

# Importmodellen i norsk fengselsvesen<sup>\*1</sup>

Af Inger Marie Fridhov<sup>2</sup> og Torfinn Langelid<sup>3</sup>

## Abstract

*Until 1969, the Norwegian Prison Service was itself responsible for providing health, educational and other services offered to inmates. This was referred to as the “self-sufficiency model”. In 1969, however, the Ministry of Education and Research assumed financial and professional responsibility for the education of prisoners. This was the start of a process in which the responsibility for many services was transferred from the Ministry of Justice to the agencies that typically provide these services to the general public. This reorganization was based on the ideology that a prison sentence should involve, as far as practically possible, no more than the deprivation of liberty. Ergo, other civil rights and entitlements should not be lost or restricted. Professor Nils Christie was a primus motor for this reorganization of prison operations, and it was he who coined the phrase “the import model”. The following article describes the implementation of the import model from 1969 to the present and some of its consequences.*

## 1. Innledning

Har straffedømte egentlig rett til å få del i samfunnets velferdstjenester mens de sitter inne? I så fall: hvem har ansvar for at de får tjenestene de etter loven har krav på, fengslet eller de ordinære velferdsetatene? I 1851, da Norges første celle-fengsel stod ferdig, hersket ingen tvil: Fengslet hadde ansvar for alt som skulle skje innenfor fengselsmurene. Denne måten å organisere på har i ettertid blitt kalt selvforsyningsmodellen.

I dag gjelder importmodellen i norsk fengselsvesen. Eksterne velferdsetater har, både faglig og økonomisk, ansvar for sine fagområder som skole, helse, bibliotek, religiøse tjenester og arbeidsformidling. Den innebærer at fengslene har ansvar for alt som har med selve straffegjennomføringen, sikkerheten og det fengselsfaglige å gjøre. Importmodellen gjør det mulig for innsatte å få del i de velferdstjenestene de har rett til mens de sitter inne og ble grunnlag for forvaltningssamarbeidet som i dag spiller en vesentlig rolle i tilbakeføring av straffe-

\* Title in English: *The Import Model in the Norwegian Prison Service.*

dømte. Island har som Norge, innført importmodellen. Finland har delvis gjort det, mens Danmark og Sverige fremdeles er organisert i tråd med selvfor-syningsmodellen (Hildebrandt (red.) 2016).

I denne artikkelen skal vi se på hvordan importmodellen banet vei for erkjen-nelsen av at innsatte ikke hadde mistet sine borgerrettigheter og hvordan den i praksis bidro til at de fikk del i velferdstjenestene også mens de satt inne. Vi skal videre se på hva de importerte tjenestene førte med seg av konflikter og spenning i et fra før spenningsfylt system, men også goder. Men først et kort riss av hva som skjedde og hvorfor.

## 2. Ulike begrunnelser for innføring av importmodellen

Helt siden 1851 har norsk straffegjennomføring hatt et dobbelt mål, straff og re-habilitering. Midlene for å nå målene har variert. Både målformuleringene og midlene for å nå dem bærer i seg et spenningsforhold.

Straffegjennomføringsloven av 2001 er sterkt preget av rehabiliteringstanke-gangen. Men takket være importmodellen som i 1969 var i startfasen, er det like-vel en markert forskjell fra 1851. Den gang var både straff og rehabilitering feng-selsvesenets eneansvar. I dag har velferdsetatene ansvar for å yte sine tjenester også til innsatte. At de får del i disse tjenestene betraktes av de fleste som rehabi-literende. Men, sett fra velferdsetatenes side, er det ikke for å nå kriminalomsorgens mål om rehabilitering. Det er for å nå egne faglige mål. Samtidig tilbyr fengslene selv en rekke aktiviteter i rehabiliterende øyemed. Det er fremdeles et mål for kriminalomsorgen at straffegjennomføringen som helhet skal virke reha-biliterende. Kriminalomsorgen og de importerte tjenestene arbeider side om side i fengslene, noe som har sin pris for begge parter, men også sine fordeler.

Importmodellen kom på plass takket være tre forhold: *Det første var politisk*. Allerede i 1945, etter at 2. verdenskrig var avsluttet, kom de politiske partiene med et fellesprogram der gratis skole og utdanning på alle nivå var et viktig vel-ferdsmål. Det skulle være et tilbud og *en rett for alle*. (Eriksen & Lundestad 1972: 33-34). I 2014 ble retten til utdanning tatt inn i Grunnloven, §109. Her sik-res retten til både grunn- og videregående opplæring og *«alle skal med»* (Kon-geriket Noregs grunnlov). Det er ikke gjort unntak for ulike grupper som personer i institusjoner og utlendinger med eller uten oppholdstillatelse.

*Den andre* pådriveren var fengselsvesenet. Kåre Bødal, direktøren for Ar-beidsskolen for unge lovbyrtere og senere Ungdomsfengslet (1965-1975), så hvilke behov unge innsatte hadde for undervisning og opplæring og mente at det var det ordinære skoleverket som måtte ta seg av dette. Han la grunnlaget for at innsatte i norske fengsler fikk de opplæringstilbudene de etter loven skulle ha.<sup>4</sup>

Justisdepartementet argumenterte etter hvert for å la eksterne etater ta seg av velferdsoppgavene i fengslene (Halvorsen 1967).

*Det tredje*, og kanskje viktigste innspillet, kom fra Nils Christie (1970) i en artikkel han kalte «*Modeller for en fengselsorganisasjon*». Han samlet synspunktene og argumenterte for at ordinære velferdstjenester, slik som helse, skole, sosialtjeneste og andre burde tilbys inne i fengslene, men forankret i og drevet av de samme tjenestene som ute i samfunnet. Christie framhevet verdien av yrkesgruppenes faglige integritet og uavhengighet uten binding til fengselsvesenet. Christie mente også at importmodellen kunne gi mer innsyn i fengslene.

### *2.1. Fem stortingsmeldingers betydning for importmodellen*

Fundamentet for importmodellen var nå lagt med støtte både fra politisk hold, fra faginstanser i fengselsvesenet og fra forskningshold. Disse tre initiativene fikk gjennomslag i politisk bindende dokumenter. De ble etter hvert bærende for kampen for rettighetsprinsippet i norsk fangebehandling og for å bygge ned sammenblandingen av hjelp og kontroll i kriminalomsorgen.

Den første og viktigste var St. meld. 104,1977-78, *Kriminalmeldingen*. Den samlet i seg de nye tankene om innsattes rettigheter og behov. I tillegg til skolen som ble overført i 1969, ble de andre fagområdene foreslått overført. Kontroll og hjelp skulle skilles tydelig. Statsråden bak meldingen, justisminister Inger Louise Valle, arbeidet for at forslagene i meldingen skulle omsettes i praksis. Hun tok initiativ til et systematisk interdepartementalt samarbeid. Samfunnet hadde etter hennes mening ansvar for at alle, også innsatte, skulle få del i velferdsgodene. Dermed ble det viktige prinsippet om at innsatte vel er dømt til straff, men ikke derfor fradømt sine borgerrettigheter, anerkjent i praksis.

St. meld. 27, (1997-1998) *Om kriminalomsorgen*, bygget videre på at importmodellen var et faktum og importerte tjenester et gode både for etaten og for innsatte. Mens St. meld. nr 104 la det politiske og rettslige grunnlaget for importmodellen, la St. meld nr. 27 et organisatorisk fundament med etableringen av seks fengselsregioner som skulle forsterke forvaltningssamarbeidet.

St. meld. 27 (2004-2005) *Om opplæringen innenfor kriminalomsorgen «Enda en vår»* understreker at opplæringen for innsatte skal være likeverdig med all annen utdanning. Regjeringen løfter på ny fram importmodellen. Skal retten til opplæring bli reell, må det gis opplæring i alle fengsel.

St. meld. 37 (2007-2008) *Kriminalomsorgsmeldinga* viderefører tenkningen og forslagene fra *Kriminalmeldingen* av 1977-1978. Meldingen betoner innsattes behov for og rett til opplæring innen IKT. Et forslag i regjeringserklæringen fra

2005 om en tilbakeføringsgaranti og forvaltningssamarbeid, får tilslutning og forsterkes i denne stortingsmeldingen (s.174).

I Meld. St. 12 (2014-2015) presiserer JD at Kriminalomsorgen har ansvar for et omfattende forvaltningssamarbeid og at velferdsetatene leverer sine tjenester i fengslene. Regjeringen poengterer i meldingen at importmodellen med utgangspunkt i rettighetsprinsippet og normalitetsprinsippet må tas hensyn til, rent fysisk, når det skal bygges nye fengsler. Men i et annet dokument, Funksjons- og arealveileder, kravspesifikasjon for fengselsbygg, Høringsutkast 26.06.2015, også kalt «Modell 2015» (Statsbygg/Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) 2015), er det en kortsiktig, kost-nytte-tenkning som er iøynefallende. Ingen fra de importerte tjenestene var med verken i prosjektgruppe eller i arbeidsgruppe. De har dermed ikke fått presentere og begrunne sine behov for lokaler og utstyr. Det er ikke første gang dette skjer, noe som med rette har irritert samarbeidspartnerne (Langelid 2015). Statsbygg (Statsbygg/KDI 2015) presenterer en rapport uten tydelig tilknytning til politiske dokument om innholdet i soningen.

### **3. Velferdsetatene får plass i fengslene**

Både i internasjonale konvensjoner (EMK 1950 og Menneskerettsloven 1966),<sup>5</sup> anbefalinger (Council of Europe 1984, 1990, 2006) og i norsk lov (Straffegjen-nomføringsloven og i velferdsetatenes lovverk) er det nedfelt at domfelte har de samme rettigheter som andre borgere. Overføringen av ansvaret for undervisning i fengsel fra JD til KUF i 1969, ble en spydspiss i arbeidet for at de innsatte skulle få det i praksis.

#### *3.1. Skolen*

Både internt i Fengselsstyret og i KUF diskuterte man hvorvidt rett og plikt til undervisning falt bort når en ungdom ble satt i fengsel. I KUF hevdet de like ut at en person *mistet retten* til skolegang når vedkommende kom i fengsel.

Etter en del forhandlinger departementene imellom, sendte KUF likevel ut et rundskriv i oktober 1969 om undervisning for unge innsatte i fengsel. Undervisningen skulle gis til ungdom i skolepliktig alder og kunne i tillegg gis til ungdom som hadde hatt mangelfull opplæring eller som av andre grunner var «*pedagogisk tilbakestående*» (Rundskriv 6 As L 24.10.69).

Ansvaret for undervisningen ble lagt til det lokale skolestyret og lærerne ble tilsatt av undervisningsmyndighetene – ikke av fengslet. Men, undervisningsvirksomheten måtte tilpasses hensynet til fengslenes behov for orden og sikkerhet. Her var det duket for konflikter mellom den sikkerhetsmessige og pedagogiske

tenkningen. Men første skritt på veien mot full anerkjennelse av rettighetsprinsippet i norsk fangebehandling var tatt (Langelid 2015).

