



FENGSELSNEDLEGGELSER HØSTEN 2018

Beslutningsprosessen sett gjennom tre ulike organisasjonsteoretiske perspektiver

KRUS3900 - Bacheloroppgave høst 2020

Kandidatnr: 3912

Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter KRUS
BA19V - 2020

Antall ord: 9070

INNHold

1.0 INNLEDNING.....	5
2.0 TEORI.....	8
2.1 Valg av teorier i et mangfold.....	8
2.2 Et rasjonelt perspektiv: Beslutningsprosesser som analytisk problemløsning..	9
2.3 Et garbage can-perspektiv: Beslutningsprosesser tolket ut fra tilfeldigheter og myter.....	11
2.4 Et forhandlingsperspektiv: Beslutningsprosesser tolket ut fra politisk forhandling og gruppetilhørighet.....	12
3.0 METODE.....	14
3.1 Casestudie.....	14
3.2 Datainnsamling og manglende triangulering.....	15
3.3 Generalisering.....	15
3.4 Etske utfordringer.....	16
4.0 ANALYSE.....	17
4.1 Resymé av hendelsesforløp og case.....	17
4.1.1 <i>Politisk ledelse.....</i>	<i>17</i>
4.1.2 <i>Blå-blå justispolitikk.....</i>	<i>17</i>
4.1.3 <i>Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen.....</i>	<i>18</i>
4.1.4 <i>Første konkrete melding om framtidige nedleggelse.....</i>	<i>19</i>
4.1.5 <i>Nedleggelsesforslaget i statsbudsjettet høsten 2018.....</i>	<i>19</i>
4.1.6 <i>Storingsbehandling høsten 2018 (Innst. 6 S (2018-2019)).....</i>	<i>20</i>
4.2 Nedleggelsesprosessen sett som analytisk problemløsning.....	20
4.2.1 <i>Avviklet soningskø, utvidet bruk av EK og overkapasitet av åpne plasser....</i>	<i>21</i>
4.2.2 <i>Hierarkisk styring.....</i>	<i>22</i>
4.2.3 <i>Storingsbehandling og vedtaksfase.....</i>	<i>23</i>
4.2.4 <i>Forventningene til beslutningsprosessen sett gjennom de rasjonelle brillene.....</i>	<i>24</i>

4.3 Nedleggelsesprosessen sett som et resultat av tilfeldigheter og myter.....	24
4.3.1 <i>Ulike strømmer, forandringer i tid og rom og løsninger som søker problemer.....</i>	24
4.3.2 <i>Myter som moter.....</i>	26
4.3.3 <i>Politiske myter, manglende erfaringsgrunnlag og hyppige skifter av ledelse.....</i>	26
4.3.4 <i>Forventningene til beslutningsprosessen sett gjennom tilfeldighetenes og Mytenes briller.....</i>	27
4.4 Nedleggelsesprosessen i et politisk forhandlingsperspektiv.....	27
4.4.1 <i>Fagbevegelsen som part.....</i>	28
4.4.2 <i>Forhandlinger med administrasjonen.....</i>	28
4.4.3 <i>Forhandlinger på Stortinget og i justiskomiteen.....</i>	29
4.4.4 <i>Budsjettforhandlinger med Kristelig folkeparti.....</i>	29
4.4.5 <i>Forventningene til beslutningsprosessen sett gjennom forhandlingsbriller..</i>	30
5.0 AVSLUTNING.....	31
LITERATURLISTE.....	34
SLUTTNOTER.....	37

«What each analyst sees and judges to be important is a function not only of the evidence about what happened, but also of the conceptual lenses through which he looks at the evidence»

(Allison 1969)

1.0 INNLEDNING

Jeg har i mitt yrkesliv i all hovedsak vært ansatt i kriminalomsorgen. Nesten 30 år som fengselsbetjent gjør at jeg følgelig må kunne betegnes som en typisk representant av bakkebyråkratiet. En yrkesrolle opplevd som å være i en posisjon der krav og mål mellom velferdspolitiske visjoner og fornuftig forvaltning av fellesskapets midler er i et konstant misforhold (Vabø, 2014, s. 30).

Jeg har gjennom disse 30 årene vært vitne til stadig nye reformer, strukturelle endringer og nye styringsinstrumenter både generelt i staten og i kriminalomsorgen. Flere av reformene har handlet om effektivisering av det offentlige ved hjelp av styringsprinsipper hentet fra privat sektor. Disse kan sorteres inn under paraplybetegnelsen New Public Management (Christensen og Lægreid, 1998, s. 11).

For meg som fengselsbetjent har det virket som om reformaktiviteten har gått i bølger. Dette kanskje fordi enkelte endringer har berørt meg mer enn andre. De siste årene, under regjeringen Solberg, er det særlig politi¹- og avbyråkratiseringsreformen (ABE)², men også departementets ønske om strukturelle endringer, som blir diskutert på vaktrommet. Førstnevnte fordi vi merker at reformen i politiet kan påvirke hele straffesakskjeden ved for eksempel et lavere antall varetektinnsatte. ABE-reformen fordi hver enkelt anstalt får færre midler overført. Og sist, men langt fra minst, en dreining mot strukturelle endringer som kan påvirke hver enkelt sin arbeidssituasjon og i verste fall føre til nedleggelse av småfengsler.

Kriminalpolitikk kjennetegnes ved stor grad av offentlig engasjement. Grunnlaget for dette kan være at det griper inn den enkelte borgers oppfatning om egen trygghet og grunnleggende holdninger, verdier og rettferdighet. I en demokratisk rettsstat, der justissektoren er en institusjonalisert og integrert del av statens maktapparat, kan dette føre til et høyt politiseringsnivå rundt kriminalpolitiske spørsmål³.

Jeg har selv alltid hatt en interesse for reformer og endringer i statlig virksomhet. Dette særlig etter at min egen arbeidsplass ble nedlagt i 2000⁴. Avvikling av fengsler skjer ikke ofte og kriminalomsorgen har følgelig blitt betegnet som en sektor med stor grad av kontinuitet.

21. desember 2018 skjer det igjen. Hele 250 fengselsplasser med lavere sikkerhetsnivå ble vedtatt nedlagt i Stortinget. Fem anstalter ble berørt; Sandefjord, Hof, Hassel, Bruvoll og Osterøy.

Beslutningen om hurtig nedleggelse generelt, og omfanget i antall anstalter spesielt, kom overraskende på meg og mine kollegaer på sidelinjen. Den skapte en generell bekymring blant ansatte i kriminalomsorgen. Bli arbeidsplassen vår nedlagt i neste runde? Er virkelig soningskøen avvirket, eller skyldes det flaskehals i straffesakskjeden? Skal lenkesoning (EK) ta mer over for åpen soning? Er det utelukkende økonomiske motiver bak beslutningen, eller er de faglige begrunnelsene vel så tungtveiende? Spørsmålene var mange og preger fortsatt diskusjonene rundt om i småfengsler i Norge.

Likevel var det de direkte berørte som fikk merke nedleggelsene på kroppen. Skuffelse og sinne. Frustrasjon og usikkerhet. Følelsene var mange og preget klart de ansatte da arbeidsplassen deres forsvant over natta.

Min egen erfaring fra samme type situasjon var lik, men også en følelse av utenforskap. En følelse av å ikke være en del av laget. Å ikke være medeier i organisasjonens beslutninger og strategier.

Det er dette utgangspunktet som gjør temaet om reformer og endringer i egen organisasjon interessant. En asymmetrisk virkelighetsoppfatning mellom en hierarkisk, instrumentelt og rasjonelt handlende organisasjonsledelse og et bakkebyråkrati preget av uformelle kulturelle trekk. Avstanden mellom de to nevnte nivåene kan imidlertid reduseres. Kunnskap og ny erkjennelse er eksempler på dette. Organisasjonsnivåer som snakker samme språk vil gjøre organisasjonen mer effektiv, men også mer kulturelt robuste og åpen for utfordringer. Velfungerende offentlige organisasjoner gagnar, foruten ansatte og brukere, samfunnet som helhet.

En generell økt forståelse av prosessen som ledet fram til nedleggelse av fem åpne anstalter høsten 2018, er derfor interessant for meg som fengselsbetjent. Legger man videre til grunn en organisasjonsteoretisk antakelse om at organisasjonsmessige forhold påvirker resultatet av prosesser (Egeberg 1989, s. 15-26), vil det kunne være fruktbart å studere beslutningsprosessen ved hjelp av organisasjonsteoriens analyseapparat. Jeg har følgelig valgt å se prosessen gjennom tre ulike organisasjonsteoretiske briller og kommet fram til følgende problemstilling:

Hvordan kan beslutningsprosessen bak nedleggelser av fengsler høsten 2018 forklares gjennom tre ulike organisasjonsteoretiske perspektiver.

Det er selve beslutningsprosessen som studeres. Med begrepet 'beslutning' menes det å foreta valg mellom ulike handlingsalternativer. Til grunn for valget kan det ligge ulike typer, mer eller mindre, omfattende overveielser og begrunnelser (Rasch, 1997). Det faller utenfor denne oppgaven å vurdere normative trekk ved kriminalomsorgen, eller holdbarheten av de enkelte aktørers argumentasjon. Jeg vil generelt avgrense tidsperioden fra Solbergregjeringen tiltrådte i 2013 til endelig vedtak desember 2018. Imidlertid er det beslutningene og valg som ble foretatt i 2018 som det rettes størst fokus på da disse er mest aktuelle for det endelige utfallet av prosessen.

Med fengselsnedleggelse mener jeg i denne oppgaven anstalter som ble avviklet og ikke erstattet av nye i rimelig nærhet. Jeg vil ikke gå inn i den konkrete argumentasjonen for nedleggelse av hver enkelt anstalt, men heller beskrive nedleggelsesprosessen som en helhet. Det er det overordnende bildet jeg søker å fange.

Mitt kulturelle og akademiske ståsted, og utgangspunkt i denne oppgaven, er som fengselsbetjent og bakkebyråkrat. Foruten å skaffe meg selv ny erkjennelse, er den tenkte adressaten for denne oppgaven kollegaer på samme organisasjonsnivå.

2.0 TEORI

Beslutningsprosesser i offentlige organisasjoner antar jeg vil være preget av analytisk rasjonalitet. Likevel har jeg en førforståelse av at også tilfeldigheter og politisk maktkamp kan ha påvirket prosessen på veien mot det endelige utfallet. Jeg tar derfor utgangspunkt i tre forskjellige organisasjonsteoretiske perspektiver som på ulikt vis forklarer beslutningsatferd⁵. Ved å analysere beslutningsprosessen i lys av disse, håper jeg å kunne finne forklaringsmåter til ulike aspekter ved nedleggelsene. Valg av teori bygger på en antakelse av hvilken informasjon som har forklaringsverdi i forhold til min førforståelse av temaet. Til hvert av perspektivene knyttes det generelle forventninger om adferd. I tråd med dette, søker jeg å formulere spesielle forventninger knyttet til utfallet av beslutningsprosessen. Termen 'perspektiv' blir benyttet da det ikke dreier seg om enhetlige modeller, men en rekke tilnærminger med stor grad av likhet. Perspektivene er komplementære og ingen av de kan alene fange opp alle aspekter ved kriminalpolitikk generelt, og beslutningen om nedleggelse spesielt. De er å oppfatte som redskaper i den analytiske verktøykasse. Ved å benytte forskjellige verktøy, eller «briller» om du vil, håper jeg å kunne komme fram til en god beskrivelse, og mulig forklaring, på beslutningsprosessen som førte fram til vedtak om nedleggelse.

