

# MASTEROPPGAVE

Emnekode: SO330S

Navn på kandidat: Mailen Evjen

---

Klagemur eller beskytter?

En studie av to regionale tilsynsråd i kriminalomsorgen, og deres bidrag til rettsikkerheten for innsatte i norske fengsler.

---

Wailing wall or protection?

A study of two regional supervisory boards in the correctional service and their contribution to rule of law.

---

Dato: 14.11.17

Totalt antall sider: 70

## **Forord**

Jeg tenker at det er viktig at innsatte i norske fengsler får de tilbudene som de har krav på og at de blir behandlet på en god måte av kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen har stor makt ovenfor enkeltindivider, og da er det særs viktig at det blir ført tilsyn for å forhindre maktmisbruk ovenfor denne gruppen. Mange har kanskje gjort seg tanker om innsatte, de har gjort en straffbar handling og skal sone sin straff, men det som er viktig å huske på er at straffen er frihetsberøvelse og intet annet. Innsatte har krav på et innholdsrikt dagtilbud som skole eller arbeid. De kan klage på vedtak som omhandler dem på lik linje som andre i samfunnet. Innsatte skal behandles på en god måte inne i fengslet. Det er viktig at kriminalomsorgen etterstreber seg dette og ikke bruker sin makt mer enn nødvendig. Det gir mening for meg å se nærmere på denne gruppen i samfunnet. Vanlige menige i gaten har ikke tilgang til å få innsyn i fengsler her i landet. Desto viktigere er det å ha tilsyn i norske fengsler som kan ha innsyn og snakke for den innsatte ved behov.

Tilsynsrådets rolle er å se til at kriminalomsorgen utfører straffegjennomføringsloven etter gjeldene regler. Selv er jeg medlem av tilsynsrådet region Nord. Jeg har noen måneders erfaring og har sett hvor viktig det er at de innsatte har en instans utenfor kriminalomsorgen å kontakte ved behov.

Jeg er bevisst på min rolle som oppnevnt medlem av tilsynsrådet region Nord. Jeg vil bestrebe meg for å at min rolle ikke skal være fordelaktig eller en ulempe for utførelsen av denne studien.

Jeg vil takke mange i forbindelse med slutføringen av min masteroppgave. Dette har vært en krevende prosess for meg. Når man begir seg ut på et prosjekt som dette, uansett hvor spennende det er, må man bruke mye tid på det og da må man prioritere bort andre ting. Takk til barna mine Klemmet, August og Georg, jeg har mest dårlig samvittighet ovenfor dere, for å prioritere oppgaven i så stor grad. Jeg lover å ta det igjen! Takk til familie og venner for å være der for meg, spesielt takknemlig for at søsteren min Marita Evjen har tatt seg tid til å gjennomgå oppgaven. Takk til veileder Asbjørn Røisland, du har vært en tålmodig og stødig veileder, selv når jeg har vært både frustrert og motløs. Gleden for å ha kommet i havn tilslutt er stor. Takk!

## **Sammendrag**

Frihetsberøvelse er det sterkeste virkemiddel den norske stat har over ett enkeltmenneske. Dette blir brukt i dagens samfunn som straff for domfelte ved kriminelle handlinger. Kriminalomsorgen ivaretar dette samfunnsoppdraget. Tilsynsrådets oppgave er å føre tilsyn med at kriminalomsorgen ivaretar samfunnsoppdraget etter gjeldene lover og forskrifter. I denne oppgaven har jeg sett på tilsynsrådets praksis ved tilsyn for å se om det er forskjeller ved tilsyn og eventuelt finne grunnen til dette. For å svare på forskerspørsmålet har det blitt intervjuet fem medlemmer i tilsynsrådet fra to regioner, i tillegg sivilombudsmannens rapport fra 2011 som omhandler tilsynsrådet. Undertegnende har også brukt årsrapportene fra tilsynsrådene i årene 2013-2015 som bakgrunnsmateriale i denne oppgaven. Evalueringsteori er valgt for å belyse problemstillingen for å få en bred og praksisnær tilnærming til empirien. Gjennom å bruke prosessevaluering har jeg sett på prosessen til tilsynsrådet. Det som kommer frem i studien er at det er variasjon mellom casene vedrørende praksis ved tilsyn, men det er også variasjon innad i casene. Grunnen til dette kan være lite harmoniserende opplæring av medlemmer i tilsynsrådet. Mandatet til tilsynsrådet kan sees på som vagt og lite forståelig slik loven og retningslinjene er utformet, som igjen gjør at medlemmer lettere kan tilføre sitt personlige preg ved tilsyn. Og da når opplæring består av kompetanseoverføring mellom medlemmer, kommer ulikheten ved tilsyn frem. Kombinasjonene med ulik praksis og uklart mandat kan være en risikofaktor for rettsikkerheten for innsatte i norske fengsler.

## **Innholdsfortegnelse**

Innholdsfortegnelse.....	iii
1.0 Innledning.....	2
1.1 Presentasjon av tema.....	2
1.2 Hva vi vet om tilsynsrådet.....	3
1.3 Oppgavens struktur og avgrensning.....	6
2.0 Straffegjennomføringslovens bakgrunn.....	8
2.1 Straffegjennomføring i dag.....	11
2.2 Hva er tilsyn?.....	13
2.3 Internasjonale forpliktelser.....	15
2.4 Tilsynsrådene.....	15
3.0 Teori.....	19
3.1 Evalueringsteori.....	19
3.2 Prosessevaluering.....	22
4.0 Metode.....	29
4.1 Valg av case.....	33
5.0 Analyse.....	36
5.1 Case 1.....	36
5.2 Case 2.....	41
5.3 Sammenligning av case 1 og case 2.....	45
5.4 Evalueringsteoretisk analyse.....	46
6.0 Konklusjon.....	59
6.1 Oppsummering.....	59
6.2 Svar på problemstilling.....	60
6.3 Refleksjon om implikasjon, policy utvikling.....	62

*"Man kan vel føle Medlidenhet med Fangen og beklage hans stilling, men fik man se ind til ham et Øieblik, se ham, når han fortvivlet vrider sine Hender, se ham, når Angsten og Angerens Taarer rinder ned over hans bedrøvende Barm, kunde man da kige ind i hans hjerte, se da vilde man først faa grundig forstans paa, hvad en saadan maa lide, man vilde blive forfærdet, slå seg for sit Bryst og rape: "Gud forbame sig! intet er frygteligere end dette" Lars O. Skrefsrud (Schaanning, 2007).*

# 1.0 Innledning

## 1.1 Presentasjon av tema

Frihetsberøvelse er en reaksjon som blir brukt i dagens samfunn som straff ved domfellelse ved kriminelle handlinger. Det har vært ulike metoder som har blitt brukt som straff i historien frem til i dag. Tidligere kunne man risikere å få fysisk straff. Da dette ble avskaffet i 1814 ble det fokus på rehabilitering igjennom bot og isolasjon som straffemetode. På slutten av 1800 tallet ble de kriminelle sett på som syke og skulle behandles deretter. I dag er frihetsberøvelse den straffemetoden som blir brukt når den kriminelle skal få sin straff ved å bryte norsk lov.

Kriminalomsorgen er ansvarlig for at en rettskraftig dom som innebærer frihetsberøvelse blir gjennomført etter lov om gjennomføring av straff. En etat som kriminalomsorgen med slike vide fullmakter til å utøve makt over enkeltmennesker, på vegne av felleskapet, må kunne være gjenstand for betryggende innsyn og kontroll.

I de europeiske fengselsregler står det skrevet i punkt 9 i grunnprinsippene:

*“Alle fengsler skal være gjenstand for jevnlig offentlig inspeksjon og uavhengig tilsyn”*  
(Kriminalomsorgen, 2017a)

Og i straffegjennomføringsloven står det i § 9 at tilsynsrådene skal føre tilsyn med fengsler og friomsorgskontor og med behandlingen av de domfelte og innsatte.

Kriminalomsorgen er oppdelt i fem regioner, det samme er tilsynsrådene. Tilsynsrådets oppgave er å føre tilsyn med at kriminalomsorgen utfører straffegjennomføringsloven etter gjeldene rett. Det vil si å ha samtaler med de innsatte, slik kan det oppdages feil og eventuelt bli gjort forbedringer i forhold til straffegjennomføring av de innsatte. I kapittel 2.2 vil man finne en nærmere beskrivelse av tilsynsrådet.

Frihetsberøvelse er det sterkeste virkemiddel den norske stat har over ett enkeltmenneske. Det er et viktig mandat å føre tilsyn med enkeltmennesker som er blitt frihetsberøvet. Hvordan blir dette utført i praksis? Hva ligger innenfor i deres mandat og hvordan løser tilsynsrådene i regionene denne oppgaven?

På bakgrunn av årsrapportene som er skrevet av tilsynsrådene i perioden 2013 – 2015 kan det se ut til at det er ulik praksis i de ulike regionene. Konsekvensene for ulik praktisering av tilsyn kan gå utover de innsatte som igjen er en sårbar gruppe. Det er vanskelig for innsatte å stå opp for seg selv når de ikke får den behandling de har krav på, siden de er fratatt sin frihet. Da er det viktig å undersøke om det er ulik praksis ved tilsyn i regionene, samt og finne ut hva grunnen til dette er. Kan det være ulik rapportering? Eller kanskje ulik oppfatning hva mandatet til tilsynsrådet omfatter? Hvilken betydning har opplæringen til tilsynsrådet? Ut ifra dette blir min overordnede problemstilling:

### **” Hvordan fungerer de regionale tilsynsrådene i praksis?**

Og underspørsmålet blir:

**“Hvordan kan forskjeller mellom regionene når det gjelder utøvelsen av tilsyn forklares?”**

#### *1.2 Hva vi vet om tilsynsrådet*

##### **Sivilombudsmannen**

Sivilombudsmannen fikk tildelt mandat som nasjonal forebyggingsenhet mot tortur og umenneskelig behandling ved frihetsberøvelse i 2013. Dette mandatet er i tråd med tilleggsprotokollen til FN's torturkonvensjon (OPCAT). Oppgaven til Sivilombudsmannens forebyggingsenhet er å foreta regelmessige besøk til steder der mennesker er frihetsberøvet, eksempelvis politiarrester, barneverninstitusjoner, helseverninstitusjoner og fengsler. Siden 2014 har Sivilombudsmannen hatt flere besøk i fengsler. Formålet med besøkene er å forebygge tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Sivilombudsmannen snakker med de innsatte, ledelsen ved fengslet, ansatte og eventuelt andre involverte, samt at sivilombudsmannen har tilgang til opplysninger som kan være relevant for forholdene under frihetsberøvelse. Sivilombudsmannen har besøkt Tromsø fengsel og Bergen fengsel i 2014. Året etter ble 5 fengsler besøkt, herav Kongsvinger, Telemark, Trondheim, Bjørgvin fengsel og Ringerike fengsel. I 2016 har Sivilombudsmannen besøkt 6 fengsler som Bredtvet, Vadsø, Drammen, Stavanger, Norgenhaven i Nederland og Kragerø fengsel. Sivilombudsmannen lager en rapport for hvert besøk med anbefalinger for forbedring som fengselsledelsen svarer på. I tillegg leverer Sivilombudsmannen årlig en egen

rapport til Stortinget og FN's underkomité for forebygging av tortur (Sivilombudsmannen.no, 2017).

Sivilombudsmannen har uttalt seg om tilsynsrådet i en rapport skrevet i 2011. Rapporten var basert på gjennomgang av alle årsmeldingene fra tilsynsrådene fra 2007 – 2009 og uttalelser fra regionsdirektørene til årsrapportene i den grad disse var utarbeidet. Her fremmer sivilombudsmannen flere spørsmål vedrørende tilsynsrådets rolle og mandat.

Rapporten tar opp seks spørsmål som Sivilombudsmannen ønsker svar på fra Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF)<sup>1</sup>.

1. Det synes å være et problem i flere regioner at oppnevning av medlemmer først skjer et stykke ut i funksjonstiden.
2. Flere tilsynsråd etterlyser opplæring av nye tilsynsrådsmedlemmer.
3. Mandatet til tilsynsrådene synes å være uklart, slik loven og retningslinjene er utformet.
4. Tilsynsrådene synes også å ha ulik organisering og arbeidsform.
5. Det er også store forskjeller når det gjelder rapportering, både hva gjelder omfang, innhold og detaljeringsgrad.
6. For så vidt gjelder tilsynsrådenes budsjetter, har ombudsmannen blant annet merket seg følgende uttalelse i brevet 16. Februar 2010 fra Tilsynsrådet for region nordøst til KSF: ”At tilsynsrådets budsjetter fastsettes av regionene, fremstår som dårlig forenelig med den uavhengighet Stortinget har forutsatt at tilsynsrådene skal ha” Rådet mener for øvrig at det ikke er tilstrekkelig med midler til å gjennomføre tilsyn ”så ofte som nødvendig” i fengsler med høyt sikkerhetsnivå (Sivilombudsmannen.no, 2011).

Sivilombudsmannen avsluttende kommentar i rapporten:

*“Gjennomgangen av årsmeldingen kan tyde på at tilsynsordningen på sentrale områder ikke er i tråd med retningslinjene til straffegjennomføringsloven. Det kan også stilles spørsmål om ordningen er tilfredsstillende ut fra mer alminnelige krav til forsvarlig offentlig tilsyn og saksbehandling m.v.”* (Sivilombudsmannen.no, 2011)

---

<sup>1</sup> Kriminalomsorgens sentrale forvaltning heter Kriminalomsorgsdepartementet i dag.



## **Sivilombudsmanns motsvar til KSF 2013**

KSF svarte sivilombudsmannen på disse punktene der de innrømmet forbedringspotensialer. Sivilombudsmannen ga motsvar til KSF samtidig som han hadde gått igjennom årsrapportene fra 2010 og 2011. Her anbefaler sivilombudsmannen Kriminalomsorgens sentrale forvaltning om å vurdere ordningen nærmere.

Samme år ba KSF om høringsinstansenes syn på forslag til endringer i kriminalomsorgens sentrale forvaltings retningslinjer til straffegjennomføringsloven mv. Punkt 2.5 om tilsynsrådene i kriminalomsorgen. Sivilombudsmannen svarte samme år på høringen. Det har ikke kommet svar fra direktoratet eller departementet vedrørende denne høringen per dags dato. Hvilken betydning har dette i forhold til det arbeidet tilsynsrådet gjør i dag?

### **Årsrapportene fra tilsynsrådene 2013- 2015**

Ved å gå gjennom årsrapportene fra 4 av tilsynsrådene i denne perioden kan man se at rapportene er ulikt utformet og med ulik detaljeringsgrad<sup>2</sup>. Fra årsrapportene kan det se ut til at det er ulik praksis, samt tilsynsrådene vektlegger ulike saker. Noen etterlyser mer opplæring, andre etterlyser svar på høringen fra 2013. Alle tar opp saker i årsrapporten som innsatte har fremmet, det kommer frem at mange saker er innenfor tema som helsespørsmål, som igjen ikke er innenfor mandatet til tilsynsrådet. Det blir også nevnt av noen i årsrapportene om et godt samarbeid med kriminalomsorgen, mens andre igjen repeterer i hver rapport manglende tilbakemelding fra kriminalomsorgen. I denne oppgaven analyserer jeg to av tilsynsrådene.

### **Kriminalomsorgens utdanningscenter**

Det har i tillegg vært forsket på kriminalomsorgen. Kriminalomsorgen har et eget utdanningscenter (KRUS) som er et kompetansesenter for kriminalomsorgen og de bidrar til forskning, evaluering og veiledning for en kunnskapsbasert utvikling av etaten. I tillegg har KRUS et register på hjemmesiden der forskning som omhandler kriminalomsorgen blir samlet. Her er det forskning om omhandler både ansatte i kriminalomsorgen og innsatte. Det er her ikke forsket på tilsynsrådet.

---

<sup>2</sup> Det er sett på fire årsrapporter og ikke fem, da ett tilsynsråd ikke har levert årsrapporter i denne perioden.

## **Riksrevisjonen**

Riksrevisjonen har som plikt å bidra til at fellesskapets midler og verdier blir brukt i henhold til hva Stortinget har bestemt. Det gjør de gjennom revisjon, kontroll og veiledning.

Riksrevisjon har skrevet en rapport i 2014<sup>3</sup> som omhandler statlig tilsynsvirksomhet. Heller ikke her er tilsynsrådet vært med i kontrollvirksomhet fra Riksrevisjonen (Riksrevisjonen, 2017).

## **Europarådet**

Europarådets torturkonvensjon (CPT) har som oppgave å overvåke og påse at ingen som er berøvet friheten, blir utsatt for tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. Komiteen besøker steder der mennesker blir frihetsberøvet og de har en uinnskrenket adgang til fengsler og andre frihetsberøvende institusjoner i Europarådets medlemsland (Kriminalomsorgen, 2017b). I 1999 og 2005 var komiteen på besøk i Norge. I rapportene etter disse besøkene kommer det frem at det ikke er registrert tortur eller andre former for nedverdiggende behandling eller straff av innsatte i norske fengsler, men det nevnes en omfattende utelukkelse av fellesskapet for de innsatte og setter spørsmålsteget ved dette (politidepartement, 2008).

### ***1.3 Oppgavens struktur og avgrensning***

I kapittel 2 vil jeg vise den historiske veien til straffegjennomføring for så å forklare grundig hvordan dagens straffegjennomføringens formål, slik at man får en forståelse av konteksten vedørende straffegjennomføringen. Jeg vil også se på tilsynsrollen for å forklare hva tilsyn innebærer og forklare hvordan tilsynsrådet er organisert samt deres oppgaver. I kapittel 3 forklarer jeg først generelt hva evalueringsteori er og hvorfor denne tilnærmingen er gunstig å bruke i denne oppgaven, deretter går jeg inn på prosessevaluering som er den ledende teorien jeg bruker i denne oppgaven. Her forklarer jeg punktvis Vedung`s prosessevaluering, og hvordan denne teorien vil bli brukt i analysearbeidet. Jeg bruker kun de punkter som er relevant for å løse denne oppgaven. Videre i kapittel 4 skriver jeg om metode i generelle ordlag før jeg forklarer hvordan jeg har vurdert for å løse denne oppgaven og finne svar på forskerspørsmålene. Kvalitativ metode blir brukt for å innhente erfaringen til medlemmene av tilsynsrådet. Jeg forklarer i metodekapittelet hvordan rekrutteringen har foregått. Analysen er

---

<sup>3</sup> Riksrevisjons undersøkelse av statlig tilsynsvirksomhet. Riksrevisjon administrative rapport nr. 2 2014

beskrevet i kapittel 5, der empirien til case 1 og 2 blir beskrevet, samt hvert tema blir punktvis gått gjennom sammen med teorien, for deretter å konkludere i kapittel 6. Det er ikke hentet empiri fra kriminalomsorgen eller innsatte i norske fengsler. Oppgaven er løst med å innhente erfaringer fra medlemmer av tilsynsrådet i to regioner.

## 2.0 Straffegjennomføringslovens bakgrunn og tilsynsrådets begynnelse

For å forstå viktigheten av tilsynsordningen i dag, er det nødvendig å se til historien for å forstå konteksten. Innsatte i dag er fratatt sin frihet som straff. Utviklingen til dagens straffemetoder har vært lang. Landsloven i år 1274 av Kong Magnus Lagabøte kan være begynnelsen til håndteringen av straffegjennomføring av mennesker som ikke fulgte de normative handlinger i samfunnet.

*” Dersom man blir så galen at han bryter sine bånd og begår drap, da skal han bøde fulle bøter av sitt gods hvis han eier noe. Men dersom han intet har og blir frisk, da skal han reise fra landet og bli borte inntil han får betale full bot for seg. Dersom det kan påvises at han virkelig er galen, da skal hvem som helst uten å risikere tiltale, binde ham og føre ham til tinget og tilby hans frender å løse ham. Deretter kan overbringeren løse ham og si seg fri for videre ansvar samt av den galnes gods, dersom sådant finnes, ta til dekning de omkostninger han virkelig har hatt, men heller ikke mer. Alle bør passe på den galne og risikerer ikke derfor tiltale.”* (Kriminalomsorgsmelding, 2008:30).

Denne loven var inspirert av kirkelig og romersk rett og beskriver datidens syn og behandling av mennesker som gjorde straffbare handlinger. Man kan se at utviklingen frem til i dag har gjort store fremskritt i forhold til behandlingen av kriminelle.

