

---

## Forord

På oppdrag fra Justisdepartementet og Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS) har Statskonsult evaluert etatsutviklingsprosessen i kriminalomsorgen.

Etatsutviklingsprosessen ble igangsatt i 1993, og hadde to siktemål. Man ønsket for det første å utvikle en mer målstyrt og samkjørt etat. For det andre var målsettingen å få til en mer individuelt tilrettelagt soning. Med dette prosjektet gir vi en beskrivelse av etatsutviklingsprosessen i kriminalomsorgen, og en vurdering av hvor langt ut i organisasjonen utviklingsarbeidet har nådd. Her er vi opptatt av hvilke grep som har fungert godt og hva som har fungert mindre godt.

Data er samlet inn gjennom dokumentstudier og intervjuer. Det er gjennomført intervjuer både på sentralt nivå og i fem fengsler. Vi er blitt svært godt mottatt ute i etaten, og vil takke alle som har bistått oss i dette arbeidet.

Undersøkelsen er gjennomført av Eivor Bremer Nebben (prosjektleder) og Peter Bøgh. Tone Skarpsno har bistått i slutføringen av rapporten. Avdelingsdirektør Svein Eriksen har vært prosjektansvarlig.

Oslo, mai 2001

Jon Blaalid

---

# Innhold

<b>1</b>	<b>SAMMENDRAG.....</b>	<b>2</b>
1.1	OM PROSJEKTET .....	1
1.2	HVA KJENNETEGNER ETATSUTVIKLINGSPROSESSEN? .....	1
1.3	HVA ER OPPNÅDD? .....	2
<b>2</b>	<b>MÅL OG METODE FOR PROSJEKTET.....</b>	<b>5</b>
2.1	MÅL FOR PROSJEKTET .....	5
2.2	METODE .....	5
2.3	OPPBYGGING AV RAPPORTEN .....	7
<b>3</b>	<b>OM KRIMINALOMSORGEN.....</b>	<b>9</b>
3.1	KRIMINALOMSORGENS HOVEDOPPGAVER OG UTVIKLING .....	9
3.1.1	<i>Fengselsvesenet</i> .....	9
3.1.2	<i>Friomsorgen</i> .....	10
3.2	KRIMINALOMSORGENS ORGANISATORISKE STRUKTUR .....	11
3.3	LEDELSE OG BESLUTNINGSSYSTEMER.....	13
3.4	UTDANNING AV FENGSELSBETJENTER .....	14
3.5	KRIMINALOMSORGSPOLITIKKEN .....	15
<b>4</b>	<b>BESKRIVELSE AV ETATSUTVIKLINGEN .....</b>	<b>17</b>
4.1	TANKEGODSET .....	17
4.1.1	<i>En mer målstyrt og samkjørt etat</i> .....	17
4.1.2	<i>En mer individuelt tilrettelagt soning</i> .....	18
4.2	DELTADELSE OG FASER I ETATSUTVIKLINGSPROSESSEN .....	23
4.2.1	<i>Fra organisasjonsutvikling til fagutvikling</i> .....	24
4.3	STYRINGSMESSIGE TILTAK FOR Å OPPNÅ EN MER INDIVIDUELT TILRETTELAGT SONING .....	25
4.4	DEPARTEMENTETS STRATEGI: "LA DE TUSEN BLOMSTER BLOMSTRE" .....	32
4.5	HOVEDPUNKTER I KAPITTELET .....	33
<b>5</b>	<b>HVORDAN ER ETATSUTVIKLINGEN KOMMET TIL UTTRYKK PÅ LOKALT NIVÅ? .....</b>	<b>35</b>
5.1	INNFØRING AV NYE FAGLIGE TILTAK I ANSTALTENE .....	35
5.1.1	<i>Spesielt om kontaktbetjentordningen</i> .....	36
5.2	MÅL- OG RESULTATSTYRING SETT FRA ANSTALTENE .....	39
5.3	HOVEDPUNKTER I KAPITTELET .....	40
<b>6</b>	<b>STATSKONSULTS VURDERING .....</b>	<b>41</b>
6.1	HVOR LANGT ER MAN KOMMET? .....	41
6.1.1	<i>En mer enhetlig og endringsvillig etat</i> .....	41
6.1.2	<i>Felles forståelse for mål, men ulik evne til å realisere dem</i> .....	41
6.1.3	<i>Den enkelte anstalten drives fremdeles ut i fra lokale prioriteringer</i> .....	42
6.2	HVA KAN FORKLARE GRADEN AV MÅLOPPNÅELSE?.....	43
6.2.1	<i>Sentralt nivå har hatt liten oppmerksomhet mot gjennomføringen av utviklingstiltakene</i> .....	43
6.2.2	<i>Fengselsskolen har utdannet betjenter til å ivareta en ny rolle</i> .....	46
6.2.3	<i>En ensidig satsing på lokalt engasjement, uten ressursmessige incentiver</i> .....	46
6.3	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER .....	47
	<b>LITTERATURLISTE.....</b>	<b>51</b>

---

# 1 Sammendrag

## 1.1 Om prosjektet

På oppdrag fra Justisdepartementet og Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS) har Statskonsult evaluert etatsutviklingsprosessen i kriminalomsorgen.

Kriminalomsorgens hovedoppgave er å stå for gjennomføringen av straff slik lov, instruksjer og reglementer fastsetter og omfatter Kriminalomsorg i anstalt (fengselsvesenet) og Kriminalomsorg i frihet (friomsorgen).

Etatsutviklingsprosessen ble igangsatt i 1993. Utgangspunktet var en oppfatning om at det var uklare og uavklarte mål for virksomheten og en lite utbygd felles kultur. Faglig ble tilbakefallsproblemet sett som en hovedutfordring. De fleste kriminelle handlinger blir begått av personer som er tidligere straffedømte. Kriminalomsorgen var derfor opptatt av å utvikle tiltak som kunne bidra til at gjennomføringen av straff kunne skje på en slik måte at det legger til rette for en tilværelse uten kriminalitet når soningen er avsluttet. Det betyr en større grad av individuell tilrettelegging av straffen. Etatsutviklingsarbeidet i kriminalomsorgen hadde dermed to siktemål:

?? En mer målstyrt og samkjørt etat

?? En mer individuelt tilrettelagt soning som skal bidra til lavere tilbakefall

Med dette prosjektet gir vi en beskrivelse av etatsutviklingsprosessen i kriminalomsorgen, og en vurdering av hvor langt ut i organisasjonen utviklingsarbeidet har nådd. Her er vi opptatt av hvilke grep i etatsutviklingsprosessen som har fungert godt og hva som har fungert mindre godt. Kontaktbetjentordning, sonings- og fremtidsplaner og programmer er faglige virkemidler som er introdusert under etatsutviklingsprosessen. I denne undersøkelsen blir *kontaktbetjentordningen* gitt en spesiell oppmerksomhet, både med tanke på hvordan denne ordningen er iverksatt lokalt, og hvordan trekk ved etatsutviklingsprosessen har påvirket iverksettingen av den.

Data er samlet inn gjennom dokumentstudier og intervjuer. Det er gjennomført intervjuer både på sentralt nivå, ved ett friomsorgskontor og i fem fengsler.

## 1.2 Hva kjennetegner etatsutviklingsprosessen?

Etatsutviklingsprosessen har hatt en klar forankring i Justisdepartementet. Ekspedisjonssjefen i Kriminalomsorgsavdelingen fremstår som arkitekten bak prosessen, og har stått helt sentralt i arbeidet med å presentere og forankre prosessen ute i etaten. Etatsutviklingsprosessen startet som en OU-prosess, men utviklet seg etter hvert til en fagutviklingsprosess. Mange av de tidlige tiltakene var ren organisasjonsutvikling, og informasjonsvirksomheten fra departementet dreide seg om å vinne forståelse for nye organisasjons- og styringsformer. Dette synes de å ha lykkes godt med.

---

Samtidig ble det i departementet arbeidet med å utvikle nye faglige mål. Utover på 1990-tallet ble det stadig klarere uttalt i politiske dokumenter at målet var å utvikle en mer individuelt tilrettelagt soning med vektlegging på individuelle soningsplaner (fremtidsplaner), soningsprogram og kontaktbetjentordning. Da det kom til iverksetting av disse målsettingene, har imidlertid departementet vært mindre aktivt. Etatsledelsen har vært tilbakeholden med å gi ytre etat noen klare retningslinjer eller annen bistand for hvordan de skulle iverksette de kriminalomsorgsfaglige målsettingene. Vi sitter igjen med et bilde av et sentralt forvaltningsorgan som har vært mer opptatt av politikktutforming og målformulering enn av iverksetting ute i etaten. Igangsetting av nye faglige tiltak er i stor grad initiert lokalt.

Departementet satset ganske ensidig på det lokale engasjementet, det vil si at det på hver enkelt anstalt skulle skapes løsninger som støttet opp under de sentrale målsettingene. Dette kan ses som en pragmatisk tilpasning til en relativt selvdreven etat. Her kan det være en fordel at man – slik det skjedde i kriminalomsorgen – i starten utviser smidighet, for eksempel ved å starte med de motiverte, åpne for lokalt engasjement og ikke være redd for at det blir lokale variasjoner. På den annen side må man ikke gå så langt at lokale variasjoner fører til unødig ressursbruk i utviklingsarbeidet, treg fremdrift, praktiske problemer og ikke-planlagte spesialiseringer. Statskonsult antar at en kunne kommet lenger ved å jobbe mer med å sikre noen felles løsninger. I og med at man ikke hadde noen sentral styring av implementeringen, ble måloppnåelsen forskjellig og fremstår som tilfeldig.

### **1.3 Hva er oppnådd?**

Fengslene styres på en annen måte enn tidligere og stilles overfor klarere mål og resultatkrav. Tildelingsbrevene for perioden viser at departementet utformet nye faglige målsettinger og etter hvert knyttet resultatkrav til disse målsettingene. På lokalt nivå blir det fremholdt at de opplever at etatsledelsen har vært tydelige når det gjelder å formidle et budskap om i hvilken retning etaten burde utvikle seg og hvilke faglige tiltak som burde prioriteres. Det har imidlertid i liten grad vært tatt noen grep for å sikre seg at anstaltene faktisk utviklet seg i den ønskede retningen. Det har vært liten fokus på resultatmålinger, og på lokalt nivå opplever de at de i liten grad får tilbakemeldinger fra etatsledelsen på resultatrapportene. Resultatrapportering har ikke inngått som en del av en ”styringsløyfe”: Innmeldte resultater har etter det vi kan se, ikke blitt brukt i styringen av anstaltene. På lokalt nivå blir det fremhevet at fordi det ikke har vært fokus mot oppnådde resultater, har heller ikke etatsledelsen i noen særlig grad tatt tak i hva som gjør at noen ikke får det til, og hvilke tiltak som bør settes inn for å gjøre noe med det.

Det blir fra mange ulike hold fremhevet at kulturen i etaten er endret fra en misnøyekultur på 1980-tallet, til en mer endringsvillig kultur. Det har skjedd store endringer i ideologi og tenkemåter i etaten som langt på vei synes å kunne tilskrives etatsutviklingsprosessen. Det hersker også et meget positivt klientsyn i etaten.

---

Det synes å være stor oppslutning om målsettingen om en mer individuell tilrettelagt soning. Det uttrykkes på alle nivåer i fengselsvesenet et ønske om i større grad å få anledning til å drive motivasjons- og påvirkningsarbeid overfor de innsatte. Det er imidlertid store lokale variasjoner med hensyn til i hvilken grad og på hvilken måte nye faglige tiltak er innført ute i fengslene. Enkelte steder har ledelsen utvist stor aktivitet og forsøkt ut nye metoder og arbeidsformer. Andre steder har de sittet på gjerdet og ventet på nye direktiver fra sentralt hold, og inntil slike direktiver kom, stort sett arbeidet som de alltid har gjort. Når det gjelder kontaktbetjentordningen, blir fengslenes økonomi, bygningsmessige forhold og andel nyutdannede trukket frem som faktorer som har hatt betydning for hvor langt fengselet er kommet i innføringen av ordningen. Det har betydd mye for den praktiske gjennomføringen at KRUS har fått forsyninger av personer med relevante ferdigheter og holdninger. Etter Statskonsults vurdering har det vært lagt for mye gjennomføringsansvar til anstaltsnivå, som ikke har hatt økonomiske incentiver til å iverksette tiltakene.

Statskonsult antar at årsaken til det manglende fokuset mot iverksetting, kan være Kriminalomsorgsavdelingens dobbeltrolle. Departementsoppgaver, herunder funksjonen å være politisk sekretariat for statsråden, vil bli prioritert høyere enn en direktoratsoppgave som iverksetting av kontaktbetjentordning. Iverksetting av en slik ordning krever løpende oppfølging der etatsledelsen forholder seg til de resultatene som oppnås. Vi er av den oppfatning at denne typen oppgaver som regel vil bli best ivaretatt dersom de legges utenfor departementsorganisasjonen. I konkurranse med de oppgavene departementet har som politisk sekretariat, vil iverksettingsoppgaver ofte tape når det gjelder ressurser og oppmerksomhet. Med innføring av regionnivå har kriminalomsorgen fått et samordnende nivå utenfor departementet. Dersom dette innebærer at direktoratsoppgaver blir lagt til dette nivået, vil antakelig forholdene ligge bedre til rette for en mer systematisk styring av ytre etat.

På bakgrunn av konklusjoner fra denne evalueringen, anbefaler Statskonsult det nye regionnivået å gjøre styringen av den enkelte anstalten mer spesifikk enn hva departementets styring av landsfengslene og fengselsdistriktenes styring av kretsfengslene har vært. Herunder ligger å arbeide mer systematisk med resultatvurderinger, justere mål i forhold til oppnådde resultater og bruke dette aktivt i styringen av den enkelte anstalten. I en etat som fengselsvesenet ligger også forholdene godt til rette for sammenligninger mellom de ulike anstaltene. Vi vil derfor også anbefale at regionnivået systematisk går inn og foretar sammenligninger mellom anstaltene både med tanke på å effektivisere driften og for at de skal kunne dra nytte av hverandres erfaringer.



---

## 2 Mål og metode for prosjektet

### 2.1 Mål for prosjektet

I 1993 ble det satt i gang en etatsutviklingsprosess i kriminalomsorgen. I løpet av denne prosessen ble det både satt i gang tiltak for å få en bedre styring av etaten og det ble arbeidet med å introdusere nye faglige virkemidler i kriminalomsorgen.

Med dette prosjektet vil vi gi en beskrivelse av etatsutviklingsprosessen i kriminalomsorgen, og en vurdering av hvor langt ut i organisasjonen utviklingsarbeidet har nådd. Her er vi opptatt av hvilke grep i etatsutviklingsprosessen som har fungert godt og hva som har fungert mindre godt. Kontaktbetjentordning, sonings- og fremtidsplaner og programmer er faglige virkemidler som er introdusert under etatsutviklingsprosessen. I denne undersøkelsen blir *kontaktbetjentordningen* gitt en spesiell oppmerksomhet, både med tanke på hvordan denne ordningen er iverksatt lokalt, og hvordan trekk ved etatsutviklingsprosessen har påvirket iverksettingen av den. Tanken bak en slik angrepsmåte er at vi ved å studere iverksettingen av ett slik nytt faglig tiltak både vil få et bilde av på hvilken måte etaten styres og av hvordan nye kriminalomsorgsfaglige idéer er forankret i organisasjonen.

Evalueringen gir ingen fullstendig oversikt over status i ulike deler av etaten med hensyn til hvor langt de er kommet med å iverksette nye faglige virkemidler. I forståelse med oppdragsgiver har prosjektet underveis utviklet seg til å ha et hovedfokus på hvilken sammenheng det er mellom hvordan etatsutviklingsprosessen var organisert og ledet, og hva man har oppnådd. Denne avgrensingen var hensiktsmessig fordi Justisdepartementet i 1999 hadde foretatt en kartlegging av kontaktbetjentordningen, og dermed sitter med relativt mye kunnskap om hvor langt ut og ned i organisasjonen man hadde nådd med dette tiltaket. Det var derfor ikke behov for at Statskonsult gjennom egne undersøkelser skulle kartlegge omfanget av ordningen. Statskonsult har derfor prioritert å bruke ressurser på å forsøke å forstå prosessen, og å lete etter faktorer som kan forklare graden av måloppnåelse.

Det er også grunn til å påpeke at denne evalueringen i første rekke tar for seg hvordan etatsutviklingsprosessen er kommet til uttrykk innenfor fengselsetaten, og ikke tar for seg hvordan den er opplevd innenfor Kriminalomsorg i frihet.

### 2.2 Metode

Data er samlet inn gjennom dokumentstudier og intervjuer.

#### **Dokumentstudier**

Vi har gått igjennom stortingsproposisjoner og tildelingsbrev for perioden 1993–2001 for å skaffe oss en oversikt over hvilke mål som er formulert, hvilke resultatkrav som er prioritert og hvilke resultater som blir rapportert til Stortinget. I tillegg har vi hatt stor nytte av å studere stortingsmeldinger, offent-

---

lige utredninger og ulike interne rapporter for å få et bilde av tenkningen innenfor kriminalomsorgen, og hvordan tenkningen har utviklet seg over tid. Spesielt kan også nevnes Justisdepartementets kartleggingsrapport fra 1999 om innføringen av kontaktbetjentordningen.

### **Intervjuer**

Det er gjennomført intervjuer både på sentralt nivå i virksomhetene og ute i fem fengsler og ett friomsorgskontor.

Sentralt er det gjennomført intervjuer med ekspedisjonssjefen i Kriminalomsorgsavdelingen og med tre regionsdirektører. Videre er ledelsen i KY og NFF sentralt intervjuet. Alle disse intervjuene er gjennomført med utgangspunkt i en intervjuguide som var utsendt på forhånd. For øvrig er det gjennomført mer ustrukturerte samtaler (og med avgrenset tematikk) på telefon med to fengselsdirektører, og vi har hatt flere samtaler med den tidligere lederen for kontaktbetjentprosjektet.

Lokalt ble det gjennomført intervjuer i fem fengsler og ett friomsorgskontor. Gjennom disse intervjuene ønsket vi å skaffe oss et bilde av hvor langt ut i etaten endringsarbeidet hadde nådd og hvordan etatsutviklingsprosessen ble oppfattet ute. Vi fokuserte spesielt på iverksettingen av kontaktbetjentordningen, og på dialogen mellom etatsledelsen og fengselet.