2.1 Valg av teorier i et mangfold

En god beskrivelse av beslutningsprosessen krever identifisering av sentrale aktører, samt hvilke problemer og løsninger som blir definert i ulike faser. Forklaringer vil variere med hvilket perspektiv en velger å analysere ut fra. Valg av teori, i et mangfold av muligheter, vil bero på min førforståelse av prosessen. Roness (1997) har utviklet en modell med fire ulike strategier for valg av teori: *Avskjerming*; en aktuell teori velges og eventuelt modifiseres med elementer fra andre teorier. *Utfylling*; flere likestilte teorier. *Konkurrering*; flere teorier settes opp mot hverandre. Og til sist *sammenstilling*; elementer fra flere teorier settes sammen til en ny teori (Roness, 1997, s. 89-90).

Christensen et al. (2015) har en todelt tilnærming; de skiller mellom et strukturell-instrumentelt og et institusjonelt perspektiv. Førstnevnte ser på organisasjoner som et redskap

eller verktøy som står til disposisjon for lederne. Organisasjonsstrukturen har en nedfelt rasjonalitet som preger beslutningsprosessene (s. 13). Organisasjoner sett gjennom de instrumentelle brillene, har gjerne en hierarkisk og/eller forhandlingsbasert tilnærming og behandler problemer *formålsrasjonelt* (konsekvenslogikk) (s. 34-37). Førforståelsen av beslutningsprosessen gir klare forventninger til å finne gode beskrivelser innenfor det instrumentelle perspektivet. Jeg har følgelig valgt to teorier med bakgrunn i dette; en analytisk/rasjonell og en forhandlingsbasert.

Innenfor den institusjonelle tilnærmingen skiller Christensen et al. mellom et kulturperspektiv og et myteperspektiv. Begge er basert på en *logikk om det passende* (2015, s. 14).

Beslutningsprosessen, slik jeg som fengselsbetjent opplevde den, skilte seg fra store reformer ved at den skjedde hurtig og tidvis kunne oppfattes som tilfeldig og urasjonell. Det kulturelle perspektivet er basert på uformelle normer og verdier innad i en organisasjon som er utviklet over tid og som gir en stivhengighet. Dette institusjonelle trekket kan i noen tilfeller være en motkraft til omfattende strukturelle reformer (Christensen et al., 2015, s. 62). Motkraften kan særlig komme til uttrykk på de lavere nivåene der organisasjonskultur trenger tid for endring. Sett fra mitt ståsted, kan derfor det kulturelle perspektivet skape en metodisk utfordring.

Objektiviteten i min analyse kan bli skadelidende. Følgelig er denne teoretiske tilnærmingen vurdert som lite hensiktsmessig å benytte. Myteperspektivet derimot, kan gi forklarings effekt da dette retter seg mot elementer på utsiden av egen organisasjon. Like fullt kan tilfeldigheter ha spilt en rolle. Denne tilnærmingen blir teoretisk representert med Cohen, March og Olsen sin klassiske garbage can-modell fra 1972.

Min førforståelse av beslutningsprosesser i offentlige organisasjoner er at de i hovedsak er veloverveide og godt planlagte og at de følger en instrumentell tilnærming. Like fullt anser jeg det som sannsynlig at prosessen om nedleggelse delvis kan beskrives med et mindre rasjonelt tilsnitt og være beroende på politisk forhandling, eller bære preg av tilfeldigheter og institusjonelle myter. Følgelig blir strategien som tenderer mot *utfylling* valgt i Roness (1997) sin modell.

2.2 Et rasjonelt perspektiv: Beslutningsprosesser som analytisk problemløsning

Beslutningsprosesser som analytisk problemløsning har sitt opphav i det rasjonelle perspektivet i organisasjonsteorien. Man bygger på en antakelse om, mer eller mindre,

rasjonelle aktører som har startet beslutningsprosessen med et klart definert problem, eller mål. Det blir videre spørsmål om å finne den beste løsningen, eller måloppnåelsen, ut fra ulike alternativer og beslutningsregler. Beslutningsprosessen følger således en klar konsekvenslogikk (Christensen et al., 2015, s. 34-37). En forutsetter at aktørene analyserer ulike handlingsalternativer og konsekvenser av disse, for deretter å velge det alternativet som gir høyest måloppnåelse (Allison, 1969, s. 694). Beslutningsmodeller utledet av dette perspektivet vil derfor ha et noe mer normativt trekk enn de to andre perspektivene, som i større grad bærer preg av deskriptiv atferd.

En kan vanskelig tenke seg at beslutningstakerne skulle kunne sette opp en uttømmende liste over alternativer og konsekvenser. Det er derfor vanlig å snakke om begrenset rasjonalitet. Herbert Simon påpeker at mennesket av natur ikke har mulighet til å innfri de strenge kravene i samsvar med forstillingen om det *økonomiske menneske* fordi det ikke har tilstrekkelig intellektuell kapasitet og informasjonstilgang til å klargjøre og ordne mål, samt skissere alternativer og konsekvenser (Simon, 1976; Christensen et al. 2015, s.37).

I det rasjonelle perspektivet sees organisasjoner som et instrument. Den formelle normative strukturen representerer et sett av normer og regler som sier noe om hvordan organisasjonens deltakere skal handle i ulike situasjoner (Egeberg, 1989, s. 22-25; Christensen et al., 2015, s. 38-43). Organisasjonsstrukturen kanalisere atferden i en viss retning, uttrykker klare deltakerrettigheter og plikter, samt uttrykker hva som oppfattes som problemer og relevante løsninger innenfor organisasjonen. Strukturen påvirker således deltakerne på en systematisk måte slik at de handler kollektivt og dermed gir retning til det som kommer ut av organisasjonen. Rasjonaliteten ligger, på bakgrunn av dette, først og fremst i organisasjonen som sådan, ikke hos den enkelte rolleinnhaver (Egeberg, 1984, s. 26-27). En hieratisk oppbygging, med klar vertikal maktstruktur i organisasjonen, vil i Webersk forstand styrke den kollektive rasjonalitet ytterligere (Christensen et.al, 2015, s. 44).

Innføring av reformer og NPM i norsk forvaltning henger sammen med tankegangen i det rasjonelle perspektivet; en klokkeetro på at endring kan skapes gjennom bevisst planlegging, styring og klar arbeidsdeling. Politikerne vil forvalte fellesskapets midler på en best mulig måte ut fra sine preferanser. Det blir dermed byråkratenes og departementenes oppgave å gjennomføre tiltak i tråd med politikernes samfunnsøkonomiske/politisk-ideologiske målsetninger.

Generelle forventninger til beslutningsprosesser i lys av dette perspektivet, knytter seg til rasjonelle og analytiske valg av løsninger/midler av et på forhånd definert problem. En kan videre forvente at organisasjonen, gjerne representert ved ledelsen, har en klar oppfatning av alternativer og ulike konsekvenser av disse i forhold til målsettingen.

Ser man på nedleggelsene høsten 2018 gjennom de rasjonelle brillene, kan en fra departementet forvente at saken er grundig utredet. Nedleggelsene blir sett på som et relevant virkemiddel til å nå en målsetting av økonomisk eller faglig art. Politikerne har begrenset med tid, energi og innsikt. De vil selv oppfatte seg som begrenset rasjonelle og dermed i stor grad vektlegge ekspertenes uttalelser (Olsen, 1988, s. 16).

2.3 Et garbage can-perspektiv: Beslutninger som et resultat av tilfeldigheter og myter

I 1972 ble en artikkel, i ettertid blitt betegnet som en klassiker, publisert av Cohen, March & Olsen. Den tok for seg beslutningsteori på en ny måte, navngitt som Garbage can-perspektivet. I denne modellen sees beslutninger som resultat av mer eller mindre tilfeldigheter, eller sammenfall i tid. Man bygger på en tese om begrenset rasjonalitet og framhever tvetydighet og uklarheter i organisasjonsmessige forhold som forklaring på handling. Beslutningsprosesser blir billedgjort som løst koblede systemer, eller i deres terminologi; «organiserte anarkier», med den såkalte garbage can modellen. En søppelbøtte på vandring der uavhengige strømmer av problemer, løsninger, deltakere og valgmuligheter flyter sammen uten en overordnet rasjonalitet. I bøtta «dumper» deltakerne i beslutningsprosessen sine problemer og løsninger. I en garbage can- situasjon blir således en beslutning et utfall, eller fortolkning, av disse uavhengige strømmene (Cohen, March & Olsen, 1972; March & Olsen, 1979, s. 10-21; Cohen, March & Olsen, 1979, s. 24-37).

Østerud påpeker også perspektivets temporale og tilfeldige aspekt; Beslutninger blir til gjennom et sammenfall av hendelser som ingen deltaker styrer eller overskuer. Vedtak fattes i organiserte knutepunkter der bestemte beslutningspremisser, aktører og løsningsmuligheter støter sammen, og hvor andre sammenstillinger ville gitt andre utfall (1996, s. 46).

Garbage can- perspektivet problematiserer den instrumentelle tankegangen som tradisjonell beslutningsteori bygger på. Beslutningsprosessen kan bli en måte å signalisere mening på, og ikke bare en anledning til å foreta rasjonelle beslutninger. Aktørene gis mulighet til å oppfylle rolleforventninger og normforpliktelser, til å definere hva som er godt eller dårlig, til å fordele

ære eller skyld, og til å oppdage eller uttrykke gruppeinteresser (March & Olsen 1979, s. 11-12). Det er nettopp dette flerdimensjonale bildet som gir prosessen et mer tilfeldig og mindre rasjonelt preg.

Institusjonell organisasjonsteori handler ikke bare om kulturelle forhold i selve organisasjonen, men også om verdier og normer som finnes i dens makroomgivelser. Christensen et.al (2015) kaller dette et myteperspektiv. Handlingsmønsteret vil følge en logikk om det passende, eller hva som oppleves som rimelig og akseptabelt i handlingsmiljøet organisasjonen fungerer innenfor. De inkorporerte institusjonelle mytene er skiftende og reflekterer gjerne passende og tidsriktige normative holdninger. Reformen og endringer går i bølger og passer godt inn i dette temporale perspektivet. Myter som «moter» henger også sammen med garbage can-teoriens påpeking om at løsninger kan søke problemer, og ikke omvendt. Signalisering av politisk handlekraft, gjerne i kombinasjon med hyppige ledelseskifter, kan forklares innenfor et garbage can/myteperspektiv (Christiansen et.al, 2015, s. 14, 75-82).

Økende fokusering på økonomi og organisasjonsstruktur (se sluttnote # 2) (Meld.St.12 (2014-2015), kap 3; Oppegaard et al.,2019; Oslo Economics & Agenda Kaupang, 2018), samt hyppige skifter av politisk toppledelse har preget justissektoren de siste årene. Beslutningen om nedleggelsene kan ha vært et biprodukt av andre prosesser i kriminalomsorgen. Den kan være et resultat av ulike strømmer av aktører, problemer og løsninger som flyter sammen, mer preget av tilfeldighet, enn rasjonalitet. Signalisering av meninger, handlekraft og organisasjonens renommé, sammen med temporale utskiftninger av ledelse, kan ha forsterket dette. Jeg antar følgelig at beslutningsprosessen om nedleggelsene i 2018, delvis vil kunne forklares utfra et garbage can-/myteperspektiv.