De første fengselsdriftene i Norge ble ledet av ulike myndigheter som festningskommandanter og embetsmenn i amtene <sup>4</sup>. Da legemsstraffen ble avskaffet i 1814 tok utviklingen en ny retning, bot og isolasjon. Straffeanstaltkommisjonen var et utvalg som regjeringen ønsket skulle se på straffegjennomføringen i landet. På denne tiden ble militære bygg, slaveriene <sup>5</sup> eller sosiale institusjonen brukt som fengsel. Straffeanstaltkommisjonen leverte sin innstilling i 1841 og de anbefalte å bygge egne cellefengsler istedenfor å bruke militærbygg eller slaverier til straffegjennomføring. Grunnen til dette var prinsippet for individets rehabilitering gjennom bot og isolasjon. Det første fengslet i Oslo var Botsfengslet og det sto ferdig i 1851.

---

<sup>4</sup> Embetsmenn ble senere erstattet med Fylkesmenn og amt med fylke

<sup>5</sup> Slaverier var en betegnelse på straffeanstalter som var innredet i festningene i Norge

Fengsler ble bygd etter det amerikanske forbilde, der de innsatte satt isolert på celler i korridorer som var vendt mot ett midtpunkt. Denne isoleringen skulle hindre dårlig innflytelse fra andre innsatte (Kriminalomsorgsmelding, 2008). De kunne få besøk av ”gode” menn som predikerte religion for å rehabilitere den innsatte (Schaanning, 2007).

På slutten av 1800-tallet begynte man å tenke i nye baner når det gjaldt straffegjennomføring. Nå ble de innsatte sett på som syke. Årsaken til kriminalitet ble ikke bare sett på som skyldig og moralsk defekt, men som fysisk og/eller psykisk defekt. Straff ble nå nedtonet til fordel for behandling. Bak denne tanken om behandling var troen på forandring til det bedre hos fangen. I 1851 ble det satt ned en ny kommisjon som skulle se på lokalfengsler i landet. Innstillingen de leverte i 1856 dannet grunnlaget for Lov om fengselsvesenet i 1857 og for bygningen av nærmere 60 distrikts- og hjelpefengsler i landet. På denne tiden var det flere mindre lover som regulerte fengselsloven. I 1903 kom den første samlede fengselsloven i Norge.

På denne tiden da frihetsberøvelse ble tatt i bruk, ble løslatelsessituasjonen sentral. Straffeanstaltkommisjonen anbefalte en egen omsorg for løslatte fanger. Dette resulterte i at private selskaper fikk denne oppgaven. Det var flere foreninger som ble opprettet til dette formålet. Hovedoppgaven til foreningene var å skaffe jobb til de løslatte fangene. I 1917 gikk foreningene sammen og ble til forsorgforeninger, og de meldte seg inn i De norske forsorgforeningers landsforbund. Det ble vedtatt å utvide arbeidsoppgavene til også å gjelde utførelse av kontroll med andre grupper lovovertredere som unge lovbrøyttere med påtaleunndlatelse eller betinget dom. I tillegg utførte foreningene personundersøkelse, en undersøkelse av siktede til bruk for påtalemyndighetene før domsavsigelse. Dette gjorde at foreningene ble et viktig ledd i det organiserte straffesystemet. På samme tid ble det dannet en annen gruppe forening, lærehjems – og verneforeningene. Det ble etter hvert behov for å forankre arbeidet og tilsynsordningen i lovverket og i 1919 ble det en lovendring som åpnet adgang til stille betinget dømte og påtalefritatte under tilsyn. Nå samlet Forsorgforeningene og lærehjems – og verneforeningene seg og dannet Norges og Forsorg– og Verneforbund. De endret navn til Norges Verneforbund i 1939. Dette ble senere til Kriminalomsorgen i frihet<sup>6</sup> (forskningsdata, 2017).

I 1958 kom en ny fengselslov, dette er forgjengeren til dagens straffegjennomføringslov av 2002. I denne loven ble betydningen av tilsyn understreket (forskningsdata, 2017). Over tid

---

<sup>6</sup> Fra og med 1. Januar 1980 overtok staten ansvaret for virksomheten som vernelagene hadde utført og ble til Kriminalomsorg i frihet.

hadde det skjedd en utvikling i forhold til straffegjennomføring. Nå skulle fangebehandling formes på basis av fagkunnskap. Det blir lagt vekt på en hensiktsmessig behandling og tiltak som virker. På 1960 tallet ser man at optimismen ovenfor behandling, rehabilitering og resosialisering er på det høyeste innenfor kriminalomsorgen og dette gjenspeiles i denne loven. De som ble fengslet, dømt til sikring, arbeidsskole eller tvangsarbeid måtte underkastes behandling. Nå ble fengslene åpnet for andre behandlingsprofesjoner som psykologer, psykiatere, sosionomer og miljøarbeidere. Det var nok stor avstand på idealer og realiteter, da det var mange innsatte som falt utenfor oppleggene. I 1969 overtok Kirke – og undervisningsdepartementet skolevirksomheten i fengslene og de innsatte ble omfattet av opplæringsloven. Tidligere var det fengslet som var ansvarlig for opplæringen for de innsatte. Hensikten var at de innsatte ikke skulle miste sine sivile rettigheter mens de var i fengsel. Den etablerte prinsippet om at de offentlige myndigheter skulle levere tjenester til de innsatte i fengslene. Dette prinsippet er fulgt opp og prestetjeneste, bibliotekjeneste og primærhelsetjenesten fra det sivile samfunn ble etablert som tilbud for de innsatte. Dette ble kalt importmodellen og var enerådende fra 1970 tallet, dette bidro til at tilbudet til de innsatte ble bedre på flere felt og det ble mer åpenhet omkring fengselsvirksomheten (Kriminalomsorgsmelding, 2008).

### **Stortingsmelding nr. 104 (1977-78) Kriminalmeldingen.**

Inger Louise Valle var justisminister fra 1973 – 1979. I denne perioden ble forståelsen av kriminalitetens vesen ikke bare at man krever innsikt i samfunnsspørsmål, men at man har en dypere forståelse av menneskenes sinn og atferd.

*“Jeg tror at de fleste vil være enige om at det i den kulturkrets vi hører hjemme i, vil være rimelig at siktemålet med kriminalpolitikk også må være at forbryteren hjelpes bort fra forbryterbanen og får rimelige muligheter til å bli en skikkelig borger. ...Å ha som motto ”alle mine sønner” er solidaritet i praksis. ...Selv om vi tar avstand fra og frastøtes av deres holdninger og av deres stil, betyr ikke det at de bare skal møtes med politi og straff. Også de har rett til vår omtanke, selv om de selv kanskje vil betakke seg for noe slikt.”*

(Kriminalomsorgsmelding, 2008:34)

Det er fokus på verdigheten til enkeltmennesket her. Stortingsmeldingen tar for seg de samfunnsmessige årsakene til kriminalitet, men la også vekt på et humant menneskesyn der verken moral eller sykdom var sentralt. Dette førte til at fangebehandling fikk en ny retning. Her skulle arbeid, skole, behandling, kultur og fritidsaktiviteter tilbys under soningen, dette av

flere grunner, både fordi dette ble ansett som egenverdi og fordi det var riktig ut ifra en rettighetstankegang. At dette på samme tid hadde en rehabiliterende effekt ble sett på som en bonus.

### **Stortingsmelding nr. 27 (1997-98)**

I 1989 kom det nye regler for straffegjennomføring, målet var en innstramming av forholdene til de innsatte. Denne kursendringen skulle illustrere behovet for en robust straffegjennomføringspolitikk med en bred politisk forankring. Grunnlaget for endringene nå var enkelte uheldige hendelser med innsattes permisjoner eller framstilling<sup>7</sup> fra fengsel. Samfunnet måtte ha en grunnleggende tillitt til at straff gjennomføres på en forsvarlig måte. Sentralt i meldingen var det understreket at kriminalomsorgen gjennom samarbeid med andre offentlige etater skulle legge til rette for at de innsatte fikk de tjenester de hadde krav på igjennom lovgivningen. Det som også sto sentralt i meldingen var de enkelte innsattes ansvar for egen utvikling under straffegjennomføringen. Dette avspeilte en liberalistisk ideologi om enkeltmenneskets ansvar og en internasjonal trend i kriminalpolitiske og fengselsideologiske prinsipper. Stortingsmeldingen ble ikke lagt frem for å få en liberalisering eller innstramming i straffegjennomføringspolitikken, men som et helhetlig syn på kriminalomsorgen hvor faglige virkemidler og organisasjonsmessige spørsmål knyttes sammen. Denne stortingsmeldingen fikk bred tilslutning i stortinget. Nå startet arbeidet med en utarbeidelse av den nye organisasjon og en samlet lov for virksomheten.

I 2001 ble kriminalomsorgen omorganisert. Fengslene og friomsorgskontorene ble underlagt felles ledelse på regionalt og sentralt nivå. Etatsledelsen ble lagt til justisdepartementets kriminalomsorgsavdeling, ved Kriminalomsorgens sentrale forvaltning.

Straffegjennomføringsloven, som erstattet fengselsloven av 1958 trådte i kraft i 2002 (Kriminalomsorgsmelding, 2008).

#### ***2.1 Straffegjennomføring i dag***

I dag er det fem grunnleggende pilarer i kriminalomsorgens virksomhet:

- Det som lovgiver har sagt er formålet med straffen
- Et humanistisk menneskesyn
- Prinsippet om rettsikkerhet og likebehandling
- Prinsippet om at en har gjort opp for seg når straffen er ferdigsonet.

---

<sup>7</sup> Fremstilling er kort permisjon, men da med tilsyn/betjenter.

- Normalitetsprinsippet

Straffelovgivningens formål er først og fremst å motvirke kriminelle handlinger og hindre nye lovbrudd. Det er også et ønske om at straffen skal være avskrekkende, slik at det er et allmennpreventivt virkemiddel samtidig som den skal være holdningsskapende og derav opprettholde den sosiale ro i samfunnet.

Med humanistisk menneskesyn menes det at mennesket er unikt og ukrenkelig. Det vil si at hver enkelt har lov å ta egne valg og er ansvarlig for de konsekvenser som kan oppstå. Det betyr også at man skal respektere om andre tar valg som innebærer at enkeltindivider velger et destruktivt liv, som eksempelvis et ønske om ikke å la seg behandle ved rusmiddelmissbruk. Kriminalomsorgens oppgave her blir da å motivere enda sterkere og ansvarliggjøring av den innsatte.

Rettsikkerhet og likebehandling er kjerneverdier for kriminalomsorgens virksomhet. Ved likebehandling menes det at kriminalomsorgen fører en ensartet praksis. De innsatte har ved straffegjennomføringsloven krav på en individuell behandling, rehabiliterende tiltak og motivasjon ut ifra risiko for ny kriminalitet. Kravet med likebehandling menes at like tilfeller krever lik praksis.

Prinsippet om at en har gjort opp for seg ved endt soning betyr at forsoning og brobygging er viktige elementer i straffegjennomføringen, dette kan bidra til at de innsatte kommer seg videre og føler at de har gjort opp for seg og kan komme videre i livet.

Normalitetsprinsippet betyr at de innsatte har de samme rettigheter som andre borgere. Tilværelsen gjennom straffegjennomføringen skal være så nær som ellers i samfunnet. Det skal ikke ilegges tilleggsstraff innad i fengslet. Det er frihetsberøvelsen som er straffen intet annet.

Det er flere måter å gjennomføre sin straff ved frihetsberøvelse ved norske fengsler i dag. Man har høysikkerhetsfengsel, der de innsatte er på cellen sin så fremst de ikke jobber. Når de er på skole eller holder på med fritidsaktiviteter er de under tilsyn av fengselsbetjenter.

På lavere sikkerhetsfengsler er det færre fysiske sikkerhetstiltak, men de innsatte kan ikke forlate fengslet. Cellene blir ikke låst om natten slik som i høysikkerhetsfengsler og det er ønskelig at de innsatte har kontakt med det øvrige samfunn slik som besøksordninger og lempelige kontrolltiltak.



I overgangsbolig er det en overgang fra fengsel til det åpne samfunnet. Når en del av straffen er gjennomført kan den innsatte bli overført til overgangsbolig. Dette som ett ledd for den gradvise overføringen til samfunnet etter fengselsopphold. Her legges det stor vekt på individuell oppfølging av de innsatte igjennom bo-, og arbeids - og sosial trening. Målet er å fremme en positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet.

Det er også andre måter å gjennomføre straff på som fotlenke, men her er det kun de som har en straff på inntil fire måneder som kan søke om dette eller innsatte som har mindre enn fire måneder igjen å sone. Når man soner med elektronisk kontroll kan man eksempelvis være på arbeid eller studere på dagtid, utenom dette skal man være hjemme. Fotlenken registrer hvor du er og prøver man å fjerne denne utløses en alarm.

Straff kan også gjennomføres ved institusjon. Dette må man søke på og det er kun i særlige tilfeller dette blir innvilget (Kriminalomsorgen, 2017).

Kriminalomsorgen er ansvarlig for gjennomføringen av straffegjennomføringen til de domfelte og varetektsinnsatte<sup>8</sup>. Myndighetene har behov for tillit i befolkningen, denne tilliten må kunne baseres på innsyn og kunnskap om hvordan myndighet utøves på vegne av folket. Spesielt viktig er det i tilfeller der makt utøves i så stor grad på enkeltmennesker som i et fengsel.

## ***2.2 Hva er tilsyn?***

Historisk sett kan man se på tilsyn som noe som springer ut av et behov for kontroll med og et ønske om reduksjon av risiko på ulike områder. Det er også et grunnleggende trekk ved samfunnsstyringen i moderne demokratier, samt at tilsyn som virkemiddel har som formål å avskjære muligheten for uønsket hendelser og på den måten redusere risiko. Tilsyn kan også brukes for å få økt sikkerhet gjennom å pålegge visse ønskede aktiviteter i de respektive områdene det måtte gjelde.

Definisjonen på tilsyn kan være:

---

<sup>8</sup> Innenfor de rammer/restriksjoner som eventuelt er satt av domstolen eller påtalemyndigheten, kan varetektsinnsatte behandles på samme måte som domsinnsatte i fengselet.

*”Myndighetsapparatets kontroll med hvordan rettslige forpliktelser knyttet til ekstern produksjon, aktivitet eller posisjon etterleves, samt eventuelle etterfølgende reaksjoner ved avvik.” (Statskonsult, 2000:3)*

Eller så kan tilsyn defineres som *”..den konkrete kontrollen av tilsynsobjektene etterlevelse av regelverk, og inkluderer de reaksjonene som blir gitt dersom det avdekkes brudd på regelverket.” (Riksrevisjonen, 2014:9)*

Tilsyn kan også blitt overtatt av andre ord og begreper igjennom tiden. Kontroll, inspeksjon og regulering kan være eksempler på dette (Lindøe, Kringen&Braut, 2015). Vi kan i dag ha tilsynsområder som er over hundre år gamle, selv om disse løpende tilpasses dagens situasjon og reguleres, kan det være tilsyn som ”henger igjen” og som enda ikke er revidert til dagens situasjon. Dette kan virke problematisk da det over lang tid har utviklet seg tilsynsordninger som er sammenvevd på kryss og tvers av områdene som skal føres tilsyn med (Statskonsult, 2000).

For å ivareta de innsattes rettigheter trenger man innsyn i de innsattes hverdag. Hvordan blir de behandlet av de ansatte? Får de innsatte det de har krav på og blir de behandlet rettfærdig? For å vite dette trenger de innsatte å bli hørt, noen de kan snakke med i fortrolighet og som har taushetsplikt i forhold til de ansatte i kriminalomsorgen. I straffegjennomføringsloven står det i § 9 om tilsynsrådene:

*” Tilsynsrådene skal føre tilsyn med fengsler og friomsorgskontor og med behandlingen av de domfelte og innsatte. Kriminalomsorgsdirektoratet beslutter den geografiske inndelingen av ansvarsområder for tilsynsrådene. Kongen gir i forskrift nærmere regler om innsyn med fengsler og friomsorgskontor og med behandlingen av de domfelte og innsatte.”*

Sivilombudsmannen har som oppgave å være et kontrollorgan for den offentlige forvaltningen. Sivilombudsmannen skal se til at embetes – og tjenestemenn og andre som arbeider i forvaltningens tjeneste ikke gjør feil eller forsømmer sine plikter (Lovdata, 1962). I en rapport skrevet av Sivilombudsmannen til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning i 2011, kommer det frem flere bekymringer som omhandler tilsynsrådets praksis og mandat.

Tilsyn kan utføres på flere måter og selv om den ytre rammen er felles i form av lovgivningen, kan man ikke utelukke at det finns en variasjon i hvordan tilsynene velger å utforme oppgaven sin. Det kan være lokale tilpasninger eller individuelle valg som blir tatt lokalt. Og kanskje spesielt i en type tilsyn som tilsynsrådet der det ikke er krav til

medlemmers faglige bakgrunn annet enn at enkelte av medlemmer bør være jurister og lederen skal være dommer. En kan se likhetstrekk med meddommer/lekdommere i straffesaker, denne ordningen er av et alminnelig rettsprinsipp at man skal dømmes av våre likemenn. Det er over 100 år siden Stortinget bestemte at uavhengige borgere skulle få bruke sin sunne fornuft og skjønn til å avgjøre skyld. Dette skulle være motvekten til myndigheter og makthavere. Tilsynsrådet har uavhengige borgere som fører tilsyn med fengslene og de skal bruke sin fornuft for å se til at de innsatte får den behandlingen og at de får gjennomført sin straff etter gjeldene rett etter straffegjennomføringsloven. Er variasjon i praksis hos tilsynsordningen i hver enkelt region en naturlig variasjon eller er ulik behandling av innsatte en bekymring for rettsikkerheten for de innsatte?

### ***2.3 Internasjonale forpliktelser***

Norge er underlagt flere internasjonale konvensjoner og rekommandasjoner<sup>9</sup> som har betydning for straffegjennomføringen i Norge. Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og grunnleggende frihet (EMK) er en av dem, FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og FNs konvensjon om barns rettigheter. Man har også Europarådets fengselsregler som ikke rettslig bindende. FNs tortur konvensjon har Norge ratifisert og den har som mål å hindre at mennesker blir utsatt for tortur. Norge avgir rapporter til komiteen som er oppnevnt i medhold av konvensjonen. Disse reglene har betydning for Norges straffegjennomføring men når det gjelder innsyn og tilsyn i fengsel og med de innsatte er det kun Sivilombudsmannen og Riksrevisjonen, samt Europarådets torturkonvensjon og tilsynsrådet som har adgang til dette (Beredskapsdepartementet, 2016).

### ***2.4 Tilsynsrådene***

Det er fylkesmannen i hvert fylke som får i oppdrag fra Justis og beredskapsdepartementet å anmode medlemmer til tilsynsrådet, og det er departementet som oppnevner medlemmene. Oppgavene til tilsynsrådet er å ha tilsyn med de innsatte i alle fengsler, overgangsboliger og friomsorger i Norge. De skal føre tilsyn med at Kriminalomsorgen utfører straffegjennomføringsloven etter gjeldene regler. I dag er det 64 anstalter<sup>10</sup>/overgangsboliger

---

<sup>9</sup> Rekommandasjoner er ikke rettslig bindende.

<sup>10</sup> Anstalt betyr institusjon og i fengselsterminologi en fellesbetegnelse på fengsel/overgangsboliger.

