

Doris Bakken

Ledelse i Kriminalomsorg i anstalt

Lederfunksjon og lederutvikling

Masteravhandling i offentlig organisasjon og ledelse 120 poeng, MPA 8

Avdeling for økonomi og ledelse

Høgskolen i Innlandet, avdeling Rena

Rena 2018

Fulltekstutgave

Utgivelsessted: Elverum

© Doris Bakken/Høgskolen i Innlandet - Hedmark 2017

Det må ikke kopieres fra publikasjonen i strid med Åndsverkloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med Kopinor.

Forfatteren er selv ansvarlig for sine konklusjoner. Innholdet gir derfor ikke nødvendigvis uttrykk for Høgskolens syn.

I Høgskolens oppdragsrapportserie publiseres FoU-arbeid som er eksternt finansiert, enten eksternt fullfinansiert som oppdragsprosjekt eller eksternt delfinansiert som bidragsprosjekt.

ISBN: 978-82-8380-

ISSN: 1501-8571

Sammendrag

Denne masteravhandlingen tar for seg ledelsesvirksomhet, ledelsesstrukturer og lederorganisering med særlig fokus på ledelsesutvikling i kriminalomsorg i anstalt. Undersøkelsen tar utgangspunkt i kvalitative intervjuer med 15 ledere i fengsler og tre ledere fra regionsledelse, kriminalomsorgsdirektorat og Justisdepartement, i tillegg en fra kriminalomsorgens høyskole/Krus. I tillegg kommer litteraturstudie og egne erfaringer som leder i etaten.

Hensikten med intervjuene og litteraturstudiene var å finne forventet kunnskap om statlige og departementale styringsdokumenter og hvilket forhold lederne har til dem. Videre hvordan de benyttes i utvikling av enhetene og lokal lederutvikling.

Den kvalitative undersøkelsen viser en forskjell mellom det lederne kjenner til av de statlige styringsdokumentene og hva som er forventet at de skal kunne. Det viser seg også at det har vært fokus på styringsdokumenter fra kriminalomsorgen, og mindre fokus på de statlige styringsdokumentene og håndbøkene som retter seg spesielt mot ledelse i staten.

Studien viser også at det er flere sider av ledernes fengselshverdag som påvirker lederutviklingen. Avhandlingen tar for seg fengselsledernes kjerneoppgaver, mål og planarbeid, beslutningsprosedyrer, krav og forventninger, tid og prioriteringer for å belyse hvordan disse påvirker utvikling av ledelse i anstalten, i ledergruppene og for den enkelte leder.

Man kan ikke forstå leder- og organisasjonsutviklingen i kriminalomsorgen uten å ha et historisk og politisk blikk. Det er en klar utvikling fra etterkrigstiden til i dag som også påvirker ledelsen og organisasjonsforståelsen.

Det er to ideologiske spor som former kriminalomsorgen, det straffeideologiske sporet og rehabiliterings- og omsorgssporet. Det er et tredje spor som påvirker hvordan ledelsen skal løse oppgavene i lys av begge disse sporene: formålsrasjonalitet og de økonomiske og materielle betingelsene som påvirker praksisfeltet.

Undersøkelsen viser at lederne har gode formelle kvalifikasjoner og/eller realkompetanse, men på tross av det, er det noen utviklingsbehov som bør undersøkes nærmere.

Abstract

This master thesis explores leadership activities, leadership structures and how to organize leadership with a particular focus on how the development of management takes place in the prison service. The survey is based on qualitative interviews with 15 prison-leaders and three leaders from the The Correctional Service Regional Office, Directorate of Norwegian Correctional Service and Ministry of Justice and Public Security. At last I have also interviewed one person from the University College of Norwegian Correctional Service / Krus. In addition, I have done literature study of the public documents and my own experience as a leader in the agency has also been essential.

The purpose of the interviews and the literature studies was to find expectations about leadership in public service and ministerial management documents and how the leaders in the correctional service relate to them. Furthermore, how they are used in the development of the units and local management development.

The qualitative survey shows a difference between what the leaders know about the governmental management documents and what is expected them to know. It also turns out that there has been a great focus on the management documents from the Correctional Services, and less focus on the Governmental Documents and Manuals

The study also shows that there are several sides of the leaders' everyday lives that affect leadership development. The dissertation shows how prison leaders' core tasks, such as strategic goals and planning work, decision-making procedures, requirements and expectations and how they prioritizes their time, affect the development of management in the institution, both for the management teams and for the individual leader.

One cannot understand the leadership and organizational development in the correctional service without having a historical and political view. It is a clear development from the post-war era, which affects management and organizational understanding today.

There are two ideological paths that form the correctional service, the penalty paths and the rehabilitation- and care paths. It is a third path that affects how the management will solve the tasks: That is how the economic and material conditions affect these paths

The survey shows that the managers have good formal educations and practical competence, but in spite of that, there are some development needs that should be investigated further more.

Forord

Som ansatt i kriminalomsorgen i 27 år, hvor 17 av dem som leder var det et naturlig utgangspunkt for masteroppgaven i offentlig organisasjon og ledelse. Ledelse generelt og ledelse i kriminalomsorgen er et tema jeg brenner for og ønsker å være med å forme framover.

Denne oppgaven markerer en avslutning på et studie som har vart i fem år. Med full jobb og flere skifter av arbeidsområder og omorganiseringer, som har medført min fulle oppmerksomhet, har arbeidet med avhandlingen tatt tid. Likevel, positivt sett har det medført en modning i refleksjonene mine over ledelse og ledervirksomheten i etaten. Jeg er spesielt opptatt av hvordan lederne tilegner seg nødvendig kunnskap og hvordan lederutviklingen i etaten er tilrettelagt. Det er det denne avhandlingen tar for seg.

Jeg ønsker at studien skal være et innspill, refleksjon og inspirasjon for lederutviklingen i etaten både lokalt og nasjonalt.

Tusen takk!

Jeg har hørt at det å skrive en master er omtrent som å føde. Det er helt riktig. Denne oppgaven har jeg båret på lenge, latt den vokse og nære seg til den ble veldig stor, og dermed medførte en trang fødsel. I motsetning til fødsler, er arbeidet med et studium avhengig av flere, og denne oppgaven hadde ikke kommet til uten dem.

Først og fremst vil jeg takke informantene, som med stor generøsitet delte tanker, satt av rikelig med tid og ikke minst var åpenhjertige og ærlige under intervjuene. Det er ledere som byr på seg selv, deler kunnskap, erfaringer, dilemmaer og refleksjoner over et tema som øyensynlig engasjerer flere enn meg. En særlig takk til anstalten som inviterte meg inn som observatør på to dagers lederseminar.

I tillegg vil jeg takke mine kollegaer, Siri Gaarder Broch-Utne, Christopher McCabe og Johnny Skogstad for alle gode samtaler, og alle mine medarbeidere som har vært tålmodige og avhjulpet meg i de periodene jeg har vært både psykisk og fysisk fraværende på grunn av studiene.

Jeg vil spesielt trekke fram min nærmeste leder Nils Leyell Finstad for alle samtaler, fruktbare innspill, refleksjon over dilemmaer som vi stadig står ovenfor, tålmodighet, gode råd og ikke minst den generøse holdningen til å dele sin kunnskap med meg.

Jeg vil også takk min veileder Erik Fjell for viktige og faglige innspill og som har motivert, veiledet meg, og særlig støttet og pushet meg i de travleste periodene når har jeg lurte på å gi meg.

Til slutt tusen takk til hele min store og kjære familie, og spesielt Rakel og Yngve. Dere er fantastiske å leve sammen med. En særlig takk til Yngve som med sitt kritiske blick og skarpe observasjoner tvinger meg til å se problemstillingene fra flere sider enn det jeg egentlig har lyst til. Hans innspill, kritikk og irriterende påpekninger, som ofte viser seg å fungere, men også støtte og trøst har vært utrolig viktige for meg under dette arbeidet.

Doris Bakken

Skedsmokorset 2018

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	3
Abstract	4
Forord.....	5
Innholdsfortegnelse	6
Innledning.....	8
1. Metode.....	9
1.1 Litteratur- og dokumentstudier.....	9
1.2 Faglig relevant stoff om ledelse og organisasjon.....	9
1.3 Intervjuer.....	10
1.4 Egenvirksomhet og deltakende observasjon.....	10
1.5 Refleksjon om metode	11
2. Historisk bakteppe	13
2.1 1970-tallet	13
2.2 1980-tallet	15
2.3 1990-tallet	16
2.4 2000-tallet	17
2.5 2010 til i dag... ..	19
3. Presentasjon av kriminalomsorgen.....	20
3.1 Kriminalomsorgens organisasjonsstruktur.....	20
3.2 Kriminalomsorgens formelle rammer	20
3.3 Fengselsstrukturen.....	22
3.4 Beslutningsstruktur	22
4. Teoretisk grunnlag	24
4.1 Styringsverktøy og veiledere for ledere i staten.....	24
4.1.1 Plattform for ledelse i staten	24
4.1.2 Arbeidsgiverstrategi 2016 – 2020	26
4.1.3 Statens økonomireglement	26
4.2 Styringsverktøy og veiledere for ledere i kriminalomsorgen	27
4.2.1 Stortingsmelding 37 (2007-2008)	27
4.2.2 Virksomhetsstrategi for kriminalomsorgen 2014 til 2018.....	28
4.3 Fengselsteoretisk innfallsvinkel.....	32
4.4 Organisasjons- og ledelsesteorier for ledere I offentlig sektor	34
4.4.1 Busch, Vanebo og Dehlins helhetsmodell over organisasjon og ledelse.....	37
5. Undersøkelsens empiriske funn	41
5.1 Presentasjon av informantene	41
5.2 Ledelse i kriminalomsorg i anstalt	41

5.3	Presentasjon av fengslene.....	42
5.3.1	Fengsel Alfa	42
5.3.2	Fengsel Beta	43
5.3.3	Fengsel Zeta	44
5.3.4	Fengsel Delta.....	45
5.4.1	Oppsummering –en samlet presentasjon av fengslene	45
5.4	Hva er ledernes oppgaver og utfordringer	46
5.4.1	Hva er ledernes kjerneoppgaver?	47
5.4.2	Målstyring og resultatrapportering.....	48
5.4.3	Hvordan kriminalomsorgens virksomhetsstrategi implementeres.....	49
5.4.4	Tidsstyring og prioriteringer	49
5.4.5	Lederbevissthet, kommunikasjon og krav	51
5.4.6	Ledernes opplevelse av forventninger	53
5.5	Lederutvikling	55
5.5.1	Utdanningsnivået i kriminalomsorgen	55
5.5.2	Utdanningsformer	56
6.	Analyse og refleksjon	57
6.1	Om kompetanse og utvikling av ledelse.....	57
6.2	Styringsverktøy i praksis.....	58
6.3	Organisasjonsstrukturens betydning for lederutvikling.....	59
6.3.1	Beslutninger	60
5.4.2	Evne til å skifte fokus	61
6.4	Ledelse,administrasjons- og planleggingskompetanse.....	62
6.4.1	Lederbevissthet og forståelse av egen rolle i fengselssystemet.....	63
6.4.2	Kommunikasjonsbarrierer	63
6.4.3	Målstyring	64
6.4.4	Omstilling.....	68
6.5	Hva hemmer lederutvikling og hva muliggjør den.....	69
6.5.1	«Mye å gjøre» - tidsstyring og prioriteringer.....	69
6.5.2	Økonomiens påvirkning på utvikling av ledelse	71
6.5.3	Krav og forventninge til lederne.....	71
6.6	Utdanningsnivået.....	73
6.7	Kurs og opplæring av ledelse.....	75
6.7.1	Nettverk	80
6.7.2	Oppsummering.....	81
7.	Avsluttende merknader og ansatser til lederutvikling	81
	Bibliografi	83
	Vedlegg 1: Intervjuguide	88
	Vedlegg 2: forespørsel om deltakelse	90
	Vedlegg 3 innvilget søknad om forskning.....	91
	Vedlegg 4: NSD.....	93

Innledning

Da jeg skulle skrive om ledelse i forbindelse med min mastergrad var det naturlig å ta utgangspunkt i min egen erfaring fra Kriminalomsorgen i til sammen 27 år som fengselsbetjent, avdelingsleder, inspektør og assisterende fengselsleder.

I yrkeskarrieren har jeg vært så heldig å ha arbeidet med ledere som jeg betrakter som svært gode ledermodeller men også ledere som har representert det motsatte. Dette har vært et lærestykke. Jeg har selvsagt også lært mye gjennom egen erfaring både som betjent og som leder på ulike nivåer.

Men hvilke typer lederskap og lederorganisering har jeg erfart? Jeg har gjennom praksis sett hvordan lederne har utviklet og utfoldet sitt lederskap og strukturert sin ledelse. I lys av lederfunksjonene i etaten undres jeg over hvordan mine kolleger har tilegnet seg den nødvendige kunnskapkapitalen for å være leder i etaten. Hvordan møter de utfordringene og hvordan løses disse?

Denne avhandlingen handler om hvordan lederne tilegner seg kunnskap om ledelse og studere hvilke formelle og uformelle lederutviklingsarenaer det er i kriminalomsorgen.

Jeg vil i denne studien ta for meg følgende hovedproblemstillinger:

Hvordan har lederutviklingen i kriminalomsorgen/fengselsinstitusjonene formet seg over tid? Hva har lederne fått av veiledning, opplæring og instruksjoner for utøvelse av ledervirksomheten? Hvordan foregår lederutviklingen i etaten? Og hvilke krav og behov stiller den sentrale ledelsen i kriminalomsorgen til ledere på lokalt nivå?

«Learning by doing» og «kriminalomsorgen skal være en lærende organisasjon» er viktige formuleringer, men stemmer det? Er det å lære ved «prøve og feilemetoden» en god metode? Og hvordan fremstår kriminalomsorgen som en lærende organisasjon? Dette er spørsmål jeg kommer tilbake til.

Jeg vil også ta for meg:

- Hvordan foregår lederutvikling etaten?
- Hvilken betydning har styringsdokumentene for lederne?
- Er styringsdokumentene «levende» for lederne på lokalt nivå, og finner man de igjen i lokale instruksjoner og planverk?
- Hvilken lederutvikling er det tilbud om i kriminalomsorgen og skal eller bør den styrkes?

Studien har også fokus på ledelsespraksisen i fengslene og hvordan den sentrale ledelsens formidler forventingskravene. Jeg vil ikke komme særlig inn på den operative mellomledelsen i fengslene, heller ikke ledelse i friomsorgen. Jeg vil heller ikke studere sentral ledelse, men det er naturlig å komme inn på sentral ledelse i forhold til forventinger, krav, ledelse og lederutvikling av de lokale lederne.

1. Metode

1.1 Litteratur- og dokumentstudier.

Grunnlaget for fengselsdriften og virksomheten uttrykkes i dokumentene som lover og forskrifter, veiledere for ledere i staten, reglementer, stortingsproposisjoner, budsjettproposisjoner, handlingsplaner, stortingsmeldinger og andre styringsdokumenter. Jeg skiller mellom de dokumentene som ligger til grunn for all ledelse i staten og de som gjelder spesielt for ledere i kriminalomsorgen.

Dette er grunnleggende dokument for kriminalomsorgens og fengslens ledere og jeg vil derfor presentere de som er viktige for utøvelsen av ledelse i staten og kriminalomsorgen.

Jeg har brukt ulike forskningsrapporter om kriminalomsorgen og fengselssystemet, både interne og eksterne. Jeg har dessuten brukt fengsels sosiologiske studier som er gjort av norske og utenlandske forskere. En særlig plass i avhandlingen har forsker og førsteamanuensis i kriminalomsorgen/Krus Yngve Hammerlins bøker og rapporter fått. Han har kritisk studert fengselssystemet i over 30 år og hans dr.philosarbeid omfatter en grundig historisk og dagsaktuell undersøkelse av fengselssystemet og fangebehandlingen som også er svært aktuell for å forstå utvikling av ledelse i kriminalomsorgen.

1.2 Faglig relevant stoff om ledelse og organisasjon

Jeg har benyttet faglige relevante ledelses- og organisasjonsteorier fra pensum, selvvalgt faglitteratur samt brukt flere arbeider om sosiologiske- og sosialfilosofiske studier om organisasjoner og ledelse.

I tillegg til mye adekvat litteratur for kriminalomsorgens fengselsforskning, må særlig nevnes organisasjonsteoriene til O. Ingstrup¹ og P. Crookall i boken "The three pillars of public management. Boken «The working Lives of Prison Managers» (Bennet, 2016) har vært betydningsfull for å forstå både elementer av ledelse i offentlig organisasjon, så vel som den har et internasjonalt tilsnitt, og som dessuten gir en breiere forståelse av ledelse i både Norden, Storbritannia og andre land.

Jeg vil også framheve i det litteraturmangfoldet som jeg har brukt, bøker som «Økonomistyring i det offentlige» (Busch, Tor; Johnsen, Erik; Vanebo, Jan Ole, 2012) og «Modernisering av offentlig sektor» (Busch, Johnsen, Klausen, & Vanebo, 2005) fordi de tar opp ulike sider ved offentlig styring og ledelse, og som er essensielt for forståelsen av hvilke kunnskaper ledervirksomheten er avhengig av for å få en god drift.

I tillegg har jeg benyttet informasjon fra to nylige undersøkelser som jeg vil anta vil ha stor betydning for videre organisering og ledelse i kriminalomsorgen. For det første en evaluering foretatt av Difi, «Evaluering av kriminalomsorgens organisering» vedrørende omorganisering til et to-nivåsystem i kriminalomsorgen og Deloitte Legal «Rapport til Kriminalomsorgsdirektoratet», som har evaluert ledelse og organisering i en av kriminalomsorgens regioner. Den er ikke offentliggjort i sin helhet, og jeg har kun benyttet det som er frigjort og allment kjent, og publisert i aviser og nettaviser.

¹ Ingstrup er Canadisk og Dansk var sentral i fengselsutviklingen på slutten av 1990-tallet.

1.3 Intervjuer

Jeg har hatt åpne intervjuer og samtaler med 15 ledere i tre fengsler med høyere sikkerhet og to fengsler med lavere sikkerhet. Jeg har hatt særlig fokus på regionen øst. Fengslene er svært forskjellige med hensyn til domstyp, domslengde, fangebefolkning, sikkerhetsnivå og kjønn. Noen av fengslene har også varetaktsinnsatte. Disse ulike fengselstypene har betydning for hvordan ledervirksomheten utføres. Valget av fengsler er gjort av to hensyn. For det første har jeg valgt fengsler som er kjent for gode resultat og dyktig ledelse i forhold til innhold, styring og profil. For det andre vil jeg se på forskjellen i profilene som viser variasjon i organisasjonen. Det var viktig for meg å få den beste informasjon om hvordan gode fengsler drives, hvordan de har utviklet sitt lederskap og tilegnet seg ny kompetanse. Jeg har intervjuet fengselsledere, assisterende fengselsledere og inspektører. Jeg vil også særlig se på forskjeller og variasjonene i organisasjonen, både lokalt og sentralt, basert på en forstudie som jeg gjorde innledningsvis.

Jeg har benyttet meg av åpne intervjuer og samtaler for å få en dyp og fleksibel dialog om ulike temaer som omhandler kjerneproblemstillingen i denne avhandlingen, men som også åpner for nye refleksjoner. Som ramme i intervjuene har jeg brukt intervjuguide med noen grunnleggende spørsmål. Intervjuene utviklet seg derfor forskjellig ut fra de temaene lederen var spesielt engasjert i, og den lederjobben den enkelte hadde ansvar for. Jeg starter med å stille mer brede spørsmål, for underveis i samtalen sikret meg svar på kjernes spørsmålene.

Intervjuene har foregått i respektive anstalter, for det meste på kontorene til lederne men også i små møterom. Intervjuene med lederne i anstaltene ble tatt inn på bånd, og er transkribert i ettertid. Intervjuene med de sentrale lederne ble ikke tatt opp på bånd, men skrevet i referatsform.

Lederne jeg intervjuet var opptatt av ulike sider ved lederskapet. Noen har hovedansvar for sikkerheten og beredskapen, mens andre har ansvaret for innholdet, utviklingen og opplæringen. Atter andre har mer administrative oppgaver. Fengselslederne var kanskje den mest ensartede gruppen, med totalansvar i sitt fengsel. Som referansegrupper gjennomførte jeg også gruppediskusjoner i ettertid, og da med andre ledere.

I tillegg til ledere i fengslene, intervjuet jeg sentrale ledere fra regionsledere og ledere fra kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) og justisdepartementet om hvilke forventninger de har og krav til de stiller til lederne og hvordan samarbeidet med enhetene fungerer.

Som assisterende fengselsleder har jeg daglig kontakt med andre ledere i Kriminalomsorgen. Jeg har også tatt del i ledelsesmøter, interne konferanser og seminarer og dessuten arbeidet aktivt i internasjonalt fengselsarbeid i Russland, Romania og Tsjekia. Det har gitt meg en unik sjanse til å ta opp mange diskusjoner med hensyn til ledelse og lederutvikling i etaten

1.4 Egenvirksomhet og deltakende observasjon

I og med at jeg har arbeidet i kriminalomsorgen i over 27 på ulike nivåer og praksisfelt i systemet, har dette gitt meg grundig innsikt og omfattende kunnskaper om de indre forholdene i etaten. Jeg har vært leder for fengsler med både høyt og lavt sikkerhetsnivå og særavdelinger med vanskeligstilte innsatte i over 17 år. Jeg har dessuten jobbet i både manns- og kvinnefengsler. I tillegg har jeg hatt ansvar for forvaringsproblematikken på Ila og Bredtveit og sittet i mange utvalg. Over flere år har jeg jobbet internasjonalt med fengselsprosjekter i Russland, Romania og Tsjekia.

Jeg har vært en del av fengslets øverste ledergruppen i 13 år, med ulike ansvarsområder, som sikkerhetsinspektør, og inspektør med ansvar for innhold og metode, opplæring og aspirantleder. For tiden arbeider jeg som assisterende fengselsleder med fungering som fengselsleder i et fengsel på Østlandet.

Slik sett har denne erfaringen fra praksisfeltet gitt meg en særegen innsikt i form av en deltakende observasjon. Disse oppgavene har også gitt meg et utvidet innblikk i Kriminalomsorgens

maktstrukturer og ledelsespraksis. Dette kan være både positivt og negativt. Positivt i den forstand at jeg kjenner godt til kriminalomsorgens indre liv, dens virksomhetskrav og interne kravstrukturer og forventning. Negativt fordi nærheten til forskningsarenaen kan føre til at jeg kan komme i visse dilemmaer i forhold til enkelte spørsmål. Jeg har sett de ulike praksisfeltene fra ulike posisjoner og hvordan det har utviklet seg over år. Utfordringen for meg har ikke minst vært å få et overblikk og se de store linjene i et felt der jeg kjenner detaljene så godt. Samtidig kan det være det en fare for å ta for gitt saker som er viktig for presentasjonen av problemstillingen. Likevel har mitt kjennskap til etaten og lederne gjennom mange år gitt meg kunnskapen om organisering, lederskap og utvikling som jeg ellers ikke vil ha fått.

Mine erfaringer og deltakelse har ikke minst gitt meg innsikt i de spenninger og konflikter som har vært og er i etaten, men også en forståelse av det arbeidet som har hatt fokus på konsensus og som har preget praksisfeltene i mange år. Nettopp arbeidet for konsensus og samordning har vært en viktig målsetting for etaten.

Kritiske spørsmål kan altså bli et ømtålig tema. Hensikten med oppgaven er å belyse feltet ledelse i kriminalomsorgen og hvordan lederutvikling og kompetanseutvikling for ledere i etaten foregår. Dette innebærer også at kritiske innspill må sikres og formidles.

I tillegg har jeg som leder i kriminalomsorgen taushetsplikt, noe jeg ikke har opplevd som vanskelig da jeg ikke har kommet inn på områder som er taushetsbelagte. Til slutt er kanskje den viktigste utfordring, min egen vilje til å se kritisk på min egen arbeidsplass, mine nærmeste kollegers og egen ledelse og være modig nok til å påpeke det.

Undersøkelsen er godkjent av NSD og Kriminalomsorgen region øst, se vedlegg.

1.5 Refleksjon om metode

Jeg vil innlede med en historisk presentasjon av kriminalomsorgen for å vise hvordan også dette har påvirket ledelsesstrukturen og ledelsesfunksjonene og hvordan disse har endret seg over tid. Den historiske presentasjonen viser dessuten hvordan de institusjonelle historiske røttene også i dagens fengselsvesen er sterkt nedfelt i systemet og påvirker dagens virksomhetsbetingelser.

Den politisk og sentrale ledelsen har hatt og har stor betydning for fengslenes ressurstilgang, det ideologiske rammeverket og fengselssystemets innhold og form og dermed også for hvordan dagens ledelse er organisert og hvilke krav det er til lederne. Dagens ledelse er et produkt av de historiske prosessene som har foregått i kriminalomsorgen over tid og det er nødvendig med en kort presentasjon for å gi en helhetlig forståelse av denne utviklingen.

For å forstå hvilken kompetanse og kompetanseutvikling ledelsen i fengslene trenger vil jeg også gi leseren en innføring i kriminalomsorgens organisering og arbeidsfelt. Kapitlene er presentert på følgende måte: kapittel 2) Et historisk bakteppe. Kapittel 3) Presentasjon av kriminalomsorgen. Kapittel 4) Teori. Kapittel 5) Empiriske funn. Kapittel 6) Analyse. Kapittel 7) Oppsummering. Til slutt i denne innledningen vil jeg gi en leseveiledning over noen begreper som gjentar seg i oppgaven. Kriminalomsorgen har en tung hierarkisk oppbygging med ledere i alle nivå, noe som kan virke forvirrende på leseren. For å skjule identiteten til lederne vil jeg betegne dem i følgende grupper.

- Med begrepet *sentralt nivå* menes direktorat eller region
- Med begrepene *sentrale ledere* eller *sentral leder* mener jeg leder(e) fra Justisdepartementet, Kriminalomsorgsdirektoratets ledelse (KDI), regionsdirektør, regionsledere.
- Med begrepene *ledelse* eller *lederne* menes ledergruppen i fengslene jeg har studert. Det gjelder medlemmer av hele ledergruppen bestående av fengselsleder, assisterende leder og inspektører.
- Der jeg bruker fengselsleder, assisterende ledere eller inspektører refereres det da til den spesielle gruppen.

- Med begrepet *mellomledere* menes assisterende fengsleleder og inspektører som gruppe
- Jeg bruker av og til begrepet toppledergruppen. I dette tilfelle gjelder det øverste ledelse i fengslene, det vil si fengselsleder, assisterende leder, inspektører og administrasjonssjefer.

2. Historisk bakteppe

Dagens kriminalomsorg og fengselssystem har en essens, en sosiomateriell struktur og ideologiske rammer som har dype historiske røtter. I dagens fengselssystem er både "det gamle", "det nåtidige" og "det framtidige" innbakt. Dette preger så vel arkitektur, den sosiomaterielle organiseringen og straffeideologiens kjerneprinsipper, men også fangebehandling, arbeidsmiljø og forskjellige aktørers profesjoner og rollefunksjoner på praksisfeltet. Selvsagt har det skjedd betydelige endringer og moderniseringer, men mye av "det gamle" er fremdeles merkbart på så mange områder. Dette preger også lederskapets funksjoner. For å forstå dagens fengselssystem og organiseringen av det, må det gjøres gjennom et blikk og en forståelse som fanger så vel de historiske røttene som dagens og framtidens tenkemåter og planlegginger.

Mange har den oppfatningen at det er St.m. nr. 104, DNAs og justisminister Inger-Louise Valles kriminalmelding som kom på slutten av 1970-tallet som var gjennombruddet for en moderne og liberal fengselstenkning. Mye nytt ble riktignok markert i meldingen, men mange av det liberale tankegodset hadde feste i reformer fra 1950-60-tallet og reformkomiteens innstilling som munnet ut i den nye fengselsloven i 1958 og som senere ble revidert. Fengselsloven var virksomhet til 2001 da Straffegjennomføringsloven kom. Ikke bare det: Moderne reformtenkning var synlig i mellomkrigstida. Hvordan man tenker fengsler, fengselsstraff, fangebehandling, betjentfunksjoner, lederroller, fagimport osv. må altså forstås og drøftes i et historisk lys.

Jeg kan i denne avhandlingen ikke gå så dypt i fengselsvesenets historie som jeg skulle ønske. Derfor har jeg startet med 1970-tallet i visshet om at 1950 og 1960-tallet var preget av periodevis, men temmelig stabil og sterk kritikk av fengslenes materielle standarder, inhuman fangebehandling, reformsendretthet, mangel på nytenkning, dårlig helseforhold med mer. Kritikken kom fra massemediene, akademia, fanger og andre eksterne og interne aktører. Etterkrigstida var også sterkt preget av menneskerettigheter og internasjonale konvensjoner som satte sitt preg på kravet om en moderne fangebehandling og et humant fengselssystem. Fengselsstyret var under konstant kritikk og press – en kritikk som ble mer organisert på slutten av 1960-tallet da KROM ble etablert. Etterkrigstidas to første tiår var på den ene siden kjennet ved krav om og tiltak og løfter om reformer. Tida var også preget av visse vitenskapers framskritt – i fengselsammenheng betegnet som Behandlingsideologien der man hadde en grunnfestet tro på at kriminalitet kunne behandles ved psykiatri og psykologi, men også en faginteresse for kriminologi, fengsels sosiologi, pedagogikk og etikk. Periodens ekspedisjonssjef J. Halvorsen ytret sterke ønsker om mer fagrettet fangebehandling og en annen og mer moderne betjent- og lederrolle i systemet. Et moderne og reformorientert fengselssystem var definert – i alle som ideal. Gjennomføringen var sendrektig, noe KROM og Akademia til gangs uttrykte.

Fengselssystemet er motsetningenes og dikotomiens system – ideologisk, så vel på praksisfeltet. Dette skal jeg komme tilbake til fordi aktørfunksjonene i systemet preges så sterkt av det historiske sett, som i dag. Jeg vil også i teoridelen (s.35) i avhandlingen redegjøre for fengselssystemets ideologiske grunnkomponenter og essens med i) straffeideologien og ii) rehabiliterings- og omsorgsideologien. Jeg starter den historiske delen fra 1970-tallet – et nødvendig fundament for tiårene fram til i dag og for å kunne dagens system

2.1 1970-tallet

De faglige, politiske og etiske motsetningene vedvarte utover på 1970-tallet. Behandlingstanken fra 1950-tallet ble imidlertid erklært død, og kritikken mot fengselssystemet hadde flere retninger. For uten kvaliteten på fangebehandlingen, fengslingens innhold og form, helsesituasjon i fengslet, sikkerheten osv., var det sterke motsetninger i synet på organisasjonsstruktur og ledelsesformer. Konflikten sto særlig mellom den sentrale fengselsledelse og ytre etat, men òg mellom

fengselssystemet og eksterne kritikere. Nye problemer av fengselsmessig art utviklet seg også i form av terrortrussel, narkotika- og løsgjengerproblematikken og spørsmål om barn og unge i fengsel. Kritikken fra helsemyndighetene om helseforholdene i fengslene var også svært sterk.

På slutten av 1960-tallet omorganiseres fengselsvesenet, og det etableres fire distrikter: Østre-, Søndre-, Vestre- og Nordre distrikt, med små kretsfengsler og hjelpefengsler. Fengslene ble ledet av inspektører under ledelse av en distriktsdirektør.

I tillegg var fem landsfengsler direkte under Justisdepartementets ledelse og ble ledet av egne fengselsdirektører (Fengselsstyret, 1973). Landsfengslene fikk dermed mer direkte kontakt med overordret nivå, mens småfengslene og kretsfengslene ble administrert gjennom en distriktsadministrasjon (Fengselsstyrets årbok 1970 – 1974).

Den moderne fengselstenkingen på 1960- og 1970-tallet førte også til utviklingen av industrifengselet som modell, der industriell produksjon ble et vesentlig insitament i fangebehandlingen. Alle disse endringene i fangebehandlingen påvirket selvsagt òg lederskap og kompetansekrav i praksis.

Men, konfliktene skjerpet seg i løpet av 1980-tallet. Fengselsbetjentenes fagforening NFF², var etter hvert sterkt kritisk til den organisasjonshierarkiske oppbyggingen som tok form på 1970-tallet. NFF mente at sikkerheten var for dårlig ivaretatt og at fengselsbetjentene hadde for lite innflytelse i fengselsfaglige og organisatoriske spørsmål. Kåre Bødahl laget også en grundig studie om tjenestemennene i boka «Tjenestemennene har ordet» som styrket kritikken.

Fra midten av 1970-tallet og utover i 1980-tallet forsterket de interne motsetningene seg. Det oppstår en tillitskrise mellom fengselsstyrets ledelse, betjentforeningen og ytre etat. Justisminister Inger Louise Valle (DNA) hadde satt inn Arne Haugestad som ekspedisjonssjef, noe som var særdeles upopulært i ytre etat og fagforeningene. Det gikk på faglige uenigheter, men også profesjonsdiskusjoner om hva slags rolle fengselsbetjentene skulle ha. A. Haugestad, ble det sagt, hadde liten tillit til fengselsbetjentene.

Samtidig var det indre spenninger og profesjonskamper innad i departementet. Det var særlig en diskusjon mellom de «moderne liberalistene» som viste til reformkravene og «tradisjonistene» som ikke ønsket de store forandringene som ble skissert (Hammerlin, 2008). På den ene siden markeres krav om radikale endringer; på motsatt ytterkant dominerte en straffeideologisk ortodoksi eller former for tradisjon. Mellom disse ytterpunktene preges bildet av mer eller mindre reformorienterte liberaliseringer som skulle avspeile et moderne velferdssamfunn (Hammerlin, Y, 2018 in print).

Det var også store politiske motsetninger, mellom DNA og Høyre. DNAs og Justisminister Inger Louise Valles Kriminalmelding, Stortingsmelding 104 (1977-1978) – også kalt Valle-meldingen skapte stor misnøye blant politikere, fagfolk, Krom, akademiske miljøer og i massemediene. Meldingen ble kritisert for å være slurvete og hadde mangelfull høringspraksis. Kritikken kom både fra høyre- og venstre-politisk side, men også fra egne partifeller. På tross av indre spenninger i DNA gikk statsminister Oddvar Nordli og DNA inn for meldingen. Stortingsmelding 104 hadde stort fokus på mindre bruk av fengsel, import av fag, alternative straffereaksjoner og avkriminalisering. Det ble ansatt flere fagfolk og ledere med nye ideer som påvirket til nye tankesett. Selve importmodellen fikk stor betydning. Den har i ettertid, fram til i dag, spilt en sentral rolle som en av de viktigste reformene under I.L. Valle (Fengselsstyret, 1980). På tross av kritikken i ettertid har Valle påpekt at hun var glad for meldingen, og at det avstedkom mye godt fra den. Hun ville utvikle fengslene i en human retning, med mer human fangebehandling. Hun var kritisk til behandlingsideologien, men gikk inn for behandling i regi av helseetaten, med psykologer og psykiatri. Likevel ble rehabiliterings- og behandlingstanken òg trukket inn i mer sosialpedagogiske former enn det Valle hadde sett for seg. Skoletilbudet ble også bedre. Helseavdelingen ble administrativt flyttet fra å ligge under fengselsvesenet til kommunene og Helsedirektoratet. Importmodellen ble grunnleggende, og flere profesjoner ble flyttet inn under sine respektive departement. Kultur, idrett og fritidsaktiviteter ble

² Fagforeningen NFF er Norsk Fengselsfaglig Forbund

styrket og samfunnstjeneste som alternativ straffeform ble etablert. Det ble arbeidet med mange reformer.

Stortingsmelding 104 og forslagene i den har fått stor betydning for de kommende årene fram til i dag både i praksis og symbolsk. Også Justisminister Knut Storberget framhevet meldingen og Valles innsats i forbindelse med den rød-grønne regjeringen Stortingsmelding nr 37 som kom i 2008.

2.2 1980-tallet

Inn i 1980-årene ble sosialdemokratene og arbeiderpartiet påvirket av markedsliberalismen, nyliberalismen og økt privatisering og nedbygging av offentlig sektor. Nedbyggingen hadde tre formål «Å kutte kostnader, å overføre arbeidskraft til andre, private områder og for å skape lønnsomme sektorer som man kan investere og tjene på» (Kjeldstadli, 2012, s. 42). Gro Harlem Brundtland, (AP) ble statsminister etter Oddvar Nordli i 1981. Allerede i oktober samme år overtok Kåre Willoch (H) og Høyre over regjeringmakten. Brundtland og Willoch skiftet på regjeringmakten gjennom hele 1980-årene, men uansett parti ble det sosialdemokratiske tankegodset påvirket av nyliberalisme, NPM (New Public Management), markedstenkning og målstyring. Det var behov for et kostnadseffektiviserende styringsapparat, ble det hevdet. Det var et ideologisk felles tankegodt, og regjeringsskiftene med Willoch og Brundtland markerte ikke store kursskifte (Slagstad, 2015). Dette liberale skiftet ble også svært betydningsfullt for lederutviklingen i offentlig sektor. Men hva med kriminalomsorgen?

Direktørene i fengselsstyret, distriktene og landsfengslene var fortsatt dominert av jurister. Stridighetene fra 1970-årene preget de politiske og faglige diskusjonene i kriminalomsorgen. None av direktørene og inspektørene i småfengslene ble kritisert for å være tilbakeholdne og henge igjen i det gamle. Det ble etterhvert et krav om nye tanker om lederskap, byråkrati og styringsideologi. Statlig styring vek for markedsliberalisme og ord som handelsbalanse og konkurransevne ble Arbeiderpartiets nye honnørord (Slagstad, 2015).

Kortfattet skrevet kan 1980-tallet kalles dualismens periode i etaten. På den ene siden innføres det flere progressive ideer og praksisformer i fangebehandlingen (jf. kontraktsoning, treningssentervirksomheten, tiltak mot narkotika..), men også i forhold til det å utforme en moderne fengselsbetjentprofesjon som tar vare på sikkerhetsfunksjonene men som også er mer miljøarbeidene. Her skal nevnes tjenestemannsprosjektet, ulike åpne soningsformer, og ikke minst betjentutdanningen på fengselsskolen. På den andre siden innføres mer restriktive tiltak som begrenser fangenes frihet og som skal styrke kontroll- og sikkerhetssystemet. Årsakene til det sterke sikkerhetsfokus var narkotikaproblematikken i fengslene, flere opptøyer og rømninger og til sist drap på en kvinnelig betjent. Dette førte på ny til kraftig kritikk mot fengselsstyret og ledere på ulike nivåer, og en rekke innstramninger ble satt i verk i fangebehandlingen.

Innskjerpingene i fangebehandlingen som gjennomføres under DNA og justisminister Helen Bøsterud, får betydelige konsekvenser for praksisfeltet, både på 1980 og 90-tallet. Det opprettes blant annet sikkerhets- og særavdelinger - først ved Moss og senere Ullersmo fengsel. Begge avvikles blant annet etter betydelig kritikk om inhumane forhold, fra internforskerne og andre. Slutten av 1980-tallet betegnes som noe av det verste og vanskeligste i fengselsvesenets historie. De mange problemene oppfattes som en krise for systemet og får direkte konsekvenser for både fangebehandlingen, lederfunksjonen og betjentprofesjonen i praksis. Krav til nye former for lederskap vinner også fram i forhold til både bedre sikkerhet og mer effektiv organisering. Kravet om at sentrale ledere måtte skiftes ut, kom både fra politisk og faglig hold.

Kritikken mot ledelsen i systemet fra siste halvdel av 1980-tallet fortsatte også utover 1990-tallet. Så sterke var reaksjonene at den tidligere justisminister Inge Louise Valle i 1991 kritiserte justisminister Bøsterud i et avisintervju i avisen Ny Tid (Hammerlin, 2008) Faglig sett tydeliggjøres det at lederne nå skal ha et fokus på en mer effektiv sikkerhet, men også utføre en mer moderne

ledersrolle som kunne håndtere et mangfoldig fengselsvesen. Det faglige innholdet får mer og mer plass. Nye tanker om lederskap sett i relasjon til utviklingen utarbeides.

I 1988-89 leverer ekspedisjonssjef Rolf Wegner inn flere bidrag til utviklingsutvikling av fengselsvesenet. Disse ble godkjent av justisminister Bøsterud og i 1989 la han fram en framtidsplan. Han mente at embedsmennene utførte et godt og samvittighetsfullt arbeid, men at det var innebygde svakheter i fengselssystemet. Det var en svakhet i fengselsorganisasjon og i fengslenes måte å fungere på, og det var i dårlig samspill med omverden. Systemet var tungrodd, byråkratisk, hierarkisk og hadde et gammelmodig beslutningssystem. Wegner mente at for mange av avgjørelsene ble tatt for høyt oppe i hierarkiet og at fengslene hadde for liten innflytelse og det var uklart hvilke oppgaver de lokalt skulle ta seg av. (Hammerlin, 2008).