2.4 Et forhandlingsperspektiv: Beslutningsprosesser tolket ut fra politisk forhandling og gruppetilhørighet

Mens harmoni og konsensus preger det rasjonelle/analytiske perspektivet, kjennetegnes dette mer av konflikt og motstridende interesser. Myndighetenes beslutningsatferd kan forstås som utfall av forhandlinger. En slik tilnærming legger vekt på politisk drakamp, heller enn utelukkende rasjonelle valg. De ulike aktørenes preferanser, som er innbyrdes til dels uforenelig, gis en løsning gjennom kjøpslåing, og situasjonen har mer et *noe til alle - enn alt eller intet*-preg (Flaa, Hofoss, Holmer-Hoven, Medhus og Rønning, 1995, s.182).

Forhandlingsperspektivet har en instrumentell tilnærming. Konsekvenslogikken er, i likhet med det rasjonelle perspektivet, det gjeldende tankemønsteret. Ulike koalisjoner innenfor, eller organisasjoner seg imellom, handler formålsrasjonelt utfra egne preferanser. Man står overfor begrenset rasjonelle aktører hvor beslutninger fattes i grupperinger med delvis motstridende mål og interesser. Prosessen trekkes derfor i flere retninger av ulike krefter og allianser. Preferanser og hensyn blir tillagt forskjellig vekt. Utfallet blir derfor ikke et resultat av en rasjonell prosess, men heller ikke styrt av tilfeldigheter (Christensen et.al, 2015, s.45-47)

Utfallet av forhandlinger fører normalt til at aktørgrupper både får og gir. Dette kalles fordelingsforhandlinger. Samarbeid og forhandlinger, i form av integrasjonsforhandlinger, kan også gi alle parter en vinn/vinn -situasjon (Allison, 1969, s.707). Spillteorien til Allison fordrer imidlertid at man faktisk er med som «spillende» aktør. Flertallsregjeringer, eller allianser som gir flertall, kan følgelig ekskludere mindretallet ved for eksempel beslutninger og vedtak om et statsbudsjett.

«Where you stand, depends on where you sit», heter det. Standpunkter og holdninger antas å være påvirket av de ulike aktørers plassering i et system, eller i hvilken grad de berøres av beslutningen. De ansatte og lokalsamfunnene, som i stor grad er de berørte, vil vektlegge egeninteresse. Departementet antas å ha preferanser i forhold til egen sektor, mens Stortinget sannsynligvis vil ha et mer helhetlig syn der vekten legges på ivaretagelse av flere ulike samfunnsinteresser. Perspektivet kan også benyttes i beslutninger internt i organisasjonen. Det skulle derfor forventes at eksempelvis stortingsrepresentanter fra distriktene, og i sær de berørte, ville vektlegge lokale arbeidsplasser framfor rasjonalisering og nedleggelse. Motsatt skulle en forvente at regioner som allerede har optimalisert nybygging og arbeidsplasser, vil være mer imøtekommende til strukturendringer andre steder.

Politikk kjennetegnes av maktkamp og kompromisser. Partiene representerer ulike preferanser og forskjellige hensyn blir tillagt ulik vekt. Beslutningsprosessen er ikke lukket, allianser søkes etablert og det påvirkes gjennom ekspertuttalelser og lobbyvirksomhet. Fordi nedleggelse av en rekke åpne fengsler er av stor offentlig interesse, har konsekvenser i form av arbeidsplasser og lokale næringsinteresser og føyer seg inn i en generell sentraliseringsdebatt, forventer jeg å finne tolkningsmuligheter av beslutningsprosessen på Stortinget som svarer til forhandlingsperspektivet.

3.0 METODE

Formålet med oppgaven er, som nevnt i innledningen, å forklare en bestemt beslutningsprosess i lys av tre ulike organisasjonsteoretiske perspektiver. Perspektivene er valgt på grunnlag av min førforståelse av hva som kan ha forklaringsverdi. De er likestilte og baserer seg på Roness (1997) sin metodiske strategi. Problemstillingen gir i seg selv klare føringer i retning av kvalitativ forskningsstrategi med en deduktiv tilnærming⁶. Altså en typisk teoritestende oppgave.

Kvalitativ forskning innebærer forståelse av deltakernes perspektiv. Blikket rettes mot menneskers hverdagshandlinger i sin naturlige kontekst. Valgt teori, samt forskerens ståsted, vil påvirke retning og forskningsfokus (Postholm, 2010, s.17). I min oppgave vil *menneskene* være politikere og byråkrater og den *naturlige konteksten* være deres adferd innenfor organisasjoner. *Valgt teori* bygger på min førforståelse av problemstillingen og mitt *ståsted* vil være som bakkebyråkrat og bachelorstudent innenfor egen profesjon.

3.1 Casestudie

Jeg søker å forklare det spesielle, eller unike, ved en spesifikk og tidsavgrenset hendelse. Forskningsstrategien vil følgelig være en typisk case studie⁷ (Dahler-Larsen, 1997). Metoden kan defineres som en studie av sosiale fenomener gjennom en grundig analyse (Mehmetoglu, 2004, s. 42). Yin betegner case studier som en empirisk undersøkelse av et aktuelt fenomen i dets virkelige kontekst nettopp fordi grensene mellom fenomenet og konteksten er uklare (2003, s.13). Begge over nevnte definisjoner vektlegger betydningen av å samle inn så mye data som mulig om et avgrenset fenomen for å kunne beskrive, forstå, vurdere og utforske det. Casedesignet er mer rettet inn mot å forklare prosesser der spørsmål om *hvordan* noe skjer, vektlegges mer enn *hvorfor*. I denne oppgaven er forholdet mellom empiri og teori av en slik art at det faller inn under det Andersen (1997) kaller for *teoretisk fortolkende* casetradisjon.

3.2 Datainnsamling og manglende triangulering

En hovedstrategi i casestudier vil være å gå inn med en åpen innstilling til problemområdet. Veien blir til mens vi går. Et fleksibelt design er ofte et typisk kjennetegn ved slike studier. Bevisene hentes følgelig inn fra så mange kilder som mulig (triangulering). Yin (2003, s.97-101) påpeker trianguleringens viktighet. Dette vil bedre fange opp kompleksiteten i casen, og dermed styrke den interne validitet.

Datamaterialet har i hovedsak opphav i offentlige dokumenter. Det tas utgangspunkt i Stortingsproposisjoner, innstillinger og meldinger. Særlig sentral har Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen vært (Meld.St. 12 (2014-2015)). Som regjeringens strategidokument legger den på mange måter rammene for prosessen. Ved å lese dokumentene med ulike teoretiske briller, har jeg som mål å fange opp relevant data for deretter å tolke dette i lys av de teoretiske perspektivene.

En bestemt beslutningsprosess kan med fordel analyseres med bakgrunn i data ut over kun offentlige dokumenter. En triangulering ved bruk av supplerende data hentet fra intervju, hadde vært ønskelig. Det samme må sies om innsyn i postjournaler. Retningslinjer fra utdanningsinstitusjonen om datainnsamling til bacheloroppgaven, setter imidlertid klare grenser for dette. Manglende triangulering, i form av data også fra intervjuer/postjournaler, må sies å svekke noe av denne oppgavens validitet.

3.3 Generalisering

Det følger av problemstillingen og tilnærmingen spesielt, men også av case studier generelt (Dahler-Larsen, 1997), at en vanskelig kan generalisere funnene til et større univers av liknende cases. Dette må sies å være studietypens akilleshæl. Imidlertid kan enkeltstående case studier gi mulighet for såkalt analytisk generalisering. I dette ligger det at man induktivt kan slutte seg til hva som kan skje i en liknende situasjon ved å analysere likheter og forskjeller mellom de to situasjonene. Ved å spesifisere bevisene og gjøre argumentene eksplisitte, overlates det til leseren selv å bedømme generaliseringens holdbarhet (Kvale og Brinkmann, 2009/2015, s. 290-291; Andersen, 1997, s. 10-12).

3.4 Ethiske utfordringer

Det er alltid en fare for svekket objektivitet i en kvalitativ studie av egen arbeidsplass (Dalland, 2017, s.59). Spesielt stor fare for å opptre subjektivt er det når studien handler om konfliktpregede temaer. I slike situasjoner er en kontinuerlig bevisstgjøring rundt egne verdistandpunkter nødvendig.

Som del av en organisasjon, er vi alle bærere av kulturelle normer og holdninger. En del av disse trekkene kan være en uformell organisasjonskultur som sitter i veggene. I institusjoner der også uformelle kulturer preger organisasjonen, kan vilje og ønsket til endring være mindre fleksibelt. Fokus er gjerne rettet mer mot fortid enn framtid (Christensen et al. 2015, s.52-53). Bakkemannskaper, som meg, vil gjerne ubevisst medbringe de uformelle normene og holdningene i vårt tankemønster. For i størst mulig grad kunne opptre objektivt, har jeg derfor valgt å ikke benytte Christensen et al. sitt kulturelle perspektiv i oppgaven. Likevel må det påpekes at den institusjonelle tilnærmingen blir dekket gjennom myte/garbage can-perspektivet.

Objektiviteten må sies å styrkes ved at jeg selv ikke var direkte part i nedleggelsesprosessen. Likeså at oppgaven har et teoretisk design og at utelukkende offentlige dokumenter blir brukt som data.

4.0 ANALYSE

4.1 Resymé av hendelsesforløp og case

4.1.1 Politisk ledelse

16. oktober 2013 tiltrådte regjeringen Solberg. Dette var en blå-blå mindretallsregjering bestående av Høyre og Fremskrittspartiet (Frp.). Den var basert på et samarbeid med opposisjonspartiene Venstre og Kristelig folkeparti (Krf.) etter enighet på Sundvollen samme høst. Solbergregjeringen fikk fornyet tillitt ved Stortingsvalget i 2017, men tapte mandater og var nå avhengig av støtte fra både Venstre og Krf. I januar 2018 gikk Venstre inn i regjeringen (Jeløya-plattformen), mens Krf. valgte fortsatt å stå på utsiden grunnet intern uenighet om politisk retningsvalg.

Fremskrittspartiet var i regjering for første gang i historien. Partiet har alltid hatt et sterkt fokus på justispolitikk. I perioden fram til 2019 var samtlige statsråder i justisdepartementet fra dette partiet. Utskiftningene var unormalt høy. I løpet av fem år var justisdepartementet ledet av fem ulike statsråder⁸. Fire av de fem var dessuten statsråder i perioden januar til april 2018.

4.1.2 Blå-blå justispolitikk

Regjeringen Solberg betegnet sin politikk som både liberalistisk og konservativ i Sundvoldenerklæringen. Den hadde som justispolitisk satsningsområde å styrke politi, avskaffe soningskø, samt redusere byråkrati i sektoren. Det skulle dessuten bygges flere fengselsplasser.