Ved utvalget av fengsler ble det lagt vekt på å få en så stor variasjon som mulig. Følgende kriterier ble lagt til grunn for utvalget:

- ?? Vi ønsket fengsler der de innsatte hovedsakelig hadde dommer på ni måneder eller mer siden det er bare disse som har kommet inn under kontaktbetjentordningen.
- ?? Vi ønsket både gamle og nye fengsler i utvalget.
- ?? Vi ønsket både landsfengsler og kretsfengsler. Blant annet fordi landsfengsler har vært direkte underlagt Kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet mens kretsfengsler har sortert under ett av i alt fire fengselsdistrikter, og dermed har blitt styrt via en distriktsdirektør.
- ?? Vi ønsket å ha med både fengsler som hadde vært tidlig ute med å innføre kontaktbetjentordning og fengsler som hadde vært sent ute.

På bakgrunn av disse kriteriene ble det, i samråd med oppdragsgiver, gjort følgende utvalg:

- ?? Bergen fengsel
- ?? Bredtveit fengsel
- ?? Gjøvik fengsel
- ?? Kristiansand fengsel
- ?? Skien fengsel

Intervjuene baserte seg også her på utsendt intervjuguide. Ved noen av anstaltene skjedde intervjuene samlet for ledelsen og de tillitsvalgte, på andre steder har det vært separate intervjuer. Antall deltakere fra ledelsen har variert. Samtlige intervjuer har hatt en varighet på 1,5–2 timer.



---

## 2.3 Oppbygging av rapporten

I de følgende kapitlene gis først i kapittel 3, en kort generell oversikt over kriminalomsorgen når det gjelder oppgaver, organisering og kriminalpolitikk.

Deretter i kapittel 4, beskrives etatsutviklingen mht. hvilket tankegods som lå til grunn, hvordan prosessen har vært organisert, hvilket innhold den har hatt og på hvilken måte den har vært styrt fra sentralt hold.

Så følger den lokale implementeringen i kapittel 5, der vi ser på hvordan etatsutviklingen ble oppfattet i anstaltene og hvilke tiltak som ble iverksatt.

Til slutt i kapittel 6, følger Statskonsults vurderinger.



---

## 3 Om kriminalomsorgen

### 3.1 Kriminalomsorgens hovedoppgaver og utvikling<sup>1</sup>

Kriminalomsorgens hovedoppgave er å stå for gjennomføringen av straff slik lov, instruksjer og reglementer fastsetter i St. meld. nr. 27 (1997–1998), s. 14. Kriminalomsorgen omfatter Kriminalomsorg i anstalt (fengselsvesenet) og Kriminalomsorg i frihet (friomsorgen).

Fengselsvesenet gjennomfører ubetinget fengselsstraff og sikring i anstalt samt stiller plasser til rådighet for varetekt. Friomsorgen utfører personundersøkelser, administrerer samfunnstjeneste, har ansvar for personer som er under tilsyn, yter bistand til innsatte i fengsler uten sosialtjeneste og hadde frem til januar 2001 ansvar for hybelhus. Nedenfor vil vi gi en kort beskrivelse av fengselsvesenets og friomsorgens historie og arbeidsoppgaver.

#### 3.1.1 Fengselsvesenet

Landets første fengsel i moderne forstand, Botsfengselet i Oslo, sto ferdig i 1851. Fengselet ble bygd med tanke på forbedring gjennom celleisolasjon (Philadelphiamodellen). Isoleringen skulle hindre uheldig innflytelse fra de andre fangene og bidra til endring og forbedring. I løpet av en tiårsperiode ble det bygd 56 lokale cellefengelser.

Den første samlede fengselsloven kom i 1903, og den første tiden var de sentrale virkemidlene i fangebehandlingen eneromsbehandling og klassesystem, det vil si et system der innsatte som følge av god oppførsel kunne flyttes oppover i systemet og få flere goder. På samme tid ble det innført adgang til å løslate innsatte på prøve. Cellesystemet ble gradvis lempet på fordi det hindret arbeidsvirksomheten og på grunn av virkningene som isolasjonen hadde på de innsatte, men helt frem til annen verdenskrig var en høy grad av isolasjon vanlig. I 1958 kom en ny fengselslov, og her var det en klar vektlegging av isolasjonens negative virkninger. Her ble det tatt til orde for at den innsatte skulle ha et størst mulig fellesskap på dagtid, men låses inn i egen celle om natten. Loven var dessuten preget av en behandlingsoptimisme og understreket at virksomheten skulle tilpasses forholdene i samfunnet og bidra til å trene den innsatte til et lovlydig liv. Blant annet skulle det legges vekt på at den innsatte skulle gis meningsfull sysselsetting i form av arbeid, skole og meningsfylte fritidsaktiviteter. I år 2000 ble denne loven erstattet med kriminalomsorgsloven, som er en felles lov for fengselsvesenet og friomsorgen.

Fengselsstraffen gjennomføres i dag i forskjellige typer anstalter med ulikt innhold og sikkerhetsnivå. Mannlige domfelte som skal utholde lengre tids fengselsstraff kan fortrinnsvis settes inn i et fengsel som er særlig bestemt til å motta slike innsatte (tidligere landsfengsel). For øvrig vektlegges dommens

---

<sup>1</sup> Dette kapitlet bygger i stor grad på St. meld. nr. 27 (1997–1998) Om kriminalomsorgen, og NOU 1993:32 Nytt fundament for friomsorgen.

---

lengde, krav til sikkerhet, domfeltes alder og andre individuelle forhold ved plassering av domfelte. De fleste soner i ett av i alt 39 tidligere kretsfengsler, hjelpefengsler eller arbeidskolonier. Domfelte kan etter søknad i spesielle situasjoner sone ubetinget straff i offentlige eller private behandlingsinstitusjoner eller hybelhus. I tilknytning til enkelte av anstaltene er det frigangshjem, som benyttes for langtidsdømte kort tid før prøveløslatelsen. I tillegg er det muligheter til frigang fra enkelte lukkede anstalter og mange åpne anstalter/avdelinger. I alt en tredel av fengselsvesenets plasser utgjøres av ordinære, åpne soningsplasser.

Sikring/forvaring er formelt ikke en straff, og kan idømmes i tillegg til annen straffereaksjon. Sikring kan gjennomføres ved det som tidligere ble kalt sikringsanstalter (Ila sikringsanstalt, Bredtveit fengsel og sikringsanstalt), i annet fengsel, i psykiatrisk institusjon eller i frihet.

### **3.1.2 Friomsorgen**

Etter hvert som frihetsstraff ble tatt i bruk og kriminelle ble plassert i egne anstalter, kom løslatelsessituasjonen i fokus. Straffeanstaltkommisjonen av 1841 tok til orde for en egen omsorg for løslatte fanger. Den offentlige omsorgen var svakt utbygget, og privatpersoner tok initiativet til å hjelpe løslatte fanger. Etter initiativ fra Fengselsstyret dannet man rundt 1870-årene de såkalte fengselsselskapene. Deres virksomhet var i hovedsak å yte økonomisk bistand og hjelp til å skaffe arbeid til løslatte fanger. I 1917 skiftet foreningene navn og gikk sammen i De Norske Forsorgsforeningenes landsforbund. Samtidig ble det vedtatt å utvide oppgavene til også å omfatte andre grupper lovovertredere som unge lovbrøyttere med påtaleunntatelse eller betinget dom.

Samtidig med forsorgsforeningene ble det dannet en annen gruppe foreninger, de såkalte lærehjems- og verneforeningene. Hovedformålet for disse var å opprette lærehjem hvor unge lovbrøyttere kunne anbringes og gis fagutdanning. Det ble også opprettet aftenhjem og hybelhjem. Opprettelsen av foreningene ga støtet til lovhjemling av tilsyn. Gjennom lovendring i 1919, ble det åpnet adgang til å stille betinget dømte og påtalefritatte under tilsyn. Personundersøkelser ble innført i 1923. Foreningene var ikke lenger rene humanitære organisasjoner som skulle hjelpe lovovertredere som frivillig søkte hjelp. De var fra nå av et ledd i den organiserte strafferettspleien.

Forsorgsforeningene og lærehjems- og verneforeningene gikk i 1923 sammen i en felles organisasjon – Norges forsorgs- og vernesamband, fra 1939 Norges Vernesamband.

Helt fra starten av har staten bidratt til finansiering av foreningene som skulle hjelpe fangene. Mens statsbidraget i 1927/28 utgjorde 65 prosent av midlene, var dette økt til over 90 prosent i 1975. I januar 1980 overtok staten denne virksomheten. De lokale foreningene ble til Kriminalomsorg i frihet. Norges Vernesambands oppgaver ble overført til Justisdepartementet, som utvidet og omorganiserte Fengselsstyret til Kriminalomsorgsavdelingen. De lovhjemlede oppgavene har økt etter statsovertakelsen. Et prøveprosjekt med samfunns-

tjeneste som alternativ til fengselsstraff ble satt i verk i 1984, og ordningen ble i 1991 lovfestet som en hovedstraff på lik linje med fengselsstraff og bot. Gjennomføring av samfunnstjenestedommer administreres av friomsorgen. I år 2000 ble det vedtatt en felles lov for fengselsvesenet og friomsorgen – kriminalomsorgsloven. Den gir friomsorgen et rettslig grunnlag for arbeid med samfunnsstraffene og skal legge til rette for regionaliseringen (St. prp. nr. 1 2000–2001 – Justis- og politidepartementet).

**Tabell 3.1.2 Viktige hendelser i kriminalomsorgen fra 1841–2000**

Noen viktige hendelser i kriminalomsorgen	
1841	Straffeanstaltkommisjonen foreslo å etablere sentralanstalter i form av cellefengsler. Tok også til orde for en egen omsorg for løslatte fanger.
1851	Det første fengselet i Norge stod ferdig – Botsfengselet i Oslo.
1870	Fengselsstyret tar initiativ til at det etableres Fengselselskaper som skal hjelpe løslatte fanger med økonomisk bistand og å skaffe arbeid.
1903	Den første samlede fengselslov. Her legges vekt på eneromsbehandling og klassesystem, dvs. at god oppførsel i fengselet gir flere goder. Loven hjemler prøveløslatelse.
1919	Adgang til å stille betinget dømte og påtalefritatte under tilsyn.
1958	Ny fengselslov preget av behandlingsoptimisme og en vektlegging av de negative virkningene av isolasjon.
1980	Staten overtar oppgavene til vernelagene som etableres som Kriminalomsorg i frihet.
1991	Samfunnstjeneste vedtas som en hovedstraff på lik linje med fengselsstraff og bot. Samfunnstjeneste administreres av friomsorgen.
2000	Kriminalomsorgsloven erstatter fengselsloven og er en felles lov for Fengselsvesenet og Friomsorgen.

### 3.2 Kriminalomsorgens organisatoriske struktur

Kriminalomsorgen ledes fra Justisdepartementet. Den sentrale ledelsen opptrer både som departementsavdeling (Kriminalomsorgsavdelingen) og som selvstendig myndighet/direktorat. Direktoratsfunksjonen for fengselsvesenet gikk tidligere under betegnelsen Fengselsstyret. Fra 1. januar 2001 endret den navn til kriminalomsorgens sentrale forvaltning, som er en felles betegnelse for den sentrale direktoratsfunksjonen med ansvar både for fengselsvesenet og friomsorgen. Direktoratet inne i et departement, såkalte blandingsdirektorater, var tidligere en relativt vanlig organisasjonsform i norsk forvaltning, men i løpet av de siste 40 årene har tilsvarende blandingsdirektorater i andre departementer blitt avvirket under henvisning til at det bidrar til uklare styringsforhold. Dette ble også vurdert av Justisdepartementet både i forbindelse med arbeidet med St. meld. nr. 27 (1987–1988) og i arbeidet med ny straffegjennomføringslov. Konklusjonen ble imidlertid at man inntil videre ønsket å opprettholde en sentral direktoratsfunksjon i departementet.

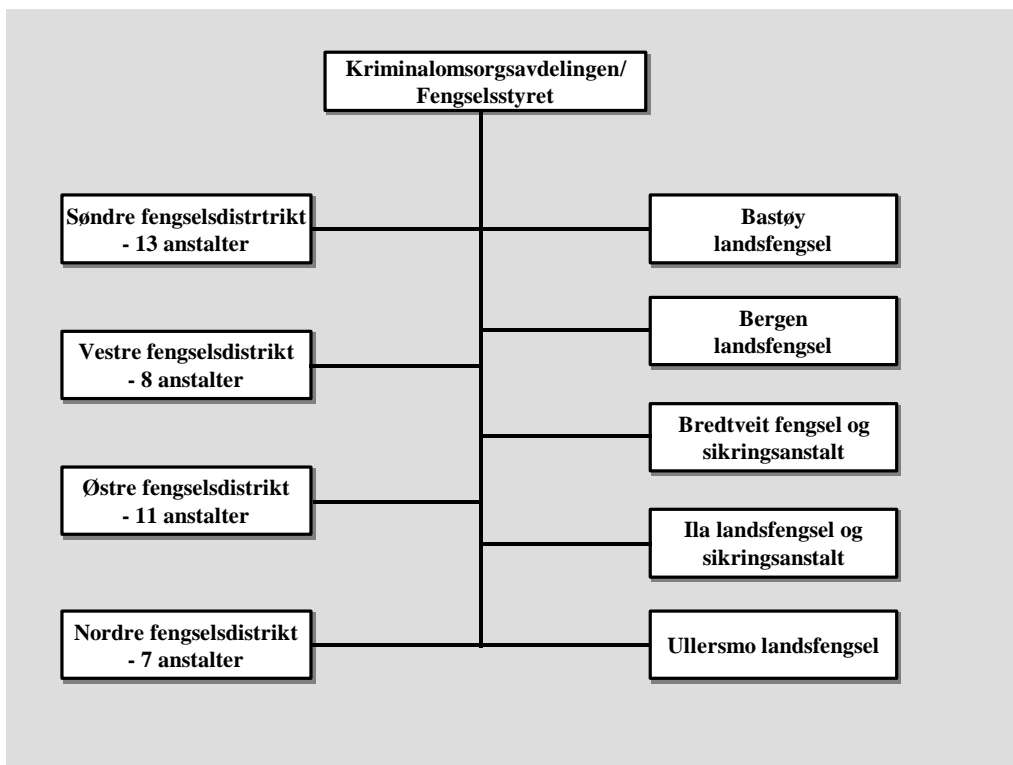
Fra 1. januar 2001 er kriminalomsorgen omorganisert og inndelt i seks regioner. Vi vil her beskrive organiseringen både før og etter regionaliseringen. Vi starter med den organisasjonsstrukturen som eksisterte frem til januar 2001. Dette er naturlig, siden denne evalueringen tar for seg aktiviteten i kriminalomsorgen i tiden før denne regionaliseringen.

### Organisasjonsstruktur frem til 1. januar 2001

Det har vært to nivåer for ledelse og administrasjon i kriminalomsorgen. Én sentral ledelse i Kriminalomsorgsavdelingen/Fengselsstyret og én distriktsvis og lokal ledelse som ble utøvet av fengselsdirektøren ved sentralanstaltene, og fengselsdistriktene eller kontorsjefen ved fylkesenhetene for kriminalomsorg i frihet. Selvstendig avgjørelsesmyndighet var i hovedsak tillagt disse to nivåene, men med adgang til å delegere videre nedover i systemet.

Fengselsvesenet var delt inn i ni administrative enheter, ledet av hver sin direktør. I dette tallet inngår fire fengselsdistrikter og fem sentralanstalter. Sentralanstaltene er Bastøy landsfengsel, Bergen landsfengsel, Bredtveit fengsel og sikringsanstalt, Ila landsfengsel og sikringsanstalt og Ullersmo landsfengsel. I de fire fengselsdistriktene var det til sammen 39 krets- og hjelpefengsler og arbeidskolonier.

Figur 3.2a Tidligere organisasjonsstruktur



Friomsorgen hadde et hovedkontor i hvert fylke, unntaket var Oslo med tre hovedkontorer. Kontorene ble ledet av en kontorsjef. De fleste kontorene hadde tilknyttet underkontor og fire hadde tilknyttet hybelhus (St. prp. nr. 1 1999–2000). Departementet hadde direkte styringsdialog med 21 separate enheter.

### Ny organisasjonsstruktur fra 1. januar 2001

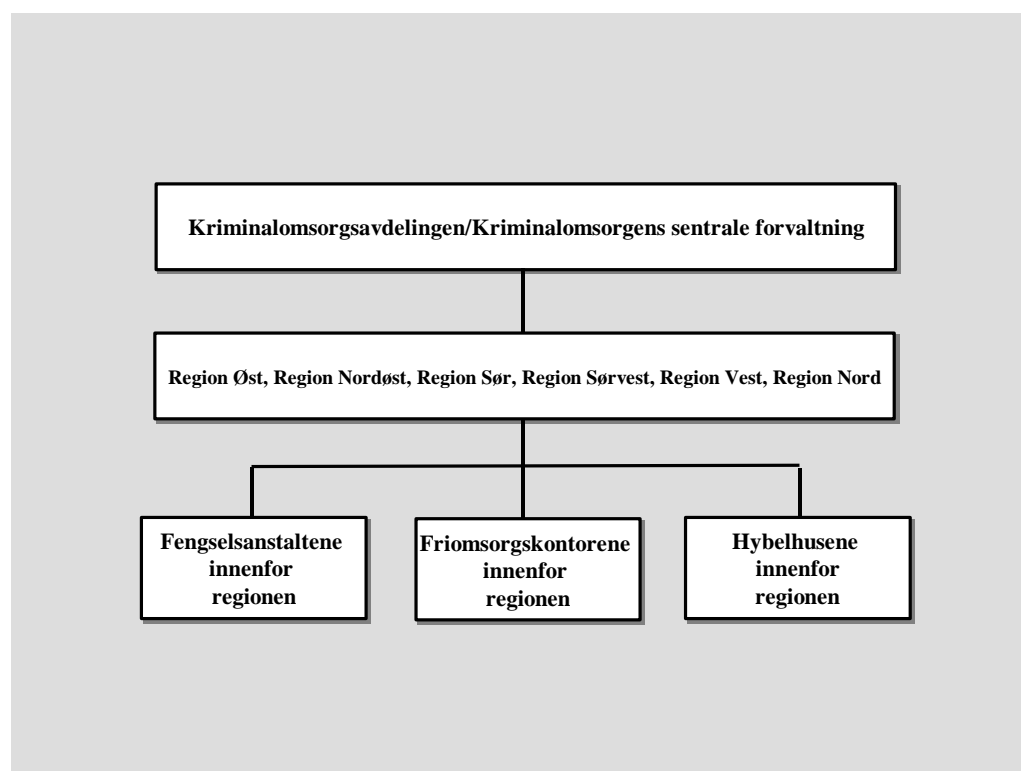
Fra januar 2001 ble det opprettet seks regioner som skal følge fylkesgrensene og bestå av fengslene og friomsorgskontorene som ligger innenfor regionens grenser. Hver region skal ledes av en direktør, og i hver region opprettes det en stab bestående av ca. 15–22 tilsatte avhengig av regionens størrelse.