Overgangen til importmodellen i 1969 førte til at innsattes rett til opplæring og andre velferdstjenester ble tydeliggjort. Siden starten har samarbeidet vært koordinert av en styringsgruppe mellom Justisdepartementet, Kirke- og undervisningsdepartementet og Fylkesmannen i Hordaland med regelmessige møter fire ganger årlig.<sup>6</sup>

Fra og med 2007 er det etablert skole i alle fengsler (Langelid 2015). I fengslene hadde skolemyndighetene i 2015 i alt tilsatt 392 lærere på hel- og deltid, noe som utgjorde 276 årsverk. Litt over halvparten av de innsatte var elever i skolen. De fleste tok videregående opplæring. Det har skjedd et skifte fra studiespesialisering til mer vektlegging på yrkesrettet opplæring. I samarbeid med arbeidsdriften var det innsatte som tok fagprøve/svennebrev og innsatte som hadde lærekontrakt (Fylkesmannen i Hordaland 2015). Flere innsatte er i gang med høyskole- og universitetsutdanning. Men fremdeles er det mange som ikke tar ut retten til opplæring (Eikeland, Manger og Asbjørnsen, 2016).

### *3.2. Bibliotekjentesten*

Bibliotekene har helt fra Botsfengslets dager vært betydningsfull i den religiøse og moralske oppdragelsen. Det ble ført nøyaktig oversikt over hvor mange bøker det var i bibliotekene til enhver tid. Fengselslærer Reinertsen, som var lærer ved Akershus strafanstalt i 28 år, så på biblioteket som en viktig kilde i forbedringsarbeidet:

*Naar vi taler om forbedringsarbeidet, maa vi ikke glemme bibliotekets betydning. ... Mange forøker sine almenkundskaper betydelig. Biblioteket er et middel, hvorved fangernes dannelsesniveau hæves, vildheten tæmmes, og raaskapen hæmmes (Reinertsen 1915: 101).*

I 1979 startet Statens bibliotektilsyn i samarbeid med Fengselsstyret forsøksvirksomhet med profesjonell bibliotekdrift ved fire fengsler i tre år. Permanent drift ved fem fengsler fulgte i 1984 (ABM-utvikling 2005). Etter en kartlegging av behov, ble det fremmet forslag om mer allsidig utvalg av bøker og tidsskrifter og bibliotekfaglig veiledning i fengslene. En hovedkonklusjon var at KUF i sin helhet burde overta ansvaret – også det økonomiske. Og det skjedde (Ljødal & Ra 2011). At ikke fangene skulle ha samme rett til bibliotekjenester som andre, var aldri noe diskusjonstema.

Det som den gang het «Statens bibliotektilsyn»<sup>7</sup> var en pådriver for å få til et profesjonelt bibliotektilbud i fengslene. Bibliotekfilialene som ble opprettet, var

regulære filialer av det kommunale biblioteket. Bibliotekjennetjenesten var den mest konfliktfrie overførselen. En vesentlig årsak var at fengslene fra før av ikke hadde noen profesjonell gruppe bibliotekarer som måtte omstille seg. Bibliotektilbudene i fengslene er hjemlet i straffegjennomføringsloven § 4, folkebibliotekloven §§ 1 og 2, opplæringsloven og i internasjonale anbefalinger (Council of Europe 1990 og 2006).

I tillegg til å være en viktig kulturformidler, er bibliotekene en støttefunksjon for skolen og en kilde for innsatte til å skaffe seg informasjon. Utenlandske innsatte drar også fordel av dette. Fanger leser mer enn befolkningen for øvrig. Ifølge Nasjonalbiblioteket låner innsatte i gjennomsnitt 112 bøker, filmer og CD-er i året. Blant folk ellers ligger tallet på 4,9 utlån.<sup>8</sup> Våren 2014 var det tilsatt 47 bibliotekarer (26 årsverk) i norske fengsel.<sup>9</sup> Alle fengsler med 25 plasser eller mer, har fullverdige, kommunale bibliotekfilialer (KDI 2017).

### 3.3. Helse

Sosialdepartementet overtok formelt ansvaret for fengselshelsetjenesten i 1988 (Veileder for fengselshelsetjenesten, Helsedirektoratet 2016). Diskusjonstemaene og konfliktmulighetene hadde vært mange, både praktisk og prinsipielt. Overføringen revitaliserte det gamle spørsmålet om hvem som *egentlig* hadde ansvaret for innsattes helse: Kriminalomsorgen eller helsemyndighetene? Selv om ansvaret formelt sett ble overført til Sosialdepartementet, var ikke all motstand mot å erkjenne at innsatte *hadde* samme rettigheter som andre borgere, brutt ned. Særlig gjaldt, og gjelder, dette spesialisthelsetjenesten. Overføringen av helsetjenesten tydeliggjorde også i sterkere grad enn noen av de andre tjenestene, dilemmaet mellom kontroll og hjelp. Dette beskrives i boka Hva gjør fengselsleger (Rua 2012). Det ble også tydelig i rusmestringsenhetene som etter hvert ble etablert. Helt tydelig ble det i rusmestringsenhetene som etter hvert ble etablert.

Konkret fikk kommunene der fengslet ligger ansvar for primærhelsetjenesten og de regionale helseforetakene ansvaret for spesialisthelsetjenesten.<sup>10</sup> Ordningen som er hjemlet i Omsorgstjenesteloven § 3-1 tredje ledd, skulle og sikre en «likeverdige og integrert del av den kommunale helse- og omsorgstjenesten» i fengslene. Forutsetningen er overførsel av øremerkede midler fra Staten – det samme som for skolen. I 2016 var det til sammen 137 sykepleiere og 66 leger i fengslene. Spesialisthelsetjenesten er til stede i 22 fengsler med psykolog/psykiater. Det er en nedgang fra 2015 (Helsedirektoratet 2016).

### 3.3.1. Rusmestringsenheter

I løpet av perioden 2007- 2012 ble det «som et supplement» til helse- og omsorgstjenesten på kommunalt og spesialisthelsetjenestenivå, etablert 13 rusmestringsenheter drevet av fengselsvesenet og helsevesenet i fellesskap.<sup>11</sup> Ettersom det er to forskjellige faggrupper som skal samarbeide tett innen en enhet, kan skillet mellom kontroll og behandling i disse enhetene lett viskes ut. Kriminalomsorgen og Helsedirektoratet har derfor i fellesskap utarbeidet en *Veileder for rusmestringsenheter* (Helsedirektoratet/KDI 2016). Her fordeles ansvar og grenser tydeliggjøres. I 2016 fikk totalt 369 innsatte et tilbud om å bearbeide sitt rusproblem i slike avdelinger som samlet har 134 plasser (KDI 2017). Behandling i ren medisinsk mening, skjer ikke. En undersøkelse (Giertsen og Rua 2014) av ansattes opplevelse av å arbeide i en slik enhet, tydeliggjør hvilke dilemmaer fengselsfaglig og sosialfaglig ansatte står overfor. Å skille kontroll og behandling i en slik avdeling, er utfordrende. De to gruppene ansatte anvender, ifølge Giertsen og Rua, stort sett fire måter å takle det på: arbeid side om side, direkte samarbeid, konflikt og overlappning av oppgaveløsning. Avdelingene tydeliggjør den klassiske debatten om straff og behandling.

### 3.4. Religiøse tjenester

Siden 1970-tallet hadde fengselsprestene blitt tilsatt av KUF, men lønnet av JD. At innsatte skulle ha rett til slike tjenester, var ikke noe diskusjonstema. Et arbeidsutvalg nedsatt av JD gikk inn for at ansvaret i sin helhet skulle overføres til KUF. Importmodellen ville på denne måten bli gjort gjeldende innen kirkesektoren på linje med de andre importerte tjenestene. Faglig sett var argumentasjonen at fengselsprestene da ville få en større kollegial kontaktflate med den lokale menighet (JD 1994). Tross gode argumenter *for*, ble prestetjenesten først overført til KUF i januar 2000. Bispedømmene fikk ansettelsesmyndighet, personal- og budsjettansvar. (Se St.prp.nr.1,1999-2000, fra KUF og brev av 04.05.2000 fra JD til fengselsdirektørene).<sup>12</sup>

Men både fengselsprestene og Den norske kirkes presteforening advarte mot overføringen. De hadde gode erfaringer med fengselsprestenes «dobbeltrolle».<sup>13</sup> Prestene så det som fordelaktig å kunne delta i fengslets personalmøter, kurs og samlinger, og dermed bli kjent med de fengselsansattes tankegang og vurderinger. I tilfelle overføring til KUF ba de om å få de samme betingelsene som de hadde under JD. Det fikk de i hovedsak gjennomslag for (Brev fra JD, 04.05.2000). I mai 2017 var det i alt 34 fengselsprester, noe som utgjorde 25,45 årsverk.<sup>14</sup>

Ifølge straffegjennomføringsloven § 23, har kriminalomsorgen ansvar for å «gi innsatte mulighet til å utøve religion og livssyn» Det gjelder da også medlemmer av andre religioner enn kristendommen. Fengselsprestene har på vegne av fengslet ansvar for koordinering av religiøse tjenester også til disse innsatte.

### 3.5. NAV og sosialtjenesten

Samarbeidet mellom NAV og Kriminalomsorgen har i likhet med helse og skole sin basis i et felles samarbeidsutvalg. Samarbeidet har utgangspunkt i en forpliktende avtale, først signert i 2002 og senest i 2014.<sup>15</sup> Også på departementalt nivå ble det i 2014 inngått en avtale om NAV-tjenester i fengsel. Behovet for slike tjenester var dokumentert i en prosjektrapport (AV-dir 2013). Selv om det tok lang tid fra Stortingsmelding 104 i 1978, avspeiler avtalene at NAV-arbeid har erkjent innsattes rett og eget ansvar for å yte sine tjenester som er hjemlet i Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (Sosialtjenesteloven §§ 3 og 4).

I 2016 utgjorde NAV-veiledere totalt 19 årsverk i alle landets fengsler. Det er en nedgang fra 21,5 rapporterte årsverk i 2015. I alt er 10 fengsler nå uten NAV-veileder. Noen av fengslene har tilgang på NAV-veileder ved behov (Kriminalomsorgsdirektoratet 2017).

#### 3.5.1. NAV-sosial

NAV-arbeid administreres av kommunene. Den har aldri blitt noen importert tjeneste i fengslene, på tross av at JD i mange år har jobbet for å få det til. Det skyldes flere forhold, både i kommunene og på lokalt nivå i kriminalomsorgen. Kommunene henviser delvis til små ressurser og dårlig kapasitet, men også til at når folk er innsatt, er de kriminalomsorgens ansvar. I kriminalomsorgen finner vi noen av de samme innvendingene som i forbindelse med prestetjenesten. Blant sosialkonsulentene i fengslene og i fagforeningene mener de at de må kjenne fengslet innenfra, delta i møter og ha tilgang til kriminalomsorgens registrerings-systemer for å kunne gjøre en god jobb for den enkelte innsatte. De må også kjenne til det fragmenterte NAV-systemet ute.<sup>16</sup> Hvis sosialkonsulentene skulle importeres, ville kriminalomsorgen miste en viktig profesjonsstemme, mener mange av sosialkonsulentene.

