



Fakultetet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

Stortingsmelding nr. 37 (2007-2008) og avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform

Hvordan og i hvilken grad har avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen påvirket mulighetene for å bruke straff slik den er påtenkt i dag?

Fredrik Ånestad Rør

Masteroppgave i Statsvitenskap STV-3900 November 2022



Sammendrag

Hensikten med denne studien var å undersøke hvordan avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen har påvirket mulighetene for å bruke straff slik den er påtenkt i dag. St.meld.nr.37 (2007-2008) satte et nytt ambisjonsnivå for hvordan kriminalomsorgen skulle være. Tidlig i St.meld. nr. 37 (2007-2008) blir det presisert at stortingsmeldingen ønsker en balansert straffegjennomføringspolitikk som skal legge til rette for et godt liv utenfor anstalten. Regjeringen Solbergs avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (ABE-reformen) fra 2015 har i den forbindelse blitt omdiskutert, ettersom fagforeninger, fengselsledere og direktør ved Kriminalomsorgsdirektoratet i ettertid har uttrykt bekymring direkte knyttet til reformen. Bekymringene dreier seg om den økonomiske situasjonen til kriminalomsorgen, som hevdes er en direkte følge av ABE-reformens faste budsjettkutt.

De empiriske funnene i oppgaven er basert på gjennomføringen av en dokumentanalyse, hvor det undersøkes i sentrale dokumenter, rapporter, innstillinger og utvalgte artikler som omhandler St.meld.nr.37 (2007-2008) og hvordan ABE-reformen kan ha påvirket retningen som St.meld.nr.37 ønsket å jobbe mot i ettertid. Den teoretiske forankringen i oppgaven tar utgangspunkt i instrumentell og institusjonell teori, og organisasjonsperspektivene instrumentelt organisasjonsperspektiv, den hierarkiske varianten som springer fra den instrumentelle teorien og kulturelt organisasjonsperspektiv. Det er brukt ulike perspektiver for å få innsikt i hendelsesforløpet som er over flere år, for å betrakte situasjonen fra flere sider og ved ulike forklaringsfaktorer.

Formålet med straff og målsettingen ved straffegjennomføringen har vært stabil gjennom tidsperioden som har blitt undersøkt i oppgaven, men midlene for å nå målene endret seg med tiden. Det konkluderes med at fokuset i større grad har endret seg. Stortingsmeldingen hadde et klart fokus på innholdet i straffegjennomføringen. Gjennom ABE-reformen utfordres dette fokuset ettersom omorganisering, avbyråkratisering og budsjettkutt har hatt en betydelig innflytelse på kriminalomsorgens kurs.

Forord

Masteroppgaven har vært en lang og krevende prosess, og endelig kan jeg både si at jeg er fornøyd med resultatet og takknemlig for at jeg har fullført en masterutdanning. Ved flere anledninger har jeg tenkt at jeg aldri kom til å fullføre mastergraden. Tiden har vært preget av både mye frustrasjon og mestringsfølelse. Jeg er takknemlig for alle som har hjulpet meg underveis, hvor veileder Synnøve Jenssen har gitt meg konstruktive tilbakemeldinger underveis i skriveprosessen som jeg setter stor pris på.

Jeg vil også rette en stor takk til Bjørn Krogsrud som har gitt meg et detaljert og oversiktlig innblikk i Kriminalomsorgen, hvor hans erfaringer og innspill har vært til stor hjelp underveis i skriveprosessen. Jeg kommer nok aldri til å glemme fremstillingen av “Krogsruds hus”.

Innholdsfortegnelse

1.0 Introduksjon.....	1
1.1 Begrepsavklaring.....	1
1.2 Problemstilling.....	3
1.3 Teoretisk rammeverk og metodiske valg	5
1.4 Tidligere forskning.....	6
2.0 Kriminalomsorgens historie.....	7
2.1 St. Meld nr. 37	10
2.2 Bakgrunnen for forslagene i meldingen	11
2.3 ABE-reform.....	12
3.0 Teoretisk forankring.....	14
3.1 Implementeringsteori.....	14
3.2 Instrumentelt perspektiv og tilnærming	15
3.2.1 Forventninger til den instrumentelle tilnærmingen.....	17
3.2.2 Hierarkisk variant av det instrumentelle organisasjonsperspektivet.....	18
3.2.3 Forventninger til den hierarkiske varianten.....	19
3.3 Institusjonell tilnærming.....	19
3.4. Det kulturelle organisasjonsperspektivet.....	20
3.4.1 Forventninger til det kulturelle perspektivet.....	22
3.5 Organisasjonsperspektivenes relevans.....	23
4.0 Metode.....	24
4.1 Dokumentanalyse.....	25
4.2 Begrensninger ved dokumentanalyse.....	26
4.3 Kilder	26
4.3.1 Stortingsmelding.....	26
4.3.2 Årsrapporter.....	26
4.3.3. Andre rapporter, innstillinger og proposisjoner	26
4.3.4 Samlet utvalg av dokumenter og rapporter.....	29
4.3.5 Publisert litteratur.....	30
4.3.6 Nettartikler.....	30
4.3.6.1 Samlet utvalg av nettartikler.....	31
4.4 Datakvalitet.....	32

4.4.1 Reliabilitet og validitet.....	32
4.5 Kritikk metode av den metodiske framgangsmåten.....	33
5.0 Innholdet i St.Meld nr. 37 og årene etter.....	33
5.1.Tilbakeføringsgarantien	33
5.2 Normalitetsprinsippet.....	37
5.3 Programvirksomhet.....	38
5.4 Nærhetsprinsippet.....	41
5.5 Regjeringsskifte og soningskø	41
5.6 Progresjonssoning og nedleggelse av åpne anstalter	42
5.6.1 Økningen i bruk av elektronisk kontroll.....	45
5.7 Analyse av driftssituasjonen i Kriminalomsorgen etter ABE-reform.....	46
5.8 Hvilke effektiviseringstiltak har Kriminalomsorgen gjort?.....	50
5.9 Meld.St.nr39 – hva var nytt?	57
6.0 Analyse.....	59
6.1 Innledning.....	59
6.2 Fra den instrumentelle tilnærmingen.....	59
6.2.1 En tydeligere økonomisk terminologi?.....	60
6.2.2 Analysen av driftssituasjonen er rasjonell.....	61
6.3 Et hierarkisk-instrumentelt perspektiv.....	62
6.3.1 Omorganiseringsforslag til stortingsbehandling.....	62
6.4 Forventningene fra et samlet rasjonelt ståsted	63
6.5 Fra et kulturelt perspektiv.....	64
6.5.1 Deltakelse i beslutningsprosesser	64
6.5.2 En mer samstemt opposisjon.....	66
6.5.3 Analysen av driftssituasjonen er ikke utelukkende rasjonell.....	68
7.0 Avslutning.....	69
7.1 Oppsummering.....	69
7.2 Konklusjon.....	70
8.0 Litteraturliste.....	71

Innledning

Straff og synet på straff er noe som har utviklet seg betydelig de siste hundre årene. Hva er egentlig straff? I 1977 definerte Høyesterett straff som *“et onde som staten tilføyer en lovovertreder på grunn av lovovertrædelsen, i den hensikt at han skal føle det som et onde.”* via Norsk Retstidende 1977, s 1207 (Andenæs 2004, s 10). Rent historisk, er oppfatningen av hva som er forbrytersk atferd svært kulturbetinget. Bare for 500 år siden kunne mennesker i Norge bli henrettet for handlinger og utsagn som det i dag ikke ville bli tatt ut tiltale for. Selv om man isolert sett får lite utbytte av å sammenligne straff fra flere hundre år siden til i dag, ettersom samfunnet besitter et annet verdisett enn tidligere, er det interessant å se på hvordan straff og synet på straff har endret seg over tid. Det var ikke før på starten av 1800-tallet at innesperring og avsondringstraff, som ligner på dagens bruk av fengsler ble aktivt brukt som straff. Det eksisterte festninger som lignet fengsler hvor det ble plassert lovforbrytere på 1700-tallet, men det var mer et slaveri enn et fengsel. Frihetsberøvelse var ikke hoveddelen av straffen, det var det straffarbeidet som var. Frihetsberøvelsen ble derfor et produkt av slaveriet, og ikke sett på som en straff i seg selv. Det var som nevnt først på 1800-tallet at innesperring og frihetsberøvelse ble sett på som en straff alene. Isolasjon ble hverdagen for mange straffedømte, og ble sett på som et bra verktøy for å forhindre uheldig innflytelse fra andre straffedømte ved samme anstalt.

I dag har bruken av straff i Norge et klart fremtidsrettet formål. Dersom man ser til straffegjennomføringsloven som trådte i kraft i 2001 blir straff ved paragraf §2, beskrevet som følgende: *“Straffen skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet og som innenfor disse rammene sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold.* (Straffegjennomføringsloven, 2001) Rehabilitering og ønsket om å forhindre ny kriminalitet har etterhvert blitt fokuset ved straffegjennomføringen. Stortingsmelding nr.37 (2007-2008) var et produkt av denne nytenkningen i kriminalomsorgen. Stortingsmeldingen var et resultat av nytenking og et langvarig prosjekt for å få best mulig måte legge til rette for en straffegjennomføring som har fokus på formålet med straffen. Stortingsmeldingen var et politisk håndverk utredet på bakgrunn av Soria Moria-erklæringen som var den politiske plattformen til regjeringen

Stoltenberg II, hvor budskapet var at straff som virker er avgjørende for å bekjempe kriminalitet og for å trygge samfunnet.

I dag er det ikke lenger store diskusjoner om hva straff er, eller hva formålet med straffen skal være. I dag er heller fokuset på hva som er med på å *forhindre* det fremtidsrettede formålet med straffen. Regjeringen Solbergs avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform (ABE-reformen) fra 2015 har i den forbindelse vært omdiskutert, ettersom fagforeninger, fengselsledere og direktør ved Kriminalomsorgsdirektoratet i ettertid har uttrykt bekymring direkte knyttet til reformen. Bekymringene dreier seg om den økonomiske situasjonen til kriminalomsorgen, som hevdes er en direkte følge av ABE-reformens faste budsjettkutt. Flere fengsler rapporterer om at budsjettkuttene fører til at det blir mindre midler til å drive rehabiliterende arbeid, blant annet gjennom programvirksomhet.

Men hvordan og i hvilken grad har ABE-reformen påvirket mulighetene for å bruke straff slik den er påtenkt i dag? Det er det som skal undersøkes nærmere i denne oppgaven. Temaet for oppgaven blir dermed å se nærmere på hva som var budskapet i Stortingsmelding nr. 37 (2007-2008) forkortet (St.Meld. nr. 37) og om ABE-reformen har påvirket eller hindret retningen som stortingsmeldingen ønsket at kriminalomsorgen skulle arbeide mot.

1.0 Introduksjon

I dette kapitlet skal bakgrunnen for Stortingsmelding nr 37 (2007-2008) (St. Meld nr. 37) presenteres, kort hva som var bakgrunnen for stortingsmeldingen, og hvilke grunnidealer som lå bak Kriminalomsorgsmeldingen. I dette kapitlet skal det også ses nærmere på ABE-reformen, det skal presenteres bakgrunnsinformasjon og ses nærmere på hva som førte til at ABE-reformen ble innført i kalenderåret 2015. Det skal undersøkes hva som var det politiske grunnlaget for reformen, og hva som var målet med avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen. For å kunne si noe om hvordan ABE-reformen har påvirket Kriminalomsorgen, og om den har hindret eller påvirket retningen som St.Meld nr. 37 (2007-2008) ønsket å jobbe mot, er det avgjørende å først få et innblikk i hva som var bakgrunnen for reformen fra et politisk standpunkt.

1.1 Begrepsavklaring

Før det skal sees nærmere på hva som var budskapet og bakgrunnen for St.meld.nr 37 (2007-2008) og ABE-reformen, er det nødvendig å gjøre rede for hvordan oppgaven velger å definere begrepene, og hvordan prosessen til en stortingsmelding fungerer. For hva er egentlig en stortingsmelding? *Stortingsmeldinger* brukes når regjeringen vil presentere saker for stortinget uten forslag til vedtak (stortinget.no, 2022). En stortingsmelding er en rapport til stortinget om arbeid som er gjort innenfor et spesielt felt, eller drøfting av fremtidig politikk på det feltet (ibid). Når stortingsmeldingen er ferdig og komiteen bak meldingen har sluttført sitt arbeid, avgir komiteen en innstilling. (stortinget.no, 2022). Innstillingen knyttet til St.meld.nr. nr. 73 er Innst. S. nr. 169 (2008–2009). I innstillingen presenterer de ulike partiene sine politiske standpunkt som omhandler temaet som diskuteres, samtidig som de ofte fremmer forslag til vedtak. Dette kalles for en *komitebehandling* (ibid). Det siste punktet i prosessen er *debatt og vedtak*. Her kommer det frem hva det endelige vedtaket blir. Vedtaket i korthet knyttet til St.meld.nr. nr. 37 (2007-2008) ble beskrevet slik:

“Stortinget har drøftet en melding fra Regjeringen om kriminalomsorgen. Et hovedbudskap i meldingen er at straff som virker er avgjørende for å bekjempe kriminalitet og trygge samfunnet. Straffen må være slik at tilbakefallet til ny kriminalitet blir mindre. Dette betyr at en må rehabilitere bedre” (Stortinget.no, 2009)

Prosessen blir med utgangspunkt i oppgaven presentert i følgende rekkefølge, som en illustrasjon steg for steg:

1. **Stortingsmelding:** St.meld.nr. 37 (2007-2008) blir presentert av regjering Stoltenberg II i Stortinget (2007-2008).
2. **Komitebehandling:** Innst. S. nr. 169 (2008–2009) hvor partiene presenterte sine standpunkt.
3. **Debatt og vedtak:** Vedtaket var i samsvar med innstillingen, og ble ferdigbehandlet i Stortinget 28.04.2009.

I denne oppgaven kommer St.meld.nr.37 (2007-2008) til å bli behandlet som en politisk beslutning om en ønsket politikk. Stortingsmeldingen ble fattet av politikere og en regjering som ønsket at kriminalomsorgen skulle gå i en bestemt retning, som skal presenteres fortløpende i oppgaven. Grunnen til at oppgaven velger å definere stortingsmeldingen slik, er at det vil være nesten umulig å måle hvordan avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen har påvirket implementeringen av stortingsmeldingen i helhet. Det vil i større grad være nyttig å se på hvordan ABE-reformen har påvirket eller hindret retningen som stortingsmeldingen ønsket at kriminalomsorgen skulle jobbe mot.

Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen ble presentert i Sundvolden-plattformen i 2013 (Statsministerens kontor, 2013). Sundvolden plattformen var den politiske plattformen for regjeringen Solberg, som besto av partiene Høyre og Fremskrittspartiet (FrP). Denne politiske plattformen konstaterte at samfunnet måtte bli mindre byråkratisk, og at fellesskapets ressurser måtte utnyttes mer effektivt for å sikre alle innbyggere velferdstjenester av god kvalitet (ibid). Ideene i Sundvolden-plattformen la grunnlaget for at ABE-reformen senere ble introdusert og innført i statlig sektor i kalenderåret 2015. Det kan argumenteres for at ABE-reformen ikke nødvendigvis er en reform, men et verktøy for å styre politikken i en bestemt ønsket retning hvor avbyråkratisering og effektivisering var målet. ABE-reformen vil i denne oppgaven på samme måte som stortingsmeldingen bli behandlet som en ønsket politikk av den daværende regjeringen. Oppgaven velger å definere St.meld. nr. 37 (2007-2008) og ABE-reformen som skal undersøkes nærmere som en ønsket politikk, for å lettere undersøke hvordan den ene kan gå på bekostning av den andre.

1.2 Problemstilling

Den rød-grønne regjeringens St.meld.nr. 37 (2007-2008), *Straff som virker - mindre kriminalitet - tryggere samfunn (Kriminalomsorgsmelding)*, ble presentert i statsråd den 26.09.2008. Samtidig som den ble presentert i statsråd, var det en stor markering i Oslo fengsel, der justisminister Knut Storberget samt tre andre statsråder var til stede for å markere det gjennomgående samarbeidet bak meldingen. Bare noen få måneder senere, i februar, hadde Justiskomiteen fremmet stortingsmeldingen i Stortinget (Hammerlin, 2021 s 369). St.meld.nr.37 (2007-2008) var den tredje i rekken av stortingsmeldinger om kriminalpolitikken og kriminalomsorgen. Rekken av kriminalomsorgsmeldinger startet ved den kontroversielle meldingen til Inger Louise Valle, som justisminister Knut Storberget tok mye inspirasjon fra i St.Meld nr. 37 (2007-2008). Det var viktig for den daværende regjeringen å ta vare på kontinuiteten i verdigrunnlaget og de humane idealene som var etablert i Valles Kriminalmelding og i 1990-tallets stortingsmeldinger (Hammerlin, 2021 s 371). En annen grunnleggende formell basis var den nye straffegjennomføringsloven som ble innført i 2001, som beskrives senere. Tidlig på 2000-tallet var det mye forskningsarbeid om fangenes levekår og helsemessige problemer både før og etter de kom i fengsel, som åpenbart fikk en stor betydning for det faglige og politiske innholdet i meldingen (ibid). Stortingsmeldingen har spesielt fokus på rehabilitering og en straffegjennomføring som tilrettelegger og forbereder domfelte på et liv uten kriminalitet. St.meld.nr 37 (2007-2008) satte et nytt ambisjonsnivå for hvordan kriminalomsorgen skulle være. Tidlig i St.meld. nr. 37 (2007-2008) blir det presisert at stortingsmeldingen ønsker en balansert straffegjennomføringspolitikk som skal legge til rette for et godt liv utenfor anstalten der følgende faktorer trekkes frem: *Samfunnsmessig sikkerhet og trygghet, Mindre tilbakefall, Bedre rehabilitering, Fleksibilitet innenfor den idømte straffereaksjonen, En mer planmessig gjennomføring av straffen med koordinering og kontinuitet og Tilbakeføringsgarantien* (Hammerlin, 2021 s 374)

Første gang ideene bak Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) blir presentert, var som nevnt i Sundvolden-plattformen i 2013. (Statsministerens kontor, 2013) Sundvolden plattformen var den politiske plattformen for regjeringen Solberg, som besto av partiene Høyre og FrP. Denne politiske plattformen konstaterte at samfunnet måtte bli mindre byråkratisk, og at fellesskapets ressurser måtte utnyttes mer effektivt for å sikre alle innbyggere velferdstjenester av god kvalitet. Ideene i Sundvolden-plattformen la grunnlaget for at ABE-reformen senere ble introdusert og innført i statlig sektor i kalenderåret 2015.

ABE-reformen ble beskrevet i budsjettdokumentet som ble lagt frem i Stortinget, og reformen innebar årlige kutt i bevilgningene til statlig sektor med et formål om å skape en mer effektiv og mindre byråkratisk offentlig sektor. (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2014). Som nevnt ble ABE-reformen innført i 2015, og har siden vært en fast del av budsjettarbeidet i offentlig sektor med et årlig kutt mellom 0.5 og 0.8%.

Både NFF (Norsk fengsels- og friomsorgsforbund) og KDI (Kriminalomsorgsdirektoratet) har i senere tid uttrykt bekymringer rundt ABE-reformen i Kriminalomsorgen. Etaten har rapportert om kutt på mellom 250-300 millioner kroner siden ABE-reformens inntog i 2015 (Nina Hanssen, 2022). Visjonen til kriminalomsorgen er “straff som virker” og verdiene som de ansatte jobber for er mer *åpenhet, trygghet og nytenkning*. Men dersom man skal føle seg trygg, mener Aase, som er leder i Norsk fengsels- og friomsorgsforbund, at det trengs mer ressurser (ibid). Man kan på mange måter si at mediebildet av kriminalomsorgen etter innføringen av ABE-reformen har vært todelt. På den ene siden vises effektiviseringen av kriminalomsorgen frem på en positiv måte, ved økt aktivisering og en soningskø som har gått betraktelig ned. På den andre siden har man fagforeningen som uttrykker bekymring aktivt i mediene, hvor det pekes på dårligere tilbud til de innsatte og redusert bemanning som en direkte konsekvens av kutt i etatens bevilgning. Kriminalomsorgen skal uavhengig av hvilken regjering som styrer, forholde seg til den gjeldende stortingsmeldingen men må samtidig ta høyde for de faste budsjettkuttene. Det er hvordan innføringen av ABE-reform påvirker eller forhindrer hva Stortingsmeldingen ønsker å jobbe mot, som skal undersøkes nærmere i denne oppgaven.

Problemstillingen blir som følger: Har ABE-reformen påvirket retningen som St.meld.nr. 37 (2007-2008) ønsket at kriminalomsorgen skulle arbeide mot?

1.3 Det teoretiske rammeverket og metodiske valg

Målet for oppgaven er å se nærmere om ABE-reformen i ettertid har påvirket retningen kriminalomsorgen i form av St.meld.nr. 37 (2007-2008) skulle jobbe mot. Det vil derfor være nyttig å se til redegjørelser, ambisjoner og planer som St.meld.nr.37 (2007-2008). hadde for å si noe om hvordan avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen kan ha påvirket den ønskelige politiske retningen. Stortingsmeldingen forteller om hvilken retning Kriminalomsorgen skal gå. Ettersom de ulike regjeringene mest sannsynlig har prioritert forskjellig fra hverandre, vil dette påvirke Kriminalomsorgen i forskjellig grad. Denne oppgaven tar utgangspunkt i instrumentell og institusjonell teori, og forskjellige organisasjonsperspektiver som er instrumentelt organisasjonsperspektiv, den hierarkiske varianten som springer fra den instrumentelle teorien og kulturelt organisasjonsperspektiv. Det er brukt ulike perspektiver grunnet at dersom man ønsker å skaffe seg innsikt i et hendelsesforløp over flere år, vil det være fornuftig å betrakte situasjonen fra flere sider og perspektiver. Det vil også være nyttig å bruke forskjellige perspektiver for å gi et bedre bilde på hva en organisasjon er, hvordan organisasjoner på ulike vis kan operere og hvordan de kan endres ved hjelp av forskjellige former og metoder for implementering. Først skal det redegjøres for hovedresonnementene i de ulike perspektivene, før det deretter forsøkes og operasjonalisere dem slik at de blir empirisk forskbare, og kan bidra til å besvare oppgavens problemstilling.

Det er valgt å bruke dokumentanalyse som metodisk framgangsmåte, for å besvare oppgavens problemstilling. Kvalitativ metode i form av en dokumentanalyse er ofte godt egnet til å avklare uavklarte temaer nærmere (Jacobsen (2015)). Ved hjelp av en dokumentanalyse undersøkes sentrale dokumenter, rapporter, innstillinger og utvalgte artikler som omhandler St.meld.nr.37 (2007-2008) og hvordan ABE-reformen kan ha påvirket eller hindret retningen i ettertid.

I denne oppgaven vil implementeringsstudie være det mest egnede for å besvare problemstillingen. Ettersom det har flere regjeringsskifter etter stortingsmeldingen i 2007-2008, kan vi anta at dette har satt sitt preg på hvilken politikk som har blitt implementert i Kriminalomsorgen, men også kanskje på hvilken måte den har blitt implementert. Veien fra et

formelt vedtak på et styrerom, til at vedtaket har gitt den organisatoriske praksisen nye rutiner og funksjoner er viktig i implementeringsstudiet.

1.4 Tidligere forskning

En stortingsmelding, og derfor også St.meld.nr. 37 (2007-2008), er et omfattende dokument som inneholder flere elementer. Et hovedbudskap i St.meld.nr. 37 (2007-2008) er at straff som virker er avgjørende for å bekjempe kriminalitet og trygge samfunnet. Meldingen presiserer at straffen må være slik at tilbakefallet til ny kriminalitet blir mindre. Dette betyr at en må rehabilitere bedre. På bakgrunn av budskapet, presenterer meldingen hvilket menneskesyn og ideer etaten har på flere områder som straffegjennomføring, rehabilitering, rettssikkerhet og likebehandling. Som et resultat har St.meld.nr.37 (2007-2008) blitt presentert flere begreper som blant annet tilbakeføringsgaranti, normalitetsprinsipp og nærhetsprinsipp. En stortingsmelding er som nevnt et omfattende dokument, og i dag finnes det lite forskning tilknyttet temaet som belyses i denne oppgavens problemstilling. Ettersom meldingen er omfattende, er det likevel flere områder i meldingen som har blitt undersøkt og forsket på.

“Hard mot det harde, myk mot det myke” er en bok som er skrevet av Yngve Hammerlin som ble publisert i 2022. Boken tar for seg det norske fengselssystemet fra 1950 frem til idag. Boken tar for seg blant annet St.meld.nr 37 (2007-2008) og dens grunnideer. Yngve Hammerlin presenterer også sine egne kritiske refleksjoner til meldingen, og hvilke utfordringer den hadde, blant annet gjennom ulike begrep og begrepskritikk. *En Stille Revolusjon - Norsk fengsel- og Friomsorgsforbund 1918-2018 (1. utgave)* av Jan Erik Østlie har bidratt til å få et historisk innblikk i etaten, og danner grunnlaget for redegjørelsen av kriminalomsorgens historie innledningsvis i oppgaven, hvor også diverse nettartikler supplerer til innholdet i bøkene.

Som det skal ses nærmere på i oppgaven, valgte Erna Solbergs regjering å innføre ABE-reformen. Etter oppdrag fra justis- og beredskapsdepartementet gjennomførte Oslo Economics i 2018 en analyse av driftssituasjonen i Kriminalomsorgen. Analysen skulle se på eventuelle konsekvenser av reformen, og hvordan kriminalomsorgen har jobbet med effektiviseringskravene som var pålagt. Analysen konkluderer med at ABE-reformen ikke har hatt vesentlige konsekvenser for sikkerhet og tjenestetilbud i etaten. Samtidig poengteres det

at dersom effektiviseringskuttene blir opprettholdt og overlates til lokalt nivå, vil det måtte gjennomføres innsparinger som vil gå på bekostning av både sikkerhet og tilbud til de innsatte (Oslo Economics 2018). Analysen blir aktivt brukt i oppgaven, ettersom den direkte påpeker hvilke følger ABE-reformen kan ha for driftssituasjonen i Kriminalomsorgen.