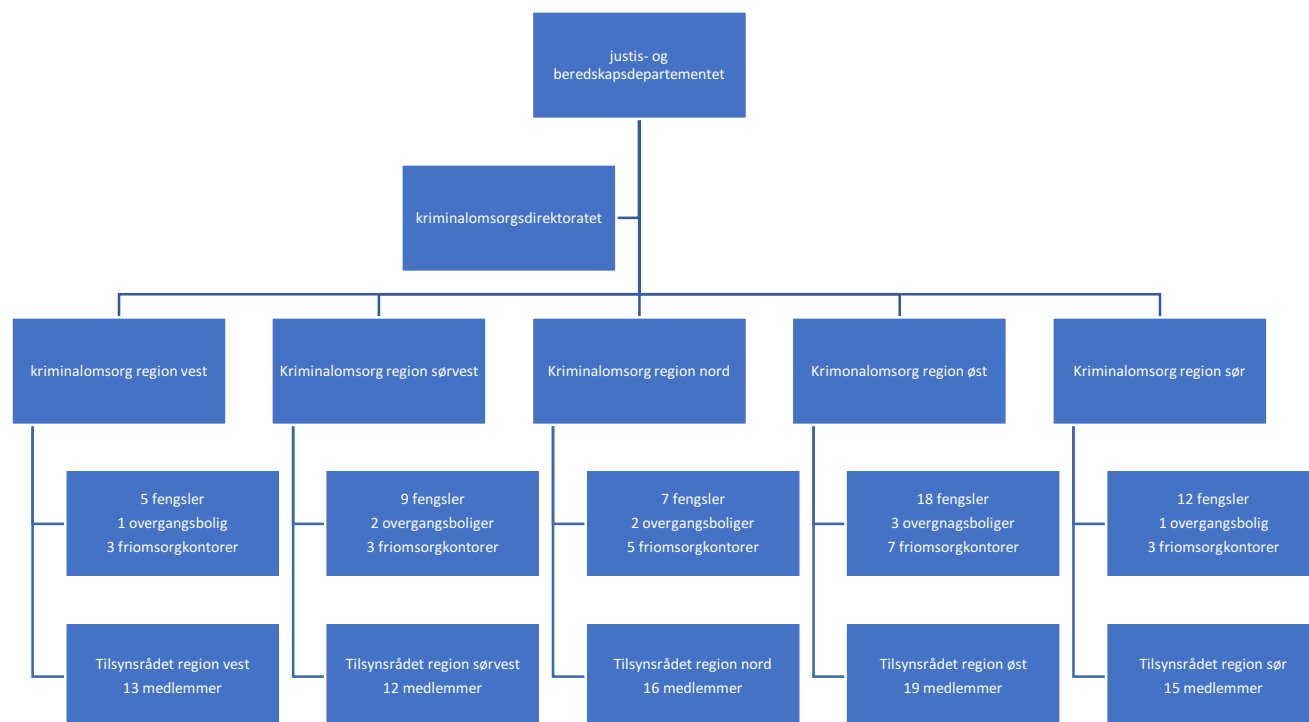
som skal ha tilsyn og 37 friomsorgskontorer, da er alle underavdelingene tatt med (Kriminalomsorgen, 2017b).

Tilsynsrådene er inndelt med samme grenser som regionene i kriminalomsorgen. I figuren nedenfor vises det til hvilke fylker som tilhører hvilken region.

Region vest	Region sørvest	Region nord	Region Øst	Region Sør
<ul style="list-style-type: none"> <li>•Hordaland</li> <li>•Sogn og Fjordane</li> <li>•Møre og Romsdal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Rogaland</li> <li>•Aust-Agder</li> <li>•Vest-Agder</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Sør-Trøndelag</li> <li>•Nord-Trøndelag</li> <li>•Nordland</li> <li>•Troms</li> <li>•Finnmark</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Oslo og Akershus</li> <li>•Østfold</li> <li>•Hedmark</li> <li>•Oppland</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Buskerud</li> <li>•Vestfold</li> <li>•Telemark</li> </ul>

Figur 1.1 Hvilke fylker som er innlemmet i de forskjellige regionene til kriminalomsorgen.

Tabellen nedenfor viser hvordan kriminalomsorgen er organisert, antall medlemmer i tilsynsrådet per region, hvor mange enheter som skal føres tilsyn med per region. Disse tallene er hentet fra årsmeldingen fra tilsynsrådene i 2015 <sup>11</sup>.



Figur 1.2 organiseringen av kriminalomsorgen og tilsynsrådene <sup>12</sup>

<sup>11</sup> Tilsynsrådet i region vest har ikke levert årsmelding. Data fra denne regionen er mottatt direkte fra kriminalomsorgen region vest.

<sup>12</sup> Antall fengsler er inklusive underavdelinger.

I retningslinjene til straffegjennomføringsloven står det skrevet at rådet skal bestå av en leder, nestleder, medlemmer og varamedlemmer, det blir oppnevnt minst to medlemmer og ett varamedlem i samtlige fylker som den enkelte regionen omfatter. Funksjonstiden til rådet er to år. Sammensetningen til rådet er at det bør være en dommer, de øvrige medlemmene bør representere ulike yrkesgrupper, samt at det bør tilstrebes med at rådet består av like mange kvinner som menn og en aldersspredning blant medlemmene. Medlemmer bør ikke gjenoppnevnes mer enn to ganger (Regjeringen.no, 2002).

Det står også i retningslinjene til straffegjennomføringsloven at tilsynsrådet har som oppgave å føre tilsyn med både fengsel, overgangsboliger og friomsorgskontorer i regionen og se til at behandlingen av de domfelte og innsatte skjer i samsvar med gjeldene rett. Tilsynsrådet kan også kreve opplysninger om behandling av de innsatte og domfelte. Videre er det opplyst i retningslinjene til tilsynsrådet at rådet ikke må komme med tilsagn til de innsatte om endring i behandling eller i andre avgjørelser som er truffet (Regjeringen.no, 2002).

I følge retningslinjene kan besøkene bli varslet på forhånd, men tilsynsrådet har også adgang til å komme uanmeldt. Det skal ved det enkelte fengsel, overgangsbolig og friomsorgskontor føres en tilsynsprotokoll hvor medlemmene skriver inn opplysninger om besøket, varigheten og om de forhold medlemmet måtte ha noe å si om.

Videre opplyses det om at besøksplanen bør legges opp slik at alle fengsler, overgangsboliger og friomsorgskontorer i regionen får besøk av tilsynsrådet minimum en gang i løpet av funksjonstiden. Det anbefales også at rådet samles for å diskutere og koordinere arbeidet to ganger per år. Varamedlemmer møter ved behov.

Når det gjelder saksbehandling står det i retningslinjene at tilsynsrådet kan ta opp saker etter henvendelse av innsatte eller på eget initiativ. Sakene bør løses på lokalt nivå. Dersom dette ikke lar seg gjøre sendes saken til regionalt nivå. Ved utgangen av hvert år sender tilsynsrådet årsmelding fra arbeidet ved hvert enkelt fengsel til regionen. Denne årsrapporten videresendes til kriminalomsorgsdepartementet med kommentar fra direktør på regionalt nivå (Regjeringen.no, 2002). Eksempler på saker som tilsynsrådet kan ta opp med kriminalomsorgen ved forespørsel fra innsatte er straffereaksjoner, lang saksbehandlingstid, uberettiget mye isolering eller maktmisbruk (listen er ikke uttømmende). Ved samtykke fra innsatte kan tilsynsrådet få innsyn i vedtak som omhandler den innsatte.

Det er mange medlemmer av tilsynsrådene som skal føre tilsyn med flere ulike anstalter, dette utgjør en risiko for ulik praksis, og dermed kan man spørre seg om det er en variasjon ved tilsyn og eventuelt grunnen til dette.

## 3.0 Teori

### 3.1 Evalueringsteori

Grunnen til at jeg velger å bruke evalueringsteori for å finne svar på forskerspørsmålene i denne oppgaven, er for å ha et åpent perspektiv. Man går inn i oppgaven med en bred og praksisnær tilnærming.

Det fins flere definisjoner på evaluering og noen reserverer evalueringsbegrepet til undersøkelser som gjøres i etterkant, mens andre igjen har en utvidet betydning av begrepet til å gjelde både før-, underveis og etterevalueringer.

Scriven (1991) bruker denne definisjonen: *”Evaluation refers to the process of determining the merit, worth, or value of something, or the product of that process”* Andre som Patton mener følgende: *”Utilization-focused program evaluation ( as opposed to program evaluation in general) is evaluation done for and with specific, intended primary, users for specific, intended users.”* Her vektlegger Patton anvendelse av evaluering i sin definisjon. I veileder til gjennomføring av evalueringer i staten omtales evaluering slik:

*”En systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av en planlagt, pågående eller avsluttet aktivitet, en virksomhet, et virkemiddel eller en sektor. Evalueringer kan gjennomføres før et tiltak iverksettes (ex ante), underveis i gjennomføringen, eller etter at tiltaket er avsluttet (ex post). Evalueringen kan utføres av interne eller eksterne fagmiljøer”* (Halvorsen et al., 2013:15).

I denne oppgaven forholder jeg meg til definisjon av Vedung som definerer evaluering slik: *”...en noggrann bedömning i efterhand av utfall, slutprestationer, förvaltning och beslutsinnehåll samt organisering av offentlig verksamhet, vilken tänkes spela en roll i praktiska beslutssituationer.”* (Halvorsen et al., 2013:15)

Med denne definisjonen innebærer det en bred tilnærming til empirien, siden vi ønsker å bruke erfaringene for å se på forbedring av tilsynsrådet.

Det er flere typer evalueringer som kan gjøres til de forskjellige formålene. I *Strategisk og systematisk bruk av evaluering i styringen* fra Departementet for økonomistyring viser de til disse eksemplene:

- Foranalyser som kan være en samfunnsøkonomisk analyse ved investeringer eller innspill til prosjektplan.

- Effekt –og effektivitetsevalueringer er noe som beskriver måloppnåelse og kan gjøre vurderinger av nytte – og kostnadsvirkninger.
- Fagevalueringer er til faglig læring, forbedring og utvikling.
- Ad-hoc evalueringer, når det er behov for omprioriteringer eller i kjølevannet av uventede hendelser.
- Egevaluering kan brukes når man vektlegger dokumentasjon og intern læring i virksomheten.

Evaluering er et vidt begrep og kan brukes på mange måter. Det er mange som evaluerer, eksempelvis politiske myndigheter som evaluerer offentlige instans, private bedrifter som evaluerer sin egen virksomhet og evaluering inngår også innenfor en rekke ulike yrkesutøveres arbeidsprosesser og praksis, samt velferdsprofesjoner som evaluerer gjennom utviklingen fra sine brukere. I tillegg har man evalueringen som skjer etter konferanser, prosjekter og lignede. Evaluering innebærer mange ulike aktiviteter, på samme tid er det en fellesnevner. Evaluering handler om å bli vurdert opp mot noen definerte kriterier.

Evalueringsteorien retter seg mot prosessevaluering for å svare på forskerspørsmålene i denne oppgaven. Tilsynsrådet ble tatt inn på nytt i straffegjennomføringsloven, da den ble revidert i 2002 etter å ha vært på høring om denne tilsynsordningen skulle fortsette i sin opprinnelige form. Evert Vedungs teori om prosessevaluering vil være sentral for å evaluere tilsynsrådet.

### **Evalueringens utvikling**

Utviklingen av evaluering frem til 1980 årene har blitt beskrevet av flere, blant annet Guba og Lincoln (1989), som beskriver utviklingen med utgangspunkt i USA ved å skille mellom fire generasjoner. Den første generasjons evaluering startet med måling av skolepresentasjoner og tids-og arbeidsstudier i industrien i 1920-30 årene. Så i andre generasjons evaluering skulle evalueringene knyttes til iverksetting av ulike programmer i amerikansk utdanning og sosialpolitikk. Evalueringen skulle finne svar på om resultatene ble nådd i forhold til mål og forventninger. Senere i 1950-1960 årene får evaluator <sup>13</sup> enda større rolle, nå skal hun også i tillegg til å beskrive, vurdere og bedømme. Evaluator sees på som både utenforstående og objektiv, dette bildet utfordres i fjerde generasjon. Evalueringer blir nå sett på som prosesser med ulike aktører og interesser involvert, og evaluator er en av dem. Evalueringer sees på

---

<sup>13</sup> Den som gjør evalueringen.



noen som bidrar til kunnskap men er ikke nødvendigvis objektive beskrivelser og vurderinger av hvordan noe egentlig er (Halvorsen et al., 2013).

Vedung beskriver en lignende utvikling av evalueringen i fire bølger, der den fjerde bølgen kobles mot tendensen til at evalueringer først og fremst som målinger og undersøkelser av hvordan noe faktisk er og hvordan det virker, samt en diskusjon om hvilke metoder som virker i så måte. Det dreiser seg om hvilken kunnskap (evidens) som er mulig å oppnå ved hjelp av ulike metoder, samt hvilken rolle evidensbasert kunnskap skal spille i den offentlige politikken (Vedung, 1998).

### **Bruksområde**

Evalueringsforskere har opprettet en termologi og definisjoner for ulike typer evalueringsbruk i de siste tiårene. Det er fem typer som man ofte finner i litteraturen

1. **Instrumentell:** Når evalueringsfunnene blir brukt av beslutningstakere til å endre det som ble evaluert.
2. **Konseptuell:** Når evalueringsfunnene påvirker mottakers kunnskap. At funnene hjelper organisasjonen til å forstå tiltaket på en ny måte.
3. **Legitimerende:** Når innsikt fra evalueringen brukes til å forsvare eller bekrefte en allerede eksisterende overbevisning. Evalueringen endrer ingenting, men nye argumenter kommer i tillegg til eksisterende.
4. **Taktisk:** Går ut på at evalueringen brukes til å unngå en beslutning, eksempelvis at det igangsettes en evaluering for å bruke det til en unnskyldning til å ikke gjøre noe på nåværende tidspunkt.
5. **Rituell eller symbolsk:** Det blir evaluert fordi det er moderne. Evalueringen blir brukt til å vise at organisasjonen bygger på kunnskap og vitenskap og er en rasjonell og moderne organisasjon. Evalueringen her kan også brukes både konseptuelt, instrumentelt eller legitimerende også.

De tre første punktene er relatert til funn. Andre forfattere legger til prosessbruk når de snakker om bruk av evalueringer og noen andre igjen som Peter Dahler-Larsen og Flemming Larsen kategoriserer evalueringer etter sju forskjellige evalueringsformer: Instrumentell kontroll, instrumentell læring, opplysende/debattskapende/verdiavdekkende, strategisk, taktisk, symbolsk og konstitutiv. Kategoriene er ikke gjensidig utelukkende og samme evaluering kan brukes på flere måter (Halvorsen et al., 2013). Ingen av de fem punktene

kommer til uttrykk i denne oppgaven, men den sjette, prosessevaluering vil bli brukt her. Dette fordi vi skal ha svar på hvordan prosessen frem til tilsynsrådenes praksis er blitt til.

### 3.2 Prosessevaluering

I følge Vedung berører evaluering både resultat, endt ytelse og forvaltning, som man kan se i tabellen nedenfor



Figur 3.1. Ett enkelt system (Vedung, 1998)

Vedung sier at man i evalueringen ikke bør spørre om innsatsen har bidratt til resultat uten å spørre om hvorfor. Dette er viktig for beslutningstakere fordi grunnlaget for beslutningen bør inneholde ikke bare hvilke resultater som oppnås men spørre seg hvorfor dette skjer.

Prosessevaluering konsentrerer seg på offentlige tiltak og gjennomføres i nært samspill med oppdragsgivere og benytter kvalitativ datainnsamling om metode. Det historiske perspektivet er grunnleggende for forklarende prosessevaluering. Det bør settes inn i en lang og vid historisk sammenheng det som skal forklares (Vedung, 1998).

Vedung presenterer i denne sammenhengen 8 punkter som kan bidra til å forklare resultatet av den offentlige innsatsen. Punkterne er en teori om hvilke prosesser som er sentrale ved utforming og gjennomføring av et tiltak, og dermed hva som er viktig ved en evaluering. Det er ikke hensikten å forklare en teori der X alltid er en konsekvens av Y, men å presentere en liste over faktorer som kan innvirke på utfallet av innsatser i det offentlige, og kan være til hjelp for evaluator. Punktene beskriver hvordan evaluator kan gå frem for å evaluere en offentlig instans.

Vedungs 8 punkter vil være sentralt for evalueringen av tilsynsrådet.

1. Innsatsens historiske bakgrunn
2. Innsatsen
3. Implementeringen
4. Adressater/mottaker
5. Kontrollens
6. Andre myndigheter og annen innsats
7. Markedet
8. Øvrige omgivelser

*Figur 3.2. Åttepunktsteorien (Vedung, 1998).*

Der er trolig enkelte av disse punktene som vil ha mindre betydning for evalueringen av tilsynsrådet. Det kan poengteres at hensikten er ikke å gjennomføre denne evalueringen slavisk etter teorien, men vurdere datamaterialet utfra de punktene som er relevante til denne oppgaven. Hovedtyngden vil være på de tre første punktene, den historiske bakgrunnen, hvilken innsats og implementeringen. Jeg tar også med kort om adressater/mottaker og kontrollen i punkt 4 og 5, samt punkt 8 vedørende øvrige omgivelser.

### **Innsatsens historiske bakgrunn**

Det kan virke overflødig å dykke ned i den historiske bakgrunnen til tiltaket når formålet er å forklare praksis i dag. I henhold til Vedung blir ofte prosessen som ledet frem til tiltaket ofte neglisjert. Årsaken kan være at man ikke ser nødvendigheten med å evaluere prosessen før tiltaket, men konsentrere seg om implementeringen istedenfor. Vedung mener at prosessen i forkant kan være med å forklare tiltakets resultat. Den historiske bakgrunnen som er gjennomgått i kapittel 2 er sentral i denne evalueringen og kan oppsummeres i seks underkategorier:

1. Om forandringen som ble gjort var brudd med politikk ført på samme område tidligere.
2. Om beslutningen ble gjort med sterk politisk tygde.
3. Om forandringen ble liten eller stor
4. Om innsatsen fikk oppmerksomhet i starten
5. Om beslutningen var alvorlig ment eller symbol politikk
6. Om de berørte sentrale, regionale og lokale forvaltningsmyndigheter fikk delta på utformingen av denne beslutningen.

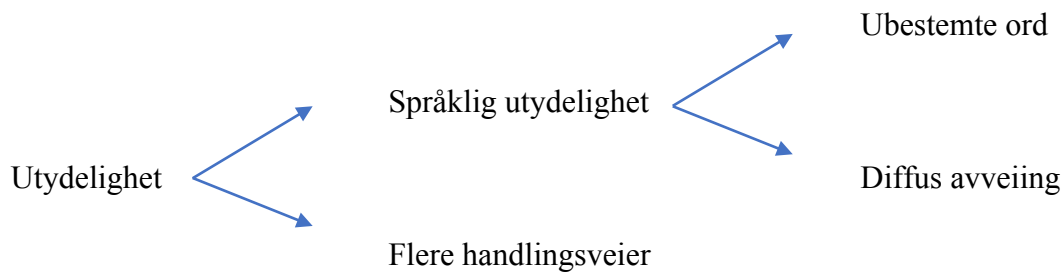
Kan vi finne svar i historien på om tilsynsrådet var forankret godt nok da beslutningen ble tatt at tilsynsrådet skulle fortsette i dagens form, da straffegjennomføringsloven ble revidert i 2002? Ble berørte parter hørt i utformingen av tilsynsrådets rolle?

### **Innsats**

I følge Vedung er det tre komponenter som er viktig i innsatsfaktoren

1. Tydelighet
2. Teknisk kompleksitet
3. Programteoriens validitet

Når det gjelder tydelighet kan en uklar innsats gjør det vanskelig for myndighetene og andre gjennomførende å skaffe seg et skarpt bilde av de styrende intensjonene med ordningen.



Figur 3.3 Utydeligheter i det politiske språket (Vedung, 1998)

Ubestemte ord betyr at språket i ordningen kan tydes på flere måter og er vagt. Diffus avveiging betyr at det er en språklig uklarhet som består av to eller flere mål, uten at det sies hvordan de skal veies opp mot hverandre. Når det gjelder flere handlingsveier kan dette ha flere årsaker, det kan være politisk kompromiss som gir utslag på denne måten eller at beslutningstakerne ikke har den innsikt som kreves for å kunne utføre en reform eller ordning, som gjør at det blir utydelige anbefalinger til handling. Når beslutningstakerne er klar over dette problemet kan de med hensikt ha et spillerom for mottakerne som sentral forvaltning, eller sluttmottakerne i denne ordningen det er snakk om (Vedung, 1998). Dette kan i dette tilfelle handle om at tilsynsrådene har et uklart mandat og at dette kan eventuelt påvirke gjennomføringen.

Teknisk kompleksitet betyr at en teknisk innviklet politikk er vanskelig å forstå og dermed vanskeligere å gjennomføre. For å gjennomføre mandatet til tilsynsrådet er det viktig at det blir forstått.

Den siste komponenten for å forstå innsatsen er programteoriens validitet. Selv om det er klart hva ordningens arrangører vill med ordningen og hvordan det skal gjøres, kan den være bygget på feilaktige forutsetninger. En gyldig programteori er ingen garanti for at målet nås, men den forenkler måloppnåelse. En feilaktig programteori kan lede satsingen i en annen retning. Man kan spørre seg om tilsynsrådet virker som tiltenkt? Eller om det kommer klart frem hva som er ment at tilsynsrådet skal være?

I kapittel 2 er det beskrevet det historiske perspektivet til straffegjennomføring, og etableringen av tilsynsrådet. Er mandatet tydelig nok beskrevet for å bli forstått riktig av medlemmene som skal utføre tilsyn? Resultatet av ulik forståelse av mandat kan resultere i

ulik praksis. Kan man føre tilsyn på flere måter og fremdeles bevare rettsikkerheten for de innsatte i norske fengsler?

