

Evaluering av sammenheng mellom tiltak

Kriminalomsorgens Utdanningscenter KRUS

Klaus Bergander, forsker
Hilde Iversen, forsker
Sven-Erik Skotte, lektor
Annette Sund, lektor

Innhold

Innhold.....	2
1. Innledning.....	3
1.1. Arbeidsgruppens sammensetning og mandat.....	3
1.2. Problemstilling og avgrensning.....	3
1.3. Mål for kriminalomsorgen og straffegjennomføringen	5
2. Noen tiltak innen kriminalomsorgen – hva vet vi?.....	6
2.1. Arbeidsdriften	7
2.2. Helsetilbud i fengsel	7
2.2.1. Hvem er pasienten?	7
2.2.2. Hvordan fungerer tjenesten?	8
3. Sammenheng mellom tiltak: en utfordring for betjentrollen?.....	9
4. Sammenheng mellom tiltak: forholdet mellom taushetsplikt og utveksling av informasjon med fokus på programvirksomheten	13
4.1. Begrepet taushetsplikt.....	13
4.2. Nærmere om de ulike hensyn som gjør seg gjeldende	13
4.3. Generelt om programvirksomhet.....	14
4.4. Nærmere om de enkelte programmer	15
4.5. Tidligere utredninger	17
4.6. Vurdering av gjeldende rett	19
4.7. Oppsummering.....	23
5. Kriterier for å fremme en organisasjon med felles målsetning.....	24
6. Et forslag til videre evalueringer av tiltak	26
Referanser.....	28

1. Innledning

1.1. Arbeidsgruppens sammensetning og mandat

I brev av 22.04.2004 ber KSF KRUS om å utrede ulike sider av kriminalomsorgens virksomhet¹. Under tittelen "Evaluering av sammenheng mellom tiltak" gis gruppen følgende mandat:

"Det er behov for evaluering av hvordan ulike tiltak virker sammen (ikke bare evaluering av enkelttiltak) og kan utfylle hverandre for eksempel programmer, kontaktbetjent, planarbeid, arbeidsdrift, forvaltningssamarbeid. KSF ber KRUS om en vurdering/anbefaling av tiltak som bør sees i sammenheng for en mer helhetlig tilnærming til de innsatte KSF ber også KRUS vurdere behov for nye tilbud og eventuelle juridiske eller kompetansemessige hinder i systemet som gjør det vanskelig med en slik tilnærming. Innsattes utbytte av konkrete opplegg fra forvaltningssamarbeidspartnere under soningen og i forbindelse med løslatelse bør inngå".

Dette skal i følge tildelingsbrevet skje innen utgangen av 2004, og den samlede tidsrammen for prosjektet har vært 8 uker. Kapittel 4 er i sin helhet forfattet av Sven-Erik Skotte.

Arbeidsgruppen er nedsatt av avdelingsleder v/ FOU-avdelingen, Janne Helgesen, og har følgende sammensetning:
Prosjektleder Klaus Bergander, dr.scient., forsker
Hilde Iversen, dr.polit., forsker
Sven-Erik Skotte, jurist, lektor
Annette Sund, pedagog, lektor

1.2. Problemstilling og avgrensning

Innenfor straffegjennomføringsapparatet er det av overordnet interesse å vite noe om i hvilken grad de mål man har satt seg for innholdet i straffegjennomføringen er realisert. Derfor velger vi innledningsvis å se på hva som er kriminalomsorgens og straffegjennomføringens hovedmålsetninger og hva som derfor skal være styrende for alt arbeidet som utføres i etaten, inkludert gjennomføring av alle tiltak.

En naturlig tilnærming til denne oppgaven ville vært å gi en utfyllende oversikt over alle tiltakene i feltet og hvilke målsetninger tiltakene har, frembringe studier som belyser hvordan tiltakene fungerer og virker sammen, gjennomføre egne undersøkelser for å belyse problemområdet ytterligere for så diskutere hvordan tiltakene kan ses i sammenheng med hverandre og hvilke hindre som kan identifiseres. En slik tilnærming krever imidlertid en annen tids- og ressursrammen enn den som har vært tilgjengelig. Derfor har vi valgt å fokusere på de punktene eller de områdene som *hindrer* en helhetlig tilnærming til innsatte under straffegjennomføringen. Diskusjonen er hovedsakelig basert på resultater fra tidligere evalueringer og studier, men også egne vurderinger med hensyn til hvilke målsetninger kriminalomsorgen forfekter vurdert i sammenheng med hvilke betingelser for arbeidet som faktisk foreligger.

¹ Brev av 22.04.04, punkt 3. "Forskning, utvikling og evaluering ved KRUS som igangsettes/gjennomføres i 2004".

Det finnes studier av tiltak i norske fengsler, men få har forsøkt å se på de ulike tiltakene i sammenheng². En gjennomgående kritikk mot mange av tiltakene er mangel på samarbeid og sammenheng. Gruppen ser det derfor som sentralt å peke på forhold som omhandler nettopp disse områdene. Noen av samarbeidsproblemene kan være relatert til utfordringer i forhold til adgangen til å utveksle informasjon, dette blir diskutert i del 4. I tillegg til vi se nærmere på utfordringer relatert til betjentrollen og noen forhold vedrørende forvaltningssamarbeidet.

I de senere årene har det utviklet seg et utstrakt forvaltningssamarbeid som innebærer at helsetjenester, sosiale tjenester, undervisning, kulturtilbud mm. ytes av de offentlige etatene som har ansvaret for dette ellers i samfunnet. Straffegjennomføringsloven fra 2002 inneholder en egen lovbestemmelse om forvaltningssamarbeid. Gjennom lovverket har man altså til hensikt å styrke samarbeidet og signalisere viktigheten av helhetlige løsninger (Strfgjfl.§4). Der vektlegges kriminalomsorgens avhengighet av at de andre offentlige etatene bidrar på sine områder for å oppnå en optimal straffegjennomføring. Et viktig spørsmål blir derfor hvordan dette samarbeidet fungerer mellom de ulike samarbeidspartnerne. På grunn av tidshensyn har vi i dette notatet derfor valgt å fokusere på hindre relatert til arbeidsdriften og helsetilbudet, selv om det optimale selvsagt ville vært å diskutere alle samarbeidspartnerne, også frivillige organisasjoner som gjør et viktig arbeid både inne i og utenfor anstaltene.

Ifølge St.meld. nr. 27 (1997-98) skal straffen i den fremtidige kriminalomsorg gjennomføres med større systematikk og målorientering enn det som tradisjonelt har vært vanlig, og hovedmålet om å motvirke ny kriminalitet skal være ledende ved utformingen av innholdet i fullbyrdingen (s. 61). En felles betegnelse for planarbeidet i fengselsvesen og friomsorg er fremtidsplanen som inkluderer både selve fullbyrdingen og tiltakene som skal gjennomføres i løpet av soningen, som aktiviteter knyttet til arbeid, skole og fritid samt programvirksomhet. Det er et mål at alle innsatte med fremtidsplan skal ha en eller flere kontaktpersoner under soningsforløpet som skal følge opp ved å støtte og motivere, gjennomføre inntakssamtaler, medvirke ved utarbeidelse av fremtidsplan, sørge for at planen drøftes og godkjennes i anstalten, bistå ved henvendelser utad og medvirke til endringer og justeringer i planen. Ut fra disse målsetningene kreves det bl.a. at betjenten både har oversikt over tilgjengelige tiltak og sosial- og behandlingsapparatet, kan jobbe metodisk med planen og sammen med andre i team. Dette medfører at betjenten har en viktig rolle i arbeidet med både planarbeidet og i forbindelse med å koordinere arbeidet mellom samarbeidspartnerne, og derfor har vi valgt også valgt å se på betjentenes rolle og kompetanse som et mulig hinder.

Til slutt vil vi kort oppsummere hvilke områder det kan være viktig å fokusere på hvis målet er en helhetlig tilnærming til den innsatte, samt et alternativt forslag til hvordan ulike tiltak kan evalueres for å gi ytterligere informasjon om hvordan f.eks. et program virker. Sistnevnte punkt er vektlagt fordi vårt mandat og tidsramme ikke muliggjør studier som arbeidsgruppen anser som sentrale for å belyse problemstillingen ytterligere.

² Et unntak er for eksempel "Med Tunga på vektskålen" (Danielsen og Meek Hansen 2000).

1.3. Mål for kriminalomsorgen og straffegjennomføringen

Kriminalomsorgens hovedmål legger føringer for innholdet i straffegjennomføringen. Som et gjennomgående tema for all virksomhet i norske fengsler ligger de verdier og prinsipper som vi finner nedfelt i St.meld. nr. 27 (1997-98). I tillegg til å sørge for å gjennomføre de reaksjoner som besluttes av påtalemyndighet eller idømmes av domstol, skal også kriminalomsorgen "legge forholdene til rette for at lovbrøyer skal kunne gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster" (St. melding nr. 27 (1997-98; 6). Her vektlegges fullbyrdingens innhold. Gjennom dette, samt gjennom slagordet "aktiv kriminalomsorg – tryggere samfunn" signaliseres behovet for en straffegjennomføring som skal gi innsatte muligheter til å øke sin innsikt i egen kriminalitet og dets konsekvenser, samt økt kompetanse på områder som kan gi et annet handlingsrom ved løslatelse. I St.prp.nr.1 (2004-2005) er det utledet 7 delmål som er førende for etatsstyring og rapportering:

- Straffbare handlinger og svikt under gjennomføringen skal motvirkes.
- Bekjempe alvorlig og organisert kriminalitet.
- Varetektsplasser skal stilles til disposisjon hurtig.
- Straffereaksjon skal iverksettes hurtig.
- Gjennomføringen skal legge til rette for at innsatte og domfelte sikres de tjenester og rettigheter som lovgivningen gir dem krav på.
- Gjennomføringen skal tilpasses individuelt og være preget av målrettet samhandling mellom tilsatte og domfelte/innsatte.
- I hele gjennomføringsperioden skal det tilrettelegges for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff.

Det fremheves at en moderne straffegjennomføring må preges av forpliktende samarbeid og felles innsats mellom offentlige etater på lokalt, regionalt og sentralt nivå for å bidra til samordning av tilbud om bolig, behandling, arbeid og utdanning. Domfelte skal ha mulighet til å knytte kontakt med etater som kan bidra med nødvendige tilbud både under og etter straffegjennomføringen. Under straffegjennomføringen har kriminalomsorgen et særskilt ansvar for å samordne tilbud om fremtidsplan i kriminalomsorgen, individuell plan fra helse- og sosialtjenesten, opplæringsplan i skolen og handlingsplan i Aetat. Innholdet i straffegjennomføringen er nærmere regulert i lov, forskrifter og retningslinjer³. Dette gjelder for eksempel innsattes rett og plikt til arbeid, opplæring og deltagelse i programvirksomhet (strgjfl. § 18) og innsattes muligheter til å drive med fritidsaktiviteter (strgjfl. §21).

I Strategisk plan for kriminalomsorgen heter det at "Det sosiale liv i fengselet skal utformes slik at vi kan oppnå et helhetlig og sammenhengende læringsmiljø hvor problemløsning og mestring står sentralt"⁴. Det legges ned store ressurser, både av økonomisk og annen karakter i gjennomføringen av de ulike tiltakene, og det er derfor viktig å kjenne til hvordan de ulike tiltakene fungerer. Disse er delvis kartlagt gjennom både interne og eksterne evalueringer (f.eks. Danielsen og Meek Hansen 1997, Andersen og Larsen 2000, Hammerlin og Larsen 2000).

³ Lov om straffegjennomføring av 22.februar 2002

⁴ Strategi for faglig virksomhet i kriminalomsorgen 2004-2007

2. Noen tiltak innen kriminalomsorgen – hva vet vi?

Flere av de tiltakene som i dag finnes i den norske kriminalomsorgen har tidligere vært gjort til gjenstand for vurdering.