Som følge av kritikken mot dårlig sikkerhet og lite ressurser ble det etablert 200 nye stillinger som fengslebetjenter i begynnelsen av 1990-tallet.

2.3 1990-tallet

1990-tallet viderefører den positive faglige utviklingen fra 1980-tallet, men også de store problemene og kravet om mer sikkerhet og innstramninger i fangebehandlingen. Et nytt drap på betjent skjer tidlig på 1990-tallet. Etatens ledelse og departementet er igjen under sterk kritikk og trykk både fra politisk hold og massemediene. Også kø-problematikken er blitt en stor belastning og prioriteres politisk og organisatorisk. Det er dessuten betydelige motsetninger i den sentrale ledelsen i kriminalomsorgen. Både politisk og etatsmessig kreves det en byråkratisk orden. Etter hvert forlater Bøsterud og Wegner stillingene, og ny ekspedisjonssjef, Hans Olav Østgård får som oppgave å skape byråkratisk orden og ro (Hammerlin, 2008).

1990-tallet preges etterhvert av en faglig optimisme i fangebehandlingen og betjentfunksjonsutviklingen. Denne optimismen basert på 1980-tallets positive tiltak, og særlig TR-prosjektet³ (tjenestemansprosjektet) og de positive erfaringene med kontraktsoning. Men også betjentutdannelsen er også under store endringer og ikke minst utdannes flere kvinnelige betjenter enn tidligere, noe som får positive konsekvenser for betjentenes profesjon og fagutvikling.

1970 og 80-tallet påvirkes av New Public management, skriver Slagstad (2015). NPM og en nyliberalistisk grunnide influerer også etaten. Store organisatoriske endringer står også for tur i etaten. Dette påvirker særlig kriminalomsorgens innhold, form og krav til fengselsledelsen. Erik Lund-Isaksen blir ny ekspedisjonssjef i 1993. Han har som hovedoppgave, å effektivisere organisasjonen og ledelsesstrukturen. Han krevde tidlig at motsetningene i ledelsesgruppa i fengselsstyret, som både var faglige og personlige skulle opphøre. (Hammerlin, Yngve, 2008). Ved siden av den byråkratiske embedsmannskulturen ble markedsøkonomiske styringsideer og effektivitetskrav grunnleggende. Lund-Isaksen arbeidet systematisk og grundig. Han kritiserte etaten for å være tungrodd, privatpraktiserende, med for lite feste i grunnleggende kriminalomsorgsideologi. Etaten var etter hans mening en «ikke-lærende» organisasjon, og det var behov for å styrke de faglige og organisatoriske virksomhetsrammene i etaten. Målet var å få en etat med felles ideologi, mer effektivitet, og organisasjons- og maktstrukturen skulle styrkes (Hammerlin, 2008). De økonomiske kravene sto sterkt: "Mer kriminalomsorg for hver krone" var deisen. Legitimitet og legalitet skulle forankres. En ny organisasjonsforståelse og -struktur ble diskutert og lagt til grunn, og NPM ble satt ut i praksis.

³ TR-prosjektet var et prosjekt som skulle utvikle miljøarbeidet i fengslet der betjentene og de innsatte og andre aktører i systemet fikk et bedre og nærmere relasjoner på et sosialfaglig og praktisk grunnlag. Kort og godt en utvikling av betjentrollen med miljøarbeid. Det ble gjort ved tre fengsler som hadde slitt en del med organisasjonsproblematikk.

Slagordene får feste i etaten også på andre områder. «Faget i fokus» ble et mål for etaten. «Aktiv kriminalomsorg – mindre kriminalitet» var 1990-tallets dominerende slagord. Dominerende ble også en økonomiseringsideologi blant lederne.

Faglig sett skjedde det betydelige endringer. Internasjonale impulser innenfor evidensbasert fangebehandling og da særlig i form av programvirksomhet som fikk en sterk plass. Tiltak skulle være forskningsbaserte med basis i grunnleggende resultatmål, der minst mulig tilbakefall var suksesskriterier. Dette fikk konsekvenser også for kompetansekravene til lederne på ulike nivåer. Ikke bare det, ledelsesideologien og praksis skulle styrkes gjennom kvalitetsmessig kompetanseheving. Det ble brukt store summer blant annet gjennom LUP, (Lederutviklingsprogram), der ledere og mellomledere gikk gjennom kursing. Det ble en ny giv og en optimisme i fangebehandlingen, «what-works-ideologien» får sterkt feste, nesten like sterkt som behandlingssideologien på 1950-tallet.

Parallelt med betjentenes profesjonsutvikling og kompetansestyrking av lederne ble arbeidet med ny organisasjonsstruktur effektivisert. Målet var å endre den gamle distriktsordningen til et seksdelt regionalt system. Fengselsstyrets ledere måtte blant annet dra rundt til de ulike fengslene for å presentere og diskutere denne nye modellen. Det var også flere av lederne som gikk på kurs i styring og ledelse på Statskonsult i denne perioden.

Samtidig fikk ytre etat inn flere nye fengselsledere (direktører) som skulle rydde opp i en tungrodd organisasjonsstruktur. Her skal merkes at man så åpenbare endringer i fangegruppa og dermed også nye behov i fangebehandlingen. Bøsteruds grunntanke om differensiering i fangegruppa får ikke minst praktiske konsekvenser.

Krus styrket utdanningen for betjentene, og målet om at enda flere kvinnelige fengselsbetjenter skal utdannes ble ytterligere forsterket. Målet er å utvikle en betjentprofesjon som var mer moderne og med mer kompetanse ikke bare på sikkerhet men også miljøarbeid og kontaktbetjentarbeid. Et viktig poeng er også at friomsorgen integreres i straffegjennomføringen på en annen og tettere måte og samarbeidet mellom fengsel og friomsorg ble dermed styrket. Dette var begrunnet i at fengselsystemet skulle utvikles til å bli en mer moderne organisasjon. En tanke som allerede var sådd på 1950-tallet av daværende ekspedisjonssjef J. Halvorsen og på 1970-tallet av I. L. Valle.

For å oppsummere: 1990-tallets utvikling kan ikke forstås uten de foregående ti-årene. Det gjelder både den faglige utviklingen, organisasjonsutviklingen og de ulike profesjonenes posisjon i systemet. Den faglige etablerte og departementale importmodellen hadde fått en stek plass.

På den ene siden ble både straffeideologiske grunnprinsipper styrket, med særlig vekt på sikkerhet og kontroll, men også visse tiltak innen rehabilitering og omsorgsideologien ble utviklet og forsterket. Den tredje påvirkningsfaktoren er den økonomiske og formålsrasjonelle kravstrukturen. Hammerlin (2008) skriver at økonomismen får en sterkere posisjon fra 1990-tallet både i form av besparing og effektivitetskrav, resultatmål og ved at den økonomiske terminologien blir sterkt forankret i systemet. Utviklingen av organisasjonsstrukturen, betjentfunksjonen, lederskap og fangebehandling påvirket sterkt også det kommende 2000-tallet basert på flere stortingsmeldinger og strategier på 1990-tallet. Særlig viktig ble den kommende straffegjennomføringsloven i 2002 som overtar den gamle fengselsloven. Motsetningene mellom straffeideologien og rehabiliterings- og omsorgsideologien skjerpes i perioden og ulike rehabiliteringstiltak svekkes. Men en ny optimisme vinner fram – særlig materialisert i Stortingsmelding 27 (1997 – 98) og i ekspedisjonssjef Erik Lund-Isaksens evne til å skape entusiasme for nye tenkemåter i organisasjonen både blant betjenter og ledere.

2.4 2000-tallet

Embetsverket og den byråkratiske strukturen står fortsatt sterkt, men en ny maktteknokratisk elite vokser fram, skriver Hammerlin i sin dr.philosavhandling om kriminalomsorg i anstalt (2008). Den byråkratiske strukturen ble sett på som sendreiktig, makttydelig, avstandsgjørende,

fremmedgjørende og foreldet. Det var behov for et organisatorisk skifte. Fængselsloven ble som sagt erstattet av den nye straffegjennomføringsloven. Den var på mange måter strengere, men tydeligere på fangebehandlingen. Nettverksstrukturen i fengslene ble sterkere, og importmodellen fikk et enda bedre institusjonsfeste i praksis.

En av de viktigste endringene var omorganiseringen av etaten. Dette skapte grunnlaget for felles ledelse for fengsel og friomsorg og den nye fængselsloven. Distriktene og landsfengslene ble omorganisert til seks nye regioner underlagt kriminalomsorgsavdelingen i justisdepartementet i 2001. Kriminalomsorgen ble omorganisert slik at fengslene og friomsorgskontorene ble underlagt felles ledelse på regionalt og sentralt nivå. Etatsledelsen ble lagt i Justisdepartementets kriminalomsorgsavdeling, ved Kriminal- omsorgens sentrale forvaltning". (Stortingsmelding, 2007 - 2008) Landsfengslene som tidligere lå rett under justisdepartementet, ble innlemmet på linje med øvrige fengsler under regionene, noe som falt enkelte fængselsdirektører tungt. Fængselsdirektørene mistet også direktørtittelen og var ikke lenger ansatt som embedsmenn. Enhetene blir nå ledet av enhetsledere, i fengslene fængselsledere.

Det kom ny straffegjennomføringslov og sikringsinstituttet ble avløst av forvaring. Det ble større krav til effektivisering og bruk av managementideologiske grunnprinsipper ble innført flere steder. Det ble strengere krav til innrapportering og ressurstildelingene ble foretatt gjennom region til enhetene. En ny budsjettfordelingsmodell ble innført, noe som tok lang tid for fængselslederne å akseptere. En fast prosent av tildelingene til enhetene gikk direkte til administrasjon av regionene, noe som lenge ble sterkt kritisert, da bevilgningene til enhetene ble redusert.

What-works-ideologien ble styrket. Det skulle være effektmålinger på de tiltakene som ble satt i gang. Regionene utviklet seg raskt til å bli veldig ulike, og det ble samtidig en del motsetninger mellom de ulike regionene og ekspedisjonssjefen i kriminalomsorgsavdelingen i justisdepartementet.

2000-tallet var preget av flere regjeringsskifter, før den rødgrønne regjeringen ble etablert i 2005. I denne perioden ble Stortingsmelding 37 (2007 – 2008), «Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn», og flere strategier ble utarbeidet under ekspedisjonssjef Kristin Bronebakk, avdelingsleder Andreas Skulberg og justisminister Knut Storberget. Storberget var særlig interessert i kriminalomsorgens arbeid og var direkte involvert i flere utviklingsprosjekter, for eksempel etablering av ny åpen avdeling og rusbehandling for kvinner på Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt.

Nye fængselsledere med mer variert kompetanse begynte i etaten. Ledelsesstrukturen i fengslene ble forandret, dermed ble også oppgavefordelingen mellom lederne endret. Som et eksempel kan nevnes at en av mine en av mine informantene kommenterte utviklingen og sa at han tok alle inspektørene ut av sine lederroller, og fordelte posisjonene på nytt. Noen av at lederne ble overfløydige og fikk administrative oppgaver. Det var helt nødvendig påpeker han for å få gjennomført målsettingene og samtidig slanke ledelsen i fengselet.

Styringsdokumentet «Plattform for ledere i Staten» kom og på grunnlag av den laget enkelte regioner egne lederplattformer i sine regioner. Noen av disse var korte og punktvis, mens andre laget en egen veileder for ledere i sin region. Disse er ikke lenger aktive og ikke erstattet med noe nytt.

Det var i utgangspunktet optimisme og tro på en strømlinjeformet kriminalomsorg med åpne linjer mellom departementet via regionene og til lokalt nivå. Det skjedde ikke. Det var betydelige konflikter mellom regionalt og sentralt nivå. "Tiden var preget av store motsetninger og maktkamper mellom regionsdirektørene og ekspedisjonssjefen" (sitat fra informant fra sentral ledelse). Han sier at det var nødvendig med et nytt skifte, og to nye organisatoriske ideer tok form. Det ene var å etablere et direktorat. Tanken var å sørge for en større avstand fra etat til politisk ledelse. Det skulle bli større ro til det faglige arbeidet uten innblanding fra politiske ledere. Det andre var å fjerne regionsleddet. Det var ikke lyktes å få en ensartet praksis, og forskjellene mellom praksis i de ulike regionene var i ferd med å bli større.

2.5 2010 til i dag...

I løpet av denne perioden er fengselsbetjentutdanningen blitt høyskoleutdanning og kravene til dokumentasjon og tydeligere standarder i kriminalomsorgen har økt. Det er utarbeidet en felles ny felles beredskapsplan, nye standarder innen kartlegging og sikkerhetsrutiner. Kriminalomsorgen preges av sentral styring og det gjenstår å se hvordan maktfordelingen mellom enhetene, region og direktoratet vil utvikle seg. Kriminalomsorgen og fengselsvesenet har blant annet en definert målsetting å være en moderne lærende organisasjon.

I skrivende stund er kriminalomsorgen i en omfattende omstillingsprosess. Det er bestemt at Kriminalomsorgen skal effektiviseres. Regionene øst og nordøst ble allerede slått sammen til en storregion i 2012 med ansvar for Akershus, Hedmark og Oppland, Østfold og Oslo. De to tidligere regionskontorene var etablert geografisk nær hverandre i henholdsvis Lillestrøm og Oslo. De øvrige regionene sør, sørvest, vest og nord besto som tidligere.

Kriminalomsorgsdirektoratet ble opprettet under den rød-grønne regjeringen i 2013. Etter regjeringsskifte da Høyre og Frp overtok regjeringmakten i 2013 ble det nye diskusjoner om effektivisering og avbyråkratisering av etaten.

I 2014, har direktoratet fått i oppdrag å utrede en ny organisasjonsstruktur basert på to nivåer. Etter opprettelsen av direktoratet ble det tre nivåer under kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet. Det fikk særlig betydning for fangesaksbehandlingen. I dag har regionsnivået avgjørelsesmyndighet i saker over 10 år, forvaring og klageinstans for saker vedtatt på lokalt nivå. I tillegg til saksbehandling har regionskontoret vært en fag- og forvaltningsledelse for underliggende enheter. Med det nye direktoratet blir det regionale nivået oppfattet som overflødig og ikke juridisk nødvendig for saksbehandlingen. Det er også et mål for dagens regjeringen å avbyråkratisere og effektivisere statlig drift.

En arbeidsgruppe utredet to forslag til nedleggelse av regionsnivået, en med forslag om en senterledelse og en med sammenslåingen av fengsler og friomsorgskontor. Det ble lagt fram et forslag for Stortinget i desember 2016 om å legge ned regionene, slå sammen fengsler og friomsorgskontor til 14 enheter. Dette ble nedstemt i Stortinget den 2. desember 2016. Det var et nederlag for regjeringen, men opposisjonen hevdet at tonivåmodellen ikke var godt nok utredet. Det var tvil om det samfunnsmessige og økonomiske utbytte av omorganiseringen. Arbeiderpartiet gikk derimot inn for en evaluering av kriminalomsorgen.

Derfor ble det gjennomført en evaluering av dagens organisering i 2017, som konkludert med en to-nivå modell som den beste løsningen. (Difi rapport 2017:8, 2017). Det er nå igjen satt ned en gruppe som skal se på hvordan enhetene skal settes sammen og hvordan organiseringen skal se ut. Samtidig er det utarbeidet enda en ny konsekvensutredning for fengslene på Østlandet. Denne konkluderer med at mye av bygningsmassen er gammel og ubrukelig til moderne fengselsdrift. Det er planlagt flere store nye enheter og legge ned gamle, mindre anstalter.

Kriminalomsorgens sentrale ledelse (Justis og beredskapsdepartementet og kriminalomsorgsdirektoratet), setter mål og forventede resultater etter bestillinger fra den politiske ledelsen. Dette er styrende for prioriteringene i resten av organisasjon. Kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet, også kalt KOA, ledes for tiden av konstituert ekspedisjonssjef Toril Kristiansen Høyland.

Det er viktig å være klar over at det historiske bildet har påvirket ikke bare fangebehandlingen og betjentprofesjonen(-rollefunksjonen), men også ledelsesideologien og lederskapet.

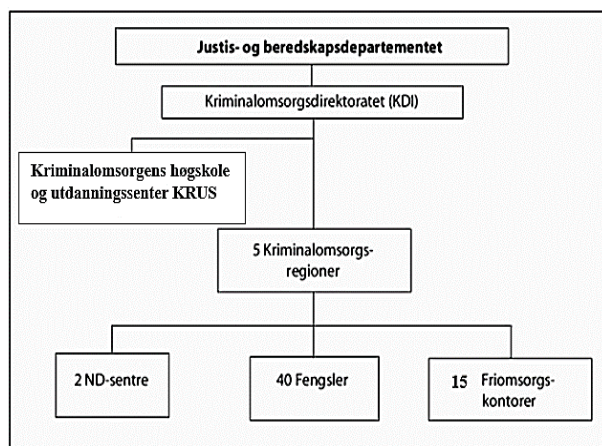
3. Presentasjon av kriminalomsorgen

For at leseren skal forstå ledelse i kriminalomsorgen er det nødvendig med en kort beskrivelse av dagens organisasjonsstruktur og ledelsesstruktur. I tillegg er det nødvendig å gi et kort sammendrag av kriminalomsorgens oppgaver for å forstå ledernes arbeidsfelt og behov for kompetanse.

3.1 Kriminalomsorgens organisasjonsstruktur

Kriminalomsorgsdirektoratet⁴, KDI, har det øverste faglige og administrative ansvaret for kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen er for tiden fremdeles delt inn i fem regioner med hver sin regionsdirektør og regionsledelse. Enhetene i kriminalomsorgen består av fengsel, friomsorgskontor, barne- og ungdomsfengsler (ungdomsenheten øst og vest) og narkotikadomstoler.

Enhetene ledes av en enhetsleder. Enhetsleders ansvarsområde og vedtaksmyndighet er beskrevet i en rekke dokumentasjon og veiledere, som jeg vil komme nærmere inn på under. Enhetsleder rapporterer til regionsdirektør som i sin tur rapporterer til direktoratet. Direktøren i kriminalomsorgsdirektoratet, rapporterer til ekspedisjonssjefen, og har faste styringsmøter med ekspedisjonssjefen og justisminister. Kriminalomsorgens lederhierarki toppes av politisk ledelse. Det strukturelle hierarkiet i Kriminalomsorgen ser slik ut:



TABELL 1: JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET 2016

Regionsdirektørene har ansvar for faglig ledelse, kontroll, budsjett og effektivitet i sin region. Kriminalomsorgen besto av 4 734 årsverk 1. oktober 2016 (Difi rapport 2017:8, 2017). Den er en offentlig byråkratisk profesjonsorganisasjon og kan på flere måter sammenliknes med offentlige etater som politi og forsvaret og har en tydelig hierarkisk organisasjonsutforming. Fellestrekk som "likebehandling, sterk regelstyring og tydelig ansvarsavgrensning" (Johannessen, 2015, s. 23) står sterkt i etaten. Kommunikasjonslinjene skal gå vertikalt fra toppledelse til fengselsbetjent.

3.2 Kriminalomsorgens formelle rammer

Kriminalomsorgen styres og reguleres med et rammeverk av lover og regler, endringer av regler, budsjetter og nedskjæringer, intensiver konvensjoner og politisk press. På tross av opprettelsen av

⁴ her vil jeg også bruke forkortelsen KDI, eller direktoratet

direktoratet, merkes den politiske styringen mye mer en tidligere. Større endringer bestemmes i Stortinget, og det står ikke fritt for etatens ledelse å velge fritt hvordan de vil organisere den.

Straffegjennomføringsloven er ett av fengselsledelsens viktigste arbeidsverktøy, som regulerer mye av fengselshverdagen og fengselsdriften. Straffegjennomføringsloven har følgende innledende bestemmelser:

§ 2. Formål

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.

Det skal gis tilbud om gjenopprettende prosess under straffegjennomføringen.

Ved varetektsfengsling skal kriminalomsorgen legge forholdene til rette for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon.

§ 3. Innhold

Gjennomføringen av reaksjonen skal være sikkerhetsmessig forsvarlig. Innholdet skal bygge på de tiltak kriminalomsorgen har til rådighet for å fremme domfeltes tilpasning til samfunnet. Kriminalomsorgen skal legge forholdene til rette for at domfelte skal kunne gjøre en egen innsats for å motvirke nye straffbare handlinger.

Barns rett til samvær med sine foreldre skal særlig vektlegges under gjennomføringen av reaksjonen.

Domfelte har aktivitetsplikt under gjennomføringen av straff og strafferettslige særreaksjoner. Aktivitetsplikten kan bestå av arbeid, samfunnsnyttig tjeneste, opplæring, program eller andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet. Under sykdom eller uførhet kan aktivitetsplikten falle bort.

Ved gjennomføringen av fengselsstraff, forvaring og strafferettslige særreaksjoner skal det så vidt mulig skje en gradvis overgang fra fengsel til full frihet og gis tilbud om deltagelse i fritidsaktiviteter.

(Straffegjennomføringsloven, 2002)

Justisminister Knut Storberget og den rødgrønne regjeringen, var opptatt av å utvikle det faglige arbeidet med fokus på overgangen fra fengsel til løslatelse. De var opptatt av at det skulle etableres et enda mer forpliktende samvirke med forvaltningssamarbeidspartene, men også et godt samarbeid med frivillige- og brukerorganisasjonene. Storbergets arbeid munnet ut i Stortingsmelding 37, «*Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*». Det skulle være fokus på den domfeltes borgerlige rettigheter, normalitetsprinsippet og gode utviklingsmuligheter under soning.

Etter 22. juni 2011 har fokuset skiftet mot en bedre beredskap og mer effektiv sikkerhet i fengslene. Under dagens regjering med, tre justisministre fra FRP, har det vært fokus på soningskøen, utvikling av nye fengsler, opprettelse og drift av fengselet i Nederland. I den siste regjeringsperioden har fokuset fortsatt å være på effektivisering, omstilling og innsparinger. Sant nok bevilges det mer midler til Kriminalomsorgen enn noen gang, men pengene er øremerket spesielle prosjekter, mens de øvrige anstaltene og friomsorgskontorene har hatt voldsomme nedskjæringer som har ført til problemer på praksisfeltet.

Skiftningene må lederne møte med fleksibilitet. En av informantene mine kommenterer utviklingen med at «man må snu kappa etter vinden uten å miste kontinuiteten i det faglige arbeidet».

3.3 Fængselsstrukturen

Fængslene er organisert etter sikkerhetsnivå, differensieringsprinsippet, lengde på dommene, ideelt sett nærhetsprinsippet og hvor i soningen de innsatte er. Det er fængsler med høyt sikkerhetsnivå (også kalt lukket), særavdelinger og lavt sikkerhetsnivå (også kalt åpen soning). I tillegg har vi overgangsboliger og ungdomsfængsler. Fængselskapasiteten i 2015 var 3823 fængselsplasser (Kriminalomsorgsdirektoratet, 2016). Ca 200 av disse er kvinner og rundt 80 personer soner med forvaringsdommer. I tillegg er det to fængsler med ansvar for forvaringsdømte innsatte, Bredtveit fængsel og forvaringsanstalt for kvinner og Ila fængsel og forvaringsanstalt for menn.

I Norge foregår saksbehandling for domsinnsatte på administrativt nivå. Dette skiller seg fra mange land i Europa der løslatelse, overføring til åpen soning, soningsutsettelse osv. besluttes av domstolene. Norske fængselsledere må ha kompetanse om saksbehandlingsregler samt fatte korrekte avgjørelser og vedtak vedrørende domsinnsatte. For varetektsinnsatte er det domstolene og påtalemakten som har ansvar for kjennelser om fængsling og hvilken former for isolasjon de skal ha. Det er også mange ulike profiler og metoder fængslene arbeider etter, og det gjør at det er mulig for innsatte å finne en soningsform som passer godt i forhold til rehabiliteringsarbeidet. De fleste fængsler har mange tiltaksformer og pedagogiske tilnæringsmetoder i arbeidet med rehabilitering.

3.4 Beslutningsstruktur

Beslutningsstrukturen i kriminalomsorgen går langs de hierarkiske linjeføringer og ulike beslutninger tas på ulike nivå. Beslutningsspråket er formelt og formalisert, ofte tatt på grunnlag av lover, regler og rutiner eller kriminalfaglige vurderinger. I kriminalomsorgen er de operative og de strategisk beslutningene formelt fordelt slik:

- Politisk nivå: Regjering og departement
- Strategisk nivå: Departement og direktorat
- Operativt nivå: Direktorat, region og enhetsleder
- Taktisk nivå: Enhetene

Det er fire dominerende teorier om beslutningstaking sier Bent Sofus Tranøy i et foredrag på høyskolen i Hedmark (2013 PowerPoint):

- 1 Beslutningstaking, basert på fullstendig rasjonelle valg.
- 2 Beslutningstaking på begrensede rasjonelle valg
- 3 Beslutninger basert på politikk og maktprosesser
- 4 Beslutninger tatt på tilfeldighetens spill, (Garbage-Can-teori)

(Tranøy, 2013)

Jeg vil i empirien og analysen komme tilbake til mekanismer som påvirker beslutningene i kriminalomsorgen, og hvordan ledernes kompetanse påvirker måten beslutningene tas.

Modellen under viser ulike måter beslutninger tas:

	Enighet om mål	Uenighet om mål
Enighet om virkemidler	Den rasjonelle modellen	Koalisjonsmodellen
Uenighet om virkemidler	Prøve og feile modellen	Garbage Can modellen

TABELL 2: MODELL OVER BESLUTNINGSFORMER, TRANØY 2013

(Tranøy B. S., 2013)

Den rasjonelle modellen fordrer at man er enige om både mål og midler. Koalisjonsmodellen viser at det kan være flertydige mål, det er ikke enighet om målene eller det kan være maktkamper som påvirker beslutningene. I andre tilfeller er man kanskje enige om målet, men ikke enige i hvordan det kan løses. Det er usikkerhet om beslutningen og man prøver seg fram. Hvis det er uenighet om både mål og midler, og mennesker utsettes for kryssende impulser, som de ikke har tid eller gir tilstrekkelig oppmerksomhet tas beslutninger tilfeldig, Garbage Can-teorien (Tranøy B. S., 2013) (se modell under).

I kriminalomsorgen foregår alle disse formene for beslutningstaking. Som jeg skal komme nærmere tilbake til, vil ofte beslutningene være preget av uenighet om hvordan det skal foregå, foretatt tilfeldig eller i form av å prøve og feile. God kompetanse om både mål og virkemidler vil føre til en mer effektiv og bedre beslutningsprosess, men det fordrer god kompetanse av de lederne som skal foreta beslutningene.

4. Teoretisk grunnlag

En leder i offentlige organisasjoner står ovenfor mange andre utfordringer enn i privat sektor. For det første er målsettingen i offentlige organisasjoner knyttet til velferdssamfunnet eller samfunnets maktapparat, slik som kriminalomsorgen der målet ikke er profitable virksomhetsmål, men best mulig tjenesteyting for samfunnet. Målet er best mulig tjeneste og mest mulig effektiv utnyttelse av velferdsmidlene, eller som Lund-Isaksen sa på 1990-tallet «mest mulig kriminalomsorg for hver krone»⁵.

For å forstå hvilke krav og forventninger ledere i staten har, vil jeg først presentere noen sentrale veiledere og instruksjoner som er viktige veiledere for lederne i staten og kriminalomsorgen.

4.1 Styringsverktøy og veiledere for ledere i staten

Det er flere offentlige utgivelser som omhandler ledelse i staten. I 2008 gav Fornyings- og administrasjonsdepartementet ut «Plattform for ledere i staten». Program for bedre styring og ledelse i staten 2014 – 2017 gitt ut av kommunal- og moderniseringsdepartementet som en oppfølger. Finansdepartementet gav ut «Reglement for økonomistyring i staten» i 2003/ revidert i 2015, og i 2016 ble «Arbeidsgiverstrategi 2016 – 2020» fra kommunal- og moderniseringsdepartementet gitt ut. Disse dokumentene og retningslinjene er førende for den lederfunksjonen og den kompetansen ledere i staten skal ha. Til slutt vil jeg presentere en modell som viser hvor i hierarkiet føringene i dokumentene henvender seg. Jeg kommer tilbake til hvilke erfaringer ledere har med disse dokumentene i empirikapitlet og drøftingen.

4.1.1 Plattform for ledelse i staten

“Plattform for ledelse i staten” (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2008) er en håndbok for ledere i staten. Veilederen angir basis, rammer og viktige prinsipper for hvordan lederskap i staten skal utøves. Den er konkret og begrunner hvorfor ledelse er så viktig.

Veilederen er retningsgivende for hva som er forventet av lederne i staten. De skal for det gjennomføre det som er bestemt av politikerne. De skal være støttende ovenfor personalet, og de skal sørge for at de får benyttet kompetansen på best mulig måte. Ledere i staten skal forvalte statens eiendom, oppgaver og møte samfunnets krav. De skal tjene fellesskapet og forvalte verdier, og besvare politiske utfordringer og samtidig være uavhengige i forhold til politisk ledelse. Dette paradokset er en komplisert kombinasjon av å være et virkemiddel for politiske insentiver og samtidig være en uavhengig instans som representerer kontinuitet og ikke minst skje på en mest mulig ressurseffektiv måte. Fornyings- og moderniseringsdepartementet tydeliggjør at ledelse i staten er komplisert og krevende:

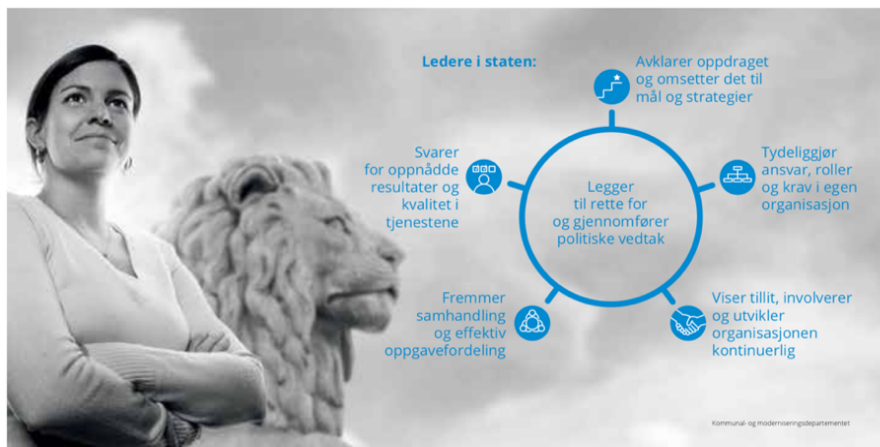
Lederfunksjoner og lederroller varierer med nivå, rammevilkår, ansvarstyper, kompetanse- krav og handlingsrom. Departementene, tilsynene, direktoratene og andre statlige virksomheter er ledd i et politisk-administrativt styringssystem. Samtidig skal staten stå for kontinuitet uavhengig av skiftende politiske ledelser. Dette er premisser for lederskapet i staten, (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2008, s. 6)

⁵ «Mest mulig kriminalomsorg for hver krone» er et uttrykk som er svært kjent fra denne tiden, og ikke hentet fra noe litteraturkilde.

Det er også blitt utformet en plakat om god ledelse i staten:

God ledelse i staten

God ledelse bidrar til at forvaltningen har gjennomføringskraft, oppnår resultater for samfunnet og har attraktive, moderne arbeidsplasser. Forvaltningen skal fremme **demokrati** og **rettsikkerhet**, og stå for **faglig integritet** og **effektivitet**.



TABELL 3: LEDERPLAKATEN

«Plattform for ledelse i staten» framhever at lederne skal fremme demokrati og rettsikkerhet, ha faglig integritet og bidra til en effektiv styring. Plakaten «God ledelse i staten» (se figur 2) fremhever fem viktige punkter. For det første skal ledere a) forstå oppdraget og sette målsettinger etter det, b) fordele ansvar og roller i organisasjonen og c) utvikle en tillitsfull og involverende praksis, d) fordele oppgaver effektivt og e) være ansvarlig for de resultatene og den kvaliteten man oppnår (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2008, plakaten).

Spørsmålet blir hvordan dette skal foregå. I veilederen svarer de på dette ved å vise til fire funksjoner og fire fokusområder. Funksjonene er 1) strategifunksjoner, 2) driftsfunksjoner, 3) relasjonsbygging og 4) kommunikasjons- og informasjonsfunksjoner. Ut fra disse funksjonene er fire fokusområder: i) mål, resultater og brukerretting, ii) samarbeid og samordning, iii) kompetanse, læring og utvikling, iv) medbestemmelse og medvirkning (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2008). Disse fokuspunktene skal svares på under alle funksjonsområdene.

FUNKSJONER	FOKUSOMRÅDER			
	MÅL, RESULTATER OG BRUKERRETTING	SAMARBEID OG SAMORDNING	KOMPETANSE, LÆRING OG UTVIKLING	MEDBESTEMMELSE OG MEDVIRKNING
STRATEGI	<ul style="list-style-type: none"> Hva er de riktige prioriteringene? Hva skal oppnås i forhold til ulike målgrupper? 	<ul style="list-style-type: none"> Hvem er det viktig å samarbeide med? Hva trengs av samordning i forhold til andre enheter eller etater? 	<ul style="list-style-type: none"> Hvilke strategier trengs for utviklingen av egen og medarbeidernes kompetanse? 	<ul style="list-style-type: none"> Hvordan er de ansatte og deres organisasjoner involvert i strategiske prosesser i virksomheten?
DRIFT	<ul style="list-style-type: none"> Hvordan fungerer systemer og rutiner i virksomheten? Hvordan er arbeidsprosesser organisert, og hvordan kan de fordeles? 	<ul style="list-style-type: none"> Hvordan kan jeg sikre at samarbeidet og samordningen faktisk skjer? 	<ul style="list-style-type: none"> Hva bør jeg gjøre for å få en mer profesjonell administrasjon? 	<ul style="list-style-type: none"> Hvordan er min personalledelse? Hvordan kan medarbeiderne involveres slik at driften blir mest mulig effektiv?
RELASJONS-BYGGING	<ul style="list-style-type: none"> Hvilke medarbeidere skal ha hovedansvar for hvilke oppgaver? 	<ul style="list-style-type: none"> Hva bør jeg gjøre for å fremme et godt samarbeidsklima? Hvordan kan jeg oppnå god samhandling utad? 	<ul style="list-style-type: none"> Hvilken kompetanse er det viktig å utvikle i virksomheten? 	<ul style="list-style-type: none"> Hva kan jeg gjøre for å fremme følelse av likeverdig medvirkning internt mellom ulike enheter i virksomheten? Hva bør jeg gjøre for å løse opp i det spente forholdet til NN?
KOMMUNIKASJON OG INFORMASJON	<ul style="list-style-type: none"> Hva må jeg gjøre for å få på plass en kommunikasjons- og informasjonsplattform i virksomheten? 	<ul style="list-style-type: none"> Hva trenger samarbeidspartnere av informasjon? Hvordan kan IKT bli brukt for å fremme kommunikasjon og samhandling utad? 	<ul style="list-style-type: none"> Hvordan utvikle mine egne og medarbeideres kommunikasjonsferdigheter? 	<ul style="list-style-type: none"> Hva bør jeg gjøre for å bedre kommunikasjon og samarbeid med fagorganisasjonene?

TABELL 4: FOKUS OG FUNKSJONSOMRÅDER, FRA "PLATTFORM FOR LEDERE I STATEN"

Jeg kommer senere tilbake til disse punktene under empirikapitlet og analysen av kompetanse og utvikling av ledere i kriminalomsorgen. Det er nå laget en arbeidsgiverstrategi som bygger på håndboken «Plattform for ledelse i staten»

4.1.2 Arbeidsgiverstrategi 2016 – 2020

«Arbeidsgiverstrategi 2016 – 2020» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016) er en presisering av «Ledelse i staten». Den skal bidra til å fornye, forenkle og forbedre offentlig sektor på en måte som «tar utgangspunkt i samfunnsoppdraget for statlige virksomheter og etablerer et verdigrunnlag for arbeidsgiverpolitikken i staten» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016). Det er et mål å utvikle statlige arbeidsplasser til moderne og effektive organisasjoner, med gode utviklingsmuligheter for de som jobber der. For å gjøre det skal det strategiske kompetansearbeidet styrkes ved lokal og sentral satsning på ledelsesutvikling. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016). Det er tre hovedmålsettinger i strategien, (jeg oppsummerer hovedtrekkene i delmålene under hvert punkt):

- «Virksomhetenes rolle og ansvar i utviklingen og gjennomføringen av den statlige arbeidsgiverpolitikken skal styrkes». Det legges vekt på samordning av organisasjonene, utvikling av IKT og datateknologi, organisasjonenes omstillingsevne.
- «Den sentrale arbeidsgiver- funksjonen skal være profesjonell og tydelig». Det tar for seg overordnet strategisk retning handlingsrom for virksomhetene, ansvarlig lønnspolitikk, utvikle kompetanse og modernisere og forenkle regler og avtaleverk og ansvarsdelingen mellom sentralt / lokalt nivå.
- «De lokale arbeidsgiverne skal være resultatorientert, ha god gjennom- føringsevne og legge til rette for aktivt medarbeiderskap». God rekrutering, utvikling av lokale ledere, strategisk kompetanseutvikling og inkluderende arbeidsliv (IA-arbeid).

(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016, s. 10 og utover)

4.1.3 Statens økonomireglement

Prinsippene for mål- og resultatstyring er fastlagt i «Statens økonomistyring», som består av reglement for økonomistyring i staten ("reglementet") og bestemmelser om økonomistyring i staten ("bestemmelsene") fra 1. januar 2003 revidert sist 1. januar 2015 (Det Kongelige Finansdepartement, 2015).

Grunnleggende styringsprinsipper i reglementet §4 er å:

fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet
sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd

(Det Kongelige Finansdepartementet, 2015, s. 14).

Fengselsleder og assisterende leder får tildelt en personlig instruks på grunnlag av «Reglement for økonomistyring i staten» og de utfyllende «Bestemmelsene». Instruksen beskriver det personlig ansvaret og rolle knyttet til angitt budsjettdisponering (Det Kongelige Finansdepartement, 2015).

Under er en liste over dokumenter som regulerer ledelse i staten⁶:

- Plattform for ledelse i staten (2008)
- Strategi for statlig arbeidsgiverpolitikk 2016 – 2020
- Reglement og bestemmelser for økonomistyring i staten (2015)
- Statlig økonomistyring, Veileder mål- og resultatstyring i staten (2010)
- Hovedavtalen (revisjon 2015)
- Arbeidsmiljøloven (2006)

I tillegg til dokumenter for ledere i staten, er det en rekke dokumenter for ledere i kriminalomsorgen. For det første er det straffegjennomføringsloven, straffeprosessloven, forvaltningsloven og andre lov- og regelverk som regulerer fengslene. I tillegg til det kommer styringsverktøy som er direkte rettet mot eller utviklet for ledelse av kriminalomsorgen. Jeg vil ta for med noen av de mest sentrale.

4.2 Styringsverktøy og veiledere for ledere i kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen har som tidligere presisert særlig to hovedoppgaver. For det første straffegjennomføringen og for det andre legge til rette for rehabiliterende virksomhet. Dette er to ideologiske og faglige hovedspor som påvirker utøvelsen av alle funksjoner i kriminalomsorgen, også ledelsesvirksomheten. Fengselet skal beskytte samfunnet, men også forvalte en indre institusjonell ro og orden. Samtidig skal det legges til rette for tiltak som er rehabiliterende og et miljø som fremmer mulighet for utvikling for de innsatte. Dette er også rammene for styringsverktøyet for ledere som nedfelles i ulikeretningslinjer og grunnleggende dokumenter.

4.2.1 Stortingsmelding 37 (2007-2008)

Stortingsmelding 37; «Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn»

Det har kommet to Stortingsmeldinger de siste 20 årene med 10 års mellomrom. For det første. Stortingsmelding 27 1997-98 «Om Kriminalomsorgen» med visjonen «aktiv kriminalomsorg – tryggere samfunn» som retningsgivende for etatens arbeid. Ti år etter kom Stortingsmelding 37 i 2007-08 «Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn». Meldingen ble utviklet på bakgrunnen av Soria Moria-erklæringen, den politiske plattformen for Regjeringen Stoltenberg II.

Begge meldingene har preget kriminalomsorgens virksomhet og utvikling og dermed også ledelsesfunksjonen i kriminalomsorgen. Det er Stortingsmelding 37 som er gyldig for dagens kriminalomsorgsvirksomhet.

