

Angelika Schafft, Kjetil Frøyland og Øystein Spjelkavik

En ny rolle for NAV i fengsel

Evaluerings av NAV-prosjektet "Samordning av tiltak for tilbakeføring"



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

© Arbeidsforskningsinstituttet 2013

© Work Research Institute

© Forfatter(e)/Author(s)

Det må ikke kopieres fra denne publikasjonen ut over det som er tillatt etter bestemmelsene i "Lov om opphavsrett til åndsverk", "Lov om rett til fotografi" og "Avtale mellom staten og rettighets-havernes organisasjoner om kopiering av opphavsrettslig beskyttet verk i undervisningsvirksomhet".

All rights reserved. This publication or part thereof may not be reproduced in any form without the written permission from the publisher.

ISBN 978-82-7609-332-2

ISSN 0807-0865

Arbeidsforskningsinstituttet AS
Pb. 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Work Research Institute
P.O.Box 6954 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00

Telefax: +47 22 56 89 18

E-post: afi@afi.no

Webadresse: www.afi.no

Publikasjonen kan bestilles eller lastes ned fra <http://www.afi.no>

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

Temaområde

Mestring, arbeid og mangfold

Rapport nr.:

12/2013

Tittel:

En ny rolle for NAV i fengsel
*Evaluering av NAV-prosjektet "Samordning av tiltak
for tilbakeføring"*

Dato:

Oktober, 2013

Forfattere:

Angelika Schafft, Ketil Frøyland og Øystein Spjelkavik

Antall sider:

106

Resymé:

Det treårige prosjektet "Samordning av tiltak for tilbakeføring - Fra fengsel til kvalifiseringsprogram" ble i 2009 igangsatt i syv fengselskommuner (senere seks). Prosjekteier er Arbeids- og velferdsdirektoratet. Formålet var å finne frem til gode modeller som sikrer innsatte kontinuitet, integrerte tjenesteforløp og tettere individuell oppfølging i overgangen fra fengsel til frihet, samt finne ut om det er hensiktsmessig at fengselskommunen ivaretar en samordningsfunksjon av sosiale tjenester som ulike kommuner kan ha ansvar for. Evalueringens sluttrapport drøfter aspekter knyttet til målgruppe, samarbeid, metodikk, kompetanse, organisering, brukermedvirkning, rammer og regelverk og anbefaler at det i alle fengsler blir etablert tilsvarende ordninger med NAV-ansatte i fengsel som man har hatt i dette prosjektet.

Emneord:

arbeidsrettet oppfølging, fengsel, innsatte, kommunale tjenester, kriminalomsorgen, medvirkning, NAV, NAVs tilbakeføringsprosjekt, tilbakeføringsgaranti, tverretatlig samarbeid

Innhold

Noen begrepsforklaringer	vii
Sammendrag	xi
1 Innledning	1
1.1 Om samarbeid mellom kriminalomsorgen og Nav	1
1.2 Om NAVs Tilbakeføringsprosjekt	3
1.3 Evaluering	6
1.4 Rapportens oppbygging	9
2 Målgruppas utfordringer	10
2.1 Definisjon av målgruppen	10
2.2 Hva kjennetegner de innsatte som har fått bistand?	14
2.3 Fengselsopphold som utgangspunkt for kontakt og arbeid	20
2.4 Oppsummering	21
3 Samarbeid mellom fengselsinterne og eksterne aktører	22
3.1 Hvilke aktører inngår i samarbeidet?	22
3.2 Samarbeid internt i fengselet	23
3.3 Samarbeid mellom NAV og fengselsansatte (kontaktbetjenter og sosialkonsulenter)	24
3.4 Tverrfaglig samarbeid	25
3.5 Tilbakeføringskoordinatorer	27
3.6 Samarbeid med hjemkommunene/tilbakeføringskommunene	27
3.7 Samarbeidsutfordringer	31
3.8 Formalisering av samarbeidet	32
3.9 Oppsummerende konklusjoner	34
4 Metoder i arbeidet med deltakerne	38
4.1 Typer og mengde bistand	38
4.2 Felles faggrunnlag for oppfølgingsmetodikk	40
4.3 Metodebruk skissert gjennom eksempler og erfaringer	45
4.4 Overgangsmetodikk	54
4.5 Modell og arbeidsprosess	55
4.6 Godt forhold til NAV i fengsel	59
4.7 Oppsummering	60
5 Kompetansen til NAV i fengsel	63
5.1 Innledning	63
5.2 Kompetanse fra tidligere	63
5.3 Kompetansehevende tiltak	64
5.4 Samarbeidskompetanse og personlig egnethet	66
5.5 Kompetanse som mangler	67
5.6 Noen praktiske erfaringer	68
5.7 Oppsummering: Kompetanseforutsetninger for NAV i fengsel	69

6	Brukermedvirkning	70
6.1	Innledning.....	70
6.2	Metoder og virkemidler for brukermedvirkning på individnivå.....	71
6.3	Brukermedvirkning på systemnivå	81
6.4	Oppsummerende konklusjoner.....	84
7	Regelverk og rammebetingelser.....	87
7.1	Innledning.....	87
7.2	Delt ansvar og uklare ansvarsforhold NAV- kontorer imellom	87
7.3	Kommunikasjon til og mellom ulike NAV-kontorer.....	91
7.4	Utveksling av informasjon mellom kriminalomsorgen og NAV i fengsel	92
7.5	Utfordringer knyttet til inntektssikring under soningen og ved overgang til frihet.....	94
7.6	Utfordringer i hjem- eller tilflyttingskommune.....	97
7.7	Hva har bidratt til å løse utfordringer knyttet til regelverk og rammebetingelser?	98
7.8	Oppsummering.....	99
8	Anbefalinger	101
	Litteratur.....	105
	Vedlegg 1: Rammedokumentet.....	107
	Vedlegg 2: Tema- og intervjuguider	117

Forord

Det treårige prosjektet "Samordning av tiltak for tilbakeføring - Fra fengsel til kvalifiseringsprogram" ble i 2009 igangsatt i syv fengselskommuner (senere seks). Prosjekteier er Arbeids- og velferdsdirektoratet. Formålet med forsøket var å finne frem til gode modeller som sikrer innsatte kontinuitet, integrerte tjenesteforløp og tettere individuell oppfølging i overgangen fra fengsel til frihet, samt finne ut om det er hensiktsmessig at fengselskommunen ivaretar en samordningsfunksjon av sosiale tjenester som ulike kommuner kan ha ansvar for. Dette er en rolle som fengselskommunene ikke har i dag.

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) fikk i oppdrag av Arbeids- og velferdsdirektoratet å evaluere forsøket. Evalueringen har foregått i årene 2011 – 2014. Vi retter en takk for samarbeidet til Arbeids- og velferdsdirektoratets prosjektleder Gunhild Hanssen Sande og deltakerne i evalueringens referansegruppe Benedicte Hollen, Anne Dahl, Jorunn Molvær, Runar Andersen, Ann-Kristin Bjørkhaug, Mona Larsen, Sturla Falck, Njål Grimstad, Rolf Solvang og Øystein Skogrand. I forbindelse med evalueringen har vi gjennomført to feltbesøk i alle lokalprosjekter. Vi benytter anledningen til å takke de lokale prosjektmedarbeiderne for godt samarbeid. Takk også til vår kollega ved AFI, Karen-Sofie Pettersen, som har deltatt i datainnsamlingen og har levert viktige innspill til denne sluttrapporten.

Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo, oktober 2013

Angelika Schafft
Prosjektleder

Noen begrepsforklaringer

Kvalifiseringsprogrammet (KVP): Kvalifiseringsprogrammet i NAV skal bidra til bedre arbeidsmarkedstilknytning og levekår for personer som står langt fra arbeidsmarkedet, har store og sammensatte problemer, vesentlig nedsatt inntektsevne og ingen eller begrensede trygderettigheter, og som er i, eller står i fare for å komme i en passiv situasjon preget av inntektsfattigdom. Programmet er en lovfestet rettighet for dem som fyller inngangsvilkårene til programmet. Innholdet i programmet skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger. I loven heter det blant annet at programmet skal inneholde arbeidsrettede tiltak og arbeidssøking og kan inneholde andre tiltak som kan være med på å støtte opp under og forberede overgang til arbeid. Med andre tiltak menes opplæringstiltak, motivasjonstrening, mestringstrening og lignende. Det kan settes av tid til helsehjelp, opptrening, egenaktivitet mv. (lov om sosiale tjenester i Nav § 30). I forskrift gjeldende fra 1. januar 2012 heter det: "Arbeidsrettede tiltak skal inngå i programmet fra det tidspunkt det vurderes som hensiktsmessig, og skal alltid inngå når deltakeren er halvveis i programmet".¹ Som deltaker i kvalifiseringsprogrammet har man rett til en kvalifiseringsstønad² (2G for dem som er 25 år eller eldre og 2/3 av full stønad for deltakere under 25 år er). Kommunen har hovedansvaret for programmet, som forvaltes av de felles statlig-kommunale Nav-kontorene. Programmet kan gis for en periode på inntil ett år og kan etter en ny vurdering forlenges med inntil ett år. Etter en særskilt vurdering kan programmet forlenges utover to år. Denne forlengelsen gis for inntil seks måneder og forutsetter at den vurderes som nødvendig for å kunne oppnå målet om arbeidsdeltakelse. Godkjent permisjon kommer i tillegg.³ Når det gjelder muligheter til å kombinere KVP med straffegjennomføring heter det i Rundskriv 35 blant annet: "Hovedregelen er at en person under soning ikke har rett til kvalifiseringsprogram. Programdeltakelse på fulltid, målsetting om arbeid og inntekt i form av kvalifiseringsstønad er ikke forenlig med rammene som gis for ordinær soning. I visse tilfeller kan en domfelt likevel ha rett til kvalifiseringsprogram selv om vedkommende er under straffegjennomføring. Forutsetningene er at personen oppfyller inngangsvilkårene for kvalifiseringsprogram og at soningen ikke er til hinder for deltakelse i program i regi av NAV-kontoret som har ansvaret for å yte tjenester til vedkommende, jf. § 3 om oppholdskommunens ansvar. Unntaket er begrunnet i at NAV-kontoret skal bidra til den enkeltes rehabilitering med tanke på en best mulig overgang til lokalsamfunnet (avsnitt 4.29.2.11)"

Arbeidsavklaringspenger (AAP): Arbeidsavklaringspenger i NAV skal sikre inntekt for bruker mens vedkommende får aktiv behandling, deltar på et arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid. Det skal lages en forpliktende og gjensidig aktivitetsplan. Det er et vilkår at man har fått arbeidsevnen nedsatt med minst halvparten på grunn av sykdom eller skade. Som hovedregel må man ha vært medlem i folketrygden i minst tre år før man søker. Har man vært arbeidsfør, er det nok at man har vært medlem i minst ett år før man søker.

¹ Jf. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, kapittel 4 <http://www.lovdato.no/all/hl-20091218-131.html> og Forskrift om kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad, FOR 2011-12-21 nr 1471 <http://www.lovdato.no/for/sf/ad/ad-20111221-1471.html>

² <http://www.nav.no/Arbeid/Jobb+og+helse/Arbeidsavklaringspenger>

³ Jf. Rundskriv Hovednr. 35 - Lov om sosiale tjenester i NAV. Utarbeidet 22.06.2012 av Arbeids- og velferdsdirektoratet, Fagstab tjenester, Seksjon sosiale tjenester (<http://www.nav.no/rettskildene/Rundskriv/Hovednr.+35+-+Lov+om+sosiale+tjenester+i+NAV.312829.cms#programmets-varighet>)

Arbeidsevnevurdering (AEV): Arbeidsevnevurderingen i NAV skal avdekke om det er arbeidsevne hos søkeren som kan utvikles gjennom kvalifiseringsprogrammet eller andre tiltak/annen bistand. Etter at brukers muligheter, ressurser og hindringer er kartlagt sammen med bruker, foretas en første behovsvurdering som skal fastslå brukers bistandsbehov. Dersom bruker etter denne behovsvurderingen trenger mer enn ordinære tjenester fra NAV, skal arbeidsevnevurdering foretas. De øvrige vilkårene vurderes deretter av Nav-kontoret, som skal ta stilling til om KVP vil være hensiktsmessig og nødvendig for at vedkommende kan komme i arbeid. Arbeidsevnevurderingen er statens ansvar (navloven § 14a), mens vilkårene ellers og vedtaket er kommunens ansvar juridisk og faktisk. Hvis man søker om arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsprogram eller uførepensjon, skal det gjennomføres en arbeidsevnevurdering. Arbeidsevnevurderingen består av to deler: En egenvurdering, som er en vurdering en gjør selv, eventuelt med bistand fra veileder i Nav og samtale(r) med veileder for å gå gjennom de forholdene som påvirker arbeidsevnen.

Arena, Gosys, Kompis: Arena er et sentralt databasert oppfølgings- og registreringsverktøy som brukes i NAV blant annet til å gjennomføre og dokumentere behovs- og arbeidsevnevurderinger, behandle søknader, utbetaling av ytelser som dagpenger, arbeidsavklaringspenger, overgangsstønad, uførepensjon med mer, og oppfølging av den enkelte bruker. Det samhandler blant annet med Gosys, et system som skal bidra til bedre koordinering mellom ulike systemer. Gjennom Arena kan NAV-veiledere i fengsel til en viss grad få informasjon om de innsattes tidligere kontakt med NAV. Mye av informasjon om kontakt med den kommunale delen av NAV finnes i de enkelte kommunenes datasystemer som NAV i fengsel ikke har direkte tilgang til. Kompis (Kriminalomsorgens produktivetsfremmende informasjonssystem) er kriminalomsorgens sentrale dataregistreringssystem og benyttes til administrasjon av de innsattes midler og til å registrere ulike opplysninger om løpende soningsforhold. Kun NAV-ansatte har tilgang til Arena og Gosys og kun ansatte i kriminalomsorgen har adgang til Kompis.

Individuell plan (IP): Tjenestemottakere med behov for langvarige og koordinerte helse- og/eller sosialtjenester og deltakere i kvalifiseringsprogram har rett til å få utarbeidet Individuell Plan. (jf Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 28 og § 33). Planen skal utformes i samarbeid med deltakeren og Kommunen skal samarbeide med andre tjenesteytere om planen for å bidra til et helhetlig tilbud for den det gjelder.⁴ I den nye Helse- og omsorgsloven pålegges kommunene å koordinere arbeidet med Individuell plan (IP). Et viktig formål med Individuell plan er å sikre at det til enhver tid er en tjenesteyter som har hovedansvaret for oppfølging av tjenestemottakeren. Gjennom Individuell plan skal tjenestemottakeren få en styrket innflytelse over sin situasjon. Tjenestemottakeren skal ha en aktiv rolle i planprosessen og et eierforhold til målene og løsninger som skisseres i planen. Ansvarsgrupper kan brukes til å koordinere arbeidet med Individuell plan.