I St. meld 27, Om kriminalomsorgen, 1997-1998, hevder departementet at importmodellen og det såkalte normaliseringshensynet fortsatt bør gjøres gjeldende for tjenester etter sosiallovgivningen i fengslene. I avsnittet «Særlig om sosialtjenesten.» refereres det til Justiskomiteens kommentar til Budsjettproposisjonen (1995-1996) om «Sosialtjeneste i kriminalomsorga» der komitéen ser fram til en mer prinsipiell drøftelse av sosialtjenesten i fengsel. Departementet mente at



spørsmålet måtte utredes nærmere. Denne «nærmere» utredningen har ennå ikke kommet.

I kjølvannet av St.meld 104, 1977/78, overtok alle velferdsetatene, bortsett fra sosialtjenesten, ansvaret for disse tjenestene inne i fengslene. Skolen kom i 1969, for stortingsmeldingen, bibliotek kom i 1984, helse i 1988, prestetjenesten i 2000 og NAV i 2002.

#### **4. Forskningsresultater som ikke er fulgt opp**

Importmodellen førte til nye former for samarbeid både innen kriminalomsorgen og mellom kriminalomsorgen og de importerte tjenestene. Nye metodiske tilnærminger ble prøvd ut. Tre store prosjekter ble gjennomført og evaluert. Først prosjektet «Ny start i arbeidslivet» (1998-2002). Målet var å få innsatte i arbeid. Den ekstra innsatsen både i form av metodikk og stillinger, ga god erfaring og gode resultater i form av bedre samarbeid etatene imellom og at innsatte gikk til jobb etter endt soning (Schafft 2000).

I 2009 ble TAFU (Tilbakeføring gjennom arbeid, fritid og undervisning) etablert. Det er et samarbeid mellom Fylkesmannen i Hordaland, kriminalomsorgen, NAV, kommuner og fylkeskommuner. Evalueringen dokumenterte at det tross manglende samarbeid på nasjonalt nivå, likevel ga TAFU en betydelig samfunnsøkonomisk gevinst i tillegg til de sosiale og menneskelige gevinstene i form av at løslatte kom i arbeid/utdanning og dermed bidro til fellesskapet (Neumann og Pettersen 2013).<sup>17</sup> Det tredje, viktige metodeutviklingsprosjektet var «Fra fengsel til KVP». KVP (Kvalifiseringsprogram) var en generell NAV-satsing for alle som trengte kvalifisering for arbeidslivet. Prosjektet ble evaluert av Arbeidsforskningsinstituttet og resulterte i rapporten «*En ny rolle for NAV i fengsel*» (Schafft og Frøyland 2013).

Forskerne konkluderte med at den arbeidsmetoden som var utforsket/utprøvd i de tre prosjektene, var lønnsom, både faglig og i forhold til målet å få innsatte tilbakeført til samfunnet og ut i arbeid og utdanning. Tross forskernes råd og Arbeids- og velferdsdirektoratets egen rapport, (AV-dir. 2013) ble ingen av disse gode, forskningsbaserte rådene, fulgt opp.

#### **5. Importmodellen i fare**

Innføringen av importmodellen var resultatet av en bevisst strategi, men ikke konfliktfri. I 1990 åra planla JD nye fengsler. Etter avtale hadde JD plikt til å drøfte slike utbygginger med KUF. Det skjedde i liten grad. Fordi mangel på samarbeid fikk økonomiske konsekvenser for KUF, var det uheldig. KUF så det rimeligvis som det avtalebruddet det var, og ville ikke lenger ha ansvaret for

fengselsundervisningen. Saken havnet i Finansdepartementet som gikk inn for at KUF fortsatt skulle drifte skolen i fengslene. Heldigvis for JD og kriminalomsorgen ble konklusjonen at KUF fortsatt skulle ha ansvaret.

Det ble stilt krav til JD om å sørge for at avtalene ble fulgt, spesielt når det hadde med økonomi å gjøre (Langelid 2015). Grunnen var at JD ikke hadde fulgt opp sin del av forpliktelsen til å informere og forhandle om viktige spørsmål.

## 6. Importmodellen og endringer

Over tid har importmodellen ført til endringer av virksomheten i fengslene med konsekvenser både for organisasjonen, ansatte og innsatte. Etableringen medførte store administrative utfordringer; både for kriminalomsorgen og de importerte tjenestene. Det gjaldt administrasjon, økonomi, bygninger/lokaler, personall, bygningsmessig, faglig og ikke minst sikkerhetsmessig. Hele veien lå spenningsfeltet kontroll/hjelp under. Aller mest merkbart ble dette når det gjaldt helsetjenester. Men uansett er det kriminalomsorgens mål om sikkerhet som har forrang.

Med formell overføring av prestetjenesten fra JD til KUF i år 2000, var en stor organisasjonsendring fullført: Velferdsetatene var på plass i fengslene. Det skjedde helt uten konsultantselskaper og utredninger. Med utgangspunkt i anerkjennelsen av rettighetsprinsippet og Stortingsmelding 104, 1977-78, etablerte JD et nært samarbeid med aktuelle departementer og direktorater for å få satt politikken ut i praksis. Det lå både en sterk politisk og en byråkratisk vilje bak. Det ble etablert strategiske kontakter i alle samarbeidende departementer og direktorater.

### 6.1. Konsekvenser for ledelsen

Det er ikke tvil om at lederrollen i takt med innføringen av importmodellen, i stigende grad utfordres. Fra å ha makt på alle områder, ble det etablert flere fagfelt hvor fengselslederen *ikke* hadde beslutningsansvaret. Fengselsledelsen har likevel alltid det siste ord når det gjelder sikkerhetsmessige hensyn. Under henvisning til sikkerheten kan ellers gode tiltak som initieres av de importerte tjenestene stoppes. Her er vi midt i konflikten mellom kontroll og rehabilitering.

For å få samarbeidet til å fungere måtte det settes av tid til felles møter, planlegging og indre logistikk. Fengselsledelsen kom mer fram i lyset og deltok på møter med de importerte tjenestene inne i fengslene, men også ute i fylker og kommuner. Møtestrukturen ble en annen, preget av flerfaglighet og ofte ulikt syn både på sikkerhet, regelverk og fangebehandling. Behovet for informasjon og kommunikasjon økte vesentlig. Faste samarbeidsmøter ble ofte svaret på denne utfordringen (f.eks. Rundskriv G-1/2008).

## *6.2. Konsekvenser for fengselsansatte*

Med importmodellen ble fengselsbetjentenes rolleforståelse utfordret. Fra å være allround-betjenter kunne det virke som om de ble redusert til «nøklesvingere». En bekymring også Christie (1970), delte. Men betjentene hadde aldri vært lærere, leger, sykepleiere, arbeidsformidlere eller bibliotekarer i profesjonell forstand. Ikke desto mindre førte det til at mange betjenter, både i sikkerheten og arbeidsdriften, følte seg tilsidesatt i møte med de importerte fagfolkene. Dette var stikk i strid med intensjonen til Christie. Uansett måtte betjentene ta flere sikkerhetsoppgaver som fulgte med importen av andre tjenester.

Fengselstjenestemannsforbundet opplevde at informasjonen fra Fengselsstyret var dårlig og ga uttrykk for at lærerne burde tilsettes av JD som andre tjenestemenn (Albertsen 1981).<sup>18</sup> I praksis var det å ønske seg tilbake til tilstanden før importmodellen. Det vil si – de ønsket fordelene det ga at skolen betalte for undervisningen og lærerne, men de ønsket ikke å gi fra seg kontroll. Fengselstjenestemannsforbundet var ikke alene om det.

Også på personplan viste spenningen seg. Med så mange importerte fagpersoner, kunne det ikke unngås at de som var der fra før, ble utfordret. For å gi betjentene mer autoritet og selvrespekt i egen yrkesrolle, startet Kriminalomsorgen i 1987 *Tjenestemannsrolleprosjektet*. Hensikten var å styrke betjentenes rolleforståelse i arbeidet med innsatte.

Hammerlin og Mathiassen (2006) tar i sin undersøkelse blant annet for seg kontaktbetjentordningen. De påpeker kriminalomsorgens behov for både omsorg og kontroll. Forfatterne fant at betjentene har fått flere oppgaver:

*Ordningen har medført en rolleutvidelse av betjentarbeidet mot sosialarbeider – og omsorgsfunksjoner – oppgaver som nødvendiggjør mer ressurser og aktuell kompetanse (Hammerlin og Mathiassen, 2006, s.7-8).*

De fant samtidig at det manglet ressurser og ledelse til å gjennomføre betjentopp-gaven på en god måte. Mange av de spurte tjenestemenn- og kvinner uttrykte at tildelingen av nye oppgaver skjedde uten at de hadde fått nødvendig kompetanse til å utføre dem.

En annen måte å gi nytt innhold til betjentrollen var å gi dem ansvar for instruksjon i kognitive program (Ny Start), som kom på 90-tallet. Andre yrkesgrupper som kunne ha kompetanse til slik opplæring, fikk i utgangspunktet ikke delta i instruktørutdanningen. Det skulle være forbeholdt fengselsbetjentene.<sup>19</sup>

### 6.3. *Importmodellen sett fra innsattes synsvinkel*

Importmodellen har ført til at det er skole- og helsetilbud i alle fengsler, bibliotek-, NAV- og religiøse tjenester i alle de store fengslene, deltidstilbud i de mindre. Det betyr likevel ikke at innsatte får alt de har krav på, særlig ikke når det gjelder spesialisthelsetjenester (Hammerlin 2015).

Det finnes lite eller ingen empiri på innsattes opplevelse av overgangen fra selvforsyningsmodell til importmodell. Vi vet derfor ikke om det i deres øyne ble til det bedre for dem, kvantitativt og kvalitativt, på alle felt. Men det finnes empiri på hvordan innsatte opplevde å være elev på skolen og motta helse/rustilbud. (Eikeland, Manger & Asbjørnsen 2013 og Eikeland mfl., 2016, Giertsen og RUA 2014, Viljugrein, 2004).

Det som blant annet rapporteres er at innsatte opplever å få en annen identitet i det sosiale rommet som den importerte tjenesten representerer. Fra å være fange, opplever de seg som skoleelever, studenter, pasienter og klienter. De er bibliotekbrukere og medlemmer av en menighet. Slik sett blir de importerte tjenestene sosiale pusterom det er godt å være i. Som en innsatt i Bergen fengsel uttrykker det:

... Skolen er også et lyspunkt, hver onsdag og fredag, pluss selvstudium. ... Jeg tar denne skolegangen i håp om at jeg skal kunne klare meg når jeg kommer ut.<sup>20</sup>

Dette utsagnet stemmer godt med rapportene fra Universitetet i Bergen. Gjennom flere undersøkelser får de fram at innsatte ser på «*endring og meistring av framtida*» som den viktigste grunnen til å ta utdanning i fengsel (Manger, T., Eikeland, O-J. & Asbjørnsen, A. 2010 og 2016; Manger, T., Eikeland, O-J, Buanes Roth, B & Asbjørnsen, A. 2013).