Et eksempel på dette er kartleggingen av kontaktbetjentordningen som var en del av kontaktbetjentprosjektet som ble startet i Kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet i 1999. Målet var å få kontaktbetjentordningen til å fungere best mulig i fengsler i løpet av året. Kartleggingen vektla å se på hvordan ordningen var implementert så langt i fengslene, vurdere erfaringene til de som hadde arbeidet mye med ordningen og videreformidle dette til andre anstalter (Fjeldstad 1999). Totalt 32 anstalter var med i denne undersøkelsen. Resultatene fra kartleggingen viste at ledelsens holdninger og signal var svært viktig for hvor godt kontaktbetjentordningen fungerte og at førstebetjentens rolle og funksjon var avhengig av inspektørens holdninger. Bevisste tanker rundt kontaktbetjentarbeidet hadde i hovedsak kommet de to siste årene, og hadde av mange blitt oppfattet som det samme som soningsarbeid.

Skoledriften har også blitt evaluert. Kyrkje-, utdannings- og forskningsdepartementet/ Statens utdanningskontor i Hordaland tildelte forskningsmidler til fire ulike miljøer for en forskningsmessig evaluering av fengselsundervisningen. Arbeidet ble utført i perioden 2000-2003, og det foreligger i dag fire delrapporter (Sandvik 2003; Rognaldsen, 2003; Skaalvik 2003 og Pettersen mfl., 2003). Arbeidet avdekker en mangel på kommunikasjon og informasjonsflyt i systemet. I flere av rapportene gis det klare råd om veien videre. Vi har imidlertid ikke hatt mulighet til å konstatere om disse rådene er fulgt.

Det er særlig ett arbeid som har forsøkt å identifisere ulike tiltak og se disse i sammenheng (Danielsen og Meek Hansen, 1997). Her påpekes både en mangel på klare målsettinger for fengselets virksomhet og delvirksomheter og manglende suksesskriterier for de målsettinger som er satt opp. Det er videre mangel på sammenheng mellom de ulike teknologiene (program, metoder, teknikker) som anvendes, samtidig som det er mangel på informasjonsflyt som medfører både praktiske samarbeidsproblemer og at ansatte ikke ser sin egen innsats sett i sammenheng med andres. Kontaktbetjentordningen, soningsplanlegging og kontinuiteten i arbeidet fungerer alle mangelfullt. Det vises til en for liten grad av kunnskap om og refleksjon over avdelingens målsetting, samt det arbeidet som gjøres på individnivå. I rapporten pekes det også på at relasjonen til samarbeidspartnere utenfor fengselet er lite utviklet og at samordningen mellom tiltak er for uutviklet. Det pekes videre på at de faglige kravene til de ansatte er for lave samtidig som ressurser til kompetanseoppbygging mangler, noe som ses på som et hinder nettopp for å fremme avdelingens mål. For å bøte på disse manglene foreslås det å nedsette ansvarsgrupper med involverte fra forskjellige avdelinger og virksomheter.

Til tross for at denne rapporten baserer seg på en evaluering som dreier seg om ett fengsel, peker den på flere forhold som nok kan være relevant også ellers i kriminalomsorgen, og som det derfor vil være aktuelt å se videre på. Vi skal i den neste delen se nærmere på arbeidsdriften og helsetjenesten i fengsel.

2.1. Arbeidsdriften

Forestillingen om fengselsstraffens rehabiliterende funksjon har lenge stått sterkt i Norge, og det har gjennom tidene vært igangsatt en rekke tiltak for å bidra til nettopp rehabilitering. Arbeidsdriften er det tiltaket som har lengst tradisjon innenfor rehabiliteringstenkningen; "arbeidet adler mannen". I Fengselsloven av 12. des 1958, innførte man arbeidsvirksomhet som en behandling. Innsatte skulle gis rett til yrkesopplæring samt at arbeidsdriften skulle avspeile samfunnets arbeidsliv i så stor grad dette var mulig. Fra 1960-tallet ble alle norske fengsler utstyrt med produksjonshaller. I følge rapporten "Arbeidsdriften – den sterkeste av alle drifter (Kriminalomsorgen 2003) preges arbeidsdriften i norske fengsler fremdeles av industriens storhetstid både arkitektonisk og innholdsmessig. Utviklingen utenfor er imidlertid i rask utvikling, både med tanke på teknologisk endring og kompetanseutvikling (ibid.:12). Skardhamar viser i sin studie av innsattes levevilkår, at innsatte i liten grad har arbeidserfaring, og at de i liten grad har arbeidsinntekt som hovedinntektskilde før innsetting (Skardhamar 2002). Til tross for dette vurderte de innsatte skolegang som "mye mer positiv enn arbeidsdriften" (Arbeidsdriften 2003 s.20). Her pekes det på viktigheten av at arbeidsdriften i fengsel må ligge så tett opp til det ordinære arbeidsliv som mulig (Arbeidsdriften 2003, s.20). Videre skisseres ulike utfordringer, bl.a. samarbeidet med tilstøtende etater og tverrfaglig samarbeid. Det er her relevant å spørre om hva som kan ligge til grunn for slike vurderinger som fremkommer blant innsatte. I denne rapporten pekes det på at skolen i større grad enn arbeidsdriften klarer å møte de innsatte på de behovene de måtte ha når det gjelder kompetanseoppbygging. Opplevelsen av relevans er ikke på samme måte til stede når det gjelder arbeidsdriften. Arbeidsdriften i fengsel ligger ikke så tett opp til det ordinære arbeidslivet som man mener ville vært hensiktsmessig.

2.2. Helsetilbud i fengsel

2.2.1. Hvem er pasienten?

For å vurdere hvordan fengselshelsetjenesten fungerer er det ikke tilstrekkelig å vite noe om driftsmidler og antall stillinger ved den enkelte anstalt. Det er også viktig å ha et bilde av innsattes fysiske og psykiske helse og de reelle behovene for helsetjenester som finnes i fengslene.

Ifølge Kriminalomsorgens årsstatistikk for 2003 var det totale antall innsatte i løpet av året 13733 personer. I veilederen for helsetjenestetilbud for innsatte i fengsel vises det til at helsetjenesten i fengslene gir tilbakemeldinger om økende helseproblemer både innen somatikk og psykiatri blant de innsatte (Sosial- og helsedirektoratet, 2004). På mange måter kan man si at utviklingen ellers i samfunnet gjenspeiles i fengslene. Innsatte har betydelige helsemessige problemer, både av psykisk og somatisk karakter. Alkohol- og stoffmisbruk er langt mer utbredt enn i befolkningen for øvrig, og det er en økende tendens til at innsatte utvikler psykiske problemer etter bruk av ulike rusmidler. Kriminaliteten har blitt grovere, og flere innsatte har utenlandsk opprinnelse. Endringene i sykdomsbildet og fangepopulasjonen medfører store utfordringer for både helsepersonell og ansatte i fengsel, økt kunnskap og kompetanse.

I Norge har det vært gjennomført to levekårsundersøkelser av innsatte av nyere dato (Friestad og Skog Hansen 2004; Skardhamar 2003) som har bidratt til å gi et mer nyansert bilde av pasientgruppen i norske fengsel. I den korte gjennomgangen blir helse vektlagt, men det er viktig å være klar over at også oppvekstvilkår, utdanning,

klassebakgrunn, yrkeserfaring, økonomi, familieforhold og nettverk er sentrale elementer i undersøkelsen. Skardhamar (2003) konkluderer med at omtrent halvparten av utvalget på 247 innsatte hadde en sykdom av mer varig natur; omtrent dobbelt så mange som i normalbefolkningen. To av fem var plaget av angst eller depresjoner, dette må selvsagt vurderes i sammenheng med at omtrent halvparten hadde et betydelig bruk av narkotiske stoffer. Det er viktig å presisere at utvalget bestod av innsatte i kretsfengsler som var over 18 år og som i stor grad har vokst opp i Norge.

Statistisk Sentralbyrå og Fafo gjennomførte på oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet og Justisdepartementet en levekårsundersøkelse blant et utvalg innsatte i norske fengsler (Friestad og Skog Hansen 2004). Undersøkelsen var basert på intervju med 260 fengslede av begge kjønn, og viste i likhet med Skardhamar's undersøkelse en opphopning av levekårsproblemer. To tredjedeler har hatt en oppvekst preget av ett eller flere alvorlige problem, og halvparten har en eller flere kroniske sykdommer. Andelen psykiske plager blant mannlige innsatte var tre ganger så høy som i befolkningen for øvrig, andelen var fire ganger så høy blant kvinner. En av fire menn ble vurdert som hyperaktive som barn, men et fåtall hadde fått medikamenter for dette. En tredjedel oppgir å være jevnlig brukere/ storforbrukere av alkohol og seks av ti er narkotikabrukere. Tre av ti innsatte hadde psykiske problemer som de ønsket behandling for under soningen, men bare halvparten fikk behandling. Resultatene tydet på at symptomtrykk ikke var det avgjørende for om de fikk behandling, heller forhold som tilbudet i det aktuelle fengsel samt vurderinger relatert til hvor akutt problemet var. Resultatene fra de norske undersøkelsene er i samsvar med en tilsvarende undersøkelse gjennomført blant 411 innsatte i svenske fengsler (Nilsson 2002).

Levekårsundersøkelsene viser at mange innsatte sliter med så sammensatte problemer at det er viktig å få til samhandling mellom helse, kriminalomsorg, sosialtjenesten og rusomsorg både i fengselet og etter løslatelse. Innsatte har behov for assistanse på flere områder og dette gjør fengselet til en aktuell arena for sekundær- og tertiærforebyggende arbeid med mulige gevinster både i forholdt til den enkelte og i et folkehelseperspektiv (Friestad og Skog Hansen 2004). For å lykkes best mulig med arbeidet bør det være et nært samarbeid mellom ulike sektorer som har delansvar for rehabilitering og reintegrering. I tillegg vektlegger blant annet Taxman mfl. (2002) at behandlingstilbudet og oppfølgingen den enkelte tilbys må bygge direkte på hverandre og ha felles mål. En slik helhetlig oppfølging krever en grunnleggende kartlegging av bl.a. status, mål, løsningsansvar og tiltaksutforming. Det er derfor viktig å se nærmere på hvordan tjenesten fungerer.

2.2.2. Hvordan fungerer tjenesten?

Helsetilsynet foretok en spørreundersøkelse sommeren 1999 om hvilke tilbud fengselshelsetjenesten hadde til innsatte med psykiske problemer. Undersøkelsen ble gjort i forbindelse med et brev fra departementet vedrørende behandlingstrengende sinnslidende på Ila landsfengsel som Helsetilsynet skulle besvare (saknummer 97/4150). Situasjonen som blir beskrevet var ifølge Sosial- og helsedirektoratet fremdeles representativ i 2001 (notat 2 AGK/ september 2001). Det ble konkludert med følgende;

- Organiseringen av det fylkeskommunale tilbudet innen psykisk helsevern er ikke god nok. Den poliklinikk som skulle ha et ansvar for å avgi tid fra

psykolog/psykiater til fengselsinnsatte, tar ikke dette ansvaret både av kapasitetsproblemer, men også av mangel på interesse.

- Mellom 25-50% av de innsatte anslås å ha psykiske problemer, ofte sammen med rusmisbruk.
- De fleste av innsattes psykiske problemer blir behandlet inne i fengslene, ofte av psykiatriske sykepleiere som er ansatt i kommunehelsetjenesten, av psykiatriske ungdomsteam (PUT), Alternativ til vold (ATV) eller en psykolog som kommer til fengselet 1-2 ganger hver måned et par timer hver gang.
- I de fleste tilfeller hvor det gjelder innleggelse for øyeblikkelig hjelp, går det greit. Men når den innsatte er blitt medisineret, stabilisert og overført til fengselet igjen viser det seg at det går svært dårlig. Dette gjelder ikke pasienter med entydige psykiatriske diagnoser, men pasienter som er rusmisbrukere, har atferdsproblemer, er utagerende og emosjonelt ustabile.