Av større reformer i perioden må nevnes ABE og Politireformen (se sluttnote 1 og 2). Sistnevnte fordi den indirekte kanskje satte føringer (myteperspektivet) på strukturelle endringer og sentralisering i hele justissektoren. ABE-reformen fordi den i enkelte statlige etater som jobber med klienter og uregjerlige problemer, vil kunne ende opp med å gi et dårligere produkt grunnet budsjettkutt (Oppegaard et al., 2019; Vabø, 2014, s. 16-17). For kriminalomsorgen sin del er virkningene av reformens kutt omdiskutert. Mange mener at

førstelinjen er blitt skadelidende. En analyse av driftssituasjonen i kriminalomsorgen etter innføring av ABE-reformen gjort på oppdrag av JD (Oslo Economics & Agenda Kaupang, 2018), viser imidlertid at ABE-reformen ikke har hatt vesentlige konsekvenser for sikkerhet og tjenestetilbud. Likevel fastholder analysen at framtidige effektiviseringstiltak må fokusere på organisasjon, struktur og oppgaveløsning.

4.1.3 Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen

Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen (Meld.St.12 (2014-2015)) redegjør klart for behovet for framtidig større soningskapasitet. Prognosene fram mot 2040 viser et behov på ca. 1000 nye fengselsplasser. Meldingen fastslår videre at ca. 1000 av dagens plasser er i svært dårlig stand og må enten erstattes, eller gjennomgå omfattende rehabilitering. Det totale behovet blir følgelig anslått til ca. 2000 nye/rehabiliterede plasser i løpet av 25 år.

Nye anstalter skulle standardiseres (Modell 2015) for å begrense kostnader. Agderfengslene, som åpnet i 2020, er eksempler på dette. Framtidig fengselsstruktur måtte bestå av færre og større enheter, predikerte meldingen.

I 2014 var soningskøen på ca. 1200 ubetingede dommer. Meldingen skisserer tre ulike midlertidige tiltak for å avvikle denne; leie av fengselskapasitet, midlertidige cellebygg og dublering av høysikkerhetsceller. Førstnevnte ble gjennomført i Nederland i perioden 2015-2018 (Prop. 92 LS (2014-2015)). Av permanente tiltak nevnte meldingen behovet for nyetablering av plasser, samt å øke soningsoverføringene.

Meldingen konkretiserte ingen spesifikke nedleggelse av anstalter med unntak av Kleivgrend, avdeling Arendal. Det ble imidlertid slått fast at det framtidige behovet for nye soningsplasser i første rekke vil dreie seg om plasser med høyt sikkerhetsnivå. Bruk av elektronisk kontroll ville kunne ta over for en del av de åpne plassene, ble det hevdet. Den gjennomsnittlige årlige forskjellen i driftsutgifter på 200.000 kroner pr. plass, ble framhevet.

Frigjøring av ressurser ble fastslått skulle skje ved å omdisponere fra byråkrati til tjenesteproduksjon (Prop. 105 L (2015-2016)). Dette samsvarer med tankegangen i ABE-reformen. De strukturelle endringene innebar å gå fra tre til to nivåer i organisasjonen. To-nivåmodellen krever lovendring og er ennå ikke gjennomført, men kan i realiteten bli fremmet i nåværende stortingsperiode.

«Regjeringen vil bygge sin politikk på målet om en mest mulig effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Samfunnet må bli mindre byråkratisk» (Meld.St.12 (2014-2015), s.10).

Dette sitatet gjenspeiler mye av mitt generelle bilde av meldingen; en klar vilje til handling mot uttalte mål, men samtidig stort fokus på økonomisk mål-middel-tankegang.

4.1.4 Første konkrete melding om framtidige nedleggelse

Første konkrete melding og framtidige nedleggelse kom i budsjettrevisjonen våren 2018 (Prop. 85 S (2017-2018)). I proposisjonen «slår justisdepartementet seg på brystet» og erklærer soningskøen så godt som avviklet og en kapasitetsutvidelse på EK fra 245 til 500 plasser. Videre at antall fengselsplasser med høyt sikkerhetsnivå vil komme til å øke merkbart i regjeringsperioden. Sistnevnte til tross for oppsigelse av avtalen om 242 plasser i Nederland. Departementet viste til en kapasitetsutnyttelse (mars 2018) på 87,4 % i fengsler med lavt sikkerhetsnivå, mens prosenten for EK kun var 69%. Det ble fastholdt at mange innsatte fra åpen soning ville kunne sone hjemme med elektronisk kontroll. Dette ville også forsterke seg med en planlagt utvidelse av maksimaltid fra 4 til 6 måneder. Videre la departementet inn 50 plasser fra bøtStraff i regnestykket. Den totale overkapasitet i fengsler med lavt sikkerhetsnivå ble av departementet anslått til 250 plasser. Det ble foreslått å legge ned, men ikke fastslått hvilke anstalter dette gjaldt. Unntaket her var Osterøy som ble nevnt spesifikt.

4.1.5 Nedleggelsesforslaget i statsbudsjettet høsten 2018

8. oktober 2018 ble forslaget til statsbudsjett lagt på bordet til Stortinget (Prop. 1 S (2018-2019)). Proposisjonen gjentar i hovedsak ordlyden fra revidert budsjettforslag som nevnt over. Som svar på oppmodningsvedtak fra Stortinget om Osterøy og Kleivgrend, henviste regjeringen til stortingsmeldingen og vedtatte bevilgninger til prosjektering av fengslene i Agder, inkludert Evje (Meld.St.12 (2014-2015); Prop. 122 S (2015-2016); Prop. 85 S (2017-2018)).

Regjeringen foreslo videre å legge ned ytterligere 218 åpne plasser i form av Sandefjord, Hassel og Hof i region sør, samt Bruvoll i region øst. Ut over lavere kapasitetsbehov, ble nedleggelsene begrunnet med dårlig og uegnet bygningsmasse, etablering av Evje som kvinnefengsel⁹, kostbar drift, samt EK og bøteteneste som mulig delvis erstatning.

4.1.6 Stortingsbehandling høsten 2018 (Innst. 6 S (2018-2019))

Justiskomiteen besto høsten 2018 av 11 representanter. AP, SP og SV dannet flertallet. Mindretallet (H og Frp) støttet i hovedsak vedtaksforslaget og honorerte det kriminalpolitiske arbeidet til regjeringen, naturlig nok (s. 6, 17-18, 22-23, 26 og 28). Flertallet mente derimot at kuttene, blant annet gjennom ABE-reformen over flere år, hadde medført en sulteforing av kriminalomsorgen. Dette hadde blant annet rammet førstelinjen og dermed redusert evnen til rehabiliterende arbeid. Flertallet omtalte videre nedleggingsforslaget som et varslet *linjeskift* i norsk kriminalomsorg. Det ble bedt om at regjeringen utarbeidet en ny NOU om framtidig kapasitetsutfordringer og ulike soningsalternativer før de åpne fengslene ble lagt ned (s.17). Regjeringens beslutningsgrunnlag ble omtalt som tynt og utelukkende basert på kapasitetsfokus og ikke på kvalitet. Det ble også fra opposisjonen stilt spørsmål rundt bruk av EK som et alternativ til nedleggelsene. Hvor stor del av del av de innsatte kunne overføres EK som alternativ til åpen soning? Kunne EK-soning innfri behovet for oppfølging og kriminalitetsforebyggende arbeid som nå ble ivaretatt i de åpne fengslene (s.21)? Flertallet i komiteen kommenterte også nedleggelsene og soningskøproblematikken på et bredere grunnlag. Det ble referert til politireformen og problematikk rundt denne. Straffesakskjeden måtte sees under ett. «Propp» i en av etatene, ville påvirke neste ledd (s. 22).

Regjeringspartiene Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre var en mindretallsregjering. De startet forhandlinger om budsjettet med Kristelig folkeparti. Forliket ble inngått 20. november 2018. For Kriminalomsorgen medførte budsjettforliket nedleggelse av foreslåtte åpne fengsler med unntak av Kleivgrend i Aust-Agder.

4.2 Nedleggelsesprosessen sett som analytisk problemløsning

Regjeringen Solberg definerte tidlig i sin periode problemområder og målsetninger i Kriminalomsorgen, samt midlertidige og permanente løsninger for å nå disse målene (Meld. St. 12 (2014-2015); Kriminalomsorgsdirektoratet, KVVU, 2015). Stortingsmeldingen hadde et tidsperspektiv på hele 25 år. Blant de mest sentrale definerte problemene var soningskø, økende behov for fengselsplasser med høyt sikkerhetsnivå og en gammel og utdatert bygningsmasse med et stort vedlikeholdsetterslep. Konseptvalgutredningen for Østlandet utredet den videre strategi for framtidig bygningsmasse og struktur øst i Norge (Kriminalomsorgsdirektoratet, 2015). Utredningen ble i 2016 økonomisk kvalitetssikret i

henhold til regler fra finansdepartementet (KS1, 2016). Den klare problemdefinering og beslutninger om tiltak, vitner om en helhetlig og planmessig, analytisk og rasjonell tilnærming. Kriminalomsorgens daværende tilstand og framtidige behov virker godt dokumentert og planlagt (Atkins & Oslo Economics, 2016).

Likevel var ikke nedleggelse av en forholdsvis stor mengde åpne plasser nevnt i meldingen (med unntak av Kleivgrend). Hof og Bruvoll var i sin tid nettopp opprettet som «soningsmaskiner» for avvikling av soningskø. Hvorfor skjer nedleggelsene 4 år seinere til tross for et, tilsynelatende, omfattende planverk som skisserer et stort framtidig behov for soningsplasser? Fra et rasjonelt perspektiv må beslutningen om nedleggelse sees på med bakgrunn i endringer i hele det kriminalpolitiske landskapet over tid. «*Kriminalomsorgen har ansvar for et forvaltningsområde som er i stadig utvikling*» (Prop.105 L (2015-2016), s. 5), skriver departementet i en lovproposisjon. Problemer kan ha blitt oppfattet som løst, behov for soningsplasser kan ha endret seg, ny teknologi kan ha kommet til, eller iverksetting av strukturelle endringer i organisasjonen kan ha fordret omdisponering av midler. Beskrivelser ut fra det rasjonelle perspektivet fokuserer på aktører som handler formålsrasjonelt og analytisk. Beslutningene er veloverveide og signaliserer kollektive og normative valg som best ivaretar samfunnet som helhet, kriminalomsorg som organisasjon, så vel som og brukere og ansatte (Christensen et al., 2015, s.34). Herbert Simon (1976) sin påpekning om menneskets begrensede rasjonalitet, kommer klart til uttrykk ved at beslutningstakerne i denne casen justerer strategi og planer i tråd med utvikling over tid¹⁰.

4.2.1. Avviklet soningskø, utvidet bruk av EK og overkapasitet av åpne plasser

Våren 2018 ble soningskøen betegnet som avviklet og avtalen om leie av fengselsplasser i Nederland ble sagt opp¹¹. Solbergregjeringen hadde ved leieavtalen, økende mengde soningsoverføringer, samt etablering av flere lukkede plasser i Norge, innfridd ett av sine kriminalpolitiske hovedmål (Prop. 85 S (2017-2018)). Mer bruk av soning utenfor fengsel, i hovedsak i form av EK, hadde dessuten gitt en overkapasitet på over 200 fengselsplasser med lavt sikkerhetsnivå. Det ble påpekt et misforhold mellom framtidens behov for lukkede plasser og datidens overkapasitet av åpne (Prop. 85 S (2017-2018); Prop. 1S (2018-2019)).