Aktivitetsplan (NAV):⁵ Aktivitetsplanen skal operasjonalisere brukerens mål og hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren. Den skal gi en beskrivelse av hvilke virkemidler som anses nødvendige og hensiktsmessige for å nå brukerens mål og hvilke aktiviteter som er avtalt/fastsatt mellom bruker og NAV (jf. NAV-lovens § 14a). Planen skal sikre forutsigbarhet og kontinuitet for

⁴ <http://www.lovdato.no/for/sf/ho/xo-20111216-1256.html>

⁵ Kilde: Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV - Vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan etter Arbeids- og velferdsforvaltningslovens § 14a. Utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet 2010.

begge parter. Virkemidler som skal iverksettes og som NAV rår over eller som NAV finansierer skal alltid inngå i planen. Bistand som andre instanser har ansvar for, samt egenaktiviteter kan også inngå i planen. Brukere som har rett kvalifiseringsprogram har ikke rett til en aktivitetsplan, men NAV skal anvende denne funksjonaliteten dersom brukeren skal gis tilgang til arbeidsrettede tiltak.

Framtidsplan (Kriminalomsorgen): Ved påbegynt soning skal kontaktbetjenten sørge for at den domfelte får tilbud om en framtidsplan. Planen utarbeides i samråd med kontaktbetjenten og den inneholder opplysninger og ulike mål og tiltak for den enkelte under straffegjennomføring. Den kan for eksempel handle om forhold til rusmidler og boforhold, og den kan også handle om kontakt med NAV eller skole med tanke på utdanning, arbeid osv. Det er frivillig for domfelte om han eller hun ønsker å samarbeide med kontaktbetjenten om en slik plan.

Kontaktbetjent: Kontaktbetjenten er en tjenestemann i fengsel med et særlig ansvar for å følge opp den enkelte innsatte under straffegjennomføringen eller varetektsoppholdet. Kontaktbetjentene har blant annet ansvar for at den innsatte får informasjon om fengslet og hvilke rettigheter og plikter han eller hun har. Kontaktbetjentene skal kartlegge problemer, behov og ressurser, støtte og motivere den innsatte til å arbeide konstruktivt med sitt opphold i fengslet, og medvirke i framtidsplanleggingsprosessen og bistå ved henvendelser utad, for eksempel til NAV-kontor og skolemyndigheter.⁶

Sosialkonsulent: Noen fengsler har også ansatt egne sosialkonsulenter. Sosialkonsulentene skal hjelpe innsatte til å forberede sin løslatelse, de kan veilede kontaktbetjentene, de samarbeider med andre eksterne eller interne tjenester og noen deltar i ansvarsgrupper. Som ansatte i kriminalomsorgen jobber disse sosialkonsulentene i henhold til straffegjennomføringsloven og ikke etter sosialtjenesteloven. Det innebærer for eksempel at de ikke er lovmessig forpliktet til å utarbeide Individuell Plan (IP). Når det i denne rapporten omtales "sosialkonsulenter", er det alltid fengselsansatte sosialkonsulenter det siktes til. NAV-ansatte som jobber sosialfaglig på NAV kontorer omtaler vi som "NAV-veiledere" generelt, eller "NAV-prosjektmedarbeidere" dersom de jobber i fengsel og er en del av det aktuelle prosjektet, dvs. NAVs Tilbakeføringsprosjekt.

Tilbakeføringskoordinatorer: Høsten 2011 etablerte Kriminalomsorgen 25 stillinger til tilbakeføringskoordinatorer. Deres oppgave skal være å samordne forskjellige tiltak rundt de innsatte på systemnivå, både det som skjer innenfor kriminalomsorgen og det som gjøres av andre etater som Nav, skolen eller helsetjenesten, kommune (bolig), frivillige organisasjoner. Tilbakeføringskoordinatorer er plassert forskjellig: Noen i et fengsel, noen er fylkesvis plassert med kontor i friomsorgen.

Prøveløslatelse: Kriminalomsorgen kan løslate domfelte på prøve når vedkommende, medregnet mulig varetektsopphold, har gjennomført to tredjedeler av straffen og minst 73 dager. Dersom særlige grunner tilsier det, kan kriminalomsorgen løslate domfelte på prøve allerede etter at halvdelen av fengselsstraffen og minst 73 dager fengsel er gjennomført, medregnet varetektsopphold (straffegjennomføringsloven § 42).

§ 16-soning: Kriminalomsorgen kan etter straffegjennomføringslovens § 16 første ledd overføre domfelte til gjennomføring av straffen utenfor fengsel med særlige vilkår når halvdelen av

⁶ <http://www.kriminalomsorgen.no/index.php?id=431475>

straffetiden er gjennomført. Domfelte kan overføres til straffegjennomføring med elektronisk kontroll etter § 16 annet ledd de siste fire måneder av en ubetinget fengselsstraff, dersom det er hensiktsmessig for å sikre en positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet. Det er en forutsetning at domfelte skal ha fast bopel og være sysselsatt i form av arbeid, opplæring eller andre tiltak. Det stilles strenge krav og vilkår, f eks om bestemt oppholdssted, rusfrihet osv.

Permisjon, fremstilling, frigang: Permisjon av kortere tids varighet kan gis den innsatte dersom sikkerhetsmessige grunner ikke taler mot det, og dersom særlige og vektige grunner taler for det, eller når permisjon anses formålstjenlig for den videre gjennomføring av straffen (straffegjennomføringsloven § 33). Innsatte kan først gis ordinær permisjon etter at en del av straffen er gjennomført. Fremstilling betyr at innsatte kan ha utgang fra fengslet med følge av kriminalomsorgens tjenestemenn. Vanlige formål ved fremstillinger kan være viktige begivenheter i nærmeste familie, fremstilling til behandling, legebesøk osv. (straffegjennomføringsloven § 34). Begrepet frigang brukes når innsatte som er i fengsel med lavere sikkerhetsnivå går på jobb eller på skole utenfor fengselet.

Ansvarsgrupper: Kontaktbetjenter, sosialkonsulenter eller innsatte/domfelte selv kan be om at det settes sammen en ansvarsgruppe ut fra den innsattes behov. Ansvarsgruppen består av brukeren og representanter for tjenester som brukeren mottar. Dette kan være kommunale tjenester, Nav, spesialisthelsetjenesten osv. Også pårørende og/eller representanter fra frivillige organisasjoner kan være med. Ansvarsgruppen skal bidra til å koordinere innsatsen og til å avklare ansvarsforhold mellom de involverte instanser. Gruppen skal ha koordinator. Brukeren kan selv være møteleder. Gruppen setter mål for samarbeidet og fattet beslutninger om hvilke tiltak som skal gjennomføres. Ansvarsgruppene kan inviteres inn i fengselet.

Sammendrag

NAVs Tilbakeføringsprosjekt

I Norge har fengselsinnsatte de samme rettighetene til tjenester fra forvaltningen som befolkningen ellers. Tilbakeføringsgarantien som er beskrevet i Stortingsmelding 37 (2007-2008) innebærer blant annet at de ulike etaters tjenester, herunder også NAVs tjenester og virkemidler, skal gjøres mer tilgjengelig for innsatte som har begrenset mulighet til å oppsøke disse tjenestene ute. Dette krever en høy grad av koordinering og samordning. Mange innsatte soner i fengsler som er langt unna den kommunen de bodde i før fengslingen, og etter løslatelsen skal de kanskje flytte til enda et annet sted. Hver av disse kommunene har ansvar for noen av tjenestene under og etter soningen.

Det treårige prosjektet "Samordning av tiltak for tilbakeføring - Fra fengsel til kvalifiseringsprogram" (kort: NAVs Tilbakeføringsprosjekt) ble i 2009 igangsatt i syv fengselskommuner (senere seks). Prosjekteier er Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVDir). Formålet med forsøket var å finne frem til gode modeller som sikrer innsatte kontinuitet, integrerte tjenesteforløp og tettere individuell oppfølging i overgangen fra fengsel til frihet, samt finne ut om det er hensiktsmessig at fengselskommunen ivaretar en samordningsfunksjon av sosiale tjenester som ulike kommuner kan ha ansvar for. Dette er en rolle som fengselskommunene ikke har i dag.

Målgruppe

I utgangspunktet skulle prosjektet primært rette seg til innsatte som man regnet med fyller inngangsvilkår til Kvalifiseringsprogrammet i NAV (KVP). Det viste seg imidlertid at det var få som oppfylte kriteriene for deltakelse i KVP, slik at målgruppen ble utvidet til også å omfatte innsatte som hadde andre behov for arbeidsrettet oppfølging i et helhetlig perspektiv. Det viste seg at de fleste som søkte bistand hos NAV-prosjektmedarbeiderne hadde rettigheter etter lov om folketrygd eller de ønsket bistand til noe som ikke hadde noen direkte sammenheng med arbeidsrettet oppfølging. I alt 309 av de innsatte som ble løslatt i 2012 har fått bistand i prosjektet, noe som utgjør rundt 20 prosent av det totale antallet løslatte fra de seks fengslene samme år. Kun 34 av dem som har fått bistand tilhørte målgruppen for KVP. I alt 158 hadde søkt/fått innvilget AAP, mens 117 tilhørte verken målgruppen AAP eller KVP.

De innsatte som har fått bistand gjennom NAVs Tilbakeføringsprosjekt hadde store og sammensatte problemer. Generelt har fangebefolkningen dårlig fysisk og psykisk helse. Mange av de innsatte hadde rusproblemer eller psykiske lidelser, og ofte en kombinasjon av disse. Mange manglet bolig etter løslatelse, og hadde behov for hjelp til å ordne opp i økonomiske forhold og for å komme i arbeid. Mange hadde negative erfaringer fra møter med NAV utenfor fengsel.

I prosjektet har man erfart at innsatte er motiverte for å endre sin livssituasjon når de er inne til soning. Under et fengselsopphold er de dessuten tilgjengelige for bistand og får de viktigste basale behovene dekket. Døgnstrukturen normaliseres samtidig som tilgang på rusmidler reduseres. Slik sett befinner de innsatte seg i en mer mottakelig situasjon når det gjelder å ta imot hjelp. Soningsperioden framsto som et godt utgangspunkt for å få kontakt med målgruppa og for å bistå dem i retning av en bedre livssituasjon. Utgangspunktet for å yte bistand til de innsatte var altså godt.

Samarbeid

De lokale aktørene som var involvert i prosjektet vart generelt svært godt fornøyd med NAV i fengsel. NAV i fengsel framsto som en tillitsvekkende instans som driver tett oppfølging og god koordinering. Fengselsansatte har fått innblikk i NAV-systemet og etatens måte å jobbe på. På den andre siden har NAV-ansatte som jobber i fengsel fått innsikt i kriminalomsorgens tenkemåte, fengslenes rutiner og behov, og bedre forståelse for hvorfor kriminalomsorgen agerer som den gjør. Med NAV i fengsel har NAV også fått mer kunnskap om de innsatte og deres situasjon.

Lokalprosjektene har bidratt til et generelt bedre samarbeid internt i fengslene. I dette ligger det at NAV i fengsel var med på å etablere rutiner og mer systematikk i samarbeid mellom ulike instanser, både fra kriminalomsorgen og såkalte importtjenester (helse, skole). Noen steder initierte NAV-prosjektmedarbeidere tverrfaglige møteplasser internt i fengsel hvor fengselsansatte, ulike importerte tjenester og prosjektmedarbeiderne møtes for å drøfte samarbeidsrutiner generelt og enkeltsaker spesielt, noe som har bidratt til en mer regelmessig dialog på tvers av tjenester. Selv om de involverte aktørene ikke alltid var enige om hvor godt disse møteplassene fungerer, framstår de likevel som viktige og nyttige virkemiddel for å få til et mer helhetlig og koordinert samarbeid omkring de innsatte. Regelmessige tverretatlige møter med både eksterne og interne tjenester som har kunnskap og beslutningsmyndighet gir mulighet til både raske og koordinerte beslutninger.

Samarbeidet med de innsattes hjemkommuner var naturlig nok mer ad hoc basert og knyttet til den enkelte sak. Mange av aktivitetene i NAV i fengsel så ut til å være personavhengig og særlig i den første fasen av prosjektforløpet handlet det mer om arbeid med enkeltpersoner enn om systemutvikling. Det skyldtes nok at mye var "upløyd mark" og at det er lettere å utvikle systemer med utgangspunkt i erfaringer med enkeltsaker enn å først bygge systemer og rutiner som enkeltsaker skal passe inn i. Lokalprosjektene utviklet sine egne lokale tilnærminger for å få til gode overganger fra fengsel til hjemkommune. Vi fant også at lokalprosjektene utviklet forholdsvis fleksible rutiner, noe som forklares med at enkeltsaker og fengsler og hjemkommuner er ulike. Mot slutten av prosjektperioden har mer framkommet også på systemnivå.

Det var en fordel at ansatte i NAV i fengsel hadde erfaring fra å jobbe med NAV, eller hadde god NAV-kompetanse. Dette gjaldt særlig for kontakt med NAV i hjemkommunene. NAV-erfaringen gjorde blant annet at man hadde forståelse for det stresset og presset som NAV-veiledere ofte jobber under. Det å ha tilgang til NAVs datasystemer (Arena og Gosys) gjør dessuten at man har en felles dialog i disse journalsystemer.

Metode, kompetanse og organisatorisk tilknytning

Målgruppens utfordringer krever mangesidig bistand og god koordinering. Bistanden som ble gitt dreide seg om praktiske konkrete løsninger av til dels svært komplekse problemer, og om oppmuntring, motivering og sosial støtte. Vanligst var "økonomisk veiledning og rådgivning", "skaffe bolig i hjemkommunen" og "gjenoppta AAP etter løslatelse". Tjenester den innsatte har behov for er ofte fragmenterte, og det har vært stort behov for å hjelpe den innsatte til å skape orden og oversikt.