---

Den nye organisasjonen består dermed av tre nivåer:

- ?? Sentralt nivå, bestående av Justisdepartementet og kriminalomsorgens sentrale forvaltning
- ?? Regionalt nivå
- ?? Lokalt nivå bestående av eksisterende fengselsanstalter og fylkesenheter i friomsorgen

**Figur 3.2b Ny organisasjonsstruktur**



Hensikten med den nye organisasjonsmodellen er for det første å bidra til at departementet får bedre muligheter til styring og ledelse. Fra at departementet har forholdt seg til ni lokale toppledere i fengselsvesenet og 21 toppledere i friomsorgen i sin styring av etaten, innebærer den nye organisasjonsmodellen at departementet i stedet har en direkte styringsdialog med de seks nye regiondirektørene. I tillegg blir det også lagt stor vekt på at denne nye organiseringen vil bidra til en mer fleksibel bruk av midler og personell ved at fengselsvesenet og friomsorgen får felles regional ledelse.

### **3.3 Ledelse og beslutningssystemer**

I den øverste ledelsen av kriminalomsorgen har man skilt mellom faglig og administrativ ledelse. Etter fengselsloven av 1958 hadde Fengselsstyret den øverste *faglige* ledelsen av fengselsvesenet. Fengselsstyret har behandlet enkeltsaker vedrørende innsatte og gitt forskrifter og generelle retningslinjer for

---

fangebehandling innen de rammene som lovverket setter. Administrative saker, herunder personalforvaltning, har i hovedsak ligget i departementet. Klagesaker fra samfunnstjeneste og retningslinjer for samfunnstjeneste i friomsorgen behandles av departementet. Det samme gjelder saker vedrørende sikringsdømte, overføring av domfelte til/fra utlandet og benådningssaker.

Med ny organisasjonsstruktur har man også foretatt en ny grensedragning mellom hva som skal være departementsoppgaver og hva som skal være direktoratsoppgaver, og man ønsker ikke lenger å la det gå en grense mellom faglige og administrative oppgaver. I forarbeidene til den nye straffegjennomføringsloven uttaler departementet at et skille mellom departementsavdelingen og kriminalomsorgens sentrale forvaltning bør trekkes etter følgende hovedlinje: Departementsavdelingen har ansvar for politikkutforming gjennom politisk sekretariatsfunksjon, arbeid med lovgivning og rammene for ressurstildelingen. Oppgavene til kriminalomsorgens sentrale forvaltning blir å utføre politikken som forvaltningsorgan i form av myndighetsutøvelse, forvaltning av personale og gjennom etatsledelsen. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning skal også få ansvar for alle enkeltsaker vedrørende straffegjennomføring eller innsatte, så fremt avgjørelsesmyndigheten ligger på sentralt nivå, med unntak av benådningssøknader.

Fengselsstyret har hatt vid adgang til å delegere myndigheten til fengselsdirektørene. Hovedregelen er at alle avgjørelser etter fengselsreglementet skal treffes av direktøren med mindre det uttrykkelig fremgår at avgjørelsesmyndigheten er tillagt noen annen. Fengselsdirektøren kan igjen delegere ansvar videre nedover i hierarkiet, og dette gjøres i stor grad. I visse tilfeller kan imidlertid direktøren ikke overlate til andre å treffe beslutninger. Det gjelder for eksempel ileggelse av refs og innvilgelse av frigang eller soningsavbrudd. I forbindelse med ny organisasjonsstruktur og regionsinndeling vil man gå enda lenger i delegering. Det betyr at avgjørelser som i dag ligger hos departement og direktør vil bli flyttet ned til henholdsvis region- og inspektørnivå (Storvik, 1999).

### **3.4 Utdanning av fengselsbetjenter**

Fengselsskolen utdanner fengselsbetjenter. Den utgjør grunnutdanningen ved Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS). Til enhver tid er ca. 200 aspiranter under utdanning her. I opptakskravene heter det at kandidatene enten må ha generell studiekompetanse eller annen relevant utdanning og/eller erfaring som gjør vedkommende skikket til tjeneste i fengselsvesenet.

Ved de siste årenes opptak har det vært rundt tre fjerdedeler av aspirantene som har hatt alminnelig studiekompetanse. Hvert år kommer det i tillegg inn en del søkere på spesielle vilkår når vedkommende har annen relevant utdanning eller praksis, for eksempel vekterkurs, hjelpepleierutdanning eller praksis som miljøarbeider. Kandidater uten studiekompetanse må dokumentere kunnskaper i norsk, engelsk og samfunnslære tilsvarende nivået for generell studiekompetanse.



---

Utdanningen består av ett års praksis og ett års teori. I praksisåret utplasseres aspirantene på anstalter med aspirantledere. Andre året (teoriåret) foregår undervisningen på KRUS der elevene blir undervist i etikk og menneskesyn, kriminalkunnskap, miljøarbeid i institusjoner og betjentarbeid. I tillegg gis det undervisning i engelsk, data og aktivitetsledelse. Elevene får lønn, og etter å ha gjennomført skolen må elevene avtjene en pliktteneste i fengselsvesenet på ett år.

Søkertallet til fengselsskolen har sunket kraftig de siste årene. Fra 2 824 søkere til grunnutdanningen i 1993, sank tallet til 724 i 2000. Denne nedgangen antar man at i første rekke har sammenheng med det generelt stramme arbeidsmarkedet. Kvinneandelen har vært noe økende og ligger nå på i underkant av 50 prosent.

En arbeidsgruppe som avla sin rapport i februar 2000, gikk inn for at fengselsbetjentenes grunnutdanning minimum bør tilsvare 60 vekttall. Dette begrunner de med at den faglige satsingen som St. meld. nr. 27 (1987–1988) legger opp til, og som Stortinget siden sluttet seg til, innebærer oppgaver med minst samme vanskelighetsgrad som oppgavene til andre profesjonsutdanninger, for eksempel lærere, sosionomer og barnevernspedagoger. Med 60 vekttall ser de for seg at fengselsbetjentene vil kunne tjenestegjøre i flere av etatens forskjellige stillinger, også innen Kriminalomsorg i frihet. De argumenterer også med at dette vil kunne gi grunnlag for påbygninger som kvalifiserer for fagkarrierer og ledende stillinger på alle nivåer i kriminalomsorgen.

### **3.5 Kriminalomsorgspolitikken**

I forarbeidene til straffegjennomføringsloven heter det at det viktigste formålet for kriminalomsorgen er at det tas hensyn til intensjonene med straffen, at gjennomføringen skjer på en for samfunnet betryggende måte og at gjennomføringen bidrar til å motvirke ny kriminalitet. Et slikt formål stiller store krav til etatens evne til å balansere de sikkerhetsmessige hensynene mot hensynet til den enkeltes individuelle behov. Disse to hensynene gjenspeiles i kriminalomsorgens hovedmål slik det fremkommer i St. prp. nr. 1 (2000–2001). Her er hovedmålet om å oppnå redusert kriminalitet delt inn i to delmål:

1. Gjennomføre de reaksjoner som fastsettes av påtalemyndigheten eller besluttes av domstol straks de er rettskraftige.
2. Legge forholdene til rette for at lovbryteren skal kunne gjøre en egeninnsats for selv å motvirke et kriminelt handlingsmønster.

I løpet av de siste til årene er det blitt lagt stor vekt på at kriminalomsorgens bidrag til å forebygge kriminalitet ivaretas gjennom å tilføre domfelte kunnskaper og ferdigheter som et ledd i å dyktiggjøre vedkommende for en kriminalitetsfri tilværelse. Til dette sier St. meld. nr. 27 (1997–1998) følgende:

---

*”Det er derfor én av kriminalomsorgens hovedutfordringer å finne frem til tiltak og metoder som kan bidra til å motvirke fremtidig kriminalitet, og derved øke tryggheten i samfunnet.”*

Kriminalomsorgen har i dag et bredt spekter av fengsler med ulikt sikkerhetsnivå og innhold. De aktuelle soningsalternativene er:

- ?? Lukket anstalt
- ?? Åpen soning
- ?? Frigangshjem og hybelhus
- ?? Sikkerhetsavdelinger
- ?? Ressursavdelinger
- ?? Fullbyrding utenfor anstalt

Det fremtidige soningsforløpet skal i sterkere grad enn i dag basere seg på at den enkelte skal kunne sone på alle frihetsbegrensende nivåer. Det er tanken at ingen skal sone under strengere forhold enn det som er sikkerhetsmessig og kontrollmessig nødvendig. Underveis i soningen skal det følges et normaliseringsprinsipp, det vil si overgang til mer åpne soningsformer – såkalt progresjonssoning. Dette er slått fast i straffegjennomføringslovens § 3 tredje ledd der det er tatt inn en bestemmelse om at det, så vidt det er mulig, skal skje en gradvis overgang fra fengsel til full frihet ved gjennomføring av fengselsstraff og forvaring. Soningsplaner, kontaktbetjentordning og programmer er introdusert som sentrale virkemidler for å få dette til.

---

## 4 Beskrivelse av etatsutviklingen

### 4.1 Tankegodset

Vi starter dette kapitlet med å gi en beskrivelse av det tankegodset som ligger til grunn for den etatsutviklingsprosessen som har foregått i kriminalomsorgen.

Utgangspunktet for etatsutviklingprosessen i kriminalomsorgen var en oppfatning om at det var uklare og uavklarte mål for virksomheten og en lite utbygget felles kultur. Faglig ble tilbakefallsproblemet sett som en hovedutfordring. De fleste kriminelle handlinger blir begått av personer som er tidligere straffedømte. Kriminalomsorgen var derfor opptatt av å utvikle tiltak som kunne bidra til at gjennomføringen av straff kunne skje på en slik måte at det legger til rette for en tilværelse uten kriminalitet når soningen er avsluttet. Det betyr en større grad av individuell tilrettelegging av straffen. Etatsutviklingsarbeidet i kriminalomsorgen hadde dermed to siktemål:

?? En mer målstyrt og samkjørt etat

?? En mer individuelt tilrettelagt soning som skal bidra til lavere tilbakefall

Nedenfor vil vi komme nærmere inn på hvilket tankegods disse to målene hviler på. Vi gir da mest plass til en beskrivelse av hva som ligger i en mer individuelt tilrettelagt soning, og tiltak som skal bidra til dette. Herunder blir kontaktbetjentordningen gitt en spesiell plass, både når det gjelder å beskrive innholdet i ordningen og bakgrunnen for den.

#### 4.1.1 En mer målstyrt og samkjørt etat

På slutten av 1980-tallet ble målstyring en viktig del av arbeidet med å reformere offentlig sektor. Det skulle styres gjennom å formulere mål og måle resultater, ikke ved å instruere om hvordan ulike tjenester skulle utføres i det daglige. Tanken var at dersom man er enige om målene, er det mulig å gi de utøvende delene av en virksomhet større grad av frihet til å finne den mest hensiktsmessige måten å nå disse målene på. Resultatet ble en sterk fokusering på mål og viktigheten av å formulere klare mål i hele offentlig sektor. Da man bestemte seg for å sette i gang en etatsutviklingsprosess i kriminalomsorgen i 1993, var det også uklare og utydelige mål som var definert som ett av etatens viktigste problemer.

Det synes i 1993 å ha vært en utbredt oppfatning i etaten om at det var nødvendig med reformer og organisasjonsutvikling. En oppsplittet organisasjon med svak forståelse og lojalitet mellom ytre etat og departementet, var noe av bakgrunnen for at Justisdepartementet ønsket å sette i gang et utviklingsarbeid i etaten. Sentrale aktører både på sentralt og lokalt nivå i organisasjonen fremhever overfor Statskonsult at det var et problem at fengslene fungerte som isolerte enheter. Da det i 1993 skulle ansettes ny ekspedisjonssjef i Kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet, ble det ved tilsetningen lagt vekt på vedkommendes kompetanse og erfaringer fra organisasjonsutviklings- og

---

omstillingsarbeid, og bak tilsettingen lå det klare forventninger om at det skulle settes i gang omstillingsarbeid i etaten.

Den nye ekspedisjonssjefen satte raskt i gang. Han hadde et relativt vidt mandat. Han skulle sette i gang en prosess som førte til en mer målstyrt og ”samkjørt” etat.

Når han i ettertid skal beskrive etatens ståsted i 1993, trekker han frem følgende punkter:

- ?? En etat som hadde uavklarte målsettinger og derfor sprikte i oppfatninger og prioriteringer
- ?? En etat uten særlige tradisjoner for langtidsplanlegging ut over neste budsjettår
- ?? En etat med en lite utbygget felleskultur og en nokså svak lojalitet og samhörighet mellom ytre etat og sentralledelsen i Justisdepartementet
- ?? En etat med svak organisasjonsforståelse og lite kultur på helhetlig utviklingsarbeid. Det som skjedde av nye ting var knyttet til enkeltprosjekter
- ?? Svært ulik forståelse av behovet for organisasjonsutvikling
- ?? Dårlige budsjett rutiner og -disiplin

Det ble ikke utarbeidet noen samlet plan forut for etatsutviklingsprosessen. Her var tanken at hele etaten skulle involveres og være med å utforme fremtidens kriminalomsorg, både organisasjonsmessig og innholdsmessig.

#### **4.1.2 En mer individuelt tilrettelagt soning**

Fra ledelsen i Kriminalomsorgsavdelingen blir det påpekt at det var et behov for organisasjonsutvikling som var utgangspunktet for etatsutviklingsprosessen, og ikke et definert behov for å endre kriminalomsorgspolitikken. Men slik etatsutviklingsprosessen utviklet seg, kom utvikling av faglige tiltak som berører innholdet i soningen til å stå sentralt. Tilbakefallsprosenten var svært høy, og i politiske styringsdokumenter fikk dette stor oppmerksomhet. Her ble det i økende grad lagt vekt på at fengselsoppholdet skal forberede den innsatte på en lovlydig tilværelse utenfor murene.

Arbeidet med St. meld. nr. 27 (1997–1998) ”Om kriminalomsorgen” var en sentral del av etatsutviklingsprosessen. De målsettingene som skisseres her og de tiltakene som foreslås, hviler alle på en antagelse om at behandling nytter, og at forholdene bør legges til rette for at lovbrøteren kan gjøre en egeninnsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster. Det legges opp til at soningen bør bli mer tilrettelagt i forhold til den enkeltes behov. Her argumenteres det spesielt for tre tiltak som skal bygge opp under dette. Det er kontaktbetjentordning, sonings-/fremtidsplanlegging og programvirksomhet. Nedenfor vil vi gi en kort beskrivelse av hver av disse tiltakene, men med hovedvekten på kontaktbetjentordningen.

---

## Kontaktbetjentordningen

Kontaktbetjentordningen blir utover på 1990-tallet fremhevet som et helt sentralt virkemiddel for å få til en mer individuelt tilrettelagt soning. Og dette formuleres på følgende måte i kriminalomsorgsmeldingen (St. meld. nr. 27 1997–1998):

*” Ved en straffegjennomføring der ulike virkemidler som skal motvirke ny kriminalitet blir tatt i bruk, kreves det at domfelte har en kontaktperson blant de ansatte. Kontaktpersonen skal bistå domfelte gjennom soningen og ha kunnskaper om hvilke tiltak som vil være aktuelle, og kunne motivere den straffedømte til å ta nødvendige valg.” (s. 76).*

Kontaktbetjenten er tenkt som en tjenestemann med et særlig ansvar for å følge opp den enkelte innsatte under soningen eller varetektsoppholdet. Det er et mål at alle domfelte og varetektsinnsatte skal ha kontaktbetjent, og alle utdannede fengselsbetjenter skal være kontaktbetjent dersom ikke direktøren bestemmer noe annet. I Rundskriv G-61/2000 påpeker departementet at kontaktbetjentens oppgaver kan variere noe fra anstalt til anstalt, men angir følgende hovedfunksjoner:

- ?? ha ansvar for at den innsatte får informasjon om anstalten, samt rettigheter og plikter
- ?? gi den ansatte en innføring i kontaktbetjentens oppgaver og plikter
- ?? støtte og motivere den innsatte til å arbeide konstruktivt med sitt opphold i fengselet
- ?? gjennomføre kartlegging av problemer, behov og ressurser snarest mulig etter innsettelsen
- ?? være bindeledd mellom den innsatte og anstalten for øvrig
- ?? medvirke i sonings- og fremtidsplanleggingsprosessen
- ?? bistå ved henvendelser utad, for eksempel til sosialkontor, arbeidskontor og skolemyndigheter

Bakgrunnen for innføringen av kontaktbetjentordningen blir først og fremst forklart med ønsket om en mer individuelt tilrettelagt soning. Men for å forstå ordningen, må man også ha med seg at betjentrollen på 1990-tallet var moden for endring. I det lå krav om et utvidet jobbinnhold med mer varierte arbeidsoppgaver.

Innholdet i fengselsbetjentrollen har endret seg over tid. Utviklingen i de første tiårene etter annen verdenskrig var preget av at det ble mindre kontakt mellom betjenten og den enkelte innsatte. Det ble et stadig sterkere fokus på betjentens sikkerhetsmessige oppgaver, og betjenten fikk mindre og mindre ansvar med å bistå den innsatte på et sosialt og menneskelig plan. Delvis hang dette sammen med en overgang fra enecellefengsler til en ordning med fellesskap for den innsatte i arbeid og fritid. Betjentens rolle som den innsattes bindeledd til omverdenen ble dermed ikke så viktig. Delvis henger det også sammen med at nye yrkesgrupper, som for eksempel sosialarbeidere, prester, verksbetjenter osv., kom inn i fengslene og at de på mange måter overtok fengselsbetjentens sosiale oppgaver overfor fangene (NOU 1984:2 s. 196).