2.0 Kriminalomsorgens historie

Før det skal ses nærmere på St.meld.nr. 37 (2007-2008), er det viktig å se på hva historien bak meldingen faktisk er. Det skal derfor redegjøres for Kriminalomsorgens historie, og noe av det som ses på for å være mest relevant for min oppgave, rent historisk. *(i forlengelse av innledningen)*

På begynnelsen av 1800-tallet var det norske straffesystemet preget av gjengjeldelse og straffarbeid (Sandvik, 2015). Dette betydde at alvorlige forbrytelser ble straffet med opphold på slaveriet i Akershus, der de innsatte gikk rundt i jern og uniformer som gjorde dem lett gjenkjennelige i byen. De innsattes straffarbeid var å utføre anleggsarbeid rundt i byen, og i tillegg til å være synlige, kunne man også høre der de vandret til og fra, for jernkjettingene klirret for hvert skritt dem tok (Ringvej, 2015). Besøkende fra andre land reagerte på dette, og syntes at de innsattes synlighet i samfunnet var barbarisk. Men hele poenget med nettopp dette var for å være en stadig påminnelse for hva straffen kunne være for å utføre kriminelle handlinger (ibid).

De som sonet for mindre strenge straffer derimot, ble plassert i det som kalles for et tukthus. Her sonet også de kvinnelige innsatte. Norge hadde mange kriminelle på denne tiden, kanskje litt også fordi det å stjele et brød var belagt med strenge straffer, samtidig som det var en nødvendighet for mange fattige (Ringvej, 2015). Tidlig på 1800-tallet var tukthuset fullt av mennesker som hadde falt utenfor samfunnet uten å egentlig ha gjort noe galt, hvert fall sett fra dagens øyne. Tiggere og fattige mennesker fikk tak over hodet mot at de jobbet fra fire om morgenen, til klokken ni om kvelden. Ettersom tukthusene ble mer og mer fylt opp, ble også forholdene uutholdelige. De innsatte sov i sovesaler under svært uhygieniske forhold (ibid).

Dette var en av årsakene til at Tukthusets mål om å være en forbedringsanstalt, ikke ble oppfylt. Myndighetene ønsket derfor å reformere fengselsvesenet ved inspirasjon fra den nye Philadelphia-modellen (Ringvej, 2015). Denne modellen gikk ut på at innsatte skulle bli

forvart på eneceller, og strengt isolert. Hensikten ved en slik soning var at de innsatte skulle angre på sine forbrytelser. De skulle heller ikke ha kontakt med andre innsatte, i fare for å bli påvirket i negativ forstand (Svendsen, 2017). Gjennom denne reformasjonen av fengselsvesenet, fikk vi det som kalles for Botsfengslet. Det het botsfengsel, for de innsatte skulle sone “bot og bedring” i strenge kår. Botsfengslet i Norge sto klart i 1851 i Christiania. Botsfengselet var ment for å være et mer humant alternativ til tukthuset, fordi det var lagt stor vekt på at de innsatte skulle tilbake i samfunnet. Derfor skulle isolasjon være et middel for å la de innsatte reflektere over sine handlinger samtidig som de skulle ta et oppgjør med seg selv (Ringvej, 2015). Det skulle bygges totalt fem botsfengsler i Norge, men det ble bare med det ene. Beslutningen ble tatt på bakgrunn av at prosjektet ikke fungerte slik man hadde sett for seg, og man gikk også bort i fra Philadelphia-modellen som et resultat av dette. Istedenfor fysisk avstraffelse, så ble man altså heller satt i mørke eneceller i flere dager. Dette eksperimentet viste seg å være lite vellykket, ettersom det ble rapportert om daglige selvmordsforsøk (ibid). Den psykiske lidelsen skulle være et bedre alternativ til den fysiske, men det var nok heller motsatt. Ettersom prosjektet og utbyggelsen av flere botsfengsler ble skrotet, ble det heller bygget flere små fengsler på starten av 1860-tallet. Disse småfengslene ble bygget i distriktene, blant annet i Larvik, Horten og Kristiansund.

I 1915 sto Opstad Tvangsarbeidsanstalt klar i Hå kommune på Jæren. Opstad Tvangsarbeidsanstalt ble etablert som et sted som skulle ta hånd om mennesker som forstyrret “den offentlige ro og orden”, som det het. Dette var hovedsakelig personer som var alkoholikere og levde som løsgjengere, omstreifere eller uteliggere (Stiftelsen Norsk Skogmuseum, 2014). Målet med tvangsarbeidsanstalten var å få dem som var her, til å lære seg å leve mer “velordnede” liv. Men hva gjorde de under selve oppholdet? Opstad Tvangsarbeidsanstalt besto av om lag 3 600 dekar. Her drev man med åkerbruk, gartneri og husdyrbruk ved blant annet stall, storfefjøs, sauefjøs og grisehus. Dette var også behandlingsopplegget til de innsatte. Arbeidsleirer var et anerkjent virkemiddel i arbeidet med sosiale avvikere på starten av 1900-tallet. Senere kom slike institusjoner som Opstad tvangsarbeidsanstalt under kraftig kritikk, noe som var årsaken til at institusjonen ble avvirket i 1970 (ibid)

1970-tallet skulle vise seg å være banebrytende for Kriminalomsorgen på flere måter. Kriminalmeldingen fra 1978 er et godt tegn på nettopp dette. Hovedfilosofien i daværende justisminister Inger Louise Valles kriminalmelding fra 1978 (St. Meld nr. 104), var at

hevntanken måtte forsvinne, og at reaksjoner måtte baseres på et humant straffenivå (Nadheim, 2006). Både Inger Louise Valle og hennes kriminalmelding møtte store reaksjoner og diskusjon da den kom. Inger Louise Valle ønsket å se kriminalitetsbekjempelsen i et bredere perspektiv, og ønsket derfor å legge frem en stortingsmelding som kunne hjelpe til å diskutere utviklingen av kriminalitet i sammenheng med samfunnsforholdene, menneskenes holdninger og den enkeltes personlige og sosiale situasjon (ibid). Budskapet i meldingen var i grove trekk at dersom man skal redusere kriminaliteten i samfunnet, må vi også gjøre noe med de grunnleggende samfunnsforholdene. Her argumenterte meldingen for at kampen om kriminalitet ikke bare angår justismyndighetene, men for alle de departementene som har fagfelt som berører justisfeltet (St.meld.nr.37 (2007-2008), s 34). Selv om denne stortingsmeldingen vakte strid og diskusjon da den kom, er flere av forslagene over tid har blitt virkeliggjort. For eksempel så vi allerede i 1984 de første forsøkene med samfunnstjeneste som var foreslått tilbake i Inger Louises Stortingsmelding nr 104 fra 1978. Denne meldingen tok også til orde for forvaltningssamarbeid på alle nivåer, fra departement til kommunale etater (ibid).

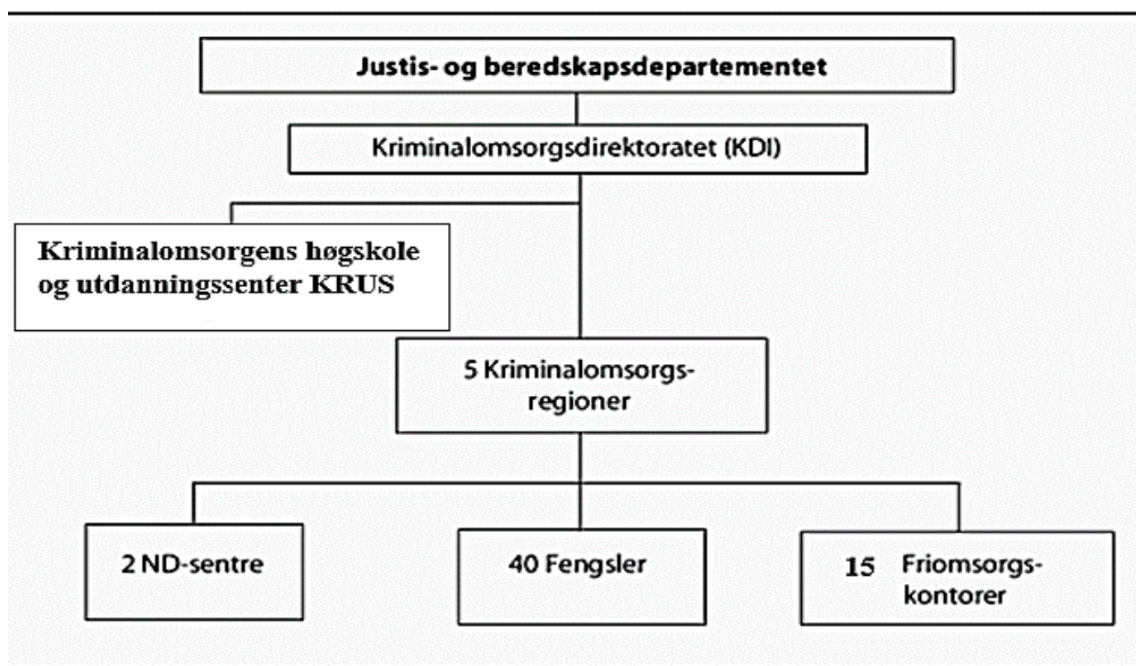
Regionaliseringen og straffegjennomføringsloven i 2001 kan være et resultat av nettopp denne nytenkningen som St.meld.nr.104 presenterte. Regionadministrasjonene ble etablert ved årsskiftet i 2001, og målet ved dette nye leddet i kriminalomsorgen var blant annet å etablere gode indre strukturer og god styringsdialog mellom regionene og driftsenhetene (regjeringen.no, 2002 s 7). Man ville bygge opp kompetanse i regionen, og starte prosessen med å utvikle en felles organisasjonskultur for friomsorg og fengsel (ibid). Regionaliseringen skulle også etablere en god dialog mellom forvaltningssamarbeidspartene

Den nye organisasjonsstrukturen betydde at man fikk tre nivåer: sentralt nivå med Justisdepartementet, det nye regionale nivået og det lokale nivået med de enkelte fengslene og friomsorgskontorene. Argumentet for å innføre et nytt regionalt ledd, var for å sette departementet i bedre stand til å utøve sine primære funksjoner. Man fikk totalt seks regioner der hver enkelt skulle ledes av en regiondirektør med administrasjoner som var fysisk adskilt fra fengslene (Østlie, 2018 s 310-311). 1. mars 2002 trer den nye straffegjennomføringsloven i kraft. Det førte til flere endringer. Hybelhus blir til overgangsboliger. Benevnelser som landsfengsel og kretsfengsel er historie, nå heter det bare fengsel. Det ble også foreslått at forvaring kunne idømmes etter én alvorlig kriminell handling, tidligere var det satt et krav om flere tidligere kriminelle handlinger. Kriminalomsorgen skulle i det nye særreaksjonssystemet

ha ansvaret for forvaringsordningen, men ikke for de utilregnelige som ble idømt tvungent psykisk helsevern eller omsorg. Det ble derfor besluttet at Ila sikringsanstalt skulle bli forvaringsanstalt (Østlie, 2018, s 323).

For oppgaven vil det også være nødvendig å se på hvordan organisasjonsstrukturen ser ut for kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen var i 2013 organisert på følgende måte: Justis- og beredskapsdepartementet, KDI, fem regioner og et lokalt nivå med driftsenheter som besto av 40 fengsler, 15 friomsorgskontorer og to sentre for narkotikaprogram med domstolskontroll (også kalt ND-sentre) (Stortinget, 2015).

Figur 1. Organisasjonskart over kriminalomsorgen



Kilde: Justis- og beredskapsdepartementet

2.1 Stortingsmelding nr.37

Knut Storberget, som var justisminister under både planlegging og presentasjon av St.meld.nr. 37 (2007-2008) viste tidlig at han var engasjert i kriminalomsorgen og de innsatte. Hans engasjement skapte også tillit i etaten, og den nye meldingen skulle ta mål av seg til “å sy sammen kriminalomsorgens virksomhet til en mer helhetlig strategi” samt “å nedfelle en del grunnleggende verdier og prinsipper” som det blir beskrevet i *Hard mot det harde, myk mot*

det myke (Hammerlin, 2021 s 369). Storberget ønsket en mer progressiv kriminalomsorgspolitik, med reformer innenfor det som politisk sett var mulig å gjennomføre. Meldingen var tenkt som en symbolsk, politisk og faglig markering, som Storberget tidlig ga uttrykk for at skulle være i Inger Louise Valles ånd (ibid). I motsetning til Valles kriminalmelding tilbake i 1984, ble St.meld.nr.37 (2007-2008) møtt med en mer avventende tilnærming, og en viss optimisme blant fagmiljøene. Det ble ansett som viktig å ta vare på kontinuiteten og de humane idealene som var etablert i Valles stortingsmelding, som også var tatt videre i Stortingsmeldingene på 1990-tallet. Yngve Hammerlin påpeker at det dessuten også skulle bygges videre på Odd Einar Dørums verdimarkeringer, som var den forrige regjeringens justisminister. (Hammerlin, 2021s 371). En grunnleggende formell basis i dette arbeidet, var den nye straffegjennomføringsloven, og 2000-tallets forskningsarbeid om fangenes levekår og helsemessige problemer fikk stort fokus og betydning for både det faglige og politiske innholdet i St.meld.nr. 37 (2007-2008) (ibid).

2.2 Bakgrunnen for forslagene i meldingen

I St. Meld nr. 37 (2007-2008) står det at bakgrunnen for meldingen er Soria Moria erklæringen, som var den politiske plattformen for Stoltenbergs regjering II (St.meld.nr. 37 (2007-2008) s 7). Soria Moria erklæringen uttrykker regjeringens standpunkt på sentrale politiske områder i samfunnet – der kriminalomsorgen er et av områdene som det pekes på. Men hva sier egentlig Soria Moria erklæringen om Kriminalomsorgen? Soria Moria erklæringen peker på flere områder hvor det er behov for reformer i kriminalomsorgen. Utvikling og forbedring er to begreper som regjeringen hadde et særlig fokus og sikte på (ibid). Et av hovedbudskapene i meldingen er at straff som virker er helt avgjørende for å bekjempe kriminalitet samt å trygge samfunnet. Med dette menes det at straffen må være slik at et tilbakefall til ny kriminalitet blir mindre. Dette innebar blant annet at man skulle rehabilitere bedre. Ettersom det er et høyt antall med svært korte dommer så er dette en utfordring i seg selv, og over halvparten av dommene da Stortingsmelding 37 (2007-2008) ble vedtatt var på under to måneder (St.meld.nr. 37 (2007-2008) s 7). Derfor beskriver meldingen at en god rehabilitering krever fleksibilitet innenfor rammene av den idømte straffereaksjonen. Det krever samtidig en mer planmessig gjennomføring av straffen, der kontinuitet og koordinering av tiltak i en «sømløs» straffegjennomføring, uten skott mellom fengsel og friomsorg, og med et tett samarbeid med andre virksomheter (St.meld.nr 37. (2007-2008) s 7). Regjeringens tilbakeføringsgaranti skal viderefører denne tankegangen ut i samfunnet med nødvendig oppfølging (ibid).

Meldingen påpeker at rettssystemet i Norge utvikles i samspill med det internasjonale samfunnet. Det vil si at vi er i større og mindre grad bundet av internasjonale konvensjoner, rekommandasjoner og standarder. Norge ønsker å være et forbilde når det gjelder å ivareta menneskerettighetene (St.meld.nr. 37 (2007-2008) s 7-8). Flere internasjonale organisasjoner er med stor tyngde med på å utforme rammene for straffegjennomføring i Norge, når det er sagt er Norge en aktiv deltaker i internasjonalt samarbeid, både i de store regionale eller verdensomspennende organisasjonene, eller bilateralt med utvalgte land (ibid, s 8). Meldingen påpeker at vi påvirker de normene som utvikles, og vi bidrar på et praktisk plan til å utvikle straffegjennomføringen i andre land. I meldingen gjøres det også rede for en del internasjonale regler som Norge må ta hensyn til, og det gis en oversikt over norsk deltakelse i internasjonalt arbeid på kriminalomsorgens område (ibid).

Som nevnt var regjeringens mål ved stortingsmeldingen at straff skal gjennomføres slik at færre lovbrøtere begår nye kriminelle handlinger etter endt soning. Da kreves det en endring i kvaliteten i straffegjennomføringen til det bedre, hvor meldingen beskriver at ikke bare kjennskap til den historiske utviklingen er viktig (St.meld.nr.37 (2007-2008) s 8). Grundig kunnskap om hvordan straff skal gjennomføres i dag har også stor betydning. Stortingsmeldingen reiser også spørsmålet om dagens straffepraksis virker godt nok. Her henvises det til om lovbrøtteren reduserer eller slutter med sine kriminelle handlinger som følge av straffen som gis, som er noe som stortingsmeldingen ønsker å undersøke (ibid).

2.3 ABE-reformen

Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) ble innført som en fast del av budsjettarbeidet i Erna Solbergs regjering ved årsskiftet til 2015 (Prop 1, 2020-2021). Denne reformen skulle gi intensiver til en mer effektiv statlig drift og skulle skape handlingsrom for å finansiere satsinger. Dette skulle gjøres gjennom å kutte 0,5 prosent av alle driftsutgiftene av statlige virksomheter (Oppegaard 2019). I etterkant har ABE-reformen forblitt, og blitt videreført gjennom å øke kuttraten til 0.6 prosent i 2015, 0.7 prosent i 2016, 0.8 prosent i 2017, 0.7 prosent i 2018 og tilbake til 0.5 prosent i 2019. (Oppegaard, 2019) ABE-reformen er inspirert av OECDs anbefalinger og erfaringer fra andre nordiske land, samt Australia og New Zealand (ibid). Ordningen har i disse landene vist at den kan føre til effektivisering, men at effektiviseringen har avtatt over tid (ibid). Samtidig har effektiviseringspotensialet hatt en nedadgående kurve. Denne nedadgående kurven i

effektiviseringspotensialet har skjedd parallelt med at virksomhetene har blitt mer og mer effektivisert. De fastsatte kuttene har derfor resultert i at enkelte virksomheter har måttet kutte i personell og/eller begrense de tjenestene som tilbys (Oppegaard, 2019).

Det kan være vanskelig å poengtere hvilke følger budsjettkuttene får, både når det gjelder tjenestekvalitet og effektivitet, ettersom det er flere prosesser som påvirker driften av virksomhetene. Flere virksomheter kan allerede ha stått i omorganiseringsprosesser eller budsjettkutt, som ikke nødvendigvis er relatert til ABE-reformen (Oppegaard, 2019). Dersom man tar utgangspunkt i at ABE-kuttene har vært lik for alle virksomheter, altså at den årlige kuttraten var på mellom 0.5 og 0.8%, vil ABE-reformen påvirke statlige virksomheter på ulike vis. Ulike virksomheter har ulike budsjett. Noen vil derfor oppleve disse kuttene mindre, og det vil ikke ha en betydelig innvirkning på arbeidet som gjøres (Oppegaard, 2019). I andre statlige virksomheter, der det økonomiske spillerommet allerede er minimalt, vil disse kuttene oppleves som store (ibid). Så hvordan tilpasser de statlige virksomhetene med lite økonomisk spillerom seg til disse kuttene? Undersøkelser gjort av FAFO viser til at ABE-reformen fører til redusert bemanning, omorganisering og effektivitet. FAFOs undersøkelser viser til at det mest brukte tiltaket for å håndtere ABE-reformen i statlige virksomheter, er ved å la være å erstatte ansatte som går av med pensjon eller slutter i stillingen (Oppegaard, 2019).

I rapporten blir også tidsaspektet vektlagt. For enkelte statlige virksomheter var ABE-reformen betydelig lettere å forholde seg til de første årene (Oppegaard, 2019). ABE-reformen bidro til å effektivisere deler av virksomhetene som trengte en oppfriskning. Gjennom å ikke ansette ved naturlig avgang, sentralisere oppgaver, kutte som ved for eksempel reiser og å gjøre kutt i virksomhetenes felles- og støttetjenester kunne man gjøre økonomiske kutt som ikke gikk utover kjerneaktiviteten. Over en lengre periode på flere år, vil det derimot bli vanskeligere å skjerme kjerneaktiviteten samtidig som man opprettholder tjenestekvaliteten. FAFOs rapport viser til at ABE-kuttene har ført til at flere statlige virksomheter har måttet redusere bemanningen, samtidig som flere må kutte i tjenestetilbudet (ibid). ABE-reformen som statlig styringsredskap skal etter intensjonen skape en mer effektiv offentlig sektor, samtidig som det jobber for mindre byråkrati. Reformen som et tiltak i seg selv, gir statlige virksomheter automatiske økonomiske kutt, samtidig som de gir virksomhetene frihet til hvordan disse kuttene skal håndteres (FAFO-rapport 2019: 36). Ettersom det ikke er noen spesifikke vedtak som legger føringer for hvilke områder i virksomhetene de økonomiske kuttene skal skje, beskriver rapporten at det kan skape

spenninger. Det kan skapes spenninger ettersom politikerne selv ikke nødvendigvis kan gjøres ansvarlige for kuttene i hver enkelt virksomhet, eller konsekvensene av de økonomiske kuttene som gjøres i dem. Som en følge av dette, kan man oppleve at det blir spenning mellom virkemiddel og resultat (FAFO-rapport 2019: 36). På samme side, kan man også argumentere for at det er organisasjonene eller bedriftene selv som kjenner til de beste mulighetene hvor det kan tas økonomiske kutt, og at det er en pådriver for at de rette økonomiske beslutningene blir tatt.

3.0 Teoretisk forankring

I dette kapittelet skal det teoretiske rammeverket som er valgt til forskningen i denne oppgaven presenteres. Oppgaven tar for seg det instrumentelle perspektivet, den hierarkiske varianten som springer fra instrumentell teori og det kulturelle organisasjonsperspektivet. Den hierarkiske varianten som springer fra den instrumentelle teorien, er valgt i tillegg til det generelle instrumentelle organisasjonsperspektivet, for varianten tilbyr og gir forskningen en annen innfallsvinkel og bruker andre forklaringsfaktorer som kan være nyttige for forskningen.

3.1 Implementeringsteori

Begrepet implementering kommer opprinnelig fra et engelsk låneord som omhandler iverksettelsen og/eller gjennomføringen av en beslutning (Winter og Nielsen 2008). Samtidig kan implementering også forstås som strategier og virkemidler for å nå ulike reforms mål samt å realisere tiltak. Implementering av politikk, som for eksempel tiltak og retningslinjer i en stortingsmelding gjøres ofte i et samspill mellom ulike aktører og interessenter (ibid). Noe som ofte karakteriserer implementeringsprosesser, er deres kompleksitet. Kompleksitet kan tolkes på flere vis, blant annet gjennom at implementeringsprosesser ofte trenger flere forsøk på å oppnå ønsket resultat. Implementeringsprosesser kan derfor også gjennomføres på ulike vis, for eksempel gjennom de ulike teoretiske organisasjonsperspektivene som kort har blitt nevnt, og som skal redegjøres for ytterligere fortløpende. De ulike organisasjonsperspektivene gir forskjellige synspunkter og besitter ulike tiltak for å forstå implementeringsprosesser. Det kan være alt ifra forventinger til hvorfor implementeringsprosesser oppstår og utløses, hvordan de forløper og hva som sannsynligvis vil være utfallet av implementeringsprosessen. I implementeringsteorien, kan man si at et hovedskille går mellom å studere Stortingsmeldingens og ABE-reformens grad av måloppnåelse gjennom en ovenfra-og-ned

studie (top-down), eller en nedenfra-og-opp (bottom-up) der man studerer hvordan Kriminalomsorgen har løst de oppdragene og målene som var påtenkt.

3.2 Instrumentelt perspektiv og tilnærming

Innenfor instrumentell teori, oppfattes organisasjoner som redskaper for oppgaveløsning (Røvik, 1998). Det instrumentelle perspektivet, også kalt det rasjonelle organisasjonsperspektivet er på mange måter det mest tradisjonelle perspektivet, med det mest etablerte synet på organisasjoner og hvordan endringer implementeres. Dette perspektivet er sentimentet i det rasjonalistisk – økonomiske hjørnet av samfunnsvitenskapen og har sin opprinnelse fra blant annet Webers klassiske administrasjonsteori, Taylors Scientific Management og Williamsons transaksjonskostnadsteori (Røvik, 1998, s 31). Organisasjonens struktur er fundamental, ettersom det er strukturens oppbygning som kan hjelpe oss å forstå hvordan organisasjonen fungerer innvendig (ibid).

Karakteristisk for det instrumentelle organisasjonsperspektivet er at organisasjoner ses på som et effektivt redskap for effektiv produksjon og blant annet implementering av tjenester (Røvik, 1998). Legitimiteten til organisasjonen avgjøres også av dens rasjonalitet. I et instrumentelt organisasjonsperspektiv legger man til grunn at organisasjoner som et instrument eller redskap, er utformet til å nå bestemte mål. Siden organisasjoner ses på instrumenter som er konstruert til å implementere effektivt, er reformer forventet til å gjennomføres med god effekt (Scott 1998, s 37). Gjennom dette perspektivet vil også implementeringsfasen gå slik den er påtenkt.

Organisasjonens formelle struktur er noe som vektlegges tungt i dette organisasjonsperspektivet (Røvik, 1998). Med formell struktur, menes konkrete rutiner og regler innenfor organisasjonens hierarki som er med på å styre oppførsel og handlinger innad i organisasjonen. Den formelle strukturen eksisterer med en påtenkt påvirkningskraft med å skape en forutsigbarhet for de ansatte i organisasjonen. Formålet ved en slik formell struktur er å skape en objektivitet, et regelstyrt og formelt forhold mellom ansatte i organisasjonen. (Scott & Davis 2016). En viktig forklaringsfaktor til de reformene som finner sted i organisasjoner som befinner seg i offentlig sektor, vil derfor være politisk ledelse og andre aktørers bevisste valg og intensjoner, slik de blant annet kommer til uttrykk gjennom formelle strukturer (Christensen mfl., 2017, s. 25). Selv om ulike beslutningstakere opererer innenfor det samme systemet, har ulike beslutningstakere ofte ulike mål. Hva som er mest

formålseffektivt, avhenger av hvilke formål som skal oppnås. En av årsakene til dette, er at politikere fra ett parti kan ha andre mål enn politikere fra et annet parti (NOU 2015:14, s 41) Som kjent var det Stoltenberg II regjering som la frem St.meld.nr. 37 (2007-2008), og Erna Solbergs regjering som innførte faste budsjettkutt i offentlig sektor i form av ABE-reformen. I rasjonell teori og teorien om rasjonelle valg, vil aktøren alltid velge det alternativet som gir best utfall for han eller hennes ønsker og oppfatninger. Med andre ord er det viktig å bemerke seg partiets mål for å forstå deres rasjonalitet (ibid). Ulike tankemessige og institusjonelle forhold kan sette rammer for hvor rasjonelle aktørene kan være. Normalt, deles rasjonalitet i ulike underkategorier hvor politisk rasjonalitet er den ene av dem, og godt egnet for å utforske nærmere i denne oppgaven. Politisk rasjonalitet vektlegger at preferansene er politisk påvirket som gjør at aktørene vil vurdere alternativer ulikt selv om alle er så rasjonelle som mulig (NOU 2015: 14) Som en følge, bruker det politiske rasjonelle mennesket informasjon strategisk for å fremme egne interesser, og antar at alle andre aktører gjør det samme (ibid).