### **Implementering**

En tredje og større faktor som trolig påvirker politikken resultat, henger sammen med implementeringen. Man kan dele implementeringen inn i fire ledd:

- Myndigheter
- Mellomledd/inter organisasjoners nettværk
- Grasrotbyråkrater
- Brukermedvirkning

I denne oppgaven kan det være passende å se på tilsynsrådet som myndighet i denne delen av teorien. Her er det snakk om i hvilken utstrekning aktørene har kunnskap om og forstått innsatsbeslutningen samt om de kan og vil føre de beslutningene ut i livet.

På dette feltet kan dette komme til uttrykk gjennom at praksis til tilsynsrådet kan utøves forskjellig, grunnet ulike medlemmer med ulike personligheter eller fra hvilke erfaringer de ulike medlemmene har fra tidligere på dette feltet. Har medlemmene fått god opplæring for å forstå hva tilsynsrådet innebærer?

Myndighetsperspektivet ser på de berørte aktørens forståelse om innsatsen har innvirkning på resultatet. Et statlig program må være tydelig utformet, skjønner ikke berørte partner innholdet i det, vil det heller ikke få ønskede resultater. Mangelfull kunnskap om ordningens innhold påvirker implementeringen og dermed utfallet.

Den andre delfaktoren som påvirker resultatet er berørte parters ressurser i forhold til å nå ønsket resultat. Her er det flere faktorer som kan spille inn, en ting er om myndigheter har tilstrekkelig med penger for å få gjennomført ordningen for å få ønsket resultat. Andre ting som også kan spille inn er om man får tak i personal med de rette kvalifikasjoner (Vedung, 1998).

### **Adressatene**

Den fjerde hovedfaktor som kan påvirke offentlige handlingers resultat er adressatene. Deres forståelse, ressurser, vilje og organisering har betydning i forhold til resultatet. Utfallet påvirkes om adressaten ikke forstår, en regelendring som folk ikke kjenner til eller forstår virker ikke. Et statlig bidragsprogram må være klart og tydelig skal det virke. I dette tilfellet

kan man anse kriminalomsorgen som adressat. Hvilken rolle spiller kriminalomsorgen i gjennomføringen av tilsyn?

Viljen påvirkes av gruppens profesjonalitet. I en profesjonell og motiverende adressat kan det finnes en ildsjel, som gjør til at styringen følger de regler og mål som er satt. Om adressaten er kollektive aktører eller individer får betydning for forklaringsanalysen. Kollektive sluttmyndigheter som kommuner eller foretak er både enklere og vanskeligere å påvirke. De er enkle i den mening at de i prinsippet er færre, men vanskeligere i den mening at det kreves kollektive beslutninger for at etterlevelsen skal innfri. Enslige individer inne i kollektivet kan nås av styringen, men den føres aldri videre opp i styrelsen før kollektivets bindende beslutning.

Det personlige bidraget spiller en rolle her. Styringen kan få større gjennomslag om det finnes ildsjeler, mennesker med sterkt engasjement i den politikken som føres. Å bytte ut personer inne i tiltaket kan ha stor betydning. Mister man ildsjeler forsvinner også muligens det ønskede utfallet. Kommer ildsjeler inn i kollektiver skyter det fart (Vedung, 1998). Hva gjør kriminalomsorgen for at tilsynsrådet skal lykkes med sitt mandat. Kan det ha betydning for utførelsen av tilsyn at enkeltpersoner (her fengselsbetjenter) har en negativ eller positiv tilnærming til tilsynsrådet?

### **Kontrollens organisering**

Hvordan oppbyggingen av etterkontroll eller tilsyn er bygd opp kan innvirke på resultatet (Vedung, 1998). Hvilke tilbakemeldinger har Kriminalomsorgen / Justis- og beredskapsdepartementet mottatt vedrørende tilsynsrådet? Hvordan større evalueringer gjøres av myndighetene internt eller eksternt innvirker muligens organet. Videre kan evalueringskriteriene som blir evaluert etter være begrunnelsen for ressurstildelingen, som gjør at organisasjonen styres i feil retning. Så det kommer an på hva foretaket blir bedømt etter. Sivilombudsmannen har gitt tilbakemelding til kriminalomsorgsdirektoratet vedrørende tilsynsrådet. I tillegg gir tilsynsrådene i hver region tilbakemelding årlig på sitt virke. Hvordan har tilbakemeldingene blitt tatt imot og ikke minst hvilke resultater/ endringer har blitt gjort i kjølevannet av tilbakemeldingene?

### **De øvrige omgivelser**

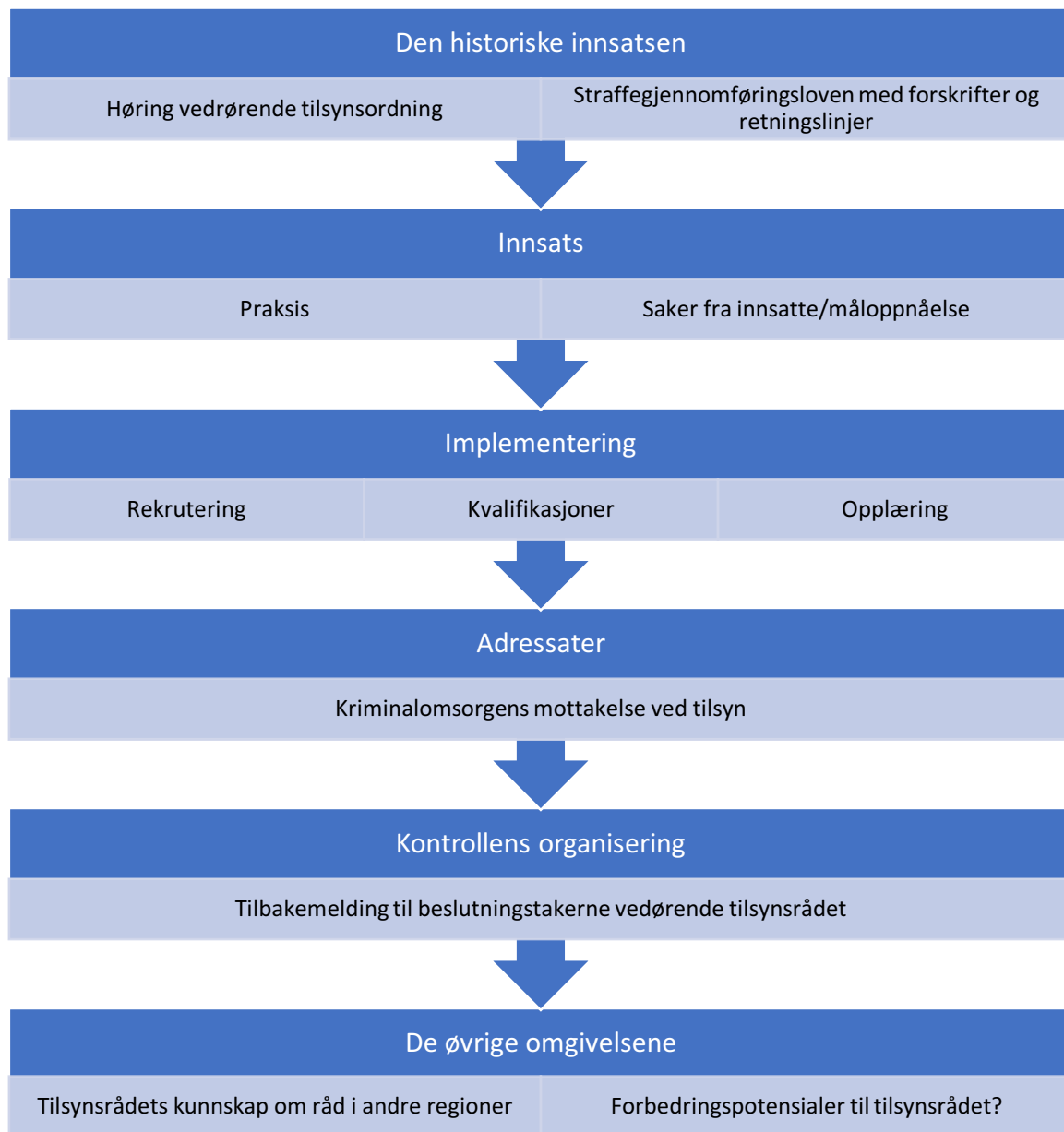
Den siste hovedfaktoren i denne generelle teorien om offentlig innsatsers resultater kalles øvrige omgivelser. Graden av de øvrige omgivelser påvirker resultatet. Får man sterk støtte

fra hovedpersonen etter beslutningen om å etablere virksomheten har dette innvirkning på resultatet (Vedung, 1998). Vet medlemmer av tilsynsrådet hvordan andre råd i andre regioner praktiserer sitt mandat?

Støtte fra reformbærere kan gi seg i uttrykk i oppfølging for å kartlegge en viss tolkning av den besluttende virksomheten eller uttalelser til støtte for den førende politikken. Slikt blir tatt på alvor av de formelle gjennomførende.

Motstand eller støtte fra andre interessenter som aktører som verken implementerer i gjennomføringen eller reformbærere kan ha innvirkning på resultatet. Uttalelser og handlinger av berørte interesseorganisasjoner eller ideelle sammenslutninger gir tilsynsmyndigheten rak rygg, selv om de nevnte institusjoner ikke har noen formelt med gjennomføringen å gjøre. I denne delen av teorien kan vi se på om tilsynsrådene har kunnskap om hverandre og eventuelt i hvilken grad. Hvilken betydning har kunnskap om andre råd for praktisering av tilsyn? Og tilslutt hvilke kommentarer har informantene i forhold til mandatet til tilsynsrådet? Er det forbedringspotensial til å utvikle tilsynsrådet og eventuelt i hvilken retning?

Punktene som er gjennomgått i dette kapitlet legger jeg vekt på i analysen sammen med empiri fra informantene som er intervjuet.



*Figur 3.4. Strukturen på teori og empiri forklart i tabell. Empirien kommer vi tilbake til i kapitel 5.*

I figur 3.4 kan man se koblingen mellom teori og empiri som vil bli belyst i kapitel 5 analysekapitlet.



## 4.0 Metode

Metode er det redskapet som man bruker for å fremskaffe kunnskap. Metoden hjelper oss å samle den kunnskapen vi mener skal til for å belyse den problemstillingen du har på en kunnskapsrik og interessant måte (Dalland, 2007).

Kvalitativ og kvantitativ forskning har innenfor samfunnsforskning framstått som to paradigmer. Forskere innenfor paradigmene har tidvis hatt manglende respekt for hverandres tilnærming til forskningsmetode. Dog de fleste samfunnsforskere erkjenner at begge tilnærmingene er nødvendig for å få en bred og sammensatt forskning. Og at det er forskningsspørsmålet eller problemstilling som er avgjørende for metodisk tilnærming (Tjora, 2012).

Når det gjelder forskjellen mellom kvantitativ og kvalitativ forskning kan den kvalitative tilnærmingen vektlegge mer forståelsen fremfor forklaring, det er en nærhet til dem man forsker på. Det er en åpen interaksjon mellom forsker og informant fremfor avstanden man har i tekst og tall i kvantitativ tilnærming. Kvalitativ forskning er mer en induktiv (eksplorerende og empiridrevet) framgangsmåte enn kvantitativ forskning som er mer en deduktiv (teori- og hypotesedrevet) tilnærming. Samtidig kan man legge til at i kvalitativ forskning ser man mer fokus på meningenes betydning og dens konsekvenser (Tjora, 2012).

For å finne svar på forskerspørsmålene i denne oppgaven bruker jeg kvalitativ metode. Ved å intervju medlemmer av tilsynsrådet får man tak i erfaringen og praksisen som de innehar på dette området. For å se om det er forskjeller mellom regionene på hvordan de fører tilsyn, intervjuer jeg medlemmer fra to regioner. Dette for å kartlegge likheter og forskjeller, og eventuelt se på hva grunnen til dette er. I tillegg bruker jeg årsrapportene fra 2013 – 2015 av tilsynsrådene som bakgrunnsmateriale. Dette for å få mer og dypere kunnskap for å svare på forskerspørsmålet i denne oppgaven.

Når man bruker intervju som metode ønsker man å studere meninger, holdninger og erfaringer. Man er interessert i å se verden fra informantens ståsted. Intervju er en metode som er basert på et fenomenologisk ståsted, der forskeren ønsker å forstå informantens opplevelser, og i tillegg høre hvordan informanten reflekterer over dette. Det som er viktig å huske på er at intervjuer utelukkende kan fokusere på informanten som subjektiv. Og det er dette man er ute etter i samfunnsforskning og organisasjonsstudier og i ulike former for

evalueringer. Som forsker er man opptatt av hvordan informantene knytter spesifikke følelser til erfaringene og opplevelsene av organisasjonen (Tjora, 2012).

Alle utenom et intervju er gjort over telefon. I samtlige intervjuer er det blitt brukt lydopptak. Å bruke lydopptaker gir meg en visshet om at jeg får med meg alt som blir sagt, slik at jeg kan konsentrere meg om intervjuobjektet under intervjuet, sørge for god kommunikasjon og flyt i intervjuet. Ved alle anledningene spurte jeg informanten om lov til å ta opp samtalen, og alle svarte positivt til det.

Det var av praktiske og økonomiske grunner at jeg valgte å intervjuer over telefon. Det som er negativt er at man mister muligheten til å bruke kroppsspråk, eksempelvis nikke bekreftende under samtalen. Dette gjør at noe av det gode samtaleaspektet forsvinner.

Når jeg gjennomførte intervjuene over telefon var det viktig for meg at jeg hadde forstått informanten riktig, så jeg gjentok ofte det informanten sa for å få bekreftet at jeg forsto det riktig. Det positiv med å gjøre intervjuene over telefon er at informanten ikke ser lydopptakeren, og dermed får en større følelse av anonymitet. Mulig det er lettere å åpne seg for en person man ikke ser også. Man får en mer avslappet og trygg informant. Starten på samtalen blir ikke brukt i den grad til oppvarming og småsnakk, noe det er lettere når man møtes ansikt til ansikt. Man gir informasjon vedrørende oppgaven og gir rom for spørsmål før intervjuet starter og holder seg til planen og spørsmålene. I motsetning til intervjuet jeg hadde ansikt til ansikt, som varte lengre enn telefonintervjuene. Det er lettere å avslutte et telefonintervju. Samtidig får man mer informasjon som kan være relevant når man samtaler direkte.

Etter intervjuene transkriberte jeg samtalene relativt detaljert. Det kan være smart å gjøre en detaljert transkribering, da man ikke alltid vet hva som vil ha betydning i analysen (Tjora, 2012). Dette gjorde det også mer oversiktlig når jeg skulle starte analysearbeidet.

I analysearbeidet er første steg å redusere datamengden til noen få temaer eller kategorier som fanger essensen i materialet. Åpen koding betyr å identifisere, klassifisere, å sette navn på viktige mønstre som man finner i materialet (Nilssen, 2012). I denne prosessen ser jeg nytten av å transkribere relativt detaljert, slik at jeg i arbeidet med koding ser en helhet og kan vurdere alt av materialet før jeg velger ut det som jeg anser som relevant.

I tillegg bruker jeg årsmeldingene fra tilsynsrådet fra 2013-2015 samt sivilombudsmannens rapport om tilsynsrådet som kom i 2011 som bakgrunnsmateriale i denne oppgaven.

Straffegjennomføringsloven og dens forskrift og retningslinjer tas også med som bakgrunnsmateriale. Det er empirien fra medlemmene i tilsynsrådet som er hovedelementene i denne kvalitative forskningen (se figur 4.1).



*Figur 4.1 Oversikt over empiri i denne oppgaven*

### **Nærhet og distanse**

I følge Birte Simonsen i «Er det ikke egentlig det du mener? Farer som truer den etnografiske forskeren» er det flere kvalitative forskere som sier at behovet for refleksivitetskriterium eller en kritisk subjektivitet i forskning. Dette betyr at forskeren er bevisst på egen rolle og hva dette innebærer, samt at dette uttrykkes tydelig i forskningsteksten (Simonsen, 2009).

Erfaringer er umulig å objektivere, sier Jo Bech-Carlsen. Alternativet må da være å være åpen vedrørende sin subjektivitet, en tydelig situering. Simonsen forklarer situering med at den som skriver, må kartlegge sin posisjon og forholdet sitt til den kunnskapen som kommer frem i teksten (Simonsen, 2009).

Som subjektivitet kan være en utfordring kan også distanse også være det. Å ha god kjennskap til feltet man skal forske på behøver ikke være en fordel. God kjennskap til feltet kan føre til at man blir blind for selvfølgeligheter. Da er det viktig å reflektere over avstanden til sin egen tilstedeværelse. Det kan også skape problemer om forskeren taler om seg selv på vegne av feltet. Forskeren kan overse viktig data, eller at data blir overdimensjonert eller fortreges. Det som er viktig er at all data som er frembrakt, skal underlegges en

ikkedømmende vurdering. Data skal tale til forskeren slik de fremkommer og forskeren skal ikke foreta verdidommer av materialet.

Humanitetsformuleringen fra det kategoriske imperativ i Kants moralfilosofi «*ingen skal betrakte et annet menneske som et middel, men alltid også som et mål i seg selv*» kan man nærmest si at dette er ett av de fremste ufravikelige krav i forskningsetikk.

Det stilles strenge krav til forskningsetikk og det har blitt laget etiske retningslinjer for forskere av de nasjonale forskningsetiske komiteene (komiteene, 2017). Disse retningslinjene har ikke status som lov, men er veiledende og er ment som et hjelpemiddel til forskere i deres vitenskapelige arbeid. Det er 46 punkter fordelt på 6 kapitler.

Det er enkelte punkter her som gjør seg spesielt gjeldene når man forsker på egen organisasjon og som er verdt å ta med seg.

Punkt 2 forskerens frihet, omhandler betydningen av fri forskning. Det betyr at all forskning må sikres mot påvirkning som kan hindre at problemstillinger utforskes. Forskingen skal sikres mot at resultater og konklusjoner holdes tilbake eller selektivt rapportert. Kravet til fri forskning er absolutt og skal sikre at friheten til å søke, produsere og formidle vitenskapelige innsikter, selv om kunnskapen kan komme i konflikt med økonomiske, politiske, kulturelle eller sosiale interesser og tradisjoner.

Punkt 8 omhandler samtykke og informasjonsplikt. Dette betyr at informantene som deltar i et forskningsprosjekt skal ha blitt gitt tilstrekkelig informasjon om forskningen, slik at de forstår hva de deltar i. Samt at de forstår uttrykkelig at de har en reel mulighet til å trekke seg fra prosjektet uten ulemper eller press.

I punkt 18 - Forskerens ansvar for å opptre med klarhet. Forskeren er ansvarlig for å tydeliggjøre grensene for forskerrelasjonen i situasjoner hvor forskeren kan ha flere roller. Retningslinjene tydeliggjør at parallelle roller kan være verdifulle for forskningen, men det krever et informert fritt samtykke fra informanter.

Punkt 37 omhandler uavhengig forskning. Dette er særs viktig når man forsker på egen organisasjon. Relasjoner kan føre til at uavhengigheten trues med at informant er i en posisjon til å øve innflytelse på forskeren eller at det ikke blir en nødvendig distanse mellom forsker og informant. Her er balansen mellom nærhet og distanse essensielt.

Vitenskapsfilosofen Karl Popper er kjent for sitt syn på forskning som en kontinuerlig prosess som må være kollektiv. Åpen forskning som gjør seg tilgjengelig for kritikk, det er slik man

kan sikre seg at forskningen ikke forfaller. Det samme kan sies som forskningsetikk, med å diskutere den, kan den opprettholdes og bli bedre (Repstad, 2009).

Som medlem av tilsynsrådet og som forsker på tilsynsrådets rolle har jeg parallelle roller. Min rolle som medlem av tilsynsrådet kan være en ulempe, da det kan være fare for å ikke oppnå tilstrekkelig distanse i forhold til bruken av de funn som kommer ut i fra evalueringen. Jeg kan ha en nærhet til stoffet som gjør meg blind for selvfølgeligheter. Når det er sagt har jeg ingen relasjon til intervjuobjektene. Jeg har informert informantene om at jeg selv er medlem, og ønsker å være habil i forhold til dette. Alle informanter har samtykket. På den andre siden er det en fordel at intervjuer kjenner til tema, slik at gode og konkrete spørsmål kan stilles, og at man har en felles forståelse av tiltaket. Og ved anledninger der informantene avbrøt sitt resonnement under intervjuet, med en forståelse at dette forsto jeg, ba jeg dem fortelle hele tankerekken, slik at jeg kunne fange hele oppfatningen de hadde om det aktuelle tema vi snakket om.