Hvorvidt de har hatt nytte av de tilbudene de tok imot, etter soningen, har vi ingen systematisk dokumentasjon på. Men ifølge flere, årlige rapporter fra Fylkesmannen i Hordaland, er det mange elever som har gått ut av fengslet med eksamenspapirer (Fylkesmannen i Hordaland 2016). Noen av dem har på det grunnlaget fått arbeid etter endt soning. De har dermed fått verdighet og selvrespekt og blitt bidragsyttere til samfunnet. Tilgang til arbeid er en viktig faktor i rehabiliteringsarbeidet (Skardhammar og Telle 2009).

#### 6.3.1. *Elevsamarbeid*

Som en følge av importmodellen har ikke bare fagfolk kommet inn i fengslene og gått ut igjen. De har brakt med seg kunnskap om fengselsvirkeligheten. Dette har igjen ført til økt behov for kunnskap om fengsler og fanger. I forbindelse med undervisningen har lærere som jobber dels i skolen ute, dels i fengslet, tatt med

seg elevgrupper fra skolen ute for å samarbeide med elevgrupper inne i fengslet. Faglige presentasjoner fra begge elevgruppernes side har gitt gjensidig informasjon og større forståelse, til stor nytte, både faglig og personlig, både for de innsatte elevene og de som kom utenfra. (Buttingsrud. Notat 1.01.2015).<sup>21</sup>

Et konkret eksempel på godt samarbeid mellom skole, arbeidsdrift og innsatte er boka og restauranten *Ærlig mat i Halden fengsel* (Mathisen 2012). Kokeboka er et samarbeidsprosjekt mellom innsatte, arbeidsdriften på medieverkstedet i Halden fengsel og skolen.

Et annet prosjekt som er verdt å nevne er «Nermarka 2016» ved Trondheim fengsel, avdeling Nermarka. Det er et samarbeidsprosjekt mellom Charlottenlund videregående skole og Trondheim fengsel. Der har alle forvaltningssamarbeidspartnerne og innsatte har vært med og bidratt for å få bedre tilbud i fengslet (Trondheim fengsel & Charlottenberg vgs 2016).

#### *6.4. Importmodellen og konsekvenser for arbeidsdriften*

Importmodellen førte til store utfordringer for arbeidsdriften. Arbeid eller sysselsetting har alltid med forskjellige begrunnelser vært en grunnpilar i norsk straffegjennomføring. At innsattes arbeidsinnsats skulle lønne seg økonomisk for fengslet, ble særlig fremtredende da «industrifengslet» Ullersmo ble etablert i 1972. Inntjening ble et selvstendig mål.

Fengselsloven av 1958 (JD 1958) opererte med begrepet arbeidsplikt. I det lå at for å få dagpenger måtte innsatte møte på jobb. Straffegjennomføringsloven av 2001 fjernet ordet arbeidsplikt og innførte «aktivitetsplikt» i stedet (Strgjflv § 3). Dette var også for at innsatte som valgte skole eller forskjellige kognitive program skulle få dagpenger.

At skolen etablerte seg i fengslene ble en utfordring blant annet ved at det oppstod et konkurranseforhold mellom arbeidsdrift og skole om «de beste» elevene. Gikk de til skolen, kunne det gå ut over arbeidsdriftens produksjon og dermed fortjeneste. Det ga ny kraft til spørsmålet om hvilket formål arbeidsdriften egentlig skulle ha, produksjon eller opplæring. Etter hvert som NAV etablerte seg i fengslene ble også det en «trussel» for produksjonen.

Fengselsloven av 1958 hadde pålagt arbeidsdriften å gi opplæring gjennom arbeid. Det ble med årene tydelig at både materielle- og personalressurser dermed ble dårlig utnyttet. Ved noen anstalter hadde utnyttelsen vært under 60 % (Birketvedt 1993). Så tidlig som i 1982 påpekte Riksrevisjonen at dette måtte endres. For at verksbetjentene skulle få hevet sin kompetanse og øke sine muligheter til å samarbeide mer effektivt med skolen, ble det satt i verk flere tiltak, blant annet et prosjekt med etterutdanning av verksbetjenter og lærere i 1988 (Birketvedt 1993).

Resultatet var at opplæringstilbudene ble flere, undervisningslokalene bedre og maskinparken fornyet. Både skole- og fengselsledelse, nesten alle lærerne og verksbetjentene og representanter for *sikkerhetstjenesten* var med. Dette førte til at både informasjon og kommunikasjon mellom de tilsatte ble bedre, og samtale- ne på tvers av faggrensene fikk ny vitalitet. (Birketvedt 1993). Evalueringen (Rognaldsen 1993) viste at prosjektet på mange måter hadde nådd sine mål.

Senere har flere prosjekter blitt etablert og evaluert og nye strategier for arbeidsdriften er gjort gjeldende.<sup>22</sup> Ikke minst har det skjedd en dreining bort fra kravet om at arbeidsdriften skal lønne seg i bedriftsøkonomisk forstand. Ansvarsfordelingen og samarbeidet mellom skole og arbeidsdriftens folk har blitt bedre. Både forskning, forsøksvirksomhet og utvalgsarbeid har bidratt til det. Skolens inntreden i fengslene har bidratt til en tydeliggjøring av at arbeidsdriften skal tjene til den innsattes beste – ikke primært fengslets.

#### 6.5. Rundskriv, samarbeidsråd og grupper

Det er kriminalomsorgen som ifølge straffegjennomføringsloven § 4 har ansvar for å initiere og følge opp forvaltningssamarbeidet. En måte dette gjøres på, er felles rundskriv fra kriminalomsorgen og de samarbeidende etater. Disse har lagt grunnlag for samarbeidet på alle nivå. Det viktigste er å presisere hvordan arbeidet skal organiseres og ansvaret fordeles mellom de forskjellige etatene. Rundskrivene har vært viktige, men garanterer ikke i seg selv at det de pålegger blir fulgt opp.

For å styrke forvaltningssamarbeidet, ble Det sakkyndige råd for fengselsvesenet oppnevnt i 1977. Rådet var bredt sammensatt med representanter fra det offentlige, arbeidslivs- og frivillige organisasjoner. Det skulle være et rådgivende organ for JD. Å sikre at innsatte fikk sin rett og del i velferdsgodene, var et viktig mål. (Instruks for Rådet for kriminalomsorgen. Fastsatt ved Kgl.Res. Av 9.9.1977, § 2) Rådet hadde i sin tid stor betydning for styrkingen av forvaltningssamarbeidet, men ble lagt ned i 1991 (Forvaltningsbasen 1977).

Flere undersøkelser viser at fengselsvesenet/kriminalomsorgen fremdeles har problemer med å ta samarbeidende etater og underliggende nivå i egen etat med på råd i gjennomføringen av organisasjonsendringer (se f.eks. Moe Grav 2015 og Hammerlin og Mathiassen 2006). Dette rammet forvaltningssamarbeidet.

På sentralt hold ble det også etablert tverrdepartementale styringsgrupper og råd samtidig som JD hadde separate, bilaterale arbeidsgrupper med det enkelte departement/direktorat. Ved innføringen av importmodellen var det diskusjoner mellom de ulike aktørene på sentralt nivå. Samtidig opplevde mange på regionalt og lokalt nivå at de ikke ble tatt med på råd. Det erfarte også de importerte fag-

folkene. Selv om de importerte tjenestene er etablert i fengslene, vil ikke fengselsvesenet helt gi fra seg styringen.

#### *6.6. Ulike profesjoner og ulik kultur*

Innføring av importmodellen ble besluttet på overordnet politisk nivå. Knudsen (2004) viser til at underordnede på ulike måter kan motarbeide vedtak fra politisk ansvarlig nivå. Hvordan dette har slått ut i forbindelse med importmodellen, finnes ingen empiri på, men Kriminalomsorgen er i seg selv et sammensatt system hvor det deltar flere profesjoner. I tillegg kommer de importerte tjenestene som hver for seg har sin egen organisasjon og kultur som skal leve og samarbeide innenfor fengslets rammer. Det er statlig nivå med flere departement og fylkesmenn, 19 fylkeskommuner og om lag 450 kommuner. Alle disse nivåene er representert i hver av de ulike etatene. Men viktigst i denne sammenheng er at to vesensforskjellige systemer straff og velferd skal samarbeide.

Med de importerte tjenestene plassert i kriminalomsorgen, skjedde en avskaling av oppgaver. Velferdsetatene overtok oppgaver som kriminalomsorgen selv tidligere til dels hadde stått for. Jacobsen (2004) peker på at den norske velferdsstaten er preget av store og formelle organisasjoner. For å løse de komplekse oppgavene blir de delt i deloppgaver som igjen fører til spesialisering og gjensidig avhengighet. Løsningen er etter hans syn, koordinering og samarbeid, en løsning som i stor grad ble valgt i kriminalomsorgen. Både samarbeid og koordinering ble dagligdags og tydelig ansvarsfordeling en nødvendighet. Det var på lokalt nivå målkollisjonene ble synlige og personalutfordringene ble tatt.

Tranøy og Østerud (2001) lanserer i sin maktutredning begrepet den «fragmenterte stat», dvs en stat som er delt opp i uoversiktlige beslutningssystem med uklare skillelinjer og styringsprinsipper. Tranøy og Østerud mener at offentlig sektor er mer oppsplittet i Norge enn i en del andre land. I en uoversiktlig stat er det lettere å frigjøre seg fra politiske vedtak, lover og regler. Derfor kan enkelte tjenestemenn- og kvinner la seg styre av egeninteresser og uenighet mellom avdelinger om hvordan arbeidet skal utføres. Som ellers i samfunnet har dette også vært tilfelle i kriminalomsorgen. Den fragmenterte stat i fengslene blir likevel mindre fragmentert enn ute, fordi fagfolkene med nødvendighet møtes innen fengslets fire vegger og blir kjent. De har de samme klientene. Utfordringene blir tydeligere og derfor lettere å løse. For å bidra ytterligere til nedbyggingen av den fragmenterte stat og styrke forvaltnings samarbeidet, opprettet justisminister Storberget i 2012 25 nye stillinger for tilbakeførings-koordinatorer. Deres fremste oppgave var å samordne de importerte tjenestene med fengslenes egne tiltak slik

at ansatte lettere kunne jobbe mot samme mål. Samlet sett kan dermed tiltakene få mer tyngde og slagkraft.

## 7. Fængselsvesenet som vertsetat

Christies anliggende med importmodellen var ikke omorganisering for omorganiseringens skyld – men det som skjedde, *førte* med nødvendighet til endringer. De viste seg på flere områder: Fængselsvesenet som var en byråkratisk pyramideorganisasjon, med all makt og avgjørelsesmyndighet på toppen, måtte nå gi rom for en rekke andre etater som *ikke* rapporterte i rett linje opp til fængselsdirektøren. Som vertsetat har kriminalomsorgen ifølge straffegjennomføringsloven plikt til å legge til rette, blant annet ved å skaffe lokaler og utstyr, for at de importerte etatene kan få ytt sine tjenester på en faglig fullgod måte.