Den instrumentelle tilnærmingen deles i organisasjonsteorien ofte videre i to forskjellige perspektiver, ved henholdsvis et hierarkisk perspektiv, og et forhandlingsperspektiv. Det hierarkiske perspektivet vektlegger ledelsens kontroll og rasjonell kalkulasjon, mens forhandlingsvarianten har et større fokus på rom for kompromiss og variasjon i organisasjonen (Christensen et al., 2015). Et viktig skille mellom de to variantene er hvordan mål og retningslinjer for hvordan man skal utfylle organisasjonens oppgave skapes. Forhandlingsvarianten fremholder at organisasjonens mål blir til gjennom forhandling, diskusjoner og kompromisser mellom de ulike interessentene, mens den hierarkiske varianten legger opp til at mål blir fremmet fra hierarkisk høye posisjoner, som skal videre implementeres nedover i organisasjonen (Christensen et.al, 2013). I denne oppgaven, vil den hierarkiske varianten av det instrumentelle organisasjonsperspektivet være mest relevant til å se nærmere på i tillegg til det generelle instrumentelle organisasjonsperspektivet, ettersom kriminalomsorgen befinner seg i et politisk landskap bestående av en formell struktur hvor Justis- og beredskapsdepartementet og KDI legger føringene for hvordan kriminalomsorgen skal operere, som vist i organisasjonskartet tidligere i oppgaven.

3.2.1 Forventninger til den instrumentelle tilnærmingen

Innføringen av Stortingsmeldingen (St.meld.nr. 37 (2007-2008)) og reformer som for ABE-reformen i den offentlige forvaltning, henger på mange måter sammen med det instrumentelle organisasjonsperspektivet i form av en overbevisning om at de påtenkte målene kan nås gjennom en bevisst planlegging, styring og klar arbeidsdeling. De ulike regjeringene vil i dette organisasjonsperspektivet forvalte de øvrige økonomiske midlene på best mulig måte ut ifra sine preferanser. Dermed blir det Kriminalomsorgen og departementene som er involverte sin oppgave å gjennomføre tiltak i tråd med Stortingsmeldingen og ABE-reformen i etterkant, i form av de samfunnsøkonomiske og politisk-ideologiske målsetningene. Videre vil kriminalomsorgen ifølge instrumentelle tilnærmingen, ha en god organisasjonsutforming som fører til måloppnåelse.

Som nevnt tidligere, legger St.meld.nr. 37 (2007-2008) føringer for hvordan Kriminalomsorgen skal jobbe og drive. Sett fra organisasjonsperspektivet, vil da implementeringen sees på, og beskrevet som instrumentelt. Det gjøres en vurdering av politikerne i deres bestemte regjeringer, om hva som lønner seg for Kriminalomsorgen. Det kan eksempelvis være fra nettopp Stoltenbergs II regjering som la frem St.meld.nr 37 (2007-2008), eller Erna Solbergs regjering fra 2015 som innførte ABE-reform og økonomiske kutt i alle statlige virksomheter, som derfor også berørte Kriminalomsorgen. Om man legger til grunn at Kriminalomsorgen følger prosedyrene, som skal være oversiktlige og strukturerte - så er sannsynligheten stor for at reformene eller konseptene som blir tatt i bruk, kommer til å fungere omtrent som man hadde forutsett. ABE-reformen vil ikke påvirke negativt på målene og retningslinjene som er satt av St.Meld nr. 37 (2007-2008). I et instrumentelt organisasjonsperspektiv, vil det lønne seg om prosessen foregår i en såkalt top-down tilnærming, slik at kunnskapen på best mulig måte kan kombineres med organisasjonens styrke. (Røvik 2007, s 50) beskriver denne implementeringsprosessen som en form for instrumentell installasjon.

Samtidig, er det verdt å bemerke seg innflytelsen som regjeringsskifte har hatt for kriminalomsorgen. Ved regjeringsskifte vil man kunne anta at det politiske blikket har rettet seg i større grad mot besparinger og effektiviseringskrav i form av ABE-reformen. En forventning vil derfor være at man gjennom politisk rasjonalitet vil se tydeligere at det er et

større fokus på besparinger og effektivisering på bakgrunn av ABE-reformen, og at det vil påvirke retningen som St.meld.nr. 37 (2007-2008) ønsket å jobbe mot.

3.2.2 Hierarkisk variant av det instrumentelle organisasjonsperspektiv

Den hierarkiske varianten vektlegger som nevnt ledelsens kontroll, men også ledelsens evne til å styre organisasjonen ved at makt og autoritet er gitt ut fra hierarkiet i organisasjonen, som er samlet øverst (March og Olsen 1983). Drivkraften og som kanskje er det viktigste som bidrar til å styre organisasjonen fremover, er evnen og viljen ledelsen har til å iverksette mål for organisasjonen. Det hierarkiske perspektivet ser på organisasjonen som noe enhetlig, altså et samlet redskap hvor organisasjonens formelle trekk bidrar for ledelsen til å utøve styring gjennom en "top-down" tilnærming gjennom den klare formelle organisasjonsstrukturen. Videre blir også analytisk-rasjonelle kalkulasjoner trukket frem som noe det hierarkiske varianten vektlegger tyngst (Christensen m.fl. 2004)

Ettersom perspektivet har et fokus på organisasjonen er et instrument for ledelsen, gir det også samtidig rom for det man kaller for en hierarkisk koordinering som en følge av at ledernes makt og autoritet (Christensen et al., 2015, s.35). Organisasjoner i offentlig sektor som kriminalomsorgen er, vil i følge den hierarkiske varianten være preget av mer eller mindre byråkratiske trekk, som gjør at arbeidsdelingen horisontalt kan gi utslag for koordineringsbehov, selv om den instrumentelle tilnærmingen legger til rette for sterk ledelse og koordinering vertikalt. Likevel, står ledelsens makt og autoritet i fokus, ettersom koordinering er sett på som et resultat av styring og av å iverksette de ønskelige offentlige beslutningene uten en intern konflikt (Christensen et al., 2015, s.35-36).

Lederne i organisasjonen har en klar instrumentell tilnærming, og har i oppgave å styre organisasjonen mot et mål som derfor vil ifølge perspektivet ha en organisasjonsstruktur som vil være effektivt utformet for oppgavene. Selve organiseringen innebærer å delegere bort autoritet fra politisk ledelse til underliggende administrative ledelse, for å være effektiv ettersom ikke alle oppgaver og beslutninger skal tas hos øverste ledelse (Bouckaert et al., 2010, s 40). Det gjør at den øverste politiske ledelsen ikke alltid har mulighet til å utøve fullstendig rasjonell kalkulasjon og politisk kontroll, men blir samtidig sett på som et handlingsrom for organisasjonen som er skapt av ledelsen. Til tross for det mange ville kalt for en fullstendig kontroll, vil ledelsen likevel ha en struktur som er utformet instrumentelt mot organisasjonens mål (Christensen et al., 2015, s 48).

3.2.3 Forventninger til den hierarkiske varianten

Innenfor den hierarkiske varianten er organisasjonsstrukturen et resultat av analytiske vurderinger, og en sterk besluttsomhet. Dermed kan man forvente at dagens organisering er et resultat av bevisste valg gjort av ledelsen. Hensikten ved organisasjonsstrukturen vil være for å best mulig legge til rette for ABE-reform, og for å følge opp St.meld.nr.37 (2007-2008) og dens føringer. Videre kan man anta at organisasjonen har klare mål, og har en god effektivitet til å gjennomføre dem. Man kan også forvente at kjernen bak styringen i Kriminalomsorgen er hierarkisk, hvor overordnede har satt krav til resultater gjennom ABE-reformen, og at ledelsen har delegert bort ansvar til enhetene som selv kan bestemme hvordan de skal gjennomføre kravene, ved hjelp av en horisontal arbeidsdeling. Fra et hierarkisk perspektiv vil ABE-reforms kuttene fungere optimalt for å effektivisere kriminalomsorgen, samtidig som det ikke vil gå ut over retningen som St.meld.nr 37 (2007-2008) ønsket å jobbe mot, eller samfunnsoppdraget generelt som kriminalomsorgen besitter.

3.3 Institusjonell tilnærming

Ved Christensen et. al (2009, s14) uttrykkes det at alle institusjoner er organisasjoner, som dermed gjør at institusjoner også faller under organisasjonsteorien. Fengslene kan i tillegg til å være en offentlig organisasjon, videre kategoriseres som en institusjon. Men hvordan defineres egentlig en institusjon? En som har forsøkt å gi et svar på dette, er Klaus Nielsen i boken Institusjonell teori – en tværfaglig introduktion (2005). Han hevder at det finnes svært mange ulike institusjonsteorier, men at det varierer hvordan de ulike teoretikerne velger å definere en institusjon. Klaus Nielsen (2005) selv velger seg å benytte seg av Thorstein Veblens (1919) mer generelle definisjon, som hevder at selve begrepet institusjon anvendes om tankeformer og handlingsmønstre, men det presiseres at det kun er en institusjon dersom de har en viss utbredelse og varighet (Nielsen, 2005 s 15).

Betydningen av uformelle verdier og normer er noe det institusjonelle perspektivet vektlegger, og teorien åpner for at organisasjoner selv innehar uformelle verdier og normer som kan ha en betydning for beslutningsatferden. De viktigste elementene som Christensen (1994, s 27-28) trekker frem innenfor et institusjonelt perspektiv er samhandling, gradvis tilpasning og uformell struktur som hjelper til med å forstå utvikling og atferd i organisasjonen. Selv om perspektivet trekker frem uformell struktur som et viktig element, betyr ikke det at formell struktur utelukkes i institusjonell teori. Det har lenge vært uenighet om en institusjon inngår i organisasjonsteorien, noe som Christensen innledningsvis hevder at

det gjør. En av de første forskerne som derimot utviklet en teoretisk forklaring på institusjoner og deres relasjon til organisasjoner var Selznick (1966). Selznick hevdet at organisasjoner over tid går gjennom en institusjonaliseringsprosess der de utvikler sine egne kulturer (Scott, 2014). Videre uttaler han det slik: «*The organization may be significantly viewed as an adaptive social structure, facing problems which arise simply because it exists as an organization in an institutional environment, independently of the special (economic, military, political) goals which called it into being*» (Selznick, 1966, s. 251).

Han påpeker at organisasjoner også kan bli sett på som en adaptiv sosial struktur overfor problemer som kan oppstå, fordi organisasjoner eksisterer i et institusjonsmiljø uavhengig av organisasjonens spesielle økonomiske, militære eller politiske mål. Et vanlig skille i den institusjonelle tilnærmingen, er mellom myteperspektiv og det kulturelle perspektivet. I denne oppgaven brukes kun det kulturelle organisasjonsperspektivet i institusjonell teori.

3.4 Det kulturelle organisasjonsperspektivet

Det kulturelle perspektivet kan sies å være en forlengelse av den tradisjonelle organisasjonsteorien, og er en del av den institusjonelle teorien som ble presentert.

Organisasjoner er ikke bare noen rene instrumentelle produksjonssystemer, for effekten av sosiale og kulturelle krefter innad i organisasjonen blir mer og mer tatt høyde for (Scott & Davis, 2016). Det kulturelle organisasjonsperspektivet har også en større vektlegging av organisasjoner som en form for en sosial gruppe. Det største skillet mellom det kulturelle perspektivet og det instrumentelle perspektivet, er at det instrumentelle perspektivet ikke tar høyde for de uformelle strukturene (ibid). Det kulturelle perspektivet er tydelig på at formelle strukturer eksisterer og har en betydelig innvirkning på arbeidet som skjer i en organisasjon, men det vektlegges også at de uformelle strukturene har større effekt på organisasjonens oppførsel. Scott og Davis omtaler det som følgende:

Individuals are never merely “hired hands” but bring along their heads and hearts: they enter the organization with individually shaped ideas, expectations, and agendas, and they bring with them distinctive values, interests, sentiments and ability” (Scott & Davis, 2016. s 63)

Det vil si at de som jobber i organisasjoner ikke legger fra seg sine personlige normer, interesser og verdier, men tar dem heller med seg inn i organisasjonen. Som et resultat vil

oppførselen de har som aktører innad i organisasjonen påvirke organisasjonen i større grad enn oppførselen som er en direkte følge av den formelle strukturen (Scott & Davis, 2016)

I det instrumentelle organisasjonsperspektivet er organisasjoner som nevnt gjennomtenkt og satt sammen til å nå bestemte mål med god effekt. Det kulturelle organisasjonsperspektivet ser i motsetning til det instrumentelle perspektivet også betydningen av den indre kulturen innad i organisasjonen, og dens evne til å bidra til overlevelse samtidig som den er karakterfast for organisasjonen (ibid). En slik kultur kan bidra til en stabilitet i organisasjonen. Offentlige organisasjoner har ofte kollektive mål, og også her kan man se viktigheten av kulturell integrering. Kriminalomsorgen er som kjent en offentlig instans, men dens kultur kan sees på som å være et mål i seg selv. Christensen mfl., 2017 presiserer at mennesker som jobber innad i organisasjoner, utvikles som mennesker gjennom de uformelle normene og verdiene de møter i den offentlige organisasjonen de representerer. Derfor vil det også forventes at organisasjoner møter større motstand fra medarbeidere i endringsprosesser gjennom det kulturelle perspektivet. Ettersom organisasjonens ansatte har egne meninger og forventninger, kan de stritte imot reformsaktørens planlagte endringer (Christensen mfl., 2017). Fra et kulturperspektiv vil man forvente at Kriminalomsorgen har egne institusjonelle regler, verdier og normer som kan gjøre det utfordrende å tilpasse seg endringer og skiftende styringssignaler som ABE-reformen kan oppfattes som. Videre, kan også den eksisterende organisasjonskulturen føre til motstand knyttet til nye vedtak og nye strukturer.

De uformelle strukturene danner ulike mål som vil spre seg og få oppslutning blant ulike grupper innad i organisasjonen som vil bidra til å fremme kulturelle trekk i organisasjonen. Slike uformelle mål kan føre til to forskjellige ting. Det ene som kan forekomme, er at de uformelle kulturelle målene kan virke sammen med og støtte opp om de formelle målene, som bidrar til at implementeringen av målene blir uproblematisk. Det kan også ha motvirkende effekt. De uformelle strukturene kan også bidra til å øke interne spenninger i organisasjonen, som igjen vil være med på å undergrave de formelle målene eller ønskede retninger som organisasjonen jobber mot. (Christensen m.fl. 2009, s 101-106). For verdier og normer som var sentrale i oppstarten til organisasjonen vil fortsette å være sentrale i organisasjonen, selv om omgivelsene og konteksten vil endre seg, som igjen kan begrense veivalg for organisasjonen. I organisasjonsteorien kalles dette for *sti-avhengighet*. (Christensen et.al, 2013). Organisasjonens historie vil derfor være sentral for implementeringsprosessen for den har egne tanker om hvilke handlinger og løsninger som anses som passende. Begrepet sti-

avhengighet viser videre til at tidligere beslutninger påvirker nåtidens beslutninger, hvorav begrepets navn, slik at organisasjoner utvikler seg langs “stier”. Beslutningene som tas former også fremtidens beslutninger, som samtidig gjør valgmulighetene begrenset (Jacobsen og Thorsvik, 2013). Graden av sti-avhengighet og institusjonalisering i organisasjonsteorien er avhengig av to hovedpunkter:

1. Horisontal bredde, som går ut på hvor integrert institusjonen er internt.
2. Vertikal dybde, som påpeker i hvilken grad institusjonelle verdier og normer definerer den individuelle aktøren og dets aktiviteter. (Krasner 1988)

3.4.1 Forventninger til det kulturelle perspektivet

Ved det kulturelle organisasjonsperspektivet og hvordan ABE-reformen har påvirket retningen som St.meld.nr. 37 (2007-2008) ønsket å jobbe mot, vil man kunne anta at implementeringsprosessen vil være preget av verdier og normer, hvor kulturelementer og uformelle trekk kan ha hatt betydning for utviklingen og organisasjonsutformingen. Innenfor kulturperspektivet er det et mål i seg selv å ivareta organisasjonens tradisjoner, som kan føre til at de normative hensynene kan komme i konflikt med de instrumentelle hensynene til måloppnåelse. Tar man utgangspunkt i det kulturelle organisasjonsperspektivet vil studien ta utgangspunkt i følgende forventninger:

1. Deltakelse i sentrale prosesser er preget av normer og verdier, og man vil være forsvarere av organisasjonens struktur.

Selve deltakelsen i beslutningsprosessen preges av normer og verdier som er med på å bestemme hvem de passende aktørene er. Justis- og beredskapsdepartementet bør ikke utelukkende bestemme hvem som deltar i reformprosessen, for de kulturelle normene og rutinene er med på å avgjøre hvilke aktører som bør involveres i prosessen. Fra det kulturelle perspektivet, forventer man at aktører uten formelle deltakerrettigheter er involvert i prosessen. I en slik ønskelig ordning, kan man forvente at aktører som representerer institusjonaliserte organisasjoner og organisasjonstenkning vil være forsvarere av sin eksisterende struktur. Kriminalomsorgen er også et spesielt tilfelle, her bør man tillegge betydningen av at organisasjoner på mange måter består av flere faktorer.

Organisasjonsstrukturen er delt opp i vidt forskjellige enheter med ulike innhold, oppgaver, størrelse og geografisk plassering som også kan påvirke utfallet.

2. Ideene i St.Meld nr. 37 og Kriminalomsorgens stabilitet, vil være viktigere enn politiske styringsvedtak som ABE-reformen

Kriminalomsorgen er pålagt til å følge den gjeldende stortingsmeldingen og budsjettkuttene som ABE-reformen fører med seg, som gjør at de blir direkte berørt av regjeringens ambisjoner og retningslinjer. Likevel kan man forvente at aktører i prosessen som har tilknytning til etaten og deres respektive anstalter og/eller direktorater, vil som nevnt arbeide for å bevare sin eksisterende organisasjonsstruktur, og forsøke å tilpasse den formelle strukturen i de nye retningslinjene til deres respektive organisasjoner. Dersom ABE-reformen oppleves som om den kan hindre retningen som St.meld.nr. 37 (2007-2008) ønsket at kriminalomsorgen skulle jobbe mot, vil det skape motstand. Motstanden vil være på bakgrunn av at St.meld.nr. 37 (2007-2008) er grunnleggende for retningen kriminalomsorgen ønsker å jobbe, og gjennom det kulturelle perspektivet forventes det at det faglige innholdet og organisasjonens struktur vektlegges tyngre enn effektiviseringskrav, ettersom det faglige innholdet og organisasjonens struktur vil *sitte mer i veggene* i motsetning til nyere økonomiske ideer på bakgrunn av sti-avhengighet. En forventning blir som nevnt at dersom ABE-reformen oppleves som om den kan forhindre eller endre retningen til St.meld.nr. 37 (2007-2008), vil det skape en opposisjon til ABE-reformen.

3.5 Organisasjonsperspektivenes relevans

Endringer som skjer i organisasjoner, og kanskje også spesifikt for offentlige organisasjoner er at når de går gjennom en reformprosess, kan det ikke betraktes som en endring mellom to statiske tilstander, men heller som en prosess. Som nevnt i den teoretiske innledningen har det blitt valgt å bruke ulike perspektiver grunnet at dersom man ønsker å skaffe seg innsikt i et hendelsesforløp over flere år, vil det være fornuftig å betrakte situasjonen fra flere sider og perspektiver. Valget av disse spesifikke organisasjonsperspektivene er tatt på bakgrunn av de ulike perspektivenes evne til å analysere og sette ord på viktige forklaringsfaktorer, og hvordan ulike organisasjoner kan håndtere ulike reformer og prosesser. For å belyse endringer i offentlig sektor, og i denne oppgaven hvor temaet omhandler Kriminalomsorgen, er de utvalgte perspektivene verdifulle og egnet til å være et teoretisk rammeverk for analysen som

skal gjøres. Som nevnt er det lønnsomt å bruke flere perspektiver for å skaffe seg en bredere innsikt i hendelsesforløpet, samtidig kan bruken av flere perspektiver gi et mer sammensatt bilde av reformene som har blitt vedtatt, og kompleksiteten i endringsprosessene i Kriminalomsorgen i etterkant av St.meld.nr. 37 (2007-2008) ved ABE-reformens retningslinjer. Disse endringene kan både kan være planlagte endringer, eller som et resultat av forskjellige pålagte oppgaver.

4.0 Metode

I dette kapitlet det redegjøres for oppgavens metodiske fremgangsmåte.

4.1 Dokumentanalyse

Valget av metode er basert på oppgavens problemstilling og hva som ønskes å undersøke. Siden oppgaven ønsker å se hva som var målene med St.meld.nr. 37 (2007-2008) og hvordan ABE-reformen har påvirket retningen som kriminalomsorgen skulle jobbe mot, vil kvalitativ metode i form av dokumentanalyse egne seg som en grundig og pålitelig metode (Jacobsen (2015)). Valget av dokumentanalyse er passende til problemstillingen, men også med tanke på at datamaterialet jeg har benyttet er sekundærkilder. Jacobsen (2015) beskriver at kvalitativ metode ofte egner seg til å avklare uavklarte tema nærmere, for å få frem en nyansert beskrivelse av temaet som blir undersøkt. Dette er fordi linjene til den fortolkende eller forstående vitenskapstilnærmingen er lette å trekke i denne formen for undersøkelser (Jacobsen 2015 s 133). Ved hjelp av dokumentanalyse skal det undersøkes i sentrale dokumenter, rapporter og utvalgte artikler til St.meld.nr 37 (2007-2008), og hvilken påvirkning ABE-reformen har hatt for stortingsmeldingen. Thagaard uttrykker at dokumentanalyse skiller seg fra data som blir innhentet i felten, ved at dokumentene er skrevet for en annet formål enn det forskeren skal bruke det til. Det gjør at det er viktig å tenke over avsenders intensjoner (Thaagard, 2013 s 59). I gjennomføringen av dokumentanalysen, er det flere kilder som blir undersøkt. En av de største fordelene ved dokumentanalyse som metodisk fremgangsmåte, er at kildene man bruker ikke blir påvirket av datainnsamlingen eller den analysen man gjør. I oppgaven brukes Stortingsmeldinger, offentlige rapporter, nettartikler, innstillinger, høringer og proposisjoner. Ingen av kildene som brukes har hatt nettopp oppgavens problemstilling, men har fortsatt opplyst og gitt nyttig informasjon og innblikk i forskjellige politiske beslutninger som har blitt gjort i ettertid av St. Meld nr. 37 (2007-2008) og etter innføringen av ABE-reformen.

Fremgangsmåten for å innhente dokument, artikler og offentlige skriv som var relevante for oppgaven, har vært som Thagaard (2018) kaller for “et feltarbeid på internett”. Samtlige kilder har blitt funnet ved hjelp av søk på internett, ved unntak av bøkene som supplerer til datamaterialet. Flere av dokumentene som er valgt til denne oppgaven er komplekse, og de ulike dokumentene og rapportene dekker ulike tema samtidig som de besitter forskjellige innfallsvinkler. Det gjør at det har vært nødvendig å fokusere på noen deler av dataen som ble presentert i de ulike dokumentene, og forkaste andre. På bakgrunn av dette, er det segmenter av de ulike dokumentene som ikke, eller antas å ha mindre betydning for oppgaven som har blitt systematisk utelatt fra analysen. Gjennom analysen av de ulike dokumentene som er valgt til oppgaven, har det blitt gjort kontinuerlige evalueringer om hva som er aktuelt, og hva som er mindre aktuelt og derfor blitt utelatt.

4.2 Begrensninger ved dokumentanalyse

Dokument- og tekstanalyse er mye brukt innenfor samfunnsvitenskapelig forskning. Dersom man ikke gjengir teksten direkte vil det være snakk om en forandring i det opprinnelige materialet. Som et resultat vil vi ikke bare se en omstrukturering av teksten, det kan samtidig føre til at man velger å trekke frem enkelte deler av teksten mens man utelater andre deler. (Ryhaug 2002 s 304-307). Som nevnt er flere av dokumentene og rapportene som er valgt til denne oppgaven komplekse og innehar forskjellige innfallsvinkler. St. Meld nr. 37 (2007-2008) er en omfattende Stortingsmelding der oppgaven har forsøkt å trekke frem hovedpoengene, og det som er antatt til å være den ledende tanken bak meldingen. En slik fremstilling innebærer en nødvendig omstrukturering og reduksjon av den opprinnelige kilden. I seg selv, kan dette være en begrensning til studien.

I denne oppgaven består datagrunnlaget i hovedsak av dokumenter som er offentlige og gjort tilgjengelige fra Stortingets, Regjeringens, Justisdepartementets og Kriminalomsorgsdirektoratets sider. Samtidig kan det eksistere dokumenter som inneholder relevant informasjon til oppgaven og oppgavens problemstilling som ikke ble funnet ved hjelp av søk på internett. Det kan også være tilfeller av at noen dokumenter som kanskje er relevante har blitt valgt bort på feil grunnlag. Med alt tatt i betraktning, vil datagrunnlaget vise seg å være relevant og dekkende til oppgavens problemstilling ettersom flere av dokumentene har vært benyttet i andre analyser utarbeidet av Kriminalomsorgsdirektoratet og utredninger på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet.

4.3 Kilder

Her skal de ulike kildene som er brukt til oppgaven presenteres.