Metodene som ble benyttet av NAV i fengsel som utgangspunkt og som en modell for arbeidet med de innsatte og samarbeidspartnere, har et klart teoretisk fundament: "Helhetsmodellen i HPMT",

Helhetlig, Prinsippstyrt, Metodisk Tilnærming, er et fagutviklingsprogram som er utviklet av Arbeids- og velferdsdirektoratet som inneholder sentrale metoder innenfor helse og sosialfeltet, som "Motiverende Intervju" (MI), "Appreciative Inquiry" (AI, anerkjennende samtaler) og løsningsfokustert tilnærming (Løft). Noen av lokalprosjektene har dessuten arbeidet etter en kognitiv tilnærming for endring av tanke og handlingsmønstre i kombinasjon med systemarbeid. NAVs arbeidsevnevurdering, som er en omfattende og standardisert kartlegging av brukernes ressurser og hindringer knyttet til arbeid og aktivitet, er også brukt.

Metodekunnskapen ble benyttet både i rekruttering, kontaktetablering, relasjonsbygging og tett individuell oppfølging av de innsatte og samarbeidspartnere. NAV-prosjektmedarbeiderne har vært lett tilgjengelige for både innsatte og samarbeidspartnere. De har selv aktivt oppsøkt innsatte og samarbeidsparter, og også aktivt presset på for å få fortgang i arbeidet. I fengslene som har deltatt i forsøket har dette medført en klar bedring av bistand og hjelp med formål om en mer vellykket overgang til frihet etter soning. NAV-prosjektmedarbeiderne har lyktes svært godt med å etablere tillit og bygge gode relasjoner både til de innsatte og til samarbeidspartnere. Også innsatte som har et problematisk og negativt forhold til hjelpeapparatet fra før, klarte å etablere tillit til NAV i fengsel. Det er rimelig å anta at dette i stor grad skyldes tilgjengeligheten og at bistanden de får treffer i forhold til deres behov, samt det at møter med NAV i fengsel skjer under mer ryddige omstendigheter enn møtene ute, hvor rusmisbruk og frustrasjoner kan gjøre brukerne mer aggressive. NAV i fengsel hjelper den innsatte til selv å kunne forholde seg konstruktivt til offentlige og andre instanser.

De fleste som henvendte seg til NAV-prosjektmedarbeiderne i fengsel hadde store og sammensatte problemer og utfordringer på ulike områder. Det å ikke ha en jobb å gå til etter løslatelse, var bare ett av mange problemer, og det å kunne få seg en jobb, var som oftest avhengig av at også disse andre problemene blir løst. Arbeidsrettet oppfølging for denne målgruppen innebærer en helhetlig tilnærming,

NAV-prosjektmedarbeiderne framsto for de innsatte som tillitsvekkende, lett tilgjengelige, faglig dyktige, kunnskapsrike og serviceorienterte losere. De var koordinatorene som satte den innsatte i kontakt med, og involverte, instanser som NAV-kontor, behandlingsinstanser for rus eller psykisk uhelse, fastleger, boligkontor, skoler, arbeidsgivere og flere når det var nødvendig. Mye av arbeidet var rettet mot hjemkommunene for å sikre god overgang fra fengsel til frihet med nødvendig oppfølging lokalt. I dette arbeidet var ansvarsgrupper, overføringsmøter i tillegg til kontakt gjennom telefon- og e-post viktige elementer. Gode ansvarsgrupper, som besto av relevante aktører med handlingskompetanse og myndighet, ble opplevd som et viktig redskap for koordinering og parallell bistand for dem som har sammensatte bistandsbehov.

I tillegg til at NAV-medarbeidere som jobber i fengsel må ha en solid faglig kompetanse, så er den organisatoriske tilknytningen svært relevant. Den organisatoriske basen er NAV. Erfaringene har vist at NAV i fengsel fikk til mye med å være serviceorientert og imøtekommende, ikke bare overfor de innsatte, men også overfor NAV i hjemkommunen. Det som også har vært av betydning for at innsattes rettigheter og muligheter blir ivaretatt, var at NAV i fengsel kjente vilkår og regelverket rundt NAVs programmer, tiltak og ytelser, visste hva som kan kreves, og de kunne argumentere faglig kompetent overfor en NAV-veileder om aktuelle oppfølgingsløsninger.

Brukermedvirkning

Et delmål i NAVs Tilbakeføringsprosjekt var å utvikle brukermedvirkning på system- og individnivå gjennom at den innsatte deltar aktivt i avklaring av egen situasjon og utforming av fremtidig tiltak/tjenester. Det har vært opp til prosjektets aktører å operasjonalisere de innsattes medvirkning, både på systemnivå og på individnivå. De innsatte som har hatt kontakt med NAV i fengsel trakk typisk fram positive erfaringer med nettopp den brukerinvolverte og løsningsorienterte planleggingen av hva som skulle skje videre og hva den enkelte skulle gjøre etter løslatelsen.

NAV-prosjektmedarbeiderne la stor vekt på å presentere mulighetene for den enkelte, men forsøkte samtidig å unngå for mye styring av den enkeltes valg. Man la vekt på å legge til rette for at den enkelte innsatte skulle bli i stand til å ta egne informerte valg. Det å få tilstrekkelig og forståelig informasjon om rettigheter, valgmuligheter og begrensninger for tiltak og tjenester fra NAV er en forutsetning for at den innsatte kan treffe valg og planlegge sin framtid.

Bistanden fra NAV i fengsel handlet ikke kun om å få ting gjort, men også om å gi sosial støtte og oppmuntring for å øke de innsattes egen handlingskompetanse, slik at de blir bedre i stand til å takle sine utfordringer selv. Ved å være til stede i den alminnelige hverdagen hos de innsatte har NAV-prosjektmedarbeiderne utviklet mellommenneskelige relasjoner som er gunstige for brukermedvirkning, empowerment og for å etablere mer tillit til hjelpeapparatet. Den standardiserte arbeids- evnevurderingen i NAV, med brukerens egenvurdering, skal gi den enkelte mulighet til å medvirke.

Gjennom uformell tilstedeværelse og dialog har NAV i fengsel etablert trygghet som forutsetning for mer saksspesifikk, formell veiledning. Samtalemetodikk basert på HPMT, MI og AI, og LØFT som metodisk faggrunnlag innebærer å veilede på en slik måte at tilbakeføring blir den innsattes eget prosjekt, ut fra prinsippet om "bruker som sentral aktør". Slik metodikk for brukermedvirkning på individnivå er antakelig nokså unikt i fengselssammenheng.

Denne myndiggjøringstilnærmingen handlet også om å hente inn relevante eksterne aktører, noe som skulle gjøre de innsatte bedre i stand til å være selvhjulpne etter løslatelse. Ansvarsgrupper og Individuell plan har vært viktige verktøy for å ansvarliggjøre aktører som må bistå med overgangen fra fengsel til frihet på en måte som aktivt involverer de innsatte selv. Slike fora er ment å kunne gi den innsatte en bedre mulighet for medvirkning i planleggingen av sin framtid. Men ikke alle involverte innsatte og løslatte var ubetinget fornøyd med ansvarsgruppemøtene; noen deltok i disse kun fordi det er et vilkår for å iverksette tiltak som den innsatte trengte. Selv om erfaringene med Individuell plan ser ut til å være gode, ble dette verktøyet i mindre grad brukt enn ansvarsgrupper. Det ser ut til at Individuell plan til en viss grad er erstattet av aktivitetsplaner.

Ulike selvhjelpsorganisasjoner, etablert og drevet av tidligere innsatte, utgjør et potensial for medvirkning på systemnivå som man i noen fengsler involverte mye, men som i større grad bør kunne trekkes inn i tilbakeføringsarbeidet andre steder.

Rammebetingelser – regelverk

Ifølge loven kan flere NAV kontor samtidig ha ansvar for ulike forhold rundt den enkelte innsatte. Oppholdskommune forut for innsettelse (bosteds/hjemkommune) er ansvarlig for sosiale tjenester under straffegjennomføringen. I noen tilfeller vil arrestasjonskommune kunne ha dette ansvaret.

Etter soning vil tilflyttingskommune overta ansvaret. Dette kan være en annen enn oppholds-kommune før innsettelse. Det NAV-kontoret som etter dagens regler er ansvarlig for den innsatte har ikke har kommet i god nok posisjon til å kunne gi tilstrekkelig oppfølging til den enkelte og koordinere ansvarlige instanser. Det er nettopp denne oppsplittelsen av ansvar mellom ulike NAV-kontor, som vanskeliggjør forberedelsen til en god overgang fra fengsel til frihet, som dannet utgangspunktet for NAVs Tilbakeføringsprosjekt.

Gjennom NAVs tilbakeføringsprosjekt har man fått en ny rolle for NAV i fengselet. Erfaringene viser at ved å ha NAV-medarbeiderne lokalisert i fengslene har man kunnet følge opp og koordinere enkeltsaker på en bedre måte enn tidligere. I prosjektet har NAV i fengselskommunen (som ikke nødvendigvis er hjem- eller tilflyttingskommune) fått en utvidet rolle under soning.

Erfaringene med dette er gode, både sett fra de innsatte, fengsel og samarbeidsaktører sin side. Ved å gi NAV i fengselskommune et utvidet ansvar for kontaktetablering, oppfølging og koordinering under soning, har man lyktes bedre i arbeidet med de innsatte. Samtidig er enda et NAV kontor gjort medansvarlig, noe som – dersom det skal videreføres og implementeres også andre steder – vil kunne bidra til et mer komplisert lov- og regelverk. Dersom man ønsker å implementere denne ordningen også andre steder, må man også finne løsninger knyttet til finansieringen av disse stillingene slik at kostnadene ikke belastes NAV i de kommunene hvor det "tilfeldigvis" ligger et fengsel. Ansvaret mellom de potensielt involverte NAV kontor må også redefineres.

Prosjektet har synliggjort noen utfordringer knyttet til dagens lov- og regelverk. Selv om de NAV-ansatte prosjektmedarbeiderne hadde det lettere å oppnå kontakt med NAV i andre kommuner enn ansatte i kriminalomsorgen, har også de strevd en god del med å komme i kontakt med den rette saksbehandleren på NAV-kontor og hos andre instanser i den enkeltes hjemkommune. De opplevde også at de måtte følge opp forholdene i den enkeltes hjem-/tilflyttingskommune, fordi det ikke ble gitt nødvendig sosialfaglig bistand og/eller arbeidsrettet oppfølging etter løslatelsen. Slike vanskeligheter kan skyldes dårlig oppfølgingsmetodikk eller uhensiktsmessige rammebetingelser/organisering av NAV. De kan også ha sammenheng med en viss uforutsigbarhet knyttet til løslatelsestidspunkt. Alt dette kan indikere dårlig implementering av eksisterende samarbeidsavtaler mellom kriminalomsorgen og NAV, som blant annet skulle bidra til bedre informasjonsflyt mellom Kriminalomsorgen og NAV.

Noen utfordringer som ble synliggjort gjennom prosjektet er manglende inntektssikring ved løslatelse, særlig når løslatelse skjer uventet, mangel på egnete boliger eller oppfølging i boliger, mangel på behandlingsplasser eller ventelister for å få nødvendig behandling. Det som var en stor utfordring i starten av prosjektet, å etablere egnete lokaliteter for NAV i fengsel, mobil tilgang til NAVs programvare og datasystem, fant sin løsning. Egne kontorlokaler i fengselet og mobilitetsløsninger i NAV har vært avgjørende for å kunne være tilgjengelig, og for å bruke tid og ressurser til oppfølging av de innsatte.

Anbefalinger

Tilbakeføringsgarantien omtalt i Kriminalomsorgsmeldingen (St.meld. nr. 37 [2007-2008]) skal sikre at den innsatte får tilgang til velferdsgoder som bidrar til en vellykket tilbakeføring til samfunnet. NAVs Tilbakeføringsprosjekt ser ut å gi god støtte til ideen om en mer helhetlig rolle for NAV i

fengsel. Samtidig er det viktig å påpeke at det fortsatt er store utfordringer knyttet til den videre oppfølgingen i hjemkommunen av innsatte etter løslatelse.

Innsatte har behov for et koordinert og helhetlig samspill mellom sosial- og helsetjenester og arbeidsrettet oppfølging og for å etablere tillit til hjelpeapparatet som skal bistå dem etter løslatelsen. Dette brede perspektivet ser ut til å mangle i dag ved ordningen med de ordinære NAV-veilederne i fengsel som jobber mot fengslene rundt om i landet ellers. Prosjektet har vist at motivasjon og tillit oppstår gjennom nærhet, medvirkning og det at hjelperen faktisk har myndighet til å få på plass det som trengs for å kunne komme videre i livet etter et fengselsopphold.

Vi foreslår derfor at det i alle fengsler blir etablert tilsvarende ordninger med NAV-ansatte i fengsel som man har hatt i dette prosjektet. Med dette menes at NAV-ansatte får en fast plassering innenfor fengselets murer på daglig basis, med egnete kontorlokaler og mobilitetsløsninger (tilgang til NAVs IKT-systemer).

Disse NAV-ansattes arbeidsfelt bør være helhetlig rettet mot de innsattes behov for arbeidsrettet og sosialfaglig oppfølging under og etter straffegjennomføringen i fengselet. De bør ha kompetanse og mulighet til å anvende egnede sosialfaglige metoder og virkemidler for veiledning av de innsatte, og for samarbeid med ulike interne og eksterne instanser. Som NAV-ansatte kan de gi arbeidsrettet oppfølging i et helhetlig perspektiv. De vil fortløpende være oppdatert med tanke på NAV-ordninger, tilbud og metodikk. De har direkte tilgang til hele NAVs systemet og kan kommunisere med NAV-kontorer i hjemkommuner/løslatelseskommuner via NAV-interne kanaler og dokumentasjonssystemer.

Ansvar for en vellykket tilbakeføring fra fengsel til frihet ligger også hos kriminalomsorgen. NAV-veiledere med fast tilholdssted i fengsel vil kunne avlaste sosialkonsulenter og/eller kontaktbetjener fra oppgaver de har dårlige forutsetninger til, slik at de bedre kan ta seg av det fengselsinterne miljøarbeidet. Sosialkonsulentene i kriminalomsorgen kan tenkes å supplere de NAV-ansatte veilederne, for eksempel med det boligsosiale og rusomsorgsrelaterte arbeidet. Samarbeidet mellom NAV-ansatte i fengsel og sosialkonsulenter i kriminalomsorgen bør være tett og smidig, for å unngå rollekonflikter, dobbeltarbeid og "glipp".

For å sikre forankring og kontinuitet og fordi kostnadene ikke bør belastes NAV i de kommunene hvor det "tilfeldigvis" ligger et fengsel, foreslår vi at finansieringen av den nye rollen for NAV i fengsel knyttes til et overkommunalt nivå, men at stillingene har NAV i fengselskommunen som organisatorisk base.