---

Fra 1970-tallet og frem til i dag er det avgitt mange utvalgsinnstillinger og skrevet mange forskningsrapporter som stiller spørsmål ved hva fengselsbetjenten skal gjøre, hvilken rolle han skal spille og hvordan arbeidet igjen kan bli mer variert og utviklende<sup>2</sup>. I disse arbeidene finner vi igjen mange av tankene som synes å ha formet dagens kontaktbetjentrolle. For eksempel heter det innledningsvis i Strukturutvalgets innstilling fra 1976:

*” Utvalgets viktigste oppgave må derfor være å finne frem til tiltak som kan gjøre tjenestemennenes daglige arbeid mer interessant og mer meningsfylt i den forstand at de uten å tilsidesette de sikkerhetsmessige oppgavene som nødvendigvis må ivaretas, også får tid og mulighet til å gå inn i kontaktskapende påvirkningsarbeid med de innsatte ” (Se NOU 1984:2 s. 20.)*

Utdanningsutvalget som leverte sin innstilling ”Utdanning for arbeid i kriminalomsorgen” i 1984 (NOU 1984:2) argumenterte på samme måte, og konkluderte med at det ville være lite tilfredsstillende å lage en utdanning tilpasset den eksisterende yrkesrollen fordi den ikke godt nok utnytter de ressursene som betjentene har. Utvalget understreker at betjentene bør ha en bredere rolle i det daglige arbeidet i fengslene for å hindre en videre utvikling i retning av fengselsbetjenten som hovedsakelig ”nøkkelmann”. Innstillingen er radikal i sin form og foreslår en høgskolemodell for fengselsbetjentutdanningen. Dette var et sterkt signal om behovet for en faglig oppdatering av fengselsbetjentyrket.

Fra siste halvdel av 1980-tallet blir det tatt flere initiativ som skulle bidra til å utvikle betjentrollen. I stortingsproposisjonene for disse årene blir det understreket at arbeidet med tjenestemannsrollen er høyt prioritert og at fengselsbetjenter må settes i stand til å ivareta funksjoner som strekker seg utover de tradisjonelle vokter- og sikkerhetsoppgavene, for eksempel St. prp. nr. 1 (1988–1989) s. 70. Som ledd i dette arbeidet ble det i 1987 satt i gang et prosjekt – Tjenestemannsrolleprosjektet – ”med det siktemål å utforme en fengselsbetjentprofesjon som er tilpasset en tidsmessig fangebehandling” (St. prp. nr. 1 (1987–1988) for Justis- og politidepartementet, s. 59)).

I tre fengsler, Ullersmo landsfengsel, Åna kretsfengsel og Drammen kretsfengsel ble det satt i gang forsøk med å utvikle modeller for hvordan betjentene i større grad kunne spille en støttende og veiledende rolle i fengselsarbeidet. Prosjektet gikk over fire år. I årene som fulgte var det flere fengsler som hver for seg arbeidet med å gi betjentrollen et nytt innhold, blant annet i forbindelse med innføringen av soningsplanlegging som vil bli beskrevet i neste avsnitt.

Det faglige innholdet i fengselsutdanningen har utviklet seg i takt med nye strømninger i tiden, og fengselsbetjentene er etter å ha gjennomgått denne utdanningen, forberedt på en ny rolle. Flere, både ledere og tillitsvalgte, har i

---

<sup>2</sup> Se for eksempel Thomas Mathiesen: *The Defences of the Weak*, Tavistock 1972; Jan Lanesskog: *Betjentens funksjon i et moderne fengsel*, 1977; *Strukturendringer i fengselsvesenet*, innstilling fra et utvalg med representanter fra Fengselstjenestemannsforbundet og fengselsdirektørene (”Strukturutvalget”), 1976; Kåre Bødal: ”Fengselstjenestemannen har ordet”, *Fengselsyret* 1979; NOU 1984:2 *Utdanning for arbeid i kriminalomsorgen* NOU 1984:2.

---

intervjuer gitt uttrykk for at fengselsskolen har ligget i forkant av utviklingen ute i etaten, og at det er blitt et gap mellom utdanning og praksis.

Internasjonalt finner vi parallelle utviklingstrekk. I Danmark satser man på enhetsbetjenten, i Sverige på kontaktmannskapet og i Storbritannia og Canada satser man på "the personal officer". Utformingene av rollene kan være noe forskjellig fra land til land, men alle har det til felles at innholdet i betjentrollen vektlegges sterkere. Betjenten skal både være veileder og koordinator, og tildeles større ansvar for den enkelte innsatte.

### **Sonings-/fremtidsplaner**

Begrepet *sonings-/fremtidsplaner* har eksistert siden 1980-tallet, men det var først i 1994 det kom et klart direktiv fra departementet om at innsatte som soner over seks måneder skal ha en individuell soningsplan. I St. prp. nr. 1 (1994–1995) slås det fast at denne planen skal være avtalefestet mellom den innsatte og fengselsvesenet og vil blant annet kunne omhandle:

- a) utslusing gjennom anstalter med økende frihetsnivå
- b) deltakelse i ulike aktiviteter eller behandlingsopplegg
- c) tilsyn av kriminalomsorg i frihet osv.

I Kriminalomsorgsmeldingen blir individuell soningsplan skiftet ut med fremtidsplan. Her heter det at planen tematisk skal ta opp spørsmål knyttet til blant annet:

- ?? arbeid
- ?? utdanning
- ?? deltakelse i programmer
- ?? fritidsaktiviteter
- ?? reaksjoner ved uregelmessigheter
- ?? rettigheter og plikter for den ansatte

### **Programmer**

Programmer er et nytt virkemiddel i fengselsvesenet, og her ble de første programmene satt i gang i siste halvdel av 1990-tallet. Inntil da hadde denne typen programmer bare vært brukt av friomsorgen som tilsynsprogrammer. Programvirksomhetens eksplisitte mål er å motvirke ny kriminalitet (tilbakefall) ved å øke domfeltes kompetanse og stimulere til holdningsendringer. Det kan dreie seg om kompetanse til:

- ?? å mestre hverdagens utfordringer
- ?? å kontrollere misbruk
- ?? å beherske sosiale omgangsformer
- ?? å mestre familie, samliv og seksualitet
- ?? å etablere nye relasjoner
- ?? å la fornuften styre ens handlinger

"Stifinner'n", "Ny start", promilleprogram, volds- og sedelighetsgrupper og løslatingsgrupper er eksempler på slike programmer.

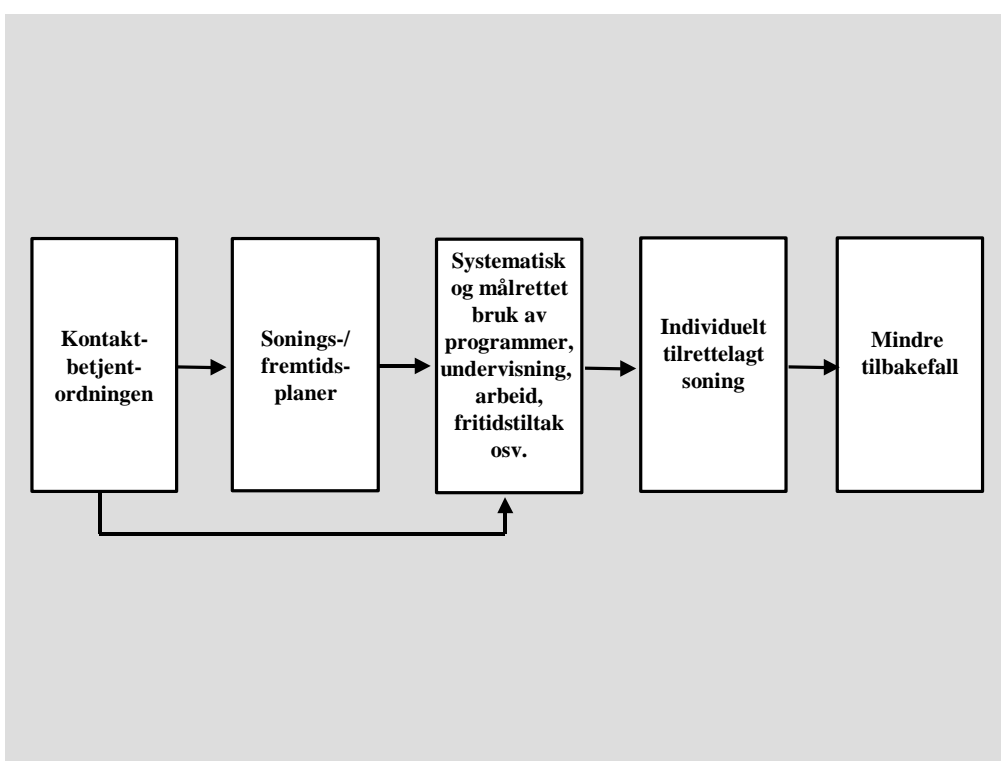
### Et knippe av virkemidler

I politiske dokumenter utover på 1990-tallet blir kontaktbetjentordningen, soningsplanene og programmene i stadig sterkere grad fremstilt som en pakke som alle er nødvendig for at man innen kriminalomsorgen skal nå en målsetting om at hver enkelt lovbrøyer kan gjøre en egeninnsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster. Alle tre tiltakene er nødvendige for at det skal utvikles opplegg som er tilpasset den enkeltes forutsetninger, behov og vilje til selv å bidra til endring. I St. prp. nr. 1 (1998–1999) beskrives den gjensidige avhengigheten av disse virkemidlene på følgende måte:

*” Programvirksomheten skal videreutvikles for å skape et mangfoldig tilbud og mulighet for gradvis utslusing til åpnere og mer krevende soningsalternativer. Flest mulig domfelte skal få anledning til å gjennomføre straffen etter en fremtidsplan, som skal strukturere hele straffegjennomføringen. En slik gjennomføring av straffefullbyrdelsen i fengselsvesenet forutsetter en videreutvikling av kontaktbetjentordningen. Målsettingen er at flest mulig av de innsatte får sin egen kontaktbetjent.”* (Se s. 47.)

Dette er altså et knippe av virkemidler, men det er viktig å merke seg at de har ulik funksjon. Programmer er et forsøk på å påvirke innholdet i soningen, mens kontaktbetjentordningen og sonings-/fremtidsplaner er virkemidler som skal sikre at programmene og andre tiltak blir brukt på en systematisk, målrettet og individuelt tilpasset måte. Følgende figur illustrerer det vi mener er tanke-modellen.

**Figur 4.1.2 Individuelt tilrettelagt soning – ”Tankemodellen”**





---

## 4.2 Deltakelse og faser i etatsutviklingsprosessen

I avsnittet over har vi gitt en beskrivelse av det tankegodset som til dels lå til grunn for at etatsutviklingen ble satt i gang og som til dels ble utviklet i løpet av etatsutviklingsprosessen. Nå går vi over til å se på hvordan etatsutviklingsprosessen var organisert, hvem som deltok og hvilke faser etatsutviklingsprosessen gikk igjennom.

Som det vil fremgå av beskrivelsen som følger, var prosessen kjennetegnet av at det helt fra starten ble satt i gang mange parallelle prosesser med det formålet å gi prosessen en bredest mulig forankring.

*Ledelsen i kriminalomsorgsavdelingen* ble etablert som en toppledergruppe og det ble startet en teambyggingprosess rundt denne gruppen. Den prioriterte målsettingen for dette arbeidet var å arbeide med etatsledelse, og da spesielt sikre seg at etatsledelsen styrte på grunnlag av klare målsettinger for etaten og at alle i etatsledelsen stod samlet om dem. Teamutviklingsprosessen pågikk i ett og et halvt år, og i løpet av denne tiden ble det arbeidet mye med å videreutvikle budsjettproposisjonen som etatens viktigste dokument, og gruppen brukte mye tid på å skrive budsjettproposisjonen sammen. I forlengelsen av dette arbeidet ble det en prioritert oppgave å sørge for at de årlige tildelingsbrevene kunne bli et godt grunnlag for mål- og rammestyring.

*Ledelsen i ytre etat* ble trukket inn på ulike måter. På fengselsiden ble det etablert en tett møtестruktur mellom departementet og ledelsen i ytre etat, dvs fengselsdirektørene for distriktene og sentralanstaltene. Aktuelle temaer knyttet til daglig drift og etatsutvikling ble tatt opp månedlige dagsmøter (direktørmøter). På friomsorgsområdet var det ikke praktisk mulig å etablere månedlige møter på grunn av det store antallet ledere som rapporterte til departementet (23 kontorsjefer). Her ble den faste møtестrukturen to kontorsjefkonferanser i året og en del regionale lederkonferanser.

I tillegg ble det arrangert enkeltstående møter og konferanser der hensikten var å skape forståelse for behovet for etatsutvikling. For eksempel ble det arrangert et todagers strategikurs for samtlige fengselsdirektører, et utvalg kontorsjefer i friomsorgen, forbundsledelsen i de største tjenestemannsorganisasjonene og etatsledelsen i departementet.

*De ansatte i ytre etat* forsøkte man å nå på ulike måter. Noe av det viktigste var ekspedisjonssjefens personlige engasjement i prosessen. Han reiste rundt i ytre etat og holdt en lang rekke foredrag og informasjonsmøter der behovet for etatsutvikling var tema. Det ble skrevet artikler i internbladet "Aktuelt for kriminalomsorgen". Det ble også skrevet et eget brev, "Brevet til alle", der ledelsen i departementet presenterte etatsutviklingsprosessen. Brevet ble sendt ut til direktører og kontorsjefer med beskjed om at de skulle kopiere brevet og sørge for at hver enkelt ansatt fikk sitt personlige eksemplar. Det skulle så holdes personalmøter lokalt der innholdet i brevet skulle være diskusjonstema. I tillegg ble det tatt initiativ til hospiteringsordninger med tanke på å øke forståelsen og dialogen mellom departementet og ytre etat.

---

*Politikerne* ble trukket inn ved at man brukte budsjettproposisjonene bevisst til å presentere faglige og organisasjonsmessige utfordringer som man ønsket stortingets respons på. I budsjettproposisjonen for 1995 ble det varslet at kriminalomsorgen for fremtiden i større grad ønsket å tilrettelegge for større grad av individuell gjennomføring av straffen. Ett viktig tiltak som ble fremhevet var individuelle soningsplaner. Det ble også meldt at man ønsket å videreføre arbeidet med etatsutvikling der man har vært opptatt av forholdet mellom departementet og ytre etat. Justiskomiteén responderte på dette ved å be om at det ble utarbeidet en stortingsmelding.

Arbeidet med stortingsmeldingen ble lagt opp på en spesiell måte der man i en innledende fase la utkast og temaer ut på høring i etaten, og det ble etablert diskusjonsseminarer i etaten. Hvor vellykket arbeidet var, er det delte oppfatninger om. En del ledere trekker frem at dette arbeidet etter hvert kun ble utført av departementet, det vil si at den brede deltakelsen ble forlatt. Det man kan enes om, er at stortingsmeldingsarbeidet tok lenger tid enn forutsatt, blant annet på grunn av at de temaene som ble berørt gav støtet til mange og lange diskusjoner om hva som er gode kriminalpolitiske løsninger. I tillegg ble det en langvarig konflikt rundt spørsmålet om administrativ sammenslåing av fengselsvesenet og friomsorgen. Da dokumentet skulle slutføres ble det forsinket av flere regjeringsskifter. I departementet blir situasjonen beskrevet som at de over lang tid var nærmest handlingslammet og at de i denne perioden hadde små muligheter til å gi presise styringssignaler ut i organisasjonen med tanke på etatens målsettinger og organisering. De skiftende justisministrene var lite villig å gi noen klare politiske signaler fordi saken skulle opp i Stortinget.

Av fremstillingen over ser vi at prosessen er kjennetegnet av at det settes i gang tiltak fra toppen for å involvere hele organisasjonen. I dette arbeidet står ekspedisjonssjefen i Kriminalomsorgsavdelingen helt sentralt, og er på mange måter motoren i reformarbeidet. Han tar initiativ, sørger for progresjon og reiser land og strand rundt for å presentere etatsutviklingsprosessen og å skape forståelse og entusiasme rundt endringsarbeidet. Han ser direktørene som sin hovedalliansepartner, og har tett kontakt med disse. Men utover dette gjøres det få forsøk på å knytte andre lokale aktører til prosjektet som kunne fungere som endringsagenter eller lokale informasjonsbærere.

#### **4.2.1 Fra organisasjonsutvikling til fagutvikling**

Etatsutviklingsprosessen kan deles inn i ulike faser. Den startet som en OU-prosess. Aktiviteten fra departementet dreide seg i stor grad om å skape forståelse i ytre etat for at en endring i retning av mer målstyring og bedre kommunikasjon innen etaten, var nødvendig. Den direkte kommunikasjonen fra departementet til ansatte i ytre etat var i stor grad konsentrert om organisasjonsfaglige spørsmål.

Samtidig arbeidet man i departementet med å utvikle klarere målsettinger for hva etaten faglig sett skulle drive med. Etter hvert, i takt med at budsjettproposisjonenes innhold endret seg, synes det å ha skjedd en dreining i fokus i retning

---

av at fagutvikling og kriminalomsorgspolitik ble mer sentralt. Utover på 1990-tallet ble det stadig klarere uttalt at målet var å utvikle en mer individuelt tilrettelagt soning med vektlegging på individuelle fremtidsplaner, progresjonssoning, soningsprogram og kontaktbetjentordning.

Med vedtaket om at det skulle settes i gang et stortingsmeldingsarbeid gikk etatsutviklingsprosessen inn i en ny fase. Selv om man her forsøkte å involvere ytre etat, ble mye av aktiviteten konsentrert i departementet. En fokusering på målformulering og politikkutforming er viktige stikkord for å beskrive denne fasen. Denne politikkutformingen er preget av at man arbeidet parallelt med faglige og organisasjonsmessige problemstillinger. I den endelige innstillingen skisseres fremtidens kriminalomsorg. Regionalisering og en administrativ sammenslåing av fengselsvesenet og friomsorgen under felles regional ledelse, blir presentert som viktige organisatoriske virkemidlene for å nå de faglige målene man har satt seg.

I den siste fasen, som begynte etter at stortingsmeldingen var ferdig, gikk departementet over fra å være opptatt av målformulering og politikkutforming til å beskjeftige seg mer med hvordan målene og politikken skulle iverksettes ute i ytre etat. Det ble i 1999 igangsatt et prosjekt for å undersøke implementeringen av kontaktbetjentordningen og for å få den iverksatt i hele etaten.