4.3.1 Stortingsmelding

Da det ble bestemt for hva oppgaven skulle undersøke, og for hva som skulle være oppgavens problemstilling, var det nødvendig å sette seg inn i Stortingsmelding nr. 37 (2007-2008)

“*Straff som virker- mindre kriminalitet - tryggere samfunn.*”, for å få en bedre oversikt over hva som sto i Stortingsmeldingen, og hva den ønsket å oppnå. Et hovedbudskap i meldingen som blir presentert innledningsvis, er at straff som virker, er avgjørende for å bekjempe kriminalitet og trygge samfunnet. Dette betydde at rehabiliteringen måtte bli bedre.

Stortingsmelding nr. 39 (2020-2021) “Kriminalomsorgsmeldingen - fremtidens kriminalomsorg og straffegjennomføring” ble brukt for å supplere og for å være en pekepinne for hvordan ideene til St.meld.nr. 37 (2007-2008) har blitt fulgt opp, og eventuelle forskjeller i ideene til Stortingsmeldingene.

4.3.2 Årsrapporter

Kriminalomsorgens årsrapporter fra både 2015 og 2021 har vært grunnleggende for innsamling av empirisk data til oppgaven. Årsrapporter er som kjent offisielle dokumenter, som både gir et innblikk i etatens utvikling og resultater. Ettersom ABE-reformen ble innlemmet i norsk offentlig sektor i kalenderåret 2015, var det naturlig å ta utgangspunkt i årsrapporten for 2015. Årsrapporten for 2021 er i oppgavens skrivende stund den nyligste utgitte årsrapporten for kriminalomsorgen som gjør den relevant å bruke for å se nærmere på utviklingen, og for å undersøke eventuelle resultater.

4.3.3 Andre rapporter, innstillinger og proposisjoner

Rapporter som kommer utenom årsrapportene og stortingsmeldingene har også vært relevante for oppgaven og oppgavens problemstilling. Oppgaven inneholder innslag av flere rapporter, hvor FAFO-rapport 2019: 36 “ABE-reformen i staten” gir et generelt innblikk i hvordan ABE-reform påvirker offentlig sektor. Rapporten redegjør for reformens historiske bakgrunn, og hva grunntanken bak reformen er. Fafos undersøkelse av reformen har bidratt til å skape et bedre grunnlag for å si noe om hvordan reformen kan påvirke eller hindre retningen som St.Meld nr. 37 (2007-2008) ønsket at kriminalomsorgen skulle jobbe mot. Oslo Economics &

Agenda Kaupangs rapport “Analyse av driftssituasjonen i Kriminalomsorgen etter innføringen av ABE-reformen” som er utarbeidet på vegne av Justis og beredskapsdepartementet har vært fundamental for det empiriske grunnlaget i oppgaven, ettersom den direkte utforsker et tema som er relevant for problemstillingen i denne oppgaven. Rapporten undersøker driftssituasjonen av kriminalomsorgen etter innføringen av ABE-reform i etaten. Videre har Sundvolden-plattformen som var partiene Høyre og FrPs regjeringsavtale fra 2013 gitt et innblikk i den daværende regjeringens politiske ståsted, hvor plattformen uttrykket at regjeringen ønsket å bygge sin politikk rundt målet om mest mulig effektiv bruk av fellesskapets midler. For kriminalomsorgen, uttrykket den politiske plattformen at de ønsket mindre byråkrati, bedre måloppnåelse, og en mer effektiv ressursutnyttelse. Plattformen kan derfor også sies å være grunnlaget for forslaget om å kutte ned til en tonivåmodell. Gevinstrealiseringsplan fra 21.februar 2020 er et vedlegg til rapporten “Fremtidens kriminalomsorg – et felles samfunnsoppdrag” som var KDIs forslag til en ny organisering av kriminalomsorgen fra en trenivåmodell til en tonivåmodell. Dokumentene har vært nyttige i oppgaven, ettersom de undersøker muligheten for å realisere de identifiserte gevinstene som en ny organisering vil gi. Gevinstrealiseringsplanen tar derfor for seg dagens og fremtidens budsjettsituasjon i kriminalomsorgen, som gjør at den blir relevant for denne oppgaven å se nærmere på.

Videre har også innstillinger og proposisjoner vært nyttige for oppgaven. En innstilling er resultatet av det en komite har arbeidet med, og har som regel forslag til hvilke tiltak som komiteen mener Stortinget bør gjøre (Rønning, 2006). Videre kan en proposisjon ses i sammenheng med en innstilling. En viktig forskjell, er at en proposisjon ikke er utarbeidet av en komite, men av regjeringen selv. Ved hjelp av en proposisjon kan Regjeringen komme med forslag til Stortinget om hvilke vedtak som fattes. Det kan også være et forslag til vedtak Regjeringen ønsker å fatte (Stortinget 2008). Under vil tabellen vise til hvilke proposisjoner og innstillinger som er valgt til datagrunnlaget i oppgaven. Videre vises det til hvilke dokumenter og rapporter som er valgt til oppgavens empiriske data.

Tabell 4.3.3.1 Samlet utvalg av innstillinger og proposisjoner

Avsender	Dokument	Publisert
Kommunal og moderniseringsdepartementet	Prop. 1 S (2014-2015) For budsjettåret 2015.	26. september 2014, godkjent i statsråd samme dag.
Regjeringen	Prop. 85 S. Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2018	15. mai 2018, godkjent i statsråd samme dag.
Justiskomiteen	Innst. 215 L (2020-2021) Innstilling fra justiskomiteen om Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (omorganisering av kriminalomsorgen, bruk av pust- og bevegelsessensor i fengselsceller mv.)	9. februar 2021, i justiskomiteen i Oslo

4.3.4 Samlet utvalg av dokumenter og rapporter.

Tabell 4.3.4.1 - En oversikt over de utvalgte rapportene

Avsender	Dokument	Type dokument
Regjeringen	Stortingsmelding nr. 37 (2007-2008) <i>“Straff som virker - mindre kriminalitet - tryggere samfunn</i>	Stortingsmelding
Regjeringen	Stortingsmelding nr. 39 (2020-2021) <i>«-Fremtidens kriminalomsorg og straffegjennomføring</i>	Stortingsmelding
Regjeringen	Sundvolden-plattformen	Politisk plattform
Kriminalomsorgen	Årsrapport 2015 for Kriminalomsorgen	Årsrapport
Kriminalomsorgen	Årsrapport 2021 for Kriminalomsorgen	Årsrapport
Kriminalomsorgen	Fremtidens kriminalomsorg – et felles samfunnsoppdrag	Forslag til omorganisering, utredet på vegne av JD
Kriminalomsorgen	Gevinstrealiseringsplan 21.februar 2020	Vedlegg til rapport “Fremtidens kriminalomsorg - et felles samfunnsoppdrag”
FAFO	ABE-reformen i staten	Rapport
Oslo Economics & Agenda Kaupang	Analyse av driftssituasjonen i Kriminalomsorgen etter innføringen av ABE-reformen	Analyse - Utarbeidet på vegne av Justis og beredskapsdepartementet.

Rapportene har bidratt til å etablere en forståelse for hvordan ABE-reformen påvirker kriminalomsorgen, og for utviklingen av ideene til St.meld.nr. 37 (2007-2008)

4.3.5 Publisert litteratur

For å se nærmere på budskapet bak St.meld.nr.37 (2007-2008), og om ABE-reformen har påvirket eller hindret ideene til stortingsmeldingen var det viktig å sette seg inn i kriminalomsorgens historie. Bøkene *En Stille Revolusjon - Norsk fengsel- og Friomsorgsforbund 1918-2018 (1. utgave)* og *Hard mot det harde, myk mot det myke - Norsk kriminalomsorg i anstalt (1.utgave)*. utgitt av henholdsvis Jan Erik Østlie og Yngve Hammerlin har gitt et historisk innblikk i etaten, og danner grunnlaget for redegjørelsen av kriminalomsorgens historie innledningsvis i oppgaven, hvor også diverse nettartikler supplerer til innholdet i bøkene. Bøkene ble funnet ved hjelp av kildesøk på internett. Ved kildesøk har det ikke blitt funnet noen kilder som tar for seg problemstillingen i denne oppgaven, men kilder som de nevnte bøkene ansees for å være relevante for å beskrive tema, og som nevnt for å gi et innblikk i etatens historiske utvikling i forkant av både St.meld.nr. 37 (2007-2008) og ABE-reformen.

4.3.6 Nettartikler

Avisartikler og nyheter publisert på nett har også blitt aktivt brukt som en kilde i oppgaven. Forskjellige artikler publisert på nett har presentert forskjellige sider av oppfatningen av tingenes tilstand i kriminalomsorgen etter innføringen av ABE-reformen. I oppgaven benyttes i hovedsak Frifagsbevegelse, som er nyhetsportalen på internett for LO-forbundenes fagblader. Oppgaven har også noen få eksempler hvor mer konvensjonelle aviser som Dagbladet, og artikler publisert på nettsidene til TV2, NRK og NTB. Artikler publisert på nett har gitt mulighet til å følge den offentlige diskursen. Nettartikler har gitt et større innblikk ettersom man får tilgang til en annen innfallsvinkel enn den som blir presentert i offentlige rapporter og forskjellige utredninger. Det kan være nyttig å benytte seg av nettartikler selv om de fleste rapporter og utredningene er tilgjengelige for offentligheten, ettersom offentlige rapporter kan være utredet fra ulike politiske og økonomiske ståsted hvor det kan være utfordrende å lokalisere interessene som rapporten representerer. Det samme kan naturligvis også sies om nettartikler, at de kan være publisert på forskjellige grunnlag og interesser. Nettartikler tilbyr likevel som nevnt et større innblikk og en annen innfallsvinkel som kan

være nyttig. Under vises det til en tabell over utvalget av nettartiklene som er brukt i oppgaven.

4.3.6.1 Samlet utvalg av nettartikler brukt til empirisk data

Tabell 4.3.7.1 - En oversikt over de utvalgte nettartiklene

Nettportal/Utgivelsessted	Artikkel	Publisert (oppdatert)
Frifagsbevegelse.no	Bolig til alle etter løslatelse	20.05.2008 (16.12.2013)
NRK.no	Her begravnes en stortingsmelding	29.08.2013
Frifagsbevegelse.no	NFF: – Omorganiseringen i kriminalomsorgen kan føre til mer kriminalitet.	18.10.2016
NFF	RNB 2018 - fortsatt dårlig økonomi	15.05.2018
Frifagsbevegelse.no	– Nedleggelsene av fengsler framstår som rene sparetiltak, sier NFF-lederen.	24.10.2018 (25.10.2018)
Frifagsbevegelse.no	Kriminalomsorgsdirektoratet forbereder seg på mulige oppsigelser i fengsel. – Pendling og flytting kan bli aktuelt.	26.11.2018
NTB	«Kriminalomsorgen mener osthøvelkutt kan få alvorlige konsekvenser»	15.10.2019
TV2.no	- Du kommer jo verre enn du gikk inn.	05.03.2020
Frifagsbevegelse.no	Fengslene kutter i ansatte for å spare. Nå håper forbundslederen på gehør hos justisministeren	27.07.2022 (01.08.2022)

4.4 Datakvalitet

Hensikten ved datamaterialet som samles inn, er for å kunne belyse oppgavens problemstilling. Det gjør at det er nødvendig å undersøke datakvaliteten på de kildene man bruker for å besvare eller supplere til oppgavens problemstilling. Kvaliteten på dataen blir dermed avgjørende for hvor mye den kan vektlegges, ved at høyere kvalitet resulterer i et sterkere bidrag til oppgaven. (Grønmo, 2016, s 237). Datakvaliteten kan vurderes ved å se nærmere på kildenes *reliabilitet* og *validitet*

4.4.1 Reliabilitet og validitet

Reliabilitet dreier seg om forskningen som har blitt gjort i oppgaven, er utført på en pålitelig og tillitsvekkende måte (Thagaard 2013, s 201). Essensen med reliabilitet er å minimere feil og skjevheter i studien som blir gjort (Yin, 2009). Det er derfor viktig å presentere innsamlingen av dataene på en oversiktlig og tydelig måte, og vise at datainnsamlingen er grundig og systematisk gjennomført. Reliabilitet er et begrep som videre kan deles opp i ekstern og intern reliabilitet, hvor ekstern reliabilitet ser nærmere på om forskningen kan la seg replisere av andre. Intern reliabilitet derimot, handler om at forskeren må gjøre rede for og beskrive forskningsstrategiene og metodene for analyse som er benyttet, for å gjøre forskningsprosessen synlig som samtidig gjør den lettere å vurdere (Thagaard 2013, s 203).

Når man benytter seg av omfattende datamateriale, er det essensielt å vurdere kvaliteten på dataen opp mot validitet. Ved validitet, menes det hvordan datamaterialet refererer til dens gyldighet opp mot oppgavens problemstilling (Thagaard 2013, 208-209). I oppgaver hvor dokumenter er hovedkilden til analysen, er det viktig å være kildekritisk. Derfor er det en styrke for oppgaven at de dokumentene som er brukt i oppgaven, er tilgjengelige for alle på nettet. Ved de offentlige dokumentene som er brukt, som er stortingsmeldinger, årsrapporter og tilrådning utredet på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet, gjenspeiler dokumentene tiden de er skrevet i. Det var viktig å ta for seg flere dokumenter, for å lettere danne seg en tidslinje og se på hvordan de ulike dokumentene og rapportene hang sammen. Flesteparten av de offentlige dokumentene som er brukt i oppgaven, er tydelige på hvilken hensikt de er skrevet i, også når det gjelder hvem det er skrevet av og hvem det er utredet for. Oppgaven tar for seg det instrumentelle/rasjonelle organisasjonsperspektivet, den hierarkiske varianten og kulturperspektivet. Ved en slik fremgangsmåte hvor forskjellige perspektiver tar

for seg det samme datamaterialet vil det gi studien en mer detaljert beskrivelse samtidig som det vil styrke validiteten til forskningen (Yin 2014, s 142).

Det kan derimot også by på utfordringer dersom forventningene svarer bra til samtlige perspektiver. Dokumentene i seg selv er primærkilden og ikke tolket av noen andre, som styrker innholdet i dokumentanalysen.

4.5 Kritikk av den metodiske fremgangsmåten

Et overordnet mål ved metodekapittelet er å forsvare oppgavens bruk av metode til å svare på oppgavens problemstilling. Det er derimot også viktig å belyse eventuelle svakheter ved forskningsmetoden. Oppgaven består av en dokumentanalyse, men det var i oppgavens startfase også aktuelt med intervju for å supplere til oppgaven. Grunnen til at intervju som metode ble valgt bort i skriveprosessen, var usikkerheten knyttet til å håndplukke eventuelle kandidater. Om det skulle blitt gjort intervju, hadde det vært ønskelig å intervju blant annet fengselsledere som har vært aktive både før og etter ABE-reformen ble innført i offentlig sektor for bemerke seg deres erfaringer i detalj. Det hadde også vært ønskelig å intervju politikere som har vært med på å utrede St.meld.nr. 37 (2007-2008), og politikere i Solberg-regjeringen som har et godt kjennskap til ABE-reformen. Veien fra St.meld.nr. 37 (2007-2008) ble offentliggjort til årene etter ABE-reformen har vært lang, og bestående av mange sentrale aktører. Det gjorde det utfordrende å håndplukke et mindre antall eventuelle kandidater. Sett i ettertid, kunne intervju likevel ha blitt brukt som metodisk fremgangsmåte for å supplere til oppgaven. Det kunne vært nyttig selv med et mindre antall eventuelle kandidater for å belyse ulike erfaringer, vurderinger og meninger knyttet til temaet i oppgaven.

5.0 Innholdet i St.meld.nr.37 og årene etter

I dette kapittelet skal det se nærmere på hva som var innholdet i St.Meld nr. 37 (2007-2008), og hva årene og beslutninger tatt i etterkant av stortingsmeldingen har hatt av betydning for kriminalomsorgen. Det vil også ses nærmere på analysen utredet av Oslo Economics & Agenda Kaupang som ser nærmere på hvordan ABE-reformen påvirket driftssituasjonen i norske fengsler.

5.1 Tilbakeføringsgarantien

Et at de første begrepene som blir presentert i Stortingsmelding 37 (2007-2008), er tilbakeføringsgarantien. I St.meld.nr. 104 (1977-78) om kriminalpolitikken ble det også

påpekt at ansvaret for straffedømtes rehabilitering og tilbakeføring til samfunnet ikke bare var tillagt Justisdepartementet (St.meld.nr. 37 (2007-2008) s 11). Meldingen understreket at straffedømte ikke er fradømt sine borgerrettigheter, og at alle offentlige instanser er ansvarlige for å tilby sine tjenester også overfor domfelte og innsatte. Gjennom frihetsberøvelsen har den innsatte i en periode mistet styringen over eget liv og er til dels avskåret fra å ta kontakt med ulike instanser for å ivareta sine interesser. Derfor må de mest grunnleggende behovene for å klare seg etter løslatelse være dekket. Stortingsmelding 37 (2007-2008) beskriver at det er de første timene og dagene etter løslatelse som er mest kritiske når det gjelder risiko for tilbakefall. Denne “glippsonen” før støttetiltakene i frihet kan settes inn, skal tilbakeføringsgarantien få bort (ibid).

Men hva vil egentlig “garanti” si i begrepet tilbakeføringsgaranti? Tilbakeføringsgarantien er ikke en garanti i juridisk forstand. Den innebærer derimot at regjeringen erkjenner en forpliktelse til å bistå straffedømte til å få utløst de rettighetene de allerede har som norske borgere (St.meld.nr.37 (2007-2008) s 174). Stortingsmeldingen opplyser at kriminalomsorgen skal legge til rette for at dette kan skje. Tilbakeføringsgarantien ønsket å lage avtaler mellom kriminalomsorgen og viktige etater for de domfelte utenfor fengselet. Konkret handlet dette om avtaler tilknyttet bolig, arbeid og et samarbeid med helseforetak i forhold til rus og psykiatri. Den viktigste garantisten i tilbakeføringsgarantien derimot, er de domfelte selv. Dette er grunnet at tilbakeføringsgarantien ikke vil gi de ønskede resultater dersom ikke den straffedømte selv forplikter seg til å gjøre sitt for at samfunnets tilbud blir tatt imot og brukt etter forutsetningene. Det betyr også at de straffedømte selv må ta ansvar og ta kontroll over deres eget liv (ibid). Mange vil påpeke at særlig gjengangerne er en svak gruppe ut fra mange kriterier, og det er derfor de trenger både mental og praktisk støtte til å klare den forpliktelsen. Det er i hele samfunnets interesse at risikoen for ny kriminalitet reduseres mest mulig. Tilbakeføringsgarantien presiserer at når lovbryteren selv gjør sitt beste for å komme seg på bena igjen, må samfunnet gi all mulig støtte. Da er det viktig at man gir de tilbudene som alle borgere har rett til, som bolig, utdanning, et levebrød og helsetjenester (St.meld.nr. 37 (2007-2008) s 174).

De aller fleste vil si seg enige om at en slik ordning vil være til fordel for alle i samfunnet, men hva må til? Det prøver også Stortingsmeldingen å si noe om. Rehabiliteringsarbeidet under soning kan ha mindre verdi hvis den innsatte etter løslatelse fortsatt har de samme levekårsproblemer som før. Det vil derfor være viktig at tiltak ved løslatelse bygger videre på

det rehabiliteringsarbeidet som har blitt gjort gjennom hele soningen (St.meld.nr 37 (2007-2008) s 174). Stortingsmeldingen refererer til Alnæs, Øyvind (2006): *Fengsel - forbryterskole* når den beskriver noen forhold som er særlig viktige for å leve et liv uten kriminalitet etter løslatelsen. Det er å ha et sted å bo, å være sammen med familien sin, ha kontroll over rusproblemer, og arbeid eller utdanningsplass (ibid). Disse ideene og tiltakene er ikke noe nytt i selve arbeidet med domfelte, men likevel mener regjeringen det er mulig å komme mye lenger ved enda bedre tilrettelegging og tettere samarbeid. Tilbakeføringsgarantien er kanskje viktigst når grunnlaget er utfordrende, for da kan det være helt avgjørende av tilbudene er på plass akkurat i nettopp det riktige øyeblikket. Risikoen for å feile igjen er betraktelig større hvis hospits er eneste boligtilbud, eller hvis rusbehandlingstilbud ikke er på plass før flere uker etter endt soning eller løslatelse (ibid). Samarbeid mellom etater er av den grunn essensiell for en vellykket tilbakeføring av domfelte til samfunnet.

Tilbakeføringsgarantien gir uttrykk for at det kanskje viktigste elementet i begrepet, er forpliktende samarbeidsstrukturer mellom den domfelte, kriminalomsorgen og øvrige etater (St.meld.nr.37 (2007-2008) s 174). Straffegjennomføring er gjennom det som kalles forvaltningssamarbeidsmodellen, et felles ansvar for ulike departementer og sektorer. . Rusmestring ble blant annet satset på gjennom å etablere rusmestringsenheter i fengslene. Det ble satt som et mål at rus og psykiatribehandling som begynner inne i fengslene, skulle følges opp etter løslatelse. Dette gjelder også dersom soningen ble gjort i institusjon i henhold til Straffegjennomføringsloven §12 soning. I meldingen står det også at det er et mål at lukkede fengsler for langtidsdømte skal ha rus og psykiatrisk behandlingstilbud tilgjengelig i fengslene (ibid, s 175). Hovedmålsettingen med tilbakeføringsgarantien var i bunn og grunn et ønske om “å lage en bro over glippsonen”

Tilbakeføringsgarantien har to sider ved seg. Den beskriver både hvilke rettigheter som inngår for den innsatte, og prøver samtidig å kartlegge tilretteleggingen gjennom soning og løslatelse for at tjenestene skal utløses i samsvar med lovverket (St. Meld nr.37 (2007-2008) s 176). Planleggingen av løslatelse og tilbakeføring skal allerede starte ved mottakelsen av rettskraftig dom. Dette er viktig i tilbakeføringsgarantien, ettersom hvordan straffen gjennomføres har stor betydning for hvor enkelt eller vanskelig det er for den domfelte å finne sin plass i samfunnet igjen etter soning. Som nevnt tidligere er det også mye ansvar hos den innsatte. Det er ønskelig at den innsatte selv i størst mulig grad selv ta ansvar for egen rehabilitering (ibid). Derfor er det en forutsetning for tilbakeføringsgarantien at de innsatte

kan komme i kontakt med de etatene de trenger tjenester fra. Gjennom flere norske og internasjonale levekårsundersøkelser, har man kommet frem til at de viktigste elementene i tilbakeføringsgarantien er de følgende seks punktene:

- 1. Tilfredsstillende bolig*
- 2. Muligheter for utdanning eller opplæring*
- 3. Arbeid, arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og virkemidler*
- 4. Sosiale tjenester, herunder individuell plan*
- 5. Helsejenester, herunder om nødvendig behandling for psykiske lidelser og rusproblemer*
- 6. Økonomisk rådgivning og bistand ved gjeldsproblemer*

(St.Meld nr. 37 (2007-2008) s 176)

Behovet for et tettere samarbeid mellom etatene var tydelig, og var på mange måter bakgrunnen for at tilbakeføringsgarantien ble presentert i Stortingsmelding nr.37 (2007-2008). Da tilbakeføringsgarantien ble presentert i St.meld.nr. 37 (2007-2008) ble individuell plan for innsatte fremhevet som viktig. SIRUS-rapport nr. 3/2015 viser til at det i etterkant brukes lite. Rapporten viser til at det var omtrent 70 prosent av de innsatte som hadde behov for individuell plan, men at bare 7 prosent av de innsatte, og hver åttende med rusproblemer har en følgelig individuell plan (Falck, 2015 s 73). Når man ser på ulike tall og statistikker i etterkant av tilbakeføringsgarantien og tiltakstilbudene som den inneholdt, er de i flere tilfeller skuffende resultater (ibid). På en annen side, kan man ta med seg positive erfaringer. Målene og ambisjonene er gode. Tilbakeføringsgarantien i seg selv har gjort at flere er oppmerksomme på den krevende jobben som trengs for å tilbakeføre innsatte til samfunnet. Når intensjonen er god, men resultatene er dårlige, hva er da grunnen? SIRUS-rapport nr. 3/2015, s 75 peker på at et problem i organiseringen av løslatelsesprosessen er at kriminalomsorgen har hovedansvaret, samtidig som Kriminalomsorgens ansvar opphører ved endt soning. Kriminalomsorgen har åpenbart en viktig rolle, og har et aktivt delansvar for tilbakeføringen, men resultatene tyder på at hovedansvaret er organisatorisk feilplassert dersom kriminalomsorgen skal besitte hovedansvaret. Begrepet har i senere stortingsmeldinger for kriminalomsorgen, ikke blitt nevnt. Ved regjeringsskifte i 2015 som jeg kommer tilbake til senere i oppgaven, forsvant også begrepet "tilbakeføringsgaranti" som det kommes tilbake til senere i kapittelet. Det betyr derimot ikke at ideene eller formålet ved

garantien har endret seg. Kriminalomsorgen jobber fortsatt for å tilrettelegge for tilbakeføring til samfunnet, men begrepet som ble presentert i St.meld.nr. 37 (2007-2008) har forsvunnet.

5.2 Normalitetsprinsippet

Innledningsvis i St.meld.nr. 37 (2007-2008) blir det beskrevet at virksomheten innad i Kriminalomsorgen bygger på fem grunnpilarer som er: formålet med straffen, et humanistisk menneskesyn, prinsippet om rettssikkerhet og likebehandling, prinsippet om at man har gjort opp for seg når straffen er sonet og *normalitetsprinsippet* (St.meld.nr. 37 (2007-2008) s 19). Normalitetsprinsippet er med andre ord en viktig del av verdigrunnlaget til kriminalomsorgen. Normalitetsprinsippet dreier seg om at man skal så langt det er forsvarlig, gi de domfelte muligheter til sosial kontakt med samfunnet rundt seg også mens de soner (ibid, s 9). Ønsket om å tilrettelegge forholdene bedre under straffegjennomføringen er tenkt til å redusere uønskede skadevirkninger av straffen, samtidig som det vil gjøre tilbakeføringen til samfunnet betydelig lettere. Normalitetsprinsippet bidrar til at man ser på frihetsberøvelsen som selve straffen, og at man ikke skal være strengere enn det som er nødvendig av sikkerhetsmessige årsaker og/eller hensyn. Det vil si at det skal være en god dokumentert grunn for å gi tilleggsstraff ved at de fratras goder som for eksempel muligheter til sosial kontakt gjennom besøk, permisjoner og telefonkontakt, og det og eller følge med i samfunnet rundt seg gjennom bruk av massemedier ettersom disse godene anses for å være en del av rehabiliteringsarbeidet (ibid).