«Ut fra dagens situasjon, planlagt utvidelse av bøteteneste og prognoser for fremtidig behov, bør antall fengselsplasser med lavere sikkerhetsnivå reduseres med totalt om lag 250 plasser for å benytte midlene i Kriminalomsorgen best mulig.» (Prop. 85 S (2017-2018), s. 42)

Over nevnte ordlyd må sies å være helt i tråd med et rasjonelt perspektiv og analytisk problemløsning. Vi kan også ane en målforskyvning fra avvikling av soningskø til overføringer av midler til andre deler av organisasjonen. Dette svarer godt til filosofien bak ABE-reformen i offentlig sektor og videre Kriminalomsorgens intensjoner om avbyråkratisering og to-nivåmodell.

Selv om målfastsettingene fra den politiske ledelsen virket klar, entydig og formålsrasjonell, bærer alle meldinger og proposisjoner i perioden 2013-18 mer preg av sosialøkonomisk tankegods enn kriminalitetsforebyggende vyer. EK er ett av unntakene. Den tverrpolitiske enigheten om prinsippene om normalitet og nærhet, samt at domfelte ikke bør sone under strengere regime enn nødvendig, blir her trukket fram. Likeså positive erfaringer med lite unnvikelse og lavt tilbakefall. Likevel kan økende bruk av EK også indikere rasjonell handling mot samfunnsøkonomisk gevinst. Den gjennomsnittlige årlige forskjellen i driftsutgifter på 200.000 kroner pr. plass (2013) mellom åpen soning og EK, antas vektlagt (Meld. St.14 (2013-2014)). Videre ligger et klart økonomisk potensial i teknologiutvikling og elektronisk overvåkning. Allerede i dag er det teknisk mulig at domfelte selv kobler seg opp mot EK, utføring av digital ID-kontroll, samt fjernovervåkning av rusmiddelbruk (ref. Sandlie/KDI, forelesning KRUS januar 2019). Bruk av kriminalomsorgens personell kan følgelig rasjonaliseres. Utvidelsen fra fire til seks måneders soningstid, vil forsterke dette (Prop. 132 L (2018-2019)). Soning med EK i samfunnet pendler mot å bli framtidens nye «soningsmaskin» av korte dommer. Ivaretagelse av viktige kriminalpolitiske prinsipper i tillegg til økonomisk gevinst, vil gi en vinn-vinn situasjon. Den tapende parten i denne utviklingen, er de tradisjonelle åpne «palleproduksjonsanstaltene».

4.2.2. Hierarkisk styring

Justis- og beredskapsdepartementet har en typisk vertikal spesialisering¹² der de ulike sektorene er underlagt hvert sitt direktorat. Denne type organisering øker sannsynligheten for at faglige hensyn vil spille en sentral rolle i beslutningsprosessen (Christensen et al., 2015, s.44). Til høyere opp i organisasjonens hierarki en beslutning tas, jo nærmere den politiske ledelse. Det samme gjelder grad av spesialisering. Departementets toppledelse vil ha et langt videre perspektiv og beslutte på bakgrunn av departementet som helhet. Slike beslutninger kan følgelig påvirkes av store reformer som ABE, eller reformer underlagt et annet direktorat som for eksempel politireformen (Christensen et al., 2015, s.116). «*Beslutning om hvilke*

fengsler som skal legges ned treffes av Justis- og beredskapsdepartementet på grunnlag av faglig tilråding fra Kriminalomsorgsdirektoratet» (Prop. 85 S (2017-2018), s. 42). Dette sitatet viser beslutningstakerens erkjennelse av begrenset rasjonalitet og manglende spesialkunnskap. Videre indikerer sitatet at beslutningen ble tatt på et høyere nivå i departementet. Sandlie i KDI uttrykte (ref. forelesning KRUS, januar 2019) at direktoratet hadde gitt sin tilråding, men at dette ikke hadde vært en anbefaling om å legge ned anstaltene i det omfang og i den hastighet som ble endelig besluttet.

4.2.3. Stortingsbehandling og vedtaksfase

Ved å se saken gjennom de rasjonelle brillene, skulle en forvente å finne et gjennomarbeidet planverk. Dette burde være oppdatert og følge klar konsekvenslogikk der valgt alternativ ga høyest måloppnåelse. Det var nettopp dette opposisjonen på Stortinget bet seg merke i (Innst. 6 S (2018-2019). Flertallet i komiteen (Ap, Sp, Sv) viser først til den generelle tildelingen;

«...kuttene som er påført kriminalomsorgen over flere år gjennom blant annet ABE-reformen, svekker samfunnssikkerheten. Når kriminalomsorgen ikke sikres tilstrekkelige ressurser, og når kuttene overfor sektoren griper inn i førstelinjetjenesten, vil kriminalomsorgens mulighet for å bidra til rehabilitering og en god straffegjennomføring reduseres». «...sulteforing av norske fengsler og friomsorg må stanses» (s. 16-17).

Videre om forslag om nedleggelse;

«Flertallet mener regjeringens forslag om å bygge ned åpne soningsalternativer varsler et linjeskift i norsk kriminalomsorg» (s.17).

«... beslutningsgrunnlaget som er lagt frem for å legge ned åpne soningsalternativer, er for tynt og baseres utelukkende på regjeringens syn på kapasitet, og ikke på kvalitet (s.21).

«... sannsynlig at under halvparten av de som soner ved de nå foreslått nedlagte åpne fengselsplassene, ikke vil kunne benytte seg av EK..» (s. 21).

Flertallet i Justiskomiteen foreslår følgende;

«Stortinget ber regjeringen om at det utarbeides en ny NOU før åpne soningsplasser eventuelt legges ned....» (s. 17).

Komiteens flertall bringer forslaget om nedleggelse opp på et høyere nivå. Forslaget blir sett på som en liten del av hele regjeringens ideologisk og politiske linje i statlig forvaltning generelt, og justispolitisk spesielt. De store linjene blir kritisert for å handle mer om økonomisparing enn om innhold. Flertallet mener også utredningene er utdatert og følgelig ikke kan danne grunnlag for en rasjonell og analytisk beslutning. Konsekvenslogikken og den rasjonelle tilnærmingen må imidlertid sies å være lik både fra departementet og stortingskomiteen (les flertallet). De normative overordnede målene om en best mulig kriminalomsorg og en mest mulig fornuftig bruk av fellesskapets midler, er de samme. Forskjellene ligger i politisk/ideologiske uenighet om hvordan skape måloppnåelse.

4.2.4. Forventningene til beslutningsprosessen sett gjennom de rasjonelle brillene

Beslutningsprosessen svarer godt til forventningene i et rasjonelt perspektiv. Likevel er det først og fremst atferden i departementet som tydeligst signaliser en rasjonell og analytisk problemløsning. Dette funnet er også i tråd med den organisasjonsmessige formelle strukturen som er typisk for forvaltningen. Prosessen synes å være basert på grundige utredninger gjort av spesialister. Skisserte alternativer, og konsekvensene av disse, danner grunnlag for analytisk valg i henhold til målsetting/problemområde.

4.3 Nedleggelsesprosessen sett som resultat av tilfeldigheter og myter

Er den konkrete nedleggelsesbeslutningen basert utelukkende på instrumentell rasjonalitet, eller kan institusjonelle myter og tilfeldigheter i tid og rom ha påvirket prosessen?

4.3.1. Ulike strømmer, forandringer i tid og rom og løsninger som søker problemer

En rekke uavhengige strømmer av problemer, løsninger, deltakere og valgmuligheter har påvirket kriminalomsorgen siden 2013. Strømmene kan være av ideologiske, økonomiske, strukturelle, eller faglige art. Aktørene «dumper» sine problemer og løsninger i en «søppelbøtte på vandring» der de flyter sammen uten en overordnet rasjonalitet. En beslutning kan ifølge Cohen, March og Olsen sin teori (1972), være et utfall, eller fortolkning, av disse strømmene. Det temporale og tilfeldige er viktige aspekter i garbage can-teorien (Østerud,

1996, s.46). Myteperspektivet, som er behandlet under, er ikke ulikt og overlapper mer eller mindre den klassiske «søppelbøtte-teorien» (Christensen et al. 2015, s. 76).

ABE-reformen er et eksempel av økonomisk art. Her kan nedleggelsesbeslutningen være et biprodukt av reduserte økonomiske betingelser. Det samme kan gjelde for hele straffesakskjeden. Lavere produktivitet i politiet eller domstolene som følge av reformer, kan virke som en propp i kjeden, og dermed påvirke antall domfelte. Dette var et argument som ble brukt av opposisjonen i justiskomiteen høsten 2018.

Strukturendringer i form av to-nivåmodell, sømløsprosjektet og ønske om større og færre enheter, er et annet moment. Kanskje passet ikke de nedlagte anstaltene inn i den nye moderne strukturen? Lav sikkerhet, fysisk arbeid og små enheter er åpenbart umoderne i kriminalomsorgens framtidsbilde. Den tette lokasjonen av åpne fengsler i region sør var trolig også et strukturelt problem. Det er en realitet at strukturelle endringer koster penger. Kortsiktig frigjøring av økonomiske midler kan ha vært et underliggende moment.

Det har blitt satset på soning i samfunnet i form av EK de siste årene. EK er nå en landsomfattende ordning med totalt 500 lenker og domslengde på 6 måneder. Soningsformen ivaretar flere etiske og faglige prinsipper, er billig og gir stort rom for framtidig rasjonalisering i form av utvidelse og ny teknologi. Dagens EK-sonere hadde tidligere i hovedsak sonet sin dom ved åpne anstalter. I revidert budsjettforslag våren 2018 (Prop. 85 S (2017-2018)) synliggjøres en kapasitetsutnyttelse på kun 69%. EK kan ha blitt karakterisert som en løsning. Den lave utnyttelsen søkte et problem og følgelig lå de nå nedlagte åpne fengslene «laglig til for hogg». Altså; en løsning som søkte ett problem med hurtige nedleggelse som resultat.

De over nevnte momentene har forskjellige, og til dels, motstridende insitamenter. Justiskomiteen dro departementets planverk i tvil. Utviklingsplanen (Meld. St. 12 (2014-2015)) var for gammel og utdatert, mente flertallet. I en situasjon der flere endringer og reformer søkes gjennomført i en organisasjon over kort tid, uten en overordnet og oppdatert rasjonell plan, kan beslutninger og vedtak bli preget av tilfeldigheter (Østerud, 1996, s. 46).

4.3.2 Myter som moter

Christensen et al. (2015) utvider det institusjonelle begrepet av en organisasjon til også å gjelde normer og verdier som finnes i dens omgivelser. Handlingsmønsteret her er en logikk om *det passende*. De kaller denne innfallsvinkelen for myteperspektivet.