Rapporter fra Fylkesmannen i Hordaland viser at mange skoler har funnet lokalene som har vært stilt til disposisjon for lite tilfredsstillende. Det gjelder særlig lokaler til yrkesopplæring (Fylkesmannen i Hordaland 2009, 2010 og 2012). Utfordringen med egnede lokaler har vært og er, et problem, både for skolen, helse-tjenesten og de andre importerte tjenestene. De fleste fængslene er i utgangspunktet ikke bygget for slike formål.

## 8. Importmodellen, ny teknologi og forvaltningssamarbeid

Kollisjonen mellom fængslene og de importerte tjenestene tydeliggjøres i forbindelse med bruk av IKT. Her blir konflikten mellom de importerte tjenestene, de innsattes rettigheter og behov og sikkerheten satt på spissen. Kriminalomsorgen «kolliderer» også med sitt eget uttalte mål om rehabilitering ved at den innsatte ikke får tilgang på de tjenestene som samfunnet kan yte i denne sammenheng.

I likhet med de importerte tjenestene, har kriminalomsorgen selv i stigende grad tatt i bruk ny teknologi. Det er ikke uten videre uproblematisk i en lukket og straffende institusjon. Av sikkerhetshensyn har flere av de importerte tjenestene hatt problemer med å kunne operere sine egne systemer inne i fængslene. De importerte tjenestene har meget sterke sikkerhetsrutiner rundt sine registre og system, så det er ikke bare sikkerheten i fængslene som er utfordrende.

Tjenesteyterne er forpliktet til å håndtere all informasjon i samsvar med personvernlovgivningen. I dette ligger blant annet strenge restriksjoner når det gjelder å samkjøre registre. Dette er en utfordring for samarbeidet i fængslene. Eksterne etater får ikke innsyn i kriminalomsorgens registre og vice versa.

En annen utfordring ligger i innsattes egen rett til og behov for bruk av digitale tjenester. Problemer oppstår opp mot tjenesteyterne fra helse, bibliotek, skole og NAV. Det forventes fra de fleste offentlige velferdsyterne at brukeren oppret-



ter tilgang og kommunikasjon som en «digital» borger med egen digital identitet. Kriminalomsorgen har ennå ikke lagt til rette for det.

Innsatte og ansatte har adgang til NAVs åpne informasjonssystemer, både i fengsel med lav og høy grad av sikkerhet. Der kan innsatte blant annet få informasjon om egne rettigheter og mulige jobbmarkeder, men de har ikke anledning til å utnytte dette fullt ut som «digital borger» i «Ditt NAV». Hadde den innsatte hatt tilgang til denne plattformen kunne de selv vært en mer selvstendig og aktiv part i arbeidet med egen tilbakeføring. I kriminalomsorgen blir den «digitale borger» betraktet som en sikkerhetstrussel.

### *8.1. IKT-utfordringen i opplæringsøyemed*

Digital kompetanse er en av de grunnleggende ferdighetene elever/deltakere i opplæring, også i fengslene, skal og må utvikle. På dette punktet blir det svært synlig at sikkerhetstenkningen kommer i konflikt med rettighetstenkningen. Diskusjonene har vært mange både innad i kriminalomsorgen og med skolemyndighetene. Spørsmålet har vært tatt opp i Stortinget som uttrykte bekymring for at undervisningen i fengsel skulle bli «annenrangs». Elevene skulle ha «god» tilgang på IKT kompetanse (Inns.S.nr.196, 2004-2005, s.4). I kriminalomsorgsmeldingen (St.meld.nr.37, 2007-2008) gir JD bruk av IKT en bred omtale. JD presiserer at ett av målene er å etablere tilgang til internett for alle innsatte.

I denne saken viser det seg at byråkratiet ikke følger opp de politiske signalene. Manglende økonomiske og tekniske ressurser sentralt kan være en grunn. At det blir lagt mer vekt på sikkerhetstenkningen enn det pedagogiske, kan være en annen.

Smith (2012) sier at utviklingen av informasjonsteknologien på flere viktige områder har forandret samfunnet, institusjonene og måten vi lever på. Han diskuterer fangenes tilgang til internett og bekrefter at dette spørsmålet utvilsomt er en av de store utfordringene som fengselssystemene og lovgiverne må beskjeftige seg med i framtida. Han mener at manglende internettilgang for fangene kan få store, negative konsekvenser:

*... lack of prisoner internet-access can cause very serious problems and further marginalise this group of citizens. (Smith 2012:456)*

Dette understreker alvoret med de digitale utfordringene og burde legge ytterligere press først og fremst på kriminalomsorgen, men også på alle tjenesteyterne til å arbeide fram gode løsninger som hindrer ytterligere utestengelse fra samfunnets normalarenaer.

Samarbeidet mellom skole- og justismyndighetene har ført fram til løsningen Desktop for skolen (DFS). Det er i 2016 inngått en interkommunal avtale mellom fylkeskommunene for å kunne ta hånd om DFS-løsningen. Denne løsningen møter kravene kriminalomsorgen har til sikkerhet og som legger til rette for at skolen kan ta i bruk digitale verktøy i opplæringen (Kunnskapsdepartementet Prop. 1S, 2017-2018, Proposisjon til Stortinget FOR BUDSJETTÅRET 2018).

## 9. Kontroll og sikkerhet – en bøyg for importmodellen

Da Christie i 1969 lanserte sin idé om importmodellen, uttrykte han håp om at importerte fagfolk ikke primært ville «løpe fengslets ærend». Han håpet og trodde de ville ha sin primære lojalitet til ansettelsesetaten ute og dermed til pasienten/fangen. Slik ble det ikke alltid, ifølge Rua (2012), som i boka «*Hva gjør fengselsleger?*» hevder at legestanden i fengsel forholder seg stille i saker hvor hun mener opposisjon mot fengslets sikkerhetsrutiner, på medisinsk grunnlag burde vært på sin plass. I saker som burde ført til engasjement og reaksjon fra helsevesenets side, er det stillhet, hevder hun. Det gjelder på alle nivå.

Men det er eksempler på det motsatte. Helsevesenet på Ila engasjerte seg på 90-tallet til fordel for innsatte og varslet fengselsledelsen om uverdige forhold. Varslingen ble ikke tatt til følge på noe nivå i kriminalomsorgen. Det førte til at fengselslegen til slutt gikk til pressen, med det til følge at ledelsen bøyde av og ordnet opp i de klanderverdige forholdene.<sup>23</sup>

Rua (2012) refererer også til en hendelse/et tilfelle ved Ullersmo landsfengsel i 1986/1987 der fengselslegene nektet å utføre tilsyn med fanger som satt i isolasjon. Fengselslegene mente at skadevirkningene var vanskelig å vurdere og at isolasjon generelt er skadelig. Saken ble tatt opp i Rådet for legeetik og referert til i media. Både Rådet for legeetik og Helsedirektoratet var enig med fengselslegene, men JD opprettholdt bestemmelsene for praksisen i februar 1987. Et eksempel på hvordan legeetikken må vike for sikkerhetstankegangen.

Men det er ikke bare i forhold til helsetjenestens sikkerheten kan få forrang. Det skjedde også på skolefronten hvor kriminalomsorgen prøvde å kontrollere skolevirksomheten gjennom ansettelse av lærere og inntak av elever. På 70-tallet sluttet to lærere på Ungdomsfengslet i protest fordi undervisningen i stor grad var på fengslets premisser, slik at meningsfull pedagogisk virksomhet var umulig (Berg, Johansen, Olaussen 1972, Langelid 2015). I dag er det selvsagt at undervisningsmyndighetene er ansvarlig for utlysninger, tilsetning av undervisningspersonale, inntak av elever og ledelse av undervisningsvirksomheten (Langelid 2015).

Overføringer av fanger fra ett til et annet fengsel skjer både av fengselsfaglige og sikkerhetsmessige grunner. Dette fører ofte til avbrutte opplæringsløp, tapt eksamensmulighet for den enkelte elev og dårlig ressursutnytting for skolen (Langelid 2015). Fengselsstyret var alt i 1984 klar over problemet og sendte ut et rundskriv hvor det ble understreket at lærere, sosialtjenesten og andre skulle få si sitt før beslutning om overføring ble fattet (Fengselsstyret Rundskriv Fst 5/84). Helt slutt på slike overføringer ble det likevel ikke. Deloitte (2017) påpeker at plutselige forflytninger av innsatte som mottar opplæring fremdeles er en utfordring ved noen fengsler.

### **10. Felles kultur i en straffende institusjon?**

For at ikke importmodellen skal forsterke «den fragmenterte stat» inne i fengsle- ne, har det vært et viktig å skape en *felles* kultur. På den annen side hevdes det at felles kultur vil være uheldig. Fengsel er fengsel og importerte tjenester noe annet. Likevel har det vært viktig at de importerte tjenestene og kriminalomsorgen blir kjent med hverandres arbeidsplaner og tenkemåter og koordinerer de ulike tiltakene til beste for den innsatte. Jacobsen (2004) viser til at kulturer ofte har en tendens til å skape samhold innen kulturen og å skape avstand til andre kulturer. Dette kan da representere nesten uoverstigelige barrierer for koordinering.

Jacobsen (2004) skriver om tvungen koordinering der han blant annet viser til felles planer for flere enheter, faste møter og prosjektgrupper. Eksempler på slik tvungen koordinering er kravet om felles fylkesplaner for opplæringen i kriminalomsorgen og arbeidet med individuell plan i regi av helsevesenet. Allerede i 1997 ba KUF om at det enkelte fylkesskolestyre i samarbeid med andre samarbeidsparter skulle legge fram en samlet plan for fengselsundervisningen (St.prp.nr.1,1996-97, for budsjetterminen 1997, KUF s. 86). I dag er fylkeskommunene pliktige til å levere oppdaterte fylkesplaner der de aktuelle samarbeidspartnere er med i arbeidet (se Fylkesmannen i Hordaland).<sup>24</sup>

### **11. Markedsføring av forvaltningssamarbeidet**

For Justisdepartementet var det viktig å markedsføre importmodellen både internt og eksternt. I perioden 1975 til 1979 ble det holdt seminar hvor alle samarbeidspartnere og pressen var invitert. Det var viktig å få spredd budskapet om de innsattes rett og de offentlige etatenes samarbeid om å skaffe dem det.

Fylkesmannen i Hordaland tok i bruk tre strategier for å markedsføre importmodellen; informasjon, forskning og evaluering og forsøks- og utviklingsarbeid. Slik ble Christies importmodell kjent internasjonalt. I tillegg til mediestrategien var forskning og evaluering et viktig tiltak. I 1998 ba Stortinget regjeringen ta ini-

tiativ til en forskningsbasert evaluering av fengselsundervisningen. Fire forskningsmiljø ved tre norske universiteter gjennomførte evalueringen og de leverte til sammen sju forskningsrapporter (Langelid 2015). Selv om hovedvekten lå på å studere undervisningen, representerer denne forskningen også en bred behandling av forvaltningssamarbeidet i fengslene. Forskningsmiljøene ved Universitetet i Bergen har kommet med en rekke forslag til forbedring og utvikling av fengselsundervisningen. (Langelid 2015).