«Formålet med denne meldingen er å utdype regjeringens politikk med særlig sikte på utvikling og forbedring» (Det Kongelige Justis- og politidepartement, 2007-2008). Meldingen er et strategisk dokument som er forpliktene for politisk og departemental ledelse. Hovedmålet i denne meldingen er å beskrive en balansert straffegjennomføringspolitikk som skal tilrettelegge for et godt liv uten kriminalitet (Det Kongelige Justis- og politidepartement, 2007-2008).

Straffen skal ha et innhold som fører til at tilbakefallet til ny kriminalitet blir mindre, og det innebærer bedre rehabilitering.

Kriminalomsorgens ideologi og verdifundament er nedfelt i fem pilarer:

1. Det som lovgiver har sagt er formålet med straffen,

⁶ Det er andre dokumenter for ledelse i staten, som særlig henvender seg til ledere i departement og direktorat. Disse presenterer jeg ikke her.

2. Et humanistisk menneskesyn,
3. Prinsippet om rettssikkerhet og likebehandling,
4. Prinsippet om at domfelte har gjort opp for seg når straffen er sonet,
5. Normalitetsprinsippet.

(Justidepartementet, 2007 - 2008, s. 37)

Innsatte skal under soningen tilegne seg kunnskaper og ferdigheter til å leve et kriminalitetsfritt liv etter soningen. Kriminalomsorgen skal legge til rette for dette gjennom kartlegging, motivasjon, veiledning og planlegging. Det kreves et godt forvaltningssamarbeid mellom fengslet og ulike instanser som skole, helsetilbud, tannlege, prest i tillegg til samarbeid med frivillige institusjoner for å få dette til.

I utarbeidelsen av meldingen var ledere fra fengsler, regionskontorer, friomsorgskontorer og forvaltningssamarbeidspartnere med i arbeidsgruppene som var etablerte. Justisminister Storberget, ekspedisjonssjef Bronebakk og avdelingsleder Skulberg var svært opptatt av kriminalomsorgen og gjorde mye viktig for utviklingsarbeid i etaten. Storberget var også opptatt av den kompetansen lederne og andre aktører i ytre etat og samarbeidspartnere satt inne med. De ville også demokratisere prosessene med meldingen. Flere eksterne aktører ble trukket inn i prosessen.

Stortingsmeldingen definerer klart hvilke mål vi skal oppnå, noe som er sentralt for god ledelse. Likevel står det generelt sett lite om hvilken type ledelse kriminalomsorgen ønsker å utvikle bortsett fra noen få steder. Ledelsesprofesjonen og ledelsesoppgavene må derfor betraktes i forhold til de ulike målsetningene som kreves. Meldingens kapittel 18.8 – «Kulturbygging og ledelse» - presiserer at "dagens ledere skal være bevisst sin rolle som etatskulturens gallionsfigur – og handle i tråd med dette" (Det Kongelige Justis- og politidepartement, 2007-2008, s. 210) og videre at Kriminalomsorgen skal utøve ledelse gjennom bevisste holdninger, menneskesyn, ansvar og valg. Det framheves i meldingen følgende:

Kriminalomsorgen skal ha sin legitimitet og troverdighet knyttet til gode resultater og høy gjennomføringsevne. Kriminalomsorgen er en gjennomregulert og regelstyrt etat. Det er svært viktig å ha ledere som kjenner regelverket og som anvender det på en god måte. Innføring av nye IKT-systemer vil stille ytterligere krav til etatens ledelse i form av effektiv implementering, opplæring og bruk. Hver enkelt leder bør framstå som en tydelig rollemodell i så måte
(Justisdepartementet, 2007, s. 210).

4.2.2 Virksomhetsstrategi for kriminalomsorgen 2014 til 2018

I 2014 kom direktoratet ut med «Virksomhetsstrategi for Kriminalomsorgen for 2014 til 2018». Den er kortfattet og en overordnet rammebeskrivelse. Målområdene er sikkerhet, samhandling, kapasitetsutvikling, kultur og kompetanse. Strategien bygger på verdiene åpenhet, respekt, profesjonalitet og engasjement.

Den gjelder for hele kriminalomsorgen, men mye dreier seg også om etatsstyring og ledelse, og særlig rettet mot direktoratets overordnede arbeid. Det er særlig ett avsnitt som omhandler ledelse eksplisitt.

«God og riktig ledelse er ett av våre viktigste virkemidler for at vi som én kriminalomsorg skal bedre gjennomføringsevnen vår og realisere samfunnsoppdraget vårt på en effektiv og formålstjenlig måte» (Kriminalomsorgsdirektoratet, 2014 - 2018, s. 9). Videre beskrives det to mål for organisering og styring:

- Vi er organisert på en ressurseffektiv måte
- Vi har felles verktøy som hjelper oss med å utføre vårt arbeid

(Kriminalomsorgsdirektoratet, 2014 - 2018, s. 8)

Deretter presenteres tre mål for god ledelse:

- Vi er tydelige, synlige og enhetlige ledere
- Vi er kunnskapsbaserte og verdibaserte ledere
- Vi er endrings- og utviklingsorienterte ledere

(Kriminalomsorgsdirektoratet, 2014 - 2018, s. 9)

Også i kapitelet for medarbeiderskap henvises det til viktigheten av god ledelse. "Godt medarbeiderskap henger tett sammen med kultur, ledelse, organisering og styring" (Kriminalomsorgsdirektoratet, 2014 - 2018, s. 10)

Også andre tilretteleggingsdokumenter står sentralt for virksomhetens organisering av lederfunksjoner:

Disponeringsskriv og tildelingsbrev

Hovedmål for kriminalomsorgen og tilhørende budsjett kommer hvert år i Stortingsproposisjon nr 1. (Prop. 1 Regjeringen, 2017). Ut fra dette blir det utarbeidet et disponeringsskriv til direktoratet. Direktoratet fordeler midlene til regionene, som videre fordeler dette til enhetene etter en budsjettfordelingsmodell. Dette blir levert i et årlig disponeringsbrev som beskriver målsettingene og tilhørende budsjett. Regionene finfordeler ytterligere til enhetene etter behov som foreligger i et tildelingsbrev. Innsparinger blir også fordelt på tilsvarende måte. Ved underskudd skal det overføres til neste års drift.

Disponeringsskrivet ligger til grunn for styringsdialogene⁷ mellom fengsel, region og direktorat. Kriminalomsorgsdirektoratet, KDI, har ansvar for å operasjonalisere politiske mål til konkrete mål for kriminalomsorgen. Dette kommer i disponeringsbrev til regionene. Hovedmål for 2018 er:

- Redusere alvorlig kriminalitet
- Styrke forebygging av alvorlig kriminalitet
- En mer effektiv straffesakskjede (herunder kapasitetsutnyttelse)

Rundskriv og andre direktiver

Det er ofte behov for utdyping av praksis i tillegg til det som står i lover og reglementer. De blir formidlet i rundskriv, brev, notater og håndbøker. Rundskrivene og direktivene må implementeres med nye rutiner i organisasjonen. I tillegg til de overordnede styringsdokumentene vil det være behov for presiseringer og utfyllende kommentarer i rundskriv fra Justisdepartementet (G-rundskriv) og Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI-rundskriv) for hvordan lover og regler skal forstås.

I det følgende presenteres en liste over sentrale dokumenter for ledere i kriminalomsorgen:


- Dokumenter som regulerer ledelse i kriminalomsorgen:
- Stortingsmelding 37
- Stortingsproposisjon
- NOUer
- Straffegjennomføringsloven med forskrifter, reglement og rundskriv
- Strategidokumenter
- Virksomhetsplan 2014 – 2018
- Håndbøker
- Tildelingsbrev

⁷ Fengslet har faste samtaler med regionsledelsen på grunnlag av styringsdokumentene, mål og budsjett diskuteres.

Andre styringsdokumenter og organer:

- Forvaltningslov
- Lover og regler for personalhåndtering, medvirkning og HMS

Jeg har sammenfattet en matrise der de det kommer fram hvilke nivå de ulike dokumenter henvender seg til:

Styrings-parameter:	Instruks for økonomi og virksomhetsstyring	Program for bedre ledelse i staten	Arbeidsgiverstrategi 2016-2020	God ledelse i staten	Kriminalomsorgens virksomhetsstrategi
Kjerneområder i dokumentene	Målstyring basert på: Økonomistyring Måloppnåelse Resultatkrav Oppfølging Kontroll Risikostyring (risikofaktorer)	Høyere resultatorientering og gjennomslagskraft Ledere skal ta ansvar Effektiv styring – mål, prioriteringer, Ressursutnyttelse Elektroniske løsninger Beslutningsgrunnlag	Klare roller; mål, digitale løsninger, IKT, omstilling Profesjonell arbeidsgiver; strategisk retning, lønnspolitikk, kompetanse, forenkle regler/avtaler Tilpasse organisasjon	Demokratisk, rettsikkerhet, faglig integritet, effektivitet Avklare oppdragets mål Ansvar, roller, krav Tillit og involvering Samhandling, oppgavefordeling, Resultat og kvalitet	Verdier: Åpenhet Respekt Profesjonalitet Engasjement
Justis-departementet	Instruks for KDI	Rollefordeling mellom justis og KDI		Prop. No 1 Tildelingsbrev til KDI	
Kriminalomsorgs-direktoratet	Instruks for regioner Økonomi Virksomhets-styring Styringsdialog	Rollefordeling mellom KDI og regioner		Disponeringsbrev til regionene Mål og resultatkrav Budsjettramme Rapportering	Målområder: Sikkerhet Samhandling Kapasitets-utvikling Kompetanse Organisering og styring Ledelse Medarbeider-skap
Regioner	Instruks for enhetene Styringsdialog			Disponeringsbrev til enhetene Generelle mål Spesielle mål til hver enhet Resultatkrav Rapportering	KVU Omorganisering ABE-reformen Disponeringer Rundskriv, regler, instruks
Enheter:	Instruks for assisterende enhetsleder Stillingsinstrukser Medarbeidersamtaler Måloppnåelsesmøter	Rollefordeling og oppgave- og arbeidsfordeling i ledergruppen	Lokale arbeidsgivere skal være resultatorientert, god gjennomføringsevne, legge til rette for godt medarbeiderskap Utvikle lokalt lederskap Felles verktøy og veiledning Strategisk kompetanse-utvikling Rekruttering IA og arbeidsmiljø	Omforme til planer, tiltak, evaluering og resultat. Måloppnåelse Gjennomførings- evne	

TABELL 5: OPPSUMMERING, STYRINGSdokumenter – NIVÅ, EGET NOTAT.

I tillegg til styringsdokumenter og instruksjoner er det en rekke tilsynsmyndigheter som påvirker etatens ledelse. Sivilombudsmannen har et særlig fokus på fangebehandlingen. De er blant annet opptatt av hvor stor aktivitet de innsatte har, hvilken type aktivitet de får tilgang til, hvor lenge de innsatte er innlåst på cella, og hvordan de kan kommunisere med sine pårørende og at lover og regler følges.

Likestillingsombudet er opptatt av at kvinner og menn har like soningsmuligheter, hvordan innsatte med funksjonshemning blir behandlet, hvordan utlendinger har det i fengsel og hvordan transseksuelle skal sone. Dette er også spørsmål som omhandler ressurser, etikk og gode faglige standarder. Arbeidstilsynet er naturlig nok opptatt av hvordan arbeidsbetingelsene er for personalet. Dersom man ikke etterfølger deres pålegg kan man risikere dagbøter i en betydelig størrelse. Datatilsynet er spesielt opptatt av hvordan sensitive opplysninger skal behandles. Det er en rekke tilsyn, og fra 2015 til i dag har kriminalomsorgen vært særdeles i fokus med mange tilsyn. Tilsynene er med å former fengslets virksomhet og fokusområder i stor grad. Jeg har lagt inn en oversikt over ulike etater og tilsyn som har viktige oppgaver innenfor tilsynsordningen:

- Arbeidstilsynet (sikkerhet for ansatte, med særlig fokus på vold og trusler)
- Sivilombudsmannen (soningsvilkår for innsatte med særlig fokus på isolasjon og likestilling mellom kjønn)
- Fylkesmannen (innsattes helsetilbud og helsefremmende soningsinnhold)
- Likestillingsombudet (like soningsforhold mellom kvinnelige og mannlig innsatte)
- Datatilsynet (oppbevaring og deling av sensitive opplysninger)
- Næringstilsynet (kjøkken og spisesteder)
- Tilsynsrådene (besøker innsatte og tar i mot klager fra enkeltperson som fengslet må svar for)
- Den internasjonale torturkommisjonen

I Plattform for ledelse i staten står det at "Medbestemmelse og medvirkning skal utøves slik at det bidrar til effektiv utvikling, oppgaveløsning og resultater" (Plattform for ledelse i staten, 2008). Dette er nedfelt i grunnloven §110 som fastslår at medarbeidere skal ha "medbestemmelsesrett på sin arbeidsplass". Det er klare regler for hvordan dette skal foregå i "Hovedavtalen" (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, KMD, 2015) og i "Arbeidsmiljøloven" (AML 2006). Det er lovpålagt hvilken saker som skal drøftes og forhandles med foreningene. Drøftinger med de tillitsvalgte er ofte knyttet til saker der ledere må foreta upopulære avgjørelser.

I kriminalomsorgen er dette formalisert ved faste møter mellom fagforeninger, vernetjeneste og arbeidsgivere. På lokalt nivå er det IDF-møter (informasjons- og drøftingsmøter) mellom arbeidsgiver og fagforeningene. Dette skjer også på regionalt og sentralt nivå. Det er også god skikk å informere representanter for fagforeningene om alle viktige beslutninger som skal tas uavhengig om det er krav om medvirkning i det aktuelle tilfellet.

Vernetjenesten er også godt regulert, med hovedverneombud og verneombud på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Det er faste møter i arbeidsmiljøutvalgene (Lamu⁸ på lokal nivå). Her møtes hovedverneombudet, representanter fra arbeidstakersiden og ledelsen til faste møter. I tillegg foregår vernerunder og vernearbeid i ulike utvalg og arbeidsgrupper.

Mange ledere har vært sentrale i fagforeningsarbeid før de ble ledere. Det er en utbredt opplæring i lovverk, strategier, prosesser mellom arbeidstakerorganisasjon og ledelse og fagarbeid i regi av fagforeningene. I noen tilfeller er tillitsvalgte i fagforeningene bedre oppdatert på nye instruksjoner og lovendringer enn lederne i fengslene i tillegg til at de synes å kjenne samarbeidsprosessene bedre enn ledelsen. Dette oppleves som en svakhet på ledersiden, av både fagforeningene og lederne selv.

Men hvilket system skal ledes? Hva består fengselssystemets ideologiske grunnkomponenter av?

⁸ Lokalt arbeidsmiljøutvalg.

4.3 Fengselsteoretisk innfallsvinkel

Fengselsforsker Hammerlin som har studert kriminalomsorgen og fengselssystemet i over tretti år, har i flere arbeider (1994, 2004, 2008, 2015 2018) utviklet en analytisk tilnærming for å avdekke vesenstrekk ved det norske fengselssystemet. Både i lys av den historiske utviklingen og dagens fengselssystemer er det særlig to ideologiske grunnkomponenter som må avdekkes for å kunne forstå kriminalomsorgens og fengselssystemets virksomhet og utvikling. Hammerlin påpeker at de to ideologiske komponentene, eller pilarene, representerer fengselssystemets kjerneideologier og avspeiler systemets historiske røtter og dagens ideologiske grunnkarakteristika. De to grunnkomponentene er: 1) straffeideologien og 2) rehabiliterings- og omsorgsideologien.

Straffeideologien

Den første hovedkomponenten, straffeideologien, regulerer og setter rammene for forskjellige maktstrukturer med disiplinerings-, sikkerhets- og kontrollanordninger. De skal sikre at samfunnsoppdraget og straffegjennomføring iverksettes og fullbyrdes. Materielt, teknologisk, sosialt og ideologisk sett skal fengslene med deres sikkerhets-, kontroll-, sanksjonerings- og disiplineringsformer garantere samfunnet utenfor og livet bak murene trygghet, sikkerhet, ro og orden. Sikkerhetskravene skal også sikre at den straffen og fengslingen som er gitt, gjennomføres.

Fengselssystemet er preget av sikkerhetsfokuset frihetsberøvende straffeideologi, sier Hammerlin, og videre at den er «nedfelt i materielle, administrative, sosiale, teknologiske og symbolske innretninger» (Hammerlin, 2015).

Virksomheten er svært regelstyrt på alle nivåer. Nærmest alt som foregår i et fengsel er regulert. Saksbehandlingsfeltet preger mye av kommunikasjon mellom den individuelle innsatte og fengselsinstitusjonen.

Kriminalomsorgens sosiomaterielle rammer består av arkitektur, interiør, artefakter, ting, det sosiale rom og teknisk utstyr. For det første har kriminalomsorgen det samme behovet for utstyr og materiell som en hver vanlig organisasjon, med kontorer, spiserom, møterom med interiør, tekniske og elektroniske systemer.

Fengslet er en total institusjon⁹, og har de samme behov for utstyr som senger og interiør for beboelsesrom, kjøkken, fellesområder osv., som for eksempel et sykehjem eller psykiatrisk sykehus. Det spesielle er det fengselsaktige. Dette fører til andre behov som spesialiserte kontroll og sikkerhetsutstyr, som alarmer, kamera, sambandsutstyr, osv. Det ytre miljøet er preget av høye gjerde og begrenset bevegelsesmulighet. Områdene i fengselet er ofte oppdelt i soner, der innsatte får bevege seg i et begrenset område. Det er spesialdører, med spesiallåser og regler for hvor de innsatte kan bevege seg. I tillegg er det begrensinger for hvilket utstyr det er lov å ha i fengsel.

Mye utstyr er ikke tillatt i fengsel, for eksempel data med nettverk eller mobiltelefoner. Det er store begrensinger for hva de innsatte kan ha av utstyr på cellene. Kontroll, sikkerhet og praktiske begrensinger er sentrale rammer i fengselshverdagen. Det fører til opplæring i bruk av forskjellig utstyr, regelstyring og hvordan man ferdes i et fengsel. Dette er så spesielle regler at det er viktig med god informasjon til alle de som både skal sone, jobbe i fengslet og ikke minst de som skal på besøk. Det er òg viktig med gode rutiner for å ta i mot advokater eller politi som skal gjennomføre avhør.

Lederne i fengsel må kjenne til de statiske, dynamiske og organisatoriske sikkerhetssystemene og forstå behovene for utstyr, øvelse, sikkerhetsrutiner, bemanning, relasjonsarbeid og samtidig beholde et høyt fokus på rehabiliterende fangebehandling.

Rehabiliterings- og omsorgsideologien

⁹ En viktig bidragsyter for forståelse for totale institusjoner, herunder fengsler er E. Goffman og særlig hans verk «Anstalt og menneske» (Goffman, E., 1976)

Den andre hovedkomponenten er rehabiliterings-, habiliterings-, påvirknings- og omsorgsideologien¹⁰. Den har to begrunnelser: Som a) ulike hjelpe- og behandlingstiltak for at den enkelte skal tilegne seg handlekompentanse for et rusfritt og kriminalitetsfritt liv etter soning og som b) tiltak for skadereduksjon av fengselsoppholdet. Det betyr også å sikre den enkelte innsattes borgerlige rettigheter. Den andre sporføringen b) skal kompensere eller dempe fengslingens systemiske skadevirkninger (se Hammerlin, «Fangenes tapsliste»¹¹).

I Stortingsmelding 37 er det lagt stor vekt på samarbeid mellom de offentlige departementene om forpliktende samarbeid for å sørge for at innsatte får de samme rettigheter som folk ellers i samfunnet. Dette var ikke minst framhevet i I. L. Valles Stortingsmelding fra 1970-tallet og er blitt effektivisert i etterkant. Et viktig faglig innspill for arbeidet med stortingsmeldingen var flere levekårsundersøkelser av fangegruppen, blant annet Fafos rapport om «Levilkår blant innsatte» i 2004. Den konkluderte med at to tredjedeler av de innsatte har hatt en oppvekst preget av ett eller flere alvorlige problemer. Mange hadde kontakt med barnevernet før de fylte 16 år, og like mange har opplevd at andre i familien har sittet i fengsel. De innsatte hadde lav utdanning og veldig få hadde utdanning utover videregående skole, lite fra arbeidsmarkedet, befinner seg under fattigdomsgrensa, og en tredjedel av de innsatte var bostedsløse. Mange innsatte sliter med rusmisbruk og dårlig helse, både psykisk og fysisk. De konkluderte med at mange innsatte har en opphopning av levekårsproblemer. Derfor var det nødvendig med en helhetlig forståelse og metodisk tilpasning for bedre reintegrering i samfunnet (Friestad & Hansen, 2004). Dette ble utgangspunktet for videre arbeid med deler av meldingen. Også «Fangenes tapsliste» (Hammerlin 1998, 2008) og fengslingens negative vilkår ble for første gang fremhevet i en stortingsproposisjon (Det Kongelige Justis- og politidepartement, 2007-2008).

I tråd med resultatene fra norske og internasjonale levekårsundersøkelser blant innsatte og domfelte, kan de viktigste elementene i tilbakeførings- garantien defineres slik:

- 1 Tilfredsstillende bolig
 - 2 Muligheter for utdanning eller opplæring
 - 3 Arbeid, arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og virkemidler
 - 4 Sosiale tjenester, herunder individuell plan
 - 5 Helsetjenester, herunder om nødvendig behandling for psykiske lidelser og rusproblemer
 - 6 Økonomisk rådgivning og bistand ved gjeldsproblemer
- (Justisdepartementet, 2007, s. 176)

Lederne må kjenne til livsbetingelsene for mange innsatte for å kunne sette i gang og være villige til å prioritere gode tiltak for rehabiliterende tilrettelegging.

Hammerlin poengterer også at den historiske utviklingen og dagens fengselsystem påvirkes sterkt av en tredje faktor, «Styringsideologi, formålsrasjonalitet og effektivitet» (Hammerlin, 2008, s. 407) Særlig siden 1980- og 1990-tallet har en tredje ideologisk styringskomponent (iii) preget de nordiske kriminalomsorgene, poengterer Hammerlin: «Nyliberalistisk økonomisme, utilitaristiske prinsipper, evidensbasert forskning og krav om nye organisasjons- og ledelsesprinsipper (managementmodeller) har et sterkt feste og preger fengselshverdagens innhold og form. Mottoet har vært: Mer kriminalomsorg for hver investerte krone». Økonomismen påvirket også terminologien sterkt på 1990 – og 2000-tallet. «Den økonomiske terminologien har fått feste som et fagspråk eller

¹⁰ Et viktig bidrag for å forstå fengsler er Thomas Mathiesens bok «Kan fengsel forsvares?» (Matiesen, 2007, ss. 39 -52) Han har vært svært sentral i fengselsbetjentenes utdanning. Han tar opp spesielt temaer som skolemoralpåvirkning og disiplin i forhold til rehabilitering.

¹¹ Hammerlin har utviklet «Fangenes tapsliste» fra tidlig 1980-tallet; den revideres ca. hvert femte år på basis av fengselsstudier og samtaler med fanger, betjenter m.fl.. Sist revidert: 2014/2015. Den er også etterprøvd av psykologer (Brekke & Halvorsen, 2004). Tapslista ble laget for å kunne forstå fangenes eksistensielle, sosiale og helsemessige problemer som utvikles under fengslingen og er meget viktig for selvmordsforebyggende arbeid.

sjargong... Foruten at det brukes betegnelser som «management», brukes begreper som kriminalomsorgens kunder, brukere, varer og produkter» (Hammerlin, 2008, s. 409).

Den opprinnelige dikotomien (i) og (ii) virker derfor sammen med denne tredje ideologiske komponenten (iii) til å bli en motsetningsfylt trikotomi der særlig straffeideologiske prinsipper og økonomistiske krav utfordrer rehabiliterings- og omsorgsvirksomheten på praksisfeltet. Utviklingen avdekker også ulike og motstridende menneskesyn og verdier, men utgjør også et spenningsforhold mellom formåls- og verdirasjonelle krav og mellom idealer og realiteter (Hammerlin 1994;2004;2008;2012, 2015). De ideologiske hovedkomponentene bygger på ulike og motstridende menneske- og fangesyn, og begge påvirkes av forskjellige faglige og politiske idéstrømninger, skriver Hammerlin.

Fengslene representerer et mangfold. På den ene ytterkanten er høysikkerhetsfengsel med dens svært repressive, kompakte, sikkerhetstunge foranstaltninger. På den andre siden det lite fengselsaktige systemene, de åpne soningsformene i fengsler med lavere sikkerhet og overgangsboliger. Her er friheten langt større med lite sikkerhetsutstyr og kontroll, og mer utgang fra fengslene. Mye av aktiviteten foregår ute i samfunnet, enten i regi av fengselet, andre institusjoner eller på egen hånd.

Både straffeideologien og rehabiliteringsideologien er rammeverket for praksisfeltets innsatser. De preger de sosiomaterielle strukturene, fengselshverdagen, praksisfeltets og aktørenes organisering og virksomheter. Fangenes hverdag og ikke minst betjentenes, lederes og andre aktørers arbeidsmiljø og arbeidsoppgaver kan derfor få karakter av å bestå av motstridende krav og idealer. Slik sett utfordres både den faglige, personlige og etiske utfoldelsen.

Ideelt sett skal fengselssystemet avspeile en human fangebehandling, men straffeideologien, rehabiliterings- og omsorgsideologien representerer ulike premisser og menneskesyn som ofte kommer i et spennings- eller motsetningsforhold til hverandre. Sikkerhets-, disiplinerings- og kontrollkrav er og blir styrende prinsipper som dermed setter grenser for de rehabiliterings- og omsorgsideologiske tiltakene (Hammerlin 2004a-b, 2008, 2012; Hammerlin & Mathiassen, 2006).

Fengselets symbolske funksjon er på den ene siden å markere en isolering og avsondring ut fra et samfunnmessig trygghets og sikkerhetsperspektiv. På den andre siden skal den avspeile humane verdier ved å dempe et negativt repressivt uttrykk. Fengsel er altså på den ene siden et repressivt system, men samtidig prøver fengslene å gjennom ulike tiltak, aktiviteter og sosiomaterielle uttrykksformer dempe det repressive.

Dette analysegrunnlaget er også viktig for å kunne forstå ulike krav til dagens fengselssystem og praksisfeltets muligheter og begrensninger – og da ikke minst motstridende krav til ledernes oppgaver i systemet. Hammerlins analytiske rammer vil jeg komme tilbake til i analysedelen og da relatert til mer oppsummerende kommentarer til min egen studie.

4.4 Organisasjons- og ledelsesteorier for ledere I offentlig sektor

For å forklare ledelse og ledelsesutvikling i kriminalomsorgen har jeg valgt noen andre teoretikere og organisasjonsteorier som betyr mye for min analyse. Jeg har i analysen blant annet benyttet Rune Glomseth og Stig A. Johannesen med boken «Politiledelse» og Rudi Kirkhaug med boken «Lederskap, person og lederskap» i tillegg til andre viktige teoretikere jeg har vært inspirert av. I tillegg til det har jeg benyttet noen teorier jeg vil presentere nærmere her.

«Det å være leder handler generelt om å oppnå mål gjennom andre personer» Sier Yukl (2013) i (Døving, Elstad, & Storvik, 2016, s. 38). Det er ulike varianter av denne definisjonen. Koontz og Donmel skrev i 1959 definisjonen "ledelse er å influere mennesker til å bidra med å realisere et felles mål" (Berg, 2010, s. 10). I 2007 beskrev Blanchard at "ledelse er å utløse makt og potensiale i mennesker og organisasjoner, for å nå høye mål" (Berg, 2010, s. 10). Organisasjonsklassikeren Bass (1990 i Lund Martinsen 2015) går enda lenger og mener at lederskap er universelt; "Lederskap er et universelt fenomen hos mennesker og hos mange dyrearter" (Bass, 2015/1990, s. 23) Han viser til

klassiske tekster som Iliaden, Odysseen, Det Gamle Testamentet, Platon og Aristoteles med flere, for å vise at ledelse er et grunnleggende prinsipp i samhandling mellom mennesker (Bass, 2015/1990).

Erik Johnsen skriver i boka «Modernisering av Offentlig sektor» (2011) at ledere burde ha et "ledelseskjørekort for overhovedet at få lov til at medvirke til at kjøre den offentlige sektor" (Busch, Johnsen, Klausen, & Vanebo, 2011, s. 180). Han sammenlikner ledelse med sertifikat for å kjøre bil. Ofte når ledere ansettes er det ikke krav til erfaring eller kompetanse på ledelse, men mange har god fagkunnskap. Han mener dette bunner i at begrepet «ledelse» ikke har en klar definisjon, og forventningene kan være forskjellige. Når man får kjørekort for bil, er det helt klare regler for hva vedkommende skal ha av kunnskap, og det er ikke nevneverdig diskusjon om hva man kan forvente av sjåføren. Slik er det ikke med ledelse. Videre skal sjåføren øve slik at kjøreatferden ligger i ryggmargen. Han skriver videre at ledere må øve på riktig lederatferd (Johnsen, 2005). Det er fem sett lederegenskaper han mener ledere må øve på:

- Ledelsesbevissthet
- Individuell lederatferd
- Skape, vedlikeholde og utvikle/avvikle ledelsesmiljø
- Ledelseskommunikasjon og ledelsesprosess
- Ledelsesteknikker og -metode

(Busch, Johnsen, Klausen, & Vanebo, 2011, s. 183)

Dette bekreftes av forfatterne Døving, Elstad og Storvik (2016) som skriver i boken "Profesjon og ledelse" at "ord som leder og ledelse er hentet til vitenskapen fra dagligspråket, uten nødvendigvis å få en presis og allment akseptert vitenskapelig definisjon." (Døving, Elstad, & Storvik, 2016, ss. 37 - 38). På denne måten hevder forfatterne at begrepene kan være tvetydige. Man snakker også ofte om ledelse, styring og administrasjon i samme åndedrag.

Rune Glomseth, skiller mellom styring og ledelse i boken «Politiledelse» (2015). Styring er system og strukturorientert. Det er de formelle systemene og prosedyrene som må være på plass i organisasjonen. Det er handlingsrommet for ledelse. «Lederen øver innflytelse, motiverer og bidrar til å sette retning, rammer og mål gjennom atferd og relasjoner...» sier han videre (Glomseth, 2015, s. 143). Han viser til to sentrale teoretikere innen organisasjon og ledelse, Mc Namara og Fayol. Mc Namara (2009) hevder at det er fem sentrale ledelsesfunksjoner: å planlegge, organisere, kommandere, samordne og kontrollere. Ledelse er nødvendig for effektivitet, og måloppnåelse sier Krüger og i boken Führen (Thoms, 2012). Dette er i tråd med Fayols teori om management, som viser at disse funksjonene er universelle og gjelder for alle ledere i den daglige lederjobb (Glomseth, 2015).

En leder må være i stand til å utføre virksomheten «ledelse». Lederen må ha en lederbevissthet. Forfatterne Vanebo, Andersen og Johnsen (2005) skiller mellom tre prosessdimensjoner de mener er en forutsetning for å skape ledelse: Før det første «målformuleringen». Den kan være kvalitativ eller kvantitativ eller begge deler, vedrøre et tidspunkt eller tidsperiode og ha form som en målsetting eller flere samtidige målsettinger formulert som minimumskrav og maksimumstoleranser (Vanebo, Andersen, & Johnsen, 2005, s. 197).

For det andre dreier det seg om «problemløsningsmetoden». Her skiller forfatterne mellom tre prosesser som er knyttet sammen: «analyse og synteseprosesser, interaksjonsprosesser og søkelære-prosesser» (Vanebo, Andersen, & Johnsen, 2005). Problemstillingene er relatert til total-, del- og de enkelte systemelementer.

Den tredje og siste dimensjonen er «kommunikasjonsprosessen». Dette involverer fagspråk og utvikling av fagspråket, og er styrende for arbeidsprosesser, oppfølging, tilbakemeldinger og læring.

En av lederens kjerneoppgaver er å planlegge og organisere mål og tiltak. Lederen må ikke miste hovedfokuset i jobben av syne. Hva er det hun/han er ansatt til? Hva er lederens primære fokus. Dette leder meg videre til Ole Ingstrup og Paul Crokalls internasjonale analyse av ledere i offentlige organisasjoner.

Ole Ingstrup og Paul Crokall, «The three Pillars of Public Management»

Dansken Ole Ingstrup, var leder for det Canadiske fengselsvesen, og fikk en sterk internasjonal posisjon. Han utviklet en nytenkende «kriminalomsorgs- og ledelsesstrategi som også stor betydning for dansk og norsk kriminalomsorg fra slutten av 1990-tallet og han var svært sentral i det internasjonale fengsels samarbeidet.

Han har sammen med Paul Crookall skrevet boken «The three pillars of public Management» (Ingstrup & Crookall, 1998, s. 9) De studerte 40 organisasjoner i 14 land, blant annet kriminalomsorgen og fant noen felles hovedlinjer som de samlet i en teori om at all offentlig ledelse har 3 grunnelementer (1998). I deres tenkning står også NPM og effektivitetskravene til etaten sterkt. «What-Works-prinsippene» nedfelles som sentrale.

De to forfatterne mener at all ledelse dannes på de tre pilarene "Aim, Character and Execution", (Ingstrup & Crookall, 1998). Med «aim» mener de retning for arbeidet man gjør i organisasjonen. Med «character» mener de hva organisasjonen kjennetegnes av, hva som er kjerneområdet i virksomheten, hva som er viktige verdier og hvordan kultur og kommunikasjon foregår innad i organisasjonen. Med «execution» beskrives hvordan ting blir gjort og hvilken ideologi, teknikker og metoder som brukes for å nå målene (Ingstrup & Crookall, 1998, s. 8).

Pilarene har alle tre undergrupper. Jeg kommer til å bruke disse begrepene fordi de også er aktuelle i drøftingen.

Aim	Character	Execution
<ul style="list-style-type: none"> • Mission • Leadership • Accountability 	<ul style="list-style-type: none"> • People • Communication • Trust 	<ul style="list-style-type: none"> • Management tools • Teamwork • Change Management

TABELL 6: INGSTRUP & CROKALL; THREE PILARS IN PUBLIC MANAGEMENT

(Ingstrup & Crookall, 1998, s. 9)

Kriminalomsorgens og fengselsvirksomhetens oppdrag gir retning til organisasjonen. Det må formidles til alle ansatte, og i offentlige organisasjoner som kriminalomsorgen må informasjon og kommunikasjon være effektiv og kvalitativ god. For å nå målet, eller synliggjøre oppdraget, må man definere hva oppdraget er helt konkret. Kjerneverdiene og prinsippene som leder til å få dette utført må være helt tydelige, og de strategiske målene må oversettes til en organisasjonsfilosofi og til handlingsplaner. Ingstrup og Crookall mener at mange organisasjoner ikke har klart for seg hva hovedoppdraget er og da blir det også vanskelig å sette gode mål. De mener at klart et oppdrag er det viktigste å definere for en organisasjon, og viktigere nå enn noen gang. I tillegg må oppdraget være verdiforankret og ha ledelsens fulle oppmerksomhet. (Ingstrup & Crookall, 1998)

Ingstrup og Crookall er opptatt av verdipremisser, verdiprinsipper og profesjonalitet. Kriminalomsorgen har et medansvar og må være mer aktiv. Det er forpliktelser i profesjonalitet, men den må ikke låses. Da er det en risiko for å overse individet påpeker de videre, og derfor må man ha metoder og standarder. Men profesjonaliteten kan også bli sin egen verste fiende ved standardiseringer. Man må være fortrolige med de generelle prinsippene for så å se det individuelle. Det er et motsetningsforhold mellom sterk individualistisk metode og ensidig kollektivistisk likedanning og at mange ledere starter enten med det ene eller det andre. Ingstrup og Crookall mener at de i Canada har klart begge deler, men at man i Norge ikke har tatt seg råd til dette. Utviklingen i Canada var ikke minst et resultat at canadiske politikere ville se effekten av tiltakene og innsatsen. Da må lederne som administrerer fengselssystemene velge hvordan pengene skal disponeres, i det individuelle eller det kollektivistiske. Dette bekreftes også av en sentral leder i min studie som sier:

Det var en periode fokus på rettslikhet, men det ble feil, for det skapte mer forskjellsbehandling. For eksempel i en region som alle innsatte søker seg til når det nærmer seg løslatelse for alle vet

at man kommer fortere ut i åpen soning og at det er friere prøveløslatelse. Dette er viktige vedtak som ikke bør praktiseres så forskjellig.

Spørsmålet er om vi har et klart oppdrag og gode metoder for å oppnå målet? Står oppdraget, prinsippene, verdiene og målene i dokumentene lederne utvikler i hver sin enhet?

I kriminalomsorgen er oppdraget klart og tydelig, men likevel er det flere mål og strategiske visjoner som kommer fra justisdepartementet og direktoratet. Er de klare nok? Man kan si at målene, prinsippene og verdiene er nedskrevet, men spørsmålet er om dokumentene er «levende» ute i ytre etat, og grunnspørsmålet er hvordan blir de jobbet med det på lokalt nivå? Dette spørsmålet kommer jeg tilbake til i presentasjonen av empirien og i analysen.

Lederen må involvere og motivere ansatte, gi tilbakemeldinger, formidle erfaringer og refleksjon, vise klar retning og visjon og håndtere mellommenneskelige relasjoner på en god måte understreker Ingstrup og Crookall. Det skal samarbeides, bygges team, håndtere endringer og oppmuntre ansattes initiativ og nye ideer. Man skal hjelpe mennesker å få glede i arbeidet og støtte ansattes utvikling og personlige vekst (Ingstrup and Crookall, 1998).

For å klare dette må man ha noen klare prinsipper. Man må lytte, involvere og delegerer, forplikte seg, ha en langsiktig visjon og være konsistent. Ledelsen må være konsistent med hverandre, i forhold til oppgaven og i ord og handling (Ingstrup and Crookall, 1998). Vanebo skriver også at en god leder må ha høy lederbevissthet og høy grad av lederatferd, (Busch et al., 2011).

Ingstrup og Crookall mener at den velkjente definisjon av ledelse "å få ting gjort gjennom andre" ikke er god nok. En leder skal også skape organisasjonen, kommunisere ut hoved- og enkeltmål og oppgaver, implementere nye rutiner og regler, lage justeringer og bygge organisasjonens karakter.

Ingstrup og Crookall mener at ansvarlighet må ligge i grunnen for all ledelse for å gjennomføre oppdraget på en god måte. De knytter oppdraget til verdier. På denne måten mener de at man kan ha høy grad av produksjon uten høy grad av verdier, og at det da kan skje på en uetisk og dårlig måte. På samme måte kan man ha høy grad av verdier, men produksjonen kan være lav.

En god lederpraksis krever at man utvikler ledergruppen. Da må man analysere situasjonen og lage en ledermodell som lederne trener på. De ansatte må bli kjent med modellen og lederne må få tilbakemeldinger og kanskje justere og oppdatere praksis.

Spørsmålet er om man i organisasjonen har tenkt nøye gjennom ledelse, hvilken ledelsesform som er etatsrettet og hvorfor det er slik? Har kriminalomsorgen en klar ledelsesform? og hvilken ledelsesform er ønsket? Dette er det noe uklart. Det er skrevet en god del om ledelse. Spørsmålet er hvordan dette implementeres i enhetene, hvilken opplæring gis til lederne og hvordan utvikler lederne i kriminalomsorgen seg og den felles ledergjerningen. Dette skal jeg også se nærmere på senere.

4.4.1 Busch, Vanebo og Dehlins helhetsmodell over organisasjon og ledelse

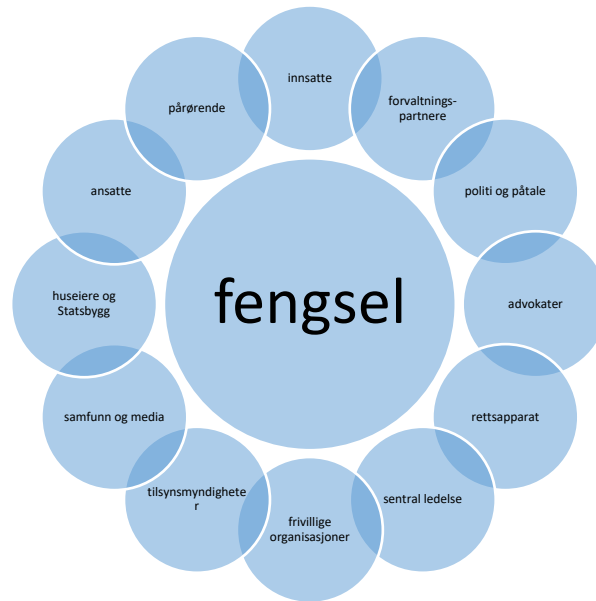
Forfatterne T. Busch, J. O Vanebo og E. Dehlin av boka «Organisasjon og organisering» (2012) skiller mellom ulike systemer for styring og ledelse. 1) koalisjonssystemet, 2) atferdssystemet, 3) transformasjonssystemet og 4) ledelsessystemet Jeg vil bruke begrepene med utgangspunkt i kriminalomsorgen og særlig fengselsvesenet.