Reformer og ny organisasjonsteori har preget offentlig forvaltning de siste 40 årene. En organisasjon ønsker å framstå som moderne og progressiv. Mytene er legitimerte oppskrifter på hvordan en organisasjon bør se ut og handle. Et «utstillingsvindu i en gate av organisasjoner». Mytene kan begeistre og motivere de ansatte. De kan også bli en del av selve organisasjonskulturen ved at de rasjonaliseres inn i tankemønsteret (Christensen et al 2015, s. 73-78)

Justisdepartementets handlingsmønster om *det passende* kan ha gjort seg gjeldende i forhold til de store linjene. ABE-reformen er det beste eksempelet. Et ønske om å framstå som en del av statsapparatet som bidrar i et felles politisk prosjekt, eller følger dagens mote, billedlig illustrert. En kan også fortolke *det passende* på et lavere nivå. Et ønske fra kriminalomsorgen om å følge «trender» i justissektoren. Politireformen kommer her inn som en mal; strukturelle endringer i form av større enheter for bedre operativitet og økonomisk fleksibilitet. Å følge *det passende* gir organisasjonene legitimitet, men gjør de også mer ensartet.

Et nærliggende spørsmål vil være om myter kun skal forstås som symboler, eller som faktiske instrumentelle verktøy. Christensen et al (2015) problematiserer dette. De konkluderer med at det er vanskelig å definere organisasjoner og beslutningsprosesser utelukkende fra et institusjonelt, eller instrumentelt perspektiv. Perspektivene er komplementære og vil variere i tid og rom.

4.3.3 Politiske myter, manglende erfaringsgrunnlag og hyppige skifter av ledelse

Logikk om *det passende* kan også bruke om det politiske ståsted blant toppledelsen i departementet. Fremskrittspartiets tradisjonelle og opposisjonelle holdning til justispolitiske spørsmål har vært «mer politi, orden, kontroll og straff». I 2013 kom de for første gang i posisjon og fikk så vel «klippekort» på justisministerposter. Den politiske myten fordret handlekraft. Justisminister Anundsen sin mye omtalte video, *Trygghet i hverdagen*, illustrerer dette på en forbilledlig måte (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015). I kriminalomsorgen måtte soningskøen avskaffes hurtig og nye fengsler bygges. Unødvendig byråkrati fjernes og

«fengslene framstå som fengsler». Dette innebar vekt på større høysikkerhetsfengsler med operativt miljø som i tillegg var billig å bygge og drifte (Meld. St. 12 (2014-2015); Kriminalomsorgsdirektoratet, KVVU, 2015). Tradisjonell åpen soning passet ikke inn i dette bildet. Faglige og økonomiske argumenter talte dessuten for at hjemmesoning med EK kunne overta en stor del av denne soningsformen (Prop. 85 S (2017-2018); Prop. 1 S (2018-2019)).

I perioden 2013 til 2019 hadde Fremskrittspartiet fem ulike statsråder i justisdepartementet. Fire av de i bare i 2018 (se sluttnote #8). Øverste ledelse i departementet har aldri tidligere blitt byttet ut i tilsvarende tempo. Erfaringsgrunnlaget for både parti, og den enkelte statsråd, var dessuten begrenset. Et individuelt ønske om å markere seg partipolitisk, så vel som i egenskap som statsråd, kan ha ført til hastige beslutninger som bar preg av mer tilfeldigheter enn analytisk rasjonalitet.

4.3.4 Forventningene til beslutningsprosessen sett gjennom tilfeldighetenes og mytenes briller

Mine forventninger til beslutningsprosessen sett i lys av et myte/garbage can- perspektiv, må sies innfridd. Nedleggelsene kan delvis la seg forklare som et mer eller mindre tilfeldig biprodukt av strukturelle og økonomiske reformer i kriminalomsorgen. Myteperspektivet gir også gode innfallsvinkler til nedleggelsesprosessen. De hyppige skiftene av politisk ledelse i departementet komplementerer et perspektiv som bygger på tilfeldigheter og temporale aspekter. Signalisering av handlekraft i lys av ideologiske og politiske visjoner, ut fra en logikk om det passende, er også et forklarende moment i beslutningsprosessen.

4.4 Nedleggelsesprosessen i et politisk forhandlingsperspektiv

Beslutninger tatt i offentlige organisasjoner har tradisjonelt hatt preg av partistyreprinsippet. Dette prinsippet innebærer at berørte parter får en reell mulighet til å respondere og påvirke prosessen før et endelig vedtak (Christensen 2015, s. 15). Historisk har fagbevegelsen følgelig hatt en viktig rolle som part der beslutninger berører arbeidslivet. Likeså har Stortinget, som det bevilgende, lovgivende og kontrollerende organ, stilt krav til den utøvende makt om rasjonelle og analytiske begrunnelser bak proposisjoner. Krav om oppdaterte meldinger og utredninger, er det vanlige i større saker. Dette har blitt mer anskueliggjort de siste årene der mindretallsregjeringer har vært mer en regel, enn et unntak.

4.4.1 Fagbevegelsen som part

Norsk fengsel og friomsorgsforbund (NFF) var negativ til samtlige planlagte nedleggelse. Nedleggelsene måtte eventuelt vente til en samlet og begrunnet oversikt over sannsynlig framtidig behov for soningsplasser forelå, mente NFF. Departementets planverk og analytiske begrunnelser ble derfor trukket i tvil.

En nær dialog mellom fagbevegelse og justisminister er ikke uvanlig. God dialog og påvirkningsmuligheter krever imidlertid relasjonsbygging. I et tilfelle der den politiske ledelsen skiftes fire ganger i året, sier det seg selv at relasjonsbygging og påvirkningsmuligheter er sterkt begrenset. NFF kom følgelig sent inn i prosessen og fikk først mulighet til å ytre seg i justiskomiteen. Ett brev stilet til komiteen fra Landsorganisasjonen om kommentarer til forslag om statsbudsjett 2019, ble klart tilgodesett (Landsorganisasjonen i Norge, 2018). Samtlige av LO sine ankepunkter vedrørende kriminalomsorgen, ble nesten ordrett brukt av opposisjonen og flertallet i sin argumentasjon (Innst. 6 S (2018-2019)).

4.4.2 Forhandlinger med administrasjonen

Organisasjoner er sammensatt av ulike nivåer, grupper og posisjoner som kan inneha til dels forskjellige mål, interesser og kunnskaper. Sett i lys av et forhandlingsperspektiv, forventer man å finne beslutninger basert på forhandlinger og kompromisser også innad i en organisasjon (Christensen 2015, s.35). Den administrative delen av kriminalomsorgen, KDI, hadde levert departementet det kunnskapsbaserte underlaget for nedleggelsesforslaget. KDI skulle også iverksette og gjennomføre et eventuelt vedtak. I følge Sandlie var den administrative ledelsen overasket over omfanget i nedleggelsesforslaget (forelesing KRUS – januar 2019). Ulikt tankemønster mellom KDI og departementet kan selvfølgelig ha hatt sitt opphav i institusjonelle forhold som endringer og omorganiseringer på dette tidspunktet (Christensen et al., 2015, s. 59-61). Jeg har ingen referanser på dette og ser det derfor naturlig å tolke Sandlie sin uttalelse som et utsagn om mangel på vertikal kommunikasjon. Ser man dette i et forhandlingsperspektiv, kan det tyde på lite, eller ingen, forhandling mellom direktorat og departement i saken.

4.4.3 Forhandlinger på Stortinget og i justiskomiteen

Forhandlingene på Stortinget er åpne og offentlige. Det var også i disse forhandlingene fagbevegelse, de ansatte, samt representanter fra de berørte lokalsamfunnene forsøkte å påvirke de folkevalgte.

Forhandlingsperspektivet har en instrumentell tilnærming og det forventes en konsekvenslogisk handlemåte. Likeså må en anta at representantene i justiskomiteen innehar god sektorkompetanse. Til tross for Stortingsmeldingen om kapasitet i kriminalomsorgen (Meld.St.12 (2014-2015)) og en konseptvalgutredning for Østlandet (Kriminalomsorgsdirektoratet, 2015), valgte komiteflertallet i sin innstilling å forslå en ny utredning (NOU) før nedleggelse ble foretatt (Innst.6S (2018-2019), s.17). Dette illustrerer perspektivets noe mindre rasjonelle preg og betydningen av gruppetilhørighet. Fagbevegelsen og de ansattes interesser ble tilgodesett og beslutningen forsøkt utsatt i påvente av ny utredning. Med andre ord et *noe til alle*-forslag. Departementet og den rasjonelle og analytiske tilnærmingen kunne få «sitt» på et senere tidspunkt, mens ansatte og interesseorganisasjoner fikk «litt mer tid».

4.4.4 Budsjettforhandlinger med Kristelig folkeparti

Mindretallsregjeringen var avhengig av politisk støtte fra Krf i budsjettsaken. Tidligere på høsten hadde det vært en intern og intens kamp innad i partiet. Striden sto om politisk veivalg. Hareide ønsket å gå i regjering med de rød-grønne, mens nestleder Ropstad sto for et samarbeid med Solbergregjeringen. Etter tap med fem stemmer på det ekstraordinære landsmøtet 2. november, gikk Hareide av og Ropstad tok over. Budsjettforhandlingene begynte umiddelbart med Ropstad i front. I en posisjon der et budsjettforlik ga flertall og regjeringsdøren var åpnet, var mulighetene gode for Krf. til å bli budsjettvinner.

Ropstad, valgt inn fra Aust-Agder, hadde i perioden 2013-2017 sittet som andre nestleder i justiskomiteen. Det kan utvilsomt slås fast at Agder som geografisk område hadde kommet ut som kriminalomsorgens investeringsvinner i samme periode. To nye fengsler, samt betydelig oppgradering av Evje. Kun Kleivgrend av de foreslåtte nedlagte fengslene lå i Agder, der Krf. for øvrig må sies å være på «hjemmebane». Med unntak av den lille skogsleiren, var det dermed ikke mer å hente budsjettmessig innen kriminalomsorgen for Ropstad og Agder.

Etter et budsjettforlik mellom Krf. og regjeringen 21. desember 2018, ble alle foreslåtte fengsler vedtatt nedlagt med unntak av Kleivgrend. Denne ble symbolsk «vernet» en kort tid som en slags illustrasjon over makt i de sentrale forhandlinger og enkeltpersoners politiske posisjon.

4.4.5 Forventningene til beslutningsprosessen sett gjennom forhandlingsbriller

Jeg hadde klare forventninger til å finne adferd, spesielt på Stortinget og i justiskomiteen, som kan beskrives i et perspektiv der politiske forhandlinger og gruppetilhørighet står sentralt. Innstillingen fra justiskomiteen viser klart at politiske forhandlinger og gruppetilhørighet er sentrale momenter i en beslutningsprosess om fengselsnedleggelse.

Likevel førte ikke forhandlingene i komiteen fram til et vedtak. Dette ble fattet gjennom budsjettforhandlinger og flertallsvedtak med et politisk parti i en gunstig posisjon. Kleivgrend ble stående som vinner i et større spill om politisk makt og posisjoner.

Selv om det endelige utfallet av prosessen framsto som noe atypisk og tilfeldig, viser det at politiske forhandlinger er sentrale i offentlige beslutningsprosesser. Graden av rasjonalitet kan virke noe varierende, men er klart til stede om ikke i like stor grad som ved utredningsperioden i departementet. De politiske budsjettforhandlingene mellom regjeringen og Krf. må også kunne sees i et perspektiv der temporale tilfeldigheter og makt som biprodukt kan ha forklaringsverdi.