## 12. Kritikk og vurdering av importmodellen

Det har ikke vært reist mye kritikk mot importmodellen. Gerdt Henrik Vedeler (1973) som tok til orde for innsattes rett til samfunnets velferdstjenester, kritiserte ikke modellen som modell, men han betvilte at den kunne realiseres av praktiske grunner. Han mente at det ville bli uro og rot når importerte fagfolk skulle gå ut og inn av fengslene daglig. Vedeler mente videre at det innsynet andre var *for* (Christie 1970, Mathiesen & Heli 1993) var mer enn fengslene ville tåle. Vedelers bekymringer slo ikke til. Paradoksalt nok er det importmodellen som har gjort det mulig for innsatte å få del i de rettighetene Vedeler mente de ikke var fradømt.

En annen praktisk innvending, er at lærerne og andre importerte fagfolk kan bli værende i fengselssystemet og slik miste kontakten med verden utenfor (NOU 1992:19). En hovedforutsetning for at det *ikke* skal skje er at etatene ute holder kontakt med sine fagfolk i fengslene og følger dem opp både faglig og personalmessig. Det har etatene stort sett gjort.

Påstått manglende samarbeid mellom de importerte fagfolkene og fengslene ble også diskutert. Utvalget bak NOU 1992:19 (KUF 1992) tok tak i dette og hevdet at det som lett skjer er at det blir de enkelte aktørenes mål på hver sine områder som blir retningsgivende og ikke et samlet syn på hva innholdet i soningen skal være. Ansvarspulverisering ble resultatet. For å bøte på dette foreslo utvalget at JD, som har totalansvaret for frihetsberøvelsen, skulle etablere et forum i hvert fengsel med representanter fra de forskjellige faggruppene.

Andre vurderer importmodellen annerledes. Enkelte forskere vil si at velferdstjenestene er en måte å legitimere fengsel på (Mathiesen 2007). Andre stiller spørsmål om hvorvidt de importerte tjenestene har gjort fengslene til velferdsinstitusjoner (Ugelvik 2016). Deloitte (2017) som har evaluert tilskuddsordningen til opplæring i kriminalomsorgen sier at målet med tilskuddsordningen ikke alltid oppleves som tydelige av tilskuddsmottakere. Deloitte påpeker spenningen mellom det rehabiliterende perspektivet på opplæring og rettighetsperspektivet som er vektlagt i retningslinjene for ordningen. Tilskuddsforvalter (FMHO) hevder at

for stor vekt på det rehabiliterende perspektivet fra skolenes side, kan gå på bekostning av rettighetsperspektivet som er styrende for retningslinjene. Den tette kontakten mellom skoleavdelingene og fengslene kan bidra til en slik forskyving.

Vårt syn er at siden det er velferdsetatene som står for velferden også inne i fengslene, blir det mer tydelig at fengslene er fengsler og står for straffeelementet. Velferdstilbudet er det samfunnet ute som står for. Samtidig har kriminalomsorgen også velferdstjenester i egen regi som idrett, hobby- og fritidsaktiviteter. At samfunnet har filialer av sine velferdstilbud inne i fengslene, legitimerer ikke på noen måte bruk av fengsel. Fengsel legitimeres av straffelovgivningen og fengselslovgivningen, ikke av at innsatte får del i velferdsgodene som de uansett har rett til. Filialene gjør heller ikke fengslene til sosiale institusjoner, tvert om.

### 13. Importerte tjenester, rettigheter og rehabilitering

Velferdstjenestene, bortsett fra sosialtjenesten, basert på vanlige borgerrettigheter, er nå er fast etablert i fengslene. Tjenestene utgjør omlag 470 årsverk.

Ute i Europa og i USA stilles spørsmålet: *Does the inmates have a right to resettlement?* Mc Niell (2012), nevner fire former for rehabiliterende tilnærming: psykologisk, juridisk, moralsk og sosialt. Målet er å *endre* de innsatte på alle disse fire feltene. Det vitner om at rettighetstankegangen, slik den har funnet sin form i Norge, er temmelig fraværende i mange europeiske land (GHK 2012).

Men det finnes andre europeiske forskere som mener noe annet. Costelloe og Warner (2014) sammenlikner den norske stortingsmeldingen om *Opplæring innenfor kriminalomsorgen «Enda en vår»* med den engelske Green Paper (England and Wales 2005) om samme tema. Den store forskjellen er at den norske stortingsmeldingen ser personen i fengsel som en samfunnsborger med rett til utdanning. Den engelske meldingen ser på vedkommende som en lovbrøyer og er opptatt av hvilken effekt tiltakene har på den innsatte. Hovedmålet er å stoppe eller minske tilbakefallet, en mye smalere tilnærming etter deres mening.

Med perspektiv på hva som skjer i Europa presiserer Costelloe og Warner at når undervisning i fengsel er definert som en rett for den innsatte, blir opplæringen et mål i seg selv, ikke et middel for å redusere tilbakefall. Her ligger den store forskjellen på norsk og europeisk tenkning når det gjelder tilbakeføring. Importmodellen er en viktig markør i denne sammenheng. Pedersen (2017) som har gjennomført en studie av fengselsundervisningen i Danmark og Norge, konkluderer med at den norske importmodellen har en rekke fordeler. Den fører til bedre kvalitet i undervisningen og den er mer lik det ordinære utdanningssystemet. Retten til utdanning, i følge Pedersen, fører også til at flere norske innsatte utdanner seg mens de er under straffegjennomføring.

Gröning (2014) sier at retten og folkeretten har et allment forbud mot diskriminering. Det tilsier at alle som er i en situasjon som kan sammenliknes, noe innsatte som soner i et norsk fengsel kan, skal få et likeverdig utdanningstilbud. Hun mener at retten til utdanning er en menneskerett som gjelder alle, også de som soner i fengsel, uavhengig av nasjonalitet:

*Drawing on more general legal principles, there is a strong case to be made for preserving and safeguarding the general attitude taken in Norwegian penal policy that all prisoners should be offered an equal access to education irrespective of their nationality, immigration status, or whether they might be deported upon release. Only this attitude can be justified from a legal ethics perspective and on humanistic grounds. (Gröning 2014: 188)*

I historisk perspektiv ser vi en utvikling fra rehabiliteringsideologi som den Mc Neill presenterer, til en ideologi der det offentlige tar ansvaret for at innsatte skal få de velferdstilbudene de har rett til. De velferdspolitiske tiltakene blir tydeligere, men ikke blandet sammen med straffen som sådan. Velferden kan ikke endre fengslets grunnleggende karakter som straffeinstitusjon.

#### **14. Oppsummering**

Grunnene til at importmodellen fra 1969 ble tatt i bruk i norsk fengselsvesen, var flere. Politisk og byråkratisk vilje, fagfolk i fengslet og forskere bidro. Det at ordinære velferdstjenester har fått sine filialer i fengslene, har ført til at innsatte i langt større grad enn før har fått del i velferdsgodene som en rett. At innsatte har slike rettigheter var, og er, fremdeles ingen selvfølge. De har vært kjempet fram og den kampen må fortsette. At NAV-sosial fremdeles ikke er en importert tjeneste taler sitt tydelige språk om det.

Importmodellen utfordrer fengselsvesenet på mange måter. Med en rekke offentlige etater etablert i fengslene, settes ikke minst sikkerheten på prøve. Men også infrastruktur, ledelse, betjentrollen og arbeidsdriften blir tvunget til å revurdere sin innsats og arbeidsmåte. Teknologiske løsninger som de importerte ønsker å ta i bruk, kommer ofte i konflikt med sikkerhetstenkingen. Importmodellen har ført til en sterk økning av systematisk forskning som har tydeliggjort innsattes behov, tilbud og rettigheter. Denne forskningen har også understreket viktigheten av et godt forvaltningssamarbeid. Forskningsresultatene er offentlig publisert og gir viktig informasjon for politikere og byråkrater. Innsatte får i dag i større grad enn tidligere, del i de velferdsgodene de ikke er fradømt, men har rett til. Mange innsatte er godt fornøyde med de importerte tjenestene.

Men det viktigste spørsmålet er kanskje hvorvidt importen av selvstendige, offentlige velferdsetater har påvirket fengselsetatens måte å tenke om seg selv på – som straffetatat. Vårt svar er at fengslenes rolle som straffetatat har blitt tydeligere. Fengselsvesenets hovedoppgave er og blir straffegjennomføring. Velferdens folk har sin forankring *utenfor* fengslene, men yter sine tjenester inne i anstaltene. De er likevel *ikke* fengselsvesenets «håndtlangere». Deres ytelser er ikke primært et middel for fengselsvesenet til å nå sine mål.

Christie var opptatt av at importmodellen skulle føre til mer åpenhet og innsyn i fengslene. På mange måter har det skjedd. De importerte tjenestene utgjør nesten 500 årsverk. Når flere hundre fagfolk som representerer andre etater, går ut og inn av fengslene hver dag, fører det med nødvendighet til mer innsyn og åpenhet. Økt interesse, engasjement og kunnskap om både kriminalomsorgen, de innsatte og måten samarbeidet foregår på, er resultatet.

## Noter

1. Takk: Det er mange som skal takkes for gode kommentarer og råd underveis: Trond Martinsen, Siv Gaarder, Gro Solbakken, Berit Johnsen, Andreas Skulberg, Paal Chr. Breivik, Terje Manger, Cecilie Høisæter og Bent Dahle Hansen. Spesielt vil vi takke Hedda Giertsen for kritiske og konstruktive innspill. Sluttresultatet er det likevel vi selv som står for.
2. Inger Marie Fridhov er tilknyttet Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter på pensjonistbasis. Hun er tidligere forsker og seniorrådgiver i Justisdepartementet.
3. Torfinn Langelid er pensjonist. Fra 1993-2011 var han hos Fylkesmannen i Hordaland nasjonal koordinator for opplæringen i kriminalomsorgen. Han har også vært aktiv i utviklingen av nordisk og europeisk fengselsundervisning.
4. Brev, 17.7.1967 fra dir. Bødal til Det Kgl. Justis- og Politidep. v/Fengselsstyret om *Om undervisningen ved Ungdomsfengslet*. Kopi av brevet ble sendt til skoleinsp. i Sem, skoleinsp. i Vestfold og skoleinsp. i Oslo. Brev, 13.9.1967, fra dir. Bødal til Fengselsstyret om *Undervisning for innsatte i Ungdomsfengslet*. Notat fra dir. Bødal til konferansen mellom Fengselsstyret og KUF 28.11.1967.
5. Se [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL\\_2#KAPITTEL\\_2](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_2#KAPITTEL_2)
6. I starten var det en styringsgruppe mellom JD og KUF. I forbindelse med at Fylkesmannen i Hordaland fikk det nasjonale ansvaret for fengselsundervisningen og Læringscenteret opprettet, ble disse med i styringsgruppen som nå ble kalt Koordineringsgruppe. KUF gikk ut av gruppen. Læringscenteret ble lagt ned og Utdanningsdirektoratet ble opprettet og ble representert i Koordineringsgruppen. Utdanningsdirektoratet gikk også ut av Koordineringsgruppen. I dag er det FMHO og KDI som er faste medlemmer i Koordineringsgruppen.
7. Statens bibliotektilsyn ble opprettet i 1949 og nedlagt i 2002 i forbindelse med at ABM-utvikling (Statens senter for arkiv, bibliotek og museum) ble etablert.
8. Aftenposten 29.03.2014.
9. E-post, 10. juni 2014, fra Suzanne Five, Kriminalomsorgsdirektoratet om *Spørsmål om antall bibliotekarer som arbeider i fengselsbibliotekene*.

10. Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel. Veileder. Helsedirektoratet 2013.
11. Lignende avdelinger, kalt Stifinner'n, drives i flere fengsler i regi av Tyrilikkollektivet og Kriminalomsorgen i fellesskap.
12. Brev, datert 04.05.2000, fra Justis- og politidepartementet Direktøren om «Overføringen av fengselsprestene fra Justisdepartementet til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
13. Brev, datert Oslo, 9.12.1999, fra Fengselsprestene v/Terje Auli og Harald Bekken, leder og medlem av «Fagutvalg for prester i Kriminalomsorgen» til Justisdepartementet, Kriminalomsorgsavdelingen.
14. E-post, 15.mai 2017, fra fengselsprest Kristin Holen Daae. Leder for fagutvalget for prester i Kriminalomsorgen om *Oversikt fengsler og fengselsprester mai 2017*.
15. Samarbeidsavtale mellom Kriminalomsorgsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet, 13. oktober 2014.
16. Muntlig utsagn fra Siv Gaarder og Trond Martinsen. Tidligere sosialkonsulenter i Oslo fengsel. Synspunktet deles av Fellesorganisasjonen hvor de fleste sosialkonsulentene i fengsel er organisert.
17. Se også artikkel «Kriminalitet i offentlig regi» v/Torfinn Langelid i Stavanger Aftenblad 18.01.2017.
18. Samtale med Reidar Albertsen, 25.06.1981, formann i Fengselstjenestemannsforbundet.
19. Brev, datert 06.12.2000, fra Justis- og politidepartementet til Direktøren for KRUS om «Deltakelse av lærere og ansatte i andre forvaltningssamarbeidsetater på KRUS».
20. Bergens Tidende 30.12.2016. Leserinnlegg fra mannlig innsatt om rehabilitering. BT inviterte til en skrivekonkurranse for nåværende og tidligere innsatte, ansatte pårørende og andre som har et forhold til Bergen fengsel. BT fikk inn 56 historier. Andre har også tilsvarende uttalelser om skolen, for eksempel BT 13.01.17.
21. E-post, 12.01.2015, fra Geir Dahl Hønefoss vgs, avd. Ringerike fengsel, om *Fagsamarbeid fengsel/skole ved HOVS/Ringerike fengsel*.
22. Opplæring av fanger 1974, Utredning fra Det sakkyndige råd for fengselsvesenets arbeidsdrift 1974. Rapport: Frihetsberøvelsens innhold i fengselsvesenets anstalter 1987, NOU 1992: 19 Opplæring i norske fengsler. Rapport om ressursbruken i fengselsundervisningen 1998, Arbeidsdriften – den sterkeste av alle drifter 2003 og Rapport om samarbeid mellom skole og arbeidsdrift i kriminalomsorgen 2009.
23. Dagbladet, 19., 20. og 21. januar 1999.
24. Se <http://www.oppkrim.no/Styringsdokumenter/Fylkesplaner/?id=5028&epslanguage=no>

## Litteratur

- ABM-utvikling. (2005). *Biblioteket. Det normale rommet i fengslet*. Oslo: ABM-utvikling.
- Arbeids- og sosialdepartementet (2009, Desember 18). *LOVDATA*. Hentet August 16, 2017 fra Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven): <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2013). *Sluttrapport. Prosjekt Samordning av tiltak for tilbakeføring »Fra fengsel til kvalifiseringsprogram«*. Oslo: NAV.
- Berg, P.L., Johansen, S.A., & Olaussen, L.-P. (1972). *På Steingrunn. Skolen i ungdomsfengslet*. Oslo: Pax Forlag.



- Birketvedt, P. (1993). *Etterutdanning av lærere og verksbetjenter i fengslene*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Justisdepartementet.
- Buttingsrud, T. (2015, Januar 11). *Notat »Kan'ke du ta med en jenteklasse fra hovedskolen a'?»*. Hønefoss: Hønefoss videregående skole.
- Christie, N. (1970). Modeller for en fengselsorganisasjon. I R. Østensen, *I stedet for fengsel* (ss. 70-79). Oslo: Pax Forlag.
- Costelloe, A., & Warner, K. (2014). Prison Education across Europe: Policy, Practice, Politics. I E. Carroll, & K. Warner, *Re-imagining Imprisonment in Europe Effects, Failures and the Future* (ss. 238-254). Dublin: The Liffey Press Ltd.
- Council of Europe. (1984). *Concerning foreign prisoners. Recommendation No. R (84) Adopted by the Committee of Ministers to the Member states*. Strasbourg: Council of Europe.
- Council of Europe. (1990). *Education in Prison. Recommendations No. R (89) 12 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 13 October 1989*. Strasbourg: Council of Europe.
- Council of Europe. (2006). *Recommendation Rec (2006)2 on the European Rules*. Strasbourg: Council of Europe.
- Deloitte. (2017). *Evaluering av tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen*. Bergen: Deloitte AS.
- Eikeland, O.J., Manger, T., & Asbjørnsen, A. (2013). *Nordmenn i fengsel: Utdanning, arbeid og kompetanse*. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland.
- Eikeland, O.J., Manger, T., & Asbjørnsen, A. (2016). *Norske innsette: Utdanning, arbeid og planar. Rapport nr 2/16*. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland.
- England and Wales. Ministry of Education and Skills (2005). *Reducing Re-offending Through Skills and Employment*. Norwich: The Stationary Office.
- Eriksen, K., & Lundestad, G. (1972). *Kilder til moderne historie II. Norsk innenrikspolitikk*. Oslo-Bergen-Tromsø: Universitetsforlaget.
- Fengselsstyret. (1984). *Rundskriv Fst 5/84 fra Fengselsstyret om Uheldige følger av overføring til annet fengsel*. Oslo: Fengselsstyret.
- Forvaltningsbasen, N. (1977). *NSD Forvaltningsbasen*. Hentet Juli 27, 2017 fra Rådet for kriminalomsorgen: <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/utvalg/4035000>
- Fylkesmannen i Hordaland. (2001). *Rapport Opplæring innanfor kriminalomsorga 2000*. Bergen: Statens utdanningskontor i Hordaland.
- Fylkesmannen i Hordaland. (2002). *Rapport Opplæring innanfor kriminalomsorga*. Bergen: Statens utdanningskontor i Hordaland.
- Fylkesmannen i Hordaland. (2003). *Rapport Opplæring innanfor kriminalomsorga 2002*. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland.
- Fylkesmannen i Hordaland. (2006). *Rapport Opplæring innanfor kriminalomsorga 2005*. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland.
- Fylkesmannen i Hordaland. (2009). *Opplæring innanfor kriminalomsorga 2008*. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland.
- Fylkesmannen i Hordaland. (2010). *Opplæring innanfor kriminalomsorga 2009*. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland.
- Fylkesmannen i Hordaland (2012). *Opplæring innanfor kriminalomsorga 2011*. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland.

- Fylkesmannen i Hordaland (2015). Hentet Mai 9, 2017 fra Eksamenar o.l. i alle fengsel: [https://www.oppikrim.no/Documents/Oppikrim/Dokument/Visualisering/Dashboard\\_2016.html](https://www.oppikrim.no/Documents/Oppikrim/Dokument/Visualisering/Dashboard_2016.html)
- Fylkesmannen i Hordaland (2016). Hentet Juli 27, 2017 fra Tal frå opplæring innanfor kriminalomsorga: <http://www.oppikrim.no/Tal-og-forskning/Analyser-og-statistikk/Visualisering/>
- Fylkesmannen i Hordaland (u.d.). *Fylkesplanar*. Hentet Mars 23, 2017 fra Oppikrim – Opplæring innanfor kriminalomsorga: <https://www.oppikrim.no/Styringsdokumenter/Fylkesplaner/?id=5028&epslanguage=no>
- Giertsen, H., & Rua, M. (2014, August Nr.2). Møtested for Straff og Velferd. Rusmestringsavdelinger i fengsel, ansattes syn. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap*, ss. 158-183.
- GHK in association with Anne Costelloe, Torfinn Langelid and Anita Wilson (2012) *Survey on prison education and training in Europe – final report order 23 of the DG education and culture framework contract 02/10 – Lot.1*. Brussels/Birmingham: European Commission/GHK.
- Gröning, L. (2014). Education for foreign inmates in Norwegian prisons: A legal and humanitarian perspective. *Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice. Volume 2, Issue 2*, ss. 164-188.
- Halvorsen, J. (1967). Enkelte tjenestemannsproblemer i fengselsvesenet i den nærmeste framtid. *Fengselsmannen nr. 1-3*.
- Hammerlin, Y. (2015). ET FENGSEL ER ET FENGSEL, MEN ... *Psyke & Fengsel Årg 36, Nr 1 (2015)*, ss. 129-152.
- Hammerlin, Y., & Mathiassen, C. (2006). *Før og nå. Om konsekvensene av organisatoriske endringer for samhandling mellom fanger og betjenter i et utvalg av lukkede fengsler. Rapport 5/2006*. Oslo: Kriminalomsorgens utdanningscenter KRUS.
- Helsedirektoratet. (1989) *Rundskriv IK-28/29 fra Helsedirektoratet om tannhelsetjenesten for innsatte i fengsler*. Oslo: Helsedirektoratet.
- Helsedirektoratet. (2016). *Årsrapport 2016 Helse- og omsorgstjenester og tannhelsetjenester til innsatte i fengsel*. Oslo: Helsedirektoratet.
- Helse- og omsorgsdepartementet, & Justis- og politidepartement (2006, August 23). Rundskriv Nr. G-8 2006. *SAMARBEID MELLOM KOMMUNEHELSETJENESTEN, SPESIALISTHELSETJENESTEN, KOMMUNENES SOSIALTJENESTE OG KRIMINALOMSORGEN OVERFOR INNSATTE OG DOMFELTE RUSMIDDELAVHENGIGE*. Oslo, Norge: Helse- og omsorgsdepartement. Justis- og politidepartement.
- Hildebrandt, S. (. (2016). *Nordisk statistikk for kriminalforsorgen i Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige*. København: Direktoratet for Kriminalforsorgen.
- Jacobsen, D.I. (2004). Hvorfor er samarbeid så vanskelig. I P. Repstad, *Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretattlig samarbeid i teori og praksis. 2. utgave* (ss. 75-115). Oslo: Universitetsforlaget.
- Justisdepartementet. (1958) Ot.prp.nr.25: *Om lov om fengselsvesenet m.v.: Tilråding fra Justis- og politidepartementet 17.januar 1958, godkjent ved kongelig resolusjon samme dag*. Oslo: JD
- Justis- og politidepartementet. (1977, September 9). *Instruks for Rådet for kriminalomsorgen fastsatt ved kgl.res. av 9.9.1977*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