St.meld.nr. 37 (2007-2008) presiserer at innsatte i fengsel i utgangspunktet har de samme rettigheter og plikter som alle andre borgere. De offentlige tjenestene som tilbys, skal være av samme kvalitet som alle andre blir tilbudt i samfunnet, og noen av de viktigste rettigheter som de domfelte har, er rett til opplæring, rett til individuell plan og sosiale tjenester (St.meld.nr. 37 (2007-2008) s 109). Selvfølgelig blir også trukket frem som en viktig del av normalitetsprinsippet. Med selvfølgelig menes det å legge til rette for en hverdag som i størst mulig grad skal gjenspeile livet og samfunnet utenfor murene. Dette kan være helt hverdagslige ting som at innsatte vekker seg selv om morgenen, lager sin egen frokost og å møte opp til avtalt tid i arbeidsdriften eller til undervisning. Normalitetsprinsippet handler på mange måter å legge til rette for en fengselshverdag som i størst mulig grad skal gjenspeile samfunnet ute, og St.meld. nr. 37 (2007-2008) påpeker at det kan være viktig og hensiktsmessig å rettighetsfeste tiltak og ordninger som kan begrense skadevirkningene ved straffen og bedre mulighetene til et kriminalitetsfritt liv etter soning (ibid).

5.3 Programvirksomhet

Programvirksomhet kan være alt fra undervisning, ferdighetstrening og strukturerte samtaler som både kan gjennomføres individuelt eller i grupper. St.meld.nr.37 (2007-2008) understreker at formålet med programvirksomhet er å gi domfelte eller varetektsinnsatte ny kunnskap og motivasjon til endring, og samtidig stimulere hans eller hennes ressurser og kompetanse til å beherske et liv uten kriminalitet (St.meld.nr. 37 (2007-2008) s 119). Videre påpeker meldingen at deltakelse i programvirksomhet skal være frivillig, så lenge det ikke fremgår som en del av innholdet i straffen eller dommen som er gitt, som ved for eksempel promilleprogrammet. Det blir beskrevet slik:

“Kriminalomsorgen skal i samarbeid med den domfelte eller innsatte, og ved behov også med samarbeidende etater, kartlegge hvilke aktiviteter som vil være best egnet, derunder også hvilket program som kan være aktuelt” (St.meld.nr 37 (2007-2008) s 119)

Tabell 6.9 i kapittel 6 av St.meld.nr.37 (2007-2008) (s 50) viser til en oversikt over gjennomførte program i Kriminalomsorgen i 2007. Her viser tabellen til at programmet “Trafikk og rus” som er utviklet for domfelte som har en forhistorie med ruspåvirket kjøring som det mest gjennomførte programmet. Tabellen viser også til sinnemestring og ATV-modell (alternativ til vold) som aktuelle og som har et høyt antall gjennomførte program:

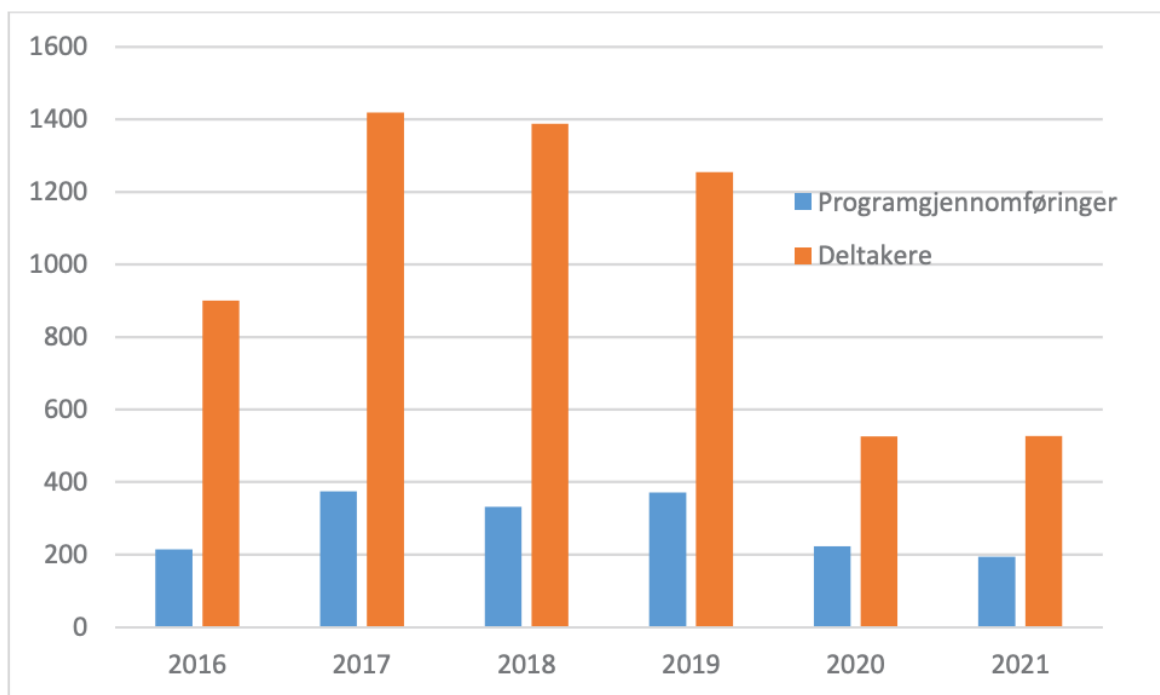
Tabell 6.9 Gjennomførte program i kriminalomsorgen i 2007, etter antall deltakere (fengsel og samfunnsstraff).

Ny start	76
Sinnemestring	296
ATV-modell	203
Vold CSCP	7
Sedelighet	22
RIF-programmer	92
Trafikk og rus	590
Mitt Valg	28
Stressmestring	151
Brottsbrytet	135
VINN	41
PREP	19
En til en	29
Sum	1 689

(Figur hentet fra St.Meld.nr 37 (2007-2008) s 50)

Departementet understreker i meldingen at de ønsker å kvalitetssikre og begrense antallet programmer som blir aktivt bruk i kriminalomsorgen og satse på de programmene som har forskningsmessig belegg for at virker, som vil gjøre at tilbakefall til ny kriminalitet reduseres. Ved hjelp av kunnskap og forskning skal grunnlaget dannes for en effektiv og målrettet programvirksomhet, og programmer som ikke kan vise til dokumenterte resultater med en solid teoretisk basis, skal avvikles (St.meld.nr. 37 (2007-2008) s120). Mye av det faglige ansvaret for programvirksomheten ligger hos Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS) (ibid)

I 2021 ble nettstedet programbank.no introdusert, hvor det presenteres godkjente programmer og man kan finne et standardisert søknadsskjema hvor man kan sende ønskelige programmer inn til et behandlingssenter som enten godkjenner eller avviser programmene. Årsrapporten til Kriminalomsorgen i 2021 viser til at man i 2021 hadde syv programmer som hadde blitt godkjente, og at flere programmer var til behandling. (Årsrapport i Kriminalomsorgen 2021, s 28). Årsrapporten viser også til en figur som viser til både antall gjennomførte programmer og antall deltakere. Rapporten presiserer at det må tas betydelig høyde for COVID-19 pandemien i 2020, ettersom de fleste av programmene gjennomføres i grupper, og all gruppevirksomhet ble redusert som en følge av pandemien. (ibid)



(Figur hentet fra Årsrapport i Kriminalomsorgen 2021 s 28)

Figuren tar for seg årene fra 2016 til 2021 som også er årene etter innføringen av ABE-reformen og budsjettkutt i etaten. Det kan derimot være en utfordring å sammenligne tallene for arrangerte programmer fra perioden før og etter ABE-reformen, ettersom årsrapporten for 2015 i Kriminalomsorgen viser til at KDI sendte ut et nytt rundskriv som omhandlet programvirksomhet i mars 2015. Rundskrivet blir beskrevet som en ordning som skulle bidra til kvalitetssikring av programmer, som også betydde et bredere spekter av aktiviteter og tiltak (Årsrapport for Kriminalomsorgen 2015 s 13). I St.meld.nr. 37 (2007-2008) uttrykket departementet at programmene måtte kvalitetssikres, men etter rundskrivet ble terskelen

senket, som gjør at flere aktiviteter kan registreres som programmer samtidig som ulike regioner har ulike metoder for hvordan de velger å telle antall programaktiviteter. Det gjør at det er vanskelig å sammenligne tall, også mellom ulike regioner. Region sør opplyser til TV 2 i en artikkel fra 5.mars 2020 at de kun har valgt å telle programmene som var godkjent i forkant av rundskrivet fra KDI i 2015, for å lettere overvåke programutviklingen. Oversikten som TV 2 legger frem i artikkelen viser til kutt i programvirksomheten i region sør hvor kun 66 av 255 programmer som var arrangert i 2015 var igjen i 2020 (Mathias Ogre, 2020).

5.4 Nærhetsprinsippet

St.meld.nr 37 (2007-2008) nevner og presiserer også at Nærhetsprinsippet skal videreføres. Nærhetsprinsippet er et virkemiddel for å motvirke sosial isolasjon, og legge til rette for kontakt med familie og nærmiljø (St.meld.nr.37 (2007-2008) s 200). Nærhetsprinsippet skal derfor bidra til at innsatte og domfelte skal sone i et fengsel i nærheten av hjemstedet, så langt som det er mulig. St.meld.nr.37 (2007-2008) uttrykker at departementet ønsket å videreføre den daværende fengselsstrukturen som besto av mange og små lokale fengsler, som gir gode muligheter for å sone i nærheten av hjemstedet. Samtidig må Nærhetsprinsippet avveies mot andre viktige hensyn, som kompetanse og sikkerhet. Flere tilbud i straffegjennomføringen krever spesialkompetanse, og vil derfor være begrenset. Hensynet til sikkerhet kan også føre til at innsatte må plasseres lenger unna hjemstedet (ibid).

5.5 Regjeringsskifte og soningskø

I september 2013 danner Høyre og Fremskrittspartiet en ny regjering, med Venstre og Kristelig Folkeparti som støttepartier i Stortinget. I august, før valget og før den rødgrønne regjeringen går av, begravnes St.meld.nr..37 (2007-2008) utenfor Bodø fengsel.

“Til jord er du kommet, til jord skal du bli. Du kom inn i arbeidsdagen vår i 2008. At det bare er fem år siden er ikke til å tro. Vi så for oss en langvarig sameksistens i kriminalomsorgen, men dessverre viste det seg å bli for vanskelig. Vi kjempet og sleit for å holde liv i deg, men motbøren ble for stor.” - Ruskonsulent Rune Ørbekk i Bodø fengsel
(Brovold, 2013)

Bakgrunnen for begravelsen er derimot ikke det ventede regjeringsskiftet alene sin feil, begravelsen fant sted i valgkampinnsputten, som en kritikk av den sittende regjeringen. For attesten til den rødgrønne regjeringen var heller ikke sterk, ifølge den daværende

forbundslederen Geir Bjørkli i fengselsforbundet NFF (Brovold, 2013). Han ønsket at den rødgrønne regjeringen skulle investert mer i kriminalomsorgen enn det de endte med å gjøre. Forbundslederen satser derimot på et tett og godt samarbeid med den nye regjeringen, selv om skrekken på daværende tidspunkt var mer privatisering og dårligere soningsforhold for utenlandske innsatte (Østlie, 2018 s 377-378). Regjeringens nye justisminister Amund Anundsen (FrP) sto overfor en stor soningskø som en av hans første arbeidsoppgaver. Det var omlag 1300 straffedømte som ventet på soningsplass, samtidig som Kriminalomsorgen skulle spare 25 millioner kroner i kalenderåret 2015. Etter å ha først sjekket med Sverige om ledige soningsplasser - som sa nei, fikk justisministeren i stand en leieavtale som gjorde det mulig å sende høysikkerhetsinnsatte til Veenhuizen nord i Nederland i Norgerhaven fengsel (Østlie, 2018). For å bli sendt til Nederland måtte du være mann, ikke ha mindreårige barn, og en dom på lengre enn to år. NFF ønsket også at dersom man skulle bli sendt til å sone i Nederland, måtte dette være frivillig. Det viste seg å være vanskelig. Totalt 256 straffedømte fikk vedtak om soning i Nederland, av de hadde 136 søkt om overflytting selv, mens 120 ble tvangsoverflyttet. Av disse 120, var det 76 som klagde på vedtaket; der 19 klager ble tatt til følge, men 48 klager ble avslått (Østlie, 2018 s 380). Et annet grep for å få ned soningskøen, som var mer langsiktig påtenkt, var at regjeringen bestemte seg for å bygge nye fengsler i Agder. Froland og Mandal fengsel. Begge fengslene med høyt sikkerhetsnivå med plass til 200 innsatte i Froland, og 100 innsatte i Mandal fengsel (ibid, s 381).

5.6 Progresjonssoning og nedleggelse av åpne anstalter

På slutten av 1990-tallet ble det lagt større vekt på den domfeltes ansvar for egen rehabilitering og innsattes egeninnsats i straffegjennomføringen. I Stortingsmelding nr 27 (1997-98) ble prinsippet om progresjonssoning trukket frem. Der står det som følgende:

«For innsatte som er motivert til å arbeide med seg selv for å bryte sin kriminelle karriere foreslår departementet at man utvikler en såkalt progresjonssoning med fokus på systematisk kvalifisering og muligheter for gradvis «utslusing» mot mer åpen soning» (St.meld.nr 37 (2007-2008), s 122)

Prinsippet om bedre progresjon i straffegjennomføringen videreføres og forsterkes i St.meld.nr 37 (2007-2008). Meldingen påpeker at domfelte trenger muligheter for å vise at de kan ta ansvar. En progresjon i soningen innebærer både et godt planlagt strukturert innhold, og en gradvis mulighet for en større frihet til å prøve ut nye ferdigheter i kontrollerte

omgivelser (St.meld.nr. 37 (2007-2008) s 122) Det understrekes at individuelle sikkerhetsmessige vurderinger må ligge til grunn for all progresjon (ibid). Et normalt steg i progresjonssoningen er overgangen fra lukkede fengsler til åpne anstalter. Åpent fengsel, er et fengsel med lavere sikkerhetsnivå. I fengsler med lavere sikkerhetsnivå er også de statiske sikringstiltakene begrenset. St.meld.nr.37 (2007-2008) beskriver innholdet i åpne fengsler slik: “Det legges vekt på at de innsatte skal ha muligheter for kontakt med det øvrige samfunn og pårørende ved ulike typer utgang, besøksordninger og lempelige kontrolltiltak. Mulighetene til selv å påvirke hverdagen er større enn i fengsler med høyt sikkerhetsnivå. De innsatte skal få en «mykere» overgang til et normalt liv.” (St.meld.nr. 37 (2007-2008) s 97). St.meld.nr. 37 (2007-2008) viser også til at en god oppførsel og gode intensjoner om et lovlydig liv kan gi fordeler i straffegjennomføringen. En god oppførsel kan belønnes med lettere soningsforhold og øke sjansen for prøveløslatelse (ibid, s 109). Ønsket om en videreføring og forsterkning av progresjonssoningen, i form av mer bruk av åpen- og hjemmesoning møtte motstand av blant annet FrP og Høyre tilbake i 2008 med følgende kommentarer:

“Knut Storberget er de kriminelles beste venn. Ved å lage nye særordninger for å ta vare på de kriminelle støter han vanlige borgere fra seg” - Jan Arild Ellingsen, justispolitisk talsmann i FrP i 2008. (Ryssdalsnes, 2008)

“Forslagene har ei klar slagside mot mildere tiltak. Jeg savner å høre at straffene også skal ha en klar forebyggende og avskrekkende effekt” - Elisabeth Aspaker, Høyre i 2008. (ibid)

10 år etter, I 2018 vedtok Stortinget å legge ned 6 åpne fengsler. Samtidig som forslagene om at de åpne fengslene skulle legges ned ble diskutert, var byggingen av Agder fengsel i full gang. Agder fengsel består av to høysikkerhetsfengsel ved henholdsvis 200 soningsplasser i Froland og 100 i Mandal fengsel. Nedleggelsen skjedde på bakgrunn av at Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) la frem statistikk om at det var 600 ledige plasser i lukkede og åpne fengsler, og få i soningskø. De åpne fengslene som ble lagt ned var følgende:

Søndre Vestfold fengsel, Sandefjord avdeling (13 plasser)

Hassel fengsel (26 plasser)

Hedmark fengsel, Bruvoll avdeling (70 plasser)

Nordre Vestfold fengsel, Hof avdeling (109 plasser)

Bergen fengsel, Osterøy avdeling (31 plasser)

Arendal fengsel, Håvet avdeling (13 plasser)

Som nevnt, var ofte åpne fengsler det siste leddet i soningen for mange straffedømte. Det er her innsatte forbereder seg på livet ute i samfunnet igjen. Nedleggelsen skjedde på bakgrunn av 600 ledige plasser. NFF (Norges fengsels og friomsorg) mener derimot at regjeringen ikke tar innover seg konsekvensene av ABE-reformen. “NFF vil presisere at eventuelle endringer av fengselsstrukturen må være basert på faglige vurderinger, og ikke drevet frem av dårlige budsjetter som regjeringen har ansvaret for” (NFF, 2018) Nedleggelsen av de åpne anstaltene ble beskrevet i statsbudsjettet i 2018 og videre i Prop.85 S (2017-2018) som forslagsvedtak til tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2018, for å benytte seg av midlene i kriminalomsorgen på best mulig vis, samtidig som proposisjonen beskriver at beslutningen var i samsvar med KDIs tilråding:

“Beslutning om hvilke fengsler som skal legges ned treffes av Justis- og beredskapsdepartementet på grunnlag av en faglig tilråding fra Kriminalomsorgsdirektoratet. Vurderingen krever avveining av en rekke forhold, som behovet for plasser i det aktuelle geografiske området, for spesialiserte tilbud til enkelte grupper av innsatte og for å ivareta et likeverdig tilbud til kvinnelige innsatte.” (Prop. 85 S 2017-2018. s42.)

I ettertid uttalte Jan-Erik Sandlie, konstituert direktør i KDI at han ble overrasket over beslutningen (Håkonsen, 2018). Artikkelen publisert på frifagsbevegelsen.no viser til Sandlies kommentarer, hvor han bekreftet at de hadde foreslått å nedlegge 200 soningsplasser og hvilke fengsler som kunne legges ned, men at nedleggelsen skjedde fortere enn KDIs tilråding (ibid). Videre påpekte Sandlie at det var viktig å få frem at deres tilråding var på bakgrunn av at de fikk beholde en del av midlene som ble spart inn av nedleggelsene (Håkonsen, 2018).

5.6.1 Økningen i bruk av elektronisk kontroll

Selv om nedleggelsen av åpne fengsler kan sees i lys av et tettere budsjett og en mindre soningskø, må også økningen i bruk av elektronisk kontroll tas med i betraktning. I St.meld. nr. 37 (2007-2008) redegjør meldingen for at straffegjennomføringsloven ga ulike muligheter for å gjennomføre ubetinget fengselsstraff utenfor fengselets vegger. Meldingen legger til grunn at denne type straffegjennomføring kan ha god rehabiliterende effekt. Da St.meld.nr. 37 (2007-2008) ble offentliggjort var prøveordningen med elektronisk kontroll relativt ny (St.meld.nr 37.(2007-2008) s 10). Høsten 2008 etablerte justisdepartementet en ny straffegjennomføringsform med elektronisk kontroll (EK). Lovendringen åpnet for at domfelte som skal sone opp mot fire måneder ubetinget fengsel, eller har fire måneder igjen til forventet prøveløslatelse, kan søke om straffegjennomføring med elektronisk kontroll. I Statsbudsjettet for 2008 ble det bevilget 40 millioner til å etablere prøveordningen i seks fylker. Det ble kjøpt inn 160 fotlenker som innebar at man hadde en kapasitet på 130 plasser i elektronisk kontroll til enhver tid (ibid). I årene etter har vi sett en stor økning i bruken av elektronisk kontroll, i tabellen under vises det til iverksatte fengselsdommer med elektronisk kontroll i årene etter St. Meld nr. 37 (2007-2008)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2020
99	781	867	920	1312	1681	2459	2838	2908	2882	3361

(Tall hentet fra "Samfunnsstraff - på tide med en revisjon" Kristoffersen, 2018)

Tabellen viser at etter 2008, kan vi se en sterk økning i bruken av elektronisk kontroll. Tall fra 2017 viser til at kriminalomsorgen iverksatte nesten halvparten av alle straffer utenfor fengsel, og en tredjedel av alle iverksatte ubetingede fengselsdommer ble påbegynt avsonet i frihet (Kristoffersen, 2018). Det er også her nedleggelsen av åpne anstalter kommer inn. De som soner med fotlenke i Norge er hovedsakelig kortidsdømte som normalt ellers ville sonet i åpne fengsler. Ettersom soning med elektronisk kontroll og åpne fengsler ønsker å håndplukke de samme domfelte, vil en økning av bruk av elektronisk kontroll naturligvis påvirke besetningen i de åpne anstaltene. Som nevnt tidligere var utvikling og forbedring er to begreper som regjeringen hadde et særlig fokus og sikte på ved St. Meld nr. 37 (2007-2008). Et av hovedbudskapene i meldingen var at straff som virker er helt avgjørende for å bekjempe

kriminalitet samt trygge samfunnet. Meldingen presiserer at i forkant av prøveordningen av elektronisk kontroll, la man til grunn at det var som regel domfelte med lav risiko som gjennomfører denne typen tiltak, og at tilbakefallsandelen er følgelig også som regel lav blant disse. Stortingsmeldingen viser til to studier (Austin & Hardyman, 1991; Baumer & Mendelsohn, 1991) som har anvendt et eksperimentelt design på effekten av husarrest med elektronisk kontroll, der ingen av studiene fant en signifikant forskjell i tilbakefall mellom domfelte som sonet ved bruk av elektronisk kontroll, og domfelte som var under manuelt oppsyn i åpne anstalter (St.meld.nr.37 (2007-2008) s 82).

5.7 Analyse av driftssituasjonen i Kriminalomsorgen etter ABE-reform

Ettersom ABE-reformen omfatter alle statlige virksomheter, inkluderer det derfor også kriminalomsorgen. Justis og beredskapsdepartementet utarbeidet i 2018 en analyse av driftssituasjonen i kriminalomsorgen etter innføringen av ABE-reformen. Kriminalomsorgen består av tre nivåer: Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI), et regionalt nivå med fem regionkontorer og lokalt nivå med fengsler og friomsorgskontor. Analysen som er gjort av justis og beredskapsdepartementet, er gjort på bakgrunn av at politikere og fagforeninger i kriminalomsorgen har stilt spørsmål til hvilke konsekvenser ABE-reformen har medført i Kriminalomsorgen. Målet for analysen presenteres som følgende i rapporten:

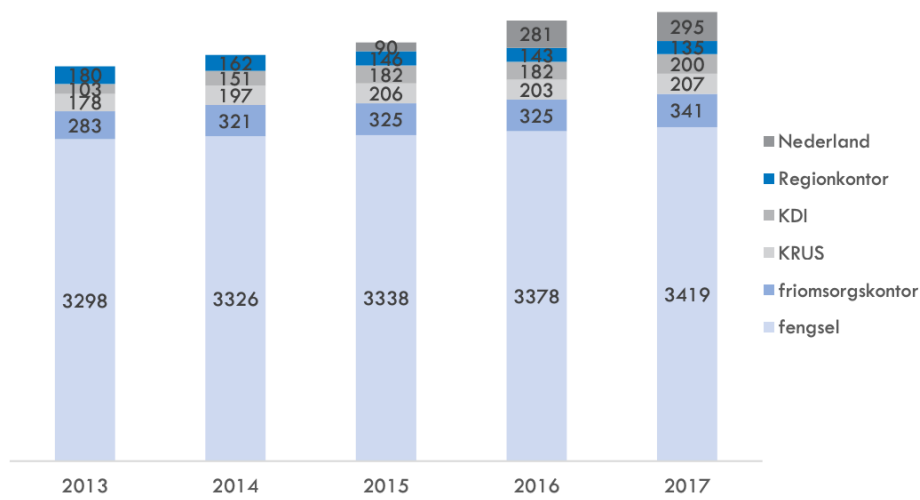
“Mandatet for oppdraget har vært å utarbeide en analyse av driftssituasjonen i kriminalomsorgen med vekt på konsekvenser av regjeringens ABE-reform. Videre har det vært i oppdragets mandat å belyse følgende problemstillinger:

- *Har kriminalomsorgen arbeidet målrettet med ABE-kravet ihht. en tiltaks- og effektiviseringsplan for etaten regionalt og samlet sett?*
- *Hvilke effektiviseringer ihht. ABE-reformen er gjennomført i de ulike enhetene i kriminalomsorgen?*
- *Hvilke konsekvenser har ev. effektiviseringer, innsparinger og kutt for sikkerhet og tjenestetilbud?” (Oslo Economics & Agenda Kaupang, 2018, s. 7)*

Noe av det første rapporten presenterer, er utviklingen i driftsutgifter i Kriminalomsorgen. Rapporten velger å fokusere på årene etter innføringen av ABE-reformen, som er henholdsvis 2016 og 2017, men tar også med tall tilbake til 2013 for å få et bredere perspektiv på utviklingen. Det legges frem at samtidig som ABE-reformen har ført til strammere

økonomiske rammer, er det observert en reell økning i de totale bevilgningene til kriminalomsorgen. (Oslo Economics & Agenda Kaupang, 2018, s. 13-14)

Det vises til en figur for å undersøke om veksten i bevilgningene har blitt skjevfordelt.:



(Figur hentet fra figur 3-2 i "Analyse av driftssituasjonen i kriminalomsorgen etter innføringen av ABE-reformen" 14)

Tallene i tabellen representerer beløp i millioner i 2017-kroner. Analysen trekker frem at store deler av økningen i driftsutgifter har gått til å finansiere nye oppgaver i Kriminalomsorgen, der et av tilfelle er at KDI leide soningsplasser ved Norgerhaven fengsel i Nederland i perioden fra 2015 til 2018, hvor 67 prosent av økningen i de totale driftsutgiftene fra 2014 til 2017 har gått til nettopp finansieringen av disse soningsplassene i Nederland. (Oslo Economics & Agenda Kaupang, 2018, s. 14).