5.0 AVSLUTNING

Jeg har i denne oppgaven testet hvorvidt tre ulike teoretiske perspektiver, på ulikt vis, kan forklare summen av en bestemt beslutningsprosess i egen sektor. Det var knyttet forventninger, basert på min egen førforståelse, til hvert enkelt perspektiv. Førforståelsen og forventningene, knyttet til mitt eget ståsted som fengselsbetjent og bakkebyråkrat. Likeså ville teoritestingen bære preg av datatilgang som utelukkende var offentlig tilgjengelig.

Beslutningsprosesser som analytisk problemløsning har sitt opphav i det rasjonelle perspektivet i organisasjonsteorien. Det var forventet at casen sett gjennom dette perspektivet ville gi gode forklaringer og beskrivelse av aktørenes atferd gjennom hele prosessen. Dette ble i hovedsak innfridd. Det var likevel utredningsfasen som tydeligst signaliserte rasjonell og analytisk problemløsning. Dette funnet var i tråd med den organisasjonsmessige formelle strukturen i forvaltningen. Grundige dokumentasjon fra fageksperter i form av stortingsmeldinger, utredninger og proposisjoner ble fortløpende framlagt beslutningstakerne. Teorien om politikernes begrensede rasjonalitet syntes således godt ivaretatt. Casen sett gjennom de rasjonelle brillene ga også en ny erkjennelse om at beslutninger om fengselsnedleggelse isolert sett ikke kan forstås uten å sette de inn i større sammenhenger og strategier i kriminalomsorgen.

I garbage can- og myteperspektivet ble beslutningsprosessen tolket i lys av institusjonelle forhold som framhevet tvetydigheter og uklarheter i organisasjonen, eller mytepreget atferd i forhold i organisasjoners makroomgivelser. Beslutningsprosessen kunne delvis la seg forklare gjennom dette perspektivet. Det var særlig de temporære aspektene som ga innfallsvinkler mot mulige tilfeldige og urasjonelle beslutninger. Likeså profilering av egen organisasjon, parti og politikerrolle i et myteperspektiv.

Ved å se casen gjennom det politiske forhandlingsperspektivet, ble både det rasjonelle og det tilfeldige i beslutningsprosesser anskueliggjort. Spesielt i vedtaksfasen på Stortinget og ved budsjettforhandlingene med Krf., ble dette synliggjort. Opposisjonens innstilling i justiskomiteen viser rasjonell adferd ved at prosessen ble forsøkt forsinket med forslag om en ny utredning. Her ble både hensyn til gruppeinteresser, og til departementets strategi og faglige råd, ivaretatt. Symbolsk vern av Kleivgrend i forhandlingsresultatet med Ropstad, viser de mer tilfeldige og urasjonelle forholdene.

De tre ulike perspektivene jeg har benyttet i analysedelen, kan alle forklare ulike funksjoner og aspekter ved nedleggelsesprosessen av de fem åpne fengslene i 2018. De er imidlertid komplementære og kan hver for seg ikke fange opp alle momenter. Beskrivelser og forklaringer av beslutningsprosessen vil også variere avhengig av hvilke data og hvilket teoretisk perspektiv, man velger å fokusere på.

Forventninger, basert på min førforståelse, til å kunne bruke de valgte teoretiske perspektivene til å forklare praksis, må sies innfridd. Datamaterialet, spesielt sett gjennom de rasjonelle brillene, har gitt meg ny erkjennelse av at nedleggelsene må sees i et større bilde. Departementets rasjonelle handlingsstruktur, innebærer mer enn enkeltfengsler. Konsekvenslogikken omhandler hele justissektoren og følgelig sentrale målsettinger og reformprogram i både tid og rom. Ved bruk av Roness (1997) sin *utfyllende* metodiske strategi, der likestilte teorier forklarer ulike aspekter ved nedleggelsesprosessen, har nettopp denne erkjennelsen vært mulig å oppdrive.

Beskrivelsen av prosessen anskueliggjør mangfoldet av forhold som spiller inn på offentlige beslutninger. Politikk og offentlig beslutninger utformes ikke i et vakuum. Det kan sees som et samspill mellom rasjonell problemløsning, situasjonsbestemte tilfeldigheter og institusjonelle myter, samt forhandlinger og maktkamp mellom ulike preferanser og hensyn.

Casens teoretiske perspektiver har vist seg å kunne forklare viktige elementer i beslutningsprosessen om nedleggelse av fengsler høsten 2018. I forlengelsen av dette, er det naturlig å spørre om teoriforklaringene kan generaliseres til forståelse av liknende prosesser? Til dette er svaret tvetydig. Det teoretiske grunnlaget er utprøvd. En rekke masteroppgaver, så vel som større studier, har brukt det samme teoretiske grunnlaget i analyser av offentlige beslutningsprosesser. Likeså må argumentet om analytisk generalisering av en case, ha gyldighet (Andersen, 1997, s. 10-12). Det må imidlertid påpekes at datagrunnlaget i denne oppgaven er noe for ensidig og tynt til å fastslå stor ytre validitet. Manglende triangulering er den største svakheten. Sistnevnte kanskje ikke ulikt bacheloroppgaver generelt, der målsettingen er mer en akademisk dannelses, enn produksjon av nyskapende forskning.

Dette tar opp igjen tråden fra innledningen. Nemlig et ønske fra en fengselsbetjent om å forklare praksis i egen organisasjon med relevant teori. Det er selve veien som er gått i denne prosessen, og hva denne har gitt av personlig innsikt og kunnskap, jeg vil framheve som det essensielle. Oppgaven viser at bruk av teori kan forklare praksis. Videre at den kan gi en bakkebyråkrat og fengselsbetjent forståelse rundt beslutninger om endringer i egen

organisasjon. Nettopp dette viser betydningen av å styrke det teoretiske grunnlaget i kriminalomsorgsutdanningen. Profesjoner er yrker med bestemte koblinger til høyere utdanning og forskning, hevder Molander og Terum (2008, s.13). Kriminalomsorgen har ennå ikke kommet dit. Først når en bachelorutdanning er blitt en permanent ordning i fengselsbetjentutdannelsen, kan disse koblingene få full virkningskraft. Først da er fengselsbetjenten rustet til å forklare endringer i egen organisasjon ved hjelp av relevant teori.

LITTERATURLISTE:

- Allison, G. T. (1969). Conceptual models and the Cuban missile crisis. *The American political science review*, 63(3), 689-718. [+Sluttnote #5]
<https://doi.org/10.2307/1954423>
- Andersen, S. S. (1997). *Case-studier og generalisering: Forskningsstrategi og design*. Fagbokforlaget.
- Atkins & Oslo Economics. (2016). *Kvalitetssikring (KS1) av KVVU Straffegjennomføringskapasitet Østlandet*. Hentet 13. september fra
<https://www.ntnu.no/documents/1261860271/1261975586/Presentasjon+KS1+Straffegj%C3%B8ringskapasitet+%C3%98stlandet.pdf/c9d6b1c0-9a79-4ae9-973b-bea4ce912931?version=1.0>
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg.). Universitetsforlaget.
- Christensen, T. & Læg Reid, P. (1998). *Den moderne forvaltning: Om reformer i sentralforvaltningen*. Tano Aschehoug.
- Cohen, M. D., March, J. G. & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative science quarterly*, 17(1), 1-25.
- Cohen, M. D., March, J. G. & Olsen, J. P. (1979). People, problems, solutions and ambiguity of relevance. I J. G. March & J. P. Olsen (Red.), *Ambiguity and choice in organizations* (2. utg., s. 24-37). Universitetsforlaget.
- Dahler-Larsen, P. (1997). Case-studie. I Ø. Østerud, K. Goldmann & M. N. Pedersen (Red.), *Statsvitenskapelig leksikon*. Universitetsforlaget.
- Dalland, O. (2017). *Metode og oppgaveskriving* (6. utg.). Gyldendal akademisk.
- Egeberg, M. (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Aschehoug.
- Egeberg, M. (1989). Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen? I M. Egeberg (Red.), *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling: Bidrag til en anvendt statsvitenskap* (s. 15-28). TANO.
- Flaa, P., Hofoss, D., Holmer-Hoven, F., Medhus, T. & Rønning, R. (1995). *Innføring i organisasjonsteori* (4. utg.). Universitetsforlaget.
- Hellevik, O. (1997). Deduktiv – induktiv. I Ø. Østerud, K. Goldmann & M. N. Pedersen (Red.), *Statsvitenskapelig leksikon*. Universitetsforlaget. [Sluttnote #6]
- Innst. 6 S (2018–2019). *Innstilling fra justiskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2019*. Justiskomiteen. <https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2018-2019/inns-201819-006s/>
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2015, 24. august). *Trygghet i hverdagen* [Video]. Regjeringen.no. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/se-filmen-trygghet-i-hverdagen/id2435528/>

- Kriminalomsorgsdirektoratet. (2015). *KVU Straffegjennomføringskapasitet på Østlandet*. Hentet 13. september fra <https://docplayer.me/48797773-Kvu-straffegjennomforingskapasitet-pa-ostlandet.html>
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (T. M. Anderssen & J. Rygge, Overs.; 3. utg.). Gyldendal akademisk. (Opprinnelig utgitt 2009)
- Landsorganisasjonen i Norge. (2018). *Brev fra LO til Justiskomiteen 22.10.2018: Innspill til Prop. 1 S (2018-2019) Statsbudsjettet 2019*. Stortingsarkivet, Oslo.
- Langelid, T. & Fridhov, I. M. (2019). Straffegjennomføring i Noreg – eit kort historisk oversyn. I K. G. Westrheim & H. M. K. Eide (Red.), *Kunnskapsbasert straffegjennomføring i kriminalomsorgen i Norge* (s. 29-52). Fagbokforlaget. [Sluttnote #3]
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1979). Organizational choice under ambiguity. I J. G. March & J. P. Olsen (Red.), *Ambiguity and choice in organizations* (2. utg., s. 10-22). Universitetsforlaget.
- Mehmetoglu, M. (2004). *Kvalitativ metode for merkantile fag*. Fagbokforlaget.
- Meld. St. 12 (2014–2015). *Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-12-2014-2015/id2356059/>
- Molander, A. & Terum, L. I. (2008). Profesjonsstudier – en introduksjon. I A. Molander & L. I. Terum (Red.), *Profesjonsstudier* (s. 13-27). Universitetsforlaget.
- Olsen, J. P. (1988). *Statsstyre og institusjonsutforming*. Universitetsforlaget.
- Oppegaard, S., Seip, Å. A. & Svalund, J. (2019). *ABE-reformen i staten: Avbyråkratisering og effektivisering gjennom budsjettkutt* (Fafo-rapport 2019:36). [+Sluttnote #2] <https://www.faf.no/images/pub/2019/20733.pdf>
- Oslo Economics & Agenda Kaupang. (2018). *Analyse av driftssituasjonen i kriminalomsorgen etter innføringen av ABE-reformen. Utarbeidet på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet*. [+Sluttnote #2] <https://www.regjeringen.no/contentassets/f0fb720d23d844879e2a5e175e42f415/analyse-av-driftssituasjonen-i-kriminalomsorgen-rev-29.05.2018.pdf>
- Postholm, M. B. (2010). *Kvalitativ metode: En innføring med fokus på fenomenologi, etnografi og kasusstudier* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Prop. 1 S (2018–2019). *For budsjettåret 2019*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20182019/id2613564/>
- Prop. 85 S (2017–2018). *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2018*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-85-s-20172018/id2601312/>
- Prop. 92 LS (2014–2015). *Endringer i straffegjennomføringsloven (straffegjennomføring i annen stat), samtykke til inngåelse av avtale med Nederland av 2. mars 2015 om bruken av et fengsel i Nederland og endringer i statsbudsjettet 2015*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-92-ls-2014-2015/id2405164/>