1) Fengselets koalisjonssystem

Koalisjonssystemet viser koblingen mellom de ulike aktørene som deltar i organisasjonen og mot omgivelsene utenfor. Busch m.f benytter begrepet interessegrupper eller interessenter for å markere at det er flere grupper involvert og hvilke bidrag og belønningssystemer som er nødvendig for å opprettholde virksomheten (Busch et al, 2012, s. 30) I fengselssammenheng er dette ledelsen, ansatte, eksterne forvaltningsparter (jf. importmodellen), frivillige organisasjoner, innsatte,

pårørende, politi og påtale, advokater, rettsapparatet, samfunnet og media, tilsynsmyndigheter, statsbygg, regionsledelse og direktorat, politiske interessenter med flere.

Ulike fagetater og aktører er altså et nettverk som både er eksternt og internt. En grov oversikt ser slik ut:



TABELL 7: FENGSELETS INTERESSEMODELL (INSPIRERT AV BUSCH ET.AL S. 33), EGEN MODELL.

Tekniske omgivelser som sosiomaterielle foranstaltninger og kultur, det politiske systemet og økonomi er en del av fengslets koalisjonssystem (se figur 5). De økonomiske rammene og politiske målsettinger bestemmer hvordan fengslene skal ledes. Som tidligere poengtert står Finansdepartementet sterkt. Dagens regjering med FRP og Høyre gir riktignok mer penger til kriminalomsorgen enn noen gang tidligere, men det er øremerkede midler til spesielle prosjekter som fengsel i Nederland og utvikling av nye modulfengsler. Fengslene for øvrig får mindre tildelt og opplever et stort press på de økonomiske rammene, samtidig med at presset på anstaltene forsterkes ved målsetting om større økonomisk effektivitet og innsparinger i alle ledd. Økonomistyring bygger på en mål-middel-tankegang, der man forsøker å oppnå tilfredsstillende produktivitet og effektivitet (Busch et al, 2012).

Her får vi også et klart eksempel på et sterkt spenningsforhold mellom formålsrasjonelle krav i form av effektivisering og økonomiske besparingsprinsipper og mer verdirelaterte tiltak som gjennomføring av hjelpe- og omsorgstiltak i fengselshverdagen. Betjentene får mindre ressurser til det viktige miljøarbeidet som ligger i den nye rollen. En ytterligere utfordrende forsterker for fangebehandlingen er økte krav til strengere sikkerhet.

2) Fengselets atferdssystem

Med atferdssystemet mener forfatterne identitet, verdier og normer som organisasjonsmedlemmene samles om. Det vil si organisasjonskultur, rolleforståelse, motivasjon og læring (Busch et al, 2012, s. 37).

Fengselsvesenet er for det første regelstyrt, sikkerhetsorientert og risikoorientert. Det er en total institusjon preget av lukkethet og at de menneskene som er fengslet ikke ønsker å være der. Noen er alvorlig psykisk syke og andre kan være utagerende og uforutsigbare. Likevel er majoriteten innsatte innforstått med situasjonen sin og mange har et genuint ønske om å bruke soningen til noe som er positivt for fremtiden. Likevel er fengslene preget av en form for paranoid holdning. Det er aldri sikkert hvem som er forutsigbare og ikke. Derfor preges fengselshverdagen av en rekke tiltak for

å risikovurdere situasjoner og aktiviteter på forhånd. Fengselsansatte er proaktive i sin tankegang, men likevel også fleksible. Hvordan kan dette foregå?

En profesjonell fengselsbetjent eller fengselsansatt forholder seg til sikkerhetsprosedyrer, risikovurderer automatisk framtidige og umiddelbare situasjoner men har samtidig evnen til å finne kreative løsninger for innsatte som har spesielle behov for oppfølging eller omsorg. På den ene siden er fengselsvesenet en rigid institusjon, men på den andre siden er fengselsansatte utdannet og kompetente til å møte menneskers behov for trygghet, omsorg og hjelp. På den måten kan man si at fengselsvesenet har et dualistisk atferdssystem.

Fengselsansatte i hele etaten, på alle nivå i hierarkiet skal kjenne til kriminalomsorgens verdigrunnlag og prinsipper. Dette er nedfelt i stortingsmelding nr 37, som et humanistisk menneskesyn, rettsikkerhet, likebehandling, normalitetsprinsippet og at de har gjort opp for seg når straffen er gjennomført. Dette er grunnleggende for fengslenes organisasjonskultur og de ansattes forståelse av seg selv som profesjonell i institusjonen.

3) Fengselets transformasjonssystem

Transformasjonssystemet viser til de virkemidler som skal til for å gjøre oppdraget. Selve eksistensgrunnlaget krever at alle interessentene skal være fornøyde (Busch et al, 2012, s. 35).

Hva er eksistensgrunnlaget til kriminalomsorgen? Hva ønsker "interessentene" som her betyr innsatte? Som tidligere poengtert skal for det første lovbryster gjennomføre sin straff. Fengsel er frihetsberøvelse der de innsatte er mot sin vilje. Det er ikke nok å holde de innsatte borte fra samfunnet. Kriminalomsorgen har større ambisjoner; Det forventes at det skal skje noe under soningen som fører til at den domfelte løslates til et liv uten ny kriminalitet. De skal ha en høy kvalitet i opplegg og miljø i soningen. Omsorgs- og hjelpetiltakene skal møte den enkeltes individuelle krav.

For det andre: Et fengsel er et straffegjennomføringssystem med sikkerhetsorientert og kontrollregulert struktur. På tross av disse virkemidlene og ontologiske begrensingene skal de innsatte møte trygghet, anerkjennelse, tillit og faglighet med høy kvalitet.

For det tredje har fengslet andre interessenter og aktører som pårørende, politikere og samfunnet ellers. Allmenn rettsoppfatning og omdømme er viktig for ledelsen i fengslet. Fengslet skal møte kravene fra samfunnet om en trygg straffegjennomføring uten rømning eller mulighet for å begå kriminalitet under soningen. I tillegg skal fangebehandlingen foregå på en måte som oppleves rettferdig for borgerne i samfunnet. All juridisk fangebehandling skal vurderes mot allmenn rettsoppfatning.

Det er viktig at samfunnets maktapparat har tillit og godt omdømme. Det er et mål å ha åpenhet om måten de innsatte blir behandlet.

Det er også mange som møter fengselet enten som besøkende til innsatte eller i form av profesjonelle. Poliiti og advokater har spesielle behov i møtet med fengslene. Så har også samarbeidspartnere og andre i møte med fengslet.

Virkemidlene for å gjennomføre dette er mange. Det er behov for en moderne organisert kriminalomsorg, tenkt ut fra moderne arkitektur, sosiomaterielle betingelser, kompetanse, god nok økonomi og budsjett til å drive fengsel. Fengselsledelsen må derfor ha klare virksomhetsrammer og målsettinger, gode sikkerhetssystemer og utarbeide gode rutiner.

Fagpersonellet i fengslene er svært godt kvalifiserte til sosialfaglig kontaktbetjentarbeid, miljøarbeid i avdelingene og sikkerhetsarbeid i fengslet. Det påvirker verdiene, normene, kulturen og menneskesynet i arbeidet med de innsatte.

4) Fengselets ledelsessystem

Ledelsessystemet er viktig for å sikre at betingelsene i de andre systemene blir oppfylt. Busch, Vanebo og Johnsen skiller mellom ledelse som funksjon og lederatferd. "Ledelse som funksjon er målutviklende, problemløsende, språkskapende samspill mellom mennesker" (Busch et al, 2012, s. 39). Med lederatferd mener forfatterne den atferden lederne har i forhold til sine funksjoner, som vist her. Hvilken målformulerende, problemløsende atferd har lederne og hvordan kommuniserer lederen.

Ledelse som funksjon skiller mellom tre dynamiske aspekter;

- Målutviklende – målsettingsprosessen
- Problemløsende - beslutningsprosessen
- Språkskapende - kommunikasjonsprosessen.

(Busch et al, 2012, s. 41)

Målsettingsprosessen og den målformulerende atferden i kriminalomsorgen er rutinemessig styrt fra overordnede mål fra departement til direktorat, via region til enhetene. Forfatterne skiller mellom driftsmål, tilpasningsmål og utviklingsmål. I tillegg til de overordnede målene gitt fra sentrale myndigheter settes det egne mål i enhetene. Som jeg vil vise i empiridelen ved intervjuene og i analysen, skiller denne prosessen seg både mellom regionene og i enhetene.

Beslutningsprosessene er også forskjellige ut fra størrelse, men forskjellene kan også knyttes til ulike ledes og institusjoner lokale beslutningsprosesser. Noen ønsker mer kontroll over beslutningsprosessene enn andre, og noen er flinkere til å delegere beslutningsansvaret. Det har blitt uttrykt et behov for bedre beslutningslinjer mellom KDI og enhetene via regionene, noe jeg vil komme nærmere tilbake til i empirien og analysen.

Busch, Johnsen og Vanebo skiller mellom beslutningsspråk, atferdsspråk og systemspråk. I kriminalomsorgen brukes beslutningsspråket i vedtak og i en rekke juridiske og ledelsesprosesser. I tillegg er det behov for et atferdsspråk, både i møte med innsatte og ansatte. Kriminalomsorgen har sitt systemspråk. Et eksempel på det er at kommunikasjonslinjene i kriminalomsorgen skal prinsipielt gå i linjene¹² begge veier, uansett om det er lokalt eller sentralt. Dette er et prinsipp som har blitt styrket de senere årene, noe enkelte ledere har uttrykt frustrasjon over. Dette er også et tema som vil bli belyst i studien.

¹² Begrepet linje forekommer flere steder. Det er en hierarkisk linjeføring fra personalet og fengselsbetjentene i førstelinjen til Direktoratsdirektøren i andre enden av linjen.

5. Undersøkelsens empiriske funn

Jeg vil først presentere informantene i studien Som jeg i metodekapitlet skrev har jeg delt dem inn i grupper. Dette har vært nødvendig for å sikre ledernes anonymitet. Kriminalomsorgen er liten og for at ikke noen skal spore uttalelser tilbake til den enkelte lederen, har jeg presentert informantene i gruppene: informanter, lederne, sentrale ledere, toppledergruppe, mellomledere og fengselsledere.

5.1 Presentasjon av informantene

Først presenteres informantene med stilling, utdanning, ansiennitet og kjønn. Jeg intervjuet tre fengselsledere, to assisterende fengselsledere og en administrasjonssjef i tillegg til syv inspektører.

Når jeg presenterer dem som gruppe, betegnes de som «lederne», eller enkeltperson som «lederen». Noen ganger bruker jeg begrepet «fengselsleder». Hvis det gjelder lederposisjon under fengselsleder, betegnes de som «mellomledere». Men, dette er ikke et entydig begrep¹³, da de også er ledere for førstelinjeledere og førstebetjenter. I noen tilfeller bruker jeg også tittelen deres. I et par tilfeller der det er naturlig har jeg brukt «toppledergruppen», som her betyr hele ledergruppen i fengslet. Ledelse og informanter fra justisdepartementet, KDI og region, betegner jeg som «sentrale ledere». Til sammen 16 personer. Noen ganger bruker jeg begrepet «de fleste», som betyr ti eller flere av tretten, og «mange» som over halvparten. «Alle» betyr alle 16, eller alle fengselsinformantene.

Alle tre fengselslederne har høyere utdanning, enten universitets- eller høyskoleutdanning. I etaten for øvrig er det også fengselsledere med etatsutdanning, men de var ikke representert i informantgruppen. Av de assisterende fengselslederne var en med etatsutdanning og en med universitetsutdanning. Det var en jurist i ett av fengslene jeg ikke fikk intervjuet, som da ikke er med i undersøkelsen, men det kan nevnes her at han også har høyere utdanning. Av inspektørene var alle for uten én etatsutdannet. Alle har ulike kurs i ledelse i etterkant av utdannelsen, også de med høyere utdanning. Kursene var av forskjellig lengde og innhold.

Alle lederne jeg intervjuet har lang erfaring som ledere i etaten. To av fengselslederne har vært fengselsledere siden 1990-tallet og en fra begynnelsen av 2000-tallet. To av disse har også erfaring fra arbeid i departementet.

Begge de assisterende har vært i sine stillinger siden 2000-tallet. Inspektørene har variert erfaring, fra over 20 år til relativt ferske i stillingen sin. Av lederne jeg intervjuet var fire kvinner og 12 menn.

Alt i alt har lederne relativt høy utdanning og lang erfaring som ledere i etaten. I mitt utvalg er det færre kvinner enn menn. Dette gjenspeiles også i kriminalomsorgen for øvrig. Det er fortsatt få kvinnelige fengselsledere og assisterende ledere. Blant inspektørene er kvinneandelen økende, men fortsatt er det få kvinnelige enhetsledere i etaten.

For å bevare anonymitetskravene bruker jeg betegnelsen Alfa, Beta, Zeta og Delta på fengslene jeg har studert.

5.2 Ledelse i kriminalomsorg i anstalt

Kriminalomsorg i anstalt er hierarkiske oppbygging med linjeledelse består av flere ledernivå, med leder og assisterende på topp, inspektører som ligger i leders stab, og til slutt det operative

¹³ Ledere på alle nivåer kan i ytterste konsekvens betegnes som mellomledere, da det alltid er en leder eller nivå over.

ledernivået, førstebetjentene¹⁴, som betjentgruppens nærmeste ledere. Dette viser en organisasjon med mange ledere i linjen. Fengslene ledes av fengselsleder, assisterende leder, inspektører og førstebetjenter eller avdelingsledere. Over fengselsbetjenten, eller andre fagpersoner, kommer førstebetjentene, over kommer inspektørene, som også har fagansvar. Anstaltens øverste leder er fengselsleder og assisterende leder. Fengselsleder svarer til regionsdirektøren, som igjen rapporterer til direktoratsdirektør. Direktoratsdirektøren skal forholde seg til politisk ledelse og Justisdepartementet. Slik er det altså fem ledere over fengselsbetjentene i tillegg til politisk ledelse.

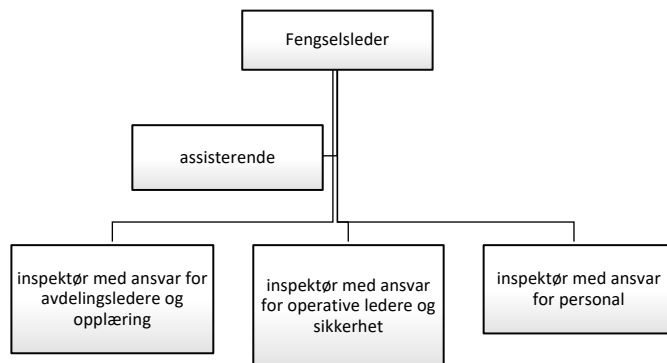
5.3 Presentasjon av fengslene

Ledelsesstrukturen i de fengslene jeg har studert vil gi en pekepinn på de ulike funksjonene og ansvarsområdene lederne i kriminalomsorgen har. I tillegg presenterer jeg ledelsesstrukturen i fengslet jeg selv er leder i, da dette skiller seg litt fra de øvrige tre, men godt kan representere andre anstalter i kriminalomsorgen. På den måten vil jeg få fram fire forskjellige måter å organisere seg på. Oppgavene er de samme, men arbeidsfordelingen og måten de løses på varierer.

Jeg presenterer fengslene som Alfa, Beta, Zeta og Delta

5.3.1 Fengsel Alfa

Fengsel Alfa er et av de største fengslene i Norge med over 200 innsatte menn. Det er et fengsel med både høyere og lavere sikkerhet. Fengslet har en ledergruppe med fire inspektører i tillegg til assisterende leder og fengselsleder. Assisterende leder har administrativt ansvar. Fengslet er ett av de nyere fengslene. Som et stort fengsel, har det også en stor personalgruppe. Men fengslet har en relativ liten toppledergruppe i forhold til størrelsen. Derimot har fengslet en del fagansvarlige som de andre fengslene ikke har, og som på denne måten frigjør arbeidsoppgaver som ellers ville ligge til inspektørnivået.



TABELL 8: ORGANISASJONSKART FOR FENGSEL ALFA

Fengslet har hatt et omfattende fokus på strategisk planlegging og lederutvikling i fengslet. Fengslet har en egen lederplattform og utarbeider for tiden ny strategisk plan.

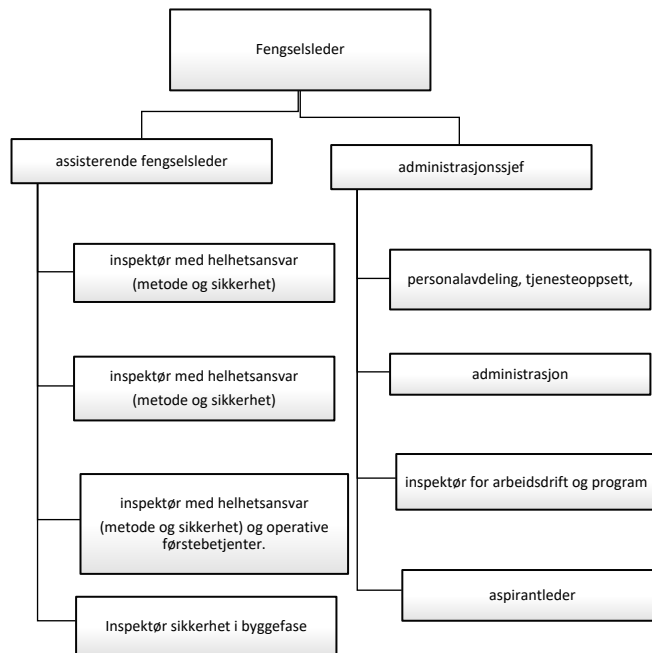
¹⁴ Det førstebetjentnivået kan bestå av ulike ledere, som avdelingsledere, operative ledere, personalledere, fagledere

Faglig skiller de mellom inspektør med ansvar for aspiranter, opplæring og avdelingsledere på den ene siden og inspektør med ansvar for sikkerhet og operativ tjeneste¹⁵ på den andre. I tillegg har de en administrasjonssjef som er assisterende, og en personalinspektør.

5.3.2 Fengsel Beta

Fengsel Beta er også et av landes største fengsler med plass til over 100 innsatte. Dette er et fengsel med høy sikkerhet.

Fengsel Beta har en annen ledelsesstruktur enn fengsel Alfa. På tross av at fengslet har omtrent halvparten innsatte som Alfa-fengselet, har de en langt større ledergruppe. Det beror på at de har en annen gruppe innsatte med andre behov. De har valgt å legge assisterende leder og administrasjonssjefen i linje, I tillegg har inspektørene her færre avdelingsledere under seg. De har altså en spissere og mer hierarkisk ledelsesstruktur. I tillegg ligger flere av fagoppgavene i linjene under inspektørene enn i fengsel Alfa. De har også et spesielt krevende klientell.



TABELL 9: ORGANISASJONSKART FOR FENGSEL BETA

Fengslet har et annet faglig tilbud og spesielt ressurskrevende innsatte som krever høy kompetanse ikke minst for fongselsledere, men også fongselsbetjenter, miljøarbeidere og andre fagkretser. De har en bredde fagkretsen med flere psykologer, psykiatere og pedagoger i fengslet enn det som er vanlig. Dette påvirker virksomhetsområdet, fongslets virksometskultur, ansattes kompetanse og strukturen i fengslet.

Inspektørene i dette fengslet har både ansvar for sikkerhetsspørsmål og ansvar for at den metodiske oppfølgingen av de innsatte gjennomføres med høy kvalitet. Det er en annen måte å strukturere fagarbeidet på enn i de øvrige fongslene.

¹⁵ I dette fongslet brukes ikke begrepet operative ledere, da de mener alle er operative. Jeg bruker begrepet for å ha samme ordlyd på personer med samme ansvarsområde i de ulike fongslene.

Fengslet har ikke en egen lederplattform, men har en klar ledelsesstruktur og stort fokus på målstyring som metode og ansvarliggjøring av måloppnåelse på alle nivå. Fengslet har strategisk plan med 30-års-perspektiv.

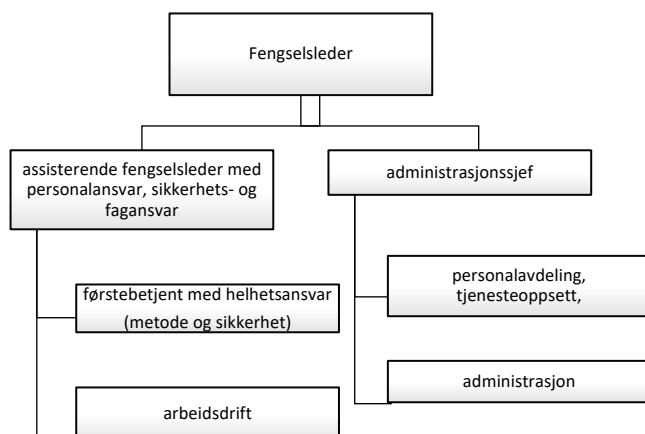
I ledelses- og fengselsstrukturen har inspektørene linjeansvar for avdelingsledere i tillegg til beredskapshetsansvaret og de er opptatt av at et skille mellom disse er en kunstig måte å organisere det på. Likevel diskuteres det i fengslet om det fortsatt er en hensiktsmessig måte å gjøre det på siden de materielle, tekniske og sikkerhetsfaglige har blitt mer avansert. For eksempel gjelder dette bygningsmessig utvikling. Fengslet har de siste årene hatt betydelige bygningsmessige prosjekter. Derfor er en inspektør ansvarlig for sikkerhetsmessige i byggeprosesser.

5.3.3 Fengsel Zeta

Fengsel Zeta er et langt mindre fengsel med lavere sikkerhet med under 30 innsatte mannlige innsatte. De har derfor en liten ledergruppe med ansvar for langt flere arbeidsområder enn sine kolleger i de større fengslene. Assisterende leder er fagansvarlig for innhold og metode i fengslet og arbeidsdriften, personalansvaret deles mellom administrasjonssjefen og assisterende. De har en Virksomhetsteoretisk pedagogisk (Activity Theory) plattform, og legger stor vekt på opplæringen av pedagogiske plattformen til personalet sitt.

Fengselet har en flatere struktur, og linjene er ikke så tydelige som i de større fengslene. Administrasjonssjefen har personalansvaret for betjentene, men det er assisterende leder som tar medarbeidersamtaler med dem. Denne fordelingen beror på at administrasjonssjefen tar ansvar for lønn, sykefraværsoppfølging osv, mens assisterende leder tar ansvar for opplæring og faglig utvikling av betjentgruppa. Derfor har de funnet det naturlig at nestlederen også foretar medarbeidersamtalene. Fengselet har en tydelig fagprofil, og fengselsleder er også her mer involvert i hverdagsaktivitetene ute i fengselet. De har også en førstebetjent med ansvar for operativ drift.

For fengsler med mindre ledergruppe tilfaller det en større arbeidsmengde på få ledere i motsetning til de store enhetene. Slik er det også her. Assisterende leder har både ansvar for fagutvikling og oppfølging, veiledning og oppfølging av betjentene, rapporteringer, arbeidsdrift, og mer strategisk utvikling. Altså fra små detaljer i hverdagen til langsiktig utvikling og planverk. Fengselsleder deler ansvaret med assisterende leder på enkelte områder, og samarbeidet virker mer dynamisk enn i de store anstaltene med strengere ansvarsområder. Fengselsleder og assisterende i dette fengselet har flere operative oppgaver enn i de store fengslene, selv om de har en førstebetjent. De tar personlig ansvar for inntakssamtaler, og oppfølgingssamtaler med alle innsatte. Lederne har et stort fengselsmetodisk fokus, og fengselet utmerker seg med sitt rehabiliteringstilbud for innsatte menn i sluttfasen av soningen.



TABELL 10: ORGANISASJONSKART FOR FENGSEL ZETA

Dette fengslet er underlagt en annen regionsledelse enn de øvrige fengslene som jeg har intervjuet i. Fengslet hadde tidligere en strategisk plan, men nå lages de strategiske planene for hele region i helhet. I og med at fengslet er lite er det vurdert at det ikke er behov for flere ledere selv om de har like mange oppgaver som de store fengslene.

5.3.4 Fengsel Delta

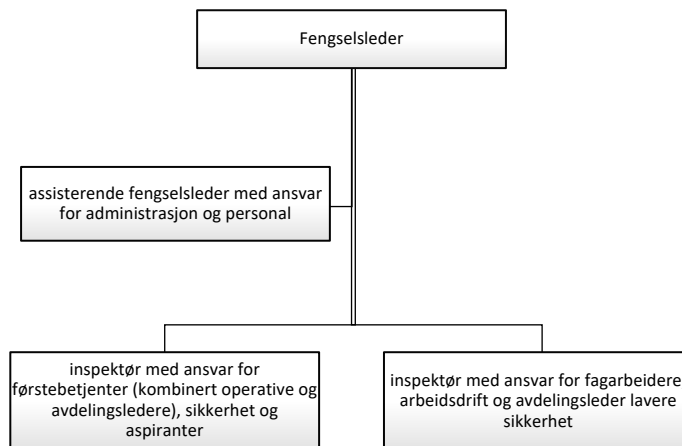
Fengsel Delta er en mellomstørrelse i forhold til antall innsatte, med under 70 innsatte. Dette fengslet har både høyere og lavere sikkerhet.

Her har sikkerhetsinspektøren personalansvar for førstebetjenter samtidig som han er aspirantleder, med tilhørende veiledere. Inspektør for innhold og metode har ansvar for fagarbeidere¹⁶, arbeidsdrift og den åpne avdelingen.

Arbeidsfordelingen mellom lederne er fordelt mellom innhold, sikkerhet, opplæring og aspirantlederfunksjon. Fengslet har ingen egen lederplattform eller nedfelt strategi, men jobber systematisk med målarbeidet ved en kombinasjon av oppfølging av de sentrale målsettingene og forventningene og de lokale langsiktige planene. Det er ett tett samarbeid mellom ledelse, fagforeninger og vernetjeneste som viktig forutsetning for å få gjennomført viktige endringer i fengslet.

Dette er et fengsel med en størrelse mellom fengslene Zeta på den ene siden og Alfa/Beta på den andre. Arbeidsfordelingen mellom lederne bærer noe preg av det samme som i fengsel Zeta, der lederne har en del administrative oppgaver i tillegg til lederjobb, men ikke i så stor grad som i Zeta.

Oversikten under viser at fengslet har omlag samme struktur som fengsel Alfa, selv om størrelsen er langt mindre:



TABELL 11: ORGANISASJONSKART FOR FENGSEL DELTA

5.4.1 Oppsummering –en samlet presentasjon av fengslene

Fengslene har med liten variasjon en nokså lik ledelsesstruktur. Det er fengselsleder på toppen, assisterende leder, inspektører, personal/avdelingsledere og førstebetjenter i et hierarki som er organisert litt forskjellig. Innholdet i hva lederne har som sine ansvarsområder er organisert forskjellig i de ulike anstaltene. Her opererer regionene også forskjellig.

Mange av lederne har flere ledelsesfunksjoner og ansvarsområder. For eksempel er det ikke uvanlig at assisterende leder også er administrasjonssjef, eller at en mellomleder kan ha ansvar for både operativ ledelse, personalledelse og avdelingsledelse. Dette varierer fra fengsel til fengsel og mellom regionene.

¹⁶ Fagarbeidere her er sosialkonsulent, tilbakeføringskoordinator, miljøarbeidere, fritidsleder.

Tre av anstaltene er aspirantfengsler¹⁷, og det siste fengselet har ofte aspiranter på utplassering i kortere perioder. I fengselsbetjentutdannelsen som foregår i et høyskolestudium på to år, foregår halvparten av undervisningstiden ute i fengslene. Det gjennomføres med både teori og praksis. Aspirantlederne er inspektører, og inngår i fengselslederens stab. I de fengslene jeg studerte, har aspirantlederen også andre funksjoner i tillegg til å være aspirantleder.

To av fengslene, fengsel Alfa og Beta, som før presentert er relativt store anstalter og med store ledergrupper, der inspektørene har tydeligere organisert fag- og linjeansvar og oppgaver. I fengsel Beta har assisterende leder ansvar for inspektørene i sin linje, mens i fengsel Alfa og Delta ligger inspektørene direkte under fengselsleder, mens assisterende fengselsleder har et mer overordnet personalansvar på systemnivå.

Inspektørene har tradisjonelt fagansvar for sikkerhet, innhold, opplæring og metode i tillegg til personalansvar for underliggende ledernivå. Sikkerhetsinspektøren har som regel ansvar for operative førstebetjenter¹⁸ og beredskapsarbeidet i fengselet. Inspektør for innhold og metode har vanligvis ansvar for avdelingslederne, operative ledere¹⁹ og fagpersoner, i tillegg til ansvar for å utvikle gode fagstandarder. Denne modellen hadde fengsel Alfa, Beta og Delta. Derimot har fengselsleder og assisterende i fengsel Zeta har større fagansvar og flere operative oppgaver enn de øvrige anstaltene.

Ansvar for arbeidsdriften og eksterne samarbeidspartnere ligger under driftssjefen i ett av fengslene jeg studerte, fengsel Alfa. Mens i fengsel Beta, har en inspektør med ansvar for arbeidsdriften og programvirksomheten. Det samme gjelder for fengsel Delta. Denne strukturen er også en kjent modell som i større grad benyttes av flere fengsler. I fengsel Zeta ligger arbeidsdriften i linje under assisterende leder.

Både fengsel Alfa og Beta har egne inspektører med fagansvar i prosjekter utenfor linjen, det vil si uten personalansvar og linjeansvar. Alle fengslene har administrasjonssjefer med personalansvar for administrasjon i tillegg til mer overordnet ansvar for organisering og personalutvikling. Dette organisasjons- og ledelsesstruktur viser et mangfold av ledelsesoppgaver og ulike kompetansekrav. I neste kapittel vil jeg ta opp noen av disse.

5.4 Hva er ledernes oppgaver og utfordringer

For å forstå hva lederne har og trenger av kompetanse og erfaringer, har jeg samtalt og intervjuet dem om oppgaver, begrensinger, muligheter og utfordringer de har i hverdagen og hvilke prioriteringer de gjør. Alle lederne har mellomledere på nivået under seg.

For alle som arbeider i Kriminalomsorgen er kjerneoppgaven en god sikkerhet, men også en god, forsvarlig og utviklende fangebehandlings kvalitet, og arbeid med et godt soningsmiljø med gode opplegg og aktiviteter. Det er viktig å si innledningsvis at alle ledere jeg intervjuet og samtalte med er opptatt av dette. Disse oppgavene opptar mesteparten av hverdagen. Dette er så implisitte hovedoppgaver at det er lett å overse i diskusjonsmangfoldet i hva lederne arbeider med og hva lederne er opptatt av. Jeg kommer til å ta for meg mer lederpraktiske sider ved ledelsesfunksjonen. Rehabiliteringsarbeidet er ett av hovedpunktene som lederne hele tiden kommer tilbake til, uavhengig hvilket nivå de er ledere på. Spørsmålet er: Ut fra så klare sikkerhets- og trygghetskrav til

¹⁷ Aspirantfengsler har ansvar for praksisopplæringen av studentene fra fengselshøyskolen, Krus. De har tilsammen ett år teori og ett år praksis fordelt over to år. I praksisåret har de omtrent 40% teoriundervisning i aspirantfengslet.

¹⁸ Operative førstebetjenter er mellomledere som går i turnus. De er ansvarlig for å koordinere og drifte fengselet som en helhet. Har stort ansvar for beredskapsarbeidet i en krise. Har ikke personalansvar. Dette begrepet er også omstridt, noen fengselsledere bruker ikke denne terminologien, da de mener at alle på det nivået har et operativt ansvar.

¹⁹ Avdelingslederne er førstebetjenter som har ansvar for sin avdeling med personalledelse, fagledelse for de innsatte i sin avdeling.

institusjonen, hvordan kan fengselslederne utvikle og lede et fengsel på en slik måte at innsatte får den beste muligheten for å utvikle seg? Sikkerhets- og trygghetskravene skal også garantere at innsatte og personalet er trygge i sin sonings- eller arbeidshverdag i fengslet, samtidig som arbeidsmiljøet til betjentene er trygt og godt og fangene sikres sine rettigheter.

5.4.1 Hva er ledernes kjerneoppgaver?

Ett av fengslene skiller mellom sikkerhetslinjen og innholdslinjen. Inspektør med ansvar for sikkerhetslinjen har personalansvar for de operative lederne. Det er mellomledere uten personalansvar, men med et totalansvar for daglig logistikk og sikkerhetsarbeid på fengselet. De operative mellomlederne opererer på tvers av avdelingene. Den andre inspektøren har ansvar for innhold i soningen, opplæring på fengselet og har ansvar for avdelingslederne som har personal- og fagansvar i sine avdelinger.

Dette skillet har ikke to av de andre fengslene jeg studerte. Informantene i disse to fengslene sier at de vil ha en helhetlig tilnærming til fengselsdriften og påvirker at sikkerhetsfag og innhold- og utvikling er to sider av samme sak. Det tredje fengslet har en mellomvariant med to linjer, sikkerhetslinjen og innholdslinjen. Men der er førstebetjentene operative med personalansvar for personalet i sine avdelinger. Inspektørene med fagansvar gir tilbakemelding om en arbeidsstruktur gjennom uken. De har en del faste oppgaver og møter som former arbeidsdagene gjennom uken.

I alle fengslene var oppgavene til de assisterende fengselslederne forskjellig. I ett fengsel var assisterende leder også faglig ansvarlig for innholdet og opplæringen i fengslet. I to andre er assisterende leder ansvarlig for administrasjon, der den ene også har ansvar for saksbehandlingen. I ett fengsel er assisterende leder personal- og linjeansvarlig for inspektørene, mens i de to andre ligger inspektørene i linje under fengselsleder. Tre av fengslene har egen administrasjonssjef.

Jeg intervjuet ikke den assisterende fengselslederen i ett av fengslene, men er kjent med at han har hovedansvar for de juridiske sakene i fengselet. En av de assisterende har ansvar for inspektørene med linjeansvar og en har totalansvar for helheten i fengselet.

Ut fra intervjuene og samtalene kom det fram at det er en distinkt forskjell mellom fengselslederne og de øvrige lederne i hvordan arbeidsdagen eller arbeidsuken ser ut. Fengselslederne uttrykte noe mer frihet og mer varierte arbeidsoppgaver, der de fleste dagene kunne være helt forskjellige. Dette til tross for at de var med å modellere faste rutiner for sin ledergruppe. Det ble vist til faste møter i løpet av uken, der de øvrige lederne rapporterte inn sine aktiviteter og mål.

Informantene tydeliggjorde også at fengselslederne er bindeleddet mellom ytre etat og sentrale myndigheter. De skal styre og utvikle fengselet de har ansvar for og følge opp personalet på best mulig måte innenfor de rammene de har å styre etter.

For å oppsummere: Informantene presenterer sine kjerneoppgaver knyttet til de to hovedlinjene, sikkerhetslinjen og innholdslinjen. For noen er dette nedfelt i separate systemer, mens hos andre ligger det i et mer helhetlig samordnet system. Slik sett avspeiler den fengselsideologiske organiseringen seg i lederoppgavene (se side 35 – 37, Hammerlin analyse).

Ut fra intervjuene og samtalene markeres det at hovedoppgavene til lederne er å organisere arbeidsoppgavene i fengslet, utarbeide planer og kommunisere ut disse slik at de blir gjennomført på en effektiv måte. De skal sørge for samarbeid og samordning på tvers av ulike yrkesgrupper i fengslet og med forvaltningssamarbeidspartnerne²⁰. Det poengteres at alle medarbeiderne skal inneha en adekvat kompetanse, og det skal legges til rette for kompetanseutvikling og øvelse, læring og utvikling i organisasjonen. Og dette skal skje med medbestemmelse og medvirkning fra arbeidstakerne, vernetjenesten og arbeidstakerorganisasjonene.

Jeg vil i neste underkapittel ta for meg noen sider ved ledelsens ledervirksomhet før jeg senere kommer til hovedspørsmålet hvilken kompetanse de har og hva de trenger.

²⁰ Skole, helsevesen, Nav, bibliotek, prest, tannlege

5.4.2 Målstyring og resultatrapportering

Alle informantene viser sterkt engasjement når de snakker om å planlegge fengselsdriften og å utvikle virksomhetsplaner, både egne og ut fra sentrale strategier. Alle lederne gir tydelig inntrykk av at de tenker på dette hele tiden, både hvordan de skal planlegge for best mulig resultat og hvordan de skal oppnå målene sine.

En av de sentrale lederne sier at planarbeidet i etaten har to hovedspor i verktøyaksen: «Målstyringsaksen og lov-og-regelverksaksen». Han understreker videre:

Målstyringsaksen handler om målsetninger og resultat. På den ene siden er det tilbakemeldinger om at vi innrapporterer for mye tall, og at det faglige arbeidet ikke blir synlig og da heller ikke verdsatt. Når man ber om skriftlige tilbakemeldinger viser det seg at fengselslederne klipper og limer teksten inn i rapportene om og om igjen. Da blir ikke innrapporteringene mye verd. Men, måling av tall viser ikke det faglige kvalitetsarbeidet som gjøres, og derfor er det nødvendig med skriftlige tilbakemeldinger.

Hans innspill viser at innrapporteringene ikke nødvendigvis viser hele sannheten om hva som foregår ute i anstaltene. Han utdyper i tre punkter:

- For det første viser det bare et lite snitt av aktiviteten, kun den som er viktig for sentral ledelse for tiden. Det nødvendigvis ikke den viktige siden sett fra lokalt hold.
- For det andre er det fare for under eller overrapportering. I det øyeblikket registreringsystemene ikke fungerer, eller fungerer som et tungt og vanskelig system, er det fare for at noen ikke rapporterer riktig eller etter intensjonen - eller at det ikke rapporteres i det hele tatt.
- For det tredje kan opplevelsen av at innrapportering er viktig svekkes eller variere, noe som også påvirker mengden og kvalitet av innrapporteringene.

Derfor foreslår lederen å gå tilbake til det som kalles «Balansert målstyring» og legger til: «I målstyringsarbeidet kan man også glemme å måle kvalitet, derfor burde man kanskje bruke BMS igjen». Faren er altså at ved å innrapportere kun tall kan man gå glipp av viktig informasjon om hvordan brukerne, de innsatte, pårørende, politi, advokater og andre opplever kvaliteten i møtet med kriminalomsorgen.

Balansert målstyring ble brukt i ett av fengslene jeg var i. Metoden ble introdusert på begynnelsen av 2000-tallet i mange fengsler, men det ble problemer med dataverktøyet, og metoden døde ut i de fleste anstaltene. Lederen i dette fengselet har imidlertid benyttet denne metoden i flere fengsler han har vært leder i, men på grunn av at det er vanskelig å implementere i kriminalomsorgens nettverk, lager de nå et eget lokalt målstyringssystem. Styrken ligger i at alle innsatte fyller ut et skjema ved løslatelsen for å kartlegge hvordan oppholdet har vært.

Dette fengselet avholder årlig et målseminar for lederne på alle nivå. Fengselslederen i dette fengselet er opptatt av alle lederne må med. «Det er det svakeste leddet som fører til at de ikke når målene» sier han, og derfor er det viktig at alle lederne kjenner til prosessene og grunnlaget for det arbeidet de skal utføre som ledere. Målseminaret holdes i første del av første kvartal og skal være førende for det arbeidet som er forventet at de skal fokusere på i inneværende år. Denne fengselslederen holder også faste ledermøter med sine nærmeste ledere og delegerer mye ansvar. Han er opptatt av å ha overordnede ideer og langsiktige planer, en organisasjonskultur som virker. Til dette bruker han styringssystemer som strategiske planer, personalutviklingsplan og lederplattform.

Et annet fengsel løser dette ved å ha faste målmøter for ledergruppa en gang i måneden og da med resultatrapporteringer. De har 170 målsettinger men de er nokså bearbeidet på forhånd. Alle lederne har personlig ansvar for sine mål. Alle rapporterer på mål fra egen ledelseslinje. De har også en lokal strategiplan som varer til 2030.