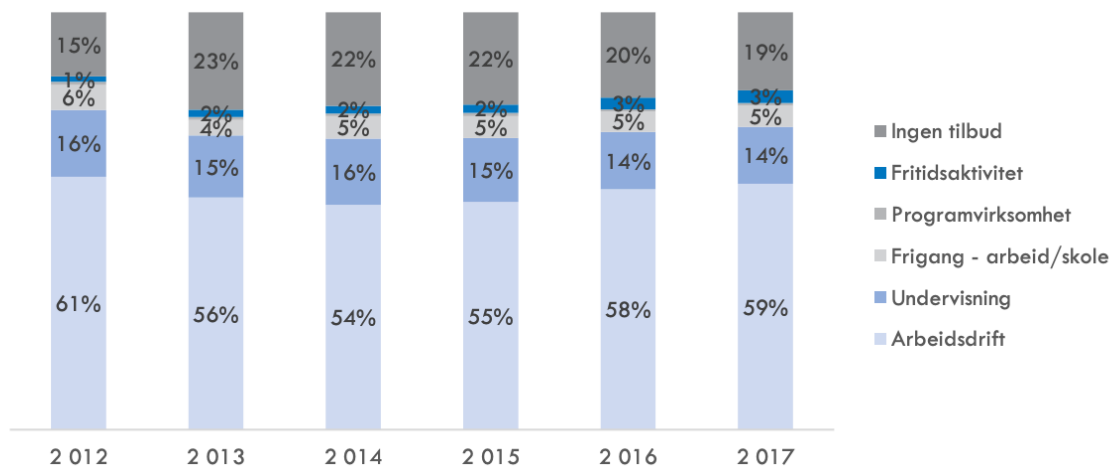
Når det kommer til kriminalomsorgens egen vurdering av utviklingen i soningsforholdet og sikkerhet i fengslene i de første årene etter innføringen av ABE-reformen, presenterer analysen også noen av dens bekymringer. Generelt har både KDI, fengsler og regioner uttrykt bekymringer over at driftssituasjonen over tid kan bli mer krevende. Et argument for hvorfor det kan bli mer krevende som også blir trukket frem, er at de innsatte krever mer oppfølging enn tidligere. Flere fengsler har rapportert at innsattpopulasjonen har endret seg betraktelig fra tidligere år, som hovedsakelig skyldes innføringen av EK. For innføringen av EK har bidratt

til, som flere fengsler melder, at man ser en utvikling hvor det er flere innsatte på de mest krevende avdelingene (Oslo Economics & Agenda Kaupang, 2018, s. 29). Som nevnt tidligere, så innebærer innføringen av EK de som soner de korteste dommene, i større og større grad soner utenfor fengslene, som gjør at de ledige plassene i lav sikkerhet blir erstattet av domfelte som har lengre dommer, og mer sammensatte problemer. Denne endrede sammensetningen har bidratt til at mange fengsler opplever at innsatte krever mer oppfølging enn tidligere (ibid).

En av målsetningene til kriminalomsorgen som også blir presisert i Stortingsmelding 37 (2007-2008), er at flere innsatte skal få aktiviseringstilbud som i størst mulig grad skal forebygge tilbakefall til kriminalitet. I intervjuene som analysen legger frem, har regionene og fengslene særlig fremhevet at de er bekymret over at det er mindre programvirksomhet nå enn før (Oslo Economics & Agenda Kaupang, 2018 s 4-5). Programvirksomhet i kriminalomsorgen er ment for å gi domfelte ny kunnskap og motivasjon til endring. Det kan være gjennom undervisning, ferdighetstrening og strukturerte samtaler i grupper eller individuelt med domfelte og varetektsinnsatte. Med strukturerte samtaler, inngår det spesielt samtaler om rusproblemer og vold. (ibid, s. 28-29). Programvirksomhet regnes for mange å være en vesentlig del av tjenestetilbudet som kriminalomsorgen skal besitte. At programvirksomheten da har blitt redusert, er bekymringsverdig i følge regionene og fengslene. De økonomiske kuttene som er gjort skyldes at det er kostbart å prioritere ressursene som kreves for å drive programvirksomhet. Flere fengsler har prioritert å opprettholde bemanningen innen sikkerhet. De få fengslene som har klart å bevare og opprettholde programvirksomheten uttrykker bekymring at dersom man fortsatt må foreta seg økonomiske kutt, vil man måtte ta fengselsbetjenter ut av turnus for å ha økonomi til å drive programvirksomheten (Oslo Economics & Agenda Kaupang, 2018, s. 31).

Kriminalomsorgen har også jobbet for at flere innsatte skal få et aktiviseringstilbud som i størst mulig grad skal bidra forebygge tilbakefallet til ny kriminalitet. Gjennom systemet "Kompis restkonto" registrerer man ulike former for aktivisering (Oslo Economics & Agenda Kaupang, 2018 s 27). Disse registreringene bruker man også til å beregne de innsattes dagpenger. I følge KDI selv, er det noen utfordringer med kvaliteten på dataene som presenteres, ettersom man også må legge til grunn at utviklingen over tid må tolkes i lys med at rapporteringsrutinene også kan ha endret seg (ibid). Aktiviseringsgraden defineres gjennom å se på andelen av fengselsdøgn, sammen med registrert aktivisering. Tallene man har

registrert, viser til en økning i den generelle aktiviseringen. I 2012 lå aktiviseringen på 85%. I 2013 derimot, var den nede på 77%. Fra 2013 til 2017 har aktiviseringen gradvis økt og viser til en aktivisering på 81% i 2017. Rapporten viser til en figur som gir en oversikt over hvordan aktiviseringsgraden er fordelt på ulike typer aktivisering mellom årene 2012 og 2017. (Oslo Economics & Agenda Kaupang, 2018, s. 28)



(Tabell hentet fra figur 4-5 i "Analyse av driftssituasjonen i kriminalomsorgen etter innføringen av ABE-reformen" s28)

Tabellen viser til at det er i all hovedsak arbeidsdriften som bidrar til økningen i aktiviseringsgraden.

Flere fengsler uttrykker også ifølge rapporten at den dynamiske sikkerheten har blitt dårligere, samtidig som fengselsbetjentene er mindre tilstede sammen med de innsatte enn tidligere. Kriminalomsorgen har som målsetting at hver enkelt innsatt skal ha en dedikert ansatt gjennom det som kalles kontaktbetjentordningen. Når man er kontaktbetjent, så har man ansvar for å følge opp den enkelte innsatte under straffegjennomføringen eller varetektsoppholdet (Oslo Economics & Agenda Kaupang, 2018, s. 31). En kontaktbetjent er på mange måter bindeleddet mellom den innsatte og fengselet for øvrig. Rapporten viser til at en del fengsler opplever at de ikke klarer å håndtere dette som en følge av fravær som ikke dekkes opp.

«ABE-nedtrekket gjør at vi får enda mindre tid til oppfølging av domfelte og programvirksomhet. Det har vært en reduksjon i interaksjonen mellom ansatte og innsatte.» (Analyse av driftssituasjonen i kriminalomsorgen etter innføringen av ABE-reformen s 31)

Analysen i 2018 konkluderer med at det har vært en reell nedgang i bevilgningene til regionene i kriminalomsorgen, når man ser bort fra rettede midler som er gitt til spesifikke oppgaver (Oslo Economics & Agenda Kaupang, 2018, s. 4). Analysen viser også til at det er store forskjeller i hvordan driftssituasjonen for fengslene har utviklet seg. Videre vurderer rapporten at ABE-reformen i analyseperioden i årene 2016 og 2017 ikke viser til vesentlige konsekvenser for sikkerhet og tjenestetilbud. Samtidig påpekes det i konklusjonen at mange fengsler rapporterer om at ytterligere kutt også fremover overlates til den enkelte enheten, kan det gå utover både sikkerhet og tjenestetilbudet. Analysen konkluderer også med at ytterlige effektiviseringspotensial nå ligger i hvordan kriminalomsorgen som helhet er organisert, og ikke i de enkelte enhetene. (ibid)

5.8 Hvilke effektiviseringstiltak har Kriminalomsorgen gjort?

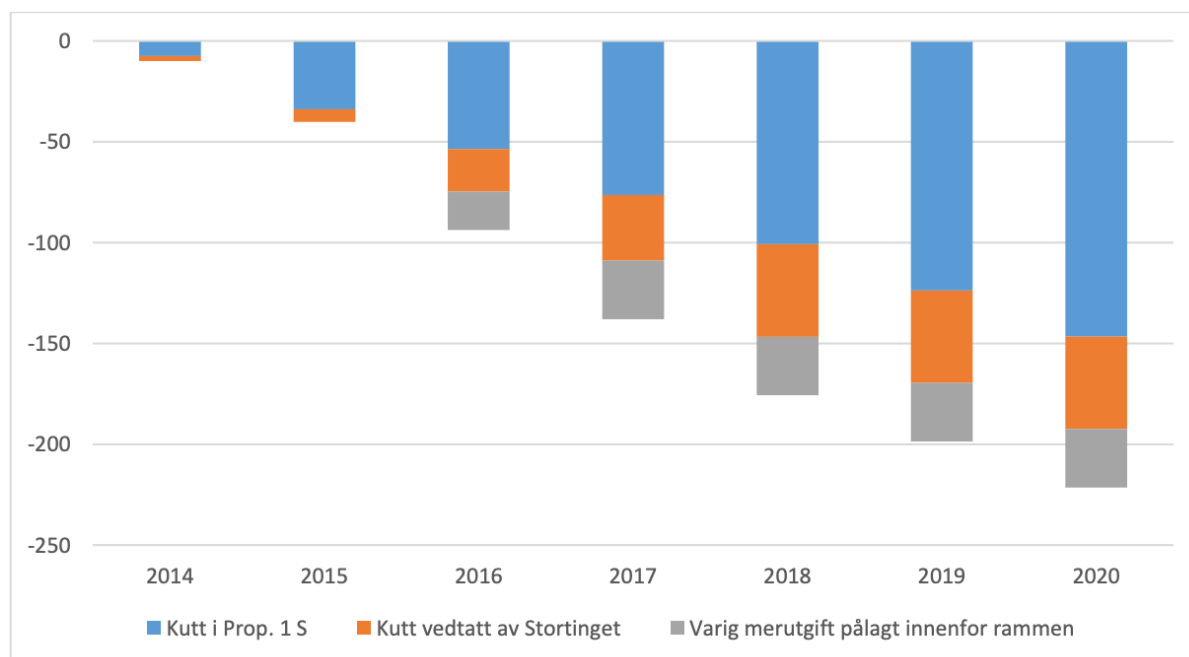
ABE-reformen ønsker å gjøre offentlig sektor mer effektiv ved hjelp av avbyråkratisering. Så hvilke tiltak har kriminalomsorgen gjort? Da er det tiltak som har til formål å redusere utgiftene til administrasjon og ledelse i kriminalomsorgen som er relevant å se nærmere på. Analysen viser til at tilbakemeldingene fra fengslene er at mange har fokusert på å redusere antall årsverk innen administrasjon og ledelse. Dette har hovedsakelig vært gjennom å ikke ansette nye i stillinger som har blitt vakante på bakgrunn av tidligere ansatte har sluttet eller gått av med pensjon. (Oslo Economics & Agenda Kaupang, 2018, s. 40)

Analysen trekker frem et fengsel som nevner at de har kuttet en førstebetjent stilling, en stilling i arbeidsdriften og en sosialkonsulent. Samtidig blir det påpekt at fengsler opplever det som krevende å redusere utgifter til administrasjon og ledelse, ettersom fengslene opplever at det allerede er få stillinger knyttet opp mot administrasjon og ledelse i utgangspunktet (ibid).

Flere fengsler trekker også frem at det har vært nødvendig å redusere utgifter til vikarer og ved overtid (Oslo Economics & Agenda Kaupang, 2018, s. 40). På bakgrunn av dette, velger fengsler i mindre grad å sette inn ekstra ressurser ved fravær. Som en følge vil en person måtte gjøre jobben som en eller to personer gjorde før, eller at jobben som skulle blitt gjort blir satt på vent. Analysen utarbeidet på vegne av justisdepartementet, rapporterer også om at fengslene opplever at de har lite kontroll over de administrative arbeidsoppgavene og at det er en ubalanse eller misforhold mellom de administrative arbeidsoppgavene de pålegges og antall ansatte de har til rådighet (Oslo Economics & Agenda Kaupang, 2018, s. 40). Eksempelet som blir trukket frem er at det har vært økt fokus på internkontroller, og over tid har det blitt

flere arbeidsoppgaver samtidig som det er færre stillinger til å utføre oppgavene. Det har sørget for at enkelte oppgaver kan bli flyttet, som gjør at oppgaven utføres av en person som ikke har rene administrative stillinger. (ibid). I artikkelen “*ABE-reformen påvirker kriminalomsorgens bemanning*” forteller Kommunikasjonsrådgiver for KDI, Paal Espen Hambre at det er et faktum at sykefraværet i regionene dekkes opp i mindre grad nå enn tidligere, men han påpeker at det ikke alltid er nødvendig å dekke opp alle fravær (Dina Tegnader, m. fler, 2021).

KDI (Kriminalomsorgsdirektoratet) anbefalte en ny organisering av kriminalomsorgen ved rapporten “Fremtidens kriminalomsorg - et felles samfunnsoppdrag” som ble publisert 31.oktober 2019. Anbefalingen var et resultat av Difis rapport fra 2017, som påpekte utfordringene kriminalomsorgen hadde ved organiseringen i form av en trenivåmodell (Kriminalomsorgen, 2020 s 3). Anbefalingen til KDI la til rette for en potensiell tonivåmodell, i motsetning til dagens trenivåmodell som består av sentralt, regionalt og lokalt nivå som oppgaven skal komme tilbake til. Justis- og beredskapsdepartementet ba som en følge av anbefalingen fra KDI om en oppdatert og revidert gevinstrealiseringsplan som et vedlegg til rapporten “Fremtidens kriminalomsorg - et felles samfunnsoppdrag”. Gevinstrealiseringsplanen skulle blant annet fremheve gevinstene som var realisert av ABE-reformen (Kriminalomsorgen, 2020 s 3). Planen viser til at kriminalomsorgens budsjettrammer er redusert med nærmere 221 millioner kroner i perioden fra 2014-2020. Av disse 221 millionene, er 147 millioner kroner kutt i forbindelse med ABE-reformen (ibid, s 4). Gevinstrealiseringsplanen presenterer en figur: (*Figur 2: Budsjettkutt akkumulert 2014-2020 i millioner kroner*) for å gi en oversikt over budsjettrammene:



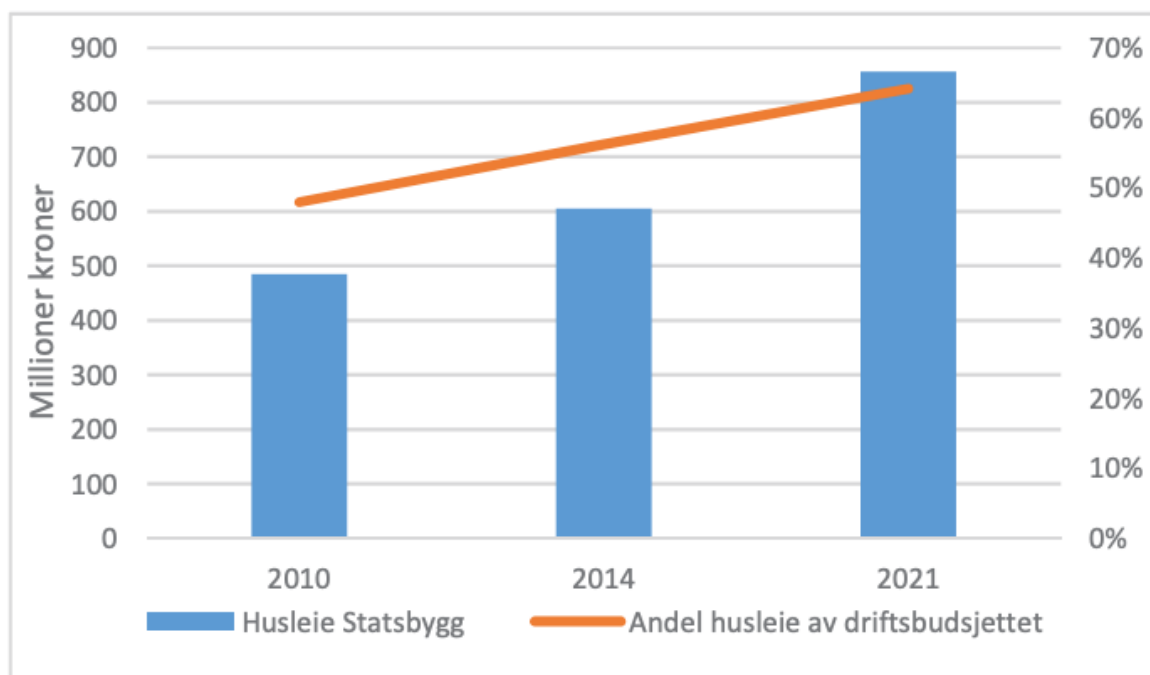
(Figur hentet fra *Gevinstrealiseringsplan 21.februar 2020, s4*)

Her representerer den blå søylen budsjettkutt i form av ABE-reformen.

Gevinstrealiseringsplanen påpeker at effektiviseringskravene innebærer at det blir vanskeligere og vanskeligere å håndtere fremtidig budsjettet uten at det rammer en vesentlig del av straffegjennomføringen. (Kriminalomsorgen, 2020 s 5) Gevinstrealiseringsplanen presenterer videre punkter hvor kriminalomsorgen har gjennomført effektiviseringstiltak som en følge av ABE-reformen:

- Sammenslåing av enheter
- En reduksjon i administrative årsverk og lederårsverk i regionadministrasjonene og enhetene
- Økt felles bruk av administrative stillingsressurser mellom enhetene
- Effektivisering av arbeidsprosesser og fjerning av tidstyver
- Mer effektiv utnyttelse av ressursene blant annet ved at flere administrative tilsatte bistår i EK-arbeidet og at tilsatte i kriminalomsorgens transporttjeneste nyttes til transport av domssonere ved ledig kapasitet
- Redusert reiseaktivitet og møtevirksomhet
- Redusert kompetanseutviklingstiltak
- Redusert innkjøp av varer og tjenester (Kriminalomsorgen, 2020 s 5)

Analysen utredet av Oslo Economics & Agenda Kaupang peker også på energieffektivisering hvor samtlige regioner har iverksatt innsparingstiltak. Innsparingstiltaket knyttet til energieffektivisering er gjennomført i samarbeid med Statsbygg, og kan derfor ikke direkte knyttes opp mot ABE-reformen ettersom kriminalomsorgen har fått egne nedtrekk i driftsutgifter (Oslo Economics & Agenda Kaupang, 2018, s. 40) Analysen var tilbake i 2018, og om man ser til Gevinstrealiseringsplanen fra 21.februar 2021 kapittel 2.4.3 trekker den frem husleieeffektiviseringsplanen (Kriminalomsorgen 2020, s 10). Her blir det redegjort for at kriminalomsorgen er pålagt å lage en gevinstrealiseringsplan for perioden 2020-2024 med sikte på å kunne nå regjeringens mål om 15 prosent kutt i husleiekostnader de neste 10 årene (ibid). Mulighetene for en slik reduksjon av husleiekostnadene er knyttet tett opp mot den daværende diskusjonen om en omorganisering av kriminalomsorgen, fra en trenivåmodell til en tonivåmodell (Kriminalomsorgen, 2020 s 10). Årsrapporten til kriminalomsorgen i 2021, omtaler også husleieordningen. Den trekker frem at husleien til statsbygg har økt kraftig siden fengslene ble en del av husleieordningen hvor kriminalomsorgen hadde sitt første fulle år i 2010. Under det første året i 2010, betalte kriminalomsorgen 548 millioner kroner i husleie (Kriminalomsorgen, 2021 s 14). I 2021, var husleien på 855 millioner kroner og utgjorde 21 prosent av budsjetttrammen når det kommer til drift av fengsel, og hele 64 prosent av driftskostnadene til fengselsdrift (ibid). Om man sammenligner og ser til 2010, hvor den tilsvarende andelen var på 48 prosent, ser man en stor økning. Årsrapporten viser til en figur som tar for seg utviklingen:



(Figur hentet fra Årsrapport 2021 for kriminalomsorgen, s 14)

Deler av forklaringen som også årsrapporten belyser, ligger i at økningen er et resultat av at husleien lønns- og prisjusteres hvert år som Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet legger føringer for. Samtidig presiserer årsrapporten at husleien er inngått i regjeringens ABE-reform (Kriminalomsorgen 2021, s 14). ABE-reformen forventer et årlig kutt på rundt 4 millioner kroner på et område hvor kriminalomsorgen i svært liten grad kan påvirke, og som vi ser i praksis øker med 3-4 prosent hvert år. Det fører til at kriminalomsorgen må komme opp med, og lokalisere andre områder å foreta innsparingen, som også mest sannsynlig er områder hvor det allerede er forventet årlige sparinger (ibid).

Som nevnt ble gevinstrealiseringsplanen utredet som en følge av rapporten fra KDI “Fremtidens kriminalomsorg - et felles samfunnsoppdrag” for å belyse anbefalingen fra Difis rapport fra 2017, som påpekte utfordringene kriminalomsorgen hadde ved organiseringen i form av en trenivåmodell. Anbefalingen til KDI la til rette for en potensiell tonivåmodell, i motsetning til dagens trenivåmodell som består av sentralt, regionalt og lokalt nivå. Forslaget innebar at de fem regionadministrasjonene skulle legges ned. Omorganiseringsforslaget ønsket også å styrke det lokale nivået i kriminalomsorgen, ettersom rapporten peker på at det er store forskjeller mellom dagens enheter når det kommer til størrelse, kompetansesammensetning og kapasitet til å løse samfunnsoppdraget som kriminalomsorgen besitter (Kriminalomsorgen, 2019 s 12). Rapporten trekker frem at en tonivåmodell innebærer

at det frigjøres ressurser gjennom nedleggelse av regionadministrasjonene. KDI legger frem at enhetene skal tilføres en større andel av ressursene som frigjøres ved en nedleggelse, samtidig som rapporten påpeker at ressursene som frigjøres er begrenset etter flere år med ABE-kutt hvor det vises til tall som tilsier at regionadministrasjonene har redusert antall årsverk med 21 prosent (ibid, s 28). Rapporten legger også frem at den foreslåtte organisasjonsmodellen vil styrke KDI, både dens faglige rolle og gjennomføringsrolle som direktorat ettersom en samling av de strategiske oppgaver, og et tydeligere skille mellom strategiske og driftsoppgaver legger til rette for en tydelig etatsledelse (Kriminalomsorgen, 2019 s 28). KDI mener også at den foreslåtte modellen vil legge til rette for en effektiv ressursutnyttelse, hvor mer går til tjenesteproduksjon og mindre til administrasjon og ledelse (ibid s 31). NFF (Norges fengsel og friomsorgsforbund) har ved flere anledninger uttrykt bekymring til forslaget. Bakgrunnen for bekymringene, kommer av at NFF mener at enhetsmodellene ved en tonivåmodell, vil undergrave organisasjonen evne til å forebygge og bekjempe kriminalitet. En omorganisering vil flytte myndighet, ressurser og kompetanse fra fengslene og friomsorgskontorene til administrasjon (Håkonsen, 2016). Senere samme år som “Fremtidens kriminalomsorg - et felles samfunnsoppdrag” ble lagt frem, uttrykket direktør i Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) Lise Sannerud bekymring over hvor langt regjeringens innsparinger kan pågå før det får alvorlige konsekvenser for ansatte og innsatte (NTB). Bakgrunnen for bekymringene er den trangere økonomien som følge av avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) til Solberg-regjeringen, som har gitt kriminalomsorgen budsjettkutt på omtrent 250 millioner kroner fra 2014 til 2019 (ibid). I samme artikkel, bekrefter direktør Lise Sannerud at ABE-reform får konsekvenser for driften av norske fengsler, og at direktoratet ser på alle mulige løsninger for innsparinger. (NTB)

Forslaget til omorganiseringen av kriminalomsorgen, ble på bakgrunn av rapporten til KDI lagt frem i Stortinget, hvor høringen ble avholdt i januar 2021. Det første komiteen påpekte, var at proposisjonen inneholdt forslag til endringer i straffegjennomføringsloven, straffeprosessloven og konfliktrådsloven som var nødvendige for å gjøre endringer i kriminalomsorgens organisering (Innst. 215 L (2020-2021) Videre legger komiteen frem at de registrerer at formålet ved en ny organisering er å etablere en kvalitativt bedre kriminalomsorg, hvor etaten skal arbeide helhetlig, på grunnlag av et prinsipp om sømløshet. Med dette menes det at det skal være en god og hensiktsmessig progresjon i soningen, som skal redusere risikoen for nye straffbare handlinger som vil bidra til å trygge samfunnet (ibid). Komiteens flertall, som i Innst. 215 L (2020–2021) var medlemmer fra Arbeiderpartiet,

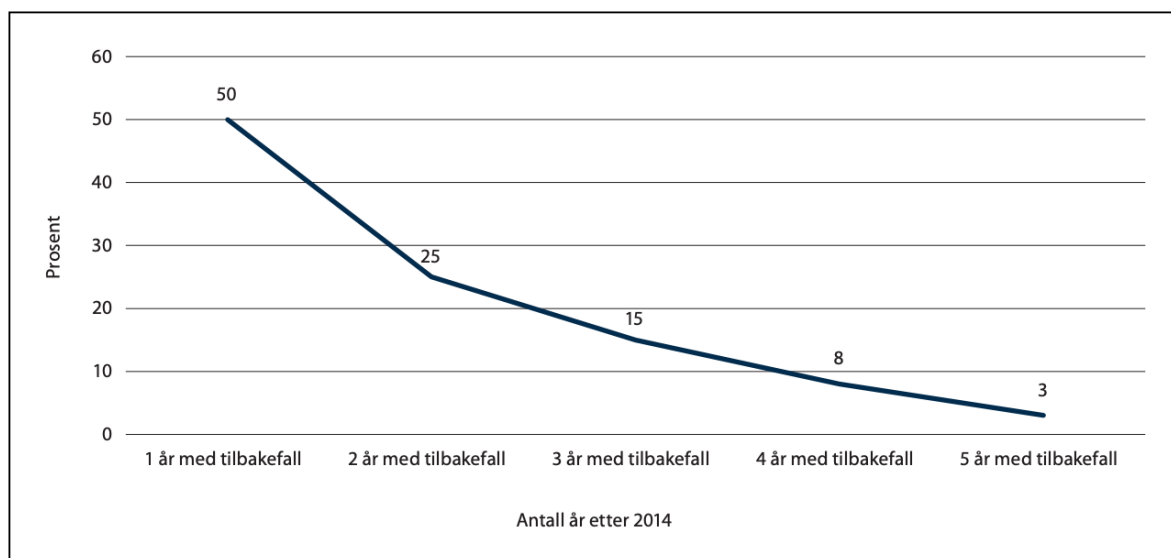
Fremskrittspartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti. Høringsrunden om forslaget antydte at endringene som regjeringen foreslo, ikke var tilstrekkelig utredet, og at prosessen både virket som å være forhastet samtidig som at den var lite grundig (Innst. 215 L (2020-2021)). Komiteens flertall påpeker at slike endringer som foreslås i omorganiseringen av Kriminalomsorgen er omfattende og er ment for å gjelde i mange år fremover. I dette tilfellet, sett at utredningen av slike omfattende endringsforslag ikke er tilstrekkelig, samtidig som prosessen er forhastet, kan det få alvorlige konsekvenser. Komiteen stilte seg også undrende til at regjeringen på daværende tidspunkt hadde varslet at det ville legges frem en stortingsmelding om kriminalomsorgen før sommeren 2021, som senere viste seg å være Meld. St. nr. 39 (2020-2021) (ibid). For hvorfor ønsket de å foreslå en omorganisering av kriminalomsorgen før man kjente innholdet av stortingsmeldingen som omhandlet sektoren?