### **Anonymitet**

I retningslinjene som er nevnt ovenfor har «hensynet til personer» et eget kapittel.

Punkt 9 i retningslinjene omhandler konfidensialitet. Forskeren skal behandle innsamlet informasjon om personlige forhold konfidensielt. Personlige opplysninger skal vanligvis være aidentifisert, og publisering og formidling av forskningsmaterialet skal være anonymisert. Det betyr at når forskeren lover informanten konfidensialitet, er dette et løfte om at informasjonen som gis i prosjektet fra informanten ikke skal formidles på måter som kan identifisere informanten (komiteene, 2017).

I denne oppgaven er informantene anonyme, for å beskytte dem. I tillegg er regionene anonyme, dette fordi å navngi regionene har ingen forskningsverdi i denne oppgaven.

#### ***4.1 Valg av case***

I casestudier avgrenses utvalget av informanter i en enhet som eksisterer. Man søker kunnskap som et fenomen som er relatert til denne casen. Ved å benytte intervju kan informantene fortelle oss noe om egne opplevelser og erfaringer og med dette gi oss et innblikk i organisasjonen deres (Tjora, 2012).

Kriminalomsorgen i Norge er inndelt i fem regioner, det samme er tilsynsrådene. Regionene følger også fylkene i den forstand at medlemmene blir oppnevnt fylkesvis. Hver anstalt skal ha medlemmer i det fylket anstalten ligger. Så størrelsen på regionen kan være uvesentlig, da

de medlemmene som er oppnevnt har kun noen få anstalter å forholde seg til i utgangspunktet, uavhengig av størrelsen på regionene. Hver region har mellom 12-19 medlemmer oppnevnt, dette inkluderer varamedlemmer. Jeg går ikke nærmere inn i casene med hvor mange medlemmer det er i hver case, dette for å beskytte anonymiteten til regionene. Casene er valgt tilfeldig. Jeg startet med å kontakte leder av ett tilsynsråd for å informere om prosjektet. Min tanke var at om jeg ikke fikk respons i det tilsynsrådet, gikk jeg videre til neste region for å starte rekrutteringsprosessen på nytt. Jeg hadde ingen andre forkunnskaper om andre tilsynsråd enn årsrapportene.

Utfordringen var å få innhentet en bredde av erfaringsgrunnlag, for å få dette til intervjuet jeg fem medlemmer fra hver av de to casene. Informasjonen fra case 1 og 2 er delt inn i 8 punkter:

1. Rekruttering og kvalifikasjoner
2. Opplæring
3. Praksis
4. Hvilke saker som tilsynsrådet mottar fra innsatte
5. Oppnåelse av innkomne saker
6. Mottakelsen tilsynsrådet får i fengslene
7. Kommentarer vedrørende mandatet til tilsynsrådet
8. Kunnskap om andre tilsynsråd

Empirien fra hver av casene kommer frem i analysekapittelet, samt forskjeller dem imellom på disse punktene.

### **Case 1:**

I case1 startet jeg med å kontakte leder av tilsynsrådet, der jeg informerte om prosjektet. Jeg fikk da tilgang til epost adressene til medlemmene som jeg kontaktet selv. Jeg valgte ut de medlemmene jeg ønsket å kontakte. Jeg prøvde bevisst å rekruttere medlemmer fra forskjellige anstalter til prosjektet for å få en bredde av erfaring, da det er forskjellige medlemmer på de forskjellige anstaltene. Jeg startet med å sende en epost til de informantene jeg ønsket å snakke med. Jeg benyttet også tips fra leder av tilsynsrådet på hvem det kunne være smart å kontakte, da med hensyn til erfaring fra tilsynsrådet. Noen responderte ikke. Jeg purret en gang. Jeg kontaktet da videre andre medlemmer i regionen per epost. Jeg fikk rekruttert fem medlemmer, som var målet. Fire av intervjuene ble gjort over telefon og ett intervju ansikt til ansikt. Jeg tok opp alle samtalen på lydbånd.

Av de medlemmene jeg intervjuet var kjønnsbalansen fire menn og en kvinne. Erfaringen medlemmene hadde var fra 2- 16 år i tilsynsrådet. Fire av informantene er medlem per i dag, en informant gikk av som medlem i årsskiftet 2016/17. Ett av medlemmene førte tilsyn med lavsikkerhetsfengsel, resten i høysikkerhetsfengsel.

### **Case 2:**

Jeg kontaktet leder i case 2 for å informere om prosjektet. Leder stilte seg positiv til prosjektet, og meldte seg frivillig til å informere medlemmene i denne regionen per epost om prosjektet. Jeg sendte informasjonsbrevet<sup>14</sup> til leder som igjen videresendte dette til medlemmene. De som ønsket å bidra kunne ta kontakt med meg direkte. Jeg fikk respons av tidligere leder som meldte seg som informant, ellers var det ingen respons av andre medlemmer. Tidligere leder hadde gått av dette året og sendte meg en liste med navn han anbefalte meg å kontakte. Dette var medlemmer med mye erfaring, noen var aktive medlemmer, andre hadde vært medlemmer tidligere og hadde sluttet for 1 og 2 år siden. Jeg kontaktet samtlige, og alle var positive til å bli intervjuet. Her ble alle intervjuene gjort over telefon der samtalene ble tatt opp på bånd. I denne casen hadde jeg ikke oversikt over hvilke fengsler de utvalgte førte tilsyn med, dermed hadde jeg heller ikke mulighet å tilstrebe meg en bredde av erfaring fra forskjellige fengsler, slik som på case 1.

Jeg intervjuet 4 menn og en kvinne. Medlemmene i tilsynsrådet hadde erfaring fra 2 til 10 år.

---

<sup>14</sup> Informert samtykke

## 5 Analyse

I dette kapitlet ser man først på empirien til hver case. Deretter ser jeg på likheter og forskjeller mellom casene kort før jeg går igjennom hvert enkelt punkt i prosessevalueringen sammen med empirien.

### 5.1 Case 1

I denne regionen brukte de å ha en årlig samling der medlemmene av tilsynsrådet fikk informasjon og opplæring. Representanter fra kriminalomsorgen i regionen deltok på samlingen, de informerte om straffegjennomføringsloven samt at de hadde informasjon vedrørende anstaltene i regionen. Erfaringsutveksling mellom medlemmene var viktig både for nye og gamle medlemmer.

#### **Rekruttering og kvalifikasjoner**

En av informantene vet ikke grunnen til at akkurat hun/han ble forespurt av Fylkesmannen om å bli medlem av tilsynsrådet. En annen informant hadde erfaring med tvang og tilsyn hos Fylkesmannen og begrunner valget med det i tillegg fikk han forklart at de trengte en mann for å ha en lik kjønnsbalanse i tilsynsrådet. En tredje informant begrunner oppnevningen ved at utdannelsen innenfor sosialfag hadde betydning. En annen informant sier det er helt tilfeldig at han ble oppnevnt og nevner ingen begrunnelse for kvalifikasjoner. Siste informant er dommer, og det er kriteriet for å være leder i tilsynsrådet. Leder ble forespurt av tidligere leder av rådet om interessen for overtakelse var tilstede.

#### **Opplæring**

Alle fem informanter forteller om lite eller ingen opplæring. Erfaringsutveksling fra tidligere medlemmer fikk de på et årlig seminar. Noen gikk på tilsyn med medlemmer med erfaring, andre måtte oppsøke tidligere medlemmer selv for å innhente informasjon om tilsynsrådets praksis. De fleste medlemmer leste tidligere årsrapporter fra tilsynsrådet og innhentet informasjon fra fangehåndboken. Leder fikk overlevert en perm fra tidligere leder og i tillegg fikk være med på ett tilsyn sammen med tidligere leder som opplæring.

#### **Praksis**

To av informantene forklarer at de varsler høysikkerhetsfengslene før de kommer på tilsyn, slik at kriminalomsorgen kan henge opp oppslag om når de kommer. De innsatte kan skrive



seg på liste/levere samtalelapper <sup>15</sup>. Når tilsynsrådet kommer har de først en samtale med ledelsen om hva som rører seg i fengslet. Deretter tar de seg en tur til kvinneavdelingen for å se, før de samtaler med de innsatte som har bedt om samtale. Tilsynsrådet ber om å få referat fra møtet med kontaktutvalget <sup>16</sup>, for å se hvilke saker som har blitt tatt opp på møtet. Dette er saker rådet kan referere til om de innsatte kommer med samme spørsmål til tilsynsrådet. Etterpå skriver tilsynsrådet i en bok, der det kommer frem hvem de har hatt samtaler med og innholdet i samtalen. Dette er kun til internt bruk for tilsynsrådet. Sakene som blir brakt videre fra tilsynsrådet til fengslet settes i en perm der fengslet svarer skriftlig til de innsatte og legger igjen kopi i permen til tilsynsrådet. Dette sjekkes av tilsynsrådet ved neste tilsyn. Tilsynsrådet svarer ikke skriftlig selv på de spørsmål som de innsatte spør om. En av disse informantene hadde en uheldig episode en tid tilbake. Der informanten ble tatt til gissel av en innsatt, det som skjedde var at tilsynsrådet ble låst inne på en celle av fengselsbetjent da de skulle ha en samtale med en innsatt. Dette utviklet seg til en fare for tilsynsrådet som ikke hadde alarm på seg, og dermed ikke fikk varslet betjentene om situasjonen. En time senere ble de låst ut av betjent og historien endte godt. Men informanten mener dette kunne vært unngått med instruks for tilsynsrådet og betjenter ved tilsyn.

En annen informant forklarer praksis i et lavsikkerhetsfengsel slik at de varsler ledelsen før tilsyn. Tilsynsrådet har gitt ut telefonnummer både til de innsatte og ansatte, slik at de kunne kontaktes ved behov. Ledelsen blir alltid varslet før tilsyn. Ved ankomst samtaler tilsynsrådet med ledelsen, deretter har de en samtale med vekten for å høre hvordan det er i fengslet nå og forhører seg om det er forhold som er relevant for tilsynsrådet. Etter samtalene med de innsatte legges samtalelappene i en perm i fengslet som viser hvilke saker de innsatte har kommet med, fengslet gir skriftlig tilbakemelding til de innsatte med kopi til tilsynsrådet som blir lagt i permen.

En informant forteller at de kontaktet førstebetjentkontoret da de ankom fengslet, for å innhente samtalelappene som de innsatte hadde levert inn. På forhånd hadde de gitt beskjed at de skulle ha tilsyn, slik at fengslet skulle få anledning å varsle de innsatte. Lappene var i en lukket konvolutt. Ingen andre enn tilsynsrådet skulle lese hva som var skrevet på lappene. Deretter lagde tilsynsrådet en plan sammen med førstebetjentene i hvilken rekkefølge de skulle ha samtale med de innsatte. Etter samtalene gikk de inn på førstebetjentkontoret for å

---

<sup>15</sup> Samtalelapper er lapper der de innsatte ber om å snakke med tilsynsrådet. De kan skrive hva saken gjelder eller kun navnet sitt på lappen. Tilsynsrådet tilkaller dem inn til samtale ved neste tilsyn.

<sup>16</sup> Kontaktutvalg er et utvalg som tar opp generelle saker til fengselsledelsen som berører alle innsatte.

gå igjennom innkomne saker, de sakene som ikke førstebetjent kunne svare på tok de videre med inspektøren. Etterpå hadde de møte med ledelsen. Tilsynsrådet ga skriftlig svar til de innsatte på de spørsmålene de hadde, gjerne 2-3 dager etter tilsynet.

Siste informant forklarer praksis slik at de sender epost til ledelsen om forslag til tidspunkt for tilsyn. Fængslet henger opp oppslag om tilsyn for den aktuelle dato. Når tilsynsrådet ankommer fængslet blir de vist inn til besøksrommet og betjentene henter inn de innsatte etter tur for samtale med tilsynsrådet. Noen av sakene blir avklart der og da under samtalen. Det som ikke ble avklart i samtalen, tok tilsynsrådet videre med fængslet som svarte skriftlig til den innsatte. Tilsynsrådet hadde møte med fængselsledelsen også ved tilsyn.

Variasjonen i antall tilsyn i fængslene er fra 4 til 12 tilsyn per år. Informanten som sa de hadde kun fire tilsyn sist år, sier det var planlagt åtte tilsyn, men grunnet sykdom ble det færre enn planlagt. På spørsmål om grunnlaget for antall tilsyn i året svarer en informant at det er mulig det bare har blitt sånn, men at det er en kombinasjon med balanse mellom økonomi og resultater. En viss kontinuitet er viktig sier informanten. En annen informant sier beslutningen om antall tilsyn kom fra et medlem i tilsynsrådet. Andre informanter begrunner valget med etterspørsel. En annen informant skjønte etter samtale med andre kollegaer i tilsynsrådet at det var ulik praksis. Sivilombudsmannen påpekte tettere tilsyn, derfor valgte informanten å ha tilsyn en gang per måned.

Når det gjaldt uanmeldte versus anmeldte tilsyn er det de færreste som bruker å komme på tilsyn uanmeldt. De fleste tilsyn blir meldt til fængslet før tilsynsrådet kommer.

### **Saker som kommer inn til tilsynsrådet fra innsatte og oppnåelse vedrørende disse sakene**

Det var stor variasjon i sakene som kom inn til tilsynsrådet. Mange av sakene lå ikke under tilsynsrådets mandat. En informant forteller at de sorterte hardt, de tok kun imot problemstillinger som var relevant for tilsynsrådet. Andre informanter beskriver et stort spekter av saker som kom inn, eksempelvis klage på helsetjenesten/tannlege, klage på mat, hvordan de innsatte blir behandlet av enkelte ansatte, mangel på aktiviteter/skole, klage på byggetekniske anliggende, luftkvaliteten var dårlig, lang saksbehandlingstid, mangel på toalett på cella, mye innlåsing, mangel på kontaktbetjenter, dårlig renhold, ønske om å bytte fængsel eller hjelp om å søke om å utsette soning.

På spørsmål om tilsynsrådet fikk gjennomslag for noen av henvendelsene svarte to av informantene at tilsynsrådet har vært med å bidra til at et kontaktutvalg ble opprettet i fengslet. Dette var et viktig bidrag til at de generelle sakene som ikke ligger under tilsynsrådets mandat ble fanget opp, dermed merket tilsynsrådet nedgang i henvendelser av slike saker sier informanten. En informant vet ikke hva som skjer etter de har samtalt med de innsatte. De har ingen mulighet å sjekke om fengslet gjør noe med sakene. En annen informant sier at det var vanskelig å vite eksakt hva tilsynsrådet oppnår med de sakene som kommer inn fra innsatte, men legger vekt på den gode dialogen med ledelsen i fengslet, er det noe tilsynsrådet mener ikke er tilfredsstillende kan de varsle kriminalomsorgen i regionen sier informanten. Dette bidrar til at tilsynsrådet oppnår noe med sin virksomhet. En annen informant forteller om en spesifikk sak der mange av de innsatte klagde på en betjent. Resultatet av denne saken ble at tilsynsrådet meldte fra til regionen og saken ble tatt tak i.

### **Mottakelse tilsynsrådet får av betjentene og ledelsen i fengslene**

Mange informanter forteller at de blir godt tatt imot av kriminalomsorgen i fengslet. En informant forteller at betjentene sto ikke i rett når tilsynsrådet kom, men de ble aldri avvist og en ansatt ved ett fengslet mente tilsynsrådet snoket.

### **Kommentar vedrørende mandatet til tilsynsrådet**

På spørsmål om mandatet til tilsynsrådet svarte flere av informantene at de ønsket seg klarere retningslinjer. En informant oppfattet mandatet slik at tilsynsrådet skulle føre tilsyn med kriminalomsorgens utførelse av straffegjennomføringsloven og forvaltningsloven, noe annet mandat har vi ikke sier informanten. En annen informant synes at mandatet er uklart og at dette har blitt tatt opp med kriminalomsorgsdirektoratet flere ganger, og er nå under revisjon. Det står ikke i dagens retningslinjer hva vi skal gjøre eller hvor ofte man skal ha tilsyn, og vi har ingen tvangsmuligheter, muligheter til å rette opp forhold om man mener ting er i strid med lovverket. En informant sier:

*” det er bortimot sjokkerende at ikke en så stor og viktig etat som fengselsvesenet som legger så store begrensninger i folks liv, at de ikke er mer opptatt av at de får en ordentlig behandling når de først har kostet på seg å ha tilsynsråd, at man gir jevn faen i hvordan de skal opptre. Men aksepterer at de opererer helt forskjellig uten intern opplæring og uten instruks. Det er opp til det personlige initiativet, og det er en skandale.”*

Samtlige informanter mener tilsynsrådet har forbedringspotensialer. Flere peker på retningslinjer som et problem, samt manglende opplæring. Tilsynsrådet kunne med fordel fått mer tygde og blitt mer harmonisert sier en informant. Vi skulle ha hatt en instruks, snakket med en stemme. 2 års regelen som sier at et medlem blir oppnevnt 2 år av gangen og skal ikke oppnevnes mer enn 2 ganger, denne regelen kunne med fordel vært fjernet.

*”Det er først når man har sittet der en stund at man kan gjøre nytte for seg, og man skjønner hva det handler om”.*

Mens en annen informant mener:

*” Hadde vi hatt god opplæring, kunne det være sunt og byttet medlemmer hvert andre år”.*

Det kunne vært en fordel og profesjonalisert tilsynsrådet mener en informant, mens en annen mener at det er positivt at det er lekfolk som blir oppnevnt til tilsynsrådet. En informant kommenterer variasjon innad i regionen slik:

*”Ja, definitivt stor variasjon i regionen også. Både naturlig og problematisk, men mest problematisk. Tror dette er et symptom på at vi ikke har et klart mandat.”*

### **Kunnskap om andre tilsynsråd**

På spørsmål om informantene vet hvordan tilsynsråd i andre regioner fungerte svarte en informant at han ikke vet hvordan andre regioner fører tilsyn, men at det nok er ulikheter.

*” ...først og fremst er det ulike fengsler, ulike variasjoner av fengsler, åpent, lukket, så det må være variasjoner. Men strukturen måtte kunne være likt. Det blir jo opp til hver enkelt hvordan gjennomføre tilsyn. Regionen burde ha et ønske om å få disse retningslinjene så det blir mer likt”.*

Andre sier de ikke vet hvilken praksis de har i andre regioner, men at de har lest årsrapportene. En annen informant ytrer bekymring for at det ikke er lik praksis, og henviser til sivilombudsmanns kartlegging av tilsynsrådet, der han påpekte nettopp dette med ulik praksis. En informant sier det er stor variasjon mellom funksjonaliteten og kvaliteten i arbeidet som gjøres i de ulike tilsynsrådene i regionene. På spørsmål om det er problematisk eller naturlig med en variasjon sier informanten:

*”...det er ikke naturlig i det hele tatt, fordi det er stor flytting i fangebefolkningen av ulike årsaker, at dem utgjør jo noe sammenligningsgrunnlag, de sier at der og der er det ikke sånn. Forskjellene i soningen og hva tilsynsrådet tar tak i er forskjellig, og igjen mangel på*

*instruks, mangel på overordnet forsøk på styring. Det er ikke sånn at de ikke får det til, de har ikke prøvd en gang”.*

## **5.2 Case 2**

I denne regionen møttes de en gang i året, leder og medlemmer av tilsynsrådet for å koordinere arbeide og planlegge tilsyn på de forskjellige anstaltene. De hadde ikke møte med kriminalomsorgen i regionen årlig slik som case 1.

### **Rekruttering og kvalifikasjoner**

Fire av de fem informantene hadde erfaring fra juridisk arbeide vedrørende fengsel og soning. De ble rekruttert på forskjellig vis, to informanter sier det var helt tilfeldig at de ble rekruttert, gjennom bekjente. To informanter ble kontaktet direkte av Fylkesmannen. Fylkesmannen tok kontakt med arbeidsstedet for en jurist med en anledning, da de trengte et mannlig medlem grunnet kjønnsbalansen. Alle informanter har erfaring innenfor tema fengsel/jus. Fire av medlemmene er jurister og ett av medlemmene er forsker.

### **Opplæring**

Fire av informantene sier de ikke fikk noen opplæring, men de fikk gå på tilsyn med erfarne medlemmer. En informant sier at opplæringen var å lese materiale som han fikk om tilsynsrådet, samtale med leder, samt å gå på tilsyn med erfarne medlemmer.