Man skal merke at undersøkelsen gjennomført av Difi 2017 bekrefter at målene kriminalomsorgen setter seg nås. Difi-rapporten slår fast:

Hovedinntrykket fra intervjuer, arbeidssamlinger og dokumentstudier er at kriminalomsorgen har god måloppnåelse og leverer tilfredsstillende resultater i henhold til samfunnsoppdraget og oppdragsbrev. Dette synspunktet deles av både JD, KDI og etaten for øvrig» (Difi rapport 2017:8, 2017, s. 26)

5.4.3 Hvordan kriminalomsorgens virksomhetsstrategi implementeres.

En av fengselslederne påpeker at den sentra virksomhetsstrategien er mangelfull. Han savner viktige innspill vedrørende ledelse i kriminalomsorgen, og han synes den er for generell. Strategien blir også kritisert for at den inneholder lite eller ingenting om god straffegjennomføring og rehabilitering, som er et kjerneområde i kriminalomsorgens arbeid.

En anen leder uttrykker frustrasjon over at den er «klinisk fri for fagutvikling». Han sier at direktoratet ble kritisert for dette allerede før strategien kom ut, og at det derfor er et bevisst valg fra direktoratsledelsen. En tredje informant hevder at: «Virksomhetsplanen bærer preg av å være tilrettelagt for omorganisering av kriminalomsorgen». En fjerde informant understreker en sterk kritikk: «Det kan diskuteres hvor vidt den er for mye rettet mot regjeringens ønsker om effektivisering og endring i stedet for en utvikling av kriminalomsorgens faglige arbeid og fundament». Andre ledere uttrykker også misnøye med situasjonen.

Den skarpe kritikken som flere av informantene kommer med bekreftes også av Difi-rapporten der det står skrevet at direktoratet er for knyttet til politisk gjennomføring; «Regionalt og lokalt nivå opplever at direktoratet er for politisk styrt og ikke har den faglige tyngden det bør ha overfor etaten» (Difi rapport 2017:8, 2017, s. 27)

Flere av de lederne jeg intervjuet i fengslene mener dessuten at målene i strategien er for lite konkrete. Verdifokuset er heller ikke så tydelig som i stortingsmelding nr 37 (2007 – 2008).

Likevel var arbeidet med strategien gjennomført med en svært demokratisk prosess, der alle enhetslederne deltok i arbeidet med strategien på en nasjonal enhetsledersamling i desember 2013. Det negative bildet er heller ikke så entydig. En av informantene sier at han i sin region opplever at strategien fortsatt tas fram i ledermøtene i noe grad, men at særlig verdiene åpenhet, respekt, profesjonalitet og engasjement ofte refereres til på møtene.

Tre av de fire fengslene har hatt, eller har, enten en egen virksomhetsstrategi, en personalplattform eller lederplattform. Ved siden av at ett fengsle har en 15 års strategiplan, et annet fengsel arbeidet med en ny strategi. Et tredje fengsel hadde tidligere egen strategi, men for tiden har den aktuelle regionen bestemt at enhetene skal forholde seg til den regionale strategien. Fengslenes lederstruktur i denne regionen er dannet med utgangspunkt i regions ledelse. Det vil si at fengselslederne har månedlige møter med regionsdirektør. I tillegg har de et annet system der de assisterende fengselslederne har månedlige møter med assisterende regionsdirektør. Dette skiller seg fra de øvrige regionene, som ikke har denne møtestrukturen.

Et sentralt tema i etaten er tidsbruken. Å få tid til gjøremål er en gjenganger i etaten. Hva sier lederne til tidsbruk i forhold til kravene som stilles?

5.4.4 Tidsstyring og prioriteringer

På spørsmålet mitt om hvordan lederne organiserer sin arbeidshverdag, svarte alle lederne at de følte at de fikk for lite tid til å utøve ledelse fordi dagen smuldret opp i praktiske administrative oppgaver. Uansett hvordan fengslene var organisert var dette et gjentakende fenomen. Det er heller ikke overaskende, i forhold til teorier som ofte presenteres i ledelse- og organisasjonsteorier. Jeg stilte derfor spørsmål om hvilke oppgaver lederne har, og hvordan de organiserer arbeidsmengden. De to

temaene har stor påvirkning på hvordan lederne utvikler seg selv, sine medarbeidere og organisasjonen. Jeg stilte også spørsmål om de har tid til å gå på kurs, hvordan får de veiledning i vanskelige saker hvor henter de ny kompetanse og hvor mye tid har de til å lese seg opp?

For det første uttrykker uten unntak alle ledere at de har mange oppgaver. Noen opplever det som veldig stressende, og andre har funnet metoder for å håndtere så mange og komplekse oppgaver. Siden fengslene har utviklet ulike modeller med utvidede ansvarsområder for lederne sine, har lederne mange ekstraoppgaver i tillegg sitt fagområde. Ett eksempel på ekstra arbeidsoppdrag er å sitte i ulike komiteer. En leder uttrykker det slik:

Så nå sitter jeg i et sikkerhetsutvalg. Oppgaven er å kvalitetssikre dokumenter vedrørende sikkerhet osv. Ellers så er jeg kontaktperson mot politiet, eller liaison som det også heter. Jeg fungerer der som rådgiver ved forskjellige utfordringer. Det kan for eksempel være en trussel mot en ansatt. Da sitter jeg på tiltakssida, etablere for eksempel kontaktnett, og beskyttelsestiltak. Dette skjer selvsagt ikke ukentlig, men kommer i tillegg til de prosjektene jeg jobber med i fengselet.

Denne lederen understreker at dette til tross for at det tar mye tid, er en av de oppgavene han lærer mye av. En annen leder uttrykker frustrasjon over mange nye oppgaver og særlig at det kommer flere administrative oppgaver som ikke bidrar til rehabilitering og miljøarbeid. Han er redd dette vil ta fokuset bort fra det som er kjerneoppgavene i fengselet. I tillegg påpeker han er det vanskelig skape god kommunikasjon nedover i organisasjonen.

Av og til er det vanskelig å få noe nedover, og det kommer omtrent ingenting oppover, på grunn av det klassiske mellomledersjiktet²¹. Det er så mange nå som sitter i Doculive²² og er saksbehandlere istedenfor å være ute å motivere, kontrollere og veilede.

Dette er et utsagn som støttes av flere av lederne. De sier de bruker mye tid og ressurser til å få andre til å gjennomføre planer, mål og prosedyrer slik de har fått instruksjoner om. Noen gjennomfører på en god måte, men påpeker at kvaliteten er ikke alltid tilfredsstillende. Andre gjennomfører kun noe av det som er forventet, og atter andre noen boikotter eller unnlater å gjøre det de har fått beskjed om. Hvorfor er det slik? Ut fra informantene er det også klart at lederne er opptatt av å få kontroll over egen tid og en som kan være dekkende for flere av informantene sier at han prøver å finne ulike måter å håndtere hverdagen på:

Jeg har av og til gjort meg noen analyser selv når det har vært travelt. Hvis jeg opplever at jeg er herre over min tid tre av de fem dagene, da kan jeg ikke klage, Da kan jeg styre min egen arbeidstid og oppgaver og prioritere.

Videre sier han:

I løpet av en dag kan det dukke opp mange saker, men jeg kan se om jeg skal bruke ti minutter eller en halv time eller om jeg skal stokke om på prioriteringene. Det styrer jeg selv. Jeg ser at mange andre får dette styrt for dem og at det kan hope seg opp. Så da jeg analyserte min egen tid, så jeg at jeg kunne styre mine egen tid mye mer enn jeg først trodde når jeg var sliten. Jeg oppdaget at jeg kunne gjøre noen grep selv.

²¹ Betongsjiktet er et begrep fra TR-prosjektet som viste til mellomledere som stengte for endringer og kommunikasjon; Det brukes som stadig i etaten, der ledere opplever at det er vanskelig å trenge igjennom en av ledernivåene med informasjon til nivåene under.

²² Saksbehandlingsverktøy i Kriminalomsorgen

Noen ledere sier at de booker tid til seg selv i dagboken slik at andre kan se at de er opptatt. Andre har laget seg et system for å huske ting de skal gjøre, eller som lederen vil at de skal gjøre. Alle jeg har snakket med hadde utviklet sitt eget system for å håndtere informasjonsstrømmen og arbeidsoppgavene sine. Mange av ledere sier de må prioritere, og hele tiden sørge for at det minst viktige kommer nederst på lista. Likevel, på tross av dette, er det ofte de viktigste tingene som blir utsatt fordi noe er presserende. Slik kom de i fare for å utsette en viktig oppgave for i stedet å gjøre oppgaver som var mindre viktige men som måtte bli gjort der og da.

Det er nettopp denne tiden til å lede, bestemme, tenke gjennom saker og ting som det ofte skorter på. Det skulle jeg ønske at jeg hadde mer tid til. Tid til planlegging og se de store linjene. Og kunne klare å trekke sammen tråder, gjøre analyser og evalueringer. Og alt det der. Det bare strekker ikke dagen til. Men jeg trøster meg med at dette med daglig veiledning, tilbakemeldinger, småmeldinger også er å utøve ledelse.

En annen av lederne poengterer:

Kalender – jeg forsøkte å følge med slik at hvis jeg ser at jeg kan booke egentid. Jeg har laget meg et system med gule lapper over ting jeg skal gjøre, slik at jeg fanger opp alt jeg skal gjøre, eller min leder vil at jeg skal gjøre. Så jeg har et slags system som gjør at jeg husker alt. Der har jeg klart å lage meg en struktur. Og så må jeg prioritere.

Andre ledere uttrykker at de bruker mye tid til å besvare høringer, svare på brev, rapportere. Det tar fokuset fra lederjobben. En leder er svært bekymret og sier:

Det krever mer og mere tid til administrasjon, det er ikke en gang ledelse. Det er bare administrasjon. Det er mer og mer skriftlighet, mer og mer rapporteringer, mer og mere innsendinger, mer og mer svar på høringer og det kommer oftere og oftere og krever mer og mer. Og det går på bekostning av ledelse.

En av informantene tydeliggjør også det uforutsette. Uansett hvor mye det er planlagt, så skjer det saker de ikke hadde tenkt på. Generelt sett sier lederne at de ikke rekker å lese seg opp, mange melder seg ikke på kurs, eller avlyser fordi tiden ikke strekker til, eller noe annet viktig kom i stedet. De bruker kvelder og fritid for å lese seg opp, og mange har ikke tid til å utvikle sin egen kompetanse om ledelse så vel som de underordnedes lederkompetanse.

Det er et lederideal i offentlig sektor å ivareta demokratiske prosesser utover det som er lovregulert, selv om det også er eksempler på at det motsatte har skjedd i kriminalomsorgen. Dette er også et tema mine informanter er spesielt opptatt av. Dette fører meg inn på lederbevissthet, kommunikasjon og lederatferd.

5.4.5 Lederbevissthet, kommunikasjon og krav

Alle lederne jeg snakket med ønsket å involvere personalet i større grad, men på grunn av tidspress og at det har økonomiske og sikkerhetsmessige konsekvenser for en turnusorganisasjon, begrenses dette til et lavere nivå enn ønsket. Fengselsbetjentene i avdeling er bundet av faste oppgaver og må erstattes av vikar i de tilfellene de tas ut avdelingstjeneste. Det medfører automatisk større utgifter for organisasjonen enn i de tilfeller man tar ut kontorpersonale, ledere eller fagpersoner som styrer sin egen tid.

Det er ofte forventninger fra praksisfeltet om at lederen skal være synlig, tydelig og være tilstede. Flere ledere var opptatt av hva det betyr å være synlig. Er det tilstedeværelse å tydeliggjøre målene, drive gjennom arbeidsprosesser som fører til målet og følge opp personalet sitt før, under og etter? Er det å rusle rundt i fengselet og hilse på medarbeiderne en dag i uken? Noen ledere kan både oppfattes som krevende og for pågående, andre som utydelig og for lite synlige i fengselshverdagen.

Det er også frustrerende og et praktisk problem når medarbeiderne ikke vet hva lederen vil. Likevel opplever mange ledere at det settes pris på at de besøker avdelingene, slår av en prat og viser interesse.

Da jeg spurte fengselslederne hva de mente var viktig for god ledelse, var de alle opptatt av godt forhold til personalet, ha økonomisk kontroll og en god fangebehandling. Likevel har de hvert sitt perspektiv da de svarte på spørsmål om hva de er spesielt opptatt av i jobben. Det er en viktig presisering fordi det skilles mellom fengslets institusjonelle lederstil og den enkeltes lederstil.

En av lederne svarte umiddelbart at han var opptatt av personalet og mellomlederne: "Alle medarbeidere skal vite hva som er forventet. Alle skal vite hvem som leder hvem - utviklings- og oppfølgingsansvar. Alle må få tilbakemeldinger på hvordan jobben er utført". Han var opptatt av at mellomlederne må være delansvarlige for at de skal lykkes.

Når man spør lederne, er det ingen som direkte bruker begreper som New Public Management, NPM eller verdibasert ledelse. Det kan skyldes mange forhold. Men på spørsmål om fengslet har en lederideologi, sier en leder; "det kan være enkeltledere hos oss som sier at -jeg har en lederstil-, men du spurte om fengselet har en og det har vi ikke".

Et av fengslene har en ledelsesideologi og en metode nedfelt i en egen lederplattform. Den er utviklet som en strategisk plan og tar utgangspunkt i hva det betyr å være leder i denne virksomheten. Lederne i fengslet, både toppledergruppen og mellomlederne har arbeidet fram strategien sammen. Den sier at ledere skal være virksomhetsbyggere, kulturbyggere og relasjonsbyggere. Det er klare ledelsesprinsipper, krav og forventninger til den enkelte leder. Fengselslederen i dette fengselet setter en tydelig standard når han sier:

Når jeg ansetter en leder skal han eller hun være selvstendig, ta initiativ, være pådrivere innenfor sine områder. Både innenfor straffegjennomføringsloven, disponeringsskrivet, og det som er nedfelt i målstyringssystemet vårt. Jeg skal slippe å mase, de skal gjøre det uten at jeg trenger å minne dem på det. Når vi har laget strukturen og overordnet målsettinger så må de tenke slik som jeg tenker når jeg får en overordnet føring; "hva betyr dette for oss?" Da tenker jeg at en mellomleder må tenke det samme når de får et overordnet strategikart –"what's in it for me"? Altså - "hva skal jeg bidra med i det kartet her?" Jeg forventer at de bruker styringssystemet aktivt på sine områder. At de gjennomfører det vi har blitt enige om uten at jeg trenger å mase og purre. Og når vi har blitt enige om en ting så skal det skje.

Et av de andre fengslene har ingen egen lederplattform, men fengselet drives etter Virksomhetsteoretiske prinsipper²³. Som tidligere presentert er Virksomhetsteori en pedagogisk metodisk måte å organisere institusjonen på. Teorien påvirker alle forhold i fengselet inkludert ledelse. De er opptatt av å utvikle fagarbeidet med de innsatte og sier at de strekker seg for at hver eneste løslatelse de har skal være så bra som over hodet mulig. Og alt innenfor mulige rammer skal ha vært prøvd. Dette er kriminalomsorgens og fengslets kjerneoppgave, og lederprofil, metodisk arbeid, etikk og filosofi er forutsetninger for et godt løslatelsesarbeid. Virksomhetsteoriens etiske og dynamiske praksis gjennomsyrrer hele organisasjon og fører til en sterk verdibasert ledelse av fengslet. Alle målene er i tråd med virksomhetsteorien. Hele personalet trekkes aktivt inn i målarbeidet og alle må lære hvilke verdier og målsettinger som er viktige i dette fengselet.

En anen av lederne påpeker at han bruker mye tid på å sørge for at økonomien holder til det arbeidet de er satt til å gjøre. Han er ikke fornøyd med bare å ha nok penger til bare å utføre de primære arbeidsoppgavene, men er opptatt av å ha nok midler til kvalitet i arbeidet og sikkerhet for

²³ Kjente norske virksomhetsteoretikere som har påvirket fengslets innhold og form er professorene Regi Enerstvedt og Pär Nygren, samt dr.philos og forsker Y. Hammerlin. Pär Nygren er også arbeidet mye med Virksomhetsteorien i forhold til å utvikle lederskap i barnevernet, men også skrevet en rekke bøker og forskningsrapporter om ledelse, organisasjon og handlingskompetanse. Virksomhetsteorien har et dynamisk menneskesyn der den enkelte oppfattes som handlende, skapende personlighet, både den menneskeskapt og naturlige. Et menneske former sin personlighet og sine ferdigheter hele livet gjennom ulike virksomheter.

at det metodiske arbeidet skal holde en høy standard. Han kan ikke godta en minste minimums standard. Han ønsker å være i forkant, utvikle gode fagmodeller og være et foregangsfengsel. Derfor går han bredt ut for å skaffe politisk og etatsledelsens interesse og vilje til å finansiere dette arbeidet. Han sier det slik:

Jeg må sørge for å ha økonomi til alle de oppgavene som skal gjøres. Finansiering også fra andre aktører, som f.eks. Stortinget. Det er et påvirkningsarbeid. Man må påvirke de som beslutter, som politikerne, departementet, KDI og regionen. Det betyr å bygge omdømme. Det er også viktig at organisasjon skal være mer effektiv, at man klarer å snu seg rundt mye raskere og være ganske solid.

En leder tydeliggjør at han har gode og flinke mellomledere, og at han har store forventninger til dem. De har innført et resultatrapporteringssystem som vil avsløre de som ikke er så gode ledere eller de som er late. Det gjør at folk strekker seg for å få gode resultater. «God ledelse er å involvere alle ansatte så langt det lar seg gjøre, men også ta styring der det er nødvendig» sier han.

Lederne jeg har intervjuet sier at de merker kravene og forventningene både fra overordnet nivå og medarbeiderne. Det synes som de er i et pressområde fra øverste ledelse og betjentene. De opplever at direktoratet har intensivert utsendinger av nye retningslinjer og rundskriv, men synes det er for korte frister til implementering og gi tilbakemeldinger, men det er også misnøyen fra praksisfeltet om mangel på ressurser.

En fengselsleder sier at også personalet merker forventninger om høyere tempo hvis det er for få på jobb og for mange oppgaver som skal gjøres. Det har vært misnøye fra personalgruppene og fagforeningene om for mange sentralt dirigerte endringer og oppgaver. Tiden vil ikke strekke til de nye oppgavene uten at andre oppgaver ble fjernet. De uttrykker at de ikke får tid til å gjøre noe skikkelig, at det hele tiden kommer nye krav.

Det er en generell frustrasjon i personalgruppene som følte at de ikke får gjort en god nok jobb som fyller oppgavene de er tiltenkt å gjøre. Nestleder i fagforeningen for ansatte i Stavanger fengsel sier at «vi går på akkord med oss selv fordi vi ikke får tid til å gjøre den jobben vi er satt til å gjøre. Samfunnsoppdraget vårt er blitt vanskeligere å gjennomføre» (Ottedal, Kalstad, & Tønset, 2017). Samtidig har fengselsvesenet fått flere utagerende, psykisk syke og dårlig fungerende innsatte med lange dommer. Mange av de godt fungerende innsatte får alternative straffer og kan sone i større grad med elektronisk kontroll, åpen soning, eller overflyttes til fengselet i Nederland. Fengselsledelsen står mellom krav fra sentral ledelse om økt effektivisering og personalgruppens krav om mer tid og ressurser og innsattes behov for rehabilitering og trygghet.

Et viktig tema er ledernes opplevelse og forståelse av de forventningene som stilles sentralt.

5.4.6 Ledernes opplevelse av forventninger

På spørsmål om hva fengselslederne tror at regionsledelsen og ledelsen i KDI ønsker av dem, ble det uttrykt usikkerhet, særlig blant fengselslederne og de assisterende. En sa det slik:

Jeg vet hva de ulike seksjonene i KDI vil at jeg skal gjøre som leder, men jeg vet ikke hva KDI som helhet vil med meg som leder. Det er sprikende signaler fra de ulike seksjonene i KDI. På den ene siden skal man holde fengslet fullt, og så skal jeg ha ledig enerom for varetektsinnsatte. Det er KDI som sier at jeg skal ha ledig plasser, og da føler jeg lojalitetskonflikt som er krevende.

En annen sier:

Hva det forventes at vi skal gjøre i forhold til de forvaringsdømte er mer tydelig, men jeg er mer usikker på domsinnsatte. Vi skal gjennomføre, uten svikt, og så skal vi tilbakeføre dem til samfunnet bedre rustet enn da de kom inn. Med forvaringsdømte er det tydeligere med

samfunnsbeskyttelsen, og så må vi gjøre noe med risikofaktorene, som bolig, at de får utdanning, osv. Det føler jeg at vi klarer å se tydeligere i arbeidet med forvaringsdømte enn med innsatte på dom.

Andre ledere legger mer vekt på oppdragsbrevet og innrapporteringer. En av informantene uttaler:

KDI --- mmm.... (tenker litt) - Ja og nei, vi får jo dette oppdragsbrevet da. Der står det jo en del føringer og oppdateringer og sånn. Men det kommer jo atskillige ting i løpet av året som kommer plutselig. Det bare kommer dettende ned, med noen ukers frist fra KDI, gjerne via regionen, og i regionen bruker minst en uke, eller en og en halv for å behandle det, - og så kommer det gjerne i jula eller liknende.

Disse innspillene er i tråd med konklusjonene i Difi-rapporten:

Ifølge JD er dagens rollefordeling mellom direktoratet og regionene på det strategiske området uklart. Dette skyldes at regionene fortsatt har slike oppgaver etter at KDI ble opprettet. Departementet presiserer imidlertid at det er forutsatt at det strategiske ansvaret skal ligge hos KDI og at dette var et viktig hensyn ved opprettelsen av direktoratet. (Difi rapport 2017:8, 2017, s. 30)

Difi-rapporten konkluderer videre med at det er for stor avstand mellom KDI og det operative nivået i de lokale enhetene og i møter med domfelte og innsatte. Det tydeliggjøres også i rapporten at

«styringslinjene (og etaten) fungerer godt på det operative når oppdragene er klart definert. Når det må koordineres på tvers av regionene derimot, fungerer dagens organisering svakere. Det varierer mye hvor stort ansvar den enkelte region da tar» (Difi rapport 2017:8, 2017, s. 30)

Dette påvirker igjen fengselslederne, som opplever en forvirring og ikke får svar på viktige driftsspørsmål (Difi rapport 2017:8). Særlig et par av lederne bemerker at de har mindre kontakt med ledere og fagfolk fra direktoratet enn de tidligere hadde med justisdepartementet. De forteller at de vet hva som tas opp av kriminalomsorgsdirektøren på det årlige lederseminaret på Gardermoen og hva som står i strategiene, men at de ikke har noe toveiskontakt med KDI ut over dette. Undersøkelsen til Difi beskriver dette ut fra intervjuer med ansatte: «I arbeidssamlingene med ansatte i etaten kom det også frem enkelte synspunkter på at organisasjonen i dag er overstyrt og for kompleks gitt størrelsen på etaten» (Difi rapport 2017:8, 2017, s. 27)

Noen av lederne mener også at selv om de får mange instruksjoner og veiledere, er de ikke klare og at påleggene er mer politisk orienterte enn man hadde forventet. En av informantene uttrykker at han merker den politiske styringen godt gjennom direktoratet:

Jeg tror nok at det er på KDI vi merker regjeringsskiftene. De må utøve beskjeder som de får. Jeg er forberedt på at det går i en retning jeg ikke er enig i. Vi vil snu kapp med vinden, og rapporterer på de tingene de vil ha, så jobber vi med de andre tingene som for eksempel innhold i soningen, uavhengig av det som kommer fra sentralt hold. Senere når dette endrer seg igjen, så har vi fortsatt det fokuset, og da rapporterer vi på det.

Felles for de aller fleste informantene var at de opplevde at det kom motstridende beskjeder fra KDI. For eksempel kom et rundskriv med forbud mot å bruke digitalt verktøy som internett og data i fengslene. Samtidig kom arbeidsdriftstrategien med en forventning om at innsatte skulle bruke dataverktøy i produksjon og salg av varer. Dette ble senere justert slik at det passet, men det skapte usikkerhet og forvirring for fengselslederne og faglederne om hvordan de skulle nå begge målene.

På spørsmål jeg hadde til de sentrale lederne fra KDI, Justisdepartementet og regionen om hva de forventer av fengselslederne, sier to av de sentrale lederne at de fokuserer på lederens oppdrag. En sier at han er opptatt av fengselsledernes autonomi og å "sikre at enhetsleder har totalansvar for sin enhet". Han framhever «en delegerende lederstil». «Lederne skal vite når han skal kontaktes og når de skal melde fra». Det er viktig å nå målene, holde budsjettet og drifte forsvarlig, men hvordan fengselslederen organiserer dette i sin enhet er opp til ham eller henne. Han bemerker også at enhetene er forskjellige både i innhold, størrelse og form. Det er forskjell mellom et stort mannsfengsel med 300 ansatte, et friomsorgskontor med 35 og et ND-senter med sju ansatte. Det må nødvendigvis bli forskjellig styringsform, men kravene til måloppnåelse er det samme. Dette bekreftes av en annen av informantene som sier at «stor frihet er nødvendig – og lokalt nivå er svært forskjellig. Det er den lokale lederen som må bestemme».

En annen av de sentrale lederne er også opptatt av relasjoner, verdier og rettsikkerhet. Han forventer at lederne er nysgjerrige, at de utvikler seg faglig og følger med i tida, oppdaterer seg og stiller gode spørsmål. «De må ha en strategisk tenkning, ta godt vare på personalet og innsatte. Det må være fritt for overgrep, god rettsikkerhet og god dokumentasjon.»

Mellomlederne derimot er opptatt av hvordan ledergruppen fungerer sammen og hvordan de kollektivt skal lede fengselet sammen. En av mellomlederne understreket at det er viktige å få vite hva lederen vil. Informanten illustrerer dette med en historie om den tiden da synlig ledelse var ensbetydende med å gå i avdelingen hver fredag, for å hilse på. Denne lederen mente at det er en misforstått synlighet. «Det er ikke lederens fysiske person som er viktig men at lederen har visjoner, at målsettingene er klare og at han viser tydelig i hvilken retningen de skal gå for å oppnå målsettingen». Mellomlederne på dette nivået viser stor lojalitet for sin leder. De viser trivsel og medansvar. Derimot opplever mange av inspektørene mindre lojalitet fra nivået under.

I dette kapitlet har jeg forsøkt å vise hvilke krav og dilemma lederne i fengslene møter, hvilken forventinger det er til dem, både fra over- og underordnet. Mye av tematikken vil jeg komme tilbake til i analysekapittelet. Først vil jeg gå gjennom den organiserte lederutviklingen i kriminalomsorgen som også er et svært viktig tema.

5.5 Lederutvikling

Et viktig tema er kompetanse, læring og utvikling. Læring og forbedring et kriterium for å lykkes. Det har vært tydeliggjort helt fra 1990-årene at kriminalomsorgens virksomheter skal være kunnskapsbaserte. Medarbeiderne skal ha god kunnskap i det feltet de skal arbeide i. Kompetansekravene avspeiler nye behov og virksomhetskrav og har således vært skiftende. Som jeg tidligere har vært inne på har både fengslebetjentenes, ledernes og fagprofesjonene endret seg på en del områder. Nye fagpersoner har kommet inn, fengselsbetjentene har en langt høyere utdanning enn sine eldre kollegaer, noe som har stor betydning for ledelsen.

5.5.1 Utdanningsnivået i kriminalomsorgen

Det er alltid et spørsmål om hvilken kompetanse man har og hvilken man trenger. Kriminalomsorgen har en høyt utdannet faggruppe. For å understreke på nytt: Fengselsbetjentene, som er den største yrkesgruppen i fengselsvesenet, har grunnutdanning fra Kriminalomsorgens høyskole og utdanningscenter, KRUS, mens de eldre fengselsbetjenter er utdannet da det var en ren etatsskole²⁴ dog med like langt utdanningsforløp. Sett i lys av fengselssystemets tradisjonelle virksomhetskrav er det mange likheter, men sett i relasjon til en del nye krav til miljøarbeid, straffeideologiske og sikkerhetsmessige krav, kan det være forskjeller i kunnskapskravene og kompetansekrav. Motstridende roller oppfattes ikke sjelden krevende og slitsomme i praksis.

²⁴ Fengselsskolen en ren etatsskole før den ble høyskole i 2013.

Ut over det er det ulike faggrupper som jurister, økonomer, miljøterapeuter og sosionomer og andre faggrupper avhengig av lokale behov. Det er altså et bredt tverrfaglig fagfelt i fengselsvirksomheten. Profesjonene kjennetegnes ved at de har høyere utdanning og kompetanse på sitt felt, og kontroll over sine fagområder.

Man må skille mellom fengselsfaglig kompetanse og annen fag- og omsorgskompetanse. Dette er også et sentralt punkt i kriminalomsorgens virksomhetsstrategi (2014 – 2018 s 7): "For en lærende og fremtidsrettet kriminalomsorg". Dette setter preg på forventningene til lederne, kompetansenivået deres og utvikling av ledelse.

Nye kompetansekrav krever oppfølging, hvordan skjer det i forhold til ledergruppen?

5.5.2 Utdanningsformer

Krus tilbyr etterutdanning i tillegg til å utdanne fengselsbetjenter på grunnivå. Det er ikke mange kurs for ledere på Krus, og de fleste er rettet mot førstebetjenter: operative ledere og avdelingsledere. Men i fengselsbetjentutdanningen er det implisitt elementer av lederutdanning for å være ledere i hverdagen for innsatte.

Det er noen spesialkurs som er relevante for fengselsledere og inspektører: «Beredskapsledelse og stabsarbeid», «Jus for ledere», som i hovedsak omhandler personalledelse, leders styringsrett, tilsetninger og omstilling, og «Økonomi for ledere» .

Ledelsesutviklingsprogrammet, LUP, har som mål å styrke lederrollen og ledelseskompetansen til den enkelte leder i kriminalomsorgen. Det var obligatorisk for ledere på alle nivå i anstaltene å delta på kurset i 2007 – 2009. Nå settes kurset opp hvert år og er i dag særlig rettet mot nytilsatte ledere. Kurset går over seks dager fordelt på tre samlinger.

Kurset skal;

bidra til økt evne til å gjennomføre regjeringens straffegjennomføringspolitikk, og bedre måloppnåelse på alle nivåer i straffegjennomføringen. Dette skal gjøres ved bl.a. å tilrettelegge for at alle ledere i etaten oppnår felles kompetanse og styrker sine ferdigheter innenfor verdibasert ledelse, relasjons- og endringsledelse. Videre skal måloppnåelsen bedres ved å styrke ledergruppenes felles lederskapsutøvelse med særskilt vekt på utvikling av gruppeidentitet, endringsledelse og felles strategisk fokus. (Stendahl & Stenhol, 2009, s. 12)

I dag har kurset samme intensjon har nesten samme innhold som i 2007.

- Ledelse i kriminalomsorgen
- Lederrollen
- JTI²⁵ som verktøy for selvinnsikt og utvikling
- Å lede andre, coaching, veiledning og motivasjon
- Samtaletrening
- Stressmestring og selvledelse

(www.krus.no, u.d.)

En leder sier at hun ikke lenger finner kurs som passer på hennes nivå. «For å finne lederutviklingsmuligheter må jeg gå utenfor kriminalomsorgen, men da blir det generelle lederkurs».

Kort oppsummert er de ansatte i fengselsvesenet godt utdannet, men det er lite oppfølgingskurs rettet mot fengselslederne, assisterende fengselsledere og inspektører i fengslene. De kan delta på en del konferanser og temamøter. Spørsmålet om hvordan ledere i fengslene holder seg oppdatert, utvikler sin kompetanse etter grunnutdanningen skal jeg drøfte i lys av de elementene i fengselsledernes arbeidshverdag som påvirker lederutviklingen og til slutt komme tilbake til en behovsanalyse over områder lederne bør få tilbud om kompetanseutvikling.

²⁵ Jungs typeindeks

6. Analyse og refleksjon

6.1 Om kompetanse og utvikling av ledelse

I hvor stor grad har fengselslederne hatt innflytelse i kriminalomsorgens utvikling? På 1960- og 70-tallet var de sentrale fengselslederne viktige i utviklingsdiskusjonene. De deltok i diskusjoner om endringene og moderniseringen av fengselsvesenet, og hentet mye inspirasjon fra Sverige, men også andre europeiske land. I «Årbok for 1970 til 1979» beskrives det at «På to av møtene i perioden drøftet man flere reformspørsmål på grunnlag av tilrådninger og lovendringer i Sverige» (Fengselsstyret, 1980, s. 15)

Utover på 1980-tallet kan man ikke finne de samme diskusjonene der fengselslederne deltar. Det internasjonale arbeidet ble styrket og det var en rekke møter og komiteer, og internasjonale reiser for ekspedisjonssjefer, sentrale ledere i kriminalomsorgen, høyesterettsdommere og direktører i sentraladministrasjon. (Fengselsstyret, 1986), men fengselslederne deltok ikke i samme grad som tidligere.

Da Wegner i 1989 sendte et forslag til justisminister Bøsterud og den sentrale ledelsen om en bred organisasjonsutvikling av kriminalomsorgen (se side 18) mente han at lederne var for opptatt av situasjoner og akuttløsninger med små muligheter for nytenkning, langtidsplanlegging og pleie av organisasjonen. Ledelsens hovedoppgave ble å se til at rutinene følges opp. Han uttrykker blant annet bekymring for at fengselsledere på høyt eller lavt nivå ikke har lederutdanning med tanke på lederoppgavene i fengslene. Lederstillingene ble "arvet" og holdninger, lederarbeid og prioriteringer ble kopiert fra tidligere ledere. Derfor mener Wegner at lederutviklingen må forbedres. (Hammerlin, 2008).

Det var et krav om effektivisering i offentlig sektor allerede på 1990- og 2000-tallet. En av de sentrale lederne poengterte at «Ingstrup brakte inn målstyring, NPM, men mye annet kom også ut av det». Han sier videre at «Ingstrup var veldig opptatt av at vi måtte utvikle en visjon – hvor skal vi?» Moderne ledelsesteorier var sterkt inspirert av NPM og preget ledelsesideologiske prinsipper i etaten og det både direkte og indirekte. Man finner samtidig antydning klare trekk av den i E. Lund-Isaksens grunntenkning som utvikles utover 1990-tallet. Bruken av konsulenttjenester var omfattende.

Det skjedde en organisasjonsutvikling på 1990-tallet som var viktig, man fikk felles ledelse for fengsel og friomsorg og tankene som førte til regionene utviklet seg på denne tiden. Den før nevnte lederen sier videre at «Vi må ikke avvise NPM helt, det avstedkom en diskusjon – for eksempel om alle domfelte skulle i fengsel? Det førte også til at vi fikk fart på alternative straffer som Narkotikadomstol, elektronisk kontroll og samfunnsstraff»:

Det førte til en diskusjon om kartleggingssystemene som la grunnlaget for dagens registreringssystem Brik²⁶. Vi måtte skille ut det vi skulle ta juridisk ansvar for, og det som ikke var vårt ansvar. På denne måten fikk vi viktige diskusjoner om hvilket juridisk ansvar vi skulle ha og hva som for eksempel ligger til psykiatrien.

Med bakgrunn i den historiske introduksjonen skal vi se hva som påvirker ledelsens muligheter og begrensinger for lederutvikling i sin anstalt og sentralt i etaten.

²⁶ Behov og risikokartlegging av innsatte i kriminalomsorgen.

6.2 Styringsverktøy i praksis

Informantene i denne studien er alle klare på at de følger det som kommer fra KDI og regionen, men samtidig sier de at de gjør det de alltid har gjort og på forskjellige måter følger de sine egne strategiske planer eller mål. Fængselslederne gir inntrykk av å ha dårligere kontakt med sentralt hold og direktoratet, enn de har vært vant til med kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet tidligere, og at de ikke opplever at direktoratet har den faglige tyngden de trenger. Dette avdekkes også i rapporten til Difi:

Det vises til at det ikke er tydelig nok etatsledelse fra direktoratet og at KDI ikke er tilstrekkelig løstrevet fra departementet etter utskillelsen i 2013. Regionalt og lokalt nivå opplever at direktoratet er for politisk styrt og ikke har den faglige tyngden det bør ha overfor etaten. Det er også en tendens at direktoratet i større grad engasjerer seg i enkeltsaker og at dette i hovedsak skyldes politisk interesse (Difi rapport 2017:8, 2017, s. 27).

Denne typen engasjement fra KDI oppleves ikke som positivt. Samtidig som regionene fortsatt oppleves som et sterkt nivå i organisasjonen (Difi rapport 2017:8, 2017), har det vært en krevende periode for regionadministrasjonene under nåværende utredningsperiode, som har foregått over flere år. De ansatte i regionadministrasjonen har ikke visst og vet fortsatt ikke om regionsnivået skal legges ned. Dette påvirker lederskapet i alle rekker. For det første fordi de ulike regionlederne har reagert forskjellig på det organisatoriske presset og for det andre har KDI vist svak faglighet på enkelte felt i henhold til Difi-rapporten. En av informantene sier at de i ett regionkontor reduserte innsatsen til kun det mest nødvendige arbeidet, mens det i en annen region har vært store samarbeidsproblemer mellom regionsledelsen og lokalt nivå. I en nylig utkommet ekstern rapport om regionene ble det konkludert med at en av regionene ikke styrer «...i henhold til vanlige prinsipper for hvordan styring skal skje, blant annet nedfelt i økonomiregelverket, Instruks for styring av kriminalomsorgens regioner ... og statens lederplakat» (Deloitte Legal, 2017, s. 99). De skriver videre:

Det kan videre stilles spørsmål om gjeldende styringspraksis i regionen er i samsvar med statens lederprinsipper slik der fremkommer i «Ledelsesplakaten» når det gjelder å tydeliggjøre ansvar, krav og roller, vise tillit, involvere og utvikle organisasjonen samt samhandling og effektiv oppgavefordeling (Deloitte Legal, 2017, s. 5)

Det kan på den ene siden stilles spørsmål om hvordan de lokale enhetene skal lede etter vanlige styringsprinsipper i kriminalomsorgen når regionsnivået ikke gjør det. Samtidig er det også et spørsmål om dette er en kultur som har utviklet seg i den krevende perioden med usikkerhet regionlederne er i, eller om dette er en kultur som er utviklet uavhengig omorganiseringssituasjonen.

Mine informanter på lokalt nivå gir inntrykk av at de i nåværende situasjon på den ene siden blir nedlesset med instruks, veiledere og innrapporteringer, mens på den annen side har de mistet, eller fått svekket muligheten for faglig forankring av sine egne arbeidsmetoder og planer. Siden KDI ble etablert i 2013 har de hatt fokus på å utvikle det skriftlige styringsverktøyet til kriminalomsorgen gjennom instruksverk, veiledere og håndbøker. Det kan virke som styringsverktøyet er godt, men informasjon om og implementeringen er overlatt til regions- og fængselslederne. Lederne er kjent med og opptatt av det som kommer av veiledere, instruks, rundskriv, osv fra sentralt hold, men de er lite opptatt av overordnede generelle dokumenter som omhandler ledere i staten. Selv om de sentrale styringsdokumentene er implementert i de dokumentene som kommer fra KDI og justisdepartementet er det lite refleksjon rundt dem på lokalt nivå i min studie.

På spørsmål til lederne om de kjenner statens lederplakat eller plattform for ledelse i staten svarer de litt nølende at de kjenner til de, men kan ikke huske at den har vært diskutert på noe møte, og har for øvrig lite forhold til håndboken.

Ledernes oppfølging av Kriminalomsorgens Virksomhetsstrategi

Virksomhetsstrategien i kriminalomsorgen bygger på dokumentet «Ledelse i staten». Mange av strategipunktene er oppfylt, og KDI har gjennomført store deler av det som står i planen. Likevel er det lite entusiasme å finne hos noen av lederne når en snakker om den sentrale strategien. Det kan virke som den ikke er godt nok implementert hos alle lederne til tross for at den ble laget i samarbeid på nasjonal enhetsledersamling i desember 2013, der mange av lederne deltok. Noe av kritikken går spesielt ut på at den ikke har tatt opp i seg det viktige faglige rehabiliteringsarbeidet, selv om en informant sier at det ble påpekt på forhånd.

Likevel er det ikke et entydig bilde av hvordan lederne opplever virksomhetsstrategien. Enkelte ledere gir inntrykk av å ha et nært forhold til strategien, og at den fortsatt i noe grad tas opp på fengselsledermøtene som avholdes i hans region.