Regjeringen Solberg la også frem ønsket om en omorganisering tilbake i 2015 gjennom Prop. 105 L (2015-2016). Proposisjonen trakk frem at kriminalomsorgen har et ansvar for et forvaltningsområde som er i stadig utvikling. Videre la proposisjonen til grunn at progresjonsrettet straffegjennomføring i fengsel og samfunn vil i større grad prege kriminalomsorgens arbeid (Prop.105 L (2015-2016), s. 5). Bakgrunnen for forslaget i proposisjonen er at gjennomføringsformer som for eksempel EK gir gode resultatet, ettersom progresjon gir innsatte gradvis mer mulighet for frihet til å prøve ut nye sosiale ferdigheter i kontrollerte omgivelser. En utvikling mot en mer progresjonsrettet straffegjennomføring, vil utfordre kriminalomsorgen til å opptre samlet og ikke bare som lokale organisasjonsenheter som samhandler om straffegjennomføringen i følge regjeringen. Derfor påpeker proposisjonen at det er viktig å vurdere behovet for en ny struktur eller inndelinger som er tilpasset utviklingen i straffegjennomføringen. Departementet understreker i proposisjonen er måten kriminalomsorgen er organisert på, ikke er et mål i seg selv, men et virkemiddel for å nå mål og møte fremtidens utfordringer (Prop.105 L (2015-2016), s. 5).

5.9 Meld. St. Nr. 39 – hva var nytt?

Som er et verktøy til å forstå St.meld.nr. 37 (2007-2008) og hvordan den har blitt fulgt opp, vil det være nyttig å se til den nyeste meldingen for å se eventuelle utviklinger og diskurser. Meld.St.nr.39 (2020-2021) ble godkjent i statsråd den 18.juni 2021, og ble dermed regjeringens Solbergs første kriminalomsorgsmelding. Stortingsmeldingen presiserer at det humanistiske verdisynet som har vært grunnleggende for kriminalomsorgen skal ligge fast men påpeker at det på iverksettes endringer for å ivareta verdigrunnlaget. Noe av det første Meld.St.nr 39 (2020-2021) da presenterer, er at den ønsker å signalisere en ny prinsipiell tenkning som skal vektlegge hensynet til ofrene for kriminalitet sterkere. Derfor var det et behov for et nytt regelverk for varsling i Kriminalomsorgen, som i større grad skal ta hensyn til fornærmede og etterlattes ønsker og behov (Meld.St.nr 39. (2020-2021) s5-6).

Når det gjelder tilbakeføring til samfunnet etter straffegjennomføring, presiserer St.meld.nr. 39 (2020-2021) at det er et felles ansvar for kriminalomsorgen og de ulike velferdstjenestene, og at kommunene kanskje har den viktigste rollen. Risikoen for tilbakefall til ny kriminalitet er størst i de første årene etter siktelsen, der hele 75 prosent av alle siktede med tilbakefall til ny kriminalitet begår dem i de to første årene etter siktelsen. Figuren under viser til prosentfordelingen av siktede etter antall år med tilbakefall til ny kriminalitet. Tallene er hentet fra SSB, og tar utgangspunkt i utgangsåret 2014.



Figur 2.2.1 (SSB 2020, tabell 09424, hentet fra Meld.St.nr39.(2020-2021) s 58)

Stortingsmeldingen henviser også til en kartlegging fra 2015, som viser til at omtrent 25 prosent av løslatte ikke hadde et sted å bo ved løslatelse, og at 60 prosent ikke hadde jobb

Tilbakeføringsarbeidet er med andre ord fortsatt viktig og essensiell i kriminalomsorgen, men begrepet «tilbakeføringsgaranti» som ble presentert i St.meld.nr.37 (2007-2008) er borte som et begrep. Det blir ikke nevnt en eneste gang i den nye stortingsmeldingen, og det blir heller ikke begrunnet hvorfor begrepet ikke blir brukt lenger. Hva som er årsaken til det, handler nok om at ansvaret er organisatorisk feilplassert. Når man har ansvaret for planlegging for tilbakeføring men ikke for oppfølgingen, kan det skape en glippsoner. Begrepene normalitetsprinsippet og nærhetsprinsippet blir også trukket frem som begreper som ønskes å videreføre og bygges på (Meld.St.nr.39 (2020-2021) s 5). Meldingen påpeker at man i løpet av regjeringperioden har gjort en rekke endringer i kriminalomsorgen for å tilpasse kapasiteten for straffegjennomføring til behovet (ibid). Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen blir også trukket frem i stortingsmeldingen. Stortingsmeldingen uttrykker at reformen har vært et viktig steg i arbeidet med å redusere byråkrati og skaffe et nødvendig rom for politiske prioriteringer. Gjennom reformen har man klart å frigjøre midler som kan prioriteres til nye tiltak i staten, også i kriminalomsorgen (Meld.St.nr.39 (2020-2021) s 71). Videre beskriver meldingen hvordan kriminalomsorgen må jobbe mer effektivt, ettersom man går inn i en periode hvor inntektene på statsbudsjettet forventes å vokse i mindre grad:

«Dette betyr at effektivisering og det å ta i bruk nye og innovative løsninger vil være helt sentralt for å opprettholde og forbedre kvaliteten i tjenestene. Offentlig sektor må jobbe smartere, mer målrettet og systematisk med innovasjon for å møte utfordringene som kommer i fremtiden.» (Meld.St.nr.39 (2020-2021) s71)

For å kort oppsummere, presiserte meldingen at det humanistiske verdisynet som har vært grunnleggende for kriminalomsorgen skulle ligge fast. Meldingen vektlegger hensynet til ofrene for kriminalitet sterkere. Derfor var det et behov for et nytt regelverk for varsling i Kriminalomsorgen, som i større grad skal ta hensyn til fornærmede og etterlattes ønsker og behov.

6.0 Analyse

6.1 Innledning

I dette kapitlet skal trådene trekkes tilbake til oppgavens problemstilling og teoretiske utgangspunkt. Intensjonen i oppgaven var å se på målene i St.meld.nr. 37 (2007-2008) og hvordan ABE-reformen har påvirket retningen som kriminalomsorgen ønsket å jobbe mot. Derfor vil de empiriske funnene kobles sammen med det teoretiske rammeverket for å utforske om det kan gi noen svar.

6.2 Fra den instrumentelle tilnærmingen

Om man tar utgangspunkt i den instrumentelle teorien, forventet oppgaven tilbake i teorikapitlet at Kriminalomsorgen hadde en god organisasjonsutforming som fører til en god måloppnåelse. Den instrumentelle teorien er også overbevist om at dersom Kriminalomsorgen følger prosedyrene og retningslinjene som er satt av ledelsen, gjennom en bevisst planlegging, styring og arbeidsdeling vil målene i både St.meld.nr.37 (2007-2008) og budsjettkuttene og ideene som ABE-reformen fører med seg bli omsatt som forutsatt. Det var også en forventning om at man vil se tydeligere at det er et større fokus på besparinger og effektivisering på bakgrunn av ABE-reformen, og at det vil påvirke eller forhindre retningen som St.meld.nr. 37 (2007-2008) ønsket å jobbe mot.

Som oppgaven har omtalt og gjort rede for, har den formelle strukturen av kriminalomsorgen vært under diskusjon. Rapporten utarbeidet av Oslo Economics & Agenda Kaupang i 2018 konkluderte med at de økonomiske kuttene som ABE-reformen førte med seg ikke hadde gått utover sikkerhet eller tjenestetilbudet, men at det i fremtiden kunne gjøre det dersom de økonomiske kuttene fortsatt ble overlatt til den enkelte enheten å håndtere. Videre konkluderte rapporten at effektiviseringspotensialet i kriminalomsorgen nå ligger i hvordan kriminalomsorgen som helhet er organisert. Den formelle strukturen er i den instrumentelle tilnærmingen, den viktigste adferdsstyrende faktoren.

Som også nevnt tidligere i oppgaven, påpeker St.meld.nr. 37 (2007-2008) at straffegjennomføringsloven ga ulike muligheter for å gjennomføre ubetinget fengselsstraff utenfor fengselets vegger. Meldingen legger til grunn at denne type straffegjennomføring kan

ha god rehabiliterende effekt. Da St.meld.nr. 37 (2007-2008) ble offentliggjort var prøveordningen med elektronisk kontroll relativt ny. Som kjent valgte den rødgrønne regjeringen høsten 2008 å etablere den nye straffegjennomføringsformen med elektronisk kontroll (EK). I ettertid, ved hjelp av en større grad av bruk av straffegjennomføringsformer som EK har soningskøen gått ned, og ble i 2018 betegnet som “avviklet”. Nedleggelsen av de åpne anstaltene vil i den instrumentelle teorien bli sett på som at behovene for soningsplasser har endret seg, hvor ny teknologi har kommet inn som kan bidra til at man kan omdisponere midler uten at det går utover tjenestetilbudet. Fra instrumentelt standpunkt er nedleggelsen av enheter et resultat av rasjonelle og analytiske kalkulasjoner. Nedleggelsen ses på å være i tråd med den instrumentelle tilnærmingen, og dens analytiske problemløsning samtidig som beslutningen er i tråd med St.meld.nr 37 (2007-2008) og følger også opp ABE-reformens målsetting.

6.2.1 En tydeligere økonomisk terminologi?

En forventning i teorikapittelet til den instrumentelle tilnærmingen, var som nevnt at man ville se et større fokus på besparinger og effektivisering på bakgrunn av ABE-reformen, som vil påvirke retningen som Kriminalomsorgen og St.meld.nr 37 (2007-2008) ønsker å jobbe mot. Gjennom Solberg-regjeringens arbeid og ønske i retning en tonivåmodell var dokumentene “Fremtidens kriminalomsorg – et felles samfunnsoppdrag” og “Gevinstrealiseringsplan 21.februar 2020” sentrale for å styrke/begrunne forslaget for en omorganisering. Dokumentene vektlegger i større grad økonomiske og organisatoriske effektiviseringskrav. Gevinstrealiseringsplan 21.februar 2020 var et dokument som undersøkte nærmere hvilke gevinster man kunne få av en ny organisasjonsmodell bestående av to nivåer, ettersom forslaget innebar at de fem regionadministrasjonene skulle legges ned. Nedleggelsen av regionadministrasjonene skulle først og fremst frigjøre ressurser. KDI la frem at enhetene skulle tilføres en større andel av ressursene som skulle frigjøres ved en nedleggelse, samtidig som rapporten påpekte at ressursene som skulle frigjøres var begrenset etter flere år med ABE-kutt hvor det vises til tall som tilsier at regionadministrasjonene har redusert antall årsverk med 21 prosent (“Kriminalomsorgsdirektoratet 2019. s 28). Meld.St.nr39 (2020-2021) vektlegger også i motsetning til St.meld.nr 37 (2007-2008) effektivisering i større grad enn tidligere. Meldingen trekker også frem avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen som et viktig steg i arbeidet med å redusere byråkrati og skaffe et nødvendig rom for politiske prioriteringer

6.2.2 Analysen av driftssituasjonen er rasjonell

I denne oppgaven, har analysen utarbeidet av Oslo Economics & Agenda Kaupang i 2018 blitt aktivt brukt. Analysen konkluderer som kjent med at med at ABE-reformen ikke har hatt vesentlige konsekvenser for sikkerhet og tjenestetilbud i etaten. Samtidig poengteres det at dersom effektiviseringskuttene blir opprettholdt og overlates til lokalt nivå, vil det måtte gjennomføres innsparinger som vil gå på bekostning av både sikkerhet og tilbud til de innsatte (Oslo Economics & Agenda Kaupang 2018). Videre påpeker analysen at effektiviseringspotensialet lå i hvordan kriminalomsorgen var organisert på. Dersom man tar utgangspunkt i analysen, og årene mellom 2015 og 2018, hvor 2015 var året ABE-reform ble innført og 2018 var året analysen ble utarbeidet vil man kunne anta at ABE-reformen har fungert omtrent som man hadde forutsett i dette tidsrommet. I kriminalomsorgen har ABE-reformen og dens påfølgende kutt blitt håndtert ved å fordele kuttene til hver enkelt enhet, som hver for seg vurderer hvordan kuttene kan tas ut, og hva som anses for å være mulig å effektivisere. Analysen trekker frem at flere fengsler har valgt å redusere eller kutte helt i bevilgningene til programvirksomhet. Analysen viser også til at flere av regionene har redusert bemanningen i regionadministrasjonen, hvor det opplyses at det har blitt 16 færre årsverk i perioden fra 2014 til 2017 (Oslo Economics 2018, s 39) Flere av fengslene gir også tilbakemeldinger i analysen om at de har hatt fokus på å redusere antall årsverk i administrasjon og ledelse. Flere fengsler har valgt å ikke erstatte enkelte stillinger når ansatte har sluttet eller gått av med permisjon, som et sparetiltak (ibid). I perioden mellom 2015 og 2018 som rapporten bygger på, kan vi derfor si at ABE-reformen har gitt den daværende regjeringen ønskelige resultater. Det ble gjort en reduksjon i det vi kan kalle for “frie midler”, som flere av fengslene brukte til å drive programvirksomhet. Det ble også kuttet i regionadministrasjonene, og videre i administrasjon og ledelse som kan sies å være mye av bakgrunnen for at avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen ble innført i offentlig sektor. Det kan argumenteres for at ABE-reformen har virkeliggjort de tiltakene som var påtenkt, og blitt gjennomført med god effekt.

6.3 Et hierarkisk-instrumentelt perspektiv

Tilbake i teorikapittelet, nevnte oppgaven at også den hierarkiske varianten vektlegger analytiske og rasjonelle kalkulasjoner for måloppnåelse. Det vil si at beslutningene er veloverveide og valg som på best mulig måte ivaretar organisasjonen, i dette tilfellet kriminalomsorgen, dets samfunnsoppdrag i form av St.meld.nr. 37 (2007-2008), samt innsatte og ansatte. Øverst i kriminalomsorgens formelle struktur befinner Justis- og beredskapsdepartementet seg, som vi kan fastslå har en vertikal spesialisering. En vertikal spesialisering vil si at ulike sektorer er underlagt forskjellige og hvert sitt direktorat. En slik organisering vil øke sannsynligheten for at det blir tatt faglige hensyn i beslutningene som tas (Christensen et al., 2015, s.44) En beslutning som tas nærmere toppen av hierarkiet i organisasjonen, vil derfor være nærmere den politiske ledelsen, som samtidig vil gjelde graden av spesialisering. Det vil i den hierarkiske varianten bidra til at departementets ledelse vil ha et bredere perspektiv, og kan ta beslutninger på vegne av departementet som helhet. Beslutningene kan derimot påvirkes av en ønsket politisk retning som ABE-reformen. Om man ser til nedleggelsen av de åpne anstaltene, viser Prop. 85 S (2017-2018) s 42, at nedleggelsen av de åpne anstaltene var i samsvar med tilrådingen fra KDI. Ettersom departementet påpeker at de fulgte anbefalingene til KDI, viser det tegn til erkjennelse av en begrenset rasjonalitet, samtidig som beslutningen indikerer at den ble gjort på et høyere nivå i departementet. Bakgrunnen for at beslutningen indikerer at den ble gjort på et høyere nivå, er kommentarer KDI direktør Sandlies i artikkelen ved frifagsbevegelse.no i ettertid, som viser til tilrådingen ikke ønsket en nedleggelse i den hastighet det faktisk ble besluttet.

6.3.1 Omorganiseringsforslag til stortingsbehandling

Dersom man ser til proposisjonene og forslagene som har vært oppe til diskusjon når det gjelder organiseringen av kriminalomsorgen gjennom den hierarkiske varianten, skulle en forvente å se gjennomarbeidede og gode planlagte tiltaksplaner. Tiltaksplanene burde være oppdaterte, og følge en konsekvenslogikk som tilsier at valgene er resultat av den antatt høyeste grad av måloppnåelse. Da forslaget til omorganiseringen var oppe til høring, var flertallet i komiteen kritiske til nettopp proposisjonens grunnarbeid. Som nevnt tidligere i oppgaven opplevde flertallet (medlemmer fra AP, FrP, SP og SV) at høringsrunden om forslaget antydte at endringene som regjeringen foreslo, ikke var tilstrekkelig utredet, og at

prosessen både virket som å være forhastet samtidig som at den var lite grundig (Innst. 215 L (2020-2021)). Videre påpekte komiteen at det samme år var varslet en ny stortingsmelding om kriminalomsorgen som var Meld.St.nr 39 (2020-2021). Den planlagte stortingsmeldingen gjorde at komiteen forsterket deres kritiske oppfatning av forslaget, ettersom regjeringen ønsket en omorganisering i forkant av stortingsmeldingen, og før man kjente til innholdet til den nye stortingsmeldingen. Den rasjonelle tilnærmingen kan derimot bli sett på som å være lik, både fra komiteens flertall, og fra regjeringen. Den rasjonelle tilnærmingen kan bli sett på som å være lik, på bakgrunn av at de normative målene om en best mulig kriminalomsorg ved en fornuftig bruk av organisasjonens midler kan sies å være grunnlaget for begge argumentene. Forskjellen ligger i hva som regnes for å være den beste måten å oppfylle målene til kriminalomsorgen, hvor det er tydelige uenigheter både politisk og ideologisk. Dokumentene “En fremtidsrettet kriminalomsorg” og Gevinstrealiseringsplanen 21.februar 2021 er derimot grundige, og presenterer gjennomførte effektiviseringstiltak og hvilke gevinster en omorganisering vil ha for kriminalomsorgen. At forslaget ble stemt ned, er uheldig i den hierarkiske varianten, ettersom omorganiseringsforslaget skulle være bygget på analytiske og rasjonelle kalkulasjoner og veloverveid. En omorganisering ville oppnådd målene som den var satt til å gjøre. Gevinstene som ABE-reformen ønsket å oppnå i kriminalomsorgen, var i stor grad på bakgrunn av omorganiseringsforslaget som aldri ble en realitet.

6.3.2 Forventningene fra et samlet rasjonelt ståsted

Fra både det instrumentelle perspektivet, og den hierarkiske varianten som nevnt tidligere er en av to varianter som det instrumentelle perspektivet deles inn i, svarer de ulike beslutningsprosessene godt til forventningene fra et samlet rasjonelt ståsted. Den instrumentelle tilnærmingen forventet at dersom man legger til grunn at Kriminalomsorgen følger prosedyrene, som skal være oversiktlige og strukturerte - så er sannsynligheten stor for at de ønskede retningene eller konseptene som blir tatt i bruk, kommer til å fungere omtrent som man hadde forutsett. Den hierarkiske varianten forventet at kjernen bak styringen i Kriminalomsorgen er hierarkisk, hvor overordnede har satt krav til resultater gjennom ABE-reformen, og at ledelsen har delegert bort ansvar til enhetene som selv kan bestemme hvordan de skal gjennomføre kravene, ved hjelp av en horisontal arbeidsdeling. Justis- og beredskapsdepartementet har ved flere anledninger signalisert en analytisk problemløsning, ved flere proposisjoner og forslag var basert på tilrådning fra ulike instanser. Tidligere i oppgaven la også analysen utredet av Oslo Economics & Kaupang fra 2018 frem at

effektiviseringspotensialet nå lå i hvordan kriminalomsorgen var organisert, som regjeringen la frem som en del av bakgrunnen for forslaget til omorganiseringen fra en trenivåmodell til en tonivåmodell.

6.5 Fra et kulturelt perspektiv

I det institusjonelle teorien, og nærmere bestemt det kulturelle organisasjonsperspektivet vektlegges institusjonens uformelle normer og verdier som beskrevet i teorikapittelet. I teorikapittelet ble det også presentert analytiske forventinger til det kulturelle organisasjonsperspektivet, som skal utforskes nærmere.

6.5.1 Deltakelse i beslutningsprosesser

Fra et kulturelt perspektiv ble det forventet at deltakelse i ulike beslutningsprosesser skulle være preget av historisk utviklede normer og verdier, som skulle bidra til å identifisere og regulere hvem de passende aktørene var. Det vil si at Justis- og beredskapsdepartementet ikke alene burde avgjøre hvem som er involvert i prosessen. Det forventes at aktører uten formelle deltakerrettigheter er involvert i prosessen. De største beslutningsprosessene som har blitt tatt opp i denne oppgaven, er nedleggningen av de åpne anstaltene og omorganiseringforslaget. Rent historisk har fagbevegelsen hatt en viktig rolle, hvor beslutninger omhandler arbeidslivet. Norsk fengsel og friomsorgsforbund (NFF) var som vi har sett tidligere i oppgaven, svært negative til samtlige planlagte nedleggelse i 2018, ettersom de ønsket at nedleggelsene skulle være på bakgrunn av en samlet og gjennomtenkt fremtidsplan over fremtidige behov for soningsplasser. Beslutningen om å legge ned de 6 åpne anstaltene i ble tatt i 2018. Samme år var byggingen av Agder fengsel i gang. Agder fengsel består av to høysikkerhetsfengsel ved henholdsvis 200 soningsplasser i Froland og 100 i Mandal fengsel. St.meld.nr. 37 (2007-2008) uttrykket at departementet ønsket å videreføre den daværende fengselsstrukturen som besto av mange og små lokale fengsler, som gir gode muligheter for å sone i nærheten av hjemstedet, for å legge til rette for kontakt med familie og nærmiljø og nærhetsprinsippet. Samtidig presiserte stortingsmeldingen at nærhetsprinsippet må avveies mot andre viktige hensyn, som kompetanse og sikkerhet. Er nedleggelsen av de åpne anstaltene en direkte konsekvens av avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen? Etter undersøkelser gjort i denne oppgaven, oppleves det som det er en klar uenighet i beslutningens bakgrunn. Ved hjelp av organisasjonsperspektivene som er benyttet i oppgaven, viser det instrumentelle standpunktet at nedleggelsen av enheter et resultat av rasjonelle og analytiske kalkulasjoner. Nedleggelsen ses på å være i tråd med den instrumentelle

tilnærmingen, og dens analytiske problemløsning ettersom behovene for soningsplasser har endret seg, hvor ny teknologi i form av EK som soningsalternativ, som bidrar til at man kan omdisponere midler uten at det går utover tjenestetilbudet. Ved hjelp av det kulturelle perspektivet, var det nødvendig å se på at nedleggelsene gikk fortere enn det tilrådingen anbefalte, hvor det kan sees på som mangel på vertikal kommunikasjon som svekker KDIs faktiske deltakelse i beslutningsprosessen.

Leder i NFF, Asle Aase uttalte under høringen for Statsbudsjettet i 2018 at nedleggelsene av de åpne anstaltene fremsto som rene sparetiltak, og at regjeringen var i gang med å demontere kriminalomsorgen (Håkonsen, 2018). Her ser vi at departementets planverk og deres analytiske begrunnelser blir ansett for å være tvilsomme. Justis- og beredskapsdepartementets proposisjon til nedleggelsene ved Prop. 85 S (2017-2018) beskriver som nevnt tidligere, at beslutningen er tatt på bakgrunn av faglig tilråding fra Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI). KDI har i ettertid bekreftet at de hadde levert departementet kunnskapsbasert underlaget for nedleggelse, hvor det ble foreslått å nedlegge 200 soningsplasser og hvilke soningsinstitusjoner som kunne legges ned. Likevel, ble KDI i følge direktør Sandlies kommentarer overrasket over omfanget av nedleggingsforslaget, hvor tidsaspektet ble trukket frem (Håkonsen, 2018). KDI anbefalte at nedleggelsene skulle skje over en toårsperiode, men nedleggelsene gikk fortere enn det tilrådingen anbefalte. (ibid.) Det kan være vanskelig å forklare hvordan en slik situasjon kan oppstå. Det kulturelle perspektivet springer fra den institusjonelle teorien som tilsier at organisasjoner eksisterer i et institusjonsmiljø uavhengig av organisasjonens spesielle økonomiske, militære eller politiske mål som kan ha forårsaket den ulike tankegangen, og hvorfor beslutningen ble tatt på et tidligere tidspunkt enn det som ble tilrådd. Samtidig kan det sees på som mangel på vertikal kommunikasjon som svekker KDIs faktiske deltakelse i beslutningsprosessen.

Forslaget til omorganiseringen av kriminalomsorgen ble også foreslått på bakgrunn av at KDI la til rette for en potensiell tonivåmodell, i motsetning til dagens trenivåmodell som består av sentralt, regionalt og lokalt nivå. Forslaget innebar at de fem regionadministrasjonene skulle legges ned. Som nevnt påpekte KDI at enhetene skal tilføres en større andel av ressursene som frigjøres ved en nedleggelse, samtidig som rapporten påpeker at ressursene som frigjøres er begrenset etter flere år med ABE-kutt hvor det vises til tall som tilsier at regionadministrasjonene har redusert antall årsverk med 21 prosent (Kriminalomsorgsdirektoratet 2019, s 28) Forslaget ble møtt med stor motstand hvor

høringsrunden om forslaget antydte at endringene som regjeringen foreslo, ikke var tilstrekkelig utredet, og at prosessen både virket som å være forhastet samtidig som at den var lite grundig (Innst. 215 L (2020-2021)). Motstanden som forslaget møtte, svarer bra til forventningene til det kulturelle perspektivet, hvor NFFs kritikk beviser at aktører som representerer institusjonaliserte organisasjoner og organisasjonstenkning vil være forsvarere av sin eksisterende struktur.