Resultatet fra denne undersøkelsen viser at tilbudet innen psykisk helsevern er ikke godt nok, særlig gjelder dette for gruppen som ikke har entydige psykiatriske diagnoser. Ut fra levekårsundersøkelsene sliter mange innsatte nettopp med sammensatte problemer.

Fylkeslegene gjennomførte i 2001 tilsyn med deler av helsetjenestetilbudet ved 34 av landets 43 fengsler. De fant kun unntaksvis holdepunkter for at innsatte ikke fikk nødvendig helsehjelp, men ulike forbedringsområder ble fremhevet. Tjenesten fungerte ikke som en integrert del av kommunehelsetjenesten fordi den administrative og faglige forankringen manglet. Det ble poengtert at spesielle utfordringer var knyttet til samhandlingen mellom helsepersonell og fengselspersonell fordi helsetjenesten i fengslene er en liten deltjeneste i kommunehelsetjenesten, og i mange kommuner er det uklare knyttet til ansvar og myndighet, spesielt i forholdet mellom helsetjenesten i fengselet og øvrig kommunehelsetjeneste. Andre ting som kom fram var behov for å sikre mer forsvarlig legemiddelhåndtering, sikrere oppbevaring av legemidler og oppfølging av taushetspliktsbestemmelsene. I tillegg kom det signaler om behov for økte ressurser til tjenesten og en annen fordeling av statens tilskudd.

I Stprp 4 (2001) ble det presisert at det må arbeides mer målrettet mot kommunene for at helsetjenesten i fengslene skal bli en integrert del av kommunehelsetjenesten og at ansvarsfordelingen må tydeliggjøres. I tillegg ble det vektlagt å bedre samspillet mellom helsetjenesten for innsatte og institusjoner i psykisk helsevern for å sikre rask tilgang til institusjonsbehandling. Andre rapporter viser også at det er behov for å bygge ut helsetjenestetilbudet i fengslene, særlig med vekt på psykiatri (Friestad og Skog Hansen 2004, Langeveld og Melhus 2004).

3. Sammenheng mellom tiltak: en utfordring for betjentrollen?

Som vi tidligere har vært inne på, vil det i utgangspunktet være riktig å si at de fleste eller kanskje til og med alle tiltak kan henge sammen. Dette ut i fra at kriminalomsorgen er en individorientert virksomhet og individets behov bestemmer valget av tiltak (jf. St.meld. 27 og Strategi for faglig virksomhet i kriminalomsorgen (Fagstrategi) 2004-2007). Dette gjenspeiles også i Straffegjennomføringslovens § 4 om Forvaltningssamarbeid, og gjennom retningslinjene til paragrafen. Her heter det at lokalt nivå skal søke å kartlegge eventuelle behov den enkelte domfelte eller

innsatte har for bistand av andre etater og at andre etaters kompetanse vil være viktig i forhold til denne kartleggingen. Videre sies det at ansvaret for egnede samarbeidsrutiner med andre etater ved planlegging av tiltak og god samordning og oppfølging av tiltak ligger på lokalt nivå.

Dette betyr at et register av tiltak – programmer, arbeidsdrift, forvaltningssamarbeid med utdanning, helse osv. – ville måtte stå til rådighet og at for eksempel kontaktbetjenten i dialog med den innsatte, altså gjennom en framtidsplanlegging, kan velge de tiltak som synes å ha betydning for å kunne nå målet om en kriminalitetsfri tilværelse. Dermed er det imidlertid ikke sagt noe om at alle tiltak er like relevante/viktige i et spesielt tilfelle. Det vil altså være mulig å sette opp en prioritert liste over tiltak med utgangspunkt i et minstekrav. Videre vil det også være av betydning å finne ett eller noen få tiltak som skal kunne bestemmes som kjernen av "tiltakshelheten", altså det punktet alle andre tiltak relateres til i tillegg at de relateres til hverandre.

Med bakgrunn i målet for kriminalomsorgens faglige virksomhet og etter mønster fra den skotske kriminalomsorgen (jf. Fagstrategi 2004-2007: velferdsvariabler) kunne en for eksempel bestemme seg for at det å skaffe bolig og arbeid etter soning vil være hovedoppgaven og utfordringen i hele kriminalomsorgsarbeidet. Som Way Back (tidligere LES) skriver i sine visjoner: *En jobb gir mening i hverdagen*. Det er selvsagt at regulær arbeid bidrar til å skape en helt nødvendig struktur i hverdagen som igjen kan påvirke funksjonell psykisk, fysisk og sosial helse gjennom individ- og samfunnsrelevante faktorer som egen inntekt, bolig, sosial kontakt, motivasjon, selvtillit gjennom mestring osv.

For å kunne sette i gang en rehabiliteringsprosess kreves det den "kompetente betjenten" som i det hele tatt kan sette noe i gang, som har en viss oversikt over relevant informasjon og evne til å skaffe og håndtere informasjon. I dette informasjonsbegrepet ligger: handlingsviten om tiltak, ressurspersoner, etatsansvar og samarbeid (kompetanse i velferdsforvaltning; jf. Pedersen 2002), økonomiske, kompetansemessige og tidsmessige ressurser til å drive prosesser (styre, organisere, deligere), og i all hovedsak handlingsmakt (mulighet til å ta avgjørelser eller forberede avgjørelser).

Dette strukturelle og innholdsmessige som er nevnt her, mener vi ligger i både rundskrivet om framtidsplanlegging (Rundskriv 1/2002) og rundskrivet om kontaktbetjentordningen (Rundskriv 2/2002), der vises det nemlig til alle de punktene som, enkelt sagt, må være på plass for at et helhetlig arbeid overfor den innsatte/domfelte skal kunne være mulig. Det synes dermed ikke å være noe problem med verken planleggingen eller organiseringen, som i en generell form kan eksempelvis framstilles gjennom "Kortutgave av veileder for individuell plan 2001 (SHD)". Der skal det tas hensyn til følgende for å få til en individuell plan som produkt:

1. Tiltak og tjenester personen har behov for.
2. De ulike tjenesters bidrag og tilpasning til den enkelte persons behov.
3. Tjenesteytere, og hvordan tjenestene skal organiseres.
4. Tidspunkt og tidsperiode for tjenestene.
5. Overordnet ansvar for tilbudet (hvem).

6. Rutiner for evaluering og revidering av tjenestenes omfang og utforming.
7. Koordinator (hvem) og rutiner for kommunikasjon.

Hva er altså problemet? Hvem eller hva gjør at dette arbeidet ikke fungerer som det skal, hvis en tar utgangspunkt i at alt ligger til rette på det strukturelle og innholdsmessige intensjonsnivået?

Vi vil tenke oss en situasjon der vi tar utgangspunkt i den dagen den innsatte har begynt å fungere i samfunnet og vil tenke tilbake til valg og igangsetting av hvert enkelt tiltak som var ment å bidra til å nå dette målet.

Med fokus på velferdsvariablene har den innsattes behov blitt kartlagt (for eksempel gjennom OASys). En individuell plan (jf. Individuell plan fra SHDept. 2001) basert på de tilbud som finnes og eventuell trengs og dermed må skaffes, har blitt laget. Både fengselet, kontaktbetjenten og den innsatte var klar over at en lang prosess skal settes i gang og at oppfølgingen etter løslatelsen basert på de tiltak som er valgt, de kontaktene som er koblet, vil vise seg å være "styrkeprøven", "holdbarhets- og troverdighetstesten". Fungerte og fungerer samarbeidet i kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeid for eksempel med servicekontoret (Aetat, trygdeetaten, sosialkontoret), var helsetilbudet, som er en av nøkkeltilbudene for å kunne lykkes i rehabiliteringsarbeidet, god nok osv.

Presentert på en annen måte, kan vi si at vi har stilt det grunnleggende spørsmålet etter at en person har blitt klient i kriminalomsorgen: Hva trenger han/hun nå, senere og etter løslatelsen med tanke på behov, rettigheter og muligheter, og hvem skal eller vil kunne yte denne tjenesten?

Et svar til delspørsmålet "hvem skal eller vil kunne yte denne tjenesten" er: fengselsbetjenten som primærkontakt, koordinator og informasjonsbearbeider og -formidler. Fengselsbetjenten må dermed kunne opptre som "alt-mulig-person", noe som innebærer at fengselsbetjentrollen må betraktes som et overordnet kategori som inneholder flere delroller. Det vi er ut etter er å vise at fengselsbetjentens kompetanse i stor grad vil skapes av faglig innsikt og evnen eller "kunsten" å skifte mellom roller, velge rolle avhengig av og tilpasset det en bestemt situasjon krever. For å presisere og eventuelt komplisere dette viktige og komplekse punktet noe mer, vil vi tilby en strukturell skisse hvor fengselsbetjentrollen på generelt nivå struktureres gjennom følgende grunnkategorier (faktorer) i kriminalomsorgen: Omsorg, sikkerhet, informasjon, påvirkning, organisering, planlegging, avgjørelsesmakt, oppfølging. Disse kategoriene fører til aktørkategorier, basert på det spørsmålet: Hvem, hvilken personer eller kanskje hvilken person og eventuelt i hvilken aktørrolle skal utføre denne jobben? Aktørrollene i denne sammenheng kunne da være: kontaktbetjent, avdelingsbetjent, sikkerhetsbetjent, miljøarbeider, programinstruktør, sosialkonsulent osv.

Ved hjelp av kategoriene kan situasjoner observeres og beskrives. Kategoribegrepene (faktorer), som for eksempel sikkerhet, omsorg og påvirkning, tillegges en situasjon i mer eller mindre grad og resulterer i et aktørvalg for eksempel "miljøarbeider". Dette må tenkes i form av et kontinuum hvor faktorer blir mer eller mindre relevant og i tillegg griper inn i hverandre. Grunnkategoriene kan dermed relateres til hverandre og virker forskjellig på hverandre avhengig av sin plassering

og vekting i relasjonsskjeden, som fører til at kategoriene muliggjør og begrenser hverandre. Denne forståelsen av den "kompetente og tilpasningsdyktige betjenten" i en utfordrende og varierende hverdag framkommer også av "kontaktbetjenthåndboken" (Meek Hansen 1999), som danner grunnlaget for utdanningen av kontaktbetjenter og dermed driften av kontaktbetjentordningen.

Dermed kan vi ennå en gang holde fast ved at strukturen og innholdet i kriminalomsorgen synes å være på plass. "Kompetente betjenter" står klar for å gjøre en innsats og intensjonene er de beste, men allikevel ser det ut som om "saken" stopper opp. Hvor ligger problemet, problemområder eller overgangene, hvor og hvorfor stopper det opp?

Hvilken juridiske, organisatoriske, kompetanse- og ressursmessige hinder gjør at effektiviteten minskes? Kan problemet ligge ved noe av det følgende: turnusordningen i fengselsdriften, sikkerhet, avgjørelses makt, sektorisering, rekruttering/utdanning, gap mellom sikkerhet og omsorg, tid, informasjonsflyt, kommunikasjon, taushetsplikt, organisatoriske evner, kjemi mellom innsatt og ansatt, delegering, møteplasser (avdelingsmøter, overlappingsmøter, ansvarsgrupper), hierarkier (ledelse, forvaltningssamarbeid).