1 Innledning

1.1 Om samarbeid mellom kriminalomsorgen og Nav

Samarbeidet mellom kriminalomsorgen og Nav er forankret i den sentrale samarbeidsavtalen mellom Arbeids- og velferdsetaten og kriminalomsorgen. Om hensikten med samarbeidet heter det i denne avtalen:

”Mange domfelte og varetektsinnsatte har svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Et flertall av de innsatte er uten arbeid ved innsettelsen. Muligheten for at de skal få og beholde arbeid begrenses ofte av manglende yrkeserfaring og utdanning. Selv når arbeidsmarkedet er stramt vil mange være avhengig av bistand for å komme i arbeid. Samarbeidet mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten skal legge til rette for at domfelte og varetektsinnsatte skal kunne styrke sin tilknytning til arbeidsmarkedet og at den enkeltes rettigheter ift Arbeids- og velferdsetatens samlede tjenestespekter ivaretas. Dette vil også skje i samarbeid med andre instanser.”

Formålet med denne avtalen er å legge grunnlag for videreutvikling av forvaltningssamarbeidet mellom NAV og kriminalomsorgen. Den sentrale avtalen danner grunnlag for avtaler mellom partene på regionalt og lokalt nivå.

I henhold til den sentrale samarbeidsavtalen har Kriminalomsorgen ansvar for:

- at samarbeidet foregår innenfor rammen av straffegjennomføringsloven og tilhørende regelverk
- at samarbeid utvikles på ulike nivå mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten
- å gi nødvendig informasjon til Arbeids- og velferdsetatens medarbeidere vedrørende sikkerhetsspørsmål i fengsel og friomsorgen
- å legge forholdene praktisk til rette slik at domfelte og varetektsinnsatte kan få kontakt med Arbeids- og velferdsetatens tjenester, herunder at aktuelle tiltak også skjer i samarbeid med arbeidsdriften
- nødvendig koordinering av de ulike tjenester samarbeidende etater utføreroverfor domfelte og varetektsinnsatte, der dette ikke er koordinert av annen etat
- at innsatte som deltar i tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten ikke flyttes mellom de ulike fengslene mer enn høyst nødvendig, etter en helhetsvurdering
- å involvere Arbeids- og velferdsetaten i planprosesser i kriminalomsorgen som direkte vil påvirke Arbeids- og velferdsetatens planlegging av tjenester overfor domfelte og varetektsinnsatte
- å invitere Arbeids- og velferdsetaten til relevante fora for kunnskapsutveksling
- å initiere, utvikle og gjennomføre samarbeidsprosjekter med Arbeids- og velferdsetaten.

Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for:

- *å synliggjøre i samarbeidsavtalene de ressurser som skal benyttes for å gi en hensiktsmessig service overfor domfelte og varetektsinnsatte*
- *at samarbeid utvikles på ulike nivå mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten*
- *at det finnes en fast kontaktperson for hvert fengsel, og en kontaktperson til de friomsorgsenhetene der dette anses hensiktsmessig*
- *at oppnevnt kontaktperson sørger for nødvendig kontakt mellom ulike NAV-kontor, tiltaksarrangører for arbeidsmarkedstiltak mv. for å gi hensiktsmessig service til den innsatte ved for eksempel forflytting eller løslatelse*
- *å involvere kriminalomsorgen i planprosesser som direkte vil påvirke Arbeids- og velferdsetaten sine tjenester overfor domfelte og varetektsinnsatte*
- *å invitere kriminalomsorgen til relevante fora for kunnskapsutveksling*
- *å initiere, utvikle og gjennomføre samarbeidsprosjekter med kriminalomsorgen*

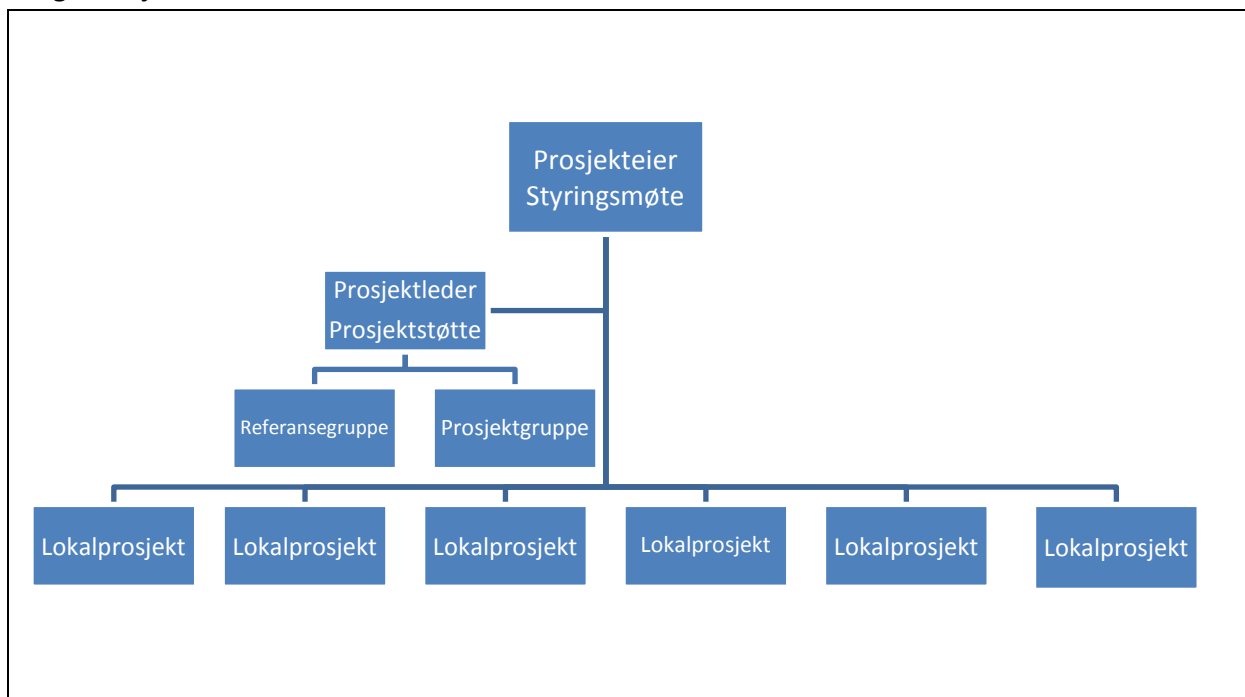
I Norge har fengselsinnsatte de samme rettighetene til tjenester fra forvaltningen som befolkningen ellers. Tilbakeføringsgarantien som er beskrevet i Stortingsmelding 37 (2007-2008) innebærer blant annet at de ulike etaters tjenester, herunder også Arbeids- og velferdsetatens tjenester og virkemidler, skal gjøres mer tilgjengelig for innsatte som har begrenset mulighet til å oppsøke disse tjenestene ute. Men dette krever en høy grad av koordinering og samordning. Mange innsatte soner i fengsler som er langt unna den kommunen de bodde i før fengslingen, og etter løslatelsen skal de kanskje flytte til enda et annet sted. Hver av disse kommunene har ansvar for noen av tjenestene under soningen. Når det gjelder økonomisk sosialstønad og andre kommunale tjenester og tiltak, herunder Kvalifiseringsprogrammet, er det i utgangspunkt den kommunen hvor den innsatte oppholdt seg før han/hun kom i fengsel, som har ansvaret for å følge opp innsatte under straffegjennomføring (i hht lov om sosiale tjenester). NAV-kontoret i fengselskommunen har ansvaret for å tilby gruppetiltak som kan gjennomføres under straffegjennomføring. Individuelle tiltak skal hjemkommunen fatte vedtak på. Fengselskommunene har også ansvar for kommunehelsetjenester.

På grunnlag av samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og den statlige delen av Nav har man – allerede før Nav-reformen – opprettet en ordning med egne NAV-veiledere i fengsel i fengselsdistriktene, for at innsatte kan få arbeidsrettet oppfølging i fengslet. På landsbasis finnes det i alt 44 slike NAV-veiledere i fengsel, enkelte av dem jobber opp mot flere fengsler/avdelinger i distriktene sine. I henhold til den sentrale samarbeidsavtalen skal hvert fengsel ha regelmessig besøk av en fast NAV-veileder. Det er i tillegg ansatt én kontaktperson for samarbeid med kriminalomsorgen i hvert fylke.

1.2 Om NAVs Tilbakeføringsprosjekt

Prosjektet, som opprinnelig het "Samordning av tiltak for tilbakeføring - Fra fengsel til kvalifiseringsprogram",⁷ er et treårig prosjekt som i 2009 ble iverksatt i syv fengselskommuner. Prosjekteier er Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVDir). På det sentrale forvaltningsnivået består prosjektet av styringsmøtet, som ledes av Arbeids- og velferdsdirektoratet (prosjekteier) med fire representanter fra dette direktoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) samt prosjektleder. Prosjektleder har ansvar for den daglige operative styring, koordineringen og oppfølging av prosjektet. En representant fra KDI og en fra Arbeids- og velferdsdirektoratet utgjør sammen med prosjektleder en sentral prosjektgruppe.

Organisasjonskart



I det sentrale rammedokumentet av januar 2009 (vedlegg 1), som ble utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet, Kriminalomsorgens sentrale forvaltning og NAV drift og utvikling heter det om formålet:

"Formålet med et treårig forsøk skal være å finne frem til gode modeller som sikrer innsatte kontinuitet, integrerte tjenesteforløp og tettere individuell oppfølging i overgangen fra fengsel til frihet. Forsøket skal bidra til at de ansvarlige og involverte instanser deltar i oppfølgingen i de ulike fasene de hver især er ansvarlige for i prosessen. Prøve ut metoder for å gjøre innsatte som har rett til Kvalifiseringsprogrammet motivert til å benytte seg av programmet ved løslatelse.

⁷ Evalueringen har valgt å kalle prosjektet for "NAV's Tilbakeføringsprosjekt", ikke bare fordi dette begrepet er enklere, men også fordi den opprinnelige tittelen er noe misvisende: De fleste innsatte som fikk bistand gjennom prosjektet, gikk ikke til KVP.

Forsøksvirksomheten skal prøve ut om det er hensiktsmessig at fengselskommunen kan ivareta en samordningsfunksjon av sosiale tjenester mellom ansvarlig 'fengslingskommune' og eventuell ny tilflyttingskommune ved løslatelse. Det vil være aktuelt å se på tjenester fra både NAV-kontoret (stat og kommune), samt andre tjenesteytere i de involverte og ansvarlige kommunene. Dette er en rolle som fengselskommunen ikke har per i dag. Gjennom dette forsøket vil en kunne vurdere om det kan bli aktuelt å utvide fengselskommunens ansvar for helsetjenester for innsatte til også å gjelde ansvar for samordning og koordinering av sosialtjenester for innsatte." (s. 2)

Forsøkets hovedmål og delmål på henholdsvis system- og individnivå er beskrevet slik i rammedokumentet (s. 6f):

	Beskrivelse	Type mål	Målbart/Indikatorer
System	Prøve ut ulike modeller for samordning/samarbeid av tiltak for tilbakeføring i arbeid/arbeidsrettede tiltak ved løslatelse. Aktørene er: Nav i fengsels- og hjemkommune – Kriminalomsorgen – Skole – Primærhelsetjenesten – Frivillige organisasjoner/kultur/livssyn – Bolig/Husbanken	Hovedmål	Valg av modell
	Utarbeide strukturer og rutiner for samordning i forbindelse med løslatelse (Individuell Plan, ansvarsgruppemøte, koordinering, kontaktetablering mellom Kriminalomsorgen og Nav veileder)	Delmål	Kvalitativ evaluering
	Utarbeide plan for implementering av prosjektet i lokal organisasjon (for andre Nav kommuner/fengsler)	Delmål	Utført – ikke utført
	Sikre at tjenester fra Nav blir iverksatt av hjemkommunen	Delmål	Utført %
	Sikre brukermedvirkning på system- og individnivå gjennom at den innsatte deltar aktivt i avklaring av egen situasjon og utforming av fremtidig tiltak/tjenester	Delmål	Brukers opplevelse av BMV
	Ingen skal løslates til en midlertidig bolig	Delmål	Antall %
	Bidra til å realisere tilbakeføringsgarantien	Delmål	Antall %
Individ	Styrke forutsetningen hos den enkelte slik at bruker har tilbud om arbeid, kvalifiseringsprogram, eventuelt andre arbeidsrettede tiltak, bolig og nettverk ved løslatelse.	Hovedmål	
	Innsatte som oppfyller kriteriene om Kvalifiseringsprogrammet, eventuelt andre arbeidsrettede tiltak skal ha vedtak om dette ved løslatelse til hjemkommunen.	Delmål	Antall % oppnådd
	Innsatte med kortere dommer enn 3 måneder påbegynner arbeidsevnevurdering i fengsel og avsluttes i hjemkommunen.	Delmål	Antall % oppnådd
	De som har rett til og ønsker Individuell plan (IP) skal ha utarbeidet denne innen løslatelse.	Delmål	Antall % oppnådd

Nytt ved dette prosjektet har vært at de NAV-prosjektansattes rolle ble mer omfattende enn den de etablerte NAV-veilederne i fengsel hittil har hatt, ved at de også skulle gi informasjon, veiledning og oppfølging etter lov om sosiale tjenester til innsatte. I utgangspunktet skulle dette primært handle om Kvalifiseringsprogrammet i NAV. Gjennom tett oppfølging under og etter soning, og særlig i overgangen fra fengsel til frihet, skulle innsatte motiveres til deltakelse i kvalifiseringsprogram eller

annen arbeidsrettet oppfølging. NAV-prosjektmedarbeiderne i fengselskommunen⁸ skulle trekke NAV-kontoret i den kommunen hvor den innsatte skal bosette seg etter løslatelse inn i planleggingsarbeidet så tidlig som mulig. Prosjektmedarbeiderne fra NAV i fengselskommunen og NAV-saksbehandlere i bostedskommunen/tilflyttingskommunen skulle i felleskap ta beslutninger om oppfølging etter løslatelse. Dette skulle sikre samarbeid og gode løsninger lokalt i den innsattes hjemkommune etter løslatelse.

Invitasjonen om å søke prosjektet var blitt sendt ut til 17 fengselskommuner. I samarbeid med Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) valgte Arbeids- og velferdsdirektoratet ut syv av disse, fordelt over fem av de i alt seks fengselsregionene. I valg av kommuner la man vekt på å få med ulike typer fengsel og lokale Nav-kontor som var interessert i å utvikle og forbedre samhandlingen rundt de innsatte med andre kommuner. Prosjektet ble etablert samtidig som kvalifiseringsprogrammet (KVP) var en hovedsatsing i Arbeids- og velferdsdirektoratet, og fra kriminalomsorgens side antok man at det var mange potensielle KVP-kandidater i fengsel.

Prosjektet skulle etter planen avsluttes i 2012. De syv fengslene skulle i løpet av en treårsperiode samarbeide med NAV i fengselskommunen om å teste ut og utvikle gode modeller for samarbeid rundt den innsatte som bidrar til arbeid og aktivitet ved løslatelse.

I ett av de syv prosjektene stoppet aktivitetene våren 2011 på grunn av konflikter og uenighet om prosjektets innhold og mål, og prosjektet ble offisielt lagt ned i februar 2012. Ved AFIs første feltbesøk var mye av prosjektaktiviteten fremdeles på et planleggingsstadium. Et tidligere forsøk med å involvere en lokal tiltaksarrangør var blitt avbrutt, og prosjektet ble deretter startet på nytt med ny bemanning, men prosjektaktivitetene kom aldri i gang som planlagt. I april 2011 fikk AFI i oppdrag av Arbeids- og velferdsdirektoratet og Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) å kartlegge situasjonen i dette lokalprosjektet for å finne ut hvorvidt forutsetningen var til stede for en fortsettelse. Hovedkonklusjonen fra denne kartleggingen var at prosjektet var dårlig forankret i ledelsen hos det lokale NAV-kontoret og i fengselet, og ledelsen i de to etatene valgte å skrinlegge prosjektet. Fordi dette prosjektet stoppet opp mens det meste var på planleggingsstadium, er det ikke tatt med i evalueringen.

Følgende seks fengsler og tilhørende NAV-kontor deltok videre i prosjektet og evalueringen:

- *Sandeid fengsel – NAV Vindafjord*
- *Hustad fengsel – NAV Fræna/Eide*
- *Trondheim fengsel – NAV-Østbyen*
- *Ravneberget fengsel - NAV Sarpsborg*
- *Vestoppland fengsel – NAV Gjøvik*
- *Stavanger fengsel – NAV Eiganes/Tasta*

Noen prosjekter kom sent i gang og noen søkte om overføring av ubrukte midler til 2013. Våren 2012 ble derfor de seks gjenværende lokalprosjektene invitert til å søke om forlengelse av prosjekt-

⁸ I den foreliggende rapporten bruker vi betegnelsen NAV-prosjektmedarbeider for alle NAV-ansatte prosjektmedarbeiderne, som jobbet i fengslene, uavhengig av om de fungerte som prosjektleder, koordinator eller prosjektansatt NAV-veileder.

perioden til ut 2013. Fem valgte å søke, og fire av søknadene ble innvilget. Dermed ble to av prosjektene (ved fengslene Sandeid og Stavanger) avsluttet i løpet av 2012.

Siden oppstart har det vært flere endringer i den sentrale prosjektledelsen. Det har vært fire forskjellige avdelingsledere og to prosjektledere over tid, og den tilgjengelige dokumentasjonen fra de to første prosjektårene gir inntrykk av lite styring fra sentralt hold. Istedenfor å etablere en fast referansegruppe, har prosjektlederne i prosjektperioden valgt å kontakte enkelte ressurspersoner ved behov. Ulike ressurspersoner er også blitt invitert til nettverkssamlinger og prosjektsamlinger.

1.3 Evaluering

Oppdraget

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) fikk i oppdrag av Arbeids- og velferdsdirektoratet å evaluere forsøket. Oppdraget er blant annet å undersøke og evaluere om følgende mål er oppnådd i løpet av prosjektperioden:

- I. Prosjektet skal ha utviklet funksjonelle modeller for samarbeid og samordning mellom kriminalomsorgen, NAV-kontoret i fengselskommune og tilbakeføringskommune samt andre samarbeidspartnere.
- II. Prosjektet skal ha sikret at innsatte som deltar i prosjektet løslates til KVP eller annen arbeidsrettet oppfølging i hjemkommunen.
- III. Prosjektet skal utvikle faglige metoder (intervensjoner) for oppfølging av innsatte slik at de motiveres for KVP eller annen arbeidsrettet oppfølging, ved løslatelse.
- IV. Prosjektet og lokalprosjektene skal ha sikret brukerne innflytelse både på individnivå og systemnivå.

Evalueringen foregår i årene 2011 – 2014. Evalueringens første underveisrapport (Schafft & Spjelkavik 2012), baserte seg på data som var samlet inn i perioden mars 2011 – mai 2012. Denne rapporten ga en kort orientering om statusen i lokalprosjektene, hvilke erfaringer man hadde gjort, hvor langt man var kommet med tanke på å oppnå prosjektets mål og hva som gjensto. Det ble reist noen problemstillinger som var ment som innspill til det videre arbeidet med å finne fram til hensiktsmessige modeller for overgang fra fengsel til hjemkommune i prosjektets avsluttende fase.

Evalueringen har en egen referansegruppe med følgende deltakere:

- *Arbeids- og velferdsdirektoratet: Benedicte Hollen*
- *Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI): Anne Dahl*
- *Kriminalomsorgens regionskontor Sørvest: Jorunn Molvær*
- *NAV-leder Sarpsborg: Runar Andersen*
- *NAV-prosjektmedarbeider Gjøvik: Ann-Kristin Bjørkhaug*
- *Fengselsinspektør Trondheim: Mona Larsen*
- *Forsker fra SIRUS: Sturla Falck*

- Nestleder på Oslo friomsorgskontor: Njål Grimstad
- Medlem fra frivillig organisasjon SON/Velferdsalliansen: Rolf Solvang
- Medlem fra frivillig organisasjon (Way-Back): Øystein Skogrand

Den sentrale prosjektlederen i Arbeids- og velferdsdirektoratet, Gunhild Hanssen Sande, ble invitert til møtene.

Datagrunnlaget/evalueringsdesign

Feltbesøk, intervjuer

Vi gjennomførte i alt to feltbesøk i alle lokalprosjekter. Den første besøksrunden ble gjennomført i løpet av sensommeren/høsten 2011. Den andre besøksrunden ønsket vi å legge til et tidsrom sent i prosjektperioden når rutiner var blitt "satt i system" og modeller utprøvd og implementert. Denne andre besøksrunden begynte i mai 2012 hos ett av de to prosjektene som ble avviklet allerede sommeren 2012 (Vindafjord-Sandeid), og de resterende fem besøkene fant sted i perioden august 2012 til mars 2013. I hvert lokalprosjekt gjennomførte vi individuelle intervjuer med følgende: Lederne i NAV og fengsel, NAV-prosjektmedarbeiderne i fengsel, på fire steder også de ordinære NAV-veilederne i fengsel, fengselsbetjenter og fengselsansatte sosialkonsulenter (i Stavanger og Trondheim). Ved den andre besøksrunden gjennomførte vi i tillegg fokusgruppeintervjuer med de prosjektinvolverte, og på hvert sted gjennomførte vi individuelle intervjuer med to til tre innsatte som har fått bistand fra NAV i fengsel. Til intervjuene og fokusgruppene benyttet vi oss av temaguides med åpne spørsmål (Vedlegg 2: Tema- og intervjuguides).

Antall intervjuer i første runde		Antall intervjuer i andre runde	
NAV-ledere/NAV-avdelingsledere	8	NAV-ledere/NAV-avdelingsledere	8*
Fengselsledere/avdelingsledere	12	Fengselsledere/avdelingsledere	7
NAV i fengsel**/NAVkontaktpersoner***	13	NAV i fengsel**	8
Fengselsbetjenter	11	Fengselsbetjenter	8
Sosialkonsulenter (KOms)	3	Sosialkonsulenter (KOms)	1
		Tilbakeføringskoordinator	1
		Innsatte	14

* Herunder én fra NAV fylke og én fra Rådmannens kontor

** De prosjektansatte NAV-veilederne i fengsel

*** Tre av dem hadde i korte eller lengre perioder en stilling/stillingsbrøk i prosjektet

Det totale antallet individuelle intervjuer med prosjektinvolverte er 69. Av de 14 innsatte som ble intervjuet er åtte menn og seks kvinner.

Dialogkonferanser

AFI har deltatt med to forskere på fire av prosjektets nettverkssamlinger (mars 2011, oktober 2011, mars 2012 og september 2012). To av disse (okt. 2011 og mars 2012) har vi arrangert som dialogkonferanser. Dialogkonferanser er godt egnet ved prosjekter som utvikler noe nytt og hvor ulike aktører skal samhandle om å finne gode løsninger og nye former for samarbeid. Deltakerne kan

lære fra hverandre og i dialog med hverandre, og evalueringen får god anledning til å samle inntrykk og informasjon. Referatene fra de to dialogkonferansene sendte vi ut til alle deltakerne. Den første dialogkonferansen dreide seg om spørsmål knyttet til prosjektorganiseringen. Den andre dialogkonferansen satte behovet for å skriftliggjøre og dokumentere rutiner for samordning og oppfølging på dagsorden.

Dokumentstudier

Andre datakilder er skriftlig dokumentasjon fra prosjektene og rapporteringer fra lokalprosjektene til den sentrale prosjektledelsen, samt lokalprosjektenes sluttrapporter.

Rapporteringene av aktivitetene i lokalprosjektene som den sentrale prosjektlederen i Arbeids- og velferdsdirektoratet innhentet månedlig og tertialvis fra og med september 2010 fram til sommeren 2011 viste seg å være dårlig egnet for evalueringen: Spørsmål ble åpenbart tolket på forskjellige måter og en vesentlig del av prosjektmedarbeidernes aktiviteter ble ikke fanget opp av disse rapporteringsskjemaene. I samarbeid med AFI ble det derfor utviklet nye verktøy for rapportering: En mal for kvalitativ tertialrapportering i Word-format og en for kvantitativ månedsrapportering i Excel. Disse ble tatt i bruk fra desember 2011. Til AFIs underveisrapport av 2012 benyttet vi opplysninger fra prosjektenes første tallrapportering, levert i september 2010, og rapporteringene fra månedene juli til desember 2011 som ble innhentet ved hjelp av de nye malene. Noen opplysninger om annet halvår 2011 måtte gis retrospektivt, og også de var dermed mindre pålitelige. Excel-skjemaet for månedsrapporteringene ble justert igjen fra januar 2012. I den foreliggende sluttrapporten benytter vi kun data fra de kvantitative rapporteringene av 2012.

Deltakerundersøkelse i 2014

En av problemstillingene for evalueringen dreier seg om å undersøke i deltakernes situasjon ett til to år etter løslatelsen og etter at prosjektet er avsluttet: Hvordan beskriver deltakerne sin situasjon rett etter, og 1 og 2 år etter, prosjektdeltakelsens slutt? I hvilken grad har prosjektdeltakelsen og KVP vært nyttig for å nå målene deltakerne hadde? Hvorvidt mener de at prosjektet har vært nyttig i deres liv, og mener de at de har nådd egne mål? Hvordan beskriver deltakerne selv sin egen situasjon før, under og etter løslatelse? Hvilke utfordringer har de i forhold til å få seg bolig, utdanning og jobb og hvilke muligheter ser de for å komme seg videre i livet? Hva er deltakernes registrerte situasjon umiddelbart etter, og 1-2 år etter prosjektdeltakelsens slutt? Hvor mange dropper ut og hvem er dette? I hvilken utstrekning har deltakerne kommet i jobb eller annen aktivitet?

Denne undersøkelsen vil bli slutført i 2014 og resultatene skal så publiseres i en tilleggsrapport. Datainnsamlingen skjer på to måter: gjennom intervjuer og registerdata

Deltakerintervjuer

Vi tar sikte på å gjennomføre halvstrukturerte intervjuer med til sammen 14 deltakere i to runder. Det første intervjuet er blitt gjennomført personlig i forbindelse med prosjektbesøk og det andre er planlagt å bli gjennomført over telefon en stund etter soningens slutt. Vi har inngått avtaler med de innsatte som ble intervjuet om å kunne ta direkte kontakt med dem etter løslatelse.

Kartlegging av deltakerne, analyse av kartlagte opplysninger

Vi skal videre gjennomføre en kartlegging av deltakerne både under og etter løslatelse for å kunne gi en beskrivelse av hvem prosjektdeltakerne er og hvilke forløp de gjennomgår etter løslatelse. Kartleggingen av før- og ettersituasjonen til prosjektdeltakerne skal omfatte samtlige deltakere som er blitt registrert med eget kjennetegn i databasen ARENA. Denne delen av evalueringen forutsetter at AFI får tilgang til disse data. Databehandlingen av denne kartleggingsinformasjon vil bestå av kvantitative analyseteknikker, og vil brukes til å se om prosjektet har klart å nå sine resultatmål.

1.4 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 gis det en beskrivelse av prosjektets målgruppe, dvs hvem er de innsatte som har fått bistand gjennom prosjektet: hva kjennetegner disse innsatte, hvilke utfordringer har de og hvilke behov for tjenester og tiltak har de. Kapittel 3 handler om samarbeid med ulike aktører både internt i fengselet og med eksterne instanser. Hvordan NAV i fengsel har fungert i rollen som koordinator for ulike bistandsaktører, særlig NAV-kontorer i andre kommuner og hvilke rutiner/tilnærminger for samarbeid man har utviklet gjennom prosjektet. Kapittel 4 skal belyse hvilke metoder som er blitt utviklet og anvendt i prosjektet for å motivere og rekruttere innsatte til prosjektet og til KVP eller annen arbeidsrettet oppfølging og hva som er suksesskriterier for godt metodisk arbeid overfor denne målgruppen. Kapittel 5 handler om kompetansen til de prosjektansatte NAV-veilederne som jobber i fengslene - hvilken kompetanse de hadde fra før, hvilken kompetanse man har søkt etter da man ansatte dem i prosjektet og hvilken kompetanse som har vist seg å være viktig for å kunne gjøre en god jobb med de innsatte og samarbeidspartnere. Kapittel 6 dreier seg om metoder og virkemidler for brukermedvirkning som ble anvendt og utviklet i prosjektet. I kapittel 7 ser vi nærmere på regelverk og rammebetingelser som prosjektet har måttet forholde seg til, hvilke uklarheter og hindringer har man identifisert gjennom prosjektet og hva som eventuelt bør endres/forbedres. I det avsluttende kapittel 8 gir vi anbefalinger for videreføringen av det som prosjektet har oppnådd.

Samtlige navn og stedsnavn er fjernet i det følgende. I sitatene er navn på de prosjektansatte NAV-veilederne i fengslene erstattet med <NAV-prosjektmedarbeideren> og ellers bruker vi både denne betegnelsen og "NAV i fengsel" ved omtale av dem.

2 Målgruppas utfordringer

Innsatte i norske fengsler har langt dårligere levekår enn befolkningen ellers (Skarðhamar 2002; Friestad & Hansen 2004). Modeller og virkemidler i arbeidet med målgruppa må innrettes mot de spesielle utfordringene som deltakerne har. Et sentralt fokusområde i evalueringen har derfor vært i hvilken grad prosjektene gjennom sine spesielle samarbeidsmodeller og metoder etablerer et tilbud som egner seg nettopp for denne spesielle målgruppa og de særskilte utfordringene målgruppa har.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på målgruppas utfordringer, nærmere bestemt skal vi undersøke:

- *Hva kjennetegner de innsatte som får bistand fra NAV i fengsel? Hvilke utfordringer har disse innsatte og hvilke behov for tjenester og tiltak har de?*

Kapitlet baserer seg i all hovedsak på kvalitative data innhentet gjennom intervjuer av aktører involvert i lokalprosjektene, herunder også deltakere selv, samt prosjektets dokumenter (referater og rapporter).

2.1 Definisjon av målgruppen

NAVs Tilbakeføringsprosjekt startet på et tidspunkt hvor man generelt hadde store forventninger til at KVP skulle være et tilbud til "de aller svakeste" og hvor man regnet med at mange fengselsinnsatte ville kunne nyttiggjøre seg KVP. I Rammedokumentet (vedlegg 1) heter det om målgruppa:

"Målgruppe for dette forsøket skal i første omgang være innsatte som oppfyller kriteriene for Kvalifiseringsprogrammet. Det vil underveis bli vurdert hvorvidt prosjektet også skal åpne for deltakere som også kvalifiserer til andre arbeidsrettede tiltak og som har en fastsatt løslatelsesdato." (s. 7)

Den sentrale prosjektbeskrivelsen, datert 24.06.2010, definerer prosjektets målgruppe slik (pkt. 3):

"Målgruppe for dette forsøket er først og fremst innsatte som oppfyller kriteriene for deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet (jf www.nav.no). Dette er personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og som er avhengig av individuelt tilpassede tiltak.

Hvis det er for få innsatte i den prioriterte målgruppa, skal det åpnes for deltakere med fastsatt løslatelsesdato og som kvalifiserer til andre arbeidsrettede tiltak. Dette vil være personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, samt ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden."

Etter hvert konstaterte prosjektmedarbeiderne at kun få av de innsatte oppfylte vilkårene for deltakelse i KVP, mange av dem gjorde ikke det fordi de hadde rettigheter etter lov om folketrygd. Det viste seg at de fleste som søkte bistand gjennom NAVs Tilbakeføringsprosjekt hadde behov for annen arbeidsrettet oppfølging eller for bistand som ikke hadde noen direkte sammenheng med arbeidsrettet oppfølging.

Mange hadde store fysiske og psykiske helseproblemer, samt rusrelaterte utfordringer. I kriminalomsorgen manglet man dessuten et velfungerende system for samarbeid med løslatelseskommunen om hele det kommunale tjenestespekteret i NAV. Alt dette bidro til at prosjektinnsatsen etter hvert har innrettet seg til også å jobbe med innsatte som hadde behov for annet enn det man kan karakterisere som arbeidsrettet bistand i snever forstand.

Ett av lokalprosjektene gir i sluttrapporten følgende definisjon av hvem som ble innlemmet i målgruppen:

Da det ble klart at man kunne utvide målgruppen ble det lokalt besluttet å inkludere innsatte med følgende behov; Innsatte som antas å være særlig avhengig av individuelt tilpassede tiltak, tilrettelegging eller oppfølging for å kunne nyttiggjøre seg behandling, andre arbeidsrettede tiltak og kvalifisering. Innsatte man valgte å ikke automatisk inkludere; Utenlandske statsborgere som hadde vedtak om hjemsendelse. Innsatte i ordinært arbeid, og/eller varig inntekt jfr folketrygden, samt innsatte uten nedsatt arbeidsevne og som kunne antas å komme i ordinært arbeid uten individuelt tilpassede tiltak, tilrettelegging eller særlig oppfølgingsbehov jfr NAV loven §14. For sistnevnte gruppe ble det innført rutine der man gjennomførte en kartleggingssamtale med mål om å avklare evt ytterligere behov for oppfølging samt sikre disse relevant informasjon, råd og veiledning. Dersom et oppfølgingsbehov ble vurdert å foreligge ble dette ivaretatt. Dette kunne for eksempel være når deltakere med arbeidsgiver stod i fare for å miste sitt arbeide, bolig ol pga fravær ifm opphold i fengsel.

Målgruppeforståelsen som etter hvert ble etablert i prosjektet, er i tråd med prosjektets rammedokument, hvor det heter: "Det vil underveis bli vurdert hvorvidt prosjektet også skal åpne for deltakere som også kvalifiserer til andre arbeidsrettede tiltak."

Løslatte som har fått bistand i 2012 fordelt på ulike målgruppekategorier

Månedssrapporteringene for 2012 gir et bilde av hvor mange som har fått bistand av prosjektmedarbeiderne i de enkelte fengslene og som ble løslatt i 2012. Først en oversikt over det totale antallet løslatte i de seks fengslene som deltok i prosjektet og hvor mange av dem som har fått bistand av NAVs prosjektmedarbeidere. Deretter viser vi hvordan de som har fått bistand fordeler seg på følgende tre kategorier: De som oppfyller vilkår for KVP, de som har fått innvilget/søkt AAP, og de som var gitt bistand, men som ikke hørte til en av disse to gruppene.

Tabell 1: Løslatte som har fått bistand i 2012 totalt / prosentandel av alle løslatte

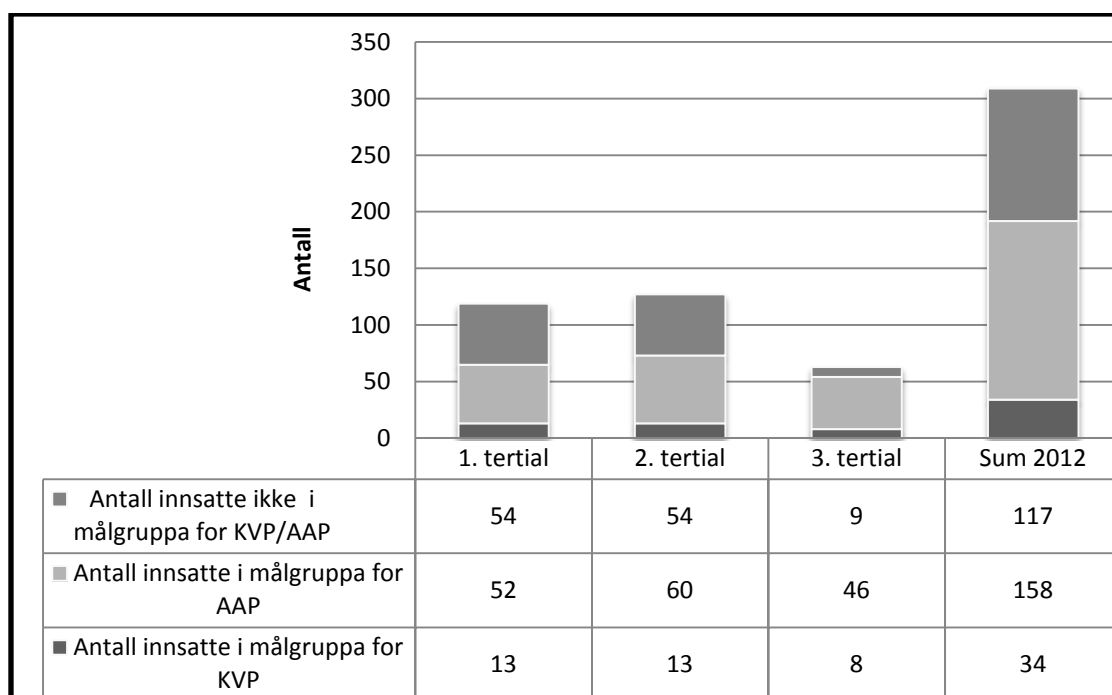
Lokalprosjekt	1	2	3	4	5	6	SUM
Antall løslatte totalt i 2012**	325	142	431	126	210	301	1535
Antall løslatte som har fått bistand *	62	45	93	12	55	42	309
Prosentandel som har fått bistand	19	32	22	10	26	14	20

* Kilde: Lokalprosjektenes månedsrapporteringer til AV-direktoratet

**Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratet KDI

Tabellen over viser at i alt 309 personer, dvs 20 prosent av alle som ble løslatt fra de seks prosjektfengslene har fått bistand fra NAV-prosjektmedarbeiderne i fengsel. Vi ser også at andelen varierer noe: Fengsel 4 og 6 har de laveste andeler med henholdsvis 10 og 14 prosent, mens prosjektet i fengsel 2 nådde en større andel av de løslatte (32 prosent). Den relativt lave andelen i fengsel 4 kan muligens forklares med at dette er et fengsel som består av to avdelinger, en med høyt sikkerhetsnivå og en åpen avdeling som er geografisk ligger et stykke unna. Prosjektmedarbeiderne har her konsentrert seg i all hovedsak om de innsatte fra lukket avdeling, da bistandsbehovet hos dem som sonet i åpen avdeling ble vurdert som lite. Fengsel 6 har lagt ned prosjektaktivitet i 2012 og ikke innrapportert tall etter april 2012. Fengsel 2 har høyt sikkerhetsnivå og relativt mange innsatte som soner lange dommer. Oppfølgingsbehovet deres – og muligheten til å nå dem – kan ha vært større enn for innsatte på korte dommer, slik at den relative andelen innsatte som fikk bistand er forholdsvis høy i dette fengselet.

Figur 1: Innsatte som har fått bistand av NAV-prosjektmedarbeider og som er løslatt i 2012. Målgruppekategorier.



Kilde: Lokalprosjektenes månedsrapporteringer til AV-direktoratet

Kommentar: Nedgangen i det totale antall i 3. tertial skyldes at to av lokalprosjektene ikke lenger var med: Prosjektet i Vindafjord sluttet i april og det i Stavanger i august 2012.

Diagrammet ovenfor viser at litt over halvparten av de løslatte som fikk bistand i 2012 var i målgruppa for AAP. Noe under halvparten av de løslatte som hadde fått bistand tilhørte verken målgruppa for AAP eller KVP. Kun 34 av 309 løslatte i 2012 tilhørte målgruppa for KVP.

Forholdsvis mange personer i kategorien "Ikke KVP eller AAP" har fått bistand, men arbeidsinnsatsen knyttet til denne gruppen, har ikke vært like stor som for de to andre gruppene. KVP og AAP-målgruppene betegnes som krevende, mens det hos andre gjerne dreier seg om saker som for NAV er lettere å få gjort noe med. For eksempel kan det dreie seg om å få dekket utgifter til en innsattes leilighet mens vedkommende er til soning, eller om forhold rundt barnebidrag. Flere har mistet/sagt opp jobben før de kom i fengselet og prosjektmedarbeiderne bisto også med søknad om å få dagpenger etter løslatelsen. Noen har faktisk en jobb å gå til etter soning, men trenger likevel bistand med hensyn til økonomi, bolig osv og henvender seg derfor til NAV-prosjektmedarbeideren.

Før vi skal se nærmere på hvilke utfordringer som kjennetegner de innsatte som har fått bistand gjennom Tilbakeføringsprosjektet, skal vi kort beskrive hver målgruppekategori for seg.

Om innsatte i målgruppen for KVP

Ett av lokalprosjektene skiller seg ut ved å ha holdt seg strengt til den opprinnelige målgruppa, i alle fall de første årene da de kun jobbet med de innsatte som var KVP-kandidater. I sluttrapporten heter det:

Prosjektet (...) har strengt holdt seg til målgruppen; aktuelle kandidater for KVP. Vi har sett at veldig mange innsatte ikke er avklart, og kan dermed ha andre rettigheter enn KVP. Siden begge avdelingene i (...)fengsel har hver sin 20 %-stilling fra NAV, har det vært naturlig for oss at de vi avklarte til å ha andre rettigheter ble overført til 20 %-stillingene.

Oppsummert har prosjektet sittet igjen med oppfølging av de mest sammensatte brukerne. Antallet er ikke så stort, men jobben som er gjort med hver av dem har vært meget tidkrevende og til tider komplisert. Vi har sett det som helt nødvendig å bruke så mye tid på nettopp disse, for at de i det hele tatt skal ha en mulighet til å velge et annet liv.

Selv om man opplevde at innsatte i denne målgruppa krevde en forholdsvis stor innsats, opplevde man også her at NAV-prosjektmedarbeideren har hatt lite å gjøre i perioder, siden få har vært kandidater for KVP. Mot slutten av prosjektperioden har man derfor også her bestemt seg for å yte bistand til alle innsatte som henvendte seg til dem og som hadde behov for en eller annen type NAV-service.

Om innsatte med AAP

Flere NAV-prosjektmedarbeidere opplyser at mange av de innsatte som de jobber med allerede hadde AAP ved innsettelse, og mange har helsebegrensninger som tilsier at de kan søke AAP. Behovet til denne målgruppa har i større grad gått ut på å innhente legeopplysninger og informasjon fra samarbeidspartnere, etablere samarbeid med behandlingsinstans, følge deltaker til legebesøk

osv. Innsatte som har AAP før de ble fengslet, mister denne ytelsen under soning, og har hatt behov for å få den tilbake etter soning for å ha et økonomisk livsgrunnlag.

Om innsatte som er utenfor målgruppa for AAP eller KVP

Gruppen "Innsatte som ikke er i målgruppa for KVP eller AAP" er personer som enten har en jobb, eller hvor arbeid og arbeidsrettet oppfølging ikke anses å være aktuelt, for eksempel personer som mottar uførepensjon. Årsaken til at de er kommet med i prosjektet, kunne være at deres helsemessige begrensninger ble avklart først etter at de er kommet i fengsel. I en sluttrapport heter det:

Flere av de som vi har jobbet med har fått søkt og innvilget uførepensjon under soning. Dette er ofte personer som over lengre tid har hatt mere enn 50 % redusert arbeidsevne, har levd av økonomisk sosialhjelp, men som har vært vanskelig for NAV å fått avklart når de har vært løslatt. Fengselet har vist seg å være en god arena for å få avklart helsesituasjonen til den innsatte og vi får derfor muligheten til at den innsatte får riktig ytelse ved løslatelse.

En annen begrunnelse for å bistå innsatte som ikke hørte til prosjektet opprinnelige målgrupper, kunne være at det rett og slett ikke var flere innsatte som var aktuelle for AAP eller KVP. I en sluttrapport heter det:

Selv med en utvidelse til AAP ble det likevel få aktuelle kandidater. Mange innsatte hadde uførepensjon, hadde ikke ønske om arbeid, skulle sendes ut av landet etter soning m.m. Som en følge av dette tok prosjektet flere og flere saker som falt utenfor KVP/AAP/arbeidsrettede tiltak. For innsatte var det vanskelig å skille mellom et arbeidsrettet NAV prosjekt, og en NAV tjeneste som dekket flere behov. Mange tok derfor kontakt om saker som også dreide seg om barnebidrag, sosialhjelp, uførepensjon, alderspensjon, hjelpemidler, gjeld, grunnstønad og hjelpestønad, for å nevne noen saker. Ettersom prosjektmedarbeider hadde kapasitet til dette ble det ansett som hensiktsmessig å tilby flere NAV tjenester enn de direkte arbeidsrettede.

2.2 Hva kjennetegner de innsatte som har fått bistand?

Samlet har bistanden som er gitt gjennom NAV i fengsel rettet seg mot innsatte med nokså ulike utgangspunkt og forutsetninger. Noen har relativt korte fengselsopphold, men også de kan ha store og komplekse problemer. Andre har "soningsskader" etter 10 – 15 års soning, mange av dem med perioder i full isolasjon.

Her er noen typiske svar på spørsmålet om hva som karakteriserer de innsatte som NAV i fengsel jobber med:

- Mange av de innsatte som er i kontakt med prosjektet har både rusrelaterte problemer og psykiske lidelser.
- Rus er vanskelig. Er de ikke motivert for behandling har de fortsatt et rusproblem.

- Mange har kognitiv svikt, de mangler evnen til å forstå informasjon. Uavhengig av motivasjon – hvis den enkelte ikke evner å se hva som er problemet sitt, får de det ikke til.
- Flere tror at de har ADHD, uten at de er utredet for dette.
- En del av de unge er ganske hardt belasta med rus. Da trengs det rusbehandling.
- De yngste ser på seg sjøl som håpløs. Det går ikke an å gjøre noe med meg. De sier: "Det jeg har gjort det er meg". Å bli del av normalsamfunnet betyr for dem å bli nederst på rangstigen.
- De innsatte føler de er dårlige i alt.

I en sluttrapport gis følgende beskrivelse av deltakerne:

Mange deltakere innehar et ønske om endring samtidig som de opplever å ha betydelig utfordringer i forhold til å fatte beslutning om endring. (...) En betydelig andel av deltakerne opplever i tillegg ambivalens, ulike angstlidelser som hindrer deltaker i sin videre prosess.

Det bildet som NAV i fengsel tegner av de innsatte de jobber med og deres livssituasjon stemmer godt overens med levekårsundersøkelsene blant norske fanger (Friestad & Skog Hansen 2004).

De har generelt dårlig helse, psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer

Psykiske lidelser er utbredt blant mange av de innsatte (ADHD, ADD, lese- skrivevansker) og mange har hatt en vanskelig barndom. "I befolkningen er det både blant kvinner og menn om lag en av ti som har psykiske plager, mens andelen blant mannlige innsatte er tre ganger så høy og fire ganger så høy blant kvinnelige innsatte" (Friestad & Hansen 2004 : 49). Friestad og Hansen skriver at disse problemene både kan tilskrives generelt problematiske livsbetingelser, men at de også kan knyttes til soningsrelaterte forhold, og da særlig til isolasjon.

Rusmiddelproblemer

En stor andel av innsatte i norske fengsler soner for narkotikarelaterte lovbrudd, det vil si for bruk og omsetning av illegale rusmidler, men også for vinnings- og voldskriminalitet som har sammenheng med rusmisbruk. Ifølge kriminalstatistikken hadde nær 30 prosent av de innsatte ved begynnelsen av 2010 narkotikakriminalitet som hovedlovbrudd. Til sammenlikning utgjorde vinningskriminalitet 22 prosent og voldskriminalitet 21 prosent" (Kriminalstatistikken SSB.no publisert 08.03.13).

Et flertall av dem som straffes for narkotikarelaterte lovbrudd er selv rusmisbrukere. En levekårsundersøkelse konstaterte at...

"En tredjedel av de innsatte betrakter seg som jevnlig bruker eller storforbruker av alkohol, noe som for et flertall betyr at de er beruset ukentlig eller oftere (i tiden før fengsling). (...) Seks av ti innsatte beskriver seg som narkotikabrukere, og for de aller fleste av disse innebærer det at de har hatt perioder med daglig rusmisbruk (...) Blant begge kjønn er blandingsmisbruk utstrakt. Ser vi på følgeskader av rusmisbruket, finner vi at desto tyngre rusmisbruket er, jo større er problemene knyttet til helse, familiesituasjon og økonomi. Resultatene bekrefter bildet fra

tidligere undersøkelser av innsatte som en rusbelastet gruppe, med til dels omfattende levekårsproblemer i tilknytning til rusmisbruket.” (Friestad & Hansen 2004: 66f)

De innsattes rusmisbruk har ofte sammenheng med vanskelig familiebakgrunn og er nært knyttet til sosiale og materielle problemer, prostitusjon, tilknytning til kriminelle nettverk osv.

”For noen innsatte bidrar fengslingen til bedret allmenntilstand, mens den for andre opprettholder eller forsterker deres helseproblemer ” Friestad & Skog Hansen 2004: 83).

Boligmangel

Det å ha en tilfredsstillende bosituasjon etter løslatelse er en viktig forutsetning til å kunne få seg jobb, gjennomføre tiltak eller utdanning etter løslatelse. Fafos levekårsundersøkelse slo fast at ”Trettifem prosent av de innsatte var bostedsløse i tiden før de ble fengslet. En ytterligere indikasjon på at en stor andel har ustabile boforhold ser vi i at rundt halvparten av utvalget oppgir at de ikke har bodd i boligen mer enn ett år. (Friestad & Skog Hansen 2004: 42)

Innsatte vi har intervjuet forteller:

Bolig fikk jeg gjennom boligkontoret. Det var også noe NAV veilederen i fengsel hjalp med. Veilederen vet at man må være tidlig ute og det var vi. Da var vi i kontakt med dem og jeg fikk en veldig fin leilighet.

<NAV-prosjektmedarbeideren> sa at hun har tatt kontakt med boligkontoret og så har hun hatt et møte med saksbehandleren der. Når han lovet at han skulle fikse meg en leilighet, og jeg hadde god tid, det var et sånt vendepunkt. For jeg hadde jo 2/3 i oktober, men jeg fikk ikke gå fordi jeg ikke hadde noe sted å bo. Og når saksbehandleren da tok meg i hånda og lovet at jeg skulle få et sted å bo, da visste jeg at jeg ville være ute til jul. Det er <NAV-prosjektmedarbeideren> og han på boligkontoret som egentlig er de som har fått meg ut av fengselet. Hadde det ikke vært noen som hadde hjulpet meg med å finne et sted å bo så er ikke det lett innenfra fengselet alene, liksom. Da kunne jeg risikere å bli sittende til juni, altså et halvt år til.

En annen

Jeg må skaffe meg et sted å bo, ellers så kommer jeg ikke ut på prøve om syv måneder. Det skal jeg spørre NAV om, om de kan hjelpe meg. Og det vet jeg at de gjør. For de er jo så flinke, disse jentene, de hjelper alle som trenger det her inne.

De trenger hjelp til å ordne opp i økonomiske forhold

Av Fafos undersøkelse av fangers levekår går det fram at: ”Det å ha økonomiske problemer er ikke ualminnelig i seg selv, men det som gjør de innsattes situasjon spesielt vanskelig, er kombinasjonen av gjennomgående meget lav inntekt, gjeld og svak arbeidsmarkedstilknytning” (Friestad & Skog Hansen 2004: 43).

Summen på de månedlige tallrapportene fra 2012 viser at prosjektmedarbeidernes hovedinnsats var økonomisk rådgivning/veiledning, bistand i forbindelse med sosialhjelp og til å skaffe bolig i hjemkommunen.

En NAV-prosjektmedarbeider forteller:

Det ble brukt mye tid i gjeldssaker, og dette viste seg å være nødvendig for å rydde unna "kaos" som brukerne opplevde i forhold til kreditorer og inkassobyråer. Motivasjonen til å tenke arbeidsliv og ordinær lønn på sikt var liten for enkelte som selv trodde de hadde så mye gjeld at alt ville bli trukket av påleggstrekk dersom de noen gang fikk en annen stønad enn sosialhjelp.

En innsatt trodde for eksempel selv at hun skyldte opp mot en kvart million i gjeld, og var ikke interessert i et ordinært arbeid, da alt ville gå til å dekke gjeld i stedet for at hun fikk noe ut av det. Da prosjektet hjalp henne å innhente gjeldsopplysninger fra inkassoselskapene viste det seg at hun hadde under 40 000 kr i gjeld. Motivasjonen til å delta i tiltak og motta andre stønader enn sosialhjelp økte da betraktelig og hun sa seg villig til å starte i et arbeidsrettet tiltak.

Noen av de innsatte forteller:

Jeg ble løslatt i november og for første gang fikk jeg KVP-stønnen utbetalt den 12. november. Da fikk jeg hjelp av <NAV -PM>. Hun sa at da må du søke om å få penger til livsopphold de få dagene før, og det fikk jeg. Og så fikk jeg penger til å få kjøpt brukt kjøleskap og vaskemaskin. Det fungerte veldig bra.

Da jeg kom over på åpen avdeling og fikk kontakt med <NAV-prosjektmedarbeideren> fikk jeg hjelp til å ordne opp i økonomien, få oversikt over gjelda jeg hadde. Det var ikke så mye som jeg fryktet. Nå har jeg full oversikt over dette. <NAV-prosjektmedarbeideren> var fantastisk til dette. Hun har vært suveren, jeg hadde aldri orka å gå inn i det økonomiske. Hun har ordna opp. Vi har brukt mange timer sammen på kontoret og ringt til ulike instanser.

De har store og komplekse problemer

Problemområdene som hittil er blitt nevnt, med helse, rus, bolig, økonomi, har som oftest en innbyrdes sammenheng. Skal man få gjort noe med ett av disse problemene, så må man nødvendigvis også ta fatt i andre. Fafos levekårsundersøkelse konkluderer:

"En stor gruppe innsatte er preget av omfattende rusmisbruk. I tolkningen av våre resultater har vi imidlertid fremhevet at rusmisbruk er ett av flere ressursproblemer. Disse kan ikke løses med rusbehandling alene. (...) Det dreier seg ikke først og fremst om rusrelaterte tiltak (selv om halvparten mener at de trenger behandling for å komme ut av sitt rusmisbruk), men om ressurser på andre områder: de trenger bolig, jobb, utdanning, venner, noe å gjøre på fritiden" (Friestad & Skog Hansen 2004: 83f).

Lokalprosjektene har gjort lignende erfaringer. Ett lokalprosjekt konkluderer i sin sluttrapport:

”De fleste av de som vi jobber med er i kategorien ROP-pasienter⁹ – de har behov for sammensatte tjenester fra Nav (både den statlige og kommunale siden), kommune, barnevern, skole, spesialisthelsetjenesten, pårørende, kriminalomsorgen og politiet. Kontinuitet på tvers av avdelinger i fengsel, ulike behandlingstilbud, ulike lokale nav (på grunn av hyppige flyttinger og bostedsløshet) gjør at det kan være mulig å drive prosessjobbing i samarbeid med brukeren som vekselvis er inne til soning.”

I en annen sluttrapport heter det:

Erfaringen til prosjektet i fengselet er at det er vanskelig kun å arbeide opp mot arbeid og aktivitet og stønader knyttet til dette når innsatte har problemstillinger som er så sammensatte og komplekse. Det er nødvendig at NAV ansatt i fengselet jobber opp mot sosialhjelp til dekning av husleie under soning, gjeldproblematikk, stopp av barnebidrag og andre ting som skaper kaos rundt innsatte. Desto mer det blir ”ryddet” rundt innsatte, desto lettere er det å skape en situasjon der innsatte er villig til å tenke arbeid.

Soningsskader

En prosjektmedarbeider karakteriserer innsatte som har sonet svært lange dommer som ”soningsskadet”, som trenger realitetsorientering når de skal løslates:

De tror de bare skal ut og få seg alt med en gang. De har et helt annet bilde av penger. De vet ikke hva som er et normalt liv. De har ikke kontakt med den vanlige verden og fastgrodde holdninger. Mange er fylt av hat.

De har et dårlig forhold til NAV og hjelpeapparatet for øvrig

Noen NAV-prosjektmedarbeidere forteller at de flere ganger har sett i NAVs database at en innsatt har fått tilbud av NAV før, det kan være tilbud om kurs eller om behandling, men at det også står ”ikke møtt”. Av NAV-kontoret kan dette bli oppfattet som manglende motivasjon eller vilje til endring, men ofte er det manglende konsentrasjonsevne og usikkerhet og vansker med huske/holde avtaler som ligger bak. Det kan ifølge disse NAV-prosjektmedarbeiderne dreie seg om følgende:

- *De på KVP/AAP trenger tett oppfølging. Har kanskje rusproblemer, men får ikke den tette oppfølgingen ute. Mange vet ikke hvordan de skal søke og få hjelp i NAV –systemet og de kan kanskje ikke skrive selv.*
- *En del har levd et liv med rus i 20-30 år og er selv i 40-50 åra. De er mest motivert og er slitne. Utfordringen for dem som er eldre og har et helt liv med rus er at de har mistet mye, mellommenneskelige relasjoner og møter store fordommer i samfunnet. NAV-kontoret hjemme kjenner dem over tid. ”Vi har hørt det før.” Hjemmekontoret legger lokk på. Det handler om holdninger.*

⁹ Rus og psykisk lidelse

I en av sluttrapportene heter det:

En stor andel av innsatte har liten tillit til både hjelpeapparat, egen mestringsevne og ift egne muligheter knyttet til en sosialt allment akseptert tilværelse og livsførsel. I tillegg vil et fengselsopphold med ulike former for restriksjoner og tap av personlig frihet i seg selv for mange innsatte oppleves krenkende, særlig synes dette å komme til uttrykk blant innsatte med kriminell livsstilsproblematikk. I møte med ytre kontroll og behov for å akseptere allmenngyldige normer og regler synes i en del tilfeller synes dette å forsterke kriminelle tankemønstre dersom disse får stå ubearbeidet. Frustrasjon, sinne og maktesløshet er elementer som ikke sjeldent har preget veiledningssamtalen i oppstartsfasen.

Fra de innsattes ståsted arter det seg ofte vanskelig, om ikke umulig, å få den bistanden de mener å ha behov for fra NAV i hjemkommunen. Det kan være fordi de føler seg usikre med tanke på hva de kan få hjelp til og hva de skal gjøre for å få den hjelpen de trenger. En kvinnelig innsatt forteller:

Hvis jeg skal gå ut porten her og måtte finne meg et NAV-kontor, så vet jeg ikke hva jeg skulle gjøre. Jeg har ikke peiling. Jeg har jobba siden jeg var 15 år. Første gang jeg gikk på NAV i hjemkommunen tok det syv måneder før jeg fikk dagpenger. Fordi jeg hadde fylt ut feil skjema og ikke var der når jeg skulle, og jeg kunne ingenting. Og det kan jeg fortsatt ikke.

Kjønsspessifikke forskjeller

Forskning om fangers levekår har vist at særlig kvinnelige fanger har dårlig fysisk og psykisk helse, sammenlignet med mannlige innsatte. "Kvinnene debuterte tidligere med narkotika enn mennene og er også mer rusbelastet som voksne (i betydningen flere med tungt misbruk)" (Friestad & Hansen 2004 : 66).

Fafos levekårsundersøkelse har videre konstatert at "andelen som har vært utsatt for mishandling er like stor blant jenter som blant gutter, men (...) flere av jentene har vært utsatt for seksuell mishandling. (...) Andelen med tyngre rusmisbruk er høyere blant kvinnelige enn blant mannlige innsatte. Når det gjelder den totale opphopningen av problemer (...), finner vi ikke signifikante forskjeller mellom kvinner og menn, selv om kvinnene ser ut til å være ekstra utsatt når det gjelder manglende arbeidstilknytning. Et annet aspekt i tilknytning til kjønnsforskjeller, er den ulike betydningen problemene kan ha for kvinner og menn, og hvordan fengselets tilbud tar hensyn til dette" (Friestad & Hansen 2004: 77).

Prosjektmedarbeidernes beskrivelse av kvinnelige innsatte som har søkt om bistand i prosjektet, er klart i samsvar med disse funnene:

- *Mange av de kvinnelige innsatte er uføretrygdet.*
- *Flere har alvorlige fysiske og psykiske helseskader etter rusmisbruk og prostitusjon og en sterk tilknytning til et kriminelt miljø, flere har levd i parforhold med menn fra kriminelle miljøer. De er veldig nedbrutt fysisk og psykisk.*
- *Et stort flertall av de kvinnelige innsatte har rusrelaterte problemer og dette ofte samtidig som de har en psykisk lidelse.*

- *De innsatte kvinnene er ofte svært syke ved innleggelsen, og går inn i en periode med abstinens.*
- *Mange har vært utsatt for overgrep.*
- *Kvinnene har et lavere utdanningsnivå, har mindre jobberfaring og kommer fra dårligere boforhold enn mannlige innsatte.*
- *Flere er enslige forsørgere.*

2.3 Fengselsopphold som utgangspunkt for kontakt og arbeid

Under et fengselsopphold er de innsatte tilgjengelige for bistand og får de viktigste basale behovene dekket. Døgnstrukturen normaliseres, og ernæringsmessige behov blir dekt samtidig som tilgang på rusmidler reduseres. Slik sett befinner de innsatte seg i en mer mottakelig situasjon når det gjelder å ta i mot hjelp. I en av sluttrapportene heter det:

Det viktigste vi har lært, er at tiden i fengsel er en fantastisk tid å jobbe med denne målgruppen. De er rusfrie, vi vet hvor de er, og de har tid og energi til å tenke og planlegge. Vi har ekstremt gode erfaringer med å kunne avklare helsesituasjon under soning, samt få innsatte i gang med kurs eller utdanning. Dette er sammensatte brukere, som er langt unna et ordinært liv. Det fører til at det er mange biter som skal på plass, og en del ting kan ta lang tid. Derfor har vi god erfaring med å starte tidlig, uavhengig av varetekt eller dom. Vi har sett at det er meget viktig at innsattes situasjon er mest mulig forutsigbar og avklart ved løslatelse. Innsatte klarer seg best når de har en reell mulighet til å velge et annet liv allerede løslatelsesdagen.

Prosjektmedarbeidere opplever også de innsatte som motiverte for å endre sin livssituasjon:

- *De fleste er ydmyke i forhold til sin situasjon når de blir fengslet. Går ofte ned i dal i forhold til livssituasjonen. Da er en del av dem takknemlige å jobbe med.*
- *De er veldig mottakelig når de sitter inne.*
- *Unge er motiverte, men har ofte urealistiske forventninger. De vil ikke i tiltak, men i jobb.*

Med andre ord er det en klar erfaring fra lokalprosjektene om at utgangspunktet for å yte bistand til de innsatte er godt, og at det er viktig å komme i gang med dette så tidlig som mulig, særlig når det gjelder avklaring av deltakers behov, informasjon og veiledning samt utarbeidelse av aktivitetsplan, som med fordel bør starte tidlig i soningsforløpet for å sikre at deltaker gis mulighet til å reflektere over fremtidige muligheter, livsendringer- og valg. I en av sluttrapportene heter det:

For at dette skal kunne skje, betinger dette at flere forhold kommer på plass tidlig i soningsforløpet, bla bør deltaker sikres tilgang på generell informasjon om arbeids- og velferdsetatens tjenester, avklaring av rettigheter ift Lov om folketrygd samt hvilke muligheter og begrensninger som foreligger ifm soning. Aktuelle problemstillinger kan være bolig, inntektsavklaring og tilbud om relevant behandling/arbeidsrettet aktivitet ol.

Når forhold som her nevnes kommer tidlig på plass, erfares det at den innsatte har et bedre utgangspunkt for å kunne få til en god tilbakeføring.

2.4 Oppsummering

Målgruppa for forsøket var i utgangspunktet tenkt å være i all hovedsak innsatte som fylte kriteriene for Kvalifiseringsprogrammet. Etter hvert konstaterte NAV-prosjektmedarbeiderne at kun få av de innsatte oppfylte inngangsvilkårene til KVP. Det viste seg at de fleste som søkte bistand hos NAV-prosjektmedarbeiderne hadde behov for annen arbeidsrettet oppfølging eller de ønsket bistand til noe som ikke hadde noen direkte arbeidsretting.

I alt 309 av de innsatte som ble løslatt i 2012 har fått bistand i prosjektet, noe som utgjør rundt 20 prosent av det totale antallet løslatte fra de seks fengslene samme år. Kun 34 av dem som har fått bistand tilhørte målgruppen for KVP. I alt 158 hadde søkt/fått innvilget AAP, mens 117 tilhørte verken målgruppen AAP eller KVP.

De innsatte som har fått bistand gjennom NAVs Tilbakeføringsprosjekt har store og sammensatte problemer. De har generelt dårlig helse. Mange har rusproblemer eller psykiske lidelser, og ofte en kombinasjon av disse. Mange av dem mangler bolig etter løslatelse, og har behov for hjelp til å ordne opp i økonomiske forhold. Generelt sett har de også negative erfaringer fra møtet med NAV utenfor fengsel. Problemene arter seg noe ulike for mannlige og kvinnelige innsatte ved at kvinnene jevnt over har dårligere fysisk og psykisk helse.

Lokalprosjektene har gjennomgående erfart at de innsatte både er tilgjengelige og motiverte for endring når de er inne til soning. Soningsperioden framstår som et godt utgangspunkt for å få kontakt med målgruppa og for å bistå dem i retning av en bedre livssituasjon.

3 Samarbeid mellom fengselsinterne og eksterne aktører

Et av hovedmålene med NAVs Tilbakeføringsprosjekt har vært å utvikle gode modeller for samarbeid rundt den innsatte som kan bidra til arbeid og aktivitet ved løslatelse. Et annet hovedmål har vært å utarbeide strukturer og rutiner for samordning i forbindelse med løslatelse

I dette kapitlet skal vi se nærmere på samarbeidet mellom de tjenestene og instansene som har vært involvert i lokalprosjektene. Det er med andre ord relasjonene og samarbeidet mellom de involverte og ansvarlige instansene i fengsel, fengselskommune og hjemkommune vi vil beskrive her. (De ulike instansenes relasjoner til de innsatte omtales nærmere i kapittel 4 og i kapittel 0.)

I dette kapitlet vil vi gjøre rede for hva lokalprosjektene har gjort og erfart når det gjelder samordning og samarbeid. Vi skal drøfte følgende problemstillinger: Hvem deltar i samarbeidet, hvordan beskriver involverte aktører dette samarbeidet og hvilke samarbeidsutfordringer finnes? Videre: Hvordan er samarbeidet blitt formalisert og hvilke modeller for samarbeid er utviklet?

3.1 Hvilke aktører inngår i samarbeidet?

På grunn av de omfattende og sammensatte problemene mange innsatte har med tanke på bolig, økonomi, rus, helse osv., er det nødvendig for NAV i fengsel å samarbeide med ulike aktører både innenfor og utenfor fengselet. NAV i fengsel samarbeider med de innsattes hjemstedskommuner, herunder både den statlige og den kommunale delen av NAV. Dette samarbeidet handler både om faglig støtte til de prosjektansatte, men også om konkret bistand overfor enkeltinnsatte, som behandling, gjeldsrådgivning, råd og tips. I løslatelseskommunen er det aktuelt å etablere et samarbeid spesielt med gjeldsrådgivere, rusbehandlingstilbud, boligkontor og Husbanken.

Alle lokalprosjektene handler om samarbeid mellom kriminalomsorgen og NAV. NAV-prosjektmedarbeiderne samarbeider med ulike fengselsinterne ressurser. Av sistnevnte utgjør først og fremst kontaktbetjentene en viktig samarbeidspartner. Det finnes ikke sosialkonsulenter i alle de prosjektinvolverte fengslene, men de framstår heller ikke som en særlig sentral samarbeidspart der de finnes. Ulike avdelinger som arbeidsdrift og rusmestringenheter er i stor grad med i samarbeidet, og også fengselsjurister er i noen grad med.

Av fengselseksterne ressurser (importtjenester) som inngår i samarbeid med NAV i fengsel, finner vi først og fremst videregående skole, ulike kommunale og fylkeskommunale helsetjenester (lege, sykepleier, DPS), og barnevern. Det kan dreie seg om samarbeid med helsepersonell for å få til henvisning for utredning av rusproblemer, nevropsykologiske lidelser, lese- og skrivevansker osv. Dette kan være en del av den innsattes Individuelle plan, og gjerne et forarbeid til relevante arbeidsrettet oppfølging ved løslatelse.

Også frivillige organisasjoner som Wayback, Kirkens Bymisjon, Kirkens sosialtjeneste, Retretten, Styrk, Maritastiftelsen, Røde Kors Nettverk og Rusmisbrukernes interesseorganisasjon er eller har i større og mindre grad vært involvert. Det finnes også eksempler på samarbeid med Konfliktrådet,

ulike lokale prosjekter, TAFU¹⁰, Ny start og prest. Andre samarbeidende aktører har vært arbeidsgivere og tiltaksarrangører, men disse refereres det sjeldnere til av NAV-prosjektmedarbeiderne. Hvilke av disse instansene som har vært involvert i samarbeidet med NAV i fengsel har varierer fra innsatt til innsatt, og samarbeidet har i stor grad foregått gjennom ansvarsgrupper og aktiviteter knyttet til den aktuelle saken.

Oppsummert kan vi si at de primære samarbeidsrelasjonene i de lokale prosjektene er mellom NAV og Kriminalomsorgen (hovedsakelig dreier det seg samarbeidet internt i de aktuelle fengslene, men i enkelte tilfeller også med friomsorgskontoret), og mellom NAV i fengsel og NAV i tilbakeføringskommunen (enten hjemkommune eller annen tilbakeføringskommune).

3.2 Samarbeid internt i fengselet

NAV-prosjektmedarbeiderne sine samarbeidsparter internt i fengselet har vært kontaktbetjenter, sosialkonsulenter, arbeidsdrift, skoleavdeling, fengselshelsetjeneste, rusmestringsenheter, foruten fengselsledelse og andre. Samtlige NAV-prosjektmedarbeidere framhever kontaktbetjentene som en sentral samarbeidspart.

Fengslene og de innsatte (målgruppen) er ulike og det samarbeides dermed også på ulike måter. Vi har funnet at de følgende samarbeidsformene ofte forekommer internt i fengslene:

- *Daglige morgenmøter eller informasjonsmøter for de ansatte og/eller importerte tjenester (noen steder ukentlige). Her foregår hovedsakelig informasjonsutveksling.*
- *Ukentlige eller regelmessige tverrfaglige møter som har ulike navn i ulike fengsler. Eksempler er arbeidsgruppe-, samarbeids-, eller plan- eller fagmøter. I disse møtene er flere av ansattegruppene i fengslet samt importerte tjenester representert. Dette varierer noe fra prosjekt til prosjekt, men deltakerne kan være kontaktbetjenter, skole, helse og NAV, arbeidsdrift, jurist, sosialkonsulent, miljøterapeut (rusmestring), fengselsledelse, og noen få steder tilbakeføringskoordinator). I disse møtene drøftes og koordineres innsatsen, og avtaler gjøres om den videre oppfølging. Ukentlige nyinnsattmøter eller formelle silingsmøter er også varianter av slike tverrfaglige fora.*
- *Faste samarbeidsmøter mellom prosjekt (NAV) og enkelte ansattegrupper som for eksempel sosialkonsulenter eller enkelte importerte tjenester. I ett fengsel har de for eksempel månedlige "TK-møter" (fengselsledelse, tilbakeføringskoordinator, prosjektansatte) hvor det utarbeides rutiner for grensesnitt tilbakeføringskoordinator og prosjekt. Disse møtene dreier seg også om koordinering av arbeidet rundt enkeltinnsatte, men har ikke en så tverrfaglig profil som de tverrfaglige møtene.*
- *Trekantmøter eller ansvarsgrupper med den innsatte og andre tjenester. Disse er knyttet til enkeltsaker.*
- *Uformell koordinering og samarbeid i det daglige gjennom e-post, telefon, i kantina, i fengselsgården, eller ad hoc når noen har behov for å drøfte noe eller undersøke ut noe.*

¹⁰ Prosjektet TAFU: "Tilbakeføring gjennom arbeid, fritid og utdanning" (Jf. Neumann & Pettersen 2013)