### **4.3 Styringsmessige tiltak for å oppnå en mer individuelt tilrettelagt soning**

I dette avsnittet vil vi se nærmere på hvordan departementet gikk frem for å få å få omsatt en målsetting om en mer individuelt tilrettelagt soning til konkrete tiltak. Vi har gått igjennom styringsdokumenter som budsjettproposisjoner og tildelingsbrev på jakt etter hvor departementet har utformet klare resultatkrav til etatene, og hvordan resultater blir rapportert til stortinget via budsjettproposisjonen. Fordi departementet i politiske målformuleringer har understreket at kontaktbetjentordningen, fremtidsplaner og påvirkningsprogrammer er en del av en helhet, er det naturlig å ta alle tre tiltakene med i en slik sammenstilling.

**Tabell 4.3a Oversikt over målformuleringer og resultatkrav om kontaktbetjent, soningsplaner og programmer i tildelingsbrevene for årene 1993–2000.**

Til-delings-brev	Kontaktbetjent	Soningsplaner	Programmer
1993	-	-	-
1994	-	<b>Resultatkrav:</b> Antall inngåtte soningsplaner skal rapporteres	-
1995	-	-	-
1996	<b>Mål:</b> Utvikling av tjenstemannsrollen skal prioriteres. Rutiner og tjenesteordninger må legges til rette for at tjenstemennene skal kunne ta en aktiv planleggings- og påvirkningsrolle	<b>Mål:</b> Soningsplanlegging skal prioriteres <b>Resultatkrav:</b> Antall inngåtte soningsplaner skal rapporteres	<b>Mål:</b> Arbeid med adferdspåvirkning skal prioriteres <b>Resultatkrav:</b> Antall innsatte som deltar på promillekurs og volds- og sedelighetsgrupper
1997	<b>Mål:</b> Fengselsbetjenter må få sine arbeidsoppgaver knyttet til soningsplanlegging. Vil øke antall kontaktbetjenter <b>Resultatkrav:</b> Antall anstalter som har etablert kontaktbetjentordning eller andre lignende tjenesteordninger	<b>Mål:</b> Øke andelen innsatte med individuell soningsplan  <b>Resultatkrav:</b> Antall individuelle soningsplaner i forhold til antall innsatte.	<b>Mål:</b> Tilby den innsatte soningsprogrammer rettet mot ny kriminalitet  <b>Resultatkrav:</b> Antall innsatte som deltar på promillekurs, voldsgrupper, sedelighetsgrupper og Ny Start-programmet
1998	<b>Mål:</b> Øke andelen innsatte som har kontaktbetjenter, ("Soningsplanreformen forutsetter innføring av kontaktbetjentordningen i alle anstalter") <b>Resultatkrav:</b> Antall innsatte som har kontaktbetjent eller lignende tjenesteordninger.	<b>Mål:</b> Øke andelen innsatte som soner etter soningsplan  <b>Resultatkrav:</b> Antall innsatte som har fått tilbud om å sone etter soningsplan ifht antall innsatte.	<b>Mål:</b> Tilby innsatte program eller ekstern behandling/terapi for å motvirke ny kriminalitet.  <b>Resultatkrav:</b> Antall innsatte som delar i samtalegrupper for voldsdømte eller sedelighetsdømte i regi av kriminalomsorgen. Antall innsatte som deltar i andre program (Ny Start, rusmisbruk, annet)

Til- delings- brev	Kontaktbetjent	Soningsplaner	Programmer
1999	<p><b>Mål:</b> Øke andelen innsatte som har kontaktbetjenter</p> <p><b>Resultatkrav:</b> Gjennomsnittlig antall innsatte som har kontaktbetjent.</p>	<p><b>Mål:</b> Øke andelen innsatte som soner etter soningsplan</p> <p><b>Resultatkrav:</b> Gjennomsnittlig antall innsatte som soner etter fremtidsplan (fordelt på innsatte med på over og under 6 måneders soningstid)</p>	<p><b>Mål:</b> Tilby innsatte program eller ekstern behandling/terapi for å motvirke ny kriminalitet</p> <p><b>Resultatkrav:</b> Antall innsatte som deltar i voldsprogram, antall innsatte som deltar i Ny Start-programmet, antall innsatte som deltar i programvirksomhet rettet mot bekjempelse av rusmisbruk, antall innsatte som deltar i andre typer programmer</p>
2000	<p><b>Mål:</b> Øke andelen innsatte som har kontaktbetjenter Anstaltene skal utarbeide en plan for integrering av kontaktbetjentordningen i anstaltsdriften</p> <p><b>Resultatkrav:</b> Gjennomsnittlig antall innsatte som har kontaktbetjent. Utarbeidet plan for oppfølging av kontaktbetjentordningen</p>	<p><b>Mål:</b> Øke andelen innsatte som soner etter en sonings-/fremtidsplan.</p> <p><b>Resultatkrav:</b> Gjennomsnittlig antall innsatte som soner etter en sonings-/fremtidsplan. (fordelt på innsatte med over og under 6 måneders soningstid)</p>	<p><b>Mål:</b> Tilby innsatte program eller ekstern behandling/terapi for å motvirke ny kriminalitet</p> <p><b>Resultatkrav:</b> Øke antall innsatte som deltar i voldsprogrammer i regi av kriminalomsorgen, antall sedelighetsdømte som deltar i sedelighetsprogrammer, antall innsatte som deltar i rusprogram, Ny Start, kvinneprogrammet PROK, andre typer programvirksomhet.</p>

**Tabell 4.3b Mål og rapporterte resultater i St. prp. nr. 1 når det gjelder kontaktbetjent, soningsplaner og programmer**

Budsjett-proposisjon	Kontaktbetjent	Soningsplaner	Programmer <sup>3</sup>
1993–1994	-	<i>Mål:</i> Etablerte standardkrav til soningsplan skal videreutvikles	-
1994–1995	-	<i>Mål:</i> Soningsplan for alle med en straff over 6 mnd. <i>Resultater:</i> 5 % av innsatte med dom over 6 mnd soner med utgangspunkt i soningsplan (første halvår 1994)	<i>Mål:</i> Utvikle spesielle soningsprogram for ulike typer kriminelle
1995–1996	-	<i>Mål:</i> Soningsplan for alle med straff over 6 mnd <i>Resultater:</i> KRUS har startet kurs i soningsplanlegging	<i>Mål:</i> Sette i gang forsøk med spesielle soningsprogram
1996–1997	-	<i>Mål:</i> Soningsplan for alle med en straff over 6 mnd. <i>Resultater:</i> Arbeid med å utvikle soningsplaner pågår ved de fleste fengsler.	<i>Mål:</i> JD vil legge opp til en videre styrking av påvirkningsprogrammer. <i>Resultater:</i> "Ny Start" er satt i gang tre fengsler og et friomsorgskontor. Promilleprogram er satt i gang i 5 fylker. 56 personer deltok i volds- og sedelighetsgrupper i i 1995. En rekke ulike programmer er utviklet lokalt.
1997–1998		<i>Mål:</i> Flest mulig skal få mulighet til å gjennomføre straffen i henhold til en plan.	<i>Mål:</i> Etablere påvirkningsprogram for ulike kategorier lovbrystere <i>Resultater:</i> "Ny Start" er satt i gang i fire fengsler. 80 personer har deltatt i volds- og sedelighetsgrupper i 1996. En rekke ulike programmer er utviklet lokalt.

<sup>3</sup> Kriminalomsorg i frihet har drevet ulike typer program som vi ikke har nevnt her.

Budsjett-proposisjon	Kontaktbetjent	Soningsplaner	Programmer <sup>4</sup>
1998–1999	<p><b>Mål:</b> Øke antall innsatte som har kontaktbetjent og antall anstalter som har kontaktbetjentordning.</p> <p><b>Resultater:</b> JD arbeider med nasjonale retningslinjer for kontaktbetjentens rolle.</p>	<p><b>Mål:</b> Øke antall domfelte som får tilbud om å sone etter en fremtidsplan.</p> <p><b>Resultater:</b> 29 % med dom lenger enn 9 måneder sonet etter en fremtidsplan i 1997.</p>	<p><b>Mål:</b> Øke antall domfelte som får mulighet til å delta i påvirkningsprogram.</p> <p><b>Resultater:</b> 89 innsatte deltok i 1997 i Ny Start. Programmet drives i 7 fengsler og to friomsorgskontor. 104 personer deltok i volds- og sedelighetsgrupper i 1997.</p>
1999–2000	<p><b>Mål:</b> Øke antall innsatte som kontaktbetjent og antallet anstalter som har etablert kontaktbetjentordningen.</p> <p><b>Resultater:</b> KRUS har utarbeidet opplæringsprogram på området</p>	<p><b>Mål:</b> Øke antall innsatte som får tilbud om å sone etter en sonings-/fremtidsplan.</p> <p><b>Resultater:</b> I 1998 sonet 38 % av innsatte med en dom over 9 måneder etter en fremtidsplan</p>	<p><b>Mål:</b> Videreføre og videreutvikle innholdet i programvirksomheten.</p> <p><b>Resultater:</b> I 1998 fullførte 119 innsatte Ny Start-programmet. I 1999 ble det tatt i bruk manualer for systematisering av det som er blitt gjort innenfor volds- og sedelighetsprogrammer.</p>
2000–2001	<p><b>Mål:</b> Øke antallet innsatte som har kontaktbetjent og øke antall anstalter som har etablert kontaktbetjentordningen.</p> <p><b>Resultater:</b> Det er utviklet et kartleggings-skjema i JD.</p>	<p><b>Mål:</b> Øke antall domfelte som får tilbud om å sone etter en fremtidsplan.</p> <p><b>Resultater:</b> JD har utarbeidet retningslinjer for innhold i og bruk av fremtidsplaner</p>	<p><b>Mål:</b> Øke antall domfelte som mulighet til å delta i påvirkningsprogram.</p> <p><b>Resultater:</b> I 1999 fullførte 189 straffedømte i fengslesvesenet Ny Start. Ny Start er etablert i de fleste enheter i Kriminalomsorg i anstalt og i alle regioner. I 1999 deltok 16 tjenestemenn i en spesialopplæring av ansatte som driver volds- og sedelighetsprogrammer. I tillegg er det etablert forsøk med Rusbekjempelse i fengsel (RIF), ”Én til én”-programmet og Program for kvinnelige lovbrøyttere.</p>

<sup>4</sup> Kriminalomsorg i frihet har drevet ulike typer programmer som vi ikke har nevnt her.

---

## Soningsplaner

Etatsutviklingsprosessen ble satt i gang i 1993, og i tildelingsbrevet for 1994 ber departementet etatene for første gang om å rapportere resultater innenfor utpekte områder. Ett av disse, er tiltak for å oppnå en mer systematisk soningsgjennomføring for langtidssonere basert på den enkeltes kriminalitetsproblematikk. I den forbindelse bes anstaltene om å rapportere antall allerede inngåtte soningsplaner og antall nye soningsplaner som er inngått, og hvor mange overføringer til andre anstalter som er søkt om og gjennomført i henhold til slike soningsplaner. I budsjettproposisjonen for samme år melder også departementet fra om at de vil arbeide med å etablere standardkrav til soningsplaner.

I tildelingsbrevene og budsjettproposisjonene for de neste årene, er det et mål at alle innsatte som har en dom på over ni måneder skal sone etter en soningsplan. I 1995 var det i første halvår 5 prosent som sonet etter en soningsplan. 1998 var tallet kommet opp i 38 prosent. Det er imidlertid uklart hva som lokalt legges i å sone etter en soningsplan. Selv om departementet i budsjettproposisjon for 1994 meldte at de skulle arbeide med å utvikle standardkrav, var det først i 2000 at departementet kunne presentere sentrale retningslinjer for innhold i og bruk av fremtidsplaner (Rundskriv G-70/2000).

## Programmer

Å utvikle spesielle soningsprogram for ulike typer kriminelle ble første gang satt som en målsetting i budsjettproposisjonen for 1995. I tildelingsbrevet for 1996 blir anstaltene bedt om å rapportere antall innsatte som deltar på promillekurs og volds- og sedelighetsgrupper. I årene frem til år 2000 var det jevn økning i antall ansatte som deltok på slike kurs. Dette synes å ha vært en prioritert oppgave for departementet som tar initiativ til å få satt i gang flere ulike typer programmer. Men også innenfor programvirksomheten forventes det et betydelig lokalt engasjement, og i tildelingsbrevet for 1997 presiseres det at det ikke foreligger noen standard for etablering og gjennomføring av soningsprogrammer, og at direktørene må avsette nødvendige ressurser for programutvikling og gjennomføring av programmene. I tildelingsbrevet for 1999 slås det fast at "etatens ambisjon er å ha tilgang til ulike typer programmer knyttet til ulike typer lovbrudd. Utvidelse av omfanget og sikring av innholdet i slike programmer er derfor et sentralt utviklingstiltak". Her blir programmer gitt en definisjon som har følgende ordlyd:

Et program i kriminalomsorgen defineres ved at det

- ?? tar utgangspunkt i domfeltes behov og ressurser
- ?? retter seg mot en definert målgruppe
- ?? har til hensikt å gi domfelte nye kunnskaper, ferdigheter og/eller innsikt for å bidra til et endret atferds- og handlingsmønster
- ?? er strukturert og målrettet, og kan følges opp
- ?? oppfyller fastsatte kvalitetskrav

Det legges til at departementet i 1999 vil prioritere kvalitetssikringen av programvirksomheten, herunder videreutvikling av kvalitetskriterier.



---

## **Kontaktbetjentordningen**

Gjennomgående har kontaktbetjentordningen fått mindre oppmerksomhet i de politiske styringsdokumentene enn soningsplaner og programmer. Først i tildelingsbrevet for 1996 blir utvikling av tjenestemannsrollen fremhevet som en målsetting. Det blir påpekt at rutiner og tjenesteordninger må legges til rette for at tjenestemennene skal kunne ta en aktiv planleggings- og påvirkningsrolle. Her annonseres det at det vil komme tiltak fra KRUS, men at det forventes at det i alle anstalter fokuseres på hva som kan gjøres lokalt for å legge tjenestemennenes arbeidssituasjon til rette for et aktivt påvirkningsarbeid i forhold til de innsatte. Det blir imidlertid ikke krevet noen form for resultatrapportering på dette punktet. Et slik krav kommer i 1997. Da ble anstaltene bedt om å rapportere antall anstalter som har etablert kontaktbetjentordninger eller lignende tjenesteordninger.

I budsjettproposisjonene blir ikke kontaktbetjentordningen omtalt før i proposisjonen for 1999. Da kom ”å øke antallet innsatte som har kontaktbetjent og antall anstalter med kontaktsbetjentordning” inn som en målsetting. I denne budsjettproposisjonen (St. prp. nr. 1 (1998–1999) s. 47, introduseres begrepene fremtidsplan og kontaktbetjent som sentrale begrep i kriminalomsorgen.<sup>5</sup> I tildelingsbrevet for 1999 får også kontaktbetjent en bred omtale. Her legges det vekt på at erfaringer tilsier at kontaktbetjentordningen må etableres før arbeidet med fremtidsplaner og programmer fungerer godt, og de viktigste funksjonene ved kontaktbetjentordningen listes opp.

1999 er et merkeår for arbeidet med kontaktbetjentordningen. I dette året startet Kontaktbetjentprosjektet i Kriminalomsorgsavdelingen som hadde som målsetting å få kontaktbetjentordningen til å ”fungere best mulig i flest mulig fengsler i løpet av 1999”. Dette året utviklet også KRUS et opplæringsprogram for området. I tildelingsbrevet for år 2000 blir det fremsatt som et resultatkrav at det på anstaltnivå skal utarbeides en plan for integrering av kontaktbetjentordningen i anstaltsdriften. I juni 2000 kom departementet med retningslinjer for kontaktbetjentordningen (Rundskriv G-61/2000).

## **Oppsummerende kommentarer**

På bakgrunn av sammenstillingen ovenfor kan vi konkludere med at det generelle bildet er at departementet har vært lite opptatt av å utvikle standarder eller verktøy som kan sikre en lokal iverksetting av de prioriterte tiltakene. At den enkelte skal få anledning til å sone etter en soningsplan har vært et prioritert tiltak siden 1994, men fra departementet har man vært tilbakeholdne med å gi

---

<sup>5</sup> *Fremtidsplan* defineres som:

*”en felles betegnelse på soningsplan i fengselsvesenet og friomsorgens tilsynsavtaler. Planen skal omfatte selve fullbyrdingen og de tiltakene som skal gjennomføres i det tidsrommet den domfelte er underlagt tilsyn eller fullbyrder fengselsstraff”.*

*Kontaktbetjent* defineres som:

*”tilsatte i fengselsvesenet som skal bistå med utarbeidelsen av fremtidsplan, støtte og motivere den innsatte og være bindeledd til andre etater som for eksempel sosialkontor, arbeidskontor og skolemyndigheter. Vektlegging av mellommenneskelige relasjoner er også av stor sikkerhetsmessig betydning”.*

---

konkrete anvisninger om hvordan man lokalt bør gå frem for å realisere dette tiltaket. Her har det derfor vært stort rom for lokale tilpasninger. I en del anstalter fikk betjentene en sentral rolle i dette arbeidet, og de utviklet det som etter hvert ble omtalt som kontaktbetjentordningen. Fra departementet kom det i tildelingsbrevet for 1997 en målsetting om at fengselsbetjentene må få sine arbeidsoppgaver knyttet til soningsplanlegging, i 1999 satte departementet i gang et prosjekt med den hensikt å bistå i fengsler i innføringen av kontaktbetjentordning og først i 2000 ble det utarbeidet sentrale retningslinjer for ordningen.

#### **4.4 Departementets strategi: ”La de tusen blomster blomstre”**

Etatsutviklingsprosessen var styrt fra *ekspedisjonssjefen* i Kriminalomsorgs-avdelingen. Han utarbeidet strategien og var selv helt sentral når det gjaldt å formidle denne strategien ut i organisasjonen. Denne ene personen fremstår som ”prosjektleder”, men uten at det etableres noe prosjekt<sup>6</sup>. Enkelte har gått så langt som til å kalle etatsutviklingsprosessen for et ”one-man-show”.