Det er bestemt at det i strategiperioden skal utvikles en ledelsesplattform for å sørge for en enhetlig ledelse i etaten, men dette er et av punktene som ikke er oppfylt ennå. Det kan bero i at beslutningen om hvordan strukturen i kriminalomsorgen skal se ut ikke er klar. Hva man legger i begrepet enhetlig er noe uklart, men det er en tendens til mer sentral styrt kriminalomsorg nå enn tidligere. Difi-rapporten anbefaler i sin rapport at det «lokale nivået må styrkes. Det er nødvendig med sterkere fagmiljøer som kan utføre oppgaver på en selvstendig måte» (Difi rapport 2017:8, 2017, s. 3)

Informantene gir inntrykk av å være godt kjent med kriminalomsorgens styringsverktøy, men flere sier at de har lite kjennskap til sentrale styringsdokumenter for ledere i staten. Det uttrykkes en slitasje over den mengden høringer, instruksjoner og håndbøker som kommer fra KDI, samtidig som lederne føler at de har mistet muligheten til å utvikle egen enhet. De strenge bevilgningene styrer også muligheten lederne har for kreativ utvikling.

6.3 Organisasjonsstrukturens betydning for lederutvikling

Kriminalomsorgens struktur er basert på stillingsinstruksjoner, hierarki og distinksjonssystem som stjerner og striper, som er et klassisk strukturalistisk perspektiv i følge forfatter Bakka og Fivelsdal (Bakka, 2010). En strukturell posisjonell plassering i et hierarki skaper ikke automatisk overblikk og handlekraft, sier forfatterne videre. Det er i prosessperspektivet man ser hva lederne gjør i samspill med andre mennesker i komplekse situasjoner. Flere av de sentrale lederne jeg har intervjuet har vært opptatt av at ledere de ansetter skal være selvstendige, ta initiativ, være pådrivere innenfor sitt område. Men hva menes med å være handlekraftig? For det første må det avklart hvilken rolle lederen har og skal ha, hvilken beslutningsmyndighet vedkommende har i sin enhet og hvilke ressurser det er til rådighet. I tillegg må lederen vite hvordan beslutningsprosedyrene og beslutningsprosessene foregår i kriminalomsorgen. Hvordan får ledere denne kunnskapen?

Difi-rapporten konkluderer riktig nok med at «dagens struktur gir korte avstander mellom de ulike beslutningsnivåene, noe som igjen bidrar til lojalitet i styringslinjen og sikrer effektiv implementering og tilpasninger av overordnede strategier og styringssignaler helt ned på lokalt nivå» (Difi rapport 2017:8, 2017, s. 26). men alt i alt anbefaler analytikerne en ny organisering med to nivåer, og en sterkere ledelse både på lokalt og sentralt nivå. De anbefaler derfor å fjerne det regionale nivået.

Den betydelige økonomiske nedskjæringen har også hatt konsekvens for utviklingen og driften i fengslene. Det forsterkede fokuset på sikkerhet og reduksjon av økonomiske ressurser går på bekostning av rehabilitering og omsorgsarbeid, sier flere av lederne jeg intervjuet. Sammen med lite fokus fra sentralt og politisk hold oppfatter også informantene et lokalt engasjement med svak forankring i overordnet myndighet.

6.3.1 Beslutninger

Det er nå som tidligere en pågående diskusjon om hvilken beslutninger som kan delegeres til hvilket nivå i systemet. Det fremkommer at «det er ulik praksis mellom regionene og på lokalt nivå som skaper hindringer for å få til en mer helhetlig og enhetlig kriminalomsorg» (Difi rapport 2017:8, 2017). I noen fengsler har fengselsleder delegert saksbehandling vedrørende tvangstiltak permanent til nivået under, for eksempel inspektører og i noen tilfeller førstebetjenter, mens andre fengselsledere ikke gjør det. Denne uklarheten om hvilke beslutninger som kan foretas på de ulike nivåene og hvilke som kan delegeres er ett av de områdene som kritiseres i rapporten fra Difi (2017):

Enhetene har stor autonomi, treffer mange beslutninger og medbestemmelse utøves lokalt. Flere viser til betydningen av at beslutninger treffes nær det operative nivået. Samtidig peker mange på at selv om autonomi og tilhørighet til egen enhet er positivt, så kan det også være en ulempe. Om man hegner om egen enhet uten å se enhetens rolle i helheten i kriminalomsorgen, kan det oppstå ulike kulturer og praksiser. Det kan ha uheldige virkninger slik som dårlig ressurs- og kompetanseutnyttelse, rettsulikhet, illojalitet til linjen m.m (Difi rapport 2017:8, 2017, s. 31)

Etter min mening opererer noen enheter med større selvstendighet i forhold til regionen enn andre. Særlig større enheter eller ledere med lang erfaring. Det kan virke som noen fengsler har en historisk tradisjon og forutsetning for å drive fengslet uavhengig av sentral myndighet, som for eksempel de gamle landsfengslene, som to av fengslene jeg studerte har vært. I hvor stor grad lederne opplever at regionsnivået er hensiktsmessig og om de har behov for regionens ekspertise eller lederstøtte varierer. Det er også forskjell på regionene i hvor stor grad de har knyttet enhetene tettere til seg.

Det er ofte krav til risikovurderinger i forkant av beslutningene og vedtakene skal være juridisk holdbare. I årets tildelingsbrev til direktoratet er risikovurderinger spesielt nevnt: «Som ledd i internkontrollen skal KDI identifisere risikofaktorer som kan medvirke til at virksomhetens mål ikke nås. Der hvor det vurderes å være høy risiko, skal risikoreduserende tiltak iverksettes innenfor virksomhetens fullmakter» (Justis- og Beredspssdepartementet, 2018, s. 17). Det skal også gjøres vurderinger av om resterende risiko er akseptabel.

Dette stemmer også godt overens med tilbakemeldinger fra flere av lederne i min studie, men det må legges til at selv om det er krav til gode utredninger og risikovurderinger i forkant, er det vanskelig å tenke seg at beslutningene er fullstendig rasjonelle. Stig O. Johannessen tar også opp dette temaet i boken «Politiledelse». Han hevder at beslutninger ofte er preget av at målene er uklare og at beslutningene vokser fram i lokale diskusjoner (Johannessen, 2015). Det er flere faktorer som påvirker beslutningene. For det første om beslutningstakerne har korrekt eller god nok informasjon. Ofte er problemene komplekse og i noen tilfeller er det også begrenset hvor mye informasjon en person kan behandle alene. For det andre kan det være begrenset tid til å behandle problemene, og for det tredje er kanskje målene motstridende. Beslutninger kan derfor tas med begrenset oppmerksomhet. Det er likevel noen beslutninger som må ha full oppmerksomhet og en skarp vurderingsevne.

Et annet fenomen Johannessen peker på er ikke å ta riktige beslutninger i fare for å krenke eller såre noen andre. Arbeidslivet i Norge er konsensusrettet, og det et ideal om trivsel og samarbeid på arbeidsplassene, sier han. Dette er noe som også Arbeidsmiljøloven forfekter. Det kan føre til en utstrakt selvdisciplin og selvsensur (Johannessen, 2015).

Dette er også et kjent fenomen i kriminalomsorgen og problematikken har flere sider. Det er flere saker i kriminalomsorgen som fører til store motsetninger mellom kollegaer, ledere, fagforeninger, grupper og enkeltpersoner. Dette vises det også til i rapporten til Deloitte Legal (2017) som hevder at det er motsetninger på flere nivå i organisasjonen i den regionen de evaluerte. På den andre siden

er det en like stor fare for at saker ikke tas opp i frykt for konflikt. Som vi har sett i den innledende historiebeskrivelsen, har dette også vært gjenganger historisk sett.

Det er også en viktig faktor at fengslenes vesen som totalinstitusjon med totalitære trekk, skiller seg fra andre etater som for eksempel sykehus og skoler. Arbeidsmiljøet ute i fengslet kan være full av motsetninger og konflikter. Derfor er kanskje kriminalomsorgen spesielt opptatt av en viss ro og orden, og i mange tilfeller et ønske om konsensus og enighet i personalgruppene og i ledelsen. Det er også et krav om streng disiplin blant medarbeiderne og ledelsen og liten vilje til offentlige diskusjoner med «høy temperatur» foruten fagforeningenes periodevise innspill. Kriminalomsorgen er på mange måter preget av konsensus og disiplin, og i noen tilfeller kan det virke som den har liten kultur for og vilje til debatt, noe som E. L. Isaksen også poengterte som et stort problem på 1990- og 2000-tallet da han var ekspedisjonssjef.

Likevel er det en kultur for «omkamper» i norske offentlige etater, så også i kriminalomsorgen. I medarbeiderundersøkelsen i kriminalomsorgen som ble foretatt i 2017, sier bare 65% at de er lojale mot beslutninger som er tatt. Hva er grunnen til det?

I henhold til teorier om beslutningstaking (Tranøy, 2013) er beslutningstaking basert på fullstendig rasjonelle valg veldig krevende. Lederne er bekymret for den knappe tiden de har til rådighet og at det er uklare i de sentrale føringene. Fagfeltet er preget av mange omkamper og analysene før beslutningene tas, er i noen tilfeller ikke god nok. Beslutningene foretas i dette tilfelle ved prøve og feilemetoden eller i verste fall ved tilfeldige valg i følge Tranøy (2013).

Det kan antas at ledelsen i kriminalomsorgen bruker alle varianter av beslutningstaking i forhold til konteksten og den kompetansen de har når de skal foreta beslutningene. Det kan virke som kriminalomsorgen på den ene siden er konsensuspreget og redd for konflikter, men på den andre siden er konfliktfylt både på struktur og ledelsesnivå så vel som på praksisfeltet.

I mange tilfeller er det også flertydige mål, eller man kommer ikke fram til enighet om målene, noe som fører til løsninger som beslutningstakerne bare delvis er enige i. Og, som vist over kan det være maktkamper som påvirker beslutningene og resultatet av dem.

Konklusjonen er at ledere i fengselsvesenet må ha god kunnskap om hvilke beslutninger de kan ta og hvilke de kan delegerer. I tillegg må forstå at god kompetanse om saken påvirker beslutningene på en positiv måte.

5.4.2 Evne til å skifte fokus

Etter den grusomme terrorsaken den 22. juli 2011 er det en klar dreining mot mer sikkerhet, beredskap og en strengere fengselsbehandling. Det må nevnes at terroren også gikk sterkt ut over Kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet, Etter hvert kom en betydelig kritikk av politiets organisering som også har påvirket etatsledelsen i kriminalomsorgen.

Kommisjonens viktigste anbefaling er at ledere på alle nivåer i forvaltningen systematisk arbeider med å styrke sine egne og organisasjonenes grunnleggende holdninger og kultur knyttet til risikoerkjennelse, gjennomføringsevne, samhandling, IKT-utnyttelse, og resultatorientert lederskap (Skjervold & Færaas, 2012).

Det har vært nødvendig for kriminalomsorgen å bedre risiko og sikkerhetsarbeidet i etaten og tydeliggjøre rutiner og prosedyrer for å få en mer helhetlig etatsforståelse av beredskapsarbeidet. I den forbindelse ble det blant annet laget en ny nasjonal mal for beredskapsplan i 2015. Denne har samme grunnform, samme innhold, men tilpasset de lokale enhetene.

Sikkerhetskravene styrer sikkerhetspraksis med krav om effektiv, operativ handlekraft med presisjon. Fengselslederne som til daglig bedriver administrativ og strategisk ledelse, må være i stand til et raskt skifte til operativ og taktisk ledelse i en kritisk situasjon. Ved opptøyer, brann, gisseltaking, alvorlig vold eller andre alvorlige hendelser, må fengselsleder være i stand til å gå fra strategisk og organisatorisk ledelse til beredskapsledelse. De taktiske beslutningene, som å lede

fengselsbetjentene i operasjonen foretas av de operative lederne, men fengselsleder har det øverste ansvaret og foretar de overordnede avgjørelsene under en slik aksjon.

I saker som er alvorlige uten at det settes beredskapsledelse, skal fortsatt fengselsleder ta beslutninger om bruk av tvangsmidler. Lederen med dette ansvaret må være mer tilgjengelige enn ledere ellers. De kan bli kontaktet kveld, natt og helg. Dersom de ikke er tilgjengelige skal det være en stedfortreder. I en krevende situasjon må avgjørelsen foretas raskt. Dette krever en viss type kompetanse, både om beslutningsgrunnlaget for bruk av tvang, og vurderingsevne om tvangsmidlet er strengt nødvendig.

Høyskolelektor Ole Stageberg, ved Krus, mener at ledere ikke har godt nok integrert kunnskap og er ikke godt nok forberedt hvis kriser skjer. Han tydeliggjør dette: «Kriseledelse synes ikke å være et daglig fokus på ledelsesnivå, ut over en bevissthet om at fengselsleder vil ha kriselederfunksjon hvis en krise inntreffer». (Stageberg, O., 2013, s. 3) Dette bekreftes av en informant som sier han er usikker på denne delen av jobben.

Linjeledelsen i kriminalomsorgen er tydelig, med ledere i hvert nivå i lederhierarkiet og med faste stillingsbetegnelser og arbeidsoppgaver. Innenfor linjen derimot er det mer uklart hvilke roller og ansvar de ulike lederne har, og en leder kan ha en kombinasjon av flere ansvarsområder. Dette krever at lederne har forskjellig kompetanse og må tilegne seg den tilleggskompetansen de trenger for å håndtere både strategisk og operasjonell beredskapsledelse.

Jeg skal nå ta for meg ledernes styringsverktøy og hvordan de bruker det.

6.4 Ledelse, administrasjons- og planleggingskompetanse

En vanskelig oppgave for ledere er å balansere administrasjon og ledelse. John P. Kotter skriver at «Faren er når organisasjonen blir overadministrert og samtidig underledet»²⁷ (Kotter, 2016) og en av de vanligste feilene slike organisasjoner gjør er å gå inn for langsiktig planlegging som en universalløsning for manglende retning og manglende evne til å tilpasse seg. Langsiktig planlegging er krevende for hver gang det skjer forandringer må planene legges på nytt (Kotter J. P., 2016).

Hvordan står det til i kriminalomsorgen? Er den overadministrert? Eller er den underledet? Kriminalomsorgen er som nevnt en forlengelse av statsadministrasjonen og statsmakten. Formidler lederne verdigrunnlag, begeistrer og motiverer medarbeiderne?

Den største frustrasjonen ledere opplever er når medarbeiderne ikke gjennomfører arbeidsoppgavene. Det har vært stort fokus på gode rutiner og retningslinjer i kriminalomsorgen. Men spørsmålet er om har det vært et like stort fokus på å lede an selve arbeidet og hvilken måte som er den beste. I hvor stor grad skal ledere på de ulike nivåene detaljstyre og delegere til nivået under? Rapporten til Deloitte Legal påpeker at region de undersøkte detaljstyrer sine enheter og kritiserer KDI for ikke å ha grepet inn (Deloitte Legal, 2017). Difis undersøkelse viser også at det ikke er balanse i styrkeforholdet mellom KDI og regionene (Difi rapport 2017:8, 2017). Dette har betydning for hvordan lederne er bevisst sin rolle og hvordan styrkeforholdet har betydning for en god flyt i kommunikasjonen mellom enhetene. Problemet gjelder også på lokalt nivå.

En av de sentrale lederne er opptatt av å delegere til ledernivået under. Han ser klart dette problemet og ønsker å styrke ledelsen i enhetene ved å lage en plan over hvilke saker som skal bestemmes lokalt og sentralt. Men, på grunn av omorganiseringsspørsmålet er det for tidlig å lage en slik plan, sier han.

²⁷ Kotter benytter begrepet underlede i denne sammenhengen viser til at lederen ikke har nok fokus på selve ledelsen, men kan være for opptatt av å organisere og administrere.

6.4.1 Lederbevissthet og forståelse av egen rolle i fengselssystemet.

På tross av at informantene har lang erfaring som ledere i etaten viser intervjuene at det fortsatt er en viss usikkerhet om hva de opplever som sine lederoppgaver. Lederne på lokalt nivå uttrykker at de ikke helt vet hva som forventes av dem fra sentralt hold. Dette bekreftes av en leder som sier han møter direktoratsledelsen kun en gang i året på den nasjonale enhetsledersamlingen, hører hva de sier der og i tillegg vet han hva som står i oppdragsbrevet.

En annen leder sier at de i regionsmøtene rapporterer inn saker, men sier at de ikke snakker direkte om ledelse.

Nei, vi rapporterer ikke om ledelse men om drift av fengselet. Det er region som går gjennom en del ting de har fokus på. Så kan de ha fokus på den ene tingen en måned og noe annet neste. Ellers er det økonomi de går gjennom. For oss er det helt unødvendig.

Det kan virke som det ikke snakkes direkte om ledelse på regionsledermøtene, men at mange av temaene er knyttet til drift av fengslene. Også oppfølgingen av styringsdokumentene er forskjellige mellom enhetene og mellom regionskontorene.

I lys av Busch, Vanebo og Dehlins teori om ledelsessystemet (Busch et al, 2012) som jeg gjennomgikk i teorikapitlet, viser jeg viktige områder ledere har ansvar for: ledere skal utvikle mål, være problemløsende og språkskapende. På disse punktene viser de lokale informantene interesse og kunnskap. Lederbevisstheten er stor, noe som også kommer fram i Difis undersøkelse, som viser at lokalt nivå er sterkt. De er målformulerende og i den grad de har mulighet lager de sine egne lokale strategiske planer. De viser evne til å være problemløsende og språkskapende og viser sterk lederatferd. Dette bekreftes av en mellomleder som bemerker at det «aldri er i tvil om hva lederen vil, og hvilken retning han vil at de skal ha i fengslet, men er usikker på hva den sentrale ledelsen ønsker og hva de mener er god ledelse på lokalt nivå». Dette bekreftes av undersøkelsen til Difi, som skriver at «enhetene har stor autonomi, treffer mange beslutninger og medbestemmelse utøves lokalt» (Difi rapport 2017:8, 2017, s. 31)

Deloitte-undersøkelsen beskriver en annen situasjon der fengslene og enhetene ikke har den autonomien de skal ha i sin region. I denne regionen er en «uformell styringsform fra regionsledelsen som bidrar til usikkerhet om hva som ligger innenfor regionens styringsrett og hva som ligger innenfor enhetens autonomi» (Deloitte Legal, 2017). Dette kan også bekreftes av Difi-undersøkelsen om forskjellig ledelse av de ulike regionene.

Her er det motstridende uttalelser om hvordan ledelsen i fengslene opplever styring fra sentralt hold, både region og direktoratsledelse.

På tross av at lederne viser sterk lederatferd og at det lokale nivået er sterkt, viser undersøkelsen min at lederne er usikre på hva de sentralt mener om god ledelse. Informantene vet ikke sikker hva som forventes av dem som ledere. De er trygge i den lokale ledergruppen og i forhold til sin nærmeste leder, men utrygg på sin rolle som leder i det store systemet.

Kommunikasjon er en viktig faktor for god ledelse og utvikling personalet. Alle lederne har et ansvar for kommunikasjonslinjene i egen enhet, noe jeg kommer inn på i neste kapittel.

6.4.2 Kommunikasjonsbarrierer

Rudi Kirkhaug (2015) drøfter i boken "Lederskap" at organisasjoner med ubalanse mellom lederskap og medarbeidere, teknologi og oppgaver fører til svak tilpasning. Organisasjoner med svak tilpasning kan føre til treghet i beslutninger, og at de bruker lengre tid på kommunikasjon og å ta beslutninger, noe som også øker kostnadsnivået. Man må bruke ekstra ressurser på å "smøre" trege og motstridende koplinger. Til slutt må man kanskje kompensere den manglende tilpasning med for eksempel overtid eller eksterne konsulenter for å få oppgavene løst (Kirkhaug, 2015). Dette kan skje hvis lederskapet ikke er tilpasset kulturen, medarbeidernes kompetanse, strukturen, teknologien

eller oppgavene (Kirkhaug, 2015). Det er derfor viktig å ha en ledelse som evner å lede etter betingelsene og endre lederstil etter behov. Dårlig informasjon og kommunikasjonsproblemer er en gjentakelse i etaten, men også et sikkerhets- og omsorgsproblem (Hammerlin & Mathiassen, 2006).

Dårlig kommunikasjon er ressurskrevende, tidkrevende og lite effektiv. Kommunikasjon og informasjon går både vertikalt og horisontalt, og ledere må beherske begge deler. I stor grad skal mye av informasjon nedfelles i praksisfeltet ute i avdelingene. Da har den gått gjennom mange ledd ledere, av og til fortolket og noen ganger omskrevet og forenklet. Det kommer også fram i mine studier at kommunikasjonen svikter. Enten er informasjonskvaliteten ikke god nok til praksisfeltet, eller så får ikke den sentrale ledelsen vite om viktige kritiske områder før det er for seint.

Kommunikasjons- og rapporteringssystemet skal fungere innad og på ulike nivåer. For det første skal kommunikasjonen foregå i hele kriminalomsorgen fra toppledelse til praksisfeltet i avdelingene. For det andre er det både horisontale og vertikale kommunikasjonssystem på hvert nivå i etaten.

Flere av lederne konstaterer at det er et generelt problem er at kommunikasjonen stopper opp på ett eller annet punkt. Dette stemmer med en rekke studier i etaten, både selvmordsstudiene (Hammerlin, Y, 2009) og voldsstudiene fra fengslene (Hammerlin, Y; Rokkan, T, 2012). En leder uttrykker utålmodighet når han sier:

Enkelte ganger er det så stor treghet i systemet, og så er informasjonsutvekslingen dårlig. Det er svikt på svikt på svikt. Konkrete saker som er totalt misforstått når de kommer nedover. Jeg får så lyst til å gripe inn, forferdelig lyst til å rydde opp. Jeg blir forferdelig utålmodig for det skjer ikke. Og det er ganske krevende.

En av de sentrale lederne sier at de informerer om endringer og nye instruksjoner, men at det er en treghet i implementeringen. Samtidig opplever informanten at innrapporteringene er for dårlige. Han forstår kritikken til fengselslederne som sier at det blir for mange tall i innrapporteringene. Likevel forstår han for lite om hva som faktisk gjøres lokalt, fordi at når de skriver, så klipper det inn det de skrev sist.

De lokale lederne opplever at det på den ene siden kommer mye informasjon ovenfra, men samtidig at det er en treghet slik at de ikke får vite de viktige sakene tidsnok. I mange tilfeller er fagforeningene lang raskere, og lederne får informasjon fra disse lenge før det kommer fra KDI og regionen.

De fleste fengsler har utviklet et lokalt tilpasset informasjons- og kommunikasjonssystem. Dette beror på fengslenes funksjon og arbeidsoppgaver, hva som er praktisk og hvor stor enheten er og hvilken former for møtestrukturer de har.

En av de sentrale informantene sier at sentral ledelse i KDI er tildekkende og at de ønsker å beskytte seg mot kritikk. Den samme kritikken kom fra en tidligere leder som opplevde store kommunikasjonsproblemer mellom regionsnivået og Justisdepartementet (før direktoratet ble opprettet).

Det kan virke som det er et gjentakende problem at nivåene ikke frigjør informasjon til andre nivåer i organisasjonen. I lys av ABE-reformen er dette et av punktene med store forbedringspotensialer, da et godt informasjonssystem vil frigjøre tid og ressurser.

Problemet er kjent gjennom flere ti-år. Det er altså en treghet i kommunikasjonslinjene både internt i anstaltene, mellom anstalter og mellom nivåene. Det kan se ut som det fortsatt er lokale kulturer og sterke formelle og uformelle personligheter som bremser kommunikasjon. I tillegg vises det i praksis at kommunikasjonsrutiner er vanskelig å implementere, og det krever personalets lojalitet og vilje for å få det til.

6.4.3 Målstyring

Mange forsømmer kanskje den viktigste lederoppgaven, nemlig å sette klare mål for arbeidet. Ofte blir målene selvsagte eller for abstrakte slik at målene ikke i seg selv er gode nok å arbeide fram mot. Målene opptrer på ulike nivå i organisasjonen, helt fra foretaksmål på sentralt nivå til mer konkrete

arbeidsmål lokalt i hver anstalt.

Berg (2010) betrakter målarbeid som problemløsning. Man må arbeide gjennom flere faser. For det første må man identifisere problemet, og synliggjøre det. For å forstå problemet må man samle inn informasjon for å både avgrense det og for å forstå problemet bedre. Det er ikke nok å oppnå mål, men man må vite hvordan man vet at målet er nådd. Man må ha klare kriterier å måle etter. Lederen må samle inn ideer for hvordan målene skal realiseres og velge den beste løsningen. Deretter skal det planlegges, hvordan det skal gjøres, hvem som skal gjøre det og når det skal gjøres. Til slutt skal det evalueres (Berg, 2010).

I dag ligger diskusjoner om utvikling og organisering i kriminalomsorgen på politisk nivå, departementalt nivå og direktoratsnivå. I dokumentet "Justis og beredskapsdepartementets instruks for Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)" beskrives hvordan direktoratet skal styre virksomheten. Denne ligger som et tillegg til økonomireglementet. Mål og resultatstyring er et grunnleggende styringsprinsipp i staten og er forankret i Løyvingsregleverket og Reglement for økonomistyring i staten (Justis og beredskapsdepartementet, 2013). «Målstyringen skal sees i sammenheng med budsjettstyring, regelstyring, oppgavestyring og fagstyring» jf. §4 Grunnleggende styringsprinsipper (Det Kongelige Finansdepartementet, 2015)

Som tidligere skrevet ble målstyringskravene styrket på 1990-tallet. «What-Works», NPM og målstyring kom inn i Kriminalomsorgen med innflytelse av blant annet Ole Ingstrup, men også den internasjonale utviklingen innenfor kriminalomsorgen i blant annet England og Canada, som norsk kriminalomsorg hentet mye inspirasjon fra. Svaret var den evidensbaserte kriminalomsorg og programmene²⁸ kom i fokus. Daværende ekspedisjonssjef Erik Lund-Isaksen fulgte opp med regionsmodellen og gjorde mye for å systematisere ledelsen i kriminalomsorgen. En av de sentrale lederne uttalte det slik:

Ole Ingstrup var veldig opptatt av visjon – hvor skal vi. Det skjedde en organisasjonsutvikling på 1990-tallet som var viktig. Tanken om regionene kom på denne tiden, felles ledelse for fengsel og friomsorg, faglig sett var det fokus på kognitive programmer, som er noe reversert i dag. Men det var i tiden og Ingstrup var opptatt av dette.

Informanten sier videre at «NPM-modellen førte til at effektivitetskravene og resultatmålene ble tydeligere. Det førte til at vi fikk fart på friomsorgen, med alternative straffer som ND²⁹, EK³⁰ og samfunnsstraff».

Mange av lederne fra den tiden hadde vært på seminar med Ole Ingstrup på 1990- og 2000-tallet, (også flere av informantene). Han hadde også stor påvirkning på både sentral og lokal ledelse. Lederne fikk målstyringskompetanse og hans teorier påvirket blant annet til organiseringen av kriminalomsorgen på 2000-tallet. På tross av hans store innflytelse på den tiden er ikke de yngre lederne kjent med hans teorier i dag, men sannsynligvis er det innarbeidet i tenkemåten.

Skjønt begrepet NPM er lite brukt, uttrykkes det mer indirekte i ulike rammeforståelser i kriminalomsorgen, og det er også mer innvevd i de politiske kravene som synes sentrale.

Men andre spor er lett å finne. Endringen i kriminalomsorgen fra da Stortingsmelding 37 (2007 – 2008) kom til i dag er merkbar. Stortingsmeldingen har kun små henvisninger til styring, organisering og ledelse, men er svært fagtung i forhold til rehabiliterende virksomhet i kriminalomsorgen så vel som forpliktende samarbeid med andre etater, som NAV, utdannings- og helseetaten. I dag er fokuset dreid over til effektivisering, sikkerhet, omorganisering og juss.

Særlig etter regjeringsskiftet og i løpet av andre perioden til nåværende regjeringen, kan det synes som at den nyliberalistiske ideologien og tilretteleggingen har fått et enda sterkere feste,

²⁸ Programmer i kriminalomsorgen er kognitive gruppesamtaler, utvikles for innsatte i ulike temaer som vold, rus, barn og foreldrerollen, osv.

²⁹ ND er forkortelse for Narkotikadomstol

³⁰ EK er forkortelse for elektronisk kontroll, det vil si hjemmesoning med fotlenke

gjennom Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen). Regjeringen tvinger offentlig sektor til omfattende omstruktureringer for å kutte budsjettene. Tidligere politikk, institusjoner, regler og praksis oppfattes som passive, reaktive og det er en oppgave å gjøre dem aktive og skapende. Tidligere kjerneverdier i offentlig sektor er på vei til å endres. Kjerneverdiene i offentlig sektor skal være målrettethet og nøysom, rettferdig, forpliktende, robust og motstandsdyktig, noe Tranøy problematiserer i boken «Global Økonomi, Krise og Politisk styring» og stiller kritisk spørsmål om NPM kan ivareta slike verdier. (Tranøy, Claes, & Hveem, 2012) . Det kan synes om Tranøys formulering «Markedets makt over sinnene» (Tranøy, 2007) og begrepet «Konkurrencestaten» til O.K. Pedersen (2011) er befestet. I forhold til fangebehandlingen kan man stille seg spørsmål om «What Works» heller skulle stilles som «What Hurts», sier Hammerlin (2018 in print)

I dag som tidligere er det stor bevissthet på målsetninger og målarbeid, innrapporteringer og krav i kriminalomsorgen. Metodene for å nå målene er forskjellige, både måten lederne forstår målarbeidet på og språk for hvordan de beskriver målarbeidet arter seg forskjellig. Som jeg tidligere har beskrevet er Balansert Målstyring en av de andre metodene som benyttes. Det skulle på begynnelsen av 2000-tallet implementeres i alle fengslene i Region øst. Det ble lagt inn store ressurser i både programvaren og opplæringen. Fengslene hadde store samlinger for å gjøre seg bruk av metoden, og legge inn relevante mål. Resultatet uteble av flere grunner. Noen av disse er tidligere formidlet i kapitel 6. Her skal bare tilføyes noen ytterligere poeng. For det første ble verken programansvarlige eller fengselsleder fulgt opp fra regionsledelsen. Interessen for programmet varierte mellom de ulike lederne, og det var tekniske problemer. Fengslene hadde lagt inn alt for mange mål under hvert tema og det var ingen som husket verken visjon, styringsparameter eller mål, og da heller ikke tiltakene. Hele programmet «rant ut i sanden» for de fleste fengslene. En annen årsak var at BMS-styringsverktøyet var dyrt og at dataprogrammene i Kriminalomsorgen etter hvert ble styrt fra sentralt hold. Det er nærmest umulig å implementere et stort dataverktøy som ikke støttes av Kriminalomsorgen. En av lederne som tidligere benyttet BMS, har gått over til et egenutviklet dataprogram for å legge strategiske planer.

Noen fengselslederne har en fast metode og målstyringsverktøy, mens de andre har utviklet sin egen metode og styringsform. Fengselslederne i to av fengslene har faste «målmøter» med sine ledere, mens de andre tar målene opp på ledermøtene. Alle fengslene har egne mål for sin drift i tillegg til de sentrale målene som beskrives i oppdragsbrevet. Måten målarbeidet foregår på er nokså forskjellig ikke minst fordi fengslenes arbeidsområder kan være svært forskjellige. For det første en prosedyre for å sette mål forskjellige og ikke minst hvordan man følger dem opp og evaluerer arbeidet. I ett av fengslene leverer alle lederne mål for sitt ansvarsområde og de må rapportere status for måloppnåelse på faste møter. Så systematisk er det ikke alle som er. Noen fengselsledere er fornøyde når de stadfester hvilke mål som er viktige for kommende periode, i tillegg til det som kommer i tildelingsbrevet.

I ett av fengslene møtes et utvalg av lederne i «Lederforum» der de diskuterer de prinsipielle sidene ved fengselsdriften, så setter ledergruppa målene i etterkant. «Vi har to seminarer i året og fem halve dager i tillegg. Det er seminarene som det viktigste. Da gir man seg tid til å diskutere de grunnleggende spørsmål». Kravet om å nå målene sine er her så klart at det skjerper lederens fokus. Her har de et tydelig system på å holde målene levende. Lederen i dette fengslet sier at de løser det ved å ha jevnlig resultatrapporteringsmøter. Samtidig er ansvaret delegert til de øvrige lederne, og han sier at han ikke vet hvordan førstebetjenter og mellomlederne melder inn status. «Det varierer fra linje til linje hvordan de gjør dette, og jeg legger meg ikke inn i hvordan de gjør det».

Alle fengselslederne har langsiktige planer og strategier. I to av fengslene hadde de laget svært langsiktige planer og strategier, opp til 15 år fram. Det er også forskjell mellom regionene for hvordan de lager strategier og planer. I noen regioner har hver enkelt enhetsleder ansvar for planverket i sin virksomhet, mens i andre regioner ligger planarbeidet i større grad til regionsledelsen. Dette er også en forskjell som Difi tar opp i evalueringen av kriminalomsorgen (Difi rapport 2017:8, 2017). Noen har også laget ulike faglige plattformer, som lederplattform.

Fengslene med den virksomhetsteoretiske plattformen, som gjennomsyrrer hele den lokale organisasjon, fører til en sterk verdibasert ledelse av fengslet. Alle målene er i tråd med virksomhetsteorien, og målene er tuftet på løslatelsesprosessen og at innsatte i fengslet skal være godt rustet ved løslatelse.

Som en foreløpig oppsummering kan det slås fast at målarbeid krever høy lederbevissthet og høy grad av lederatferd. Alle lederne har både kortsiktige og langsiktige mål, men de har forskjellige metoder for å bearbeide dette. Det kan se ut som de anstaltene med mest systematisk arbeid, og dokumenterte målsettinger har større prosesser i hele ledergruppene enn de fengslene som ikke har det. Det er mye kompetanseutvikling i et systematisk målarbeid, noe som disse anstaltene bærer preg av. Det er variasjoner på hvordan lederne i fengslene velger å lede sitt fengsel, hvilket metodiske fokus de har, hvordan de utvikler fengslet og hvordan de organiserer og fordeler arbeid mellom lederne og fagpersonalet i fengslet. Dette bekreftes av Difi som skriver at ledere fra både justisdepartementet og direktoratet mener at praksis og oppbygging av organisasjonen på både regionalt og lokalt plan har utviklet seg i helt forskjellig retning. Det er forskjellig praksis mellom regionskontorene og mellom enhetene. Mange ledere har benyttet sine egne metoder og erfaring for å bygge opp ledergruppen og lederarbeidet i sin enhet. Dette kritiseres i evalueringen av Kriminalomsorgen som ble foretatt av Difi 2017. Ytre etat er positive til regionene, men det er likevel «en utbredt oppfatning at regionene er ulike og at praksis varierer». (Difi rapport 2017:8, 2017).

Den tidligere ekspedisjonssjef Lund-Isaksens kritikk av at det er «for mye privat» i kriminalomsorgen kan synes å være en aktuell problemstilling også i dag. Det var og muligens er alt for mange privatpraktiserende ute i fengslene. Det er nærmest umulig å endre, og kultur og handlingsmønster kapsler, seg også i dag som tidligere. Inn under beskyttelse av enkelte karismatiske formelle ledere, men også uformelle aktører. Autonomi er viktig men i hvilken grad og på hvilken måte kan den bli for toneangivende i lys av de mer generelle føringene.

Men, hvordan kan målstyring være lederutviklende? En av anstaltene jeg studerte er et godt eksempel på hvordan det kan gjøres i praksis.

Målstyring som lederutvikling

Fengselslederen i et av fengslene legger langsiktige planer sammen med sin ledergruppe, ut fra de overordnede sentrale målene. Han er i tillegg opptatt av å bygge opp god lederkompetanse og kultur i sin anstalt. Han kommuniserer til sine mellomledere hvor viktig det er å spille mot samme mål, og at man må få med majoriteten av de ansatte og ikke minst de uformelle lederne for å få dette til.

I forbindelse med mine intervjuer ble jeg invitert til dette to dagers målseminaret i mars 2015. Til stede på møtet var fengselsleder, toppledelsen i fengslet med konsulenter, avdelingsledere, operative ledere, fagforeninger og vernetjenesten. I tillegg var ledere for de innleide tjenestene til stede.

Fengselsleder ønsker velkommen til målseminaret og går gjennom hva som skal foregå gjennom dagene. Målet er å gå fra strategi til detalj. Han presenterer gangen i dokumentasjon som er viktig for lederne å kjenne til: For det første hvilke førende strategier som er gjeldende og hvilke førende mål og resultatstyring de har å forholde seg til inneværende år. Her kommer tildelingsbrevet, stortingsmeldinger og nye sentrale strategier og instruksjoner.

Han minner om straffegjennomføringslovens og andre lovers relevans for ledelse, hvilke kontrollinstanser, som tilsyn, og kontroller som finnes. Verdigrunnlaget for kriminalomsorgen er også sentralt.

Fengselslederen går videre gjennom kriminalomsorgens virksomhetsstrategi 2014 - 2018.

Han går også gjennom kapasitetsplanen og nye strategiplaner, og legger vekt på at dette er KDIs forventninger til hva fengslet skal fokusere på. I tillegg er det krav fra Arbeidstilsynet, Sivilombudsmannen, Mattilsynet, krav til datalagring osv. Det er forventet av internkontrollen at alt blir godt dokumentert, at vi følger regler for økonomiske og budsjettmessige føringene.

Videre går han over til oppdragsbrevet fra regionen. Her kommer årlige mål og forventninger om resultat. Han er opptatt av at man i praksis må gå fra strategi til målvalg. Avdelingene går i grupper

for å jobbe med de målene de mener det skal jobbes videre med. Målene må knyttes til suksessfaktorer.

Etter min mening er dette et godt eksempel på hvordan lederen driver lederutvikling i egen enhet. Lederen bruker målstyring, innrapporteringer og evalueringer for å utvikle ledergruppen sin, holde dem orientert og sørge for at de er kjent med og bevisst sitt ansvarsområde. Han sørger for at ledere på alle nivå i sin enhet får kompetanse om viktige styringsdokumenter som gjelder, samtidig som han får formidlet hvilke mål som er forventet at de skal nå.

6.4.4 Omstilling

Endringene i kriminalomsorgen krever uten tvil ny kompetanse hos lederne, blant annet omstillingskompetanse, men også kommunikasjonskompetanse og sist men ikke minst forståelse av hva som er i ferd med å skje på arbeidsplassen og hvilken betydning det har.

Jeg har tidligere også antydnet hvordan den markedsliberale politikken til dagens regjering påvirker offentlig etat. Det hevdes at sentrale krefter går inn for privatisering av offentlig sektor fordi den synes å være for stor, ineffektiv og dårlig ledet (Busch, T; Johnsen, E; Vanbo J, 2012). De viser fire krav som fører til en utvikling bort fra tradisjonell offentlig administrasjon.

For det første er det et krav om effektivisering. En av regjeringens hovedmålsettinger er å effektivisere og nedskjære offentlig sektor, noe som har pågått over flere år. Et uttrykk for det var blant annet å kartlegge tidstyver³¹ i 2016, noe som fortsatte med ABE-reformen i 2017 og videre inn i 2018. For kriminalomsorgen kan dette medføre store organisatoriske omstillinger. Regionsnivået kan bli fjernet, det medfører at enhetene blir slått sammen fra 57 til 14 enheter. Forslag om hvordan dette skal foregå skal inn til Stortinget i overgangen mars til april. Det kommer til å påvirke alle lederne på alle nivå, men fortsatt vet ingen hvordan det vil bli til slutt. Som det står i Difis rapport «Det vil si at flere av dagens ledere av fengsel og friomsorgskontor vil miste enkelte fullmakter». Lederne trenger kompetanse på omstilling.

For det andre er kravet om nedskjæringer og desentralisering (Busch, Johnsen, & Vanebo, Økonomistyring i det offentlige, 2012). Det er krav om å konkurranseutsette arbeid ved anbud. Det er i dag etablert strenge regler for innkjøp av varer og tjenester i staten. Det kan virke som en kontradiksjon at det er krav til å inngå rammeavtaler med private aktører som fordyrer innkjøpene i anstaltene, samtidig som man er pålagt å spare penger. Lederne trenger kompetanse om økonomistyring.

For det tredje skal det fokuseres på "The Search of Excellence" (Busch, Johnsen, & Vanebo, Økonomistyring i det offentlige, 2012). I kriminalomsorgen er "What-Works" et viktig spor. Helt fra 1980- og 1990-tallet å gjøre etaten lærende og kunnskapsbasert. Dette kom for fullt på 2000-tallet og er fortsatt viktig i dag. Det ble lagt stor vekt på evidensbasert forskning som grunnlag for metodene som skulle brukes i fengsel. Dette er en forskningsmessig strategi som kan føre til en forskningsmessig svekkelse m.h.t mangfold, (Hammerlin 2008, 2015, 2018). Lederne trenger bred fagkompetanse.