6.5.2 En mer samstemt opposisjon

Kulturperspektivet vektlegger de uformelle verdiene og normene, men forslagene til omorganisering og nedleggelse av anstalter kan sies å være et direkte resultat at formelle retningslinjer i form av ABE-reformen. Fafos rapport 2019:36 viser til at ABE-reformen fører til igangsetting av effektiviseringstiltak, hvor over halvparten av korrespondentene oppgir at virksomheten håndterer ABE-reformen gjennom ulike former for omorganisering (Oppegaard, 2019) Videre påpeker rapporten at de siste årene har foregått mange store omorganiseringer av statlige etater, hvor omorganisering kan være en form for effektivisering som øker virksomhetens produktivitet (ibid.) Det som organisasjonen definerer som sin overordnede oppgave, eller organisasjonens samfunnsoppdrag sier mye om hvorfor organisasjonen i det hele tatt eksisterer (Jacobsen og Thorsvik 2007 s31). Fra et kulturperspektiv vil kriminalomsorgens formål være hovedprioriteten. St.meld.nr. 37 (2007-2008) presenterer hvordan kriminalomsorgen ønsker å operere, og legger føringer for hvordan målene i meldingen kan oppnås. Kriminalomsorgens formål er bestående av flere ulike element, hvor den samlede visjonen i St.meld.nr. 37 (2007-2008) er “Straff som virker - mindre kriminalitet - tryggere samfunn”. Dersom en ny reformidé eller en ny ønsket retning blir oppfattet som en dårlig løsning for organisasjonen av de ansatte, kan dette utløse en motstand (Røvik, 2007). NFF har ved flere anledninger, og helt siden ABE-reformens inntog vært kritiske til reformen. Kritikken kan fra et kulturelt perspektiv bli sett på som et resultat av sti-avhengighet. Politiske beslutninger eller politiske verk som St.meld.nr. 37 (2007-2008) er et resultat av et langvarig prosjekt som tror på straff og dens virkninger. Fra et kulturperspektiv vil St.meld.nr.37 (2007-2008) derfor ha betydning for etatens videre utvikling. Når institusjonelle normer og verdier først er etablert i kriminalomsorgen, er det med på å begrense mulighetene i fremtiden. ABE-reformens faste budsjettkutt har i følge flere fengsler som rapportert i Oslo Economics & Agenda Kaupang 2018, vært utslagsgivende for at fengsler velger å kutte i programvirksomhet, for å bruke et eksempel. Avslutningsvis konkluderte rapporten med at effektiviseringspotensialet lå i hvordan kriminalomsorgen var

organisert. Regjeringen har som kjent ved flere anledninger fremmet forslaget om en omorganisering, blant annet i “Fremtidens kriminalomsorg - et felles samfunnsoppdrag”. Motstanden og kritikken av forslaget kan ligge i forslagets bakgrunn. Er det et omorganiseringsforslag for å på best mulig måte å benytte seg av ressursene, som vil påvirke straffegjennomføringen positivt, eller dreier det seg i bunn og grunn å spare penger, og for å lettere oppfylle kravene til ABE-reformen? Selv om det kan være vanskelig besvare spørsmålene, kan det være en årsak til motstand fra et kulturperspektiv, hvor to institusjonelle logikker oppleves som motstridende. Man ønsker å tilrettelegge for en god og rehabiliterende straffegjennomføring, samtidig som det kreves innsparinger.

NFF uttrykket som nevnt tidlig deres bekymring rundt både forslaget til omorganisering av kriminalomsorgen, og nedleggelsen av de åpne anstaltene. KDIs “Fremtidens kriminalomsorg - et felles samfunnsoppdrag” som utarbeidet på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet, og vedlegget Gevinstrealiseringsplanen 21.februar 2020 tyder derimot på at en omorganisering ville effektivisert kriminalomsorgen. Man opplever altså en tydelig uenighet i tingenes tilstand. I senere tid, ved nedleggelsen av de åpne anstaltene uttalte Jan-Erik Sandlie, konstituert direktør i KDI at han ble overrasket over beslutningen (Håkonsen, 2018). Artikkelen publisert på frifagsbevegelsen.no viser til Sandlies kommentarer, hvor han bekreftet at de hadde foreslått å nedlegge 200 soningsplasser og hvilke fengsler som kunne legges ned, men at nedleggelsen skjedde fortere enn KDIs tilrådning (ibid). I 2019, uttrykket også direktør ved Kriminalomsorgsdirektoratet Lise Sannerud bekymring. Bekymringene var direkte rettet mot ABE-reformen og hvor langt regjeringens innsparinger kan gå før det får alvorlige konsekvenser for innsatte og ansatte (NTB). I artikkelen publisert på frifagsbevegelse.no bekrefter direktør Sannerud at regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform får konsekvenser for driften av norske fengsler, og at direktoratet ser på alle muligheter for innsparinger (ibid). Ut fra undersøkelsene gjort i denne oppgaven, er det første gang en direktør ved Kriminalomsorgsdirektoratet offentlig uttrykker bekymring rettet mot ABE-reformen. De siste årene ser man antydninger til at det er en mer samstemt opposisjon, hvor arbeidsgiver og fagforening i større grad er enige om utfordringene som ABE-reformen skaper for både innsatte og ansatte i kriminalomsorgen.

6.5.3 Analysen av driftssituasjonen er ikke utelukkende rasjonell

Fra et rasjonelt perspektiv vil man i perioden mellom 2015 og 2018, som nevnt argumentere for ABE-reformen har gitt den daværende regjeringen ønskelige resultater. Det kan argumenteres for at ABE-reformen har virkeliggjort de tiltakene som var påtenkt, og blitt gjennomført med god effekt. Samtidig vil det fra et kulturperspektiv være viktig å bemerke seg bekymringen analysen presenterer i dens konklusjon. Allerede i 2015 ønsket regjeringen en omorganisering av kriminalomsorgen, som beskrevet i Prop. 105 L (2015-2016). Proposisjonen vant frem noen endringer i straffegjennomføringsloven, men fikk ikke et flertall for en omorganisering. For å vinne frem et forslag om en omorganisering, kreves det endringer i straffegjennomføringsloven, straffeprosessloven og i konfliktrådsloven ettersom dette er oppgaver som i hovedsak tilhører regionene som de ønsker å avvikle. Senere ble “Fremtidens kriminalomsorg - et felles samfunnsoppdrag” offentliggjort i 2019, som var KDIs forslag til en ny organisasjonsmodell som var utredet på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Dokumentet fremhevet at en tonivåmodell ville forenkle og samordne styringen (Kriminalomsorgsdirektoratet. 2019, s 4). Gevinstrealiseringsplanen 21.feb 2020 var et vedlegg til Fremtidens kriminalomsorg - et felles samfunnsoppdrag som undersøkte nærmere hvilke gevinster man kunne få av en ny organisasjonsmodell bestående av to nivåer. Det førte til at omorganiseringsforslaget igjen lagt frem i Stortinget ved Innst. 215 L (2020-2021), hvor høringen ble avholdt i januar 2021. Nok en gang, ble forslaget nedstemt. Som nevnt tidligere i oppgaven antydte høringsrunden om forslaget at endringene som regjeringen foreslo, ikke var tilstrekkelig utredet, og at prosessen både virket som å være forhastet samtidig som at den var lite grundig (Innst. 215 L (2020-2021)). Komiteens flertall påpeker at slike endringer som foreslås i omorganiseringen av Kriminalomsorgen er omfattende og er ment for å gjelde i mange år fremover. I dette tilfellet, sett at utredningen av slike omfattende endringsforslag ikke er tilstrekkelig, samtidig som prosessen er forhastet, kan det få alvorlige konsekvenser. Komiteen stilte seg også undrende til at regjeringen på daværende tidspunkt hadde varslet at det ville legges frem en stortingsmelding om kriminalomsorgen før sommeren 2021. Hvorfor er dette viktig? Om man legger til grunn at tilbake i 2018, pekte analysen utredet av Oslo Economics & Agenda Kaupang på at effektiviseringspotensialet nå lå i en omorganisering, og at vedvarende kutt kan gå utover både sikkerhet og tjenestetilbudet. Omorganiseringsforslaget har ved to anledninger blitt nedstemt i Stortinget, samtidig som kuttene har vedvart. Da kan man fra analysens konklusjon, regne med at flere enheter har måttet gjøre kutt som har gått utover tilbudet til innsatte eller i sikkerheten, som er bekymringsverdig.

7.0 Avslutning

7.1 Oppsummering

Formålet med oppgaven var å utforske og se nærmere på hva som var budskapet i Stortingsmelding nr. 37 (2007-2008) og om ABE-reformen har påvirket retningen som stortingsmeldingen ønsket at kriminalomsorgen skulle arbeide mot. Både St.meld.nr.37 (2007-2008) og ABE-reformen ble definert innledningsvis i oppgaven som ønsket politikk fra de daværende regjeringene. Det var nødvendig å avgrense begrepene, både for å gjøre dem sammenlignbare og for å utforske om og eventuelt hvordan de ønskede retningene påvirker hverandre.

Gjennom studiens analyse svarer forventningene til både det rasjonelle perspektivet, gjennom både den generelle instrumentelle tilnærmingen og den hierarkiske varianten, men også det kulturelle perspektivet godt til forventningene. Perspektivene og teoriene ble valgt for å lettere påpeke eventuelle forskjeller mellom de ønskede politiske retningene, men underveis ble det tydeligere at perspektivene både er komplementerende og konkurrerende. Selv om funnene svarte godt til forventningene i samtlige perspektiver, påpeker de forskjellige elementer som er viktig for å besvare oppgavens problemstilling. Gjennom analysen utredet av Oslo Economics & Agenda Kaupang i 2018 kommer det fram at ABE-reformen ikke har hatt vesentlige konsekvenser for sikkerhet og tjenestetilbud i etaten. Fra et rasjonelt perspektiv har man grunnlag for å argumentere for at ABE-reformen har gitt den daværende regjeringen ønskelige resultater. Det ble kuttet i regionadministrasjonene, og videre i administrasjon og ledelse som kan sies å være mye av bakgrunnen for at avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen ble innført i offentlig sektor. ABE-reformen har virkeliggjort tiltak som var påtenkt. Samtidig ble det påpekt at effektiviseringspotensialet nå lå i en omorganisering, og at vedvarende kutt kan gå utover både sikkerhet og tjenestetilbudet. Analysen ble presentert i 2018, og senere som vi har sett har forslaget til en omorganisering ved to anledninger blitt nedstemt, samtidig som de faste budsjettkuttene har vedvart. Det kan derimot være utfordrende å direkte peke på hvilke konsekvenser ABE-reformen har hatt for retningen St.meld.nr.37 (2007-2008) ønsket å jobbe mot, på bakgrunn av omdefinering av begreper og rundskriv. Et av de første begrepene St.meld.nr. 37 (2007-2008) presenterte var tilbakeføringsgarantien. Tilbakeføringsgarantien representerer og symboliserer ambisjonen stortingsmeldingen hadde, men forsvant senere som et begrep selv om tilbakeføringsarbeidet er viktig i dagens straffegjennomføringsarbeid. Tilbakeføringsgarantien kan være en analogi

for stortingsmeldingen i helhet: En tydelig ambisjon som ikke nødvendigvis ble glemt, men tilsidesatt på bakgrunn av andre politiske beslutninger og ønskede retninger.

7.2 Konklusjon

Formålet med straff og målsettingen ved straffegjennomføringen har vært stabil gjennom tidsperioden som har blitt undersøkt i oppgaven, men midlene for å nå målene endret seg med tiden. Analysen viser til at dokumentene “Fremtidens kriminalomsorg – et felles samfunnsoppdrag” og “Gevinstrealiseringsplan 21.februar 2020” har vist seg for å være sentrale i forslaget for en omorganisering fra en trenivåmodell til en tonivåmodell.

Dokumentene vektlegger i større grad økonomiske og organisatoriske effektiviseringskrav, som er i klar motsetning til den ønskede retningen i St.meld.nr.37 (2007-2008). Det kan være utfordrende å direkte knytte forslaget for en omorganisering til ABE-reformen, men retningen og grunnlaget for omorganiseringsforslaget består i stor grad av en økonomisk og effektiviserende terminologi, som var ønsket av avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen. Gevinstene som man ønsket å oppnå ved hjelp av ABE-reformen, var i stor grad på bakgrunn av omorganiseringsforslaget som aldri ble en realitet.

Den mer samstemte opposisjonen tyder også på en klar uenighet i tingenes tilstand i kriminalomsorgen. Gjennom kulturperspektivet tyder den klare opposisjonen på to institusjonelle logikker som motstrider hverandre, hvor man ønsker å tilrettelegge for en god og rehabiliterende straffegjennomføring, samtidig som det kreves innsparinger. Det er her de to ønskede politiske retningene kolliderer med hverandre. Det blir nødt til å gjøres prioriteringer, hvor konsekvensen av prioriteringene direkte vil berøre den andre ønskede politiske retningen. Konsekvensene er derimot vanskelig å påpeke direkte, ettersom det er utfordrende å sammenligne tall fra både før og etter innføringen av ABE-reformen blant annet grunnet omdefinering av aktivisering og rundskriv knyttet til programvirksomhet. Det oppleves å være manglende åpenhet, som gjør det vanskelig å direkte påpeke hvilke konsekvenser ABE-reformen har hatt for retningen St.meld.nr. 37 (2007-2008) ønsket å jobbe mot. Det konkluderes derimot med fokuset i større grad har endret seg. Stortingsmeldingen hadde et klart fokus på innholdet i straffegjennomføringen. Gjennom ABE-reformen utfordres dette fokuset ettersom omorganisering, avbyråkratisering og budsjettkutt har hatt en betydelig innflytelse på kriminalomsorgens kurs.

9.0 Litteraturliste

Andenæs, J. (2004). Alminnelig strafferett (5. utgave ved Magnus Matningsdal og Georg Fredrik Rieber-Mohn). Oslo: Universitetsforlaget.

Bolman, Lee G. og Deal, Terrence E.: Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse. Gyldendal 2009

Bouckaert, G., Peters, Peters, b.G. & Verhoest, K. (2010). The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management. Palgrave Macmillan, Basingstoke, kapittel 1-3.

Brovold, T. & Lysvold, S. 2013. Her begravnes en stortingsmelding. NRK.no. Hentet fra: <https://www.nrk.no/nordland/her-begraves-en-stortingsmelding-1.11209209>

Christensen, Tom (1994): Politisk styring og faglig uavhengighet. Reorganisering av den sentrale helseforvaltningen. Tano, Oslo.

Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2017). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg.). Universitetsforlaget.

Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness, og Kjell Arne Røvik. 2004. Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte. Oslo: Universitetsforl.

Christensen Tom, Lægreid Per, Roness Paul, & Røvik, Kjell Aarne (2009). Organisasjonsteori for offentlig sektor (2.utgave). Oslo, Universitetsforlaget

Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. og Røvik, K. A. (2013) Organisasjonsteori for offentlig sektor (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget

Digitaltmuseum.no, Stiftelsen Norsk Skogmuseum «Opstad Tvangsarbeidsanstalt paa Jæderen. I forgrunden direktørboligen.» publisert 2014, oppdatert 2021. Hentet 8. sep 2022 fra

<https://digitaltmuseum.no/011012842516/opstad-tvangsarbeidsanstalt-paa-jaederen-i-forgrunden-direktorboligen>

Falck, S. (2015). Tilbakeføringsgarantien som smuldret bort. Mellom kriminalomsorg og kommunale tjenester. Tiltaksbro, systematikk eller tilfeldighet? (SIRUS rapport 3/2015). Hentet fra <https://www.fhi.no/globalassets/dokumenterfiler/rapporter/2015/sirusrap.3.15.pdf>

Grønmo, S (2016) Samfunnsvitenskapelige metoder. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget

Hammerlin, Yngve (2021): *Hard mot det harde, myk mot det myke*. Universitetsforlaget

Hanssen, Nina (2022, oppdatert 01.august) Fengslene kutter i ansatte for å spare. Nå håper forbundslederen på gehør hos justisministeren. *Frifagbevegelse*

<https://frifagbevegelse.no/nffmagasinet/fengslene-kutter-i-ansatte-for-a-spare-na-haper-forbundslederen-pa-gehor-hos-justisministeren-6.158.890954.70a9f96971>

Håkonsen, Katharina Dale (2018, oppdatert 25.10.2018) – Nedleggelsene av fengsler framstår som rene sparetiltak, sier NFF-lederen. *Frifagbevegelse*

<https://frifagbevegelse.no/forside/-nedleggelsene-av-fengsler-framstar-som-rene-sparetiltak-sier-nfflederen-6.158.586279.92a905ba70>

Håkonsen, Katharina Dale (2018, oppdatert 26.11.2018) Kriminalomsorgsdirektoratet forbereder seg på mulige oppsigelser i fengsel. – Pendling og flytting kan bli aktuelt. *Frifagsbevegelse*

<https://frifagbevegelse.no/aktuell/kriminalomsorgsdirektoratet-forbereder-seg-pa-mulige-oppsigelser-i-fengsel--pendling-og-flytting-kan-bli-aktuelt-6.158.590461.75434cbb96>

Håkonsen, Katharina Dale (2016, oppdatert 18.10.2016) NFF: – Omorganiseringen i kriminalomsorgen kan føre til mer kriminalitet. *Frifagsbevegelse*

<https://frifagbevegelse.no/nffmagasinet/nff--omorganiseringen-i-kriminalomsorgen-kan-fore-til-mer-kriminalitet-6.158.419134.b179e846a3>

Jacobsen, D. I. (2015). Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode (3. utg.). Cappelen Damm akademisk

Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik. (2013). Hvordan organisasjoner fungerer (4.utg.). Bergen: Fagbokforlaget.

Justis- og beredskapsdepartementet. St.meld. nr. 37 (2007-2008). Straff som virker - mindre kriminalitet – tryggere samfunn.

Justis- og beredskapsdepartementet. St.meld. nr. 39 (2020-2021). – *Fremtidens kriminalomsorg og straffegjennomføring*. Hentet fra:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-39-20202021/id2861926/>

Kommunal og moderniseringsdepartementet. (2014). Prop. 1 S (2014-2015) For budsjettåret 2015. Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-1-S20142015/id2005447/>

Krasner, Stephen D. (1988): "Sovereignty. An Institutional Perspective", Comparative Political Studies 21 (1)

Kriminalomsorgen, Årsrapport 2015. Hentet fra:
<https://www.kriminalomsorgen.no/getfile.php/4723848.823.injqkkzunqzlm/%C3%85rsrapport+2015+for+kriminalomsorgen.pdf>

Kriminalomsorgen, Årsrapport 2021. Hentet fra:
<https://www.kriminalomsorgen.no/getfile.php/5011968.823.ljwkp7uzmtwqqb/Kriminalomsorgen+%C3%A5rsrapport+2021+m.+vedlegg.pdf>

Kriminalomsorgen, Gevinstrealiseringsplan 21.februar 2020. Hentet fra:
[GEVINSTREALISERINGSPLAN 21. FEBRUAR 2020 VEDLEGG TIL RAPPORT «FREMTIDENS KRIMINALOMSORG – ET FELLES SAMFUNNSOPPDRAG](#)

Kriminalomsorgsdirektoratet. (2019). Fremtidens kriminalomsorg – et felles samfunnsoppdrag. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/78942fc86db847eaa63ce1e7ab335cb9/fremtidens-kriminalomsorg---et-felles-samfunnsoppdrag---kdi-31.10.2019.pdf>

Kriminalomsorgen.no, §18 - Arbeid opplæring program eller andre tiltak. Hentet fra:

<https://www.kriminalomsorgen.no/getfile.php/3980090.823.mm7tipsquj7qlw/%C2%A7%C2%A7+18+-+Arbeid%C2+oppl%C3%A6ring%C2+program+eller+andre+tiltak.pdf>

Kristoffersen, R. & Iversen, J. S. (2018). Samfunnsstraff - på tide med en revisjon. Tidsskrift for strafferett. Hentet fra: <https://krus.brage.unit.no/krus-xmlui/handle/11250/2569166>

March, J. G. og Olsen, J. P. (1983) Organizing Political Life: What administrative reorganization tells us about governing. American Political Science Review [Internett], 77 (2), s. 281–296.

Nadheim, Erik. «*Inger Louise Valle og kriminalpolitikken*». publisert mai 2006, oppdatert des 2016. Hentet 8.sep 2022 fra <https://www.dagbladet.no/kultur/inger-louise-valle-og-kriminalpolitikken/66219997>

NFF. 2018. RNB 2018 - fortsatt dårlig økonomi. Hentet fra:

<https://fengselogfriomsorg.no/rnb-2018-fortsatt-daarlig-oekonomi/>

Nielsen, K. (2005). Institutionel teori. En tværfaglig introduktion. Roskilde Universitetsforslag

Norgeshistorie.no, Hilde Sandvik, «Fra pisk til grunnlov». Hentet 8. sep. 2022 fra <https://www.norgeshistorie.no/grunnlov-og-ny-union/1327-fra-pisk-til-grunnlov.html>.

Norgeshistorie.no, Mona Ringvej, «Tukthus og botsfengsel – fra asken til ilden». Hentet 8. sep. 2022 fra <https://www.norgeshistorie.no/bygging-av-stat-og-nasjon/1418-tukthus-og-botsfengse-fra-asken-til-ilden.html>.

NTB (2019, 15.oktober). «Kriminalomsorgen mener ostehøvelkutt kan få alvorlige konsekvenser», NTB. Hentet fra <https://www.abcnyheter.no/nyheter/norge/2019/10/15/195618668/kriminalomsorgenmener-ostehovelkutt-kan-fa-alvorlige-konsekvenser>

Ogre, M. (2020, 05. mars) - Du kommer jo verre enn du gikk inn. *TV 2*. Hentet fra: <https://www.tv2.no/nyheter/innenriks/du-kommer-jo-ut-verre-enn-du-gikk-inn/11216765/>

Oslo Economics og Agenda Kaupang (2018). Analyse av driftssituasjonen i kriminalomsorgen etter innføringen av ABE-reformen. Utarbeidet på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet.

Oslo-S.no, Camilla Svendsen «Dette er Norges største fengsel» Hentet 8.sep 2022 fra <https://oslo-s.no/2017/06/dette-er-norges-storste-fengsel/>

Oppegaard, S., Seip, Å. A. & Svalund, J. (2019). ABE-reformen i staten: Avbyråkratisering og effektivisering gjennom budsjettkutt (Fafo-rapport 2019:36). <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/abe-reformen-i-staten-2>

Prop. 1 S (2019-2020). Statsbudsjettet. Finansdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-gul-bok-20202021/id2768645/?ch=8>

Prop. 85 S (2017–2018). Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2018. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-85-s20172018/id2601312/>

Regjeringen.no «Årbok 2001 Kriminalomsorgen» publisert 2002. Hentet 8.sep 2022 fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/jd/bro/2002/0002/ddd/pdfv/151345-koa2001.pdf>

Ryhaug, Marianne (2002) Å bringe tekster i tale – mulige metodiske innfallsvinkler til tekstanalyse i statsvitenskap. Norsk statsvitenskapelige tidsskrift, (4). 303-327.

Ryssdalsnes, T. 2008 (oppdatert 16.12.2013). Bolig til alle etter løslatelse.

Frifagsbevegelse.no. Hentet fra:

<https://frifagbevegelse.no/article-6.158.53527.1bbf1d1bfc>

Rønning, R. 2006. Vårt politiske Norge : en innføring i stats- og kommunalkunnskap Bergen, Fagbokforl.

Røvik, Kjell Arne (1998),” Moderne organisasjoner – Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet”, Fagbokforlaget

Røvik, Kjell Arne (2007),” Trender og translasjoner – Ideer som former det 21. Århundrets organisasjon”, Universitetsforlaget, Oslo

Scott, W. R. & Davis, G. F. (2016). *Organizations and Organizing - Rational, Natural and Open System Perspectives*. Routledge.

Statsministerens kontor. (2013). Sundvolden-plattformen. 7. oktober 2013 Retrieved from <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id743014/>

Stortinget. *Om regjeringens publikasjoner*. Sist oppdatert 26.09 2022. Hentet fra:

<https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Om-publikasjonene/Regjeringens-publikasjoner/>

Stortinget. *Om innstillinger*. Sist oppdatert 26.09.2022. Hentet fra:

<https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Om-publikasjonene/innstillinger/>

Stortinget. 2008. Regjeringens publikasjoner. stortinget.no. Hentet fra:

<https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Ompublikasjonene/Regjeringens-publikasjoner/>

Stortinget. *Innstilling fra justiskomiteen om Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (omorganisering av kriminalomsorgen, bruk av pust- og bevegelsessensor i fengselsceller*

mv.) *Innst. 215 L (2020–2021) 2021.* <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2020-2021/inns-202021-2151/?all=true>

Stortinget. *Innstilling fra justiskomiteen om utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen. Innst. 305 S (2014-2015)* Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2014-2015/inns-201415-305/?lvl=0>

Straffegjennomføringsloven. (2001). Lov om gjennomføring av straff (LOV-2001-05-18-21). Hentet fra <https://lovdata.no/lov/2001-05-18-21/§20>

Tegnader, D m. fler, 2021. UNDERSØKENDE JOURNALISTIKK: ABE-reformen påvirker kriminalomsorgens bemanning. Sørnett.no. Hentet fra: <https://sornett.no/arkiv/221991>

Thagaard, Tove (2013): Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode. 4. utgave. Fagbokforlaget.

Winter, Søren C. & Vibeke L. Nielsen (2008) Implementering af politik. Aarhus: Hans Reitzels forlag

Yin, Robert. K. (2014) Case Study Research: Design and Methods, London: Sage.

Østlie, Jan Erik. (2018) *En Stille Revolusjon - Norsk fengsel- og Friomsorgsforbund 1918-2018 (1. utgave)*. Gyldendal.