Representantene for tjenestemannsorganisasjonene forteller at de ser en klar endring i direktørenes atferd og i forholdet mellom departementet og ytre etat. Som en av dem sier: ”Direktørene ble dermed i større grad departementets forlengede arm, og ble ikke så frittalende som før”. I kriminalomsorgen har det, slik noen har formulert det, vært mye ”privatpraksis”. Det gjelder fengselsvesenet så vel som friomsorgen. Det synes å være enighet om at etatsutviklingsprosessen har ført til flere møteplasser mellom de ”privatpraktiserende” og klarere målformuleringer i forhold til hva de skal drive med.

Spørsmålet man kan stille seg er i hvilken grad *direktørene* lokalt fungerte som endringsagenter eller informasjonsbærere i forhold til det budskapet som ble sendt ut fra departementet. Selv mener direktørene at de til en viss grad fungerte slik. Noen av dem peker imidlertid på at budskapet om behovet for organisasjonsutvikling var vanskelig å selge fordi det var lite konkret. Når det kom til iverksettingen av de faglige målsettingene som etter hvert utkrystalliserte seg, er det også varierende i hvor sterk grad direktørene så det som sitt ansvar både å spre nye kriminalomsorgsfaglige idéer og sørge for at disse målsettingene ble omsatt til konkrete tiltak.

Departementet var her tilbakeholden med å gi ytre etat noen klare retningslinjer eller annen bistand i forhold til hvordan de skulle iverksette kriminalomsorgsfaglige målsettinger. Vi sitter igjen med et bilde av et sentralt forvaltningsorgan som er mer opptatt av politikkutforming og målformulering enn av iverksetting ute i etaten. Det var stor aktivitet fra departementet med hensyn til å forsøke å skape forståelse for behovene for omstilling og endring, samt i å utforme klarere målsettinger i budsjettproposisjoner og tildelingsbrev. Tiltak som ”Brevet til alle” kan ses på som et forsøk på ”massemobilisering” og aktiv med-

---

<sup>6</sup> Dette var ifølge ekspedisjonssjefen et poeng å bruke linjen, og ikke etablere en egen prosjektorganisasjon.

---

virkning til fordel for ny kriminalpolitikk og forvaltningspolitikk. De sentrale tjenestemannsorganisasjonene og enkelte av direktørene mener at departementet burde vært mer aktiv med hensyn til å sørge for faglig utvikling lokalt. De påpeker at selv om målene ble oppfattet, forstått og akseptert, ble de også oppfattet som lite forpliktende fordi de ikke ble fulgt opp med noen klare premisser for hvordan man lokalt skulle arbeide med å gjennomføre disse målene. Tilbakeholdenheten med å styre hvordan nye faglige målsettinger skulle gis et konkret innhold lokalt, blir forklart med at man på denne måten ville få frem lokalt engasjement og kreativitet og at de slik, i en periode, ønsket å ”la de tusen blomster blomstre”.

Hadde det vært mulig og ønskelig å styre implementeringen sterkere fra departementets side? Førte denne svake styringen til at iverksettingen av en målsetting om et individuelt tilpasset soningsinnhold har tatt unødvendig lang tid? Kontaktbetjentordning og soningsplanlegging kan på mange måter ses som garantisten for at det skjer en lokal og individuell tilpasning av soningsinnholdet. Utover på 1990-tallet ble dette stadig klarere slått fast i politiske styringsdokumenter. Burde departementet mer kraftfullt og systematisk ha bistått lokalt nivå med hvordan de konkret kunne gå frem for å utarbeide individuelle soningsplaner? Slike spørsmål blir nærmere belyst når vi i neste kapittel konsentrerer oss om erfaringene på lokalt nivå i etaten, og ser på hvordan etatsutviklingsprosessen kom til uttrykk og ble oppfattet der.

## 4.5 Hovedpunkter i kapitlet

- ?? Etatsutviklingsprosessen i kriminalomsorgen hadde en klar forankring i Justisdepartementet, og ekspedisjonssjefen i Kriminalomsorgsavdelingen var arkitekten bak prosessen, og stod helt sentralt i arbeidet med å presentere prosessen ute i etaten.
- ?? Etatsutviklingsprosessen startet som en OU-prosess, men utviklet seg etter hvert til en fagutviklingsprosess. Mange av de tidlige tiltakene var ren organisasjonsutvikling og informasjonsvirksomheten fra departementet mot ytre etat dreide seg i stor grad om å vinne forståelse for nye organisasjons- og styringsformer. Samtidig ble det arbeidet med nye faglige mål i departementet.
- ?? Det var en bevisst strategi fra departementet at nye faglige tiltak skulle formes i en dialog mellom departementet og ytre etat. Etatsutviklingsprosessen er også kjennetegnet av at departementet fokuserte mye på politikkutforming og mindre på iverksetting av denne politikken ute i etaten. Departementet har formulert mål, mens igangsetting av nye faglige tiltak i stor grad er initiert lokalt.
- ?? I tildelingsbrev ble det etter hvert utformet mål og resultatkrav både når det gjaldt programmer, soningsplaner og kontaktbetjentordning.
- ?? Departementet har i liten grad utarbeidet maler, retningslinjer eller andre hjelpemidler for hvordan det burde/kunne arbeides med innføringen av disse faglige tiltakene.



---

## 5 Hvordan er etatsutviklingen kommet til uttrykk på lokalt nivå?

I forrige kapittel gav vi en beskrivelse av etatsutviklingsprosessen som er basert på intervjuer med ledere på sentralt nivå i etaten, det vil si departementet og tidligere distriktsledere, og gjennomgang av styringsdokumenter. I dette kapitlet vil vi ta for oss hvor langt man faktisk er kommet og hvordan etatsutviklingsprosessen er opplevd på anstaltnivå.

### 5.1 Innføring av nye faglige tiltak i anstaltene

Det er vanskelig å finne eksakte tall på hvordan omfanget av kontaktbetjentordning, soningsplaner og programmer har utviklet seg over tid. Oversikten i tabellen nedenfor er derfor svært ufullstendig, men gir likevel et inntrykk av utviklingen. I tabellen er det et hopp fra 1994 til 1997. Det skyldes at det ikke finnes noen tall over omfanget av kontaktbetjenter eller soningsplaner for de mellomliggende årene. Vi har ingen tall for årene etter 1999.

Å øke antallet individuelle soningsplaner har stått som et resultatkrav i tildelingsbrevene siden 1994, og som det går frem av tabellen nedenfor, synes det å ha vært en jevn økning i antallet utover på 1990-tallet. Ute i anstaltene understrekes det at det fra departementets side har vært et sterkt fokus på soningsplaner i denne perioden. De beklager imidlertid at denne oppmerksomheten i første rekke har dreid seg om å få økt antallet soningsplaner, og mindre om kvaliteten på disse planene.

Å øke antallet kontaktbetjenter kom inn som et resultatkrav i tildelingsbrevene i 1997. Vi har funnet tall for 1999, som viser at det den gang, på landsbasis, var et flertall av de innsatte som hadde kontaktbetjentordning. Men som for soningsplaner, innebærer dette mange ulike typer ordninger siden heller ikke innholdet i kontaktbetjentordningen på denne tiden var standardisert fra departementets side.

Når det gjelder programmer, har vi ingen samlet oversikt over antall og utvikling over tid. De første initiativene til programvirksomhet ble tatt i 1995, og som det går frem av oversikten nedenfor, var det fra 1997 etablert programvirksomhet i kriminalomsorgen både når det gjelder volds- og sedelighetsgrupper, promilleprogram, Ny Start og ulike rusprogrammer.

**Tabell 5.1: Oversikt over omfanget av soningsplaner, kontaktbetjenter og programmer i perioden 1993–1999.**

Opplysningene er hentet fra St. prp nr. 1

Årstall	Andel innsatt som har soningsplaner	Andel innsatte som har kontaktbetjent	Programmer
1994	5 %		
1995			∞∞ Volds- og sedelighetsgrupper
1996			∞∞ Prolommeprogram
1997	29 %		∞∞ Ny Start
1998	38 %		∞∞ Rusprogrammer (fra 1999)
1999		84 % i landsfengslene 68 % i distriktene	

Denne oversikten gir indikasjoner på at det i løpet av den perioden etatsutviklingsprosessen har pågått, er innført mange nye typer faglige tiltak i kriminalomsorgen. Samtidig er det verd å merke seg at etatsledelsen i liten grad har gjort forsøk på å systematisere opplysninger fra lokalt nivå og utarbeide noen oversikter over omfanget av de ulike ordningene.

Det generelle inntrykket Statskonsult sitter igjen med etter intervjuer både på sentralt og lokalt nivå i etaten, er at det er store lokale variasjoner med hensyn til i hvilken grad og på hvilke måter man innførte nye faglige virkemidler. Enkelte steder har man utvist stor aktivitet og forsøkt ut nye metoder og arbeidsformer. Andre steder har man sittet på gjerdet, ventet på direktiver fra sentralt hold, og inntil slike direktiver kom, har de stort sett arbeidet som man alltid hadde gjort.

Ute i anstaltene er det flere som beskriver en utvikling av fengselsvesenet i retning av større spesialisering og at de enkelte fengslene i større grad rendyrker en profil i forhold til faglig utvikling. I løpet av 1990-tallet har det vært stort rom for å ta lokalt initiativ og å prøve ut faglige tiltak lokalt. Fengsler som har hatt kreative ledere med idéer som de har vært opptatt av å prøve ut, har hatt anledning til å gjøre det. Enkelte stiller spørsmål ved om det er noen som har hatt helheten for øye, og de etterlyser styring og koordinering fra sentralt hold for å sikre at fengsels-Norge samlet får en hensiktsmessig fordeling av ulike typer soningstilbud.

### 5.1.1 Spesielt om kontaktbetjentordningen

Kontaktbetjentprosjektet i Kriminalomsorgsavdelingen ble startet 1. januar 1999 med mål å få kontaktbetjentordningen til å "fungere best mulig i flest mulig fengsler" i løpet av 1999. I den forbindelse ble det foretatt en kartlegging av kontaktbetjentordningen der prosjektledelsen samlet inn erfaringer fra 23 anstalter. En klar konklusjonen fra denne kartleggingen er at ordningen har fått utvikle seg planløst og tilfeldig. Det er store variasjoner mellom anstaltene. Kontaktbetjentarbeidet fremstår som svært forskjellig både når det gjelder faglig innhold og organisatorisk tilrettelegging. Både kontaktbetjentens oppgaver, bruk av skjemaer, skriftligheten i arbeidet, arbeidstidsordningen og integreringen av kontaktbetjentarbeidet i anstaltens øvrige drift, varierer. Rapporten konkluderer med at det går et skille mellom anstalter som har hatt en

---

kontaktbetjentordning over flere år og anstalter som etablerte en kontaktbetjentordning på slutten av 1990-tallet. Mange av anstaltene som har etablert kontaktbetjentordning i senere tid har knyttet arbeidet som kontaktbetjent tett opp til arbeidet med soningsplaner, og dette arbeidet er lite integrert i den øvrige fengselsdriften. I rapporten pekes det på at dette kan føre til at kontaktbetjentordningen i større grad oppleves som en belastning fordi arbeidet som kontaktbetjent kommer i tillegg til det ordinære fengselsfaglige arbeidet, og ikke inngår som en naturlig del av det. Rutiner og arbeidsdagens organisering er i liten grad lagt opp ut i fra at fengselsbetjentene skal fungere som kontaktbetjenter.

Konklusjonene i rapporten fra kontaktbetjentprosjektet peker i retning av at mange anstalter etablerte en kontaktbetjentordning som svar på krav i tildelingsbrev, og uten noen klar bevissthet omkring hva ordningen skulle bidra til og hva de ville oppnå med den. I rapporten konkluderes det også med at ledelsens holdninger og signaler er svært viktig for hvordan kontaktbetjentordningen fungerer. Dette kan ses i sammenheng med at de faglige tiltakene i forbindelse med etatsutviklingsprosessen var forutsatt å bli formidlet gjennom linjen, og det ble ikke satt i gang noen tiltak for å iverksette denne typen ordninger ved anstalter der ledelsen ikke fungerte som forventet.

Flere intervjuobjekter på lokalt nivå har vært opptatt av at departementet i liten grad var arkitekten bak de nye faglige tiltakene som ble introdusert under etatsutviklingsprosessen. De pekte på at ved slutten av 1980-tallet og ved begynnelsen av 1990-tallet var enkelte anstalter aktive i å drive fagutvikling, og satte i gang tiltak som kontaktbetjentordning og soningsplanlegging. De forteller at departementets rolle i første rekke har vært å hente slike idéer fra lokalt nivå og gjøre dem til etatens politikk, blant annet gjennom å stille nye krav i tildelingsbrevene.

Departementet har vært tilbakeholdne med å styre implementeringen av disse tiltakene. På lokalt nivå gis det uttrykk for at en slik strategi kan ha hatt både positive og negative sider. På den ene siden mener enkelte at dette kan ha vært hensiktsmessig siden fengselsvesenet er en tradisjonsbundet etat, og at en derfor bør gå relativt sakte frem. På den annen side blir dette også trukket frem som en svakhet ved etatsutviklingsprosessen. Det førte til at de forskjellene som allerede eksisterte mellom anstaltene i forhold til hvor stor vekt som ble lagt på fagutvikling, ble opprettholdt. De som allerede var i gang, fulgte opp dette arbeidet. Andre som ikke hadde samme forståelse for det, kunne reservere seg og arbeidet i stor grad som før.

Innføring av kontaktbetjentordning fremstår som tilfeldig, i betydningen lite sentralt styrt. Samtidig synes det ikke å være tilfeldig hvilke anstalter som var tidlig ute med å innføre kontaktbetjentordningen. To av de fengslene som selv sier at de på mange måter stod modell for de kriminalomsorgsfaglige tiltakene som ble en del av kriminalomsorgspolitikken på 1990-tallet, var nye fengsler. Dette mener de var viktig av flere grunner. De mener at de som nye fengsler kanskje hadde noe romsligere rammer enn andre fengsler. De nevner at bygningsmessige forhold kan ha lettet gjennomføringen. Men først og fremst fremhever de at de som nye fengsler hadde en stor andel nyutdannede. Alle våre

---

intervjuobjekter legger vekt på at Fengselsskolen allerede på 1980-tallet hadde et undervisningsopplegg som forberedte betjentene på en kontaktbetjentrolle. De peker på at uteksaminerte kandidater fra KRUS har med seg nye idéer om hva betjentarbeidet skal være og at de dermed også er motivert for den måten å arbeide på som kontaktbetjentordningen legger opp til. Mange poengterer derfor at KRUS gjennom sitt undervisningsopplegg har uteksaminert nye betjenter, som der de var mange nok, har vært viktige lokale endringsagenter. Det blir fremhevet at KRUS kan sies å ha ligget foran utviklingen i etaten, og at betjentene som kom fra KRUS tidligere fikk et virkelighetssjokk. KRUS var dermed med på å berede grunnen for de reformene som kom på 1990-tallet.

De fengslene som har ligget i forkant av utviklingen understreker at de har et inntrykk av at mange tjenestemenn på underordnet nivå i anstalten har hatt en god forståelse og positiv innstilling til kontaktbetjentordningen. Men som kartleggingsrapporten fra kontaktbetjentprosjektet viser, så hjelper det lite dersom ledelsen for anstalten ikke har en slik positiv innstilling. Ledelsen er en viktig forklaringsfaktor. I disse to fengslene stilles derfor spørsmålstegn ved etatsutviklingsprosessens strategi om å la prosessen bare gå i linjen. De mente at det i større grad burde vært utviklet prosjekter som tok seg spesielt av anstalter med ledere som var skeptiske eller av andre grunner hadde problemer med å endre arbeidsform.

På mange måter var det dette som ble gjort da Justisdepartementet i 1999 satte i gang kontaktbetjentprosjektet. I dette prosjektet ble 23 fengsler besøkt, ledere og ansatte ble intervjuet, og det ble gitt tilbud om opplæring. De to fengslene i vårt utvalg som var senest ute med å etablere kontaktbetjentordning, har begge deltatt på opplæring i regi av prosjektmedarbeiderne fra kontaktbetjentprosjektet. Dette har de svært gode erfaringer med. I begge anstaltene beskrives denne opplæringen som svært motiverende. Én av fagforeningene går så langt som til å si at ”den inspirasjonen vi fikk på dette kurset, flyter vi på enda”.

Til slutt må det fremheves at det generelt synes å være en positiv innstilling til kontaktbetjentordningen blant betjentkorpset ute i fengslene. I de fem anstaltene som Statskonsult besøkte ble det klart uttrykt både fra ledere og betjenter at dette var en meningsfull måte å arbeide på. Selv om de fleste innledningsvis starter med å si at fengselsbetjenter egentlig alltid har fungert som kontaktbetjenter, kommer det også frem at de fleste ser klare endringer i måten å arbeide på i forhold til fangene i løpet av de siste 10 årene. Det trekkes frem at det er mer kontakt mellom den innsatte og den ansatte og at denne kontakten er blitt mer systematisert ved at man har fått klare rutiner, retningslinjer og skjemaer å holde seg til. Dette oppfattes som en klar utvikling til det bedre.

Jevnlig opplæring og motivasjon, egnede lokaler til kontaktbetjentarbeid og tid blir fremhevet som viktige faktorer som må være på plass for at kontaktbetjentarbeidet skal fungere.



---

## 5.2 Mål- og resultatstyring sett fra anstaltene

Gjennom samtaler med representanter for anstaltene, understrekes det at fengslene styres på en annen måte i dag enn for 10 år siden. Dette kommer i første rekke til uttrykk gjennom at de stilles overfor klarere mål- og resultatkrav. Gjennomgang av styringsdokumenter gav et inntrykk av at fengslene styres mer gjennom målfastsettelse enn gjennom resultatmålinger. Dette inntrykket blir forsterket gjennom samtaler med representanter for anstaltene.

Statskonsults samtaler med ledere og tillitsvalgte i anstaltene har i første rekke dreid seg om hvordan etatsledelsen har styrt i forhold til hovedmål 2 (det vil si at forholdene skal legges til rette for at den innsatte kan gjøre en egeninnsats for å motvirke et kriminelt handlingsmønster.) Tildelingsbrevene for perioden viser at departementet utformet nye faglige målsettinger og etter hvert stilte krav til resultater knyttet til disse målsettingene. På lokalt nivå blir det fremholdt at de opplever at etatsledelsen har vært tydelige med hensyn til å formidle et budskap om hvilken retning etaten burde utvikle seg og hvilke faglige tiltak som burde prioriteres. Det har imidlertid ikke vært tatt noen grep for å sikre at anstaltene faktisk utviklet seg i den ønskede retningen.