Et av de mest kritiske punktene i forhold til et effektivt kriminalomsorgsarbeid synes å være framtidsplanarbeid, som det legges stor vekt på allerede i St.meld. nr. 27 (1997-98). Dette er imidlertid et redskap som også andre etater har; både Aetat, sosialkontor og andre forvaltningssamarbeidspartnere har utarbeidet sine egne planer. Framtidsplanen skal dekke flere behov. For det første er framtidsplanen et redskap for den enkelte innsatt vedrørende egen straffegjennomføring. En systematisering av kompetanse, erfaring, ønsker og behov kan være nødvendig for innsatte som mange har levd under kaotiske forhold (Friestad og Skog Hansen 2004). For det andre er planen et redskap for kontaktbetjenten, som gjennom en slik plan og arbeidet med denne tvinges til et strukturert arbeid i forhold til sin kontaktfange. Et dokument som i utgangspunktet skal dekke såpass ulike behov kan i seg selv være problematisk; hvem "eier" dokumentet? Hva skjer når innsatte bytter kontaktbetjent, og hva skjer ved løslatelse? Er det slik at framtidsplanen følges opp i friomsorgen eller utarbeider de sin egen? Har betjentene nok kunnskaper om systematisk miljøarbeid til å kunne nyttiggjøre seg en slik plan? Hva skjer når planen brytes, hvilken status har en slik plan? Brukes framtidsplanen i overgangsbolig eller hybelhus? Hvem har her ansvaret for gjennomføring og oppfølging? Uttalelser og vedlegg som følger planen, taushetsplikt og åpenhet, dersom planen inneholder vurderinger om den innsatte; er det da uproblematisk at denne følger den innsatte fra fengsel til åpen soning? Skal man kunne få begynne på nytt, uten at den slags vurderinger skal hefte ved en?

Vi har i dette kapitlet skissert utfordringer og stilt spørsmål på flere nivåer med sikte på at gode og kritiske spørsmål vil kunne være et utgangspunkt for et konstruktivt og helhetlig kriminalomsorgsarbeid. Kan det imidlertid vise seg at utfordringen ligge i selve gjennomføringen på grunnplanet? Arbeidet utføres av kompetente utøvere, men som samtidig er aktører i en arbeidskultur hvor måten "ting gjøres på, sitter i veggene". Her kan man kanskje finne en begrensende arbeidsmotivasjon formidlet gjennom kollegaer, gjennom forventninger og eventuell gamle rykter og hvor press på tid og budsjett fra organisasjonen gjennom lederen og kanskje en for lite

oppfølgingsorientert relasjon mellom betjenten og hans ledere bestemmer hverdagen? Flere undersøkelser kan tyde på at dette er relevante spørsmål (jf. Danielsen, Hammerlin og Meek Hansen, 2000; Fjeldstad, 1999). Eller ligger en hoveddel av problemet enkelt sagt i sektoriseringen som preger det moderne samfunn? Skaper "pulveriseringen" av ansvar en situasjon hvor kontaktbetjentens (eller eventuelt sosialarbeiderens) arbeidsinnsats til syvende og sist må mislykkes fordi betjenten i all hovedsak mangler "makt til å delegerer og å ta avgjørelser", og fordi avhengigheten av andres "innsatsvilje" bestemmer framdriften?

4. Sammenheng mellom tiltak: forholdet mellom taushetsplikt og utveksling av informasjon med fokus på programvirksomheten

4.1. Begrepet taushetsplikt

Taushetsplikt representerer en lovmessig innskrenkning i ytringsfriheten og adgangen til å kommunisere/videreformidle personopplysninger om domfelte/innsatte til blant annet andre offentlige instanser. Taushetsplikten innebærer en plikt til å bevare taushet om bestemte forhold. Personellets plikt til å iakttas taushet motsvares av en rett for domfelte/innsatte til konfidensialitet.

I begrepet "taushetsplikt" ligger både en passiv plikt til å tie, og en aktiv plikt til å hindre at andre får kjennskap til taushetsbelagte opplysninger, jf. forvaltningsloven (fvl) § 13. En for snever ramme i forhold til taushetsplikten vil vanskeliggjøre forvaltningssamarbeidet og ønsket om en mer helhetlige tilnærming til den innsatte. Hensynet til innsattes personvern og til tillitsforholdet mellom programinstruktør og innsatte tilsier imidlertid at man behandler personlige opplysninger med diskresjon.

4.2. Nærmere om de ulike hensyn som gjør seg gjeldende

Et grunntrekk ved vår rettsorden er at borgernes integritet skal beskyttes. Dette gjelder både den fysiske og psykiske integriteten. Det fremkommer på side 14 i Ot. prp. nr. 5 om lov om gjennomføring av straff at dette utgangspunktet også gjelder de domfelte. s.14. n 1. Personvernet karakteriseres ved den enkeltes interesser i å ha best mulig herredømme over informasjon som beskriver vedkommende (Inst. S. nr. 80 1991-1992).

Videre er tillitsforhold mellom fagpersonell og klient viktig i taushetspliktsammenheng. Den som gir fra seg opplysning skal føle seg trygg på at de blir beholdt hos mottaker. Opplysninger vil kunne bli holdt tilbake dersom man ikke har tiltro til at opplysningene blir behandlet konfidensielt. Det kan føre til at man ikke får best mulig behandlingen på grunn av mangelfullt beslutningsgrunnlag. Dernest kan betroelsesaspektet komme inn. Det kan virke støtende at den man gir opplysninger i tillit til at de ikke blir brakt videre, går bak ryggen på en.

Argument mot taushetsplikten er at det kan vanskeliggjøre et helhetlig samt tverrfaglig og tverretatlig samarbeid.

4.3. Generelt om programvirksomhet

Programvirksomhet er et sentralt område innen kriminalomsorgens faglige arbeid. Det fremkommer blant annet i KSF sitt rundskriv KSF 3/2002. Rundskrivet viser til at programvirksomheten skal fremme kriminalomsorgens mål etter strgfjl. § 3, 1. ledd om legge forholdene til rette for at den domfelte skal kunne gjøre en egen innsats for å motvirke et kriminelt handlingsmønster.

Formålene med programvirksomheten er flere. De skal motivere til endring, redusere skadevirkningene av fengselsoppholdet samt motivere den innsatte til behandling.

Skal programvirksomheten kunne nå sine målsetninger er den avhengig av at de domfelte som deltar føler trygghet og tillit. Dette for å bevare den nødvendige åpenheten i gruppene. Det vises i den forbindelse til Ohnstad (2003 s.33) hvor det pekes på viktigheten av at den som gir fra seg opplysninger føler seg trygg på at de blir beholdt av mottaker. Dersom vedkommende ikke føler denne tryggheten vil det kunne føre til at viktige opplysninger blir holdt tilbake, noe som igjen kan føre til at behandlingen eller tiltaket ikke blir adekvat på grunn av mangelfullt beslutningsgrunnlag.

Samtidig er det viktig å beholde kriminalomsorgen troverdighet som strafferettsetat samt at endrings- og påvirkningsarbeidet foregår innenfor sikkerhetsmessig forsvarlige rammer. Det følger av en alminnelig språklig forståelse av ordlyden i strgfjl. § 2, 1. ledd og § 3, 1. ledd at endrings- og påvirkningsarbeidet skal finne sted innenfor sikkerhetsmessig forsvarlige rammer. Hensynet til sikkerhetsmessig straffgjennomføring samt kriminalomsorgen troverdighet som strafferettsetat tilsier at man må kunne gå videre med opplysninger som vil kunne bidra til å forebygge eller oppklare alvorlig kriminalitet.

Hensynet til best mulig behandling må således veies opp mot sikkerhetsmessig straffgjennomføring. Dette problematiseres imidlertid av at sikkerhet må vurderes ut i fra både et kort- og et langsiktig perspektiv. I St.meld. nr. 27 (1997-98 s.29) legges det til grunn at samfunnsbeskyttelse på kort sikt dekkes ved å etablere et sikkerhets- og kontrollnivå som hindrer svikt. Det vil blant annet innbefatte en adgang til å viderefremme opplysninger om straffbare forhold samt opplysninger om innsatte evne og vilje til å endre sitt kriminelle handlingsmønster. Samfunnsbeskyttelse på lang sikt ivaretas ved å benytte virkemidler som tilrettelegger for endret handlingsmønster og en kriminalitetsfri tilværelse. Det antas nemlig at domfelte som løslates etter endt straffgjennomføring uten en målrettet og systematisk gjennomføringen av straffen har dårligere forutsetninger for å mestre en kriminalitetsfri tilværelse enn de som gjennom forskjellige tiltak har bedret sine sosiale ferdigheter. Ut i fra et langsiktig perspektiv bør således behandlingen være mest mulig adekvat for å motvirke et kriminelt handlingsmønster slik at den personen som løslates ikke lenger utgjør en trussel for samfunnet. I forhold til programvirksomhet innebærer det at man bør tilstrebe størst mulig grad av trygghet og tillit ved programdeltakelse.

4.4. Nærmere om de enkelte programmer

a) Teoretisk forankring

I kriminalomsorgens fagstrategi (2004 – 2007 s.14) stilles det krav til programmene om at de skal ha en tydelig angitt endringsmodell. De skal ha en realistisk og evidensbasert plan som kan medvirke til endring av domfeltes handlingsmønstre. Det pekes dessuten på at programmene skal velge ut de områdene som bør og kan påvirkes og endres.

Når det gjelder programmene "Brottsbrytet", "Vinn", "Rif" samt "Trafikk og rus" har de sin teoretiske forankring i blant annet "endringssirkelen utviklet av Prochaska, DiClemente og Norcross (1992). Endringssirkelen tar for seg forandingsprosesser og hevder at individer går igjennom flere ulike stadier av forandringsevillighet. På det første stadiet, som kalles *føroverveielse*, har individet ennå ikke vurdert behovet for å forandre en spesiell atferd. Når oppmerksomheten øker i forhold til de negative konsekvensene av atferden, vil individet begynne å aktivt tenke på behovet for forandring. Dette kalles for *overveielsesstadiet*. Avhengig av følgene av denne indre striden vil individet deretter gå videre til det som kalles *bestemmelsesstadiet*. I denne fasen bestemmer individet seg for at forandring er nødvendig og han begynner å strebe etter dette. I *handlingsstadiet* begynner individet å foreta seg noe som til slutt fører til en forandring i problematferd. Deretter følger *vedlikeholdsfasen* hvor individet prøver å opprettholde atferdsforandringen. Dersom man lykkes vil man befinne seg i denne fasen resten av livet. Dersom man ikke lykkes vil man få et *tilbakefall*, og syklusen starter på nytt.

"Mitt valg" er et kortfattet endringsprogram. I håndboken legges det til grunn at programmet har som mål å utvikle motivasjon for atferdsendring, holdninger som ikke er forenlig med rusmisbruk, og å utvikle og oppmuntre enn rekke ferdigheter for problemløsning og mestring som har vist seg å redusere risikoen for tilbakefall. Det vises til at programmet bygger på de samme prinsippene for voksenpedagogikk og kognitiv-handlingsorientert behandling som OSAPP-programmet (Lightfoot og Barker 1989).

I den reviderte håndboken for "Ny Start" orienteres det om at "Ny Start" i all vesenlighet er en konstruert, kognitiv behavioristisk tilnærming for å fremme forandringer i lovovertrედers atferd. Det vises til at modellen fokuserer særlig på tenkeferdigheter som leder oppførselen til lovovertrედere. Den forsøker å erstatte mistilpassede og veletablerte tankemønstre med kognitive ferdigheter som kan fremme prososiale atferdsvalg.

I forhold til samtalegrupper for voldsdømte er målsettingen ikke først og fremst endringsrelatert men prosessrelatert. Det vises til at målsettingen er å lage en situasjon der mennesker sitter sammen og snakker om vold (Isdal 2003 s.10 og 22). Samtidig er det i et referat av 16.09.2002 fra et møte mellom kriminalomsorgsavdelingen og Per Isdal pekt på at åpne åpenhet og tillit i gruppen er nødvendig slik at erkjennelse av voldsatferd kommer i gang. Det vises dessuten til at det på side 13 i håndboken i samtalegrupper for voldsdømte legges til grunn at "samtalegruppene skal ha som mål å endre gruppedeltakernes forståelse av og holdninger til egen voldsbruk. Målet er at deltakerne skal utvikle holdninger mot voldsbruk, holdninger som i større grad anerkjenner de negative virkninger av vold og

holdninger som klarer å plassere ansvaret for volden hos dem som utøver den". Dette må forstås som at man også har et fokus på endring.

b) Behovet for taushetsplikt

Hensynet til best mulig behandling tilsier at den som gir fra seg opplysninger skal føle seg trygg på at de blir beholdt hos mottaker. Det må foreligge et tillitsforhold mellom fagpersonell og klient. Opplysninger vil kunne bli holdt tilbake dersom man ikke har tiltro til at opplysningene blir behandlet konfidensielt, noe som kan føre til et mangelfullt beslutningsgrunnlag. Dette behovet for trygghet og åpenhet presiseres i større eller mindre grad i de aller fleste programmene.