- Justis- og politidepartementet. (1994). *Arbeidsgruppen til utredning av fengselsprestetjenesten*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Justis- og politidepartementet. (1998). *Rapport om ressursbruken i fengselsundervisningen. En arbeidsgruppes vurderinger og forslag*. Oslo: Justisdepartementet/Kriminalomsorgs-avdelingen.
- Justis- og politidepartementet. (1998). *St.meld.nr.27, 1997-98. Om kriminalomsorgen*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Justis- og politidepartementet. (2000, Mai 4). Overføringen av fengselsprestene fra Justisdepartementet til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Oslo, Norge: Justis- og politidepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2014). *Meld.St.12 (2014-2015) Melding til Stortinget. Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2016, Mai 25). *LOVDATA Kongeriket Noregs grunnlov*. Hentet Juli 26, 2017 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17-nn>
- Justis- og beredskapsdepartementet (1950, November 4). *Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven). Vedlegg 2. Den europeiske menneskerettskonvensjon med protokoller (norsk oversettelse) Konvensjon om beskyttelse av menneskerettigheten og de grunnleggende friheter*. Hentet Mai 10, 2017 fra LOVDATA: [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL\\_2#KAPITTEL\\_2](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30/KAPITTEL_2#KAPITTEL_2).
- Justis- og beredskapsdepartementet (2001, Mai 18). *Lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringslova)*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og politidepartementet (1978). *St.meld.nr.104 (1977-78) Om kriminalpolitikken*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Justis- og politidepartementet (2008, September 26). *St.meld. nr. 37 (2007-2008). Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn (kriminalomsorgsmelding)*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Justis- og politidepartementet & Kunnskapsdepartementet. (2008, Oktober 20). *Rundskriv G-1/2008. Rundskriv om forvaltningssamarbeid mellom opplæringssektoren og kriminalomsorgen*. Oslo, Norge: Justis- og politidepartementet. Kunnskapsdepartementet.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1996, September 13). *St. prp. nr. 1 (1996-97) for budsjetterminen 1997*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1999, September 17). *St.prp.nr.1, 1999-2000, FOR BUDSJETTERMINEN 2000*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (1992). *NOU 1992: 19. Opplæring i norske fengsler Kompetanse og livsmestring*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen (2005, Mai 24). *Innstilling til Stortinget fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen. St.meld.nr 27 (2004-2005)*. Oslo: Stortinget.
- Knudsen, H. (2004). Samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser. I P. (. Repstad, *Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretattlig samarbeid i teori og praksis 2.utgave* (ss. 19-75). Oslo: Universitetsforlaget.
- Kriminalomsorgsdirektoratet. (2016). *Strategi for utvikling av kriminalomsorgens arbeidsdrift 2015-2018*. Lillestrøm: Kriminalomsorgsdirektoratet.

- Kriminalomsorgsdirektoratet. (2017). *Årsrapport 2016 for kriminalomsorgen*. Lillestrøm: Kriminalomsorgsdirektoratet.
- Kriminalomsorgsdirektoratet, & Helsedirektoratet. (2016). *Veileder for rusmestringsenheter*. Oslo: Helsedirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet.
- Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (2003). *Arbeidsdriften – den sterkeste av alle drifter? En bred gjennomgang av arbeidsdriften i Kriminalomsorgen. Et ideskrift*. Oslo: Kriminalomsorgens sentrale forvaltning.
- Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (2005). *Kriminalomsorgens arbeidsdrift – Strategi og handlingsplan for arbeidsdriften 2005-2008*. Oslo: Kriminalomsorgens sentrale forvaltning.
- Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (2013). *Arbeidsdriften: Fortidens levninger – fremtidens muligheter*. Oslo: Kriminalomsorgens sentrale forvaltning.
- KRUS-katalog 2017. (2017). Hentet Februar 6, 2017 fra <http://www.krus-katalogen.no/2017/page/m14283>
- Kulturdepartementet. (1985, 12 20). *LOVDATA*. Hentet August 16, 2017 fra Lov om folkebibliotek (folkebibliotekloven): <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1985-12-20-108>
- Kunnskapsdepartementet. (1998 Lov-1998-07-17-61) *LOVDATA*. Hentet August 23, 2017 fra Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova): <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>
- Kunnskapsdepartementet. (2017, September 22). Prop. 1S, 2017-2018, Proposisjon til Stortinget FOR BUDSJETTÅRET 2018
- Kyrkje- og undervisningsdepartementet (1969, Oktober 24). Rundskriv 6 As L 1969 24.10.69 (2869 As L 69) til Skoledirektørene og skolestyrene. *Undervisning for unge innsatte i fengselsvesenets anstalter*. Oslo, Norge: Kyrkje- og undervisningsdepartementet.
- Langelid, T. (2015). *BOT OG BETRING? Fengselsundervisninga si historie i Noreg*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Ljødal, H., & Ra, E. (2011). Prison Libraries in the Scandinavian way. *Library Trends Volume 59, Number 3*, ss. pp.473-489.
- Kyrkje- og undervisningsdepartementet (1981, September 25). St.meld.nr.23 (1981-82). *Kulturpolitikk for 1980-åra*. Oslo, Norge: Kyrkje- og undervisningsdepartementet.
- Manger, T., Eikeland, O.J., & Asbjørnsen, A. (2016. Rapport nr 1/16). *Norske innsette: Utdanningsmotivasjon og hinder for utdanning i fengsel*. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland.
- Manger, T., Eikeland, O.J., Roth, B.B., & Asbjørnsen, A. (2013. Rapport nr 4/13). *Nordmenn i fengsel: Motiv for utdanning*. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland.
- Manger, T., Eikeland, O.-J., & Asbjørnsen, A. (2010). *Innsette i norske fengsel: Motiv for utdanning under soning. Rapport nr 3/10*. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland.
- Mathiesen, T., & Heli, A. (. (1993). *Murer og mennesker. En KROM-bok om fengsel og kriminalpolitikk*. Oslo: Pax forlag.
- Mathiesen, T. (2007) *Kan fengsel forsvarer?* Oslo: Pax forlag.
- Mathisen, Y. (2012) . *Ærlig mat i Halden fengsel. Decent food in Halden prison. (2. opplag)*. Halden: Lutefiskakademiet.
- McNeill, F. (2012, February). Four forms of 'offender' rehabilitation. Towards an interdisciplinary perspective. *Legal and criminological Psychology 17 (1)*, ss. 18-36.

- Moe Grav, C. (2015). *Endring før endringen – en studie om organisasjonsendring før endring er bestemt. Masteroppgave i Organisasjon og ledelse ved Høgskolen i Østfold*. Halden: Høgskolen i Østfold.
- Neumann, C.B., & Pettersen, K.-S. (2013). *Tilbakeføringsgarantien i praksis. Evaluering av prosjektet TAFU – Tilbakeføring gjennom arbeid, fritid og utdanning*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet/The Work Research Institute .
- Pedersen Rosenkrantz Frej, J. (2017). *Uddannelse Bag Tremmer – Et komparativt studie af fængselsuddannelse i Danmark og Norge*. Roskilde: Roskilde Universitet. Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv.
- Reinertsen, P. (1915). *Utenfor og i fængslet. Træk fra mit liv*. Thronsen & Co.s boktrykkeri.
- Rognaldsen, S. (1993). *Noen tanker om pedagogisk virksomhet i fengslene med utgangspunkt i evaluering av Etterutdanningsprosjektet for lærere og verksbetjenter*. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Rua, M. (2012). *Hva gjør fengselsleger?* Oslo: Institutt for kriminologi og rettssosiologi. Universitetet i Oslo.
- Schafft, A. (2000). *Evaluering av »Ny start«. Et samarbeidsprosjekt mellom kriminalomsorgen og arbeidsmarkedssetaten*. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Schafft, A., & Frøyland, K. &. (2013). *En ny rolle for NAV i fengsel. Evaluering av NAV-prosjektet »Samordning av tiltak for tilbakeføring«*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet AS – Work Research Institute.
- Scharff Smith, P. (2012). Imprisonment and Internet-Access. Human Rights, the Principle of Normalization and the Question of Prisoners Access to Digital Communications Technology. *Nordic Journal of Human Rights* 30:4, ss. 454-482.
- Skardhamar, T.T. (2009). *Life after prison. The relationship between employment and re-incarceration*. Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Statsbygg. (2015, Juni 26). *Funksjons- og arealveileder. Kravspesifikasjon for fengselsbygg. Høringsutkast 1.1. 26.06.2015*. Oslo/Lillestrøm: Statsbygg. Kriminalomsorgsdirektoratet.
- Tranøy, B., & Østerud, Ø. (2001). En fragmentert stat? I B. Tranøy, & Ø. Østerud, *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring* (ss. 9-39). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Trondheim fengsel., & Charlottenlund vgs (2016). *»Nermarka 2016« – et samarbeidsprosjekt mellom Trondheim fengsel og Charlottenlund videregående skole*. Trondheim: Kriminalomsorgen. Sør-Trøndelag fylkeskommune.
- Ugelvik, T. (2016). Prisons as welfare institutions?: Punishment and the Nordic model. I Y. Jewkes, B. Crewe, & J. (. Bennett, *Handbook on prisons. Second edition* (ss. 388-403). London & New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Utdannings- og forskningsdepartementet (2005, April 8). *St.meld.nr.27 (2004-2005) Om opplæringen innenfor kriminalomsorgen »Enda en vår«*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.
- Vedeler, G.H. (1973). Frihetsstraffens innhold – betraktninger om fangers rettigheter og fengslets forpliktelser. *LOV OG RETT*, ss. s. 31-46.
- Viljugrein, T. (2002). *Skole, språk og fengsel. Undervisning av mannlige minoritetsspråklige fanger i fire norske fengsler. Rapport nummer 1/02 Evalueringen av fengselsundervisningen*. Bergen: Statens utdanningskontor i Hordaland.

### **Forkortelser**

ASD: Arbeids- og sosialdepartementet

Av-dir: Arbeids- og velferdsdirektoratet

DFS: Desktop for skolen

FOKO: Forum for opplæring innenfor kriminalomsorgen

FMHO: Fylkesmannen i Hordaland

HOD: Helse- og omsorgsdepartementet

IKT: Informasjons- og kommunikasjonsteknologi

JD: Justis- og politidepartementet; Justis- og beredskapsdepartementet

KDI: Kriminalomsorgsdirektoratet

KROM: Norsk forening for kriminalreform

KSF: Kriminalomsorgens Sentrale Forvaltning

KUF: Kirke- og undervisningsdepartementet

KVP: Kvalifiseringsprogram

NAV: Ny arbeids- og velferdsforvaltning

UFD: Utdannings- og forskningsdepartementet