Til slutt viser forfatterne, Busch, Johnsen, & Vanebo (2012) til serviceledelse med økt fokus på brukeren. Det skal bygges et klart verdifundament og legitimitet i organisasjonen. Det er flere brukergrupper, på den ene siden de innsatte, og på den andre er det ulike aktører som har forskjellige oppgaver i systemet, både internt og eksternt. Det er et spørsmål om kontaktutvalgene, som er de innsattes faste møte med fengselsledelsen, utnyttes godt nok. For det andre er det et spørsmål om brukerorganisasjonene og de frivillige organisasjonene blir hørt i viktige saker om utvikling i kriminalomsorgen. Andre brukergrupper er pårørende, politi, advokater, og andre i møte med fengselet. Direktoratet har blitt opptatt av dette, og det har vært ett seminar om brukerfokus, der representanter fra både brukergruppe, frivillige og samarbeidspartnere har sittet i panelet. Lederne i fengslene har ansvar for å tilrettelegge på best måte for alle de som kommer i kontakt med fengslet.

³¹ Et uttrykk som er innarbeidet i offentlig sektor

Lederne trenger kommunikasjonskompetanse og kompetanse om organisering av systemer og sosiomaterialitet i institusjonen.

Hvis tesen om at kriminalomsorgen som offentlig organisasjon er ineffektiv og dårlig ledet bør man ikke da styrke lederne? Lederne møter en tøff hverdag preget av nedskjæringer, krav om effektivisering, strenge innkjøpskrav, med usikker framtid for seg selv og sitt personale. Har de god nok kompetanse på alle felt for å møte utfordringene? I tillegg har de dårlig tid, noe jeg skal komme inn på i neste kapittel der jeg tar opp ulike sider ved lederhverdagen som hindrer eller muliggjør lederne å utvikle sine medarbeider og seg selv.

6.5 Hva hemmer lederutvikling og hva muliggjør den

6.5.1 «Mye å gjøre» - tidsstyring og prioriteringer

Informantene i min studie stemmer godt over ens med andre studier. Flere av informantenes innspill aktualiserer også det H. Mintzberg beskriver i artikkelen «The Managers Job; folklore and Fact» at lederens oppgaver som planlegging, organisering, koordinering og kontroll (Mintzberg, 2015/1975). Dette er begreper som har «dominert vokabularet innen ledelse siden den franske industrimannen Henry Fayol introduserte dem i 1916» sier han og at det «forteller lite om hva ledere egentlig gjør» (Mintzberg, 2015/1975, s. 39). Mintzbergs studie viser at lederne har liten tid til dette, noe som bekreftes av andre studier skriver han i samme artikkel «Lederne arbeider i et ubarmhjertig tempo, at aktivitetene deres kjennetegnes av at de er ustabile og skiftende, at de mangler kontinuitet, og at de er sterkt handlingsorientert og lite reflekterende» (Mintzberg, Henry, 2015/1975). Dette bekreftes av min studie, der lederne uttrykker at de sliter med å finne tid til det de opplever som viktige lederoppgaver, og at administrative oppgaver tar mye tid.

Arbeidsdagen er oppstykket i en rekke aktiviteter, skriver Mintzberg videre. I en av studie av 56 formenn viste at de hadde gjennomsnittlig 583 aktiviteter i løpet av en arbeidsdag. De fleste aktivitetene varte mindre enn ett minutt og bare 10 % varte i en time eller mer (Mintzberg, 2015/1975). En studie av Colbjørnsen, Drake & Haukedal i 2001 viser tilsvarende at gjennomsnittlig arbeidsuke for ledere var 47 timer og at 40% av lederne arbeidet mer en 50 timer i uken (Hellesøy, 2004). Dette bekreftes av lederne jeg snakket med. Under intervjuene undret flere seg over at de ikke helt kan si hva de vanligvis gjorde i løpet av en dag. Det er ofte preget at tusen små udefinierbare ting som man ikke husker helt i etterkant. Det kan være en samtale med fagforeningene for å fastsette lønn, vernetjenesten for å sette i gang en vernerunde, veilede en mellomleder, ta telefoner til samarbeidspartnere eller en fangesak som krever et vedtak. Enda mer diffust er alle samtalene i korridorene, noen som stikker hodet inn for å spørre om noe, telefoner, eposter, lage plan for et møte. Listen kan bli utømmelig. Det er alle de små tingene som dukker opp uten at det er planlagt inn i løpet av dagen. Dette gjenspeiler i stor grad det mine informanter også sier. Flere av lederne sier at de har egne system for å beholde overblikk og kontroll over alle oppgavene de skal huske, eller en leder som sier at dagen som regel ikke blir som først tenkt.

I den tidligere refererte boken «Politiledelse» viser forfatteren, Runde Glomseth også til en undersøkelse blant 70 politiledere, der de så på forholdet mellom ledelse som er forventet, praktisert og ideell. De skilte da mellom faglig ledelse, administrativ ledelse, personalledelse og strategisk ledelse. I studien så man på forventninger til lederen i stillingsinstrukser, utlysningstekster og i personalgruppa. Videre hvor mye tid de faktisk brukte på hvert område, og til slutt hva som var det ideelle. Resultatene viste at prioriteringene lederne foretok skilte seg både fra forventede og ideelle prioriteringer (Glomseth, 2015). Det viste seg at lederne først og fremst brukte tid på å praktisere administrativ ledelse på tross av at det både forventet og ideelt sett skulle prioriteres nederst. Personalledelse som man kunne forvente at skulle ligge øverst på prioriteringslisten, kom som nr to (Glomseth, 2015) og minst tid på strategisk ledelse, altså ble det utført mer styring enn ledelse.

Også i min studie gir lederne inntrykk av dårlig tid og at praktiske administrative oppgaver tar mye av tiden deres. Uansett hvordan fengslene var organisert var dette et gjentakende fenomen. Det er ikke overaskende, for det er et tema som også ofte presenteres i ledelse- og organisasjonsteorier. Spørsmålet er hvordan dette påvirker utvikling av fengslet, ledergruppen og dem selv?

Informantene mener at viktige lederoppgaver er å veilede og utvikle mellomlederne sine, og samtidig bruke tid til strategisk og organisatoriske planlegging og handling. "Jeg er ingen god leder" sier en av lederne. Han synes at han fikk brukt for lite tid til å utvikle personalet og ledelsen i fengslet sitt. Hans nestleder derimot sier at denne lederen leder hele organisasjonen framover med sine visjoner. «Det er aldri tvil om hvor vi skal og hvilke verdier som gjelder», sier hun.

Ett par av lederne sier også at de har dårlig samvittighet fordi de synes de forsømmer viktige sider ved å være leder. De fleste lederne har også mye skrivearbeid, noe en del av lederne gir inntrykk av at de skyver til etter arbeidstid. «Skrivearbeid foregår ofte på kveld og helg for min del» er utsagn lederne kommer med. «Dagene går mest med til praktiske ting, og møter». Mange ledere bruker altså fritid, eller sitter utover vanlig arbeidstid for å skrive eller gjøre planleggingsarbeid. Hverdagen går med på mye kontakt med medarbeiderne, svare på mange praktiske spørsmål, løse små og store saker som krever rask oppmerksomhet. Det er et høyt tempo, og alle gir uttrykk for at de har mange saker som skal tas stilling til samtidig. Dette bekreftes av en leder som sier han er glad for at han har lang reisevei. Det gjør at han får tid til refleksjon og planlegging.

Det er nettopp denne tiden til å lede, bestemme, tenke gjennom saker og ting som det ofte skorter på. Det skulle jeg ønske at jeg hadde mer tid til. Tid til planlegging og se de store linjene. Og kunne klare å trekke sammen tråder, gjøre analyser og evalueringer. Og alt det der. Det bare strekker ikke dagen til. Men jeg trøster meg med at dette med daglig veiledning og tilbakemeldinger også er å utøve ledelse.

Hellesøy (2004) beskriver typiske lederatferd ved at "Ledere føler ofte plikt til å utføre en stor mengde arbeid så raskt som mulig, har lite fritid, tar sjelden pauser og tenker mye på jobben i fritiden" (Hellesøy, 2004). Lederne må følge godt med på informasjon, instruksjoner, veiledere og brev fra KDI og regionen. I tillegg er det en del forskningsrapporter eller artikler en bør lese.

Alle informantene sier at de bruker mye tid på møter, men de sier også at møtene er sentrale. Mye bestemmes her og det er en viktig arena for utvikling av fengslet og for ledelsen av fengslet. Noen sier at kvaliteten på møtene kan bli bedre, at de kan bli bedre strukturert, være forberedt og gjennomført mer ryddig. Alt i alt mener lederne likevel at møtene har en viktig funksjon for å koordinere arbeidet, en viktig arena for avklaringer og sørge for at viktig informasjon blir gitt videre.

I kriminalomsorgen prioriteres innsattsaker eller saker som kommer opp der og da. Det er en kjensgjerning at dess bedre planlegging, standarder og rutiner, dess færre uforutsette saker kommer opp. Likevel sier lederne jeg har intervjuet at uansett hvor mye det er planlagt så skjer det saker de ikke hadde tenkt på. Det er logisk fordi en del innsatte har store problemer og på mange måter utfordrende krav og store behov.

Det har pågått en stor kampanje i staten for å finne tidstyver og gjøre noe med dem. Enhetene har innrapportert tidstyver gjennom hele 2016 og 2017. Dette arbeidet er en del av ABE-reformen som nå pågår i de statlige etatene. Det er usikkert om dette har hatt noen effekt, men individuelt sett har mange av mine informanter på eget initiativ jobbet mye med å organisere arbeidet sitt og for sine medarbeidere slik at tiden blir utnyttet best mulig.

Det er imidlertid et spørsmål om hvor langsiktige planene skal være. Busch og Vanebo (2000) beskriver i boken "Organisasjon, ledelse og motivasjon" forskjellige lederroller ut fra hvilken situasjon organisasjonen og ledelsen er i. De skiller grovt mellom driftsledelse som for det meste forholder seg til den daglige situasjonen, tilpasningsledelse som forholder seg til ytre endringer som påvirker organisasjonen, og til slutt utviklingsledelse, som er en mer strategisk form. De beskriver en hverdags situasjon for de fleste ledere som har oppmerksomheten rettet en rekke problemer som må løses, og at mange ledere føler at all oppmerksomhet går til å løse slike problem. "Driftssituasjonen

krever alle ressurser fra ledelsen, og det blir liten tid til tilpasnings- og utviklingsoppgavene” (Busch; Vanebo, 2000, s. 284).

Alle lederne jeg snakket med ønsket å involvere personalet i større grad, men på grunn av tidspress og at det har økonomiske og sikkerhetsmessige konsekvenser for en turnusorganisasjon begrenses dette til et lavere nivå enn ønsket i fengslene. Fengselsbetjentene og de operative lederne i avdeling er bundet av faste rutiner og oppgaver, og må erstattes av vikar i de tilfellene de tas ut av tallet. Det medfører større belastning for organisasjonen enn i de tilfeller man tar ut kontorpersonale, ledere eller fagpersoner som har større fleksibilitet og mulighet for styre sin tid. Slik sett begrenser den økonomiske situasjonen muligheten for viktig medbestemmelse på arbeidsplassen.

Forventninger til hva man skal rekke er stor, både fra under og overordnet, men særlig i forhold til sin egen ledelse. Særlig går det ut over kompetanseutvikling, både for personalgruppa, ledergruppa og lederen selv.

6.5.2 Økonomiens påvirkning på utvikling av ledelse

For å gjenta et viktig poeng også i denne sammenhengen: Økonomi kan både hemme og fremme utvikling av organisasjon og ledelse. Siden 1990-tallet og i sterk grad under nåværende regjering, er det som påpekt tidligere, en tydelige dreining mot en mer økonomisk og effektiviserende kriminalomsorg. Ledere fra både sentralt og lokalt hold har uttrykt bekymring for at fokuset har kommet for langt bort fra en av kjerneoppgavene, å legge til rette for rehabilitering.

Hvert år kommer lederne tilbake til enhetene fra sentrale ledermøter med nye effektiviseringstiltak og færre ressurser å fordele. Det meste av midlene går til lønn, husleie, mat og strøm. Det er en utfordrende lederoppgave å bruke midlene på en måte som fremmer godt arbeidsmiljø, tar vare på bygningene og de materielle behovene og samtidig sørger for gode betingelser for innsatte under soning og det faglige løslatelsesarbeidet.

Siden 2013 har det vært kuttet til sammen 150 millioner kroner i kriminalomsorgen. Bare i år har det ført til en rekke problemer på praksisfeltet, men likevel skal det ytterligere kuttet med 45 millioner kroner i etaten. Nå slår også Kriminalomsorgen (KDI) alarm «Det virker som den meget anstrengte budsjettsituasjonen for 2018 utvikler seg til å bli tilnærmet uhåndterlig», skriver direktoratsdirektør Marianne Vollan i et intervju med Romerikets blad (NTB Romerikes blad, 2017). Fagforeningene har lenge vært kritiske til kuttene og mener at budsjettkuttene nå går på bekostning av sikkerheten og kvaliteten på det fengselsfaglige arbeidet. «De ansatte i norske fengsler har i årevis varslet om en farlig lav bemanning».– «Vi er nede på et nivå der vi så vidt kan opprettholde sikkerheten. Det betyr mer innlåsing og mindre kontakt med de innsatte. Det er kritisk nå», sier assisterende regiondirektør Ketil Schreiner Evjen i Kriminalomsorgen region vest (NTB - i Romerikes blad, 2017).

Dette påvirker ledere og lederutviklingen på to måter. For det første fordi nedskjæringene i fengslene fordrer mer nedtoning av omsorgs- og innholds faglig arbeid. Konsekvensene kan bli innlåsing av innsatte, noe som får konsekvenser for fangebehandlingen. For det andre får ikke de innsatte den faglige tilretteleggingen de trenger for et kriminalitetsfritt liv. Dette svekker både kvaliteten og omsorgsarbeidet. En mangelfull rehabilitering kan føre til mer kriminalitet og flere ofre. I fengslene merkes en økning av vold, psykisk syke, selvskade og selvmordsproblematikk. Det kan til slutt medføre en situasjon der lederne bruker mer tid på brannslukning enn utvikling av fengslene, langs mindre ledergruppene. Ledere jeg har vært i kontakt med i det siste sagt at de har behov for mer kompetanse om økonomisk styring i en økonomisk krevende tid.

6.5.3 Krav og forventning til lederne

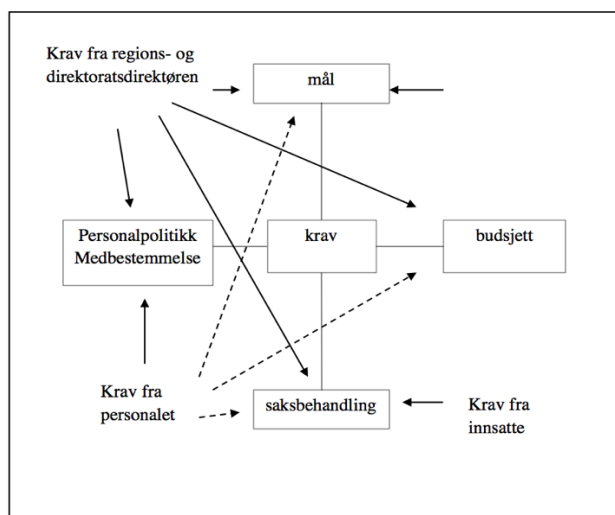
Ledelse i staten er en kompleks oppgave. ”Fordi den er differensiert krever den også et differensiert lederskap (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2008) Hvorfor skal vi ha ledelse? Er det for å fylle det hierarkiske systemet? Eller å skape orden? Hva skal lederne gjøre – hvilke sentrale krav er det til lederne i kriminalomsorgen? Kompleksiteten i lederskapet er ikke mindre i kriminalomsorgen.

Lederne i kriminalomsorgen skal sørge for

- riktig saksbehandling og fatte riktige vedtak
- å overholde budsjetttrammene
- å nå de målene sentrale myndigheter har satt
- å ha en personalpolitikk i tråd med hovedavtalen i staten og i tråd med generelle arbeidsbestemmelser.

Lederne opplever at kravene kommer fra ulike hold – og ofte motstridende i lys av fengselssystemets ulike funksjoner og ideologiske pilarer. Dernest krever personalet medbestemmelse. Innsatte har krav på rettferdig, forutsigbar og riktig saksbehandling. I dette ligger også rehabilitering og sikkerhet. Sentral ledelse krever at man holder et nedjustert budsjett på bakgrunn av tildelingene. De er også opptatt av å nå best mulig resultater, innenfor den rammen som er gitt, på en forsvarlig måte i forhold til innsattes og personalets krav (se modell). Ledere skal også begeistre, skape entusiasme og et ønske blant medarbeiderne om å oppnå målene som er satt, men i et fengselssystem som stadig må beklippe ressursene til rehabiliteringsarbeidet kan det å skape entusiasme være vanskelig. Fengselsarbeid er langsomt og gjentakende i den form at uansett når en innsatt løslates til bolig, nettverk, skole og alle andre tiltak man har klart å opprette, blir det fort glemte. Det er lett å glemme de som klarer seg bra, og kun se de som kommer tilbake. Residivene er ikke en motiverende faktor i arbeidet. Arbeidet kan føles meningsløst og gjentakende. Dersom man ikke viser til resultatene for de gode løslatelsene, at innsatte ikke kommer tilbake i fengselet og de gode tiltakene mens de soner, vil motivasjonen til personalet falle og i verste fall bli desillusjonerte og kyniske. Det er leders ansvar at ikke dette får skje. Derfor er det viktig at lederne har fokus på å motivere og begeistre like mye som å ha orden og rutiner i organisasjonen.

Modellen under viser forholdene mellom de ulike kravstrukturene. Sentral ledelse i region og KDI krever at målene nås, korrekt saksbehandlingen, møter personalets krav og holder budsjettet. Det samme krever de ansatte, med særlig sterke krav til personalpolitiske saker. De innsatte bryr seg i liten grad om budsjett og målsetninger, men er svært opptatt av korrekt saksbehandling. Det gjelder også når sikkerhetskravene blir så rigide at omsorgs- og rehabiliteringsarbeidet svekkes.



TABELL 12: KRAVSTRUKTUR I KRIMINALOMSORGEN, EN ENKEL MODELL (EGENUTVIKLET MODELL)

Kravet kan sees på to måter. Det første perspektivet er at god ledelse er knyttet til god personalledelse. Det er lederens rolle som omsorgsperson som er i fokus. En leder som bryr seg er her en god leder. Men er det nok å ha fornøyde medarbeidere for å kalle noe god ledelse?

En annen måte å se på ledelse er at god ledelse gir en veldrevet organisasjon. Disse lederne er ikke nødvendigvis ledere som er opptatt av personalet sitt, og selv en helsefarlig sjef kan være en god organisasjonsleder.

Det er en rekke krav og forventninger til lederne. På den ene siden er det krav om effektivitet. Lederne må vite hvilke faktorer som motiverer ansatte til å gjøre sitt beste, men også hvordan de skal korrigere ansatte når de ikke gjør det. Det er også krav om synlighet og tydelighet. Lederne i studien viser ulike oppfatninger av hva de legger i begrepene. Noen er av den gamle skolen som ønsker å være ledere som beveger seg mye ute i praksisfeltet, og andre er mindre operative og mer opptatt av å være tydelige gjennom måten de utøver lederskap på for eksempel i form av oppfølging av mellomlederne, kommuniserer klare mål og forventninger og måten de etterspør resultatene på. Det er derfor et klart krav om god kommunikasjonsferdigheter. Det har vært stort fokus på de vanskelige og korrigerende samtaler, men lite fokus på ferdigheter i å begeistre, motivere og få medarbeidere til å ville yte mer.

Kravene til lederne mine kommer både ovenfra og nedenfra, men også krav fra andre ledere på samme nivå. Det vanskeligste informantene i studien gav uttrykk for, er utydelige forventninger ovenfra. Lederne opplever tydelige forventninger og krav fra sine nærmeste medarbeidere og i anstalten for øvrig. Dette merker de både individuelt og som gruppe, men de viser samtidig en betydelig usikkerhet om hva den sentrale ledelsen mener om godt lederskap ute i anstaltene .

Kort oppsummert kan en si at lederne har mange krav og forventninger rettet mot seg, men det paradoksale er at det ikke er krav om kompetanse for å møte dem. Det er heller ikke krav til lederne om å tilegne seg sentrale styringsverktøy, det forutsettes at de gjør det kanskje, men det kreves ikke. Informantene fra sentralt hold viser også forskjellig fokus når de oppsummerer hvilke forventninger de har til de lokale lederne. Dette er noe som kanskje ville være et godt utgangspunkt i en ledelsesutvikling, noe jeg vil komme inn på i de neste kapitlene.

6.6 Utdanningsnivået

Spørsmålet er hvilken kompetanse lederne på de forskjellige ledelsesnivåene bør ha for å utøve kompetent og effektiv ledelse i kriminalomsorgen. «Ansett eller utvikle ledere som behersker visjonsorientert ledelse (gir mening til arbeidet), som støtter medarbeideres målforståelse (fokus på arbeidsoppgavene) og som særlig er relasjonsorienterte (støtter og utvikler de som faktisk gjør jobben)» sier professor Øyvind L. Martinsen ved BI (Martinsen, 2018). Difi understreker at en tydeligere etatsledelse og styring vil være nødvendig for å løse flere av hovedutfordringene etaten står overfor, uavhengig av strukturendringer (Difi rapport 2017:8, 2017). Dette er to av flere uttalelser om hva ledere i offentlige organisasjoner står ovenfor. Kriminalomsorgen skiller seg også fra andre offentlige organisasjoner, som for eksempel sykehussektoren eller skolesektoren ved å være en del av samfunnets maktapparat og straffereaksjonskjeden. Det fordrer en egen kompetanse av lederne.

Her er en matrise over ulike arbeidsområder en leder i kriminalomsorgen har, og hvilke områder lederen bør ha eller tilegne seg kompetanse om:

Ledere må ha organisatoriske ferdigheter og kunnskaper om:	Lederen må ha faglig kompetanse om:	Lederen må fremme etiske ferdigheter:	Lederen skal ha kompetanse til å lede arbeidsprosesser:
Administrasjon Virksomhetsstyring Strategi Budsjettstyring HR-ledelse Kompetanseledelse	Arbeidsprosessen Arbeidsmetodene Teknologien	Nøytralitet Upartiskhet Rettsikkerhet	Prioritere Organisere Lede
Lede i helhet og deler	Bruke ressurser og kompetanse	Etikk skal prege beslutningene	Sørge for at kompetanse og teknologi spille sammen
"det store og det lille fellesskapet" ³²	Lowverk Instrukser Rundskriv Planer Kvalitetskrav		Kunne skifte fra strategisk til operativ beredskapsledelse

TABELL 13: MODELL SOM VISER HVILKE KUNNSKAPER EN LEDER I KRIMINALOMSORGEN BØR BEHERSKE PÅ ULIKE ARBEIDSFELT (EGEN MODELL)

En leder i fengslet må beherske strategisk ledelse, fagledelse og personalledelse. I en kritisk situasjon blir han eller hun beredskapsleder. Dette er helt forskjellige ledelsesformer som krever forskjellig kompetanse og utøvelse. Byråkratisk praksis er instrumentell og rasjonell. I overgangen til operativ ledelse må lederen må gå fra daglig ledelse til aksjonsledelse og kommandoledelse. Ofte skjer dette med minimum av tid og de færreste har erfaring eller kunnskap med dette. Det er også forskjell på de med fengselsfaglig kompetanse og de med annen høyere utdanning. Derfor må ledelsen i fengslene forberede og øve på slike situasjoner. Det er tilbud om kurs i stab og beredskapsarbeid på Krus, men det er frivillig å delta og mange sender kun sikkerhetssjefen, som ofte er fengselsutdannet, på disse kursene. For å få en optimal effekt av kurset burde hele ledergruppen gå på kurset samtidig.

Vi vet at ledere i kriminalomsorgen innehar ulik formell kompetanse, så vel som ulik erfaring. Av fengselslederne hadde alle høyere utdanning. Av de assisterende var det flere med etatsutdanning og av inspektørene har de fleste etatsutdanning. Alle hadde lang erfaring i kriminalomsorgen, og mange over 20 år. Derfor har alle gjennomgått ulike former for lederopplæring i løpet av den tiden de har vært ledere. Det er forskjell mellom de yngre og eldre lederne. De yngre lederne har i mange tilfeller mer formell utdanning mens de eldre har lang ledererfaring, selv om bildet ikke er entydig. Jo høyere man kommer i lederhierarkiet desto høyere utdanning har lederne. Flere fengselsledere nå har høyere utdanning fra universitet og høyskoler, men det er også noen med fengselsfaglig utdanning som har gått i gradene. Mange av informantene har tatt tilleggsutdanning, og det er særlig de øverste lederne og de yngre lederne som har tilleggsutdanning uavhengig hvilken grunnutdanning de har. Alle har gått på lederutviklingskurset LUP, som jeg kommer tilbake til. Ut over det har lederutviklingen vært en privat aktivitet, gjerne foregått i fritiden. Av erfaring så har flere vært ledere i flere fengsel og flere av informantene har vært i Kriminalomsorgen i over 30 år.

Leder i Politiets Fellesforbund, Sigve Bolstad mener at ledelse burde vært et fag også i politiet slik det er andre steder i samfunnet. De har et opplæringsprogram i samarbeid med Handelshøgskolen i Bergen, som bygger mye på de såkalte Solstrand-kursene i ledelse (Politiforum, 2014) (som for øvrig ledere i kriminalomsorgen også har deltatt på). Uansett har det vært noe tilbud til ledere på høyt nivå, men ikke systematisk og ikke for ledere i enhetene.

Det er også forskjeller på hvordan det samlede kompetansenivået er ute i ytre etat. Som min studie viser, konkluderer også Difi med;

³² Glomseth (2015) siterer Kurt Klaudi Klausen 2001.

Det er store forskjeller mellom enhetene når det kommer til kompetansesammensetning, kapasitet og størrelse. Det gjelder særlig juridisk kompetanse og innenfor administrasjon og HR. Sistnevnte har like mye med kapasitet å gjøre som med kompetanse, opplyser flere». (Difi rapport 2017:8, 2017).

Kriminalomsorgen bærer preg av å ha mange små fengselssamfunn og miljøer som ledes etter det ledelsesperspektivet fengselslederen der har. KDI sender ut rundskriv og håndbøker og regionene samler lederne til møter hver måned, noe som skal bidra til å samle lederne mot felles målsettinger og praksis, - men er det god lederutvikling?

Det er interessant å se hvordan land ser på ledelse og hvilket fokus de har på ledelsen i fengslene. I Frankrike må alle nye fengselsdirektører gå et studie på flere måneder før de starter jobben, uavhengig formell utdanning. I England er det også stort fokus på ledelse, ledelsesforberedelse og ledelsesutvikling i fengslene.

Governor of HMP Grendon and Springhill i England, Jamie Bennett, har skrevet boken "The Working Lives of Prison Managers. Her beskriver han hvordan nye ledere først får opplæring «...a period of preparation or pre-learning...» (Bennett, 2016) før de får lov til å starte som ledere i fengselet. Videre skriver han at de som har fått jobb får ansvar for å lese om fengselet, kanskje besøke det og tenke over sin rolle som leder der. Mange av de nye lederne ser nytten av å lese offentlige dokumenter om fengselsetaten og institusjonen «...such as policy documents, inspection and audit reports would provide a basis for starting to make sense of the expectations and priorities placed upon the managers» (Bennet, 2016, s. 45).

Dette leder meg videre til temaet kurs og opplæring, utvikling av ledelse i kriminalomsorgen.

6.7 Kurs og opplæring av ledelse

Trædal skriver i sin masteroppgave at politiets nye ledere ikke har formell lederkompetanse, og liten oppfølging etter tiltredelse i ny stilling. Han oppsummerer det slik i en artikkel i Politiforum (Trædal, 2014).

- Det er sjelden krav til formell lederkompetanse hos nye ledere.
- Det er liten interesse for å gi nyansatte ledere formalkompetanse innen ledelse i ettertid.
- Nye ledere får ikke oppfølging i lederjobben og vet i liten grad hva som kreves av dem.
- Det mangler strategisk tenkning bak lederrekruttering i politiet. Politiet gjør ikke nok for å finne de gode lederne.
- Nye politiledere vet ikke hva «politikulturen» de skal jobbe for å endre innebærer.
- Ledere med personalansvar jobber så mye at det går utover familieliv.

På spørsmål om hvordan man kan utvikle ledelse i etaten, skiller jeg mellom utvikling av nye ledere og videreutvikling av erfarne ledere eller ledergrupper. Et annet spørsmål dreier seg om hvordan vi bør utvikle nye ledere. En informant utbryter at "Vi tror nok at lederferdigheter og lederstil skal komme av seg selv".

"Fra et fugleperspektiv kan det virke som at det er et problem med kulturen i kriminalomsorgen, dagens politiske ledelse og dagens faglige lederskap", sier en tidligere sentral leder i min studie. "Det er forskjellig kvalitet på enhetsnivå og ledelse. Lederne er ulike, de styrer ulikt, og det er ikke noe felles minste multiplum for ledelse". Men han ser endringer ved at nye ledere kommer inn med bedre utdanning og andre holdninger. "Ledelsen kan være veldig god, grei eller ikke god, på både organisasjon og ledelsesnivå". Spørsmålet er om ledelse skal være oppgavefokuset eller menneskefokuset. "Ved oppgavefokuset ledelse må lederen ha kompetanse om området, mens menneskeorientert ledelse er uavhengig oppgave, type ansatte eller bransje".

Dette kan man kjenne igjen i kriminalomsorgen. Det er lite fokus på hva god ledelse er, og lederne vet ofte ikke helt konkret hva som forventes av dem. På spørsmål til sentrale ledere om hva de forventer av fengselslederne og deres stab, svarer de forskjellig. En sier for eksempel at han forventer "nysgjerrighet, at lederne utvikler seg faglig og følger med i tida, oppdaterer seg og stiller gode spørsmål. De må ha en strategisk tenkning, ta godt vare på personalet og innsatte. Det må være fritt for overgrep, rettsikkerhet og god dokumentasjon". En annen legger vekt på selve opplæringen. Han sier at "vi trenger lederopplæring – en basisopplæring. Jeg vet ikke hva som skal ligge i den, men ledere på lokalt nivå har mye avgjørelsesmyndighet. Det er det ikke tatt følgen av. Man kan praktisk talt komme fra universitetet til en lederstilling med svært viktige avgjørelser for mennesker som sitter i fengsel". Videre sier han at "det bør være kurs for ledere som en lederopplæring i formalia - en etatslederutdanning". Dette bekreftes også i studien «Omdømme i kriminalomsorgen – hvilket omdømme?» der Erlen Wærum stiller kritiske spørsmål til lederes kompetanse om statlige styringsdokumenter.

Ettersom omdømmelitteraturen ofte tar utgangspunkt i lederes ansvar, og informantene uttrykker at ledere på alle nivåer har et spesielt ansvar, skulle en tro at både kommunikasjonsstrategien og de andre statlige styringsdokumentene om kommunikasjon og etikk var bedre integrert i kriminalomsorgen enn det kan virke som at de er? (Wærum, Erlend, 2013, ss. 52 - 53)

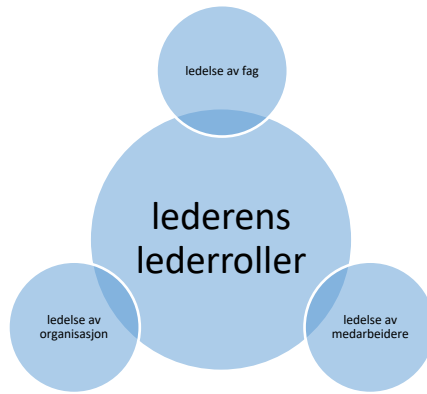
Synet på behovet for en større grunnkompetanse enn fengselsskolen er også delt. En sentral leder sier at "Som ellers i samfunnet vil kravet til utdanning være større enn tidligere. Man trenger både fag- og realkompetanse", sier en leder sentralt i kriminalomsorgen. En annen sentral leder hevder at:

Under dagens direktoratsdirektør, er det ikke tilsatt noen ledere med etatserfaring, heller ikke da hun var ekspedisjonssjef. Det er en veldig rar tradisjon og man skal gå langt tilbake i tid for å se det motsatte. Det er lenge siden enhetsledere med etatsutdannelse har fått høyere lederstillinger. I militæret ville det for eksempel være utenkelig å ha en general uten militær bakgrunn.

Han legger til at det ligger til regionsdirektørene å ansette fengselsledere. Han sier at «Etter regionaliseringen krever man mer av lederne enn tidligere». Lederfunksjonen innebærer altså mer enn å lede. Det er en rekke administrative oppgaver i tillegg til ledelse som er "nødvendige forutsetninger for å ivareta relasjonelle oppgaver" sier Kirkhaug (2015).

Denne modelloversikten viser et bredt kompetansekrav hos ledere. Før det første må en leder håndtere de tre overordnede rollene (målformulerende, problemløsende, kommuniserende). Det betyr å ha ansvar for det administrative, strategier, personal, altså en helhet. I tillegg har lederen også et ansvar for en rekke spesielle oppgaver.

Videre har lederen et faglig ansvar og må kjenne til metodene, lovverket og teknologien. Lederen har også et etisk ansvar for at det er rettferdighet, upartiskhet, nøytralitet og rettsikkerhet. Lederen må organisere og prioritere arbeidsoppgaver og ressurser. Sist men ikke minst, lederen skal lede mennesker. Disse elementene skisserer Glomseth på følgende måte:



TABELL 14: GLOMSETH: LEDERENS ULIKE LEDERROLLER
(Glomseth, 2015, s. 154)

Stortingsmelding 37 (2007-2008) kommer inn på utdanning og skoling av ledere, men det er mest direkte knyttet til det operative feltet. Det vises til rapporten "Miljøarbeid i fengsel" og der det er anbefalt at ledere lærer teori om miljøarbeid og noe innføring i veiledningsteori og pedagogikk (Drægebø, et al., 2006). I praksis har dette ikke blitt systematisert for hele Kriminalomsorgen, det er kun enkelte kurs for enheter som selv velger å utvikle miljøarbeidet i sin enhet. Det er også rettet mot mellomledere på avdelingsnivå i de store fengslene. I de mindre fengslene kan det være fengselsledere eller assisterende som også tar del i det metodiske arbeidet, men erfaringsmessig holder de på med mer overordnet planleggingsarbeid.

Kunnskapskapitalen som den enkelte leder eller ledergruppe må tilegne seg må knyttes til ulike faglige tilnærminger som fengselssosiologi, organisasjonspsykologi, psykiatri og kriminologi, men i tillegg også god innføring i statens og kriminalomsorgens styringsdokumenter og hvordan de skal brukes i praksis.

Ledelsesplattformen oppsummerer hvilke kompetanse ledere i staten trenger. Kunnskapsbehovet i kriminalomsorgen kan sees i lys av de lederfunksjonene og de fokusområdene det er forventet at statlige ledere skal beherske. Plattform for ledelse i staten gir en god oppsummering i hvilke fokusområder lederne skal ha, og hvilke funksjoner som skal dekkes under i hvert fokusområde (Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2008, s. 15). Fokus- og funksjonsområdene kan oppsummeres slik:

I den horisontale tabellen viser fokusområdene for ledere i staten. Det er:

- kunnskap om mål og resultatstyring
- kunnskap om samarbeidsregler med samarbeidspartnere
- kunnskap om personal- og lederutvikling i etaten
- kunnskap om partssamarbeid

Lederfunksjonene er følgende temaer lagt inn vertikalt i tabellen. Det er:

- strategifunksjoner, som omhandler mål-, plan- og strategiarbeid
- driftsfunksjoner, som er daglig drift av fengslet
- relasjonskunnskap, som er personaloppfølging, medarbeidersamtale, den vanskelige samtalen, med mer
- kommunikasjon og informasjon, som omhandler partsamarbeid, kommunikasjonsplan, informasjonsrutiner, møterutiner, med mer

Tabellen viser spørsmålene i plattformen som stilles lederne, med mine kommentarer i uthevet skrift. Under fokusområde «kompetanse, læring og utvikling», er det flere kurs som tilbys på

Krus, men lite som er direkte tilbud til ledere. LUP, retter seg mot ledere med fokusområdet relasjonskunnskap, i tillegg til kurs for beredskapsledelse som er en svært sentral opplæring for ledere i fengsel. Det er anbefalt at hele ledergruppene deltar i kurset sammen for best effekt.

FUNKSJONER	FOKUSOMRÅDER			
	Mål resultat	Samarbeid / samordning	Kompetanse, læring og utvikling	Medbestemmelse - medvirkning
Strategifunksjoner	<p>Hva er de riktige prioriteringene?</p> <p>Hva skal oppnås i forhold til ulike målgrupper?</p> <p>Fengselsledermøte i regionene, ledermøter lokalt</p> <p>Kurs i økonomi for ledere</p>	<p>Hvem er det viktig å samarbeide med?</p> <p>Hva trengs av samordning i forhold til andre enheter eller etater?</p> <p>Forvaltning, frivillige, brukerorganisasjoner, andre,</p> <p>Se koalisjonskartet</p>	<p>Hvilke strategier trengs for utviklingen av egen og medarbeidernes kompetanse?</p> <p>Kurs på Krus for medarbeidere, ikke så mye for ledere</p>	<p>Hvordan er de ansatte og deres organisasjoner involvert i strategiske prosesser i virksomheten?</p> <p>IDF Lamu personalmøter</p>
Driftsfunksjoner	<p>Hvordan fungerer systemer og rutiner i virksomheten?</p> <p>Hvordan er arbeidsprosesser organisert, og hvordan kan de fordeles?</p> <p>Sentrale og lokale ledermøter</p>	<p>Hvordan kan jeg sikre at samarbeidet og samordningen faktisk skjer?</p> <p>Samarbeidsmøter</p>	<p>Hva bør jeg gjøre for å få en mer profesjonell administrasjon?</p> <p>Kurs og opplæring innen IKT, Gat og noe på økonomi.</p>	<p>Hvordan er min personalledelse?</p> <p>Hvordan kan medarbeiderne involveres slik at driften blir mest mulig effektiv?</p> <p>Fagmøter Medarbeidersamtaler Arbeidsmøter/grupper</p>
Relasjonsbygging	<p>Hvilke medarbeidere skal ha hovedansvar for hvilke oppgaver?</p> <p>Delegering</p>	<p>Hva bør jeg gjøre for å fremme et godt samarbeidsklima?</p> <p>Hvordan kan jeg oppnå god samhandling utad?</p> <p>Kriminalomsorgens verdier: Åpenhet Respekt Profesjonalitet Engasjement</p>	<p>Hvilken kompetanse er det viktig å utvikle i virksomheten?</p> <p>LUP</p> <p>Stabs- og beredskapsledelse</p> <p>Fagmøter konferanser</p>	<p>Hva kan jeg gjøre for å fremme følelse av likeverdig medvirkning internt mellom ulike enheter i virksomheten?</p> <p>Hva bør jeg gjøre for å løse opp i det spente forholdet til NN?</p> <p>Kommunikasjon- og konflikthandling – tas opp i LUP</p> <p>KRUS – diverse for betjenter</p>
Kommunikasjon og informasjon	<p>Hva må jeg gjøre for å få på plass en kommunikasjons- og informasjons- plattform i virksomheten?</p>	<p>Hva trenger samarbeidspartnere av informasjon? Hvordan kan IKT bli brukt for å fremme kommunikasjon og samhandling utad?</p>	<p>Hvordan utvikle mine egne og medarbeideres kommunikasjonsferdigheter?</p> <p>Kurs på krus for fengselsbetjenter – lite for ledere – for uten LUP</p>	<p>Hva bør jeg gjøre for å bedre kommunikasjon og samarbeid med fagorganisasjonene?</p> <p>Faste samarbeidsmøter, involvering i saker, åpenhet, respekt....</p>

TABELL 15: MATRISE OVER LEDERPLATTFORMENS FORSLAG TIL LEDERUTVIKLINGSOMRÅDER I STATEN. HER MED MINE KOMMENTARER I UTHEVET SKRIFT.

Jeg har også lagt inn kurs i økonomi for ledere under fokusområde Mål og resultat. Dette er en kompetanse ledere i kriminalomsorgen bør ha. Dette kurset tar også for seg noen av styringsdokumentene, og er det eneste der styringsdokumentene blir presentert og forklart. Kurset

varer i en dag, og det er frivillig å melde seg på. Derfor er det for det første en fare for at ledere ikke går på kurset, for eksempel på grunn av tidsknapphet, men også fordi overskriften til kurset ikke dekker innholdet i kurset godt nok.