Når det gjelder "Mitt valg" fremkommer dette behovet for trygghet og åpenhet på side 7 i håndboken ved at det vises til at den "valgte fremgangsmåten er laget for å skape tillit og respekt som gjør at alle deltakerne kan etablere gjensidig støttende forhold". Vedrørende "Rif" kommer dette behovet delvis til syne blant annet på side 29 i håndboken. Under overskriften retningslinjer for instruktører vises det til at deltakerne alltid bør behandles med verdighet og respekt. Det pekes også på at instruktøren skal forsøke å skape en åpen diskusjon og skape en atmosfære der det oppmuntres til aktiv deltakelse. Tilsvarende ved "Brottsbrytet". Det vises til instruktørmanualen del 1 side 6 hvor det legges til grunn at man skal respektere hverandre og ivareta taushetsplikten utenfor gruppen og at gruppereglene også gjelder for programinstruktørene. I forhold til "Vinn" vises det til side 8 hvor behovet for trygghet og åpenhet klart og tydelig fremheves ved at det sies at "en forutsetning for at gruppene skal fungere utviklende og vekstfremmende, er at de møter deltakernes behov for trygghet, selvrespekt, tilhørighet, opplevelse av mening og verdighet". I håndboken for "Trafikk og rus" kommer behovet for trygghet og åpenhet også tydelig frem. På side 11 vises det til at gruppelederen er "et ukjent menneske, som kursdeltakerne vil møte med ulik grad av tillit og åpenhet. Gruppeleder må derfor være aksepterende, trygg og tillitsvekkende". Tilsvarende i forhold til samtalegrupper for voldsdømte. På side 51 fremheves det at taushetsplikten er en forutsetning for åpenhet i gruppa og at det er viktig at gruppelederen i forhold til taushetserklæringen tar seg god tid til å svare på spørsmål og at dette vil være med på å skape tillit og trygghet. I tillegg vises det til et notat av 16.09.2002 hvor det refereres til et møte mellom kriminalomsorgsavdelingen og Per Isdal. Der påpekes det at åpne åpenhet og tillit i gruppen er nødvendig for at erkjennelse av voldsatferd kommer i gang.

De aller fleste programmene understreker altså behovet for trygghet og åpenhet. I flere av disse programmene sies det dessuten uttrykkelig at dette behovet er begrunnet i hensynet til best mulig behandling.

c) Hvilken taushetsplikt legges til grunn i de ulike programmene ?

Når det gjelder spørsmålet om hvilken taushetsplikt som skal legges til grunn er dette blitt utredet i forhold til samtalegrupper for voldsdømte (se punkt 5 nedenfor). Der konkluderes det med at det for programinstruktørene må gjelde en annen og utvidet forvaltningsmessig taushetsplikt når de innehar rollen som gruppeleder enn når de er i ordinær tjeneste som fengselsbetjent. Den utvidede taushetsplikten begrunnes med at hensynet til best mulig behandling tilsier størst mulig grad av tillit og trygghet mellom programinstruktør og gruppedeltakere. Hovedregelen er at det skal bevares taushet om alle opplysninger som fremkommer i gruppene. Det gjøres unntak fra hovedregelen i de tilfeller det følger av lov eller andre bestemmelser at

tjenestemennene har opplysningsplikt. Kort oppsummert er konklusjonen at man har en plikt til å videreformidle opplysninger om alvorlige straffbare handlinger som er begått men ikke oppklarte eller hvor det foreligger grunn til å anta at slike handlinger er begått. Videre har man plikt til å videreformidle opplysninger som kan avverge visse typer av forbrytelser samt opplysninger om at barn mishandles i hjemmet. Når det gjelder personlige forhold rundt den kriminelle handling fastslås det at dette helt klart skal være underlagt taushetsplikten. Tanker og fantasier rundt den kriminelle handling er eksempler på personlige forhold som er underlagt taushetsplikt og som programinstruktørene ikke kan gå videre med.

Når det gjelder de øvrige programmene er gruppen ikke kjent med at det er gjort noen tilsvarende juridisk drøftelse eller redegjørelse om hvilken taushetsplikt som skal legges til grunn. De enkelte håndbøkene for de forskjellige programmene inneholder heller ikke, slik som håndboken for samtalegrupper for voldsdømte, noen redegjørelse av taushetspliktens innhold. Det vises kun til at programinstruktøren er forpliktet til å respektere og overholde den taushetsplikten som etter gjeldende lover og regler er lagt til grunn, men gjør som sagt ikke rede for taushetspliktens innhold. I og med at behovet og hensynet for taushetsplikten er det samme bør det vurderes å ha en felles taushetsplikt for samtlige program og ikke en egen instruksbestemt taushetsplikt kun for samtalegrupper for voldsdømte.

Med bakgrunn i programmene vektlegger behovet for trygghet og tillit bør en redegjørelse av taushetspliktens innholdet legges inn i de enkelte programhåndbøkene samt rundskrivet om program. Hensynet til både programinstruktørs og gruppedeltakers forutberegnlighet tilsier at den rettsstilling som legges til grunn i forhold til taushetsplikten bør komme klart og tydelig frem. En redegjørelse av taushetspliktens innhold i forhold til programvirksomhet bør i hvert fall tas inn i "veiledning om saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og straffegjennomføringsloven § 7" under punktet om taushetsplikt. En slik redegjørelse finnes ikke pr. i dag.

4.5. Tidligere utredninger

Spørsmålet om taushetsplikt ble i forhold til samtalegrupper for volds- og sedelighetsdømte behandlet av Lovavdelingen i et notat fra 1995. Der ble det vurdert hvorvidt man etter tjenesteinstruks § 2.4 hadde en rett og en plikt til å bringe videre opplysninger om innsattes tidligere uoppklarte straffbare handlinger. Det ble vist til at fengselstjenestemennene etter denne bestemmelsen uoppfordret skal gi rapporter om "alle forhold som angår...de innsatte, som de må forstå det har betydning for bestyreren eller annen overordnet å kjenne til". Lovavdelingen kom fram til at bestemmelsen ikke åpner for å at fengselstjenestemenn kan videreformidle informasjon om innsattes tidligere straffbare forhold. Til grunn for dette synspunktet ble det anført at fengslet skal iverksette den idømte straffen, og ikke mer enn andre forvaltningsorganer søke å oppklare andre straffbare handlinger. Lovavdelingen legger imidlertid til grunn at man har opplysningsplikt når det gjelder forhold som faller inn under straffeloven §§ 139 og 172. Det vises dessuten til at man etter fvl. § 13 b nr. 6 vil ha en rett men ikke en plikt til å anmelde straffbare forhold dersom det foreligger allmenne hensyn.

I notat av 13.09.2000 konkluderer kriminalomsorgsavdelingen med at taushetsplikten ikke er til hinder for at opplysninger om alvorlige straffbare handlingene begått før og under soningen gis andre fengselstjenestemenn. Vilkåret er imidlertid at opplysningen må anses å være av betydning for å opprettholde sikkerhet og orden i anstalten eller en forsvarlig gjennomføring av anstaltoppholdet eller vil være av betydning for overordnet å kjenne til. Det vises til reglement for tjenestemenns taushetsplikt § 4, 2. ledd og tjenesteinstruks § 4.2. Kriminalomsorgsavdelingen legger også til grunn at kriminelle handlinger begått før soningen anmeldes til påtalemyndigheten når dette er nødvendig ut i fra allmene hensyn, jf. fvl. § 13b nr. 6. Det presiseres at det kun vil være tilfelle ved svært alvorlig kriminalitet. Når det gjelder personlige forhold rundt den kriminelle handling fastslår kriminalomsorgsavdelingen at dette helt klart skal være underlagt taushetsplikten. Når det gjelder personlige forhold vises det til at dette for eksempel kan være tanker og fantasier rundt den kriminelle handling.

I et konsept av 22.11.2000 angående høring om taushetspliktbestemmelsene i forbindelse med samtalegrupper for voldsdømte og sedelighetsdømte foreslår KSF at gruppelederne skal bevare full taushet om alt som sies med unntak for:

- Opplysninger om planlagte straffbare forhold (straffeloven § 139)
- Opplysninger om at en uskyldig person soner straff (straffeloven § 172)
- Opplysninger om at barn blir mishandlet i hjemmet (barneloven § 6-4, 2. ledd)
- Opplysninger om erkjent alvorlig kriminalitet begått før soning skal bringes videre til overordnet. Det vises til fvl. § 13b nr. 6.
- Informasjon om kriminelle handlinger begått under soning skal håndteres i tråd med gjeldende regelverk for ansatte i kriminalomsorgen. For gruppeledere i friomsorgen vises til tilsynsinstruksen § 5.2 mens det for gruppeledere i fengselsvesenet vises til tjenesteinstruks § 2.4.

I et notat av 24.01.2001 oppsummerer kriminalomsorgsavdelingen de høringsuttalelsene som de har mottatt. De enheter som har drevet med samtalegrupper har de største innsigelsene til departementets forslag. Hovedinnvendingene går på adgangen til å videreformidle informasjon om kriminelle handlinger før og under soning. Innvendingene begrunnes i hovedsak med at det å snakke om vold i gruppen er selve grunnlaget for metoden. Dersom gruppelederne kan gå videre med opplysninger om kriminelle handlinger antas det at dette vil kunne avskjære deltakerne fra å være åpne omkring sin voldsproblematikk, og derved redusere effekten av samtalegruppene. Det vises også til at flere av høringsinstansene ønsker en avklaring av hva som ligger i begrepet "alvorlig kriminalitet". Kriminalomsorgsavdelingen er enig i at det er nødvendig med en avklaring av hva som ligger i begrepet "alvorlig kriminalitet". I forhold til å bevare taushet om begåtte alvorlige kriminelle handlinger er man kritiske. Det vises til at dette ikke er i tråd med vår rolle innen strafferettspleien samt til kriminalomsorgens troverdighet som strafferettsetat.

I et notat av 20.02.2002 fra kriminalomsorgsavdelingen til politisk ledelse pekes det på det grunnleggende dilemma ved at det behandlingsmessig er nødvendig med en utvidet forvaltningsmessig taushetsplikt mens kriminalomsorgens troverdighet som straffegjennomføringsetat taler imidlertid i mot en utvidet forvaltningsmessig taushetsplikt. Det er enighet om at personlige forhold rundt den kriminelle handling er

underlagt taushetsplikt. Det problematiske knytter seg imidlertid til opplysninger om gruppedeltakernes kriminelle forhistorie. Det vises som sagt til at det er en viktig behandlingsmessig forutsetning at gruppedeltakerne er åpne om sin voldsmessige forhistorie. Samtidig pekes det på at det er et dilemma for tilsatte i kriminalomsorgen å sitte på kunnskap om tidligere straffbare forhold.

I notat av 16.09.2002 refereres til et møte mellom kriminalomsorgsavdelingen og Per Isdal. Det vises til at det var enighet om at det må være andre taushetsbestemmelser for fengselstjenestemenn når de innehar rollen som gruppeleder enn når de er i ordinær tjeneste. Det pekes på at dette er nødvendig for å åpne åpenhet og tillit i gruppen, slik at erkjennelse av voldsattferd kommer i gang.