- Prop. 105 L (2015–2016). *Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (omorganisering av kriminalomsorgen m.m.)*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-105-l-20152016/id2483338/>
- Prop. 122 S (2015–2016). *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-122-s-20152016/id2500410/>
- Prop. 132 L (2018–2019). *Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (gjennomføringstiden for straffegjennomføring med elektronisk kontroll mv.)*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-132-l-20182019/id2654966/>
- Rasch, B. E. (1997). Beslutningsteori. I Ø. Østerud, K. Goldmann & M. N. Pedersen (Red.), *Statsvitenskapelig leksikon*. Universitetsforlaget.
- Roness, P. G. (1997). *Organisasjonsendringer: Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Fagbokforlaget.
- Simon, H. A. (1976). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organization* (3. utg.). Free Press. [+Sluttnote #10]
- St.meld. nr. 27 (1997–98). *Om kriminalomsorgen*. Justis- og politidepartementet. [Sluttnote #4] <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-27-1998-/id191585/>
- St.meld. nr. 104 (1977–78). *Om kriminalpolitikken*. Justis- og politidepartementet. [Sluttnote #3]
- Vabo, S. I. (2014). Velferdens organisering – mellom styring, ledelse og læring. I S. I. Vabo & M. Vabø (Red.), *Velferdens organisering* (s. 175-197). Universitetsforlaget. [Sluttnote #12]
- Vabø, M. (2014). Dilemmaer i velferdens organisering. I S. I. Vabo & M. Vabø (Red.), *Velferdens organisering* (s. 11-28). Universitetsforlaget.
- Vabø, M. (2014). Bakkebyråkratiet – der emosjonelt arbeid blir politikk. I S. I. Vabo & M. Vabø (Red.), *Velferdens organisering* (s. 29-46). Universitetsforlaget.
- Yin, R. K. (2003). *Case study research: Design and methods* (3. utg.). Sage.
- Østerud, Ø. (1996). *Statsvitenskap: Innføring i politisk analyse* (2. utg.). Universitetsforlaget.

SLUTTNOTER:

¹ **Politireformen** ble iverksatt i januar 2016. Den inneholdt strukturelle endringer som innebar reduksjon i antall politidistrikter. En rekke politikammer og lensmannskontorer ble nedlagt. Sentraliseringen av styrken skulle gi en effektiv bedre dekning i lokalsamfunnet blant annet ved kortere responstid. Kvaliteten på politiarbeidet skulle også styrkes og utvikling av et kunnskapsbasert politi, var en del av dette (Wikipedia).

Reformen har de siste årene fått massiv kritikk. Den blir av opposisjonene omtalt som «fjernpolitireform», istedenfor nærpolitireform, som egentlig var navnet.

8 av 10 polititjenere var hovedsak kritisk til endringene, kom det fram i en undersøkelse i 2019.

Rolf B. Wegner mente reformen brøt med politietatsens verdigrunnlag og viste til en NOU fra 1981. «Politiet skal være en borger i uniform som er tilstede og en del av lokalsamfunnet», sa han til Aftenposten (30/4-19).

² **ABE-reformen** (Avbyråkratisering- og effektiviseringsreform) ble igangsatt for budsjettåret 2015. Reformen har som siktemål å øke produktiviteten i staten med 0,5 prosent årlig. Ved å kutte i driftsutgiftene til alle statlige virksomheter og fordele innsparingene til politisk prioriterte områder, ville regjeringen gi insentiver til mer effektiv statlig drift, samt skape økonomisk handlingsrom til satsningsområder.

De årlige kuttene har vært fra 0,6 til 0,8 prosent. Inspirasjonen til reformen er hentet fra lignende tiltak gjennomført i Norden, New Zealand og Australia.

Fafo sin undersøkelse fra 2019 viser at i enkelte statlige virksomheter har kuttene etter hvert ført til lavere aktivitetsnivå og redusert tjenestetilbud (Oppegaard et al., 2019). En annen analyse, bestilt av JD, konkluderer med at ABE-reformen i kriminalomsorgen i perioden 2012-2017 ikke har ført til vesentlige konsekvenser for sikkerhet og tjenestetilbud (Oslo Economics & Agenda Kaupang, 2018).

³ I **kriminalmeldingen** fra 1978 (St.meld.nr. 104 (1977-1978)) satte daværende justisminister, Inger Louise Valle, fingeren på filosofisk tankegods i strafferettssystemet. Hevntankene måtte renses ut og reaksjonene måtte baseres på et humant straffenivå. Den forebyggende virkningen av strenge straffer ble framholdt som en myte. Meldingen ble etterfulgt av en omfattende debatt. Den satte kriminalpolitikk på dagsorden, og ikke minst satte den kriminalpolitiske spørsmål inn i en samfunnsmessig sammenheng. Både meldingen, og Inger Louise Valle, ble sterkt kritisert i sin samtid, men har i ettertid blitt betraktet som nyskapende (Langelid og Fridhov 2019)

⁴ **Kongsberg og Vik fengsel** i Sogn ble foreslått nedlagt i statsbudsjettet høsten 1997. Et regjeringsskifte samme høst, med en lokal statsråd, medførte at nedleggelsene ble utsatt i påvente av en Stortingsmelding (St.meld. nr 27 (1997-1998)). Et nytt forslag om nedleggelse ble fremmet høsten 1998. Justiskomiteen sier imidlertid overaskende nei til forslaget og begrunner dette med en manglende konsekvensutredning. Vik i Sogn blir også klart «vernet» av distriktpolitiske grunner. Det ble gitt åpning for å vurdere på nytt ved et seinere tidspunkt. Våren 1999 blir Kongsberg fengsel nok en gang foreslått nedlagt. De faglige begrunnelsene i forslaget er meget grundig utformet. Denne gangen gir Stortinget sitt samtykke.

En fun fact i forbindelse med at reformer og endringer i staten sies å gå i bølger, var at de omdisponerte midlene fra Kongsberg fengsel ble budsjettert inn i en regionalisering og endring fra to-nivå til tre-nivåmodell. De planlagte omleggingene 20 år etter, er det motsatte.

⁵ I artikkelen ***Conceptual Models and the Cuba Missile Crises*** (1969) bruker Graham Allison flere ulike teorier, eller paradigmer, for å analysere et handlingsforløp i den hensikt å få en bedre forståelse av en bestemt beslutningsprosess. Dette metodedesignet har blitt relativt vanlig innenfor studier i organisasjonsteori/beslutningsteori i det statsvitenskapelige miljøet.

⁶ **Deduktiv tilnærming** beskriver trekk ved arbeidsmåten i oppgaven. Deduksjon vil si å avlede konkrete empiriske konsekvenser av generell teori. Mine 3 organisasjonsteoretiske perspektiver framstår som slik teori og danner følgelig utgangspunktet for tilnærmingen.

I en *induktiv* arbeidsmåte vil man lete etter interessante funn i et empirisk materiale uten klare forhåndsoppfatninger.

Konkret forskning vil gjerne ligge et sted mellom slike ytterpunkter, eller svinge mellom dem i ulike faser (Hellevik, 1997).

⁷ **Case studie** blir også omtalt som *kasus studie* i mye av metodelitteraturen. Begrepene er synonyme og kommer av det latinske ordet *kasus*. Dette ordet understreker betydningen av «*det enkelte tilfellet*». Jeg har valgt å bruke betegnelsen *case studie* i denne oppgaven.

⁸ **Justisministre i Solbergregjeringen fram til 31. desember 2018:**

Anders Anundsen (Frp.) (16.10.13 - 20.12.16)
Per-Willy Amundsen (Frp.) (20.12.16 - 17.01.18)
Sylvi Listhaug (Frp.) (17.01.18 – 20.03.18)
Per Sandberg (Frp.) (20.03.18 – 04.04.18) (Konstituert)
Tor Mikkel Wara (Frp.) (04.04.18 – 29.03.19)

⁹ **Evje kvinnefengsel** ble åpnet 9. april 2019. Prosjektet ga totalt 30 nye soningsplasser og hadde en prislapp på 75 millioner kroner. Under åpningen klippet barne- og familieminister Kjell Ingolf Ropstad snora i samarbeid med justisminister Jøran Kallmyr. En av talene ble holdt av ordføreren i Evje og Hornes, Bjørn Alfred Ropstad, far til Kjell Ingolf. Åpningsseansen ble fotografert og referert i riks- og lokal presse. Sågar på kriminalomsorgen sin hjemmeside og i en pressemelding fra regjeringen.

Åpningen av dette «ad-hoc-fengselet» viser hvor stor makt et enkelt parti, i en strategisk optimal politisk posisjon, kan ha over beslutninger og disponering av fellesskapets midler. Agderfylkene, må utvilsomt sies å ha fått maksimalt ut av kriminalomsorgen sitt investeringsbudsjett i løpet av de siste årene.

<https://www.kriminalomsorgen.no/nytt-kvinnefengsel-aapnet-i-evje.6184000-237613.html>

¹⁰ **Analytisk tilnærming og begrenset rasjonalitet** (Simon, 1976) kom klart til uttrykk ved tall på soningskø i Norge. Fra å gå fra ca. 1200 dommer i 2013 til nesten null i 2018, er den i skrivende stund igjen på nivå med tallet fra 2013. Dette har vært som å «helle bensin på bålet» for opposisjonen og fagforeninger som hele tiden har vært motstandere av nedleggelsene. Det har sågar blitt foreslått å gjenåpne enkelte anstalter.

¹¹ **Leieavtalen om fengselsplasser i Nederland** ble sagt opp av justisminister Listhaug. Dette var delvis et resultat, og et kompromiss, i forhandlinger med fagforeningen Norsk fengsel og friomsorgsforbund (NFF). NFF hadde vært sterkt kritisk til leieavtalen og gikk nå med på en midlertidig ordning med dublering i norske fengsler mot at leieavtalen om Nordenhaven ble avvirket (Kilde: Asle Aase/leder NFF). Justisministeren og departementet høstet ros for vel utført arbeid, kriminalomsorgen ble tilført flere midler på «hjemmebane» og fagforeningen solte seg i en prinsipiell seier. En typisk vann/vinn-situasjon for alle parter.

¹² **Vertikal spesialisering** der de ulike sektorene er underlagt hvert sitt direktorat er vanlig. Likevel er det nå større vekt på å samstyre innenfor spesielle problemområder (wicked problems) på tvers av både direktorater og departementer for å unngå fragmentering. Bakgrunnen er en oppfatning om at enkelte problemer er så komplekse at de alene ikke lar seg løse innenfor de tradisjonelle sektorinndelingene. Denne type styringsregime blir betegnet som New Public Governance (NPG) og kan sees som en reaksjon på desentralisering og spesialisering som var en typisk for NPM (Vabo, 2014). Eksempel på NPG i kriminalomsorgen kan være sømløsprosjektet. Innenfor justisdepartementet kan samarbeid mellom KDI og POD om forebygging være et annet. Flyktningsproblematikk er et eksempel som omfatter en hel rekke ulike departementer.