Det er et relativt lite system for lederutvikling i etaten og som det vises i tabellen er det for det meste møter som ivaretar noe kunnskapstilførsel for lederne. Det er mye læring i møtevirksomhet, og fengselslederne i regionene vil gjennom møtene få en viss kunnskapstilførsel. Likevel har en av mine informanter sagt at de snakker for det meste om driften av fengslene, og lite om ledelse.

Etter innspill fra en arbeidsgruppe blant fengselslederne i en av regionene uttrykker det følgende behov for ledelsesutvikling, kultur og kompetanse:

- Krevende personalsaker.
- Endringsledelse
- Fagutvikling i dårlige økonomiske tider.
- Ledelsesforum hvor man kan diskutere felles erfaringer.
- Ledelse i storm og urolige tider.
- Lederopplæring, eks. coaching, kurs m.

Difi tilbyr også en rekke kurs til ledere i staten. Det kan være frokostmøter eller fagdager. De har også en rekke nettbaserte kurs. Kursene er basert på regjeringens satsningsområder omstilling, effektivisering og utvikling av digitalt verktøy, men også andre som gjelder personaloppfølging, innkjøp i staten osv. Få av lederne i gruppen jeg intervjuet hadde deltatt på disse kursene og de er lite kjent. En av lederne tok et studie på Statskonsult (nå Difi) på slutten av 1980-tallet, men ingen av de nye lederne jeg intervjuet har benyttet dette tilbudet..

De kursene som tilbys er knyttet til relasjonskunnskap og noe på strategi, markert med gult. I tillegg er det flere kurs for fengselsbetjenter, og noe på spesielle felter innen IKT og dataverktøy for administrative ansatte. I tillegg er de fleste kursene som tilbys frivillige, noe som kan føre til at ikke kunnskapsutvikling prioriteres.

Som det vises i Deloitte- og Difirapportene, samt min studie, er det manglende kunnskaper blant lederne om hvilken former for samarbeidsrutiner kriminalomsorgen skal ha, og hvilken styringsdokumenter lederne skal forholde seg til og hvilke kommunikasjons- og informasjonsplattform de skal ha i enhetene sine. Det er den enkelte leders kunnskap og fokus som regulerer hva som gjøres på lokalt nivå.

For øvrig må lederne tilegne seg relevant kunnskap ved å lese, men som lederne sier selv, må dette ofte foregå på fritiden, med fare for å bli bortprioritert. Likevel har mange av lederne i min studie og mange jeg har truffet gjennom tiden tilegnet seg mye lederkunnskap på eget initiativ.

For å få en sterk profesjonell etat må alle lederne ha god kunnskap om offentlige styringsmekanismer og styringsdokumenter. Lederne trenger kompetansefyll, men for å få god effekt må det prioriteres av sentral ledelse og av lederne selv.

Utviklings program - LUP

Det ble arrangert obligatorisk LUP (Lederutviklingsprogram) for førstebetjenter og senere for inspektører i løpet av 2000-tallet. Senere er det opp til fengselsledelsen å melde nyetablerte ledere på kurset. LUP tar for seg mye relasjons- og kommunikasjonskompetanse.

Da det ble bestemt å lage LUP på 1990-tallet var hensikten noe bredere, med ideer fra NPM og effektivitet. Dette ble nedtonet til fordel for Jungiansk typeindeks, vanskelige samtaler og hvordan møte konflikter i jobben som leder. Konflikthåndtering og kommunikasjon er også et sentralt fag i fengselsbetjentutdannelsen, og kanskje noe ensidig fokus på hva ledelse i kriminalomsorgen skal bestå av.

En av lederne sier om LUPen at "Det var ingen klare meldinger om at i kriminalomsorgen vil vi ha slik og slik leder, men mer kartlegging av mine sterke og svake sider og hvem jeg var av type". En annen er usikker på nytten. Det er usikkert hvor nyttig Lupene har vært for lederne, men det kan

hende at det kunne vært fulgt opp på en annen måte i ettertid. Dette bekreftes av en annen leder som sier det samme: «Det er riktig at LUPene var preget av relasjonskompetanse og å bli kjent med sine egne kvaliteter».

Det er generelt sett ikke krav til formell utdanning av fengselsledere eller assisterende fengselsledere, men det praktiseres i større grad nå enn tidligere, på den måten at høyere utdanning er påkrevd eller ønskelig, men at fagselsfaglig utdanning kan være relevant. For inspektørene er det motsatt, der fagselsfaglig utdanning er påkrevd, eller alternativt en annen relevant utdanning.

6.7.1 Nettverk.

Det er ulikt hvilke nettverk lederne har. Lederne på høyere nivå treffer flere ledere og kollegaer enn de under. Det er vanlig at fengselslederne i hver region møtes en gang i måneden. I en av regionene har alle de assisterende lederne egne møter med assisterende regionleder en gang i måneden, men det er ikke vanlig i andre regioner.

Det er lite systematisk kontakt mellom lederne som ligger på nivået under fengselslederen. Inspektører møter kollegaer på fagmøter, og det er ofte flere enn en inspektør på enhetene, slik at de har et lite kollegialt nettverk der. Derimot de assisterende fengselslederne uttrykker at de sitter på en ensom post. De er ikke med i ledermøter i regionen (for uten en region). Hvis de ikke har fagansvar i linje har de færre møter utenfor anstalten. En assisterende leder svarte da han ble spurt om hvem han kunne gå til når det var vanskelige saker, og han sa "ingen". Flere av de assisterende lederne uttrykker det samme, de har ikke noe nettverk utenfor sin overordnede og sine underordnede. En assisterende fengselsleder sier:

Jeg tror at assisterende ledere er de mest ensomme i etaten. For de er ikke med i regionledermøte. De skal lede inspektørene og sitter ofte på egne kontorer. Så det er ingen å diskutere med og det er ensomt. Man er verken ordentlig enhetsleder og ikke en av inspektørene heller. Så man møter det overordnede som skal ned, og det som kommer nedenfra og opp. Det er et sted med mye temperatur, og man må lære seg å være klok. Er man ikke klok fra før så må man lære seg det.

Inspektørgruppa er ofte flere kollegaer og har større nettverk de er kontakt med, selv om det ikke er organiserte møter der de drøfter ledelse eller saker for sitt fagfelt. På tross av det kjenner lederne hverandre godt. Mange har steget i gradene og kjenner hverandre fra tidlige tider. Det er mer kontakt mellom fagarbeiderne, da de treffes både gjennom kurs, seminar og i arbeidsgrupper.

For noen år siden var det letter å ha kontakt på tvers av linjer og hierarkiet. I dag er det vanskelig å ha kontakt med noen som ikke er i direkte linje over eller under deg. Dette uttrykker kanskje spesielt fengselslederne som problematisk. De har behov for og kjenner folk som sitter andre steder i fengselssystemet. Det er i de senere årene lagt betydelig vekt på lojalitet og møter på tvers eller å hoppe over et nivå kan oppfattes som illojalt. En fengselsleder sa at han tidligere hadde svært god kontakt med folk som nå sitter i direktoratet. Han synes det nå er vanskelig å komme i kontakt med dem og forteller også at han ikke alltid får svar på sine henvendelser. Han sier at han ikke kan forstå det på noen annen måte enn at KDI ikke ønsker å ha direkte kontakt med lokalt nivå uten å gå via regionsnivået. Han gir uttrykk for at det er litt leit, da det var et veldig godt samarbeid tidligere.

Nettverk utenfor Kriminalomsorgen er også veldig viktig for alle lederne. En av fengselslederne sier at han tilhører et lederforum utenfor kriminalomsorgen som han går til med sine spørsmål og ideer. Det er der han får inspirasjon i arbeidet og råd i vanskelige saker.

Av de jeg intervjuet hadde de lederne med universitetsutdanning et større ledernetttverk utenfor jobben enn de med utdanning fra kriminalomsorgen. De som har kriminalomsorgens utdanning kjenner mange fra kriminalomsorgen og har mer kontakt med andre fra fengselsvesenet, men ikke nødvendigvis på ledernivå. De lederne med større kontaktflate utenfor kriminalomsorgen sier at de har en bredere inspirasjonskilde og kan få flere impulser enn de som har en større kontakt med andre i kriminalomsorgen.

6.7.2 Oppsummering

Lederne sier at de henter inspirasjon fra forskjellige hold, men alle uttrykker at trivsel på arbeidsplassen er en viktig faktor. De liker arbeidet sitt og blir inspirert over å få være med å utvikle en organisasjon. En leder sa at "det er viktig for meg å vite at jeg gjør en forskjell".

Videre sier alle lederne at privatlivet er viktig. De henter energi ved ulike aktiviteter, som å sykle på jobben, nyte naturen på veien, reise eller gjøre ting med familien.

Gjennom 1990-tallet og 2000-tallet ble alle ledere sendt på LUP. Lupen har ikke skiftet karakter siden de startet. Basis for LUP var mye av ledelsesideologiske prinsipper som vokste fram av 1980- og 1990-tallet, uten tvil også inspirert av NPM-tenkningen.

Kurset konsentrerer seg om temaene lederrollen, konflikthåndtering, coaching av personalet, selvledelse, selvinnsikt og stresshåndtering, men var også inspirert av det som ble definert som en moderne lederrolle som også var preget av NPM-ideologien. Alle gjennomfører JTI, (Jungiansk typeindeks) i løpet av kurset for å bli bedre kjent med seg selv. Alle lederne jeg intervjuet har gjennomført LUP-kurs.

Alle lederne har på ulikt vis tilegnet seg tilleggs kunnskap for å styrke sin ledelse. Noen har gått på kurs i regi av Krus, andre har tatt etterutdanning i ledelse og organisasjon eller andre fagretninger.

Noen har erfarings fra fagforeningsarbeid og gått på en rekke kurs for partssamarbeid før de ble ledere. Dette er nyttig kunnskap for å forstå hvilke rolle, beslutningskompetanse og samarbeidsformer som gjelder for ledere i staten.

Det samme med de som har vært i vernetjenesten. Både ledere og vernetjenesten skal ha et 40-timers kurs, men tilbakemelding fra vernetjenesten er at flere ledere ikke prioriterer denne type opplæring.

Kriminalomsorgen tilbyr noen få kurs for ledere i etaten. De fleste for nyansatte ledere. Likevel må det nevnes at det er elementer av lederutdanning i fengselsbetjentutdannelsen, særlig i forhold til beredskapsledelse, relasjonell kompetanse og konfliktløsning. Det er ikke tilbud om lederutdanning som tar for seg ledelsesprinsipper som ligger i lederplattformen og styringsverktøyene.

Det er variert lederutvikling lokalt i enhetene og fengslene, og mange ledere utvikler sin ledelse ved «learnig by doing». Mye foregår ved å være med i ledergrupper, man lærer av hverandre, i møter og med målarbeid. Noen ledere tar lederutviklingskurs eller lederutdanning på høyskole eller universitet på eget initiativ.

Likevel er det enkelte fengsel som har tatt initiativ til lederutvikling av sin ledergruppe, herunder særlig bruk av konsulenter. Konsulentaktiviteten på lokalt nivå i etaten fra 1990-tallet til i dag har vært betydelig.

7. Avsluttende merknader og ansatser til lederutvikling

Jeg har i avhandlingen satt lys på lederfunksjonen og lederutviklingen i kriminalomsorgen, med særlig fokus på fengselsledelse, og fengselsledelsens forhold til overordnet, sideordnet og underordnet nivå. Det er viktig å påpeke at generell kunnskap som er skrevet om organisasjon og ledelse ofte er knyttet til andre offentlige organisasjoner eller private bedrifter. Kriminalomsorgen er en spesiell organisasjon som ikke kan sammenliknes andre statlige organisasjoner som for eksempel skole eller sykehus. Et fengselssystem har organisatoriske og institusjonelle særegne betingelser som få har kompetanse om.

Jeg vil oppsummere noen generelle funn knyttet til de temaene jeg har tatt opp for så å komme med noen ansatser til senere utviklingsområder som kan videreutvikles for ledere i etaten. Ansatsene bygger på innspillene fra intervjuene, gjennom dokumentstudiene, studiene på praksisfeltet og ved egen refleksjon.

Historien gjentar seg. Studien viser at mange av problemene gjentar seg - kriminalomsorgen har noen «historiske gjenferd». Om enn med visse variasjoner, har lederutvikling i kriminalomsorgen vært mer i fokus enn det jeg forventet, før jeg skrev avhandlingen. Det er mye som gjentar seg, fra tida da

J. Halvorsen på 1950-tallet ønsket mer fagrettet fangebehandling og mer moderne betjent- og lederrolle med fagkretser som kriminologi, fengsels sosiologi, pedagogikk og etikk. Senere kom Valles Stortingsmelding på 1970-tallet, og Wegners planer om organisasjons- og lederutvikling på 1980-tallet, og til slutt Lund Isaksen med NPM og nyliberalistiske organisasjonsideer på 1990-tallet. Ekspedisjonssjef Bronebakk og Skulberg ledet omorganiseringen og moderniseringen av kriminalomsorgen på 2000-tallet. For tiden er det nye mål i regjering og departement om å forbedre kriminalomsorgen. Målet har hele tiden vært den samme, å få en tungrodd kriminalomsorg til å fungere bedre, mer moderne, bli mer smidig og med et mer profesjonelt lederskap eller en mer moderne lederprofesjon. Det er en tendens til å glemme historien, bli historieløs eller ahistorisk. Det har vært viktig for meg å trekke linjene fram til i dag, for å sette lederutviklingen i et større bilde.

I studien har jeg sett på ulike faktorer som påvirker lederutviklingen i etaten, og i fengselsvesenet. Det er et grunnleggende spørsmål om hvordan straffeideologien og rehabiliterings- og omsorgsideologien er nedfelt i etaten, og hvordan formålsrasjonalitet og budsjetter påvirker etatens rammevilkår og dessuten praksisfeltets og fangebehandlingens innhold og form. Videre har jeg studert hvordan konkrete elementer som mål, plan og strategisk arbeid, tidsstyring, beslutningsstruktur, lederatferd og styringsdokumenter påvirker lederutviklingen.

Jeg vil dele forslagene om utviklingsområdene i to hoveddeler. For det første knyttet til kompetanse og kunnskapsbehov, og for det andre å se på virksomhetsbetingelsene utviklingen skal foregå i. Det er ikke nok for lederne å ha kunnskap dersom betingelsene for godt lederskap ikke er til stede verken materielt eller organisatorisk sett.

Jeg vil først se på kunnskapsbehovene knyttet til funksjonene strategifunksjoner, driftsfunksjoner, relasjonsbygging og kommunikasjon (Jf. matrise fra «Plattform for ledere i staten»). Forslagene om kompetanseutvikling er følgende:

1. Målstyringskompetanse og kompetanse om styringsdokumenter som er viktige for ledere i staten og i kriminalomsorgen.
2. Tydeliggjøre hvilke beslutninger som kan delegeres, og sørge for at lederen har den nødvendige beslutningskompetansen om beslutningsgrunnlaget. Tiltak for gode beslutninger
3. Kunnskap om hvordan beslutningsprosedyrene foregår i kriminalomsorgen, hvordan følge styringsdokumentenes gang fra departement til praksisfeltet.
4. Omstillingskompetanse.
5. Kompetanse om økonomistyring i trange tider
6. Kompetanse og evne til raskt skifte fra strategisk og administrativ ledelse til beredskapsledelse. Det er ett av punktene som allerede er ivaretatt gjennom opplæring av ledere på Krus, men jeg tar det med her for å vise en helhet, og for å påpeke at kurset bør prioriteres høyt av ledergruppene på anstaltene.
7. Lederopplæring i formalia.
8. Lederopplæring i offentlig ledelse. Hva vil det si å være leder i offentlig organisasjon, som er politisk styrt, med krav, forventninger og budsjetter som regulerer innsatsen.
9. Kompetanse om viktige formelle krav til partssamarbeid, arbeidsmiljøloven og andre viktige personalpolitiske arbeidsverktøy for arbeidsgivere i staten
10. Kompetanse om politiske prosesser og hvordan de påvirker utvikling av statlige organisasjoner
11. Lederne trenger rolle og profesjonskompetanse i forhold til den rollen de har eller får som ny. Klarlegge forventninger det stilles dem i lederrollen og tydeliggjøre bemyndigelse man har i stillingen. Lederne vet i for liten grad hva som forventes av dem. De gjør så godt de kan...
12. Oppfølging av funn Sivilombudsmannen og Likestillingsombudet har gjort for å forbedre fengslene. Det gjelder også forskeres rapporter og studier.
13. Kunnskap om grunnleggende etiske spørsmål knyttet til ulike konvensjoner, både nasjonale og internasjonale. Kriminalomsorgen hevder å følge internasjonale konvensjoner og standarder, men hvor godt er de nedfelt i praksis?

14. Endringer i kriminalitetsbildet, nye grupper innsatte. Det er gitt ut to håndbøker, en om utenlandske innsatte og en om radikaliseringsarbeid i fengslene. Dette er viktige bidrag som lederne bør være godt kjent med.
15. Kommunikasjonskompetanse om begeistring og motivasjon, for en entusiastisk personalgruppe
16. Fagkompetanse om fengsels sosiologi, fengsels psykologi etc

Noen paradokser kan også avdekkes:

- Det er et paradoks at fagforeningslederne har bedre kompetanse og tilgang på kurs i viktige formelle arbeidskrav enn lederne. Lederne må lære seg dette i stor grad på egen hånd.
- Det er et paradoks at på tross av en streng kravstruktur, opplever lederne at kravene er uklare
- Det er et paradoks at det er store krav til kvalitet i praksisfeltet, men ikke krav til ledernes kompetanse

For det andre er det virksomhetsbetingelsene for utvikling av god ledelse i etaten. For å bruke kompetansen, betinger det smidige effektive kommunikasjonslinjer både vertikalt og horisontalt. Kontinuiteten og de demokratiske prosessene i lederutviklingen bør sikres, slik at det ikke blir korte tidsmessige blaff. Det er et spørsmål om lederutviklingen kan også til dels være knyttet til arbeidsoppgavene og lederrollen. Og om det bør lages større ledernettsverk for flere ledere, for eksempel de assisterende, som spesielt eksplisitt uttrykker behov for et større nettverk. Det er hele tiden prosesser og politiske endringer som man må forholde seg til, som påvirker organisasjonen og etaten. Kriminalomsorgen er midt i en periode der det er forventet store organisatoriske endringer som man ennå ikke vet resultatet av. Positivt sett er dette en mulighet for også å se nærmere på ledelsesstrukturen og lederutviklingen i etaten. Det bør gis tid til refleksjon med flere ledere i større grupper, medbestemmelse og rammer der lederne selv kan komme med sine behov for sin utvikling og lederutviklingen på det lokale nivået.

Kunnskap og lederutvikling bør få større plass i kriminalomsorgen

Bibliografi

- Bakka, J. F. (2010). *Organisasjonsteori, Struktur, Kultur, Processer. Organisasjonsteoriens klassikere*. København, Danmark: Handelshøjskolens Forlag.
- Bass, B. (2015/1990). *Handbook of Leadership*. In Ø. Lund Martinsen, *Perspektiver på ledelse*. Oslo/New York: Gyldendal akademisk / The free press.
- Bennet, J. (2016). *The Working Lives of Prison Managers*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Bennett. (2016). *The Working Lives of Prison Managers, Global Change, Local Culture and Individual Agency in the Late Modern Prison*. (J. Bennett, Ed.) Cambridge, UK: Palgrave Macmillan.
- Berg, M. (2010). *Ledelse, verktøy og virkemidler*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch et al. (2012). *Organisasjon og organisering*. (T. Busch, J. O. Vanebo, & E. Dehlin, Eds.) Oslo: Universitetsforlaget.

- Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K., & Vanebo, J. (2011). *Modernisering av offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch, T; Johnsen, E; Vanbo J. (2012). *Økonomistyring i det offentlige* (4. utgave. utg.). (T. Busch, E. Johnsen, & J. O. Vanebo, Red.) Oslo: Universitetsforlaget.
- Busch; Vanebo. (2000). *Organisasjon, ledelse og motivasjon*. (T. Busch, & J. O. Vanebo, Eds.) Oslo: Univeristetsforlaget.
- Døving, E., Elstad, B., & Storvik, A. (2016). *Profesjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Deloitte Legal. (2017). Rapport til Kriminalomsorgsdirektoratet. Deloitte Legal.
- Det Kongelige Finansdepartement. (2015). Reglement for økonomistyring i staten. Det Kongelige Finansdepartement.
- Det Kongelige Finansdepartementet. (2015). Reglement for økonomistyring i staten. Oslo.
- Det Kongelige Justis- og politidepartement. (2007-2008). Stortingsmelding 37, Straff som virker, mindre kriminalitet, straff som virker. *Stortingsmelding 37*. Norge.
- Difi rapport 2017:8. (2017). *Evaluering av kriminalomsorgens organisering*. Oslo: Direktorat for forvaltning og IKT (Difi).
- Drægebø, H., Bakken, D., Eriksen, T., Johannessen, Ø., Myrland, L., Riisnes, E., & Øster, L. (2006). *Miljøarbeid i fengsel*. (K. utdanningscenter, Producer) Retrieved from <http://idtjeneste.nb.no/URN:NBN:no-bibsys brage 20029>.
- Fengselsstyret. (1973). *Fengselsstyrets årbok 1950 - 1969*. Oslo: Fengselsstyret.
- Fengselsstyret. (1980). årbok 1970 - 1974. *Årbok 1970-1974*. (Fengselsstyret, Ed.) Oslo: Det Kongelige Justisdepartement.
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet. (2008). Plattform for ledelse i staten. *09/2008*. Aktiv Trykk as .
- Glomseth, R. (2015). På sporet av politiledelse - styring og ledelse i og av politiet. In R. Glomseth, & S. Johannessen, *Politiledelse*. Oslo: Gyldendal.
- Goffman, E. (1976). *Anstalt og menneske*. (E. Goffman, Ed.) Viborg, Danmark: Jørgen Paludans forlag.
- Hammerlin & Mathiassen. (2006). *Før og nå*. Kriminalomsorgens utdanningscenter KRUS.
- Hammerlin. (2008). *Om fangebehandling, fange- og menneskesyn i norsk kriminalomsorg i anstalt 1970-2007*. (Y. Hammerlin, Ed.) Oslo: Unipub AS.
- Hammerlin. (2008). *Om fangebehandling, fangeog menneskesyn i norsk kriminalomsorg i anstalt 1970 - 2007*. (Y. Hammerlin, Ed.) Oslo: Det juridiske fakultetet, Universitet i Oslo.
- Hammerlin. (2015). Et fengsel er et fengsel, men... *Psyke & Logos, 2015, 36*.
- Hammerlin, Y. (2009). *Selv mord og selvmordsnærhet i norske fengsler. Selvmordsforebyggende arbeid i fengsel*. (H. Yngve, Ed.)

- Hammerlin, Y. (2018 in print). In *Hardt mot de harde - mykt mot de myke*. Oslo.
- Hammerlin, Y; Rokkan, T. (2012). *Vold og trusler mot tilsatte i kriminalomsorgen. Sluttrapport 2004 - 2010, Mørketall*. (Y. Hammerlin, & T. Rokkan, Eds.) Oslo.
- Hellesøy, O. (2004). Stress og mestring hos ledere. In A. Skogstad, & S. Einarsen, *Ledelse på godt og vondt*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ingstrup, O., & Crookall, P. (1998). *The Three Pillars of Public Management*. London: McGill-Queen's University Press.
- Johannessen. (2015). Beslutningstaking og organisasjonsdynamikk i operative nettverk. In S. Johannessen, & R. Glomseth, *Politiledelse*. Oslo: Gyldedal akademisk.
- Johannessen, S. (2015). Å forstå politiet som organisasjons- og ledelsespraksiser. In S. Johannessen, & R. Glomseth, *Politiledelse*. Oslo: Gyldendal.
- Justisdepartementet. (2007 - 2008). Stortingsmelding 37, Kriminalomsorgsmeldingen. Oslo: Justisdepartementet.
- Justis og beredskapsdepartementet. (2013). Instruks for Kriminalomsorgsdirektoratet.
- Justis- og Beredspdsdepartementet. (2018). Tildelingsbrev til Kriminalomsorgsdirektoratet.
- Justisdepartementet. (2007). Stortingsmelding 37.
- Kirkhaug, R. (2015). *Lederskap, Person og funksjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kjeldstadli, K. (2012). Hva er nyliberalisme? In *Arbeiderhistorie 2012*. Oslo: LO Media.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016). Arbeidsgiverstrategi 2016 - 2020. *Strategi for en offensiv statlig arbeidsgiverpolitikk*.
- Kotter, J. P. (2016). Lederens egentlige oppgave. In Ø. L. Martinsen (Ed.), *Perspektiver på ledelse*. Oslo.
- Kriminalomsorgsdirektoratet. (2014 - 2018). Virksomhetsstrategi .
- Martinsen, Ø. L. (2018). <https://www.bi.no/forskning/business-review/articles/2012/09/jakten-pa-den-norske-ledelsesmodellen/>. Retrieved from Jakrtten på den norske ledelsesmodellen.
- Matiesen, T. (2007). *Kan fengsel forsvares?* (T. Mathiesen, Ed.) Oslo: Pax forlag.
- Mintzberg, H. (2015/1975). The Manage's Job: Folklore and fact. In Ø. Martinsen, *Perspektiver på ledelse*. Oslo/Harvard: Gyldendal akademisk/Harvard Business School Publishing Corporation.
- NTB Romerikes blad. (2017, 12 4). *rb.no*. Retrieved from Kriminalomsorgen frykter budsjettkutt.
- Slagstad, R. (2015). De nasjonale strateger. Oslo: Pax forlag.
- Stageberg, O. (2013). *Kriseledelse; bare nar noe skjer eller som en del av hverdagen?* Stavanger: Universitetet i Stavanger.

- Statskonsult. (2000). *Ledere som lykkes*. Oslo: Statskonsult.
- Statskonsult. (2006). *CAF - En kvalitetsmodell for offentlige virksomheter*. Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- Stendahl, I., & Stenhol, K. (2009). *Ledelsesutviklingsprogrammet i Kriminalomsorgen 2007-2009 En sluttevaluering*. Oslo: Krus.
- Straffegjennomføringsloven. (2002). *Straffegjennomføringsloven*. Stortinget.
- Thoms, D. (2012). *Führen*. Freiburg: Haufe-Lexware GmbH Et.Co.
- Thune, O. (2014, 11 08). *www.nrk.no*. (NRK) Retrieved from Ytring.
- Tranøy. (2007). *Markedets makt over sinnene*. (B. S. Tranøy, Ed.) Oslo: H. Aschehoug & Co.
- Tranøy, B. S. (2013). Rasjonalitet og beslutninger i organisasjoner. *Forelesing, Hihl-Rena*. Høyskolen i Hedmark.
- Trædal, T. J. (2014, 08 26). Ny som leder i politiet. *Politiet mangler strategi for god ledelse*.
- Vanebo, J. O., Andersen, J. A., & Johnsen, E. (2005). Mot en ny ledelsespraksis. In T. Busch, E. Johnsen, K. Klausen, & J. Vanebo, *Modernisering av offentlig sektor, Trender, ideer og praksiser*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Wærum, Erlend. (2013). Omdømme i kriminalomsorgen, - hvilket omdømme? En kvalitativ studie av interne og eksterne effekter av kriminalomsorgens kommunikasjonsstrategi. Oslo: Høyskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag.
- www.krus.no*. (n.d.). *Krus.no*.

Tabeller og bilder:

TABELL 1: JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET 2016

TABELL 2: MODELL OVER BESLUTNINGSFORMER, TRANØY 2013

TABELL 3: LEDERPLAKATEN

TABELL 4: FOKUS OG FUNKSJONSOMRÅDER, FRA "PLATTFORM FOR LEDERE I STATEN"

TABELL 5: OPPSUMMERING, STYRINGSdokumenter – NIVÅ, EGET NOTAT.

TABELL 6: INGSTRUP & CROKALL; THREE PILARS IN PUBLIC MANAGEMENT

TABELL 7: FENGSELETS INTERESSEMODELL (INSPIRERT AV BUSCH ET.AL S. 33), EGEN MODELL.

TABELL 8: ORGANISASJONSKART FOR FENGSEL ALFA

TABELL 9: ORGANISASJONSKART FOR FENGSEL BETA

TABELL 10: ORGANISASJONSKART FOR FENGSEL ZETA

TABELL 11: ORGANISASJONSKART FOR FENGSEL DELTA

TABELL 12: KRAVSTRUKTUR I KRIMINALOMSORGEN, EN ENKEL MODELL (EGENUTVIKLET MODELL)

TABELL 13: MODELL SOM VISER HVILKE KUNNSKAPER EN LEDER I KRIMINALOMSORGEN BØR BEHERSKE PÅ
ULIKE ARBEIDSFELT (EGEN MODELL)

TABELL 14: GLOMSETH: LEDERENS ULIKE LEDERROLLER

TABELL 15: MATRISE OVER LEDERPLATTFORMENS FORSLAG TIL LEDERUTVIKLINGSOMRÅDER I STATEN. HER
MED MINE KOMMENTARER I UTHEVET SKRIFT.

Vedlegg 1: Intervjuguide

Intervjuguide – fleksibel struktur - kvalitativ

Spørsmålene knytter seg til Norsk kriminalomsorg i anstalt. Kriminalomsorgen er pålagt en rekke oppgaver fra politisk hold og fagdirektoratet i Justisdepartementet.

Hvordan tilegner lederne seg den nødvendige kompetansen som er nødvendig?

Beskrive kort tittel og ansvarsområder: Hvilke oppgaver og spesialfunksjoner har lederen i fengslet?	
Om lederen	<ul style="list-style-type: none">• Utdanning• Tilleggsutdanning• Har jobbet i andre fengsel/ andre steder i kriminalomsorgen• Lederkompetanse (kurs/utdanning/erfaring, etc)• Annen erfaring og kompetanse/kvalifikasjoner
Ansvarsområde	<ul style="list-style-type: none">• Personalledelse – hvilken gruppe• Fagområdet ditt
Ledelseskravene i de offentlige styringsdokumentene	Hvordan styrer og kontrollerer du ditt ansvarsområder i virksomheten i forhold til? <ul style="list-style-type: none">• Ut fra ledelseideologiske prinsipper• Hva viser deg retning• Hvordan går du fram for å skape resultater• Drive endringsprosesser• Utvikle medarbeidere og team• utfordringer• Klarer du/dere å overføre offisiell ideologi til praksis i hverdagen?
Kriminalomsorgen - felles ledelseideologi?	<ul style="list-style-type: none">• Tydelige mål og visjoner• Hva tror du KDI har av krav og forventninger til deg som leder?• Forståelse av etatens ideologiske verdiforankringer• Hvordan utvikler du/org mål og prioriteringer i organisasjonen?• Hva synes du om lederkravene i krim.oms?• Og til deg selv• Hvordan nedfeller det seg i praksis?
Hvordan påvirker tid din mulighet for å utvikle deg som leder	<ul style="list-style-type: none">• Hvordan prioriterer du• utfordringer• Hvordan fordeler dere oppgavene i toppledergruppa?• Hvordan har dere organisert dere• utfordringer? <p>Skille mellom å ledelse /administrative oppgaver– hvor mye tid får du på ulike arbeidsoppgaver?</p> <p>Hovedansvar: Får du tid til det du oppfatter som ditt hovedansvar</p>

God ledelse	<ul style="list-style-type: none"> • Har dere en uttalt lederideologi? I så fall hvilken? • Hvem snakker du med for å få veiledning • Hvor ofte snakker du med kollegaer og leder om jobben din? • Har dere en egen visjon? Eller strategiplan? • Hvordan oppnå målene? • Krav og forventninger til leder • utfordringer
Beslutninger	<p>Hvordan foregår beslutningstaking?</p> <ul style="list-style-type: none"> • I linje? • utfordringer
Forventninger	<p>Hva synes du at etaten krever av deg som leder?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sentral ledelse / KDI • Fra din nærmeste leder • Fra kollegaer • Fra underordnet • I fengslet som enhet • Fra deg selv • Press/skvis? • utfordringer
Møter:	<p>Ledermøter/møter med kollegaer og medarbeidere.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Obligatoriske tema? • Organisering • Fast agenda? • Hvordan oppleves møtene?
Handlingsrom og beslutninger	<ul style="list-style-type: none"> • Hvordan foregår beslutninger
Erfaring og kompetanse	<ul style="list-style-type: none"> • Hvordan har du fått den kompetansen du trenger for å gjøre jobben din • Veiledning/kurs/opplæring? • Hva ønsker/trenger du ?

Vedlegg 2: forespørsel om deltakelse

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjektet

” Ledelse i fengsel”

Bakgrunn og formål

I forbindelse med at jeg tar et masterstudie i organisasjon og ledelse ønsker jeg å intervju ledere i noen fengsel. Formålet med oppgaven er å undersøke hvordan toppledere i fengslene tilegner seg og implementerer politiske og sentrale føringer. Målet for ledere i kriminalomsorgen er å være synlige, enhetlige og tydelige. Hovedspørsmålet er hvilke ledelsesprinsipper lederne leder etter.

Jeg ønsker å intervju ledere fra Halden fengsel, Ila fengsel, Hassel fengsel, Regionskontor, KDI og departement.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Deltakelse i studien vil foregå ved at jeg intervjuer deg. Hvert intervju vil ta fra en til en og en halv time. Jeg vil bruke lydopptaker, men kun for eget bruk. Spørsmålene vil omhandle hvordan du leder i praksis, hvordan du bruker din kompetanse og om forventningene til ledere i etaten.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Lydfilene slettes etter at de er skrevet ned. Du vil få anledning til å lese gjennom intervjuet før jeg bruker det i undersøkelsen min. Det vil bli lagt stor vekt på anonymitet, og for enkelte ledere med særlige posisjoner som kan bli gjenkjent, vil bli spurt om de godkjenner at utsagnet brukes i oppgaveteksten.

Prosjektet skal etter planen avsluttes i løpet av 2016. Alt datamateriale vil da makuleres.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysninger om deg bli anonymisert.

Ved spørsmål til studien, ta kontakt med Doris Bakken, doris.bakken@kriminalomsorg.no eller 95064850. . Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS. Veileder er Erik Fjell, erik.fjell@hihm.no fra Høgskolen i Hedmark.

Samtykke til deltakelse i studien

Jeg har mottatt informasjon om studien, og er villig til å delta

----- (Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 3 innvilget søknad om forskning



Kriminalomsorgen region øst

Doris Bakken
Åsenhagen 4 d
2020 Skedsmokorset

Deres ref:

Vår ref:
201418422-5

Dato:
24.10.2014

SØKNAD OM FORSKNINGSPROSJEKT - VEDTAK OM INNVILGELSE

Vi viser til din søknad av 21.09.14 og samtale med deg vedrørende forskningsprosjekt av fengselsleder ved [redacted] fengsel, [redacted] fengsel og [redacted] fengsel. Kriminalomsorgen region øst har vært i kontakt med Thorbjørn Eriksen ved Kriminalomsorgen region sør og han stiller seg positiv til at vi behandler søknaden på vegne av begge regioner. Formålet med prosjektet ditt er å undersøke hvordan ledelsen i fengslene implementerer sentrale strategier og føringer fra sentrale myndigheter. Vi anser at du har god kjennskap til kriminalomsorgens etiske prinsipper og virke og anser at lederne selv kan ta en avgjørelse på om de ønsker å la seg intervju. Vi vil derfor la deg selv kontakt lederne i de aktuelle fengslene.

Søknaden innvilges.

Begrunnelse

Vedlagt søknaden fulgte prosjektbeskrivelse med intervjuguide, informasjonsbrev til mulige deltakere, samtykkeerklæring ihht til retningslinjene for "Behandling av søknader om forskning i kriminalomsorgen" og bekreftelse fra veileder. Forskeren skal påse at innsamlet materialet blir oppbevart på en forsvarlig måte og i henhold til Norsk Samfunnsvitenskaplig Datatjeneste (NSD) sine retningslinjer.

Krav til forskeren

Forskningen skal gjennomføres på en forsvarlig måte og ansatte skal ikke utsettes for personlig belastninger.

Forskeren skal forholde seg til den enkeltes enhets sikkerhetsmessige instruksjoner.

Forskeren skal fremlegge bakgrunns materialet og informere enhetene ut ifra behov.

Forskerens taushetsplikt

Opplysninger forskeren blir gjort kjent med kan være undergitt taushetsplikt, jf. forvaltningslovens § 13. Forskeren er undergitt taushetsplikt, jf. forvaltningslovens § 13c. Av § 13 e følger at forskeren plikter å hindre andre i å få tilgang eller kjennskap til opplysningene. Overtredelse av taushetsbestemmelser er straffbart, jf. straffeloven § 121.

Postadresse:
Postboks 694
4305 Sandnes

Besøksadresse:
Urtegata 9

Telefon: 23 30 49 50
Telefaks: 23 30 49 99
Org.nr: 982 349 419

Saksbehandler:
Hege Kongerud
E-post: postmottak-
8100@kriminalomsorg.no

Oppbevaring av materialet

Forsker skal påse at innsamlet materiale blir oppbevart på en forsvarlig måte og at det foretas anonymisering av personidentifiserbare opplysninger ved publikasjon. Innsamlet materiale som inneholder slik informasjon, skal makuleres så snart undersøkelsen er avsluttet. Unntak fra denne hovedregel skal godkjennes av Datatilsynet.

Klageadgang

Regiondirektørens vedtak om å anvende taushetsbelagte opplysninger til forskningsformål, kan påklages til Kriminalomsorgsdirektoratet. Klageretten etter forvaltningslovens kap. VI § 28, omfatter den som ikke får medhold i sin søknad om forskning og den taushetspliktene er satt til vern for, i denne sammenheng – innsatte/domfelte.

Regionen anmoder forskeren om å sende et eksemplar av forskningsrapporten til:

- Kriminalomsorgen region øst – Postboks 6 94, 4305 Sandnes, samt til de andre 5 regionene
- Kriminalomsorgens utdanningssenter – Postboks 6138 Etterstad, 0602 Oslo
- Kriminalomsorgsdirektoratet (K DI) – Postboks 694, 4305 Sandnes

I tillegg er det ønskelig at forskeren melder resultatet tilbake til respondenten i en eller annen form.

Med hilsen

Brit Kari Kirkeide
fung.assisterende regiondirektør

Hege Kongerud
seniorrådgiver

Kopi: Kriminalomsorgen region sør

Vedlegg 4: NSD

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hørlages gate
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47 55 58 21
Fax: +47 55 58 96
msd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org nr: 985 121 88

Erik Fjell
Institutt for organisasjons- og ledelsesfag Høgskolen i Hedmark
Postboks 400
2418 ELVERUM

Vår dato: 15.08.2014

Vår ref: 39327 / 3 / SSA

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 20.07.2014. Meldingen gjelder prosjektet:

39327	<i>Ledelsesteologi i fengsel</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Høgskolen i Hedmark, ved institusjonens øverste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Erik Fjell</i>
<i>Student</i>	<i>Doris Bakken</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 01.05.2016, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Katrine Utaaker Segadal

Sondre S. Arnesen

Kontaktperson: Sondre S. Arnesen tlf: 55 58 33 48

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Doris Bakken dori-b@online.no

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

Avdelingskontorer / District Offices

OSLO: NSD Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47 22 85 52 11. msd@uo.no
TRONDHEIM: NSD Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47 73 59 19 07. kjmo-svarskiltet@ntnu.no
TROMSØ: NSD NTNU Universitetet i Tromsø, 9017 Tromsø. Tel: +47 77 24 43 36. nsd@ntnu.no

Personvernombudet for forskning



Prosjektvurdering - Kommentar

Prosjektnr: 39327

Utvalget informeres skriftlig og muntlig om prosjektet og samtykker til deltakelse.

Informasjonsskriv og samtykkeerklæring er noe mangelfullt utformet. Vi ber derfor om at følgende tilføyes:

- kontaktinformasjon til veileder

Revidert informasjonsskriv skal sendes til personvernombudet@nsd.uib.no før utvalget kontaktes.

Personvernombudet legger til grunn at forsker etterfølger Høgskolen i Hedmark sine interne rutiner for datasikkerhet. Dersom personopplysninger skal lagres på privat pc, bør opplysningene krypteres tilstrekkelig.

Forventet prosjektslutt er 01.05.2016. Ifølge prosjektmeldingen skal innsamlede opplysninger da anonymiseres. Anonymisering innebærer å bearbeide datamaterialet slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes. Det gjøres ved å:

- slette direkte personopplysninger (som navn/koblingsnøkkel)
- slette/omskrive indirekte personopplysninger (identifiserende sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. bosted/arbeidssted, alder og kjønn)
- slette lydopptak