Til slutt vises det til brev av 04.11. 2002 til Alternativ til Vold med kopi til KRUS. Der slås det fast at utgangspunktet og hovedregelen er at det skal bevares taushet om alle opplysninger som fremkommer i gruppene. Det gjøres unntak fra hovedregelen i de tilfeller det følger av lov eller andre bestemmelser at tjenestemennene har opplysningsplikt. Det vises til blant annet straffeloven § 139 om plikten til å avverge visse forbrytelser er taushetsplikt, straffeloven § 172 om plikten til å hindre at noen blir uskyldig dømt eller tiltalt samt til barnevernloven § 6-4, 2. ledd. Videre vises det til fvl. § 13b nr. 6 som legger til grunn at når det finnes ønskelig av "allmenne omsyn", kan forvaltningsorganet anmelde eller gi opplysninger til påtalemyndigheten. Justisdepartementet er av den oppfatning at når det i gruppen fremkommer opplysninger som kan indikere at det er begått en alvorlig straffbar handling som ikke er oppklart, er dette opplysninger som fengselsbetjenten skal bringe videre til sin nærmeste overordnet. Det er uten betydning om opplysningene refererer seg til handlinger som antas å være begått før innsettelsen eller ikke. Det vises til at det med alvorlig straffbare handlinger menes forbrytelser som kan medføre straff av fengsel i 10 år eller mer. Det er altså strafferammen som er avgjørende.

4.6. Vurdering av gjeldende rett

Når det gjelder samtalegrupper for voldsdømte er det som sagt lagt til grunn at man har taushetsplikt om personlige forhold. Dette bør gjelde tilsvarende for de øvrige programmene i og med de i alle hovedsak viser til de samme behovene og hensynene for taushetsplikten.

Hvilken taushetsplikt gjelder så for fengselstjenestemenn i ordinær tjeneste? Her må man for det første ta stilling til hva som menes med begrepet "noens personlige forhold" i fvl. § 13, 1. ledd nr. 1. Dernest hvorvidt reglene etter fvl. § 13b nr. 1 – 7 likevel åpner for å videreformidle opplysninger om "noens personlige forhold".

Karakteristikken personlig forhold betyr at opplysningen må dreie seg om noe som det er vanlig å holde for seg selv. Det avgjørende er hva som vanligvis blir betraktet som personlig. I følge lovforarbeidene til forvaltningsloven (Woxholth 2000, s.205) er blant annet opplysninger om karakter- og følelsesliv å anse som noens personlige forhold. Det innebærer at informasjon om innsattes tankemønster i utgangspunktet er taushetsbelagt. Dette betyr altså at også fengselstjenestemenn i ordinær tjeneste har taushetsplikt om opplysninger om innsattes tankemønster som han får tilgang til. Dette kan for eksempel skje i forbindelse med motivasjons- og endringsorientert miljøarbeid eller ved målrettede samtaler som for eksempel endringsfokusert

rådgivning (Strategi for faglig virksomhet i kriminalomsorgen 2004 – 2007, s.14 og 15)

Etter fvl. § 13b nr. 2 åpnes det imidlertid for at opplysningene kan brukes til å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for. Bestemmelsen gir ingen begrensning med hensyn til hvem opplysningene kan gis til. De kan gis til andre saksbehandlere eller tjenestemenn i organet, andre organer, private enkeltpersoner eller organisasjoner. Forutsetningen er imidlertid at opplysningene gis som ledd i saksbehandlingen, og at hensikten med kommunikasjonen er å oppnå formålet som opplysningene er gitt eller innhentet for (Woxholth 2000, s.224). I kriminalomsorgens fagstrategi (2004 – 2007, s.14 og 15) fremkommer det at formålet med blant annet motivasjons- og endringsorientert miljøarbeid og endringsfokuset rådgivning er å bidra til at innsatte endrer sitt kriminelle handlingsmønster. Tilretteleggelse for et endret handlingsmønster og en kriminalitetsfri tilværelse er et av kriminalomsorgens hovedmål (St.meld. nr. 27 s.29). Etter dette så har fengselstjenestemenn adgang til å videreformidle opplysninger om innsattes tankemønster til øvrige tjenestemenn som er i kontakt med og følger opp den innsatte. Det være seg tjenestemenn på avdelingen eller programinstruktører i de enkelte program. Forutsetningen er som sagt at det bidrar til å legge forholdene til rette for at innsatte skal kunne endre sitt kriminelle handlingsmønster. Ut i fra et slik behandlingsøyemed så kan opplysningene som sagt også videreformidles til andre organer, private enkeltpersoner eller institusjoner. Dette kan for eksempel være aktuelt når innsatte overføres for å gjennomføre straff på en "§ 12 – institusjon".

Når det gjelder programvirksomheten er det vist til at behovet for best mulig behandling tilsier størst mulig grad av trygghet og tillit mellom programinstruktør og programdeltakere. Spørsmålet er om programmenes behov for trygghet og tillit for å få til best mulig behandling er vesensforskjellig fra annet endrings- og påvirkningsarbeid og således begrunner en annen taushetsplikt enn det som følger ved ordinær tjeneste? I forhold til endringsfokuset rådgivning understrekes det at det er viktig å skape et "rom" for rådgivning. Særlig viktig er det at rådgivningssamtalene foregår innefor rammer som ivaretar hensynet til konfidensialitet. (Barth, Børtveit, Prescott 2003, s.118 og 119). Dette fremheves også i kriminalomsorgens fagstrategiplan (2004 – 2007 s.15) ved at det vises til at "en profesjonell samtale som sikter mot motivasjon og evnen til endring av fremtidige handlingsmønstre bygger blant annet på personalets evne til å skape en tillitsfull relasjon. Hensynet til konfidensialitet er særlig viktig i så måte. Vedrørende motivasjons- og endringsorientert miljøarbeid vises det til side 14 i fagstrategiplan. Der legges det til grunn at de prinsipper og kriterier som gjelder for programmer også skal gjelde for et strukturert og systematisk gjennomført miljøarbeid. Dette skulle at hensynet til tillit og trygghet er like viktig ved miljøarbeid som ved programvirksomhet dersom man ønsker best mulig behandling. Når det gjelder hensynet til best mulig behandling bør man ikke bare se hen til det enkelte program og deres behov for trygghet og tillit for å få til best mulig behandling. Dersom man skal oppnå kriminalomsorgens hovedmålsetting om å legge forholdene til rette for et endret handlingsmønster tilsier hensynet til best mulig behandling at man ser de enkelte endrings- og påvirkningstiltakene under ett og ikke kun hver for seg. Best mulig behandling tilsier altså at man bør få et mest mulig helhetlig behandlingstilbud. Dette medfører at programinstruktør bør supplere og følge opp fengselstjenestemennene med opplysninger i forhold til tjenestemennenes arbeid med å drive for eksempel motivasjons- og endringsorientert

miljøarbeid. Det bør altså ut i fra et behandlingsøyemed med andre ord finne sted en informasjonsutveksling begge veier og ikke være slik at det kun er motivasjons- og endringsorientert miljøarbeid som skal supplere og følge opp programvirksomheten. Tiltakene bør i stedet for gjensidig supplere og følge opp hverandre. Hensynet til best mulig behandling tilsier også at det bør kunne finne sted en informasjonsutveksling av opplysninger av både positiv og negativ karakter om innsattes vilje og evne til å endre atferd.

Etter fvl. § 13b nr. 3 åpnes det dessuten for at opplysninger til bruk innenfor samme etat kan være unntatt fra opplysningsplikten. Kravet er at det må skje innenfor av hva som ligger innenfor det som "trengs for en hensiktsmessig arbeids- eller arkivordning". Woxholth viser til at det i dette bare ligger at det må sannsynliggjøres et visst behov for bruken (Woxholth 2000, s.226). Det følger av strfgjfl. §§ 2 og 3 at straffegjennomføringen skal være sikkerhetsmessig forsvarlig. Samfunnet skal beskyttes. Ikke bare ut i fra et langsiktig perspektiv ved å bidra til å legge forholdene til rette for at innsatte under straffegjennomføringen kan endre sitt handlingsmønster. Samfunnet skal også beskyttes på kort sikt ved å etablere et sikkerhets- og kontrollnivå som hindrer svikt (St.meld. nr. 27, 1997-98 s.29). Skal man etablere et sikkerhets- og kontrollnivå som hindrer svikt medfører det blant annet at det må være mulig å videreformidle opplysninger som sier noe om innsattes vilje og evne til å endre sitt kriminelle handlingsmønster. Det vises i den forbindelse til St.meld. nr. 27 (1997-98 s.29) hvor det legges til grunn at kriminalomsorgens oppgaver bygger på at lovbrøteren skal straffes og at samfunnet skal beskyttes. Fengselsvesenet ble etablert av samfunnshensyn og ikke primært for å møte domfeltes forskjelligartede behov. Samfunnets behov for beskyttelse gjør seg særskilt gjeldende ovenfor domfelte som viser en hyppig og/eller vedvarende kriminell atferd samt forvaringsdømte.

Når det gjelder forvaringsdømte så skal kriminalomsorgen ved gjennomføringen av forvaringen ivareta samfunnets behov for sikkerhet mot ny alvorlig kriminalitet, forskrift om gjennomføring av særreaksjonen forvaring § 2. I bestemmelsen legges det til grunn at forvaringsdømte skal gis mulighet til å endre atferd men at denne endringen skal skje innenfor sikkerhetsmessig forsvarlige rammer. I kronprinsregentens resolusjon av 05.03.2004 angående forvaringsordningens formål vises det dessuten til at "samfunnsbeskyttelsen forutsettes ivaretatt ved at den forvaringsdømte endrer atferd. Formålet med forvaringsstraffen tilsier imidlertid at tiltak som settes i verk for å fremme domfeltes sosiale tilpasning og rehabilitering må la seg forene med hensynet til samfunnets sikkerhet. Dette innebærer at en sikkerhetsmessig vurdering må legges til grunn for alle beslutninger vedrørende domfelte både under gjennomføringen av forvaringen i fengsel og i forbindelse med prøveløslatelse". Når det gjelder balansen mellom kortsiktig og langsiktig virkemidler som kriminalomsorgen er forpliktet å ha (St.meld. nr. 27, 1997-98 s.29) kommer det her tydelig frem at samfunnsbeskyttelse på kortsikt har forrang fremfor samfunnsbeskyttelse på lang sikt.

Forvaringsdømte anses for å ha et særskilt behandlingsbehov. Det vises til bemerkningene i kronprinsregentens resolusjon av 05.03.2004 om forvaringens innhold. Der pekes det på at forvaringen ikke skal vare lenger enn det som er sikkerhetsmessig nødvendig. En viktig forutsetning for å bidra til forvaringen ikke vare lenger enn det som er sikkerhetsmessig nødvendig er at forvaringsstraffen gis et

annet innhold en tradisjonell fengselsstraff. I den forbindelse pekes det blant annet på at tiltak som atferdstrening samt programmer vil være viktige elementer i gjennomføringen av forvaringsstraffen. Tiltross for det særskilte behandlingsbehovet som foreligger presiseres det imidlertid at det innhold forvaringen gis må være innenfor sikkerhetsmessig forsvarlige rammer. Det vil blant annet være nødvendig å kartlegge endring av atferd for å vurdere om å løslatelse er forsvarlig. Det betyr med andre ord at opplysninger om innsattes tanke- og handlingsmønster må nedtegnes og videreformidles og at programinstruktører på lik linje med fengselsbetjenter i ordinær tjeneste må være forpliktet til å gå videre med opplysninger som sier noe om den forvaringsdømtes vilje og evne til å endre tanke- og handlingsmønster. Forvaringsdømte skal som sagt ikke løslates med mindre de har endret atferd. Hensynet til samfunnets sikkerhet tilsier altså at det er behov for å videreformidle denne type opplysninger, jf. fvl. § 13b nr. 3.