En klar tilbakemelding til Statskonsult fra de fleste anstaltene har vært at det har vært for liten kontakt mellom departementet og anstaltene. Det blir blant annet påpekt at departementet har vist liten interesse for den enkelte anstalten utover å stille krav til rapporteringer. Spesielt representanter for de tidligere landsfengslene etterlyser en klarere orientering fra departementet utover mot ytre etat, for eksempel ved at den enkelte anstalten hadde hatt kontaktpersoner i departementet som hadde et spesielt ansvar for å følge opp anstaltene og som av og til besøkte anstaltene.

Anstaltene har generelt en oppfatning om at departementet er lite opptatt av de rapporterte resultatene. De fengslene som Statskonsult har vært i kontakt med har ikke opplevd å få tilbakemeldinger på resultatrapportene sine og oppnådde resultater synes ikke å ha konsekvenser for neste års målformuleringer og bevilgninger. Ved enkelte fengsler, som har ligget i forkant med hensyn til å iverksette nye faglige mål, er frustrasjonen over dette stor. De savner positive tilbakemeldinger og en sterkere grad av prioritering fra etatsledelsens side basert på mål og resultater. De peker på at denne lave oppmerksomheten virker uheldig på motivasjonen til å fortsette å yte noe ekstra.

Anstaltene etterlyser en større grad av differensiering fra etatsledelsens side i styringen av aktiviteten i ytre etat. Budskapet er at de i større grad burde våget å behandle fengslene ulikt. De peker på at fengsler som har kommet langt i å oppfylle departementets målsettinger, burde ha fått spesiell oppmerksomhet for dette og en vurdering av hva som skulle til for å opprettholde aktiviteten. Mens fengsler som hadde kommet kort burde fått en bistand eller hjelp til å komme videre. Det blir fremhevet at fordi det ikke har vært fokus mot oppnådde resultater, er det heller ingen som har tatt tak i hva som gjør at noen ikke får det til og hvilke tiltak som bør settes inn for å gjøre noe med det.

---

Etatsutviklingsprosessen skulle bidra til at fengslene i mindre grad fungerte som isolerte enheter. På lokalt nivå blir det stilt spørsmål ved om hvor langt man er kommet i å gjøre noe med dette. Det synes å være enighet om at prosessen med et sterkt fokus på målsettinger har ført til at bevisstheten omkring hvordan fremtidens kriminalomsorg skal se ut, har økt. Men det har vært mulig å reservere seg fra å delta i prosessen, og dermed er det fremdeles store variasjoner mellom de ulike anstaltene.

Til slutt må det legges til at bildet av en etatsledelse som utelukkende styrer gjennom målfastsettelse, ikke er helt entydig. Vi har i mindre grad kartlagt hvordan etatsledelsen har vurdert måloppnåelse innenfor resultatmål 1 – effektiv straffegjennomføring. Enkelte utsagn kan tyde på at etatsledelsen har vært mer opptatt av å dokumentere resultater innenfor dette området, og at de også i større grad har reagert på resultatrapporter på forhold som angår økonomi og kapasitetsutnyttelse. Det kan også se ut til at det her er forskjellige erfaringer mellom de tidligere kretsfengslene og de tidligere landsfengslene. Innenfor vårt begrensede utvalg bestående av to landsfengsler og tre kretsfengsler, synes bildet å være at kretsfengslene har hatt mer kontakt med distriktsdirektørene enn hva landsfengslene har hatt med departementet.

### **5.3 Hovedpunkter i kapitlet**

- ?? På lokalt nivå har det vært arbeidet med å innføre nye faglige tiltak som skal bidra til en mer individuelt rettet soning. Men aktiviteten og interessen varierer svært mellom anstaltene, og etatsledelsen har i liten grad vært opptatt av å systematisere opplysninger om denne lokale aktiviteten for å få et bilde av omfanget i etaten.
- ?? Innføringen av nye faglige tiltak fremstår som tilfeldig, i betydningen lite sentralt styrt.
- ?? Fengslenes økonomi, bygningsmessige forhold og andel nyutdannede blir trukket frem som faktorer som kan ha betydning for hvor langt man er kommet i innføringen av nye faglige tiltak i fengslene.
- ?? I anstaltene i vårt utvalg får vi formidlet et inntrykk av at de ansatte gjennomgående er motivert for å ta på seg en kontaktbetjentrolle. Det er også en klar oppfatning om at utdanningen fra KRUS betyr mye for motivasjonen og at en satsing på opplæring er viktig for at man skal lykkes med å innføre ordningen.
- ?? Fengslene styres på en annen måte enn tidligere, og stilles overfor klarere mål og resultatkrav. Det synes imidlertid å være liten fokus på resultatmålinger, og på lokalt nivå får de i liten grad tilbakemeldinger fra etatsledelsen på resultatrapportene.
- ?? Det er liten kontakt mellom anstaltene og departementet. Dette har vært spesielt merkbart for de tidligere landsfengslene.
- ?? Fengslene etterlyser større grad av differensiering fra etatsledelsens side i styringen av ytre etat.

---

## **6 Statskonsults vurdering**

### **6.1 Hva er oppnådd?**

#### **6.1.1 En mer enhetlig og endringsvillig etat**

Statskonsult har gjennom samtaler med tillitsvalgte og ledere, både på sentralt og lokalt nivå, fått formidlet et klart og entydig inntrykk av at kriminalomsorgen har gjennomgått store endringer på 1990-tallet.

Det blir fra mange ulike hold fremhevet at kulturen i etaten er endret fra en misnøyekultur på 1980-tallet, til en mer endringsvillig kultur. Tidligere skjedde en "avlæring" av de nyutdannede når de kom til anstalten. Dette skjer ikke lenger. Det synes å være en generell aksept for målsettingen å arbeide mer i forhold til den enkelte innsatte med tanke på redusert tilbakefall, og det har skjedd store endringer i måten de ansatte behandler de innsatte på. Det synes å være en allmenn oppfatning om at dette medvirker til bedre relasjoner mellom ansatte og innsatte, og derigjennom til bedre sikkerhet. Statskonsult opplever at holdningene som de tilsatte har til de innsatte er meget støttende og positive. En del av denne positive endringen kan sannsynligvis krediteres etatsutviklingsprosessen i kriminalomsorgen.

#### **6.1.2 Felles forståelse for mål, men ulik evne til å realisere dem**

Etaten har to hovedmål. På den ene siden skal den bidra til en effektiv straffegjennomføring, og på den andre siden skal den bidra til rehabilitering av den innsatte i løpet av soningsperioden og derigjennom redusere sjansen for tilbakefall. I løpet av etatsutviklingsprosessen har det skjedd en dreining av fokus over mot en målsetting om å bidra til rehabilitering. Det betyr ikke at oppmerksomheten er tatt vekk fra målsettingen om effektiv straffegjennomføring. Statskonsult har et klart inntrykk av at alle i etaten er opptatt av å understreke betydningen av å vektlegge en effektiv og sikker straffegjennomføring. Samtidig uttrykkes det på alle nivåer et ønske om at man i større grad bør få anledning til å drive et motivasjons- og påvirkningsarbeid overfor de innsatte. Det er en gjennomgående holdning at fengselsvesenet skal kunne gi et tilbud om behandling, ikke bare oppbevaring. Kontaktbetjentordning, fremtidsplanlegging og programvirksomhet blir sett som viktige virkemidler.

Det er imidlertid store forskjeller mellom anstaltene i hvor langt man er kommet med å implementere disse virkemidlene. Når det gjelder gjennomføring, er mye blitt overlatt til anstaltene. Statskonsult finner grunn til å påpeke at departementet gjennom hele etatsutviklingsprosessen fremstår som mer opptatt av politikktutforming og målformulering enn av hvordan målene blir iverksatt ute i etaten. Dette har resultert i at det i dag er store variasjoner mellom anstaltene både med hensyn til hvilke faglige tiltak de har iverksatt og hvordan de har iverksatt disse. Det har vært stort rom for å sette i gang lokale tiltak, og enkelte fengsler har i løpet av de siste årene endret sin soningsfaglige profil ved at kreative og initiativrige ledere har benyttet seg av den muligheten

---

som åpnet seg. Siden den sentrale styringen av iverksettingen synes å ha vært relativt svak, kan det her være en fare i at det vokser frem en spesialisering mellom fengslene som ikke er intendert.

### **6.1.3 Den enkelte anstalten drives fremdeles ut i fra lokale prioriteringer**

En av hovedbegrunnelsene for å sette i gang en etatsutviklingsprosess i kriminalomsorgen, var at etaten fungerte lite samlet. De enkelte fengslene, med sine inspektører/direktører, fungerte i stor grad som sine egne herrer og handlet ut i fra lokale normer.

De fleste Statskonsult har vært i kontakt med uttaler at etaten fremstår som mer samlet i dag enn for ti år siden. Samtidig er det fremdeles mulig å handle ut i fra lokale prioriteringer, selv om disse avviker fra hva som er satt som prioriterte tiltak fra etatsledelsen. Dette blir spesielt tydelig i forhold til hvordan anstaltene har arbeidet for å iverksette tiltak som skal bidra til en mer individuelt tilrettelagt soning. Her har det vært mulig å reservere seg, og i praksis i stor grad drive som før.

Statskonsult finner derfor grunn til å peke på at departementet i mindre grad har vært opptatt av å styre på faglige resultater enn av å vinne forståelse for målsettingene<sup>7</sup>. Fordeling av budsjettmidler har i liten grad vært knyttet til hva den enkelte anstalten skulle oppnå med nye kriminalpolitiske virkemidler. Resultatrapportering har ikke inngått som del av en ”styringsløyfe”: Innmeldte resultater har etter det vi kan se, ikke blitt brukt i styringen av den enkelte anstalten, men har inngått i rapporteringen i budsjettproposisjonen. Historisk betingede forskjeller mellom anstaltene har fått bestå. Det har ikke vært sett på som aktuelt med ombemanning.<sup>8</sup> I det hele tatt har det vært et fravær både av press og av incentiver for å gjøre konkrete forbedringer. I departementets mål- og resultatstyring har målstyringen med andre ord vært mer fremtredende enn resultatstyringen. Dette er for øvrig en generell tendens i statsforvaltningen (se for eksempel Statskonsultrapport 1999:19).

Vi vil i forlengelsen av dette også påpeke at etaten blir stilt overfor svært mange mål som den skal etterleve. Denne undersøkelsen har i første rekke konsentrert seg om de resultatkravene som er satt innenfor en målsetting om å drive rehabilitering. Her finner vi krav om kontaktbetjentordning, sonings-/fremtidsplanlegging og programvirksomhet. I tillegg stilles etaten også overfor resultatkrav i forhold til en hovedmålsetting om å bidra til effektiv og sikker soning. Det å holde budsjettet, ha god kapasitetsutnyttelse og unngå rømminger, unnvikelser og uteblivelser er også målsettinger som er sterkt fokusert fra departementet.

---

<sup>7</sup> Det arbeidet departementet har satt i gang med å sammenstille resultater basert på rapporter fra anstaltene, blir av departementet selv vurdert som for kvantitativt og ”teoretisk”.

<sup>8</sup> Ifølge brevet til alle ansatte (januar 1995) s. 4 var det ikke aktuelt med ombemanning.

---

## 6.2 Hva kan forklare graden av måloppnåelse?

### 6.2.1 Sentralt nivå har hatt liten oppmerksomhet mot gjennomføringen av utviklingstiltakene

Endringsprosessen startet som en organisasjonsutviklingsprosess, men utviklet seg etter hvert til en fagutviklingsprosess. Mange av de tidlige tiltakene var ren organisasjonsutvikling, og informasjonsvirksomheten fra departement mot ytre etat dreide seg om å vinne forståelse for behovet for nye organisasjons- og styringsformer. Samtidig ble nye faglige mål utviklet sentralt, men det ble i liten grad satt i gang prosesser for å implementere dem lokalt. I styringen av etatsutviklingsprosessen har departementet fokusert mye på politikktutforming og mindre på iverksetting av denne politikken ute i etaten. Igangsetting av nye faglige tiltak ble i stor grad initiert lokalt. Først etter at stortingsmeldingen forelå har departementet til en viss grad blitt opptatt av iverksetting. Departementet begrunner dette med at det var viktig å få den politiske klareringen på plass. I etaten er det mange som mener at dette bare gjelder avgrensede deler av endringstiltakene.

John P. Kotter har beskrevet en åttetrinnsprosess for vellykket gjennomføring av endringsprosesser i praksis<sup>9</sup>:

1. Sørge for at alle innser behovet for endring
2. Sette sammen en gruppe som skal lede prosessen
3. Utvikle visjon og strategi for endringsprosessen
4. Formidle visjonen
5. Gjøre det mulig for de ansatte å handle i tråd med visjonen
6. Kortsiktig måloppnåelse
7. Sørge for at omstillingsprosessen ikke dør ut
8. Forankre nye tilnæringer i organisasjonskulturen

Trinn 1–4 ble etter Statskonsults oppfatning i hovedsak håndtert på en meget god måte. Det ble utarbeidet informasjonsmateriell og holdt møter med grunnplanet. Det ble drevet en teamutviklingsprosess på toppnivå og invitert til bred deltakelse fra etatens ansatte. Videre ble det holdt strategikurs med deltakelse fra ledelsen i tjenestemannsorganisasjonene. Tiltaket ”En uke i ytre etat”, der medarbeidere i Kriminalomsorgsavdelingen hospiterte i friomsorgen og fengselsvesenet, er et eksempel til etterfølgelse.

Når det gjelder trinn 5–8, er vår vurdering mer blandet. Tar vi kontaktbetjentordningen som eksempel, har KRUS gjennom sine forsyninger til etaten av personer med både relevante ferdigheter og holdninger, betydd mye for gjennomføringen i praksis. Fortsatt er det imidlertid problemer med skriftligheten i etaten, og i anstaltene er det et udekket etterutdanningsbehov. Departementet har ikke vært offensivt nok mht. å ta konkrete initiativer. Etter Statskonsults vurdering har for mye gjennomføringsansvar vært lagt til anstaltsnivå, som i liten grad har hatt økonomiske incentiver til å iverksette tiltak. Med de stabile rammevilkårene som etaten har, burde det vært mulig å

---

<sup>9</sup> I spidsen for forandringer, Peter Asschenfeldts nye Forlag, 1999 (Leading Change, 1997)

---

sette opp en *riksdekkende plan* for full gjennomføring på et gitt tidspunkt med kvantifiserte måltall for innføring av tiltakene det enkelte året. I en slik plan ville *KRUS' rolle* også måttet stå sentralt. Det er imidlertid positivt at departementet etter hvert fikk kartlagt status for kontaktbetjentarbeidet<sup>10</sup> (i 1999) og gav sentrale definisjoner av og retningslinjer for kontaktbetjentarbeidet og fremtidsplanarbeidet (i 2000).

Etter vår vurdering inneholder samlerapporten fra kartleggingen våren 1999 empirisk materiale som kunne vært grunnlag for å ta et samlet grep på kontaktbetjentordningen fra departementets side høsten 1999. Dette kunne skjedd gjennom rundskriv, opplæringstiltak og tildelingsbrev som gjensidig støttet opp om hverandre. Departementet valgte her å ”ile langsomt”, rundskriv om kontaktbetjentordningen kom først langt uti 2000, og tildelingsbrevet for 2000 sier at full innføring av kontaktbetjentordningen skal skje *på sikt* og at full innføring av soningsplaner er et *langsiktig mål*. I tildelingsbrevet for 2001 er man også relativt tilbakeholden: Antall innsatte som har kontaktbetjent og som soner etter fremtidsplan skal *øke*, og det skal utarbeides *planer i enhetene* for å integrere kontaktbetjentordningen i anstaltsdriften.

Departementet satset ganske ensidig på det lokale engasjementet, det vil si at det på den enkelte anstalten skulle skapes løsninger som støttet opp om de sentrale målsettingene. På den ene siden kan man si at dette er en pragmatisk tilpasning til en relativt selvdrivet etat. Det kan fremme trivselen i en omstillingsprosess at medarbeiderne har mulighet til å påvirke innhold og fremdrift. På den annen side var jo nettopp denne lokale selvstendigheten oppfattet som et problem i en del sammenhenger. Videre vil det kunne skape mistriivsel dersom omstillingen oppleves som for krevende, og man ikke får veiledning og støtte i gjennomføringen ovenfra. Statskonsult antar at en ved i større grad å jobbe med å sikre noen *felles* løsninger kunne kommet lengre. I og med at man ikke hadde noe samlet sentralt grep på gjennomføringen, ble måloppnåelsen svært forskjellig og den fremstår som tilfeldig.

Statskonsult mener derfor at man etter den innledende fasen der departementet informerte om nødvendige endringer og der man inviterte til bred medvirkning (”ideologibyggingfase”), burde gått over til iverksettende fase med konkrete skritt for å oppnå målsettingene (implementeringsfase). Eller for å bruke et annet begrepspar: Mens man i starten hadde en holdningsfokusering (og har lyktes svært godt med dette), burde man på et tidligere tidspunkt og i sterkere grad fått inn systemfokusering.

For eksempel kunne man, når det gjelder de lokale løsningene som dukket opp, på et tidligere tidspunkt ha satt i gang systematisk innhenting av erfaringer, og fra sentralt hold spredd de mest positive erfaringene som modeller til etterfølgelse for andre.

Hvorfor har ikke departementet hatt mer fokus mot iverksetting?

---

<sup>10</sup> Kontaktbetjentprosjektet i 1999 hadde til hensikt å få ordningen til å fungere best mulig i flest mulig fengsler i løpet av 1999.

---

Vi antar at dette kan ha med Kriminalomsorgsavdelingens dobbeltrolle å gjøre, der departementsoppgaver, herunder funksjonen å være politisk sekretariat for statsråden, vil bli prioritert høyere enn en direktoratsoppgave som iverksetting av kontaktbetjentordning. Iverksetting av en slik ordning krever løpende oppfølging der en forholder seg til de resultatene som oppnås. Vi er av den oppfatning at denne typen oppgaver som regel vil bli best ivaretatt dersom de legges utenfor departementsorganisasjonen. I konkurranse med de oppgavene departementet har som politisk sekretariat, vil iverksettingsoppgaver ofte tape både når det gjelder fordeling av ressurser og oppmerksomhet.

En annen mulig forklaring er at departementet for ensidig har forholdt seg til de delene av mål- og resultatstyringsfilosofien som betoner lokal frihet mht. oppgaveløsningen<sup>11</sup>. Men dette er bare ett element innenfor mål- og resultatstyringen. Det er derfor viktig å minne om at mål og resultatstyringen har to siktemål. På den ene siden skal det bidra til en mer effektiv oppgaveløsning ved at lokalt nivå får større frihet i å bestemme hvordan ressurser best kan anvendes for å nå de målene som er satt. På den annen side skal det også bidra til overordnet styring ved at departementet i større grad skal ha oppmerksomheten rettet mot hvilke resultater som nås og justering av mål forhold til dette. Det siste innebærer en systematisk oppfølging av de enkelte virksomhetene i form av resultatmålinger på prioriterte områder, og at denne informasjonen om oppnådde resultater i neste omgang får konsekvenser for hvilke tiltak departementet setter inn i forhold til virksomhetene, både atferdsmessig, organisatorisk og ressursmessig (Christensen og Læg Reid 1997). Innenfor kriminalomsorgen har denne overordnede styringen fra sentralt nivå vært lite fremtredende.

Når det gjelder det valget som ble gjort om å kjøre prosessen i linjen i stedet for som prosjekt, har utviklingstiltak integrert i lederfunksjonen både fordeler og ulemper. Integrering i linjen kan føre til at utviklingstemaene blir for altomfattende og ikke får noe sluttidspunkt. Prosjekter kan på sin side bli for løse fra daglig drift og gjennomføring. I det foreliggende tilfellet burde det vært flere personer i departementet som kunne ha bidratt med hensyn til å drive prosessen på en strukturert måte. Antakelig har ressurs- og prioriterings-spørsmålet her vært mer sentralt enn valget mellom å kjøre prosessen i linjen eller i prosjekt.

Kartleggingsrapporten fra kontaktbetjentprosjektet vektlegger ledelsen ved den enkelte anstalten som svært avgjørende for hvilken skjebne kontaktbetjentordningen har fått. Statskonsult vil påpeke at ved å la iverksettingen utelukkende følge linjeorganisasjonen, blir man svært sårbar for holdningene til de enkelte linjelederne. Dersom departementet i større grad hadde satt av ressurser/ personer i departementet til å følge opp hvordan utviklingstiltakene ble ivaretatt ute i anstaltene, kunne man i større grad få fanget opp anstalter som hadde problemer med iverksettingen, finne årsaksforklaringer til det, og ut i fra det, sette i gang lokale tiltak for å hjelpe anstaltene videre.

---

<sup>11</sup> Jf. Innst. S. nr. 135 (1985/86) Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet: ”Overordnet myndighet fastsetter målene og gir ressursrammene, mens institusjonene gis stor frihet til å finne måter å løse oppgavene på.”

---

## **6.2.2 Fængselsskolen har utdannet betjenter til å ivareta en ny rolle**

Statskonsult vil spesielt trekke frem KRUS og innholdet i undervisningen ved Fængselsskolen, som en viktig endringsfaktor. KRUS har etter manges mening vært i forkant av utviklingen, og har siden slutten av 1980-tallet utdannet betjenter som har vært godt forberedt på en ny rolle. Mange har trukket frem at de nyutdannede opplevde et kultursjokk da de kom ut fra Fængselsskolen og trodde de skulle drive med motivasjons- og påvirkningsarbeid, men møtte en helt annen virkelighet i anstaltene. Disse nyutdannede kan ses som viktige endringsagenter, og har, der de har vært mange nok, spilt en viktig rolle for gjennomføringen av nye kriminalomsorgsfaglige tiltak.

I og med at behovet for nyutdannede fra KRUS er ujevnt og tilfeldig fordelt på anstaltene, slår imidlertid de nyutdannede som endringsfaktor ujevnt ut. KRUS har hatt en målsetting om å etterutdanne samtlige i løpet av en femårsperiode. Dette målet har man ikke nådd, først og fremst fordi denne etterutdanningen ble definert som frivillig, og dette har konsekvenser for den økonomiske kompensasjonen som betjentene har for å delta. Mange planlagte kurs har vært avlyst. Statskonsult har fått opplyst at det i 1999 bare var 27 på etterutdanning.

Kontaktbetjentordningen er de siste fem årene i alle politisk styringsdokumenter blitt fremstilt som et helt sentralt virkemiddel for å nå målet om redusert tilbakefall med større vekt på rehabilitering. Erfaringene viser at holdningen og motivasjonen hos den enkelte betjenten er avgjørende for å få ordningen til å fungere. Dette er grunner som taler for at etterutdanningen burde blitt definert som obligatorisk, og burde blitt fulgt av økonomiske midler fra sentralt hold.

## **6.2.3 En ensidig satsing på lokalt engasjement, uten ressursmessige incentiver**

Etaten har to hovedmål, ett som går på sikker oppbevaring og ett som går på å hindre tilbakefall. Det siste blir det knepet inn på ved ressursknapphet. Det er vårt inntrykk at det er en felles oppfatning i etaten at noen fengsler har mindre ressurser i forhold til klientmassen enn andre. Det er videre enighet om at de bygningsmessige forholdene er svært forskjellige. Anstalter med lite ressurser og dårlig fysisk arbeidsmiljø vil helt klart være mindre aktuelle med hensyn til å innføre ønskede kriminalpolitiske endringer enn anstaltene med bedre ressurser. Departementet synes å ha vært av den oppfatning at ressurser skal omfordeles innen anstalten, og ikke mellom anstaltene. ”Omfordelingsansvaret” er dermed lagt svært langt nede i etaten, og etatsledelsen og distriktsdirektørene har sluppet å ta populære avgjørelser.

Etter Statskonsults mening burde det ha vært etablert ressursmessige incentiver for å få anstaltene til å agere i samsvar med ønskede endringer. For eksempel



---

slik at de som iverksetter endringer som kan minske tilbakefall, får tilført ressurser fra andre eller fra en sentral reservepott.<sup>12</sup>

En omfattende omstillingsprosess som omfatter endringer både i tankemåter og arbeidsprosesser må ta tid. Her kan det være en fordel at man – slik det skjedde i kriminalomsorgen – i starten utviser smidighet, for eksempel ved å starte med de motiverte, åpne for lokalt engasjement og ikke være redd for at det blir lokale variasjoner. På den annen side må man ikke gå så langt at lokale variasjoner fører til unødig ressursbruk i utviklingsarbeidet, treg fremdrift og til at forskjellene skaper praktiske problemer.

Ressursfordelingen mellom institusjonene må oppleves som rettferdig og støtte opp om oppnåelse av målsettingene for etaten. De institusjonene som ønsker å drive med utviklingsarbeid med forankring i politisk vedtatte målsettinger må belønnes i budsjettprosessen.

Ut fra intervjuer og besøk ved noen anstalter vil vi si at følgende faktorer på anstaltene har betydning mht. om kontaktbetjentordning innføres:

- ?? Trekk ved klientellet – behov for aktiv sikkerhet
- ?? Trekk ved personalet (alder, utdanningsnivå, holdninger)
- ?? Budsjett (bemanningfaktor, bygningsmessige forhold)
- ?? Turnusordninger

Disse faktorene må det tas hensyn til ved fastlegging av ambisjonsnivået og iverksetting av tiltak i den enkelte anstalten, og det vil i den forbindelse kunne oppstå dilemmaer i forhold til andre viktige utviklingstiltak.

Etaten har gjort mye når det gjelder holdninger, både gjennom departementets signaler og ekspedisjonssjefens engasjement, og gjennom utdanningen på KRUS som har forsynt etaten med medarbeidere med de riktige holdningene. Mange i etaten vil imidlertid si at man alltid har drevet arbeid som ligner på kontaktbetjentarbeid, og at det som mangler når man skal innføre kontaktbetjenter og soningsplaner over hele linjen, er en ressursmessig tilrettelegging, blant annet med hensyn til etterutdanning, turnus og bygningsmessige forhold. Statskonsult mener at ressursproblematikken i relasjon til innføring av kontaktbetjentordningen i for stor grad har vært overlatt til det lokale nivået.

### **6.3 Konklusjoner og anbefalinger**

- ?? Det er Statskonsults inntrykk at det i løpet av 1990-tallet har skjedd store endringer i ideologi og tenkemåter i etaten som til dels kan tilskrives den etatsutviklingsprosessen som ble satt i gang av Justisdepartementet i 1993/94. Det ble fra etatsledelsens innledningsvis satt i gang mange

---

<sup>12</sup> Tidligere ble deler av bevilgningen til etaten holdt tilbake for å dekke opp institusjonenes budsjettoverskridelser. Dette medførte dårlig budsjett disiplin, og denne ordningen ble derfor avskaffet. Det er imidlertid beholdt en ordning med reserver til viktige oppfølgingsområder etter kriminalomsorgsmeldingen. Dette er oppstartmidler, mens drift av nye tiltak må dekkes innenfor det ordinære budsjettet.

---

parallele tiltak for å bevisstgjøre de ansatte i ytre etat og å skape oppslutning om endringsprosessen, og etaten fremstår som mer samlet i dag enn for ti år siden. Det synes også å være stor oppslutning om nye faglige tiltak som skal bidra til en mer individuelt tilrettelagt soning. Statskonsult vil også fremheve det meget positive klientsynet som hersker i etaten.

- ?? Iverksettingen av nye mål og tiltak har i stor grad blitt overlatt til det enkelte fengselet. Det har vært en tro på at tiltak skulle vokse frem nedenfra. Nye idéer skulle få tid til å modnes og under iverksettingen skulle det i størst mulig grad tas hensyn til lokale behov. Statskonsult vil understreke at en slik strategi der man i starten åpner for stort lokalt handlingsrom og starter med de mest motiverte, kan være svært fornuftig i en organisasjon som i utgangspunktet er splittet og der man kan regne med at det vil være store forskjeller på motivasjonen. Når det i dag, åtte år etter, synes å være stor forståelse for etatsutviklingsprosessen lokalt og få negative erfaringer som er knyttet til denne, kan det skyldes denne gradvise og smidige implementeringen.
- ?? Statskonsult mener likevel at for mye gjennomføringsansvar har vært lagt til lokalt nivå, og mener at departementet med fordel kunne ha styrt iverksettingen av nye faglige tiltak på en strammere måte. Anstaltene har ikke hatt nok økonomiske incentiver til å iverksette tiltak og etatsledelsen kom sent i gang med å utvikle retningslinjer, maler og opplæringstiltak. Resultatet er blitt store variasjoner fengslene i mellom i hvor langt de er kommet. Statskonsult mener at en ved å jobbe mer med å sikre noen felles løsninger kunne kommet lenger, og anbefaler at det nå lages en landsdekkende opplæringsplan for fengselsbetjenter slik at alle settes i stand til å være kontaktbetjenter som bistår med fremtidsplanarbeid. Kostnadene som anstalten får ved å gjennomføre sin del av opplæringsplanen bør finansieres ved øremerkede midler på regionnivå.
- ?? Statskonsult antar at det manglende fokuset mot iverksetting kan ha å gjøre med Kriminalomsorgsavdelingens dobbeltrolle. Avdelingen skal både ivareta departements- og direktoratsoppgaver. Med innføring av et nytt regionnivå har man fått et samordnende nivå utenfor departementet. I den grad dette innebærer at direktoratsoppgaver blir flyttet fra departementet til regionnivået, vil vi anta at forholdene kan ligge bedre til rette for en mer systematisk styring av ytre etat.
- ?? Et ønske om å få en mer målstyrt etat var ett utgangspunkt for etatsutviklingsprosessen. Statskonsult har merket seg at fengslene styres på en annen måte enn tidligere, og stilles overfor klarere mål- og resultatkrav. Denne undersøkelsen viser imidlertid at det har vært liten fokus på resultatmålinger, og på lokalt nivå har de i liten grad fått tilbakemeldinger fra etatsledelsen på resultatrapportene. Statskonsult vil derfor anbefale at regionnivåets styring av den enkelte etaten bør bli mer spesifikk enn både hva departementets styring med landsfengslene har vært og hva fengselsdistriktenes styring av kretsfengslene har vært. En utfordring for det nye regionnivået vil derfor være å sørge for at det skjer en mer systematisk vurdering av resultater fra lokalt nivå og å bruke disse aktivt i styringen av

---

den enkelte anstalten, for eksempel ved at de anstaltene som bemanningsmessig, bygningsmessig og utdanningsmessig og har de beste forutsetningene for å iverksette nye faglige tiltak, får konkrete resultatmål som er mer ambisiøse enn de anstaltene som har dårligere forutsetninger.

- ?? I en etat som fengselsesvesenet ligger det også godt til rette for sammenligninger mellom de ulike anstaltene, og her bør det være store muligheter til å dra nytte av hverandres erfaringer. Dette potensialet synes ikke å ha blitt utnyttet godt nok, og også her bør det ligge muligheter for forbedringer for det nye regionale nivået.
- ?? Ett av problemene ved starten av prosessen var en lite enhetlig etat. Selv om etaten i dag fremstår som mer samlet, har Statskonsult merket seg at det fremdeles er store forskjeller mellom anstaltene, og på enkelte områder kan disse forskjellene ha blitt større i løpet av etatsutviklingsprosessen. Det har vært stort rom for lokalt engasjement og kreativitet. For en del fengsler har dette lokale engasjementet ført til at fengselet etter hvert har endret sin faglige profil og klientsammensetning, men uten at dette synes å ha vært gjenstand for strategiske beslutninger på sentralt nivå.



---

## Litteratur

### Bøker og rapporter

Christensen T. og Læg Reid, P (1997): "Forvaltningspolitikk – mot New Public Management?" i T. Christensen og M. Egeberg (red): *Forvaltningskunnskap*. Tano

Hansen, Wilhelm Meek 1999 (red): *Fengselsbetjent, kompetanse – kontakt – fremtid*. Kommuneforlaget

Kotter, John P. (1999) *I spidsen for forandringer*, Peter Aschenfeldts nye Forlag.

Wister, Ole A. (1997): *Enkelte trekk ved norsk fengselshistorie*. KRUS Dokumentasjon og debatt nr 2/97.

Storvik, Birgitte Langslet (1999) *Håndbok i fangesaksbehandling*. KRUS-håndbok. Kriminalomsorgens utdanningssenter.

Statskonsultrapport 1999:19 Erfaringer med mål og resultatstyring i statsforvaltningen.

Statskonsultrapport 1993:10 Analyse av de internadministrative tjenestene i kriminalomsorgen .

### Politiske dokumenter

NOU 1984: 2 Utdanning for arbeid i kriminalomsorgen

NOU 1993:32 Nytt fundament for friomsorgen

Lov om fengselsvesenet (12.12.1958 nr. 7)

Høringsutkast – lov om gjennomføring av straff, Justisdepartementet 14.3 2000

St. meld. nr. 27 (1997–1998) Om kriminalomsorgen

St. prp. nr. 1 (1993–1994) Justis- og politidepartementet

St. prp. nr. 1 (1994–1995) Justis- og politidepartementet

St. prp. nr. 1 (1995–1996) Justis- og politidepartementet

St. prp. nr. 1 (1996–1997) Justis- og politidepartementet

St. prp. nr. 1 (1997–1998) Justis- og politidepartementet

St. prp. nr. 1 (1998–1999) Justis- og politidepartementet

St. prp. nr. 1 (1999–2000) Justis- og politidepartementet

Budsjettinnst. S nr. 4 (1993–1994) Innstilling fra justiskomiteén om bevilgninger på statsbudsjettet for 1994

Innst. S. nr 135 (1985/86) Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet.

---

## **Annet materiale**

Etatsutviklingsprosessen i kriminalomsorgen – en kort oversikt over noen viktige momenter/faser (Notat. Udatert, upaginert)

Etatsutvikling – en prosess som omfatter mange (”Brevet til alle” fra Justisdepartementet 11. januar 1995)

Forum, fagblad for ansatte i kriminalomsorgen. Utgitt av Norsk fengsels- og friomsorgsforbund (NFF)

Ny start – hva er det? (Notat)

Resultatrapportering 1998 – kriminalomsorg i frihet – Justis- og politidepartementet

Resultatrapportering 1998 – kriminalomsorg i anstalt – Justis- og politidepartementet

Resultatrapport for Bergen landsfengsel for perioden 01.01.–31.08.00

Resultatkrav for 2000 – måloppnåelse for Søndre fengselsdistrikt per 31.08.00

Rundskriv G-70/2000 Retningslinjer for kriminalomsorgens arbeid med fremtidsplanlegging

Rundskriv G-61/2000 Retningslinjer for kontaktbetjentordningen

Årsrapport 1999 – Kriminalomsorgsavdelingen

Samlerapport fra kartleggingen av kontaktbetjentarbeidet, våren 1999

Tildelingsbrev for kriminalomsorg i anstalt for årene 1994–2000

Tildelingsbrev for kriminalomsorg i anstalt for årene 1994–2000

Tildelingsbrev til regionene i kriminalomsorgen for 2001

Videokassetter om kontaktbetjentordningen: ”På riktig spor?” og ”Fengselsbetjent, kompetanse – kontakt – fremtid”, utgitt av KRUS

---

## REFERANSER

<b>Tittel:</b>	Etatsutvikling i kriminalomsorgen - evaluering av en omstillingsprosess
<b>Forfattere:</b>	Peter Bøgh og Eivor Bremer Nebben
<b>Statskonsults rapportnummer:</b>	2001:11
<b>Prosjektnummer:</b>	535
<b>Prosjektnavn:</b>	Evaluering av etatsutviklingsprosessen i kriminalomsorgen
<b>Prosjektleder:</b>	Eivor Bremer Nebben
<b>Oppdragsgiver:</b>	Kriminalomsorgens utdanningscenter
<b>Resymé:</b>	I rapporten gis en beskrivelse av etatsutviklingsprosessen i kriminalomsorgen og en vurdering av hvilke grep som har fungert godt og hva som har fungert mindre godt.
<b>Arbeidsområde:</b>	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input checked="" type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
<b>Emneord:</b>	omstilling, etatsutvikling, målstyring, kriminalomsorg, fengselsvesenet, kontaktbetjent, fremtidsplaner
<b>Dato:</b>	27.04.01
<b>Sider:</b>	52
<b>Utgiver:</b>	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO