

Straff, risiko og omdømme: En sammenliknende analyse av kriminalomsorgens strategidokumenter

Kristian Mjåland

kristian.mjaland@uia.no

Førsteamanuensis, Institutt for sosiologi og sosialt arbeid, Universitetet i Agder

Thomas Ugelvik

thomas.ugelvik@jus.uio.no

Professor, Institutt for kriminologi og rettssosiologi, Universitetet i Oslo

Kriminalomsorgen har ansvar for å gjennomføre straffene som domstolene foreskriver, med unntak av de rene pengestraffene. I denne artikkelen utsetter vi kriminalomsorgens ferske virksomhetsstrategi for kritisk nærlesning. Utgangspunktet vårt er spenningen som oppstår når en offentlig etat som er relativt usynlig, går aktivt ut og forsøker å formidle sine målsetninger og selvforståelse. Vi sammenlikner strategiteksten med to slike tekster kriminalomsorgen har publisert tidligere, i henholdsvis 2004 og 2014, og analyserer alle tre i lys av de siste to tiårs straffepolitiske hovedlinjer og fokusskifter.

The Correctional Service is responsible for carrying out the penal sanctions meted out by the Courts, with the exception of monetary sanctions. In this paper, we analyse the Correctional Service's recently published corporate strategy. Our point of departure is the tension that arises when a relatively 'invisible' government agency tries to communicate its aspirations and self-understanding to a broader audience. We compare this text with two other similar strategy texts previously published in 2004 and 2014, and analyse all three texts in light of the main tendencies and shifts in penal policy over the last two decades.

Innledning: Usynlighet og omdømmebygging

Som det siste leddet i straffesakskjeden er kriminalomsorgen på mange måter mindre synlig enn politiet og domstolene, både i det offentlige ordskiftet og i nyhetsmedias og populærkulturens fremstillinger av kriminalitet, skyld og straff. Etaten forvalter sine ansvarsområder stort sett i det skjulte, bak tykke fengelsmurer og i lukkede friomsorgskontor. Spesielt interesserte kan selvsagt søke innsikt i straffens praktiske gjennomføring gjennom for eksempel offentlig tilgjengelige tilsynsrapporter eller forskningsartikler, men det store volumet av straffegjennomføring foregår uten tilskuere.

Dette har vært et karakteristisk trekk ved moderne straffegjennomføring siden fengselsstraffens tok over for førmoderne kroppsstraffer, hvor straffens rolle som en slags teaterforestilling var sentral (Foucault 1999). Der straffens offentlige pinsler tidligere var ment å skulle kommunisere for tilskuerne hva den som våget å utfordre kongemaktens lover kunne vente seg, ble straffegjennomføringen i og med modernitetens gjennombrudd et privat anliggende mellom staten og den straffede. Satt på spissen har man gått fra bøddelens forestilling på byens torg til dagens kriminalomsorg hvor domfelte gjemmes bort i fengsel, eller i eget hjem med fotlenke rundt ankelen.

En annen grunn til kriminalomsorgens relative usynlighet er at nyhetsmedias og populærkulturens narrative konvensjoner i noen grad overlapper (Jewkes 2011; Cere, Jewkes og Ugelvik 2014). I begge tilfeller vil politiets arbeid med å etterforske og oppklare kriminalitet være godt tilpasset den foretrukne spenningsoppbyggingen. Domstolens arbeid og konklusjon kommer deretter som et nødvendig narrativt punktum som utløser spenningen. At lovbryteren fakes og får sin straff er slik sett nødvendig for en vellykket kriminalfortelling, men hvordan straffen så gjennomføres faller i de fleste tilfeller utenfor etablerte narrative skjemaer. Som regel får kriminalomsorgen først medieoppmerksomhet når noe har gått alvorlig galt.

Med dette som bakteppe fremstår det som desto viktigere å lytte oppmerksomt når kriminalomsorgen selv aktivt går ut i offentligheten og forsøker å formidle sitt syn på hvordan straff bør gjennomføres. Det har de nylig gjort, ved offentliggjøringen av *Virksomhetsstrategi for kriminalomsorgen 2021-2026* (Kriminalomsorgen 2021). Det er denne teksten vi ønsker å gjøre til gjenstand for en kritisk nærlesning i denne artikkelen. Utgangspunktet vårt er spenningen som oppstår når en offentlig etat som på mange måter er relativt usynlig, går aktivt ut og forsøker å formidle sine målsetninger og selvforståelse. Hvordan ønsker kriminalomsorgen selv å fremstå i en slik kondensert beskrivelse av målene for egen virksomhet? Hvilke sider ved virksomheten løftes

frem, og hvilke havner i bakgrunnen? I denne artikkelen sammenligner vi denne nye virksomhetsstrategien med to andre strategitekster som etaten har publisert tidligere, og vi ser alle tre tekster i lys av de siste to tiårs sentrale straffepolitiske hovedlinjer og fokusskifter.

[Straffepolitisk kontekst](#)

Det første strategidokumentet vi tar for oss – *Strategi for faglig virksomhet 2004-2007* (Kriminalomsorgen 2004; heretter Strategi 1) – ble utarbeidet mens Odd Einar Dørum (V) var justisminister. Dette dokumentet, som på folkemunne ble hetende fagstrategien, fikk levetid langt utover det forfatterne opprinnelig må ha sett for seg, og ble først avløst i 2014 da oppfølgeren, *Virksomhetsstrategi 2014-2018* (Kriminalomsorgen 2014; heretter Strategi 2) ble publisert. På denne tiden var Anders Anundsen (FrP) justisminister. Strategi 2 ble så avløst i februar i år, med Monica Mæland (H) i ministerstolen, da *Virksomhetsstrategi for kriminalomsorgen 2021-2026* (heretter Strategi 3) ble lansert.

I denne perioden har intet mindre enn ni justisministre hatt det overordnede politiske ansvaret for kriminalomsorgen, og det har skjedd store endringer på straffegjennomføringsfeltet. Noen av disse endringene har gått i det man kan kalle repressiv retning. Blant annet har det vært betydelige straffeskjerpelser for volds- og seksuallovbrudd i perioden som har bidratt til at flere domfelte soner lengre fengselsdommer (Lappi-Seppälä 2020). Budsjettkuttene som har rammet kriminalomsorgen og andre offentlige etater som følge av avbyråkratiseringsreformens ostepølvekutt har, ifølge mange ansatte i kriminalomsorgen, også ført til mindre rehabiliterende innhold under straffegjennomføring (se for eksempel NTB 2019).

Andre endringer kan sies å ha dratt straffepolitikken i mer progressiv eller liberal retning. Antallet innsatte i norske fengsler var lenge i stabil økning, men har i de siste årene igjen minket. Noe av nedgangen den aller siste tiden kan nok tilskrives tilpasninger til Covid-19-pandemien, men nedgangen hadde begynt allerede før viruset gjorde seg gjeldende i 2020. Antallet mennesker som i løpet av et år må tilbringe tid i et fengsel har også gått betydelig ned. Noen nøkkeltall er samlet i tabellen under.

Tabell 1

Årstall	Innsatte- befolkningen på en bestemt dag	Fengselsrate (innsatte per 100 000 innbyggere)	Nyinnsettelse gjennom hele året
2000	2 548	57	
2002	2 832	62	
2004	3 028	66	
2006	3 250	70	12 078
2008	3 387	71	12 648
2010	3 624	74	11 678
2012	3 591	72	10 306
2014	3 717	72	8 926
2016	3 850	73	9 808
2018	3 425	65	7 248
2021	2 905	54	

Kilder: Innsattebefolkning og fengselsrate hentet fra World Prison Brief (prisonstudies.org), nyinnsettelse hentet fra kriminalomsorgens årsrapporter, publisert på kriminalomsorgen.no

Utviklingen må forstås i sammenheng med den omfattende økningen i straffegjennomføring i samfunnet, særlig i bruken av hjemmesoning med elektronisk fotlenke. Svært mange av dem som tidligere sonet korte fengselsdommer kan nå sone hele fengselsstraffen sin hjemme. Resultatet er at de som faktisk må sone straffen i fengsel, i gjennomsnitt sitter der lenger enn før. Sammen med straffeskjerpelsene for volds- og seksuallovbrudd, bidrar dette til en dreining av fangebefolkningen generelt i retning av mer alvorlig kriminalitet og lengre dommer. Kort sagt: Mindre inngripende straff utenfor fengsel for mange, men lengre fengselsopphold med mindre rehabilitering for noen.

Et annet kjennetegn ved perioden er at flere av disse store endringene, og de politiske initiativene som har drevet dem frem, har foregått uten omfattende offentlig diskusjon. Det er karakteristisk for norsk politisk offentlighet at selv store straffepolitiske retningsskifter, som de siste års store satsing på hjemmesoning, kan gjennomføres uten at det gir store utslag i det offentlige ordskiftet.

Fra fag- til virksomhetsstrategi

Før vi tar for oss innholdet i de tre strategidokumentene vil vi kort beskrive hva slags type tekster dette er, og hvordan de visuelt er utformet (Johannessen mfl. 2018). Når det gjelder uttrykk og layout har det skjedd store endringer underveis. Strategi 1 var uttrykksmessig en lite komplisert

tekst. Den besto av svart tekst på hvit bakgrunn med enkelte innslag av røde overskrifter. De drøye 6000 ordene ble fordelt over 23 tekstsider. Da Strategi 2 kom, var den betydelig kortere. Her nøyde man seg med 11 tekstsider, samtidig som man fant plass til ni tegnede illustrasjoner og et fotografi av daværende direktør i Kriminalomsorgsdirektoratet Marianne Vollan, for anledningen stilt opp utendørs og iført turkis sivil jakke. Illustrasjonene ser håndtegnet ut og har et noe naivistisk og hjemmelaget preg. De skal typisk illustrere en relevant abstrakt idé – her finnes for eksempel en tegning av en uniformert betjent som sammen med tre andre sivilklede samarbeidspartnere plasserer store tannhjul sammen så de utgjør et helhetlig velfungerende maskineri. Med litt fantasi kan man her se det nære forvaltningssamarbeidet mellom kriminalomsorgen og ulike velferdsstatlige samarbeidspartnere uttrykt billedlig.

Den nye Strategi 3 har enda flere bilder. Vi teller 11 illustrasjonsbilder hvorav fem ser ut til å være fotografier av ulike sider av virksomheten – her finnes blant annet bilder av et bugnende planteutsalg, en elektronisk fotlenke for hjemmesoning under påsetting, og et portrett av nåværende direktør for Kriminalomsorgsdirektoratet Lise Sannerud iført etatens blå uniform. Resten av bildene er mer eller mindre velvalgte *stock photos*. I tillegg finner vi hele 15 forklarende figurer og tabeller fordelt på de totalt 32 sidene. Uttrykket er på godt og vondt mer profesjonelt og polert enn i de to tidligere strategitekstene. Resultatet er at Strategi 3, med mange illustrasjoner og ganske få ord, snarere enn egentlig å gi inntrykk av å være en enhetlig tekst, ofte fremstår som en slags ukommentert powerpoint-presentasjon.

De tre tekstene deler samme utgangspunkt: Alle uttrykker at målet med det respektive strategidokumentet er at teksten skal være et styringsverktøy som skal gi retning til det hverdagslige arbeidet med å videreutvikle kriminalomsorgens virksomhet. Alle tre har som uttrykt formål om å si noe om hva kriminalomsorgen ønsker å være i fremtiden. De understreker også alle at etaten er i rask endring og at det er viktig at visjoner og strategier også er dynamiske.

Men det er også en rekke interessante forskjeller mellom de tre dokumentene. Strategitekstene vektlegger alle noen sider ved etatens virksomhet på bekostning av andre. Fra et diskursteoretisk perspektiv er det tre ulike «kriminalomsorger» som blir til i og med de tre strategitekstene (Johannessen mfl. 2018). Inspirert av en pragmatisk diskursanalytisk tilnærming (Johannessen, mfl., 2018) skal vi se særlig nøye på fem temaer hvor vi mener å kunne observere interessante endringer og fokusskifter: (1) ambisjonsnivået for kriminalomsorgen, (2) forskningens plass (3) straffegjennomføringssystemets kapasitet, (4) fokus på risiko og (5) betydningen av etatens omdømme. Til slutt retter vi blikket fremover: Hvordan kan vi forstå kriminalomsorgens

fremtidsvisjoner i den nye virksomhetsstrategien, og hvilke konsekvenser vil den kunne få for morgendagens kriminalomsorg?

Ambisjonsnivå

Grunnleggende sett vil et strategidokument alltid være fremtidsrettet. Strategier konkretiserer fremtidige mål en virksomhet skal jobbe mot. Hvor ligger kriminalomsorgens ambisjonsnivå i de tre strategiene? Strategi 1 var svært ambisiøs på etatens vegne. Der ble det slått fast at:

målet for vår faglige virksomhet er en straffedømt som når dommen er sonet, er stoff-fri (eller har kontroll over sitt stoffbruk); har et passende sted å bo; kan lese, skrive og regne; har en sjanse på arbeidsmarkedet; kan forholde seg til familie, venner og samfunnet for øvrig; evner å søke hjelp for problemer som måtte oppstå etter løslatelsen; og kan leve uavhengig (s. 4).

Når man vet hvor store levekårsutfordringer fangebefolkningen har, og hvor kort tid de fleste innsatte faktisk tilbringer i fengsel, er det fristende å beskrive Strategi 1 som *overambisiøs*. I tillegg gjorde Strategi 1 kriminalomsorgens måloppnåelse avhengig av andre etater og systemer som helsevesen og skolesystem. Her satte man altså mål som etaten i mange konkrete tilfeller umulig kunne nå, og i alle fall ikke alene.

Strategi 2 var langt mer nøktern i sin beskrivelse av hva kriminalomsorgen kan gjøre for de domfelte. Her var det overordnede målet at domfelte skulle velge et lovlydig liv etter gjennomført straff, men det var i liten grad spesifisert hvilke delmål som måtte oppfylles for at dette skulle kunne skje. Under overskriften «For en sikker og målrettet straffegjennomføring» er for eksempel det første målet at «Vi samhandler med den domfelte i det systematiske endringsarbeidet» (s. 4). Det er i det hele tatt vanskelig å se mer presist akkurat hva kriminalomsorgen skal gjøre for å omskape de domfelte til lovlydige borgere, utover henvisninger til bedre samarbeid, informasjonsflyt og gode avtaler med andre relevante etater. Med Strategi 1 friskt i minne er det nærliggende å beskrive Strategi 2 som relativt *uambisiøs*, særlig i spørsmålet om fengselet som forbedringsinstitusjon.

I den nyeste strategien er kriminalomsorgens ambisjonsnivå igjen betraktelig hevet. Tydeligst kommer det til uttrykk i en reformulering av kriminalomsorgens grunnvisjon. Mens den tidligere visjonen var «Aktiv kriminalomsorg – tryggere samfunn», er den nye visjonen tydeliggjort og spisset til «Straff som endrer». I hovedsak er det de straffedømte dette angår – formålet med

straffegjennomføringen er at domfelte skal settes i stand til å gjøre en egeninnsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster – men visjonsformuleringen spiller også på etatens eget behov for å være i kontinuerlig utvikling. Den nyeste strategien er også langt mer presis i hvordan den ser for seg at straff skal endre: Straffegjennomføringen skal være fremtidsrettet med «god tilbakeføring, lavere tilbakefall og domfelte som tar ansvar», det skal være «høy grad av brukermedvirkning» hvor det inngås «forpliktende avtaler med domfelte», og straffen skal ha «meningsfylt innhold og progresjon tilpasset den enkelte domfelte» (s. 19). Vi ser derfor her en kriminalomsorg som tydeligere enn på lenge ønsker å gjøre noe *for og med* de straffedømte. Samtidig er ambisjonene betraktelig lavere (og mer realistiske, vil mange si) enn de var i Strategi 1.

Forskningens plass

Som for alle andre offentlige virksomheter, er kunnskap et sentralt tema for kriminalomsorgen. Kunnskapens plass og betydning, og dens produksjon og institusjonelle forankring, varierer imidlertid betydelig mellom de tre strategitekstene. I Strategi 1 ble kriminalomsorgen presentert som en kunnskapsstyrt virksomhet. Allerede i forordet var man opptatt av å understreke at kriminalomsorgen måtte strebe etter å ta opp i seg og inkludere de nyeste forskningsresultatene fra feltet. Etatens kunnskapsgrunnlag skulle hentes fra norsk og ikke minst internasjonal forskning. Selve ordet «forskning», inkludert sammensatte ord der «forskning» inngår (som «forskningsbasert» og «forskningsmiljø») kan gjenfinnes 21 ganger, eller nesten én gang per side. Staten skulle knytte kontakter til og opprette samarbeid med relevante akademiske fagmiljøer. Men man skulle også utvikle forskningsbasert kunnskap selv, innad i etaten. Såkalte effektstudier – studier av hva som «virker» i arbeidet med å få domfelte til å endre atferd – og forskningsbasert evaluering av egne tiltak ble løftet frem som særlig viktig for etaten.

Dette fokuset på forskning falt nesten fullstendig bort i Strategi 2. Rett nok ble kunnskap også her trukket frem som viktig, men ordet «forskning» dukket faktisk ikke opp en eneste gang.

Kriminalomsorgen skulle selvsagt fremdeles være kunnskapsbasert, men hvor kunnskap kommer fra, sto det altså lite eller ingenting om.

I Strategi 3 er forskningen tilbake, om enn i vesentlig mindre omfang enn i strategi 1. Vektleggingen er også mer ensidig. Bruk av forskning for å nå etatens mål anerkjennes som viktig, men her er forskning noe etaten skal produsere selv. Kriminalomsorgens eget internforskningsmiljø – forskningsavdelingen ved Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter KRUS – skal være «ledende» (s. 29). Kriminalomsorgens forskere skal utvikle relevant kunnskap som så skal settes i

arbeid ute i fengslene og ved friomsorgskontorene. Det står ingenting i strategi 3 om samarbeid med eksterne akademiske miljøer; det kan virke som om kriminalomsorgen heretter skal være selvforsynt på dette området.

Kapasitet

Dimensjonering og kapasitet er et strategitema som har kommet inn for fullt underveis i perioden. I Strategi 1 er temaet underforstått. Dimensjonering og kapasitet var selvsagt noe som etaten drev med den gangen også, men temaene ble ikke sett som prekære eller politisk viktige nok til å inkluderes i fagstrategien fra 2004.

Dermed blir kontrasten mellom Strategi 2 og Strategi 3 desto tydeligere. I førstnevnte er kapasitet og dimensjonering et sentralt tema. Det understrekes at «tilstrekkelig og riktig kapasitet til å iverksette rask straffegjennomføring og varetekt» er en forutsetning for å ivareta «samfunnets behov for trygghet» (s. 5). For å få en riktigere dimensjoneringen slår Strategi 2 fast at eksisterende fengselsbygg må opprustes, det skal utarbeides en fremtidsrettet standard for bygg og anlegg, og det skal etableres flere midlertidige og permanente fengselsplasser. Strategi 2 prioriterte slik sett kapasitet over kvalitet, og dimensjonering over innhold: Den brukte mer plass på å få frem at fengselskapasiteten skulle øke enn at kvaliteten i straffegjennomføringen skulle bli bedre. Det store politiske temaet i denne perioden var en uholdbart lang soningskø, og førsteprioritet var å redusere denne ved å leie, utvide og bygge fengselsplasser (Meld. St. 12 (2014-2015)). Det var også rundt denne tiden at norsk kriminalomsorg begynte å leie soningsplasser i Nederland, igjen av kapasitetsgrunner.

I den ferske strategien er kapasitet og dimensjonering et mer nedtonet tema. De få stedene hvor dette berøres i dokumentet handler det i liten grad om å øke kapasitet, men snarere om å gjøre ressurs- og kapasitetsutnyttelsen mer *fleksibel*. Det er slik en nærmest omvendt prioritering som preger den nye strategien: Kvalitet fremfor kapasitet og innhold fremfor volum. Et interessant spørsmål er hvordan man skal tolke dette skiftet. Er den nye prioriteringen av kvalitet og innhold rett og slett et uttrykk for at kapasiteten i kriminalomsorgen nå er god nok? Eller er dette også et uttrykk for en ideologisk dreining, eller i det minste en korrigerings, hvor det fremover skal handle mer om innholdet i enn mengden av straff?

Risiko

En sterk internasjonal trend i straffegjennomføringsfeltet de siste tiårene har vært innføringen av standardiserte risikokartleggingsverktøy. Slike kartleggingsverktøy benyttes for å vurdere hvor stor risiko den enkelte domfelte utgjør, både under og etter soning. Resultatet av risikokartleggingen brukes til flere formål, blant annet for å vurdere hvor strenge sikkerhetstiltak fangene bør sone under, hvorvidt og hva slags type «behandling» som bør tilbys og når det er trygt nok å anbefale løslatelse. Risikokartlegging har vært sterkt kritisert, også her i Norge, særlig da kriminalomsorgen gjorde et forsøk på å få implementert det britiske OASys-verktøyet midt på 2000-tallet (Giertsen 2006; Strand 2006). Kritikken har blant annet handlet om at risikokartlegginger representerer et reduksjonistisk menneskesyn, at slike kartlegginger lover langt mer enn de kan holde når det gjelder evnen til å forutsi fremtidig fare og, kanskje mest grunnleggende, at de representerer en type tenkning som individualiserer kriminalitetens årsaker. Kritikken var vellykket, i den forstand at de standardiserte risikovurderingsverktøyene som har fått en helt sentral plass i mange andre land, ikke fikk det samme gjennomslaget i norsk kriminalomsorg, hvor risikovurderinger fremdeles i hovedsak er mer skjønnsbaserte og «kliniske» enn automatiserte og «aktuariske» (Feeley og Simon 1992).

Interessant er det derfor at de to siste strategiene er preget av et gradvis mer offensivt fokus på temaet risiko og risikokartlegging. I Strategi 2 foreslås det å ta i bruk «systematisk og enhetlig risiko- og behovskartlegging av den domfelte» (s. 3), som et av flere tiltak for å styrke sikkerhetsarbeidet i kriminalomsorgen. Dette er for så vidt innført, ettersom kartleggingsverktøyet BRIK (Behovs- og ressurskartlegging i kriminalomsorgen), som er utviklet av kriminalomsorgen selv, nå er i bruk i norske fengsler og ved friomsorgskontorene. BRIK er imidlertid et *frivillig* tilbud til domfelte, og et verktøy som vektlegger de domfeltes styrker (hva de har behov for) i større grad enn deres svakheter (hvilken risiko de utgjør).

I Strategi 3 har risiko fått en mer fremtredende plass, og kartlegging av domfeltes risiko trekkes her frem både som et tiltak for en bedre rehabilitering («lavere tilbakefall») og for å skape økt trygghet og sikkerhet, for både samfunnet og domfelte. Frivilligheten som i dag er grunnleggende for bruken av BRIK ser ut til å være under press, da Strategi 3 slår fast som et delmål at «Vi kartlegger *alle* domfelte i forhold til behov, ressurser og risiko» (vår utheving, s. 23). Videre er betoningen av behov utelatt når strategien knytter kartlegging til sikkerhetsarbeidet: Det første tiltaket som beskrives for å oppnå trygghet og sikkerhet for samfunnet er «differensierte risikovurderinger», og for å oppnå trygghet og sikkerhet for domfelte skal det benyttes «risikokartleggingsverktøy» (begge s. 25).

Ettersom den nyeste strategien er skrevet i et knapt språk med hyppig bruk av kulepunkter er det vrient å få helt grep om hvilken rolle risikokartlegging vil få i årene fremover. Dersom vi legger til grunn at strategidokumentene forteller noe om kriminalomsorgens prioriteringer, er det uansett mye som tyder på at standardiserte risikokartlegginger er tenkt å få et større gjennomslag i morgendagens kriminalomsorg.

Omdømme

Om kriminalomsorgen er den mest usynlige av straffesakskjedens aktører, kan offentliggjøringen av en ny virksomhetsstrategi i seg selv forstås som et forsøk på å bryte stillheten. Det er en handling som avkrever oppmerksomhet – en virksomhetsstrategi er en tekst som er stilet til og ønsker seg et publikum. Fra dette perspektivet, og med våre innledende betraktninger om kriminalomsorgens relative usynlighet i bakhodet, er det spesielt interessant at etatens eget omdømme er et annet tema som har blitt tatt inn i etatens strategiarbeid underveis i perioden. Strategi 2 innførte for første gang omdømmet som et selvstendig mål for virksomheten. Dette har blitt betydelig videreutviklet og forsterket i Strategi 3. Etatens omdømme er nå løftet frem som ett av de fem strategiske hovedområdene.

Kriminalomsorgens omdømme beskrives som noe som skal skapes og oppnås ved hjelp av tillit, troverdighet og åpenhet, ved å være en tydelig samfunnsaktør og ved å benytte moderne kommunikasjonsplattformer. Men dette har også en instrumentell og strategisk side: Et godt omdømme vil gjøre kriminalomsorgen til en attraktiv arbeidsplass, hvor man lykkes med å tiltrekke seg de beste kandidatene. Det er nærliggende å tenke at selve den visuelle utformingen av den ferske strategien er tenkt som et ledd i den forsterkede satsningen på omdømmebygging: Et profesjonelt og polert visuelt uttrykk skal skape et inntrykk av en moderne, dynamisk og fremtidsrettet kriminalomsorg.

Kriminalomsorgens sterkere betoning av sitt omdømme føyer seg inn i en større trend hvor offentlige virksomheter blir mer opptatt av hvordan de fremstår (Busuioc og Lodge 2016; Whitty 2011). Fra et organisasjonsteoretisk perspektiv kan man derfor tenke seg kriminalomsorgens sterkere omdømmeorientering som utslag av motesvingninger: Man tilpasser seg rådende ideer om hvordan en fremtidsrettet offentlig organisasjon skal være og fremstå (Røvik 2007). I et politisk perspektiv kan man tenke seg at strategisk omdømmebygging handler om kamp om ressurser. I skrivende stund er langspurten frem mot stortingsvalget høsten 2021 i gang, og så langt ser det, som vanlig, ut til at verken velgere eller folkevalgte virker å være nevneverdig interesserte i kriminalomsorg som

politikkområde. Et uuttalt mål med den nye omdømmesatsningen er kanskje å gjøre kriminalomsorgen bedre rustet til å konkurrere om knappe ressurser fra Justis- og beredskapsdepartementet?

En annen mulig fortolkning er at det forsterkede fokuset på etatens omdømme kan ses i lys av en økt politisering og politisk detaljstyring av etaten. Dansk kriminalomsorg har i senere år i økende grad blitt gjenstand for detaljstyring fra politisk hold (Damsa og Smith, under utgivelse). Der justisministeren tidligere har hatt ansvar for store linjer og veivalg, har ministeren nå grepet inn på et mer detaljert nivå i utformingen av rutiner og arbeidsformer på fengselsavdelingene. Dette har hatt et umiskjennelig snev av politisk populisme: Fengselsbetjentes arbeidsformer og rammebetingelser utformes nå også for å fremstå på en bestemt måte for velgerne. Slikt har norske fengselsbetjenter vært forskånet for hittil. Man kan kanskje frykte at det økte fokuset på omdømme er et tegn på at de som arbeider i etaten må venne seg til at jobben de gjør i større grad også skal måles opp mot hva omverdenen (eller «folk flest») synes om den.

Veien mot 2026

Inspirert av et diskursteoretisk perspektiv som undersøker hva tekster *gjør* (Johannessen mfl. 2018), kan vi, gjennom analysene av de tre strategidokumentene, se konturene av tre ulike «kriminalomsorger». Den første var en overambisiøs kriminalomsorg, med tung vektlegging av kunnskap og forskning som virkemidler for å redusere tilbakefall til ny kriminalitet. Den ble så avløst av en langt mindre ambisiøs kriminalomsorg som var mer opptatt av kapasitet enn kvalitet, som fremstod lite interessert i domfeltes endringsprosjekt, og som forsiktig løftet frem betydningen av omdømme og risiko. Den siste kriminalomsorgen tar oss frem til dagens situasjon, gjennom analysen av den ferske virksomhetsstrategien. Her finner vi en offensiv og omdømmeorientert etat, med en spisset visjon om at straff skal endre. Denne kriminalomsorgen ønsker å ta i bruk egenprodusert forskning og nye risikokartleggingsverktøy som sentrale virkemidler for å løse sitt samfunnsoppdrag. Hva blir konsekvensene for morgendagens straffegjennomføring dersom den siste virksomhetsstrategien tar steget fra tekst og diskurs til praktisk og konkret handling? I en avsluttende drøfting, vil vi her peke på og problematisere fire forhold.

For det første vektlegger den nyeste virksomhetsstrategien intern kunnskaps- og forskningsproduksjon. At etaten ser for seg at sitt eget forskningsmiljø skal være ledende, viser en ambisjon på forskningens vegne som kan sies å være positiv. Men strategien kan også leses som at kriminalomsorgen er i ferd med å lukke seg om seg selv når det kommer til kunnskapsproduksjon, og

det vil være uheldig. Forskning på høyt internasjonalt nivå kommer ikke av seg selv. Ikke er den gratis heller. Og helt sentralt: Internasjonalt ledende forskning blir sjelden til i enkeltmiljøer, avsondret fra andre forskningsmiljøer. Internforskning kan heller aldri fullt ut erstatte betydningen av at offentlige etater, slik som kriminalomsorgen, åpner opp for og inngår samarbeid med eksterne akademiske miljøer. Hittil har norsk kriminalomsorg vært svært åpne for å ønske eksterne forskere velkommen. Vi håper at det rendyrkede fokuset på egenprodusert internforskning i Strategi 3 ikke innebærer et retningskifte bort fra dette.

For det andre så er vi bekymret for et tema som *ikke* behandles i den nye virksomhetsstrategien - nemlig rollen til små fengsler med lavere sikkerhet. Slike fengsler har vært en sentral del av den norske kriminalomsorgsmodellen, men de siste årene har flere hundre åpne soningsplasser blitt nedlagt. Forskning viser at slike anstalter oppleves som bedre av fangene (Johnsen og Granheim 2011; Johnsen, Granheim og Helgesen 2011; Mjåland mfl., under utgivelse) og at de kan spille en konstruktiv rolle i tilbakeføringsprosessen (Ugelvik, under utgivelse 2021). En videre nedbygging av små fengsler med lavere sikkerhet vil utgjøre et dramatisk brudd med et av de mest konstruktive elementene i den norske straffegjennomføringstradisjonen.

For det tredje håper vi at strategi 3 ikke innebærer en forskyvning i retning av økt fokus på risiko og obligatoriske og standardiserte kartleggingsverktøy. Internasjonalt er det en omfattende forskningslitteratur som dokumenterer de negative konsekvensene av slike former for risikokartlegging (se for eksempel Crewe 2011; Hannah-Moffat 2005; Warr 2019). Vi tror fangebehandlingen blir dårligere hvis betjentblikket blir for ensidig orientert mot risiko. Det betjentfaglige skjønnet, som står sterkt i Norge, vil lide dersom standardiserte kartleggingsverktøy får en fremtredende plass. En nøkkelinnsikt i fengselsforskningen er at kvaliteten på relasjonen mellom betjent og fange har avgjørende betydning for opplevelsen av soning (Liebling, 2004). Vår egen forskning viser at denne relasjonen er tålig god i de fleste norske fengsler. Ved å innføre standardiserte risikokartleggingsverktøy er det en risiko for at relasjonen mellom betjent og fange blir dårligere.

Til slutt, og i forlengelsen av dette, ønsker vi å problematisere kriminalomsorgens vektlegging av sitt eget omdømme. God kriminalomsorg er ikke nødvendigvis en politisk vintersak. Tilbakeføringsarbeid koster penger, og dette er penger som går til arbeid med folk som mange velgere mener ikke fortjener det. Hvis omdømmet blir for viktig for etaten, kan det hindre tilbakeføringsarbeidet, fordi man blir for redde for brudd og andre uønskede hendelser, og derfor hever sikkerheten over grensen av det som er konstruktivt. Den som gir noen en mulighet, risikerer alltid å bli skuffet. Vi håper

kriminalomsorgen fremdeles tør å ta sjansen på at folk faktisk kan endre seg til det bedre, selv om man aldri kan ha garantier. Vi håper etaten ikke blir så redd for å ta feil at den av omdømmehensyn blir opptatt av å alltid har rett. I våre øyne er en god kriminalomsorg en kriminalomsorg som tåler å bli skuffet, og som ikke slutter å prøve på nytt.

De siste tiårene har mange forskere og journalister fremhevet at norsk og nordisk kriminalomsorg er eksepsjonelt god: Vi fengsler færre og gjennomfører straff på en mer human måte enn i mange andre land det er naturlig å sammenlikne oss med (Pratt 2008; Pratt og Eriksson 2013). En sterkere betoning av risiko vil gjøre oss mindre unike. Vil det være fornuftig, fra et omdømmeperspektiv?

Referanser

- Busuioac, E. M og M. Lodge (2016): «The Reputational Basis of Public Accountability». *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 29(2): 247-263.
- Cere, Rinella, Y. Jewkes og T. Ugelvik (2014): «Media and Crime: A Comparative Analysis of Crime News in the UK, Norway and Italy.» *The Routledge Handbook of European Criminology*. S. Body-Gendrot, M. Hough, K. Kerezi, R. Lévy og S. Snacken (red). London: Routledge.
- Crewe, B. (2011). "Depth, weight, tightness: Revisiting the pains of imprisonment", *Punishment & Society*, 13(5): 509-529.
- Damsa, D. og P. S. Smith (under utgivelse). «This is where the party ends: Penal populism and prison policy and practice in a Nordic welfare state». **OPPDATER FØR PUBLISERING**
- Feeley, M. M. og J. Simon. (1992). «The new penology: Notes on the emerging strategy of corrections and its implications», *Criminology*, 30 (4), 452-74.
- Foucault, M. (1999). *Overvåkning og straff: Det moderne fengselets historie*. Oslo: Gyldendal.
- Giertsen, H. (2006). «Oppdelt i småbiter og satt sammen på nytt: OASys 'Offender Assessment and Management System' – et lovbrøtermålesystem», *Materialisten*, 34 (1), 23-46.
- Hannah-Moffat, K. (2005). "Criminogenic needs and the transformative risk subject: Hybridizations of risk/need in penalty", *Punishment & Society*, 7(1): 29-51.
- Jewkes, Y. (2011): *Media and Crime*. London: Sage.
- Johannessen, L.E.F., Rafoss, T.W. og Rasmussen, E.B. (2018). *Hvordan bruke teori? Nyttige verktøy i kvalitativ analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Johnsen, B. og P. K. Granheim (2011). «Prison size and the quality of life in Norwegian closed prisons in late modernity». *Penal exceptionalism? Nordic prison policy and practice*, T. Ugelvik og J. Dullum (red), London: Routledge.

- Johnsen, B, P. K. Granheim og J. Helgesen. (2011). «Exceptional Prison Conditions and the Quality of Prison Life: Prison Size and Prison Culture in Norwegian Closed Prisons», *European journal of criminology* 8 (6), 515-529.
- Kriminalomsorgen (2004). *Strategi for faglig virksomhet 2004-2007*. Oslo: Kriminalomsorgens sentrale forvaltning.
- Kriminalomsorgen (2014). *Virksomhetsstrategi 2014-2018*. Lillestrøm: Kriminalomsorgsdirektoratet.
- Kriminalomsorgen (2021). *Virksomhetsstrategi for kriminalomsorgen 2021-2026*. Lillestrøm: Kriminalomsorgsdirektoratet.
- Lappi-Seppälä, T (2020) «Penal transformations in the Nordics». Keynote presentation at the conference 'Nordic Punishment at a Crossroads?', University of Oslo, 11-12 March.
- Liebling A, assistert av Arnold H (2004) *Prisons and their Moral Performance: A Study of Values, Quality and Prison Life*. Oxford: Oxford University Press.
- Mjåland, K., J. Laursen, A. Schliehe og S. Larmour (under utgivelse). «Contrasts in Freedom: Comparing the experiences of imprisonment in open and closed prisons in England & Wales and Norway». **OPPDATER FØR PUBLISERING**
- NTB (2019, 15.oktober). «Kriminalomsorgen mener ostehøvelkutt kan få alvorlige konsekvenser», *NTB*. Hentet fra <https://www.abcnyheter.no/nyheter/norge/2019/10/15/195618668/kriminalomsorgen-mener-ostehovelkutt-kan-fa-alvorlige-konsekvenser>
- Pratt J. (2008). «Scandinavian exceptionalism in an era of penal excess. Part 1: The nature and roots of Scandinavian exceptionalism». *British Journal of Criminology* 48(2): 119-137.
- Pratt J. og A. Eriksson (2013). *Contrasts in Punishment: An Explanation of Anglophone Excess and Nordic Exceptionalism*. Oxford: Routledge.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stortingsmelding 12 (2014-2015). *Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Stortingsmelding 37 (2007-2008). *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Strand, T. W. (2006). «Mot en senmoderne kriminalomsorg?», *Materialisten*, 34 (1), 55-76.
- Ugelvik, T. (under utgivelse 2021). «The transformative power of trust: Exploring tertiary desistance in reinventive prisons». **OPPDATER FØR PUBLISERING**
- Warr, J. (2019). “‘Always gotta be two mans’: Lifers, risk, rehabilitation, and narrative labour”, *Punishment & Society*, 22(1): 28-47.

Whitty, N. (2011). «Human Rights as Risk: UK Prisons and the Management of Risk and Rights»,
Punishment & Society 13 (2), 123-148.