Opplysninger som sier noe om den forvaringsdømtes vilje og evne til å endre atferd kan ikke bare kan videreformidles til tjenestemenn innenfor kriminalomsorgen men også til blant annet påtalemyndighet og domstol. Det vises til at løslatelse fra forvaring etter § 15 i forskrift om gjennomføring av særreaksjonen forvaring forutsetter at påtalemyndigheten samtykker i at løslatelse er forsvarlig. Etter fvl. § 13b nr. 5 er taushetsplikten ikke til hinder for at et forvaltningsorgan gir andre forvaltningsorgan opplysninger som er nødvendig for å fremme avgiverorganets oppgaver. Løslatelse fra forvaring er som sagt avhengig av at påtalemyndigheten samtykker. Kriminalomsorgens oppgave er å bidra til at dette samtykket bygger på et så helhetlig og fullstendig grunnlag som mulig. Hvis ikke vil samtykket bygge på bristende forutsetninger og således være ugyldig. Kriminalomsorgen er således forpliktet til å gi påtalemyndigheten all den informasjon som de trenger for å vurdere hvorvidt forvaringsdømte har endret atferd eller ikke. Når det gjelder opplysninger til domstolen følger dette av vitneplikten i strpl. § 108 samt plikten i strpl. § 116 om å legge fram nødvendig dokumentasjon. I tillegg vises det til at domstolen har et selvstendig ansvar for at saken blir så godt opplyst som mulig og således en plikt til å sørge for at de nødvendige opplysninger blir innhentet.

Etter en alminnelig språklig forståelse av ordlyden i strgjfl. § 2, 1. ledd og § 3, 1. ledd legges det til grunn en tilsvarende avveining mellom kortsiktig og langsiktig samfunnsbeskyttelse ved fengselsstraff som ved forvaringsstraff. I forhold til domfelte med hyppig og/eller vedvarende kriminalitet pekes det i den forbindelse på at det i stor grad foreligger det samme kravet på samfunnsbeskyttelse som ved forvaringsdømte. Det vises til at domfelte etter strgjfl. § 42, 1. ledd jf. 5. ledd ikke skal løslates hvis omstendighetene etter en totalvurdering gjør løslatelse utilrådelig. Det sentrale vurderingstemaet er hvorvidt det er grunn til å anta ny kriminalitet i løpet av prøvetiden. I retningslinjene 3.45.2 vises det til at det ved utilrådelighetsvurderingen skal ses hen til om domfeltes forhistorie og/eller atferd. Særlig skal det legges vekt på om domfelte har mange forutgående domfellelser, hvor langt tilbake i tid de straffbare forhold ligger og hvor lang tid det har gått mellom handlingene. Dette bør forstås dit hen at domfelte som har en hyppig og/eller vedvarende kriminalitet, såkalte gjengangere, ikke bør løslates med mindre de har endret atferd. Når det gjelder denne gruppens behandlingsbehov sett opp mot samfunnets behov for beskyttelse mot disse må det i stor grad kunne sammenlignes med det som gjelder ved forvaringsdømte. Vedrørende fengselsdømte med hyppig og/eller vedvarende kriminalitet bør man således etter fvl. § 13b nr. 3 kunne gå videre med opplysninger

som sier noe om den fengselsinnsattes handlingsmønster samt vilje og evne til å endre atferd. Uansett om man har tilegnet seg opplysningen i rollen som programinstruktør eller som fengselstjenestemann i ordinær tjeneste.

Til slutt pekes det også på at det kan føles og oppleves som et etisk dilemma for en tjenestemann å sitte på kunnskap som tilsier at innsatte ikke har vist vilje eller evne til å endre atferd og ikke kunne videreformidlet dette til den som treffer beslutning om løslatelse når denne vurderer det som tilrådelig å løslatte innsatte på grunn av mangelfullt beslutningsgrunnlag.

4.7. Oppsummering

De aller fleste programmene understreker behovet for trygghet og åpenhet. I flere av disse programmene sies det dessuten uttrykkelig at dette behovet er begrunnet i hensynet til best mulig behandling. I og med at behovet og hensynet for taushetsplikten er det samme bør det som sagt vurderes å ha en felles taushetsplikt for samtlige program og ikke en egen instruksbestemt taushetsplikt kun for samtalegrupper for voldsdømte.

Videre bør det ikke bare være adgang til å gå videre med opplysninger om alvorlige straffbare handlinger som er begått men ikke oppklart. Det bør også være en adgang for programinstruktørene til å gå videre med personlige forhold rundt den kriminelle handling som sier noe om innsattes tanke- og handlingsmønster.

Det vises for det første til behandlingshensynet. Dersom man skal oppnå kriminalomsorgens hovedmålsetting om å legge forholdene til rette for et endret handlingsmønster tilsier hensynet til best mulig behandling at man ser de enkelte endrings- og påvirkningstiltakene under ett og ikke kun hver for seg. Best mulig behandling tilsier altså at man bør få et mest mulig helhetlig behandlingstilbud. Det er en fare for at opplysninger vil kunne bli holdt tilbake dersom man ikke har tiltro til at opplysningene blir behandlet konfidensielt og at behandlingen dermed ikke blir adekvat på grunn av mangelfullt beslutningsgrunnlag. Det bør imidlertid veies opp mot gevinsten ved en mer helhetlig behandling hvor tiltakene følger opp og supplerer hverandre. Ved en slik helhetlig behandling er det dessuten langt fra sikkert at beslutningsgrunnlaget blir mangelfullt i og med at man vil få informasjon fra flere.

Dernest vises det til sikkerhetshensynet. I forhold til innsatte som viser en slik fast forbrytersk forsett at det må stilles krav om endret atferd for at løslatelse skal fremstå som sikkerhetsmessig forsvarlig, tilsier hensynet til kriminalomsorgens troverdighet at det bør være adgang til å gå videre med opplysninger om innsattes vilje og evne til å endre sitt kriminelle handlingsmønster. Når det gjelder forvaringsdømte taler de beste grunner for at det her ikke bare foreligger en opplysningsrett men en opplysningsplikt.

Til slutt vises det til at det pr. i dag ikke finnes noen redegjørelse om taushetspliktens innhold i forhold til programvirksomhet med unntak for samtalegrupper for voldsdømte. Hensynet til både programinstruktørs og gruppedeltakers forutberegnlighet tilsier at den rettsstilling som legges til grunn i forhold til taushetsplikten bør komme klart og tydelig frem utover. Det vises blant annet til programmenes vektlegging av behovet for trygghet og tillit. En slik redegjørelse bør tas inn i de enkelte programmene. I tillegg bør det eventuelt tas inn i KSF sitt

rundskrivet om program. Det bør i hvert fall tas inn under punktet om taushetsplikt i "veiledning om saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og straffegjennomføringsloven § 7".

5. Kriterier for å fremme en organisasjon med felles målsetning

Det vil aldri være mulig å få en total oversikt over et felt for å kunne "slå fast" hva som er problemene som skaper ineffektivitet, men det vil være mulig å se på eksempler for ressursmessig effektivitet og ineffektivitet for å kunne sammenligne, lære og forbedre.

En innsatt har pr. i dag kontakt med mange ulike personer og institusjoner under soning og i forbindelse med løslatelse. Om den enkelte skal oppleve at dette ikke bare er enkelttiltak og planer rettet mot spesifikke isolerte livsområder er det grunn til å anta at arbeidet bør preges av nært samarbeid mellom kriminalomsorgen og de ulike samarbeidspartnere. Dette er også ytret som en målsetning av avdelingsdirektøren i Kriminalomsorgens sentrale forvaltning;

"Kriminalomsorgen ønsker også å se på de ulike kartlegginger og planer som legges for den enkelte. Vi stiller spørsmålet om det er mulig å komme fram til en modell som gjør at innsatte/domfelte kan forholde seg til én plan. Gevinstene kan være veldig store hvis vi klarer å samordne oss, ikke minst i løslatelsesfasen" (Aktuelt 3/2004, 15).

Også arbeidsgruppen som har kommet med en innstilling om Kriminalomsorgens utdanningssenter som høyskole finner grunn til å minne om KSF's egne forventninger; "flere og mer tjeneste inn i fengslene, i den hensikt å påbegynne en prosess som kan sikre oppfølging og kontinuitet etter løslatelse. Arbeidsgruppen framhever forventningen "en helhetlig tilnærming til individuelle planer", at alle drar i samme retning, samt at kriminalomsorgen i større grad skal inkludere kunnskap fra andre felt og tradisjoner (fra Utdanning for fengselsbetjenter, 271004 s.46).

En fremtidsplan, individuell plan eller behandlingsplan kan være et viktig verktøy for å synliggjøre mål og operasjonalisere prosessen som skal føre til måloppnåelse. Det er imidlertid viktig at planer har realistiske og forpliktende målformuleringer som muliggjør en opplevelse av mestring underveis, og at personen selv er den som "bærer" planen. Samtidig kan mange ulike planer som ikke er koordinert i forhold til hverandre føre til at personen får mange ulike dokument og målsetninger å forholde seg til, og det er naturlig at planarbeidet preges av samarbeid.

Pedersen (2002) evaluerte sammenheng mellom arbeidslinjen, samordning og klienteffekt og resultatene bygde på data fra 2384 klienter. Han konkluderte med at ingen bestemmer i skjæringspunktet mellom sektorforvaltningene; ingen har noe overordnet helhetlig ansvar. Evalueringen viste også at helhetsinteressene hadde beskjedne kår bl.a. fordi sektorinteressene var blitt for dominerende. Det er mulig at dette ikke er direkte sammenlignbart med situasjonen i kriminalomsorgen, men det er viktig at det ikke på lignende vis skapes vanntette skott på tvers av arbeidsområder eller profesjoner, men en kultur på kommunikasjon og informasjonsutveksling. Samtidig kreves kunnskap om hvilken informasjon som bør og skal formidles og hva man ikke trenger å formidle videre bl.a. på bakgrunn av taushetsplikt. Det er også av stor betydning at det er klar og tydelig ansvarsfordeling mellom de ulike aktørene.

Det synes altså å være stor enighet om at effektiviteten i det individorienterte arbeidet henger sammen med samordning av planer og oppfølgingsorientert arbeid. Dette kan også illustreres ved i korthet å vise til Ytrebygda - Modellen (i Bergen) som driver en "relasjonell tilnærming til boligløse rusmisbrukere i 1. linjen". Dette er en sosialfaglig oppfølging av personer med omfattende kriminell og rusbelastet bakgrunn, og kjennetegnes av omfattende kartlegging av klienten, tett oppfølging, saksbehandlerens tilgjengelighet, ansvarsgrupper, oppsøkende virksomhet og få klienter. I oppfølgingsprogrammet "Fra fengsel til kommune" for rusmisbrukere i Bergen Fengsel, legges det vekt på en ansvarsgruppemodell som kjennetegnes av en helhetlig vurdering av deltageren. I dette programmet møtes jevnlig deltageren og de relevante samarbeidende instansene for å evaluere deltagerens status og progresjon i programmet. Modellen er basert på et nært samarbeid mellom de aktuelle instanser, og en tett struktur rundt deltageren. Andre eksempler er Firer`n/ Ungfirer`n i Trondheim fengsel og Stifinnerprosjektet i Oslo fengsel hvor fengselet og kommunen har etablert et forpliktende samarbeid hvor bl.a. Aetat, skolemyndigheter, psykisk helsevern, rusomsorg, sysselsettingstiltak og barnevern er med å skape et helhetlig tilbud til innsatte.