### **Praksis**

En informant beskriver tilsynspraksis slik:

Fengslet får informasjon om at tilsynsrådet kommer og de henger opp oppslag om tidspunkt i fengslet. Det første tilsynsrådet gjør er å ha møte med ledelsen, dette skjer stort sett hver gang. Her får tilsynsrådet informasjon vedrørende fengsles driften som kan påvirke de innsattes situasjon, som igjen påvirker henvendelsene tilsynsrådet får av de innsatte. Deretter har tilsynsrådet samtaler med de innsatte, og de ber om samtykke fra de innsatte for å informere fengslet om deres spørsmål. Etter samtalene skriver tilsynsrådet en protokoll om dagens møter. Det er fengslet som svarer den innsatte skriftlig, og sender kopi av svaret til tilsynsrådet. Slik at tilsynsrådet på forhånd av neste tilsyn vet at svarene er gitt til de innsatte.

En annen informant forteller at det er forskjellig praksis i forhold til de ulike fengslene. Fengslene fikk beskjed når tilsynsrådet skulle komme og informerte de innsatte. Tilsynsrådet hadde ofte møte med ledelsen i forbindelse med tilsyn. De innsatte skriver på samtalelapper

for å snakke med tilsynsrådet og tilsynsrådet oppsøkte de innsatte der de var, de hadde samtaler med innsatte enten på et rom ved verkstedet, men stort sett på cella. I et annet fengsel hadde de samtale på besøksrommet. I et av fengslene gikk tilsynsrådet rundt på avdelingene. Informanten sier de ikke driver med oppsøkende arbeid. Ved en anledning ba ansatte tilsynsrådet snakke med en innsatt som var vanskelig å håndtere i håp om at de klarte å løse problemet. Etter samtale skriver tilsynsrådet en rapport som ble sendt fengselsledelsen der tilsynsrådet ba om at de innsatte fikk svar av fengslet. Svarene fengslet ga de innsatte kunne tilsynsrådet lese ved neste tilsyn.

En tredje informant forteller også at det er forskjellig praksis mellom fengslene. Ved ett fengsel samler de opp samtalelapper og ved et visst antall lapper tar fengslet kontakt med tilsynsrådet og de kommer for å ha samtaler med de innsatte. Tilsynsrådet går en runde i de forskjellige avdelingene sammen med en fengselsbetjent og snakker med de innsatte.

I et annet fengsel kontakter tilsynsrådet fengslet med tidspunkt for tilsyn, slik at fengslet kan informere de innsatte. Tilsynsrådet hadde samtale med de innsatte på besøksrom. Etter samtale ble det skrevet protokoll og ved ett fengsel var det ledelsen ved fengslet som ga svar til de innsatte. Ved et annet fengsel ville ikke fengslet gi svar til de innsatte, de mente at tilsynsrådet skulle kalle inn de innsatte til ny samtale for å gi svarene fengslet hadde gitt til tilsynsrådet i de enkelte sakene. Dette fungerte ikke så godt, fortalte informanten.

Den fjerde informanten forklarer praksis på den måten at de varsler på forhånd at tilsynsrådet kommer, slik at fengslet kan henge opp oppslag til de innsatte om tidspunkt for tilsynet. Dette sjekket tilsynsrådet om var gjort. De hadde samtaler med de innsatte som ønsket det, og de gikk en runde i fengslet etterpå hvis det var spesielle ting de innsatte ønsket tilsynsrådet skulle se nærmere på. Tilsynsrådet kunne også gå på en avdeling der de innsatte er isolert for å snakke med innsatte der for å danne seg et inntrykk. Etter hvert tilsyn skrives det en protokoll vedørende samtale med de innsatte, der kan fengslet skrive inn sitt svar.

Femte informanten sier at de hadde kun anmeldte tilsyn, og varslet fengslet to uker før tilsyn, slik at fengslet kunne henge opp informasjon til de innsatte for tilsyn. Når de kom til fengslet fikk de samtalelappene med navn på de innsatte som ønsket samtale med tilsynsrådet. Under samtale ga de svar der tilsynsrådet kunne svare de, ellers fikk de samtykke fra de innsatte til at fengslet kunne svare på de spørsmålene de hadde. Fengslet svarte da skriftlig til de innsatte. Etter samtalen kunne tilsynsrådet ta en runde i fengslet om det var problemstillinger fra innsatte som krevde det. Med jevne mellomrom hadde tilsynsrådet møte med de innsatte

representantene til kontaktutvalget. Dette for å få informasjon vedrørende problemstillinger dem hadde, og om det er noe tilsynsrådet skulle involveres i. Tilsynsrådet hadde fast møte med ledelsen ved tilsyn og avslutningsvis skriver tilsynsrådet en protokoll, der fengslet kunne svare på de spørsmål de innsatte hadde.

Tilsynsrådene hadde tilsyn fra 4 til 8 ganger i året. En informant fortalte at de hadde tilsyn 1 gang per måned. Informantene forklarer antall tilsyn forskjellig. Noen forklarer dette med tidsmessige begrensinger, da de i tillegg til vervet var i full jobb. Andre informanter sier de følger retningslinjene og en annen informant sier at antallet tilsyn er blitt til etter erfaring og etterspørsel og siste informant er usikker og forklarer at de aldri fikk laget en plan på tilsyn så de ble tatt litt sånn ad.hoc. De fleste var anmeldte tilsyn og alle informantene mente det var lite hensiktsmessig med uanmeldte tilsyn, da de innsatte ikke visste at de kom. En informant sier:

*” Vi har jo ikke anledning til å gå fra celle til celle, og spørre om noen ønsker å snakke med oss heller”.*

### **Saker som kommer inn til tilsynsrådet fra innsatte og oppnåelse**

De sakene som kom inn til tilsynsrådet var det stor bredde på. Eksempelvis var det mye helserelaterte spørsmål som ikke ligger under mandatet til tilsynsrådet. Det var klager på bygningsmessige forhold, misnøye med reaksjoner som utelukkelse, avslag på permisjon og prøveløslatelse. Det var konflikter mellom innsatte. Det var misnøye med kontaktbetjenter, klager på mat, kiosken var for dyr, de innsatte får for lite penger. Klage på soningsprogresjon og lang saksbehandlingstid. En informant sier at det ofte handlet om manglende kommunikasjon mellom fengslet og de innsatte.

På spørsmål om det var noen av sakene tilsynsrådet fikk gjort noe med svarte en informant at det følte fånytt, fengslet hadde stor mulighet til å gjøre som de vil. En annen informant forteller at tilsynsrådet var til hjelp, ofte for å forklare ting til de innsatte som hadde blitt misforstått. Det er lite konkret vi har oppnådd sier en annen informant, men det var mer den langsiktige påvirkningen vi hadde på fengslet, gjennom en god dialog med ledelsen. Saksbehandlingstiden er blitt bedre sier en informant, samtidig er det vanskelig å måle. Det hadde nok vært verre om vi ikke hadde vært der. Og en informant sier at de veiledet i forhold til klagemuligheter når det gjaldt helse.

## **Hvordan tilsynsrådet blir mottatt av betjentene og ledelsen i fengslene ved tilsyn**

På spørsmål om hvordan kriminalomsorgen tar imot tilsynsrådet ved tilsyn sier fire informanter at de ble tatt godt i mot, men en informant sier at ved ett fengsel var det misnøye med tilsynsrådet, de anså dem som plagsomme. En annen informant sier de ble tatt godt i mot med unntak noen steder, der ledelsen ikke hadde likt tilsynsrådet i stor grad. En siste informant forteller at det er litt opp og ned, det er ikke alltid de vet at tilsynsrådet kommer, det var mangel på kommunikasjon mellom ledelsen og betjentene. Ved ett annet fengsel ble vi tatt godt i mot.

### **Kommentar vedrørende mandat til tilsynsrådet**

Når det gjelder forbedringspotensialet vedrørende mandatet til tilsynsrådet kom det flere synspunkter fra medlemmene. Samtlige medlemmer uttrykker at mandatet er uklart.

*”Vi bør få et klarere mandat, skal man være et offisielt klageorgan eller skal man være en snakkepatrulje?”*

En annen informant uttrykker det slik:

*” Det er i utgangspunktet et viktig mandat, men jeg opplever nok at det rapporteres ut i et tomt rom ”*

Flere av informantene ønsker mer og bedre opplæring. Man trenger rutiner og rammer, samt innføring i straffegjennomføringsloven. Det er vanskelig med god kompetanseoverføring når det kun er lov å bli oppnevnt i 2 perioder<sup>17</sup>. Dette gjør det sårbart. I tillegg er det ingen administrative rammer. Samt at det er altfor personavhengig. En av informantene poengterer at kravet til samtykket gjør det problematisk i flere sammenhenger, det er et hinder for å ta opp saker på eget initiativ. Det er også en stor gruppe innsatte som ikke snakker norsk eller engelsk og har problemer med å skjønne hva samtykke innebærer. Kravet til samtykke kan også bli problematisk for innsatte under 18 år. Hvis det skal føres tilsyn med tvangsbruk kan det være aktuelt å se både på rutiner og praksis i enkeltsaker uten at den innsatte ønsker selv å fremme en sak. Dette kan også gjelde innsatte som ikke er samtykkekompetente.

---

<sup>17</sup> Medlemmene blir oppnevnt for 2 år av gangen, det står i loven at medlemmer ikke skal oppnevnes flere enn 2 omganger.



## Kunnskap om andre tilsynsråd i andre regioner

På spørsmål om informantene hadde kunnskap om hvordan andre tilsynsråd i andre regioner praktiserer sitt mandat svarte alle at de ikke kjente til andre regioners praksis. Og på spørsmål om de trodde det var variasjon på rådene svarte en informant:

*“... kjenner ikke andre enn denne regionen. Det er jo sikkert forskjell, det ene er hvem er det som er i tilsynsrådet, det andre er hvordan fengslene forholder seg til tilsynsrådene. Fordi hvis de gjør seg vanskelig er det ikke lett å komme noe vei med det. Det er litt sånn...”*

En annen informant formulerte seg slik:

*”Jeg går ut ifra at det er variasjon. Det legger stor grad til at det er personavhengig, så hvilken person som er leder vil påvirke dette tilsynsrådet ganske mye. Så det er vel stor variasjon ja.”*

Andre etterlyser en årlig nasjonal samling på tvers av regionene. En av informantene mente at det er naturlig med variasjon.

*”At det er forskjellig er bare en del av livet tror jeg. Du kan ikke gjøre alt likt. Fysiske omgivelser er forskjellig, forskjellige grupper, kulturer utvikler seg forskjellig, forholdene for aktiviteter er enklere noen steder enn andre steder.”*

### 5.3 Sammenligning av case 1 og case 2

Når det gjelder rekruttering og kvalifikasjoner ser man at i case 2 hadde medlemmene kompetanse på fagfeltet før de ble rekruttert til vervet, mens i case 1 hadde medlemmene mer blandet erfaring. I begge casene sier de at det ikke har vært noen opplæring. Forskjellen her er at case 1 har årlig samling sammen med kriminalomsorgen i regionen, der erfaringsutveksling er sentralt, mens case 2 ikke har det, de har et koordinerende møte uten kriminalomsorgens tilstedeværelse. Kompetanseoverføringen i begge casene er hovedsakelig å gå på tilsyn med erfarne medlemmer og lese årsrapporter samt fengselsboken <sup>18</sup>.

Når det kommer til praksis kan man se at det er ulik praksis både mellom casene og innad i casen. De fleste har samtale med ledelsen i forbindelse med tilsyn. I case 1 gir fengslene tilbakemelding til de innsatte på saker som er kommet til tilsynsrådet, utenom en informant som forteller at det er tilsynsrådet som gir skriftlig tilbakemelding til innsatte etter samtale med fengslet. I case 2 gir de fleste fengslene skriftlig tilbakemelding. Ett fengsel i denne

---

<sup>18</sup> Fengselsboken er Juss-Buss' veiledning i fengsels spørsmål.

casen mente at tilsynsrådet selv skulle gi tilbakemelding til innsatte. Noen går en runde i fengslet ved tilsyn andre ikke, dette gjelder begge casene.

Antall tilsyn er ulik også både mellom casene og innad i case. Begrunnelsen for valget av antall tilsyn spriker også på samme måte.

Sakene som kom inn til tilsynsrådet var det stor variasjon på. Begge casene fortalte om at det var mange av sakene som kom til dem som ikke lå under deres mandat å gjøre noe med, spesielt helserelaterte spørsmål. Begge casene er enig om at måloppnåelse fra saker fra de innsatte er vanskelig å måle, men begge caser har eksempler på måloppnåelse.

Ved mottakelse fra kriminalomsorgen ved tilsyn forteller case 1 at de blir tatt godt imot, en informant mener at de delvis ble tatt godt imot. I case 2 mener de fleste at de blir tatt godt imot ved tilsyn, men enkelte informanter sier at ved enkelte steder ble de ikke tatt imot med åpne armer. Ingen av casene ble hindret i deres arbeid.

Alle informanter på tvers av casene hadde ønske om et bedre tilsynsråd, alle hadde forslag på forbedringer. Når det gjaldt kunnskap om andre tilsynsråd var dette likt i begge casene, ingen hadde annen kunnskap enn å ha lest årsrapporter fra andre tilsynsråd.

Det blir en mer detaljert gjennomgang av likheter og ulikheter i neste kapittel 5.4 under hvert enkelt tema i prosessevalueringen.

#### ***5.4 Evalueringsteoretisk analyse***

For å se empiri fra casene i sammenheng med Vedungs teori om prosessevaluering begynner vi først med å se på den historiske bakgrunnen til tilsynsrådet. Deretter skal vi se på innsatsen som er tilsynsrådets praksis, hva som ligger i det og hvordan tilsynsrådet praktiserer sitt arbeide og hvilke saker som de innsatte kommer til tilsynsrådet med. Vi ser deretter på implementeringen der rekruttering, kvalifikasjoner og opplæring har betydning for praksis. Skal tilsynsrådet fungere optimalt er det grunnleggende at de har fått en grundig opplæring. Dette er hovedelementene i prosessevalueringen av tilsynsrådet. Men vi skal også gå kort igjennom hvordan kriminalomsorgen tar imot tilsynsrådet ved tilsyn og hvilken betydning dette har for gjennomføringen. Vi skal også se på tilbakemeldingen som staten får av tilsynsrådet gjennom evaluering og forskning, eventuelt om dette har betydning for rådet og til slutt får vi høre hvilke kunnskaper informantene har om andre tilsynsråd i andre regioner, samt at informantene deler sitt synspunkt på forbedringer for tilsynsrådet.

## Den historiske bakgrunnen

For å se på den historiske bakgrunnen først må vi starte med fengselsloven av 1958.

Innstilling til justisdepartementet vedrørende ny fengselslov av 1958. I administrative bestemmelser § 5:

*” Ved de anstalter som kongen bestemmer, skal det være et tilsynsråd som etter nærmere regler skal føre tilsyn med anstalten og behandlingen av de innsatte. Rådet skal bestå av en dommer, en embets- eller tjenestemann i påtalemyndigheten samt minst to andre medlemmer. I rådet skal sitte både menn og kvinner. Ved særskilt anstalt for kvinner skal det være minst to kvinner i rådet. Kongen oppnevner medlemmene av rådet og nødvendige stedfortredere for dem, og treffer bestemmelse om hvem som skal fungere som formann og nestformann. Oppnevningen skjer for to år. Rådets medlemmer kan tilståes en passende godtgjørelse for sitt arbeide.”*

Når straffegjennomføringsloven skulle revideres i 2002 ble tilsynsrådets rolle satt på høring. I Ort.prop. nr. 5 om lov om gjennomføring av straff (straffegjennomføringsloven) står det vedrørende tidligere utredninger at fengselsutvalget foreslo i NOU 1988: nr. 37 ny fengselslov, om å oppheve ordningen med tilsynsrådet som var regulert i § 5 i fengselsloven av 1958:

*”Det er imidlertid spørsmål om det er behov for denne ordningen også i dag. Ved vurderingen av dette spørsmål må man ha for øye at tilsynsordningen ble etablert før man fikk de rettsikkerhetsgarantier på forvaltningens område som ligger i klagereglene etter forvaltningsloven og ombudsmannsordningen.” (politidepartement, 2000:60)*

I høringen som ble gjort i forkant av revidert straffegjennomføringslov i 2002 ble høringsinstansene spesielt bedt om å gi tilbakemelding vedrørende behovet for fortsatt å ha tilsynsordning i lukkede fengsler. De fleste av høringsinstansene var positiv til videreførelse av tilsynsrådet, men noen var kritiske som Østre fengselsdistrikt ga uttrykk for:

*”På bakgrunn av Østre fengselsdistrikts erfaring med tilsynsrådene/ tilsynsmennene, mener vi at ordningen bør avvikles, Slik ordningen fungerer i dag, kan vi ikke se at den hensiktsmessig ivaretar de innsattes rettsikkerhet. For å styrke de innsattes rettsikkerhet mener vi at ombudsmannsordningen samt bedre rutiner for saksbehandlingen i henhold til forvaltningsloven og en omfattende regulering av de tiltak og goder som er av betydning, er bedre egnet.” (politidepartement, 2000:60)*

Sivilombudsmannen skrev i sin høringsuttalelse vedrørende tilsynsrådet:

*”I mitt avsluttende brev 10. Desember 1999 til departementer i ombudsmannsak 1998-2079E (departementets ref 96/32-36D 623.5D IN) påpekte jeg den betydning tilsynsrådene har som uavhengig instans som innsatte kan henvende seg til i all fortrolighet. Samtidig viste jeg til at ordningen med tilsynsrådene kan bidra til å opprettholde folks tillit til myndighetene ved at de ser at den virksomhet myndighetene driver, er undergitt kontroll. De hensyn som jeg her har påpekt på, gjør det gjeldene uavhengig av justisdepartementet.” (Sivilombudsmannen 2011)*

Videre sier ombudsmannen, på spørsmål om dette bør være lovfestet i loven:

*” Etter min oppfatning taler gode grunner for at ordningen fortsatt bør fremgå av loven. Dette vil kunne sikre at ordningen får en selvstendig og uavhengig stilling. Også for at tilsynsordningen skal kunne fremstå med den nødvendige troverdighet og autoritet, vil det være en verdi at den er forankret direkte i loven.”*

I tillegg blir det nevnt at å oppheve ordningen med tilsynsrådet kan være i strid med internasjonale bestemmelser på området. I Europarådets rekommandasjon nr. R (87) 3 (de europeiske fengselsregler) uttaler de at kvalifiserte og erfarne inspektører jevnlig skal besøke fengselsanstalter og fengselstjenester. Her antas det at dette skulle være personer som er uavhengig av fengselsadministrasjonen. I følge de europeiske fengselsregler vil arbeidsoppgavene til inspektørene være å undersøke hvorvidt fengslet ledes i samsvar med gjeldene lover og forskrifter.

Man ser her at det er forskjellig syn på tilsynsrådets rolle og hva det kunne bidra med. Departementet vurderte det slik at tilsynsrådet skulle fortsette i sin opprinnelige form på bakgrunn av at kriminalomsorgens utøvende myndighet er svært inngripen i forhold til den enkelte innsatte. Det er ikke alle innsatte som får til å orientere seg i systemet og bruke de muligheter de har til å fremme klager på vedtak de er uenige i.

En tilsynsordning knyttet til hver region foreslås lovfestet i lovutkastet § 9 (politidepartement, 2000)

Straffegjennomføringsloven av 2002 § 9

*“Tilsynsrådene skal føre tilsyn med fengsler og friomsorgskontor og med behandlingen av de domfelte og innsatte. Kriminalomsorgsdirektoratet beslutter den geografiske inndelingen av ansvarsområder for tilsynsrådene. Kongen gir i forskrift nærmere regler om tilsyn med fengsler og friomsorgskontor og med behandlingen av de domfelte og innsatte.”*

Historien til videreførelse av et tilsynsråd kan sees på som ambivalent, selv om hovedtyngden i denne høringen ønsket en fortsettelse av tilsynsrådet. Det er flere aspekter departementet vurderte for å fortsette ordningen. Er dette forankret godt nok? Er det en politisk stødighet her som gjør at grunnmuren til tilsynsordningen er stødig? Østre fengselsvesen ønsket ikke en fortsettelse av ordningen av de grunner som de oppga. Mens andre instanser utenfor fengselsvesenet ønsker denne ordningen velkommen og mener dette er viktig for rettsikkerheten for de innsatte. Departementet nevner at i tillegg kan det være i strid å avvikle tilsynsrådet på bakgrunn av internasjonale lover Norge er bundet av. Kan dette i seg selv være grunn nok alene til å fortsette ordningen? Kan dette ha betydning for tilsynsrådets rolle i det praktiske arbeidet? Sivilombudsmannen kom med en rapport i 2011 med kritikk vedrørende tilsynsrådets praksis. Dette var muligens med på å sette i gang en høring i 2013 om tilsynsrådets rolle. Tilsynsrådene i regionene svarte på denne høringen, men til dagens dato er denne ikke blitt svart på av kriminalomsorgsdirektoratet eller justis- og beredskapsdepartementet, selv etter flere etterlysninger fra ledere av tilsynsrådene. Dette kan muligens sees i lys av avgjørelsen om videre drift av tilsynsråd i 2002 der det er tydelig en usikkerhet om fortsatt drift.