Det er altså mange ulike elementer relatert til organisering, beslutningsnivå og ledelse, regelverk og lovverk, kompetanse og ressurser, rutiner for kommunikasjon og informasjon og arbeidsmiljø som er vesentlige for at hvordan en organisasjon fungerer og om den oppfylder sentrale målsetninger. På bakgrunn av samtaler med representanter fra Friomsorgen, Aetat, sosialtjenesten og en representant for ledelsen ved en anstalt ser vi på følgende punkter som sentrale element som kan fremme samarbeid og en felles tilnærming til den innsatte;

- Ledelsen må skape kultur på kommunikasjon og utstrakt samarbeid mellom alle ledd i organisasjonen
- Det må settes av tid til faste møter der alle samarbeidsparter er inkludert, samtidig må det være anledning for alle parter til å innkalle til ansvarsgruppemøter ved behov
- Makt må delegeres fra ledelsens side og ledelsen må være bevisste på skillet mellom reell og tilsynelatende makt; det må være mulighet både m.h.t. kompetanse og ressurser til å utøve reell makt
- Kontaktbetjenten må få et reelt ansvar og muligheter til å ta avgjørelser i forhold til innsatte, dette medfører også økt motivasjon
- Ledelsen tar alltid med kontaktbetjenten når en sak skal tas opp med en innsatt
- Ansatte må ha mulighet til å få både faglig og sosial støtte når det er behov for det
- Informasjonsutveksling er viktig, men det er også viktig å ha kunnskap om hvilken informasjon andre ikke trenger
- Kunnskap om maktstrukturer i systemet er sentralt for å vite hvor informasjon kan innhentes og formidles videre
- Deltakelse på eksterne tilstelninger kan være nyttig for å bygge nettverk og få samarbeidspartnere som anstalten kan dra veksler på videre

I den virkelige verden er både organisasjonens infrastruktur og ressurser relatert til økonomiske rammer og tidsbruk med i bildet. Likevel er det mulig fra ledelsens side å arbeide bevisst og aktivt for å få en organisasjon som kjennetegnes av at samarbeid

er en naturlig arbeidsform. Resultatene fra kartleggingen av kontaktbetjentordningen viste også at ledelsens holdninger og signal var svært viktig for hvor godt denne ordningen fungerte. Det er grunn til å anta at delegering av reell makt og ansvarliggjøring er sentrale elementer for å få dette til, samtidig bør ansatte sikres mulighet for faglig og sosial støtte underveis i denne prosessen.

6. Et forslag til videre evalueringer av tiltak

Hovedmålsetningene med rehabiliteringsarbeidet i program, skole- og arbeidsdrift i kriminalomsorgen er bl.a. å endre deltakernes forståelse og holdninger, lære deltakere nye ferdigheter, metoder og kunnskaper, samt bidra til å utvikle deres evne til problemløsning og selvstyring, gi selvinnrettet og bevisstgjøring omkring ulike tema.

Det er naturlig at man ønsker å se på om et tiltak kan "dokumentere" en effekt eller ikke. Ofte er vurderinger relatert til effekt på tilbakefall til ny kriminalitet (residiv). Residiv blir derfor en kriterievariabel som blir brukt som indikator på om noe har en ønsket effekt eller ikke. Det å motvirke tilbakefall er selvsagt en av kriminalomsorgens hovedmålsetninger, likevel kan det være problematisk og en lite nyansert vinkling ut fra både forskningsmessige og statistiske vurderinger å bruke residiv som det eneste kriteriet på om et tiltak har noen effekt. I ytterste konsekvens er det mulig at man faktisk begår en Type II feil; konkluderer med at et tiltak ikke har en effekt selv om det faktisk har det. Endringer skjer over tid og det er ikke alltid at de kommer til uttrykk rett etter at tiltaket er avsluttet eller at det kun får konsekvenser på et avgrenset område eller på en enkelt variabel (f.eks. residiv).

Evaluering av program blir avslutningsvis brukt som eksempel på en alternativ måte å evaluere virkning av et tiltak på. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning påpeker at program skal ha en teoretisk forankring, være basert på forskning og/ eller systematisk erfaring, ha definerte og spesifikke mål, rette seg mot spesifikke målgrupper, være multimodal og avlære ferdigheter som skal til for å mestre et liv uten kriminalitet (Rundskriv 3/2002). Ut fra målsetningene kan det derfor være interessant å vurdere hvilken effekt et program har på *det programmet faktisk intenderer å påvirke direkte*; f.eks. holdninger, selvkontroll, attribusjon, evne til empati, kunnskaper og atferd. Om et program er intendert å endre holdning til kriminalitet, er det viktig å se på om det faktisk har forekommet en holdningsendring i gruppen som deltar. Slike undersøkelser forutsetter en tro på at de ulike faktorene kan operasjonaliseres og måles, og at dette kan gi interessante tilbakemeldinger og informasjon vedrørende innholdet i ulike program.

Videre evalueringer av tiltak kan derfor rette seg mot i hvilken grad en gruppen endrer seg over tid og om eventuelle endringer kan tilskrives deltakelse i et tiltak som f.eks. et program. Hvis innsattes vurderinger sammenstilles med ansattes vurderinger kan dette gi ytterligere informasjon som er interessant for både gjennomføring og evaluering av et tiltak. Denne tilnærmingen avhenger av pålitelige og gyldige måleinstrumenter; man må vite at man måler aspekter av f.eks. holdninger, selvkontroll eller evne til empati som er relevant med hensyn til innholdet i programmet, og at målene måler det de faktisk er tenkt å måle. En slik tilnærming gjør det også mulig å studere sammenhenger mellom ulike variabler; f.eks. påvirker økt selvkontroll eller evne til empati etter deltakelse i Ny Start aggressiv atferd ovenfor andre innsatte etter programmet er gjennomført?

På bakgrunn av at utvelgelse av klienter ikke kan gjøres helt tilfeldig (randomisering), vil det være naturlig å bruke et kvasiekperimentelt design med målinger både før og etter deltakelse i et program (pre-post-test design). Hvis svarene er forskjellige på de to tidspunktene er det mulig at årsaken kan tilskrives programmet. Det kan også være av interesse å bruke en metodetriangulering der intervjuer inngår som en del av en spørreskjemaundersøkelse. Resultatene kan gi indikasjoner på hvilket utbytte den enkelte har av de konkrete tiltak personen deltar i, samt hvordan programmet kan videreutvikles.

Før man kan evaluere hvordan ulike tiltak virker sammen og kan utfylle hverandre er det derfor viktig å ha pålitelig og gyldig kunnskap om hvert enkelt av tiltakene.

Referanser

- Andersen, K. og Larsen, E. (2000). *Annekset. En evaluering av en fengselsavdeling på Ila landsfengsel og sikringsanstalt i forhold til målsetting og måloppnåelse*. Krus Dokumentasjon & debatt nr. 3/2000.
- Barth, T., Børtveit, T. og Prescott, P. (2001). *Endringsfokusert rådgivning*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Danielsen, T., Hammerlin, Y. og Meek Hansen, W. (2000). *Pilotstudie om kontaktbetjentordningen*. KRUS.
- Danielsen, T. og Meek Hansen, W. (1997). *Ny start for norsk fengselsvesen?* Krus Dokumentasjon & debatt nr. 3/1997.
- Danielsen, T. og Meek Hansen, W. (2000). *Med Tunga på vektskålen. En undersøkelse om organisering av rehabiliterende virksomhet ved kontraktsavdelingen i Trondheim kretsfengsel (Tunga)*. Krus Dokumentasjon & debatt nr. 2/2000.
- Fjeldstad, E. (1999). *Samlerapport fra kartleggingen av kontaktbetjentarbeidet våren 1999*. Justis- og Politidepartementet.
- Forskrift om gjennomføring av særreaksjonen forvaring av 5. mars 2004.12.14.
- Forvaltningsloven av 10. februar 1967.
- Friestad C. og Skog Hansen, I.L. (2004). *Levekår blant innsatte*. Fafo-rapport 429, Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Hammerlin, Y. og Larsen, E. (2000). *"Tungtsonende". Forsknings- og evalueringsrapport for TFP (tverrfaglig fengselsprosjekt) i Oslo kretsfengsel*. Krus Dokumentasjon & debatt nr. 1/2000.
- Højdahl, T. (2002). *VINN. Program for kvinner*. Kriminalomsorgens utdanningscenter KRUS.
- Højdahl, T. og Gjefsen, B. (2002). *Trafikk og rus. Et undervisningsopplegg for kriminalomsorgen*. Kriminalomsorgens utdanningscenter KRUS.
- Isdal, P. (2003). *Håndbok i samtalegrupper for voldsdømte*. Kriminalomsorgens utdanningscenter KRUS.
- Kronprinsregentens resolusjon av 5. mars 2004. (1) *Fastsettelse av forskrift om gjennomføring av særreaksjonen forvaring*. (2) *Delegasjon av kongens myndighet etter straffeloven § 39, H til justisdepartementet*.
- Langeveld, H. og Melhus, H. (2004). *Blir psykiske lidelser i fengsel fanget opp av helsetjenesten?* *Tidsskr Nor Lægeforen*, 16 (124), 2094-2097.

- Lightfoot, L. O. og Barker, J. (1989). *A field test of the revised Substance Abuse Pre-Release Program: Joyceville Institution*. Ottawa, ON: Correctional Service Canada.
- Lightfoot, L.O. og Boland, F.J. (revidert utgave 1993). *"RIF". Rusprogram i fengsel*. Fengselsmyndighetene i Canada.
- Lightfoot, L.O. og Boland, F.J. (revidert utgave 1993). *Mitt valg*. Fengselsmyndighetene i Canada.
- Lov om gjennomføring av straff av 22.februar 2002.
- Meek Hansen, W. (red.) (1999). *Fengselsbetjent. Kompetanse – kontakt - framtid*. Krus/NFU.
- Nilsson, A. (2002). *Fånge i marginalen. Uppväxvillkor, levnadsförhållande och återfall i brott blant fångar*. Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Ohnstad, B. (2003). *Taushetsplikt, personvern og informasjonssikkerhet i helse- og sosialsektoren*. Gyldendal Akademiske.
- Pedersen, J.T. (2002). *Rehabilitering av velferdsforvaltningen: arbeidslinjen – samordning – klienteffekt*. Oslo: Kommunalforlaget.
- Pettersen, T., Skaalvik, E.M. og Finbak, L. (2003). *Løslatelse til hva? Elevers forberedelser til løslatelsen og tiden etter endt soning*. NTNU/VOX.
- Prochaska, J.O., DiClemente, C.C og Norcross, J.C. (1992). In search of how people change. Applications to addictive behaviours. *American Psychologist*, sept., s. 1102-1114.
- Rognaldsen, S. (2003). *Evaluering av fengselsundervisningen med vekt på systemnivået og kriminalomsorgens totale opplæringsvirksomhet*. Institutt for praktisk pedagogikk. UiB.
- Retningslinjer til lov om gjennomføring av straff mv. og til forskrift til loven av 16. mai 2002.
- Rundskriv 1/2002. Retningslinjer for kriminalomsorgens arbeid med framtidsplanlegging. KSF.
- Rundskriv 2/2002. Retningslinjer for kontaktbetjentarbeidet. KSF.
- Rundskriv 3/2002. Retningslinjer for programvirksomheten i kriminalomsorgen. KSF.
- Sandèn, L. (2004). *Brottsbrytet. Et kriminalitetsforebyggende program*. Svensk kriminalvård.
- Sandvik, A.B. (2003). *Hva passer for kvinner? Undervisning for kvinnelige fanger i fire norske fengsler*. Inst. For kriminologi og strafferett, UiO.

- Skaalvik, E.M. (2003). *Undervisning i fengsel - på rett kjøp?* Fylkesmannen i Hordaland.
- Skardhamar, T. (2002). *Levekår og livssituasjon blant innsatte i norske fengsler*. Institutt for kriminologi og rettssosiologi, Universitetet i Oslo.
- Sosial- og helsedepartementet (2001). Kortutgave av veileder for individuell plan.
- Sosial- og helsedirektoratet (2004). *Helsetjenestetilbudet til innsatte i fengsel*. Veileder.
- Strategi for faglig virksomhet i kriminalomsorgen (2004 - 2007).
- St.meld. nr. 27 (1997-98). *Om kriminalomsorgen*.
- Taxman, F.S., Byrne, J.M. og Young, D. (2002). *Targeting for reentry: Matching needs and services to maximize public safety*. University of Maryland, College Park: Bureau of Governmental Research.
- Woxholth, G. (2000). *Forvaltningsloven med kommentarer*. Gyldendal Akademiske.