### **Innsats**

Punkt to på Vedungs åttepunktmodell er innsats, og her er det tre komponenter som er viktige: tydelighet, teknisk kompleksitet og programteoriens validitet.

Når det gjelder tydelighet er det viktig å se på språket. Det er loven, forskrift og retningslinjer som er førende for ordningen. Er tilsynsrådets mandat tydelig beskrevet og forstått av de som skal utføre tilsyn?

Informantene i begge casene er samstemte når det gjelder uklart mandat. Alle uttrykker forbedringspotensialer på dette punktet. Mange har forslag til forbedringer og enkelte sier at det er en skandale at ikke tilsynsrådet har en instruks for sitt arbeide. Utydeligheten i mandatet kan føre til at medlemmene praktiserer mandatet på forskjellig vis, samt at det blir svært personavhengig hvordan tilsynene blir utført.

Når det gjelder praksis ved tilsyn er det noen forskjeller i case 1. Der ser ut til at forskjellene først og fremst gjelder antall besøk til fengslene. Begrunnelsen for valget av antall besøk var også forskjellig fra informantene. En annen forskjell er at noen informanter velger å ta en runde i fengslet for å hilse på innsatte, mens andre informanter ikke gjør dette. Samtalene med de innsatte er ofte på besøksrom i fengslet, en innsatt forteller om at tidligere hadde de

samtale på cella, og ved en anledning resulterte dette i en gisselsituasjon. En informant sier at de svarer skriftlig til de innsatte på sakene de innsatte kommer med, mens resten av informantene forteller at praksis er at fengslet svarer skriftlig til de innsatte på innkommende saker. Informantene er samstemte når det kommer til bruk av uanmeldte tilsyn, dette er lite hensiktsmessig, slik at tilsynene blir varslet i forkant til fengslene og de innsatte vet når tilsynsrådet kommer. Alle har en samtale med ledelsen/førstebetjentene ved tilsyn. Alle informantene forteller om et stort spekter av saker som kommer inn fra de innsatte, mye av dette er ikke under tilsynsrådets mandat. En konkret måloppnåelse ved tilsynsrådet var at det har blitt opprettet ett kontaktutvalg i ett fengsel. En annen forteller at tilsynsrådet var med å løse et problem med en betjent, ellers er det vanskelig å måle måloppnåelse.

Når det gjelder praksis ved tilsyn i case 2 var de forskjeller når det gjaldt antall tilsyn per år, her var det en variasjon mellom 4 til 8 ganger per år. Begrunnelsen for dette valget var forskjellig fra informantene og de fleste var usikker på hvordan de hadde kommet frem til disse tallene for tilsyn. I denne casen var det også variasjoner mellom informantenes praksis ved tilsyn. Flere informanter forteller om ulik praksis i de ulike fengslene de har tilsyn. Alle hadde møte med ledelsen ved tilsyn. Noen informanter forteller at de går en runde i fengslet ved tilsyn, andre gjør det ikke. En informant forteller at de brukte å ha samtaler med de innsatte på cella eller besøksrom, mens andre informanter brukte kun å ha samtaler på besøksrom. En informant forteller om et fengsel der de samler opp lapper og kontakter tilsynsrådet ved behov, andre igjen kontakter fengslet og informerer når tilsynsrådet kommer på tilsyn. En informant fortalte at de hadde møte med kontaktutvalget for å få informasjon om hvilke saker de hadde mottatt, og om det er noe tilsynsrådet kunne ta tak i. Andre gjorde ikke dette. Når det gjelder tilbakemelding til de innsatte ga de fleste fengslene svar skriftlig til de innsatte, mens et fengsel ikke ønsket dette og mente tilsynsrådet måtte kalle inn de innsatte på nytt for å informere om svarene fengslet hadde gitt tilsynsrådet. I denne casen er det også et stort spekter av saker som kommer inn til tilsynsrådet, mange saker som ikke ligger under tilsynsrådets mandat, som helserelaterte spørsmål eksempelvis. Og på måloppnåelse blir det sagt at det er fånyttet, da fengslet gjør som de vil, mens en informant legger frem den gode dialogen med fengselsledelsen som viktig.

I sivilombudsmannens rapport fra 2011 poengterer han at mandatet til tilsynsrådene synes å være uklart, slik loven og retningslinjene er utformet. I departementets tilsvarende svar til dette står det at KSF har i møte med tilsynsrådets ledere 14. Oktober 2011 signalisert at det er behov for en klarere avgrensning av tilsynsrådets oppgaver. Sivilombudsmannen bemerker også at

tilsynsrådene synes å ha ulik organisering og arbeidsform, samt at det er store forskjeller når det gjelder rapportering, både hva som gjelder omfang, innhold og detaljeringsgrad.

I årsrapportene til tilsynsrådene i perioden 2013-15 har to av lederne av tilsynsrådene bemerket ett ønske om nye retningslinjer i forhold til mandat. Dette har blitt gjentatt i flere årsrapporter. I en årsrapport etterlyses svar på høringen fra 2013. På samme tid står det ingenting vedrørende mangelfullt mandat fra to av de regionale tilsynsrådene.

Grunnfundamentet til tilsynsrådet er medlemmenes forståelse av sitt mandat, slik at praksis ved tilsyn etableres slik det var ment å gjøre ved inngåelsen av tilsynsråd i kriminalomsorgen.

En annen utfordring som ble beskrevet i en av årsrapportene er at over halvparten av sakene til tilsynsrådet i denne regionen er helserelaterte saker som ikke er innenfor mandatet til tilsynsrådet og at klager til Fylkesmannen ikke hadde effekt.

Kriminalomsorgsdirektoratet eller justis- og beredskapsdepartementet har ikke klart å etablere en språklig tydelighet i deres utforming av tilsynsrådets mandat. Dette går frem av både de informantene som er intervjuet, sivilombudsmannens uttalelse, samt at det blir tatt opp i årsrapportene fra tilsynsrådet. Dette kan resultere i at det er flere handlingsveier for å praktisere mandatet som igjen fører til ulikheter for tilsyn i anstalter. Vi ser her at det er forskjellig praksis mellom case 1 og case 2 på flere områder nevnt ovenfor, i tillegg er det forskjeller innad i regionen på praksis ved tilsyn. Dette igjen kan ha betydning for den innsatte. Vi ser også at det har skjedd uheldige episoder, som nevnt gisselsituasjon, dette kan sees på i lys av mangel på instruks. Der medlemmer av tilsynsrådet har samtale på celle uten å ha alarm med seg, på samme tid som betjentene gikk fra stedet etter å ha låst medlemmene inne på en celle. Dette kunne ha endt svært tragisk og kunne vært unngått med klare retningslinjer på hva som bør være praksis ved samtale med innsatte. Når det gjelder antall tilsyn per år står det i retningslinjene at besøksplanen bør legges opp slik at alle fengsler, overgangsboliger og friomsorgskontorer i regionen får besøk av tilsynsrådet minimum en gang i løpet av funksjonstiden. Vi ser her at samtlige informanter forteller om hyppigere tilsyn enn retningslinjene tilsier. I årsrapportene er det en variasjon på antall tilsyn per år fra 1-11 tilsyn per anstalt i året. Sivilombudsmannen anbefaler månedlig tilsyn ved høysikkerhetsfengsler i sin rapport. Det kan se ut til at dette er antallet tilsyn noen av medlemmene ønsker å bestrebe seg for å nå. Begrunnelsene var ulike når det gjaldt antall tilsyn, som for eksempel hadde medlemmene begrenset med tid, da flere medlemmer måtte gjøre tilsyn på fritiden. Andre forteller at dette var de opplært til, uten videre antakelser om

hvorfor det er slik. Dette kan tyder på uklarhet fra kriminalomsorgsdirektoratet på dette området, samt at det kan være forskjeller i forhold til medlemmer, hvor mye tid hvert enkelt medlem har til å bruke på tilsyn. En annen ting som kan være relevant når tilsynsrådene ikke er samstemte nasjonalt er at det fort blir personavhengig, en ressursperson vil gjøre en stor innsats, mens andre mer tilbakelelte medlemmer ønsker ikke å bidra mer enn nødvendig.

### **Implementering**

Den tredje faktoren i Vedugs teori er implementering. For en god implementering av et tiltak som tilsynsrådet, er det essensielt hvilke kunnskaper medlemmene i tilsynsrådet har om ordningen. Her er personlige kvalifikasjoner og opplæringen en viktig del av det. I retningslinjene til straffegjennomføringsloven står det at rådet skal bestå av leder, nestleder, medlemmer og varamedlemmer. Videre står det at sammensetningen til rådet bør være en dommer, de øvrige medlemmene bør representere ulike yrkesgrupper, samt at det bør tilstrebes at rådet består av like mange kvinner som menn, samt en aldersspredning blant medlemmene. Slik dette er beskrevet i retningslinjene kan man ikke forvente at medlemmene har stor kunnskap om straffegjennomføringsloven eller erfaring fra fengselsdrift eller lignende. Da er det særs viktig med opplæring på dette området for medlemmene. Myndighetsperspektivet ser på om de berørte aktører har forstått at innsatsen har betydning for resultatet. Et statlig program må være tydelig utformet. Forstår ikke medlemmer av tilsynsrådet innholdet i ordningen, påvirker dette implementeringen.

I case 1 forteller to informanter at det er tilfeldig at disse ble medlemmer av tilsynsrådet, de ble rekruttert på sin egen arbeidsplass hos Fylkesmannen. Hos den ene spilte ikke kvalifikasjoner inn, men en annen hadde erfaring fra tilsyn og tvang, i tillegg ble det nevnt at grunnet kjønnsbalansen i tilsynsrådet ønsket de en mann. En annen informant var dommer, som kvalifiserer til å være leder, lederen ble forespurt av tidligere leder om å overta. En informant hadde sosialfaglig bakgrunn og dette var bakgrunnen for oppnevnelsen. Ingen av disse medlemmene fikk opplæring i stor grad. Det samtlige informanter forteller er at de fikk gå sammen med et erfarent medlem ved ett eller flere tilsyn. En informant måtte oppsøke tidligere medlem for å få informasjon. Alle medlemmene fikk mulighet til å bli med på et årlig seminar, der erfaringsutveksling og introduksjon av kriminalomsorgen i straffegjennomføringsloven var en del av programmet.



I Case 2 har alle fem informanter kvalifikasjoner og erfaring fra fengselsrelatert arbeid. To av informantene ble rekruttert tilfeldig gjennom bekjente. Heller ingen i denne casen fikk annen opplæring enn å gå på tilsyn med erfarne medlemmer, samt å lese tidligere årsrapporter.

I en av årsrapportene var det et ønske om bedre opplæring og nasjonal samling foreslås, samt at oppnevningstid økes fra 2 år til 3 eller 4 år for å sikre kontinuitet.

Ved flere av regionene har tilsynsrådet samling med kriminalomsorgen i opplæringsøyemed, men ikke alle. I retningslinjene til straffegjennomføringsloven står det at hele rådet bør møtes samlet for å diskutere og koordinere arbeidet to ganger per år. Dette er det kun enkelte av tilsynsrådene som praktiserer, ifølge årsrapportene fra 2013 – 2015.

For å ta rekruttering først. Det kan se ut til at når Fylkesmannen skal anmode medlemmer til tilsynsrådet for justis- og beredskapsdepartementet rekrutterer de flere medlemmer på sin egen arbeidsplass, spesielt i case 1. Som en informant uttrykker det:

*” I denne regionen er det sjokkerende stor fylkesmannens andel, og det er rein latskap og mangel på å ta oppdraget seriøst. Helt klart, det har ingen mening at det er folk fra fylkesmannen som skal gjøre jobben.”*

Det kan se ut til at i case 1 er rekrutteringen mye basert på tilfeldigheter, ett medlem ble rekruttert tilfeldig i kantinen på Statens hus og et annet medlem ble spurt av leder av tilsynsrådet om å overta som leder. Et medlem har vært med i tilsynsrådet i 16 år, selv om det står i retningslinjene til straffegjennomføringsloven at medlemmene ikke bør oppnevnes mer en to omganger, det vil si 4 år. Dette tyder på at Fylkesmennene i denne regionen ikke nødvendigvis tar oppdraget fra justis- og beredskapsdepartementet på alvor, eller så kan det vise vanskeligheten ved å rekruttere nye medlemmer. Det skal sies at det står i retningslinjene at det skal bestrebes med å få medlemmer til tilsynsrådet fra ulike yrkesgrupper og en spredning aldersmessig.

I case 2 er rekrutteringen av medlemmene noe annerledes, vi ser her at det er en stor andel jurister som Fylkesmannen har spesifikt oppsøkt for å rekruttere til vervet i tilsynsrådet. Fire av informantene er jurister med fengselsrelatert erfaring og siste medlem er forsker som ble rekruttert noe tilfeldig, men grunnet erfaring som forsker på dette tema. Det kan se ut til at fylkesmennene i denne regionen søker spesifikt etter medlemmer med erfaring fra dette området. De legger nødvendigvis ikke retningslinjene til grunn ved anmodning der det står at en spredning i yrkesgrupper er ønskelig.

I retningslinjene til straffegjennomføringsloven står det at tilsynsrådet bør samles for å diskutere og koordinere arbeidet to ganger per år. Case 1 har årlig samling for deres region, på samlingen møter kriminalomsorgen for denne regionen også. Case 2 har årlig samling for tilsynsrådet, men uten deltakelse fra kriminalomsorgen i regionen. Her har leder møter ved regionen ved behov.

Likheten mellom case 1 og case 2 er at det ikke er opplæring annet enn erfaringsutveksling fra tidligere medlemmer, samt at medlemmene leser årsrapporter fra tidligere år.

Når det gjelder kvalifikasjoner har case 2 medlemmer som hadde erfaring fra tilsvarende arbeid tidligere. Dette er en fordel når opplæringen ikke er grundig. Case 1 har større spekter av erfaringsgrunnlag og ikke nødvendigvis fra tilsvarende arbeid, i dette tilfelle vil det være nødvendig med en grundigere opplæring på feltet. De har årlig møte med kriminalomsorgen i regionen, samtidig sier samtlige informanter at de har lite eller ingen opplæring. Her er også erfaringsutveksling den opplæringen de nevner de får. Hvilke konsekvenser kan dette gi? Dette kan sees i lys av kulturdannelse som kan defineres som Schein uttrykker det:

*”Mønstrer av grunnantakelser som en gruppe kommer frem til, oppdager eller utvikler etter hvert som de lærer seg å mestre sine problemer med ytre tilpasning og indre integrasjon, og som har fungert lenge nok til å bli betraktet som holdbart, og derfor læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte, tenke og føle på ovenfor disse problemene”*  
(Strand, 2007:184)

Når erfaringsutveksling blir hovedopplæringen til nye medlemmer, kan det være fare for at holdbarheten som blir nevnt ovenfor ikke nødvendigvis er holdbart. Dette er vanskelig å bedømme da det er opp til medlemmene selv å tolke mandatet og i tillegg kan det være personavhengig av engasjementet hos medlemmene. Dette kan være betydningsfullt for praksis av tilsyn. I rapporten fra sivilombudsmannen står det også at flere medlemmer av tilsynsrådet etterlyser opplæring av nye tilsynsrådsmedlemmer. I årsrapportene står det at enkelte av tilsynsrådene har årlig møte med kriminalomsorgen i regionen, men ikke alle. En region legger vekt på forskjellighet både når det gjelder hyppighet og innhold, slik at medlemmene står friere i sin utøvelse av mandatet. Erfaringsutveksling var sentral i opplæringsøyemed. Opplæring blir etterspurt av to av ledere i årsrapportene. Dette gjør at opplæringen blir forskjellig fra medlem til medlem, som igjen vil praktisere tilsyn forskjellig.

I Vedungs prosessevaluering nevnes myndighetsperspektivet, der det er snakk om hvorvidt aktørene har kunnskap og forståelse, i dette tilfellet tilsynsrådets kunnskaper om hvorvidt

ordningen påvirker deres arbeid. Ved lite erfaring fra denne type arbeid kreves det mer opplæring enn ellers. Når dette skjer i generasjoner og kun erfaringsutveksling blir nye medlemmers opplæring, på samme tid som mandatet er utydelig og kan tolkes av medlemmene, påvirker dette arbeidet til tilsynsrådet. I tillegg kan det se ut til at svakheter ved rekruttering, spesielt i case 1, også kan utgjøre en risiko for å få gjennomført en tilfredsstillende praksis ved tilsyn.

### **Adressatene**

Adressatenes forståelse, ressurser, vilje og organisering har betydning i forhold til resultatet. Utfallet påvirkes om adressaten ikke forstår. Et statlig bidragsprogram må være klart og tydelig skal det virke. Slik beskriver Vedung adressatene i åttepunktteorien. Adressatene i dette tilfelle kan være kriminalomsorgen. Det kan også være de innsatte, som er mottaker av tilsynsrådets tjenester. I denne oppgaven fokuseres det på kriminalomsorgen. Tilsynsrådet skal se til at straffegjennomføringsloven gjennomføres etter gjeldene rett. Dette gjøres ved samtale med de innsatte som ønsker å snakke med tilsynsrådet. Mottakelsen av tilsynsrådet fra kriminalomsorgen kan kanskje si litt om hvordan kriminalomsorgen oppfatter tilsynsrådet?

Informantene fra case 1 forteller at de ble tatt godt imot av kriminalomsorgen ved tilsyn, men en informant sier at de ble tålelig godt tatt imot.

I case 2 blir de fleste tatt godt imot, med noen unntak der fengslet anså dem som plagsomme, ifølge en informant.

I begge casene har flesteparten en god opplevelse av mottakelsen av kriminalomsorgen. Flere informanter nevner dialogen med fengslets ledelse som viktig for tilsynsrådet når det gjelder måloppnåelse for saker fra de innsatte. Flere informanter fra begge casene har god erfaring med dette. I følge retningslinjene i straffegjennomføringsloven vedrørende tilsynsrådet, kan ikke kriminalomsorgen avvise tilsynsrådet ved ankomst.

I to av årsrapportene er det skrevet om et godt samarbeid mellom kriminalomsorgen og tilsynsrådene. I en årsrapport henvises det til signaler fra kriminalomsorgens region om å redusere hyppigheten på tilsyn grunnet stramme økonomiske rammevilkår. Det kan være en utfordring når det er kriminalomsorgen som har det økonomiske ansvaret for tilsynsrådet, på samme tid som tilsynsrådet skal føre tilsyn med dem.

Forstår kriminalomsorgen tilsynsrådets rolle? Det er vanskelig å svare på i denne oppgaven da ingen fra kriminalomsorgen er intervjuet. Vi vet heller ikke hvordan tilsynsrådet

kommuniseres internt i fengslet av betjentene, eller hvor mye betjentene har kunnskap om tilsynsrådets ansvarsområde. Men vi kan muligens lese noe ut av opplevelsene til tilsynsrådets mottakelse av kriminalomsorgen. Tilsynsrådet får tilgang til de innsatte, noe annet ville vært rart, da retningslinjene er klare på at tilsynsrådet ikke kan avvises. De fleste får en god mottakelse som informantene beskriver, samtidig er det avvik på dette, der enkelte av fengslene ikke ønsker tilsynsrådets innflytelse like sterkt. Om dette er grunnet lite kunnskap om tilsynsrådet, eller om de opplever det som brydsomt kan ikke sies.

Det er slik at tilsynsrådet kun kan snakke med innsatte som selv ønsker det. Det kan være at innsatte har saker å ta som er innenfor mandatet til tilsynsrådet, men ikke ønsker å fremme dette.

I følge årsrapportene fra tilsynsrådene er det et generelt inntrykk at det er et godt samarbeid mellom tilsynsrådet og anstaltene.

### **Kontrollens organisering**

I dag er det hovedsakelig årsrapportene fra tilsynsrådet som gir tilbakemelding til kriminalomsorgen på den jobben som tilsynsrådet gjør. I tillegg har sivilombudsmannen hatt tilsyn med ordningen der han har skrevet en rapport til forvaltningen med flere punkter til forbedring. Har dette betydning for den sentrale forvaltningen i forhold til tilsynsrådet? Er noe blitt gjort fra den sentrale forvaltning?

I en av årsrapportene etterlyses det svar på høring fra 2013, samt at det etterlyses tilbakemelding på årsrapportene. I samtale med informantene uttalte en at det opplevdes som de rapporterte i et tomt rom. Man fikk ikke tilbakemelding fra regionen eller justis- og beredskapsdepartementet vedørende etterspørsel om nye retningslinjer eller instruks. Andre tilsynsråd nevner ikke dette i deres årsrapporter.

Det er kommet frem tydelige forbedringspotensialer ved tilsynsrådet som sivilombudsmannen har fremmet. Kriminalomsorgsdepartementet har svart på denne rapporten der de innrømmer punkter som kunne vært forbedret. I 2013 var tilsynsrådets rolle på høring, men det er ikke gjort noe videre med saken per i dag. Det ser ut til at selv ved etterkontroll av tilsynsrådet er det ikke en prioritert oppgave for justis- og beredskapsdepartementet å styrke tilsynsrådet til det bedre. Det er nevnt i årsrapporten fra en region der leder påpeker at han ikke har mottatt tilbakemelding fra de foregående årsrapporter annet enn at de er tatt til etterretning. I følge Vedungs åttepunktteori sies det at evalueringer av ordningen kan ha betydning for

ressurstildelingen, eller kan ha annen innvirkning på organisasjonen. I dette tilfelle har det ingen innvirkning på staten i forhold til å legge til rette for tilsynsrådet, vi kan se at medlemmer av tilsynsrådet har lest rapporten til sivilombudsmannen og tar noen av rådene derfra i sitt arbeide per i dag.

### **De øvrige omgivelser**

De øvrige omgivelser menes med de andre regionene av tilsynsråd. Vet de om hverandres praksis, kan man støtte seg til andre regioner for å få kunnskap om praksis, eventuelt diskutere saker som kan være problematiske?

I følge informanter i case 1 sier de fleste at de ikke har kunnskaper om andre tilsynsråd. Men antok at det var ulikheter mellom rådene. Enkelte har lest årsrapportene fra de andre regioner, og tillagt seg kunnskap gjennom dem. I case 2 sa de alle at de ikke hadde annen kunnskap om andre regioner annet enn at enkelte hadde lest årsrapportene.

Når det gjaldt forbedringspotensialet til tilsynsrådet var alle enige om, både i case 1 og case 2, at det var mye som kunne vært bedre. Begge casene nevner at mandatet er uklart og opplæring er det lite av. Kompetanseoverføringen ved nye medlemmer er svært sårbar. Man kunne med fordel forkastet 2 års regelen, mens andre sier at regelen er god om man får tilstrekkelig opplæring. Flere snakket om at de ønsket at tilsynsrådene kunne vært mer harmonisert, at alle snakket med en stemme. Nasjonal samling årlig ble nevnt som et alternativ til felles opplæring og får å få en mer harmonisert tilnærming ved tilsyn. Man kunne også med fordel profesjonalisert rådet. Informanter snakker også om hvor personavhengig rådet er. Dette kan være en utløsende faktor ved ulik praksis. Ønske om administrative rammer er nevnt, dette eksisterer ikke i dag. I tillegg gjør kravet til samtykke det problematisk, for å se nærmere på saker som innsatte ikke fremmer selv. Dette er også nevnt i årsrapport fra tilsynsrådet i en region.

I tillegg til sivilombudsmannens tilbakemelding og årsrapportene til tilsynsrådet, forteller informantene tydelig og enstemmig at tilsynsrådet ikke fungerer optimalt. Vi ser at det er stor enighet mellom casene vedrørende et ønske om forandring til det bedre i tilsynsrådet. Mange forslag som kan være med på å bygge tilsynsrådet opp til å møte fremtiden.

Årsrapportene i seg selv er en tilbakemelding på status, men der kommer også frem forslag til forbedring. Eksempelvis årlig nasjonal samling, slik at rådene kan bli mer harmonisert og ha

en felles forståelse for deres oppdrag. Ikke minst få en felles opplæring, slik at kompetanseoverføring ikke blir så sårbar som det kan se ut til at den er nå ved dagens praksis.

## 6.0 Konklusjon

### 6.1 Oppsummering

I dette kapittelet blir oppgaven oppsummert først, for deretter å besvare problemstillingen. Til sist skriver jeg litt om utviklingen videre, hvilke muligheter har tilsynsrådet i fremtiden?

I denne masteroppgaven har historien til straffegjennomføringsloven blitt gjennomgått, for å få en større forståelse av konteksten til oppgaven. Vi ser at tidligere behandlet man kriminelle med legemsstraff, dette ble avskaffet i 1814, for så å legge vekt på bot og isolasjon i straffegjennomføringen til kriminelle. På slutten av 1800-tallet begynte man å se på kriminelle som syke, de ble sett på som fysisk eller psykisk defekte og ikke bare moralsk defekte, som tidligere. I 1958 kom en ny fengselslov, som er forgjengeren til dagens straffegjennomføringslov av 2002. I denne loven var tilsynsrådet innlemmet for å ha tilsyn med at kriminalomsorgen gjennomførte straffegjennomføringsloven etter gjeldene rett. I følge fengselsloven av 1958 skulle fangebehandling legge vekt på hensiktsmessig behandling og tiltak for rehabilitering. Fengslene ble åpnet opp for miljøarbeidere, psykologer og sosionomer og fra 1969 ble de innsatte omfattet av opplæringsloven, nå var ikke fengslene lenger ansvarlig for opplæring av de innsatte. Hensikten med dette var at innsatte ikke skulle miste sine sivile rettigheter. I 1989 ble det igjen nye regler for straffegjennomføring, nå var det en mer liberalistisk tanke der de enkelte innsatte skulle ha ansvar for egen utvikling under straffegjennomføringen. De fikk de tjenester de hadde krav på, men det var enkeltmennesket selv som var ansvarlig for progresjon og fremgang. Dette var en internasjonal trend i kriminalpolitiske og fengselsideologiske prinsipper.

I 2001 ble kriminalomsorgen omorganisert. Det ble en felles ledelse regionalt og sentralt for fengslene og friomsorgskontorene (se figur 1.2 side 16). I dag er kriminalomsorgen underlagt kriminalomsorgsdirektoratet som igjen er underlagt justis- og beredskapsdepartementet. I 2002 kom den nye straffegjennomføringsloven som er gjeldene i dag. Det er fem grunnleggende pilarer i straffegjennomføring i dag:

- Det som lovgiver har sagt er formålet med straffen
- Et humanistisk menneskesyn
- Prinsippet om rettsikkerhet og likebehandling
- Prinsippet om at en har gjort opp for seg når straffen er ferdigsonet
- Normalitetsprinsippet

Straffegjennomføringens formål er å motvirke kriminelle handlinger og hindre nye lovbrudd.

Tilsyn er et grunnleggende trekk i moderne demokratier. Oppgaven til tilsynsrådet er å se om kriminalomsorgen gjennomfører straffegjennomføringsloven etter gjeldene rett med å samtale med innsatte som ønsker å samtale med tilsynsrådet. Metoden for å finne svar på forskerspørsmålet er hovedsakelig ved intervju av fem medlemmer fra to regionale tilsynsråd. I tillegg har jeg brukt bakgrunnsmateriale fra sivilombudsmannens rapport om tilsynsrådet fra 2011, samt årsrapportene til tilsynsrådet fra 2013-2015 (se figur 4.1 side 31).

Som teoretisk hjelpemiddel for å løse oppgaven blir det brukt Vedungs 8 punkts prosessevaluering. I oppgaven har man gått gjennom de relevante punktene for å løse oppgaven. Hovedpunktene har vært den historiske innsatsen, altså bakgrunnen til tilsynsrådet. Deretter innsats som kan relateres til praktisk gjennomføring av tilsyn, samt innholdet i saker som kommer til tilsynsrådet fra innsatte ved tilsyn. Implementering er punkt nummer 3 i Vedungs prosess evaluering, her har vi sett på rekruttering, kvalifikasjoner og opplæring av medlemmer av tilsynsrådet og hvilken betydning dette har for å løse forskerspørsmålene i denne undersøkelsen (se figur 3.4 side 28).

## ***6.2 Svar på problemstillingene***

1. Hvordan fungerer de regionale tilsynsrådene i praksis?
2. Hvordan kan eventuelle forskjeller mellom regionene når det gjelder utøvelsen av tilsyn forklares?

I første spørsmål er et deskriptivt svar nødvendig, i kapittel 5 har det blitt beskrevet hvordan de 2 casene praktiserer tilsyn. Denne deskriptive problemstilling er nødvendig for å få belyst problemstilling 2 om hvordan en eventuell forskjell mellom tilsynene kan forklares. Det man ser er at det er mange likheter ved tilsyn, de fleste har møte med ledelsen og ingen bruker å føre uanmeldte tilsyn. Det er flere punkter som er ulikt mellom casene, for eksempel hvordan tilbakemelding til de innsatte blitt gitt på saker de har fremmet for tilsynsrådet. Antall tilsyn spriker også, samt begrunnelsen av hvorfor det er slik. Det er forskjell på hvordan tilsynsrådet opererer innad med de innsatte, noen går en runde i fengslet, andre gjør ikke det. Det som kommer frem som et viktig moment er at forskjellen er ikke bare mellom casene, men også innad i casene. For å finne svar på grunnen til forskjeller går vi til problemstilling 2. Hvordan kan denne forskjellen forklares?



Oppgaven startet med den historiske bakgrunnen til straffegjennomføringen i Norge. Ved revisjon av fengselsloven av 1958, kom det frem argumenter både for og mot å beholde tilsynsrådet. Selv om departementet valgte å fortsette med tilsynsrådet i den opprinnelige form fra fengselsloven av 1958, er det vanskelig å lese hvor godt forankret dette er innad hos beslutningstakerne, om det er uvilje mot tilsynsrådet eller ikke. Det som kan nevnes er manglende tilbakemelding fra beslutningstakerne, vedrørende høringen fra 2013 og årsrapportene fra tilsynsrådet.

Når det gjelder rekruttering har vi sett i oppgaven at fylkesmannen i fylkene til case 1 har rekruttert medlemmer som ikke nødvendigvis har stor kunnskap og erfaring innenfor tema som kriminalomsorgen håndterer. Det står i retningslinjene at rådet skal bestå mest mulig av ulike yrkesgrupper. I case 2 har rekrutteringen vært rettet mer mot jurister med erfaring innenfor tema. Det betyr at opplæring blir mer viktig for case 1, enn for medlemmer i case 2. Når det er sagt er opplæringen i begge casene kompetanseoverføring fra tidligere medlemmer som igjen har fått opplæring av tidligere medlemmer. Her er det stor fare for ”kulturdannelse”, da mandatet er uklart og har stort tolkningsrom, noe samtlige informanter mener. Dette er også noe sivilombudsmannen tok opp i rapporten fra 2011. Det blir opp til hvert enkelt medlem hvor mye innsats de vil legge ned, og hvor engasjert medlemmet er i vervet. Det kan resultere i stort personlig preg på tilsynene i fengslene. Her kan man finne grunnen til variasjon mellom regionene, men også innad i regionen. Case 1 har årlig samling med kriminalomsorgen i regionen, case 2 har samling uten kriminalomsorgen i regionen. Informantene i begge casene mener de får for dårlig opplæring. Det er gjengitt i årsrapportene og sivilombudsmannen har også dette som ett punkt i sin rapport. På bakgrunn av dette kan det se ut til at opplæringen ikke er tilfredsstillende og siden kompetanseoverføring skjer mellom medlemmene i de forskjellige fengslene, er det naturlig at det blir ulik praksis. Informantene forteller også at de ikke har kunnskap om andre tilsynsråd i andre regioner, annet enn at de har lest årsrapportene. De har ingen å sammenligne seg med, og med tanke på at årsrapportene har ulik detaljeringsgrad og utforming er det ikke nødvendigvis lett å lese seg til praksis hos andre regioner. Så kan man si at ulike fengsler trenger ulike tilsyn og kanskje det til en viss grad er naturlig med ulikheter. Men en samlet nasjonal opplæring og en instruks for tilsynsrådet er en nødvendighet for å betrygge rettsikkerheten til de innsatte, som er en av de fem hovedpilarene i straffegjennomføringen i dag.

Hvis ikke kan det bli en sannhet at tilsynsrådet er og blir en klagemur mer enn en reel beskytter for rettsikkerheten til de innsatte i norske fengsler.

### ***6.3 Refleksjon om implikasjon, policy utvikling***

Både tilsynsrådene og sivilombudsmannen sitter med mye kunnskap om tilsynsrådet. De har mye å bidra med i en eventuell prosess for videre utvikling. Etter høringen i 2013 er det også kommet inn innspill på videre drift av tilsynsrådet. Beslutningstakerne sitter med mye informasjon vedrørende tilsynsrådet, men hittil har de ikke brukt denne kunnskapen for å videreutvikle tilsynsrådet, som trenger både mer tygde og klarere retningslinjer. Behovet for forbedring på flere punkter kommer frem fra både informanter, årsrapporter og sivilombudsmannen.

Mulige alternativer til dagens tilsynsråd kunne vært et profesjonelt tilsyn som for eksempel helsetilsynet, de er en overordnet statlig tilsynsmyndighet. I slikt tilfelle måtte tilsynsrådet fått utvidet sitt mandat til å innlemme undersøkelse uten samtykke av innsatte, samt systemrevisjon, eventuelt klagebehandling. Det ville blitt et større og tyngre apparat, men mest sannsynlig mer effektivt og med større resultater enn dagens system. Det som samtlige informanter mener er viktig er den nære og kontinuerlige kontakten med de innsatte, dette er viktig å beholde om det blir et større og tyngre tilsynsorgan.

Man kan også se for seg organisasjoner som fører tilsyn med kriminalomsorgen. Det ville ikke være første gang at staten bruker private eller organisasjoner til statlige arbeidsoppgaver. Vi kan se til Utlendingsdirektoratet (UDI), de bruker i dag International organization for Migration (IOM) til å håndtere frivillig retur av asylsøkere. IOM både informerer, tar i mot søknader til frivillig retur og organiserer returen til hjemlandet for de som ønsker å reise hjem. Kan dette være et alternativ til tilsynsrådet? En organisasjon som tar på seg oppgaven med å føre tilsyn i norske fengsler?

Amnesty er verdens største menneskerettighetsorganisasjon. De etterforsker og avslører brudd på menneskerettigheter. Amnesty aksjonerer for enkeltmennesker, og for å skape varige endringer. De underviser og driver informasjonsarbeid for å fremme menneskerettigheter (amnesty.no 2017). Kunne Amnesty tatt oppdraget å føre tilsyn med kriminalomsorgen?

Lekfolkprinsippet er et godt prinsipp slik det fungerer i dag, men skal det ha en fremtid innen kriminalomsorgen er det flere ting som må på plass. Det første er grundig opplæring, klar instruks og harmonisering av tilsyn nasjonalt. Det kunne med fordel blitt adskilt fra kriminalomsorgen, det kan virke ulogisk at tilsynsrådets budsjetter fastsettes av kriminalomsorgen, spesielt når de har kommet med signaler om å ha mindre tilsyn grunnet smale økonomiske rammer. Når tilsynsrådet bare kan snakke med innsatte som selv ønsker

det, og ikke kan fremme saker for andre, kan dette være problematisk. Muligheten er tilstede for at det sitter innsatte i norske fengsler som ikke tør å kontakte tilsynsrådet, eller grunnet språkproblemer ikke skjønner hva samtykke eller hva et tilsynsråd er. Her er det potensielt mennesker som kunne ha fått hjelp gjennom tilsynsrådet som ikke får det. Er rettsikkerheten ivaretatt godt nok for dem?

## Litteraturliste

Dalland, O. (2007) *Metode og oppgaveskriving for studenter*. 4. utg. Oslo, Gyldendal akademisk.

Halvorsen, A. et al. (2013) *Evaluering : tradisjoner, praksis, mangfold*. Bergen, Fagbokforl.

Kriminalomsorgsmelding. (2008) *Straff som virker : mindre kriminalitet - tryggere samfunn : kriminalomsorgsmelding*. Oslo, Justis- og politidepartementet.

Lindøe, P., Kringen, J. & Braut, G. S. (2015) *Risiko og tilsyn : risikostyring og rettslig regulering*. 2. utg. Oslo, Universitetsforl.

Nilssen, V. L. (2012) *Analyse i kvalitative studier : den skrivende forskeren*. Oslo, Universitetsforl.

Repstad, P. (2009) Mellom nærhet og distanse - enda en gang. I. Kristiansand, Høyskoleforl., 2009, s. 306-314.

Schaanning, E. (2007) *Menneskelaboratoriet : Botsfengslets historie*. Oslo, Scandinavian Academic Press.

Simonsen, B. (2009) Er det ikke egentlig det du mener? Farer som truer den etnografiske forskeren. I. Kristiansand, Høyskoleforl., 2009, s. 208-214.

Strand, T. (2007) *Ledelse, organisasjon og kultur*. 2. utg. Bergen, Fagbokforl.

Tjora, A. H. (2012) *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. 2. utg. Oslo, Gyldendal akademisk.

Vedung, E. (1998) *Utvärdering i politik och förvaltning*. 2. uppl. Lund, Studentlitteratur.

Online:

Amnesty (2017)

<https://www.amnesty.no/om-amnesty/vår-visjon>

Lastet ned 04.11.17

Beredskapsdepartementet, J.-o. (2016) Tildelingsbrev for 2016 - Kriminalomsorgdepartementet (KDI).

<https://www.regjeringen.no/contentassets/23751a30c2a24f23ac8f646973dc9bf4/2016/kdi.pdf>

Lastet ned 04.11.17

forskningsdata, N. s. f. (2017) Forvaltningsdatabasen.

<http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/13649/endringshistorie>

Lastet ned 04.11.17

komiteene, De norske forskningsetiske (2017) Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi.

<https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/Samfunnsvitenskap-jus-og-humaniora/>

Lastet ned 13.11.17

Kriminalomsorgen. (2017a) Europarådet ministerkomiteen.

<http://www.kriminalomsorgen.no/getfile.php/292935.823.dtccdvcyvf/europeiske%20fengselsreglene.pdf>

Lastet ned 04.11.17

Kriminalomsorgen. (2017b) Organisering.

<http://www.kriminalomsorgen.no/organisering.237901.no.html>

Lastet ned 04.11.17

Lovdata. (1962) Lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen (sivilombudsmannsloven).

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1962-06-22-8?q=sivilombudsmannen>

Lastet ned 13.11.17

politidepartement, Det kongelige justis-og. (2000) Ot.prp.nr.5 ( 2000 - 2001) Om lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven).

[https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-5-2000-2001-/id162307/?q=Ot.prp.nr.5%20\(%202000%20-%202001\)%20om%20lov%20om%20gjennomføring%20av%20straff](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-5-2000-2001-/id162307/?q=Ot.prp.nr.5%20(%202000%20-%202001)%20om%20lov%20om%20gjennomføring%20av%20straff)

Lastet ned 04.11.17

politidepartement, Det kongelige justis-og. (2008) St. meld. nr. 37 (2007 - 2008) Straff som virker - mindre kriminalitet - tryggere samfunn (kriminalomsorgmelding).

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-37-2007-2008-/id527624/>

Lastet ned 04.11.17

Regjeringen.no. (2002) Retningslinjer til straffegjennomføring.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-til-straffegjennomforing/id107080/?q=retningslinjer%20til%20straffegjennomforingsloven>

Lastet ned 04.11.17

Riksrevisjonen. (2014) Riksrevisjonens undersøkelse av statlig tilsynsvirksomhet.

<https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/StatligTilsyn.aspx>

Lastet ned 04.11.17

Riksrevisjonen. (2017) Om riksrevisjonen.

<https://www.riksrevisjonen.no/OmRiksrevisjonen/Sider/OmRiksrevisjonen.aspx>

Lastet ned 04.11.17

Sivilombudsmannen.no. (2017) Forsiden - Sivilombudsmannen.

<https://www.sivilombudsmannen.no>

Lastet ned 04.11.17

Sivilombudsmannen.no. (2011) Tilsynsrådene innen kriminalomsorgen.

<https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/undersokelse-av-tilsynsradsordningen-i-kriminalomsorgen/>

Lastet ned 04.11.17

Statskonsult. (2000) Notat 2000:8 - Organisering av statlige tilsyn i Norge.

<https://www.difi.no/sites/difino/files/n2000-08.pdf>

Lastet ned 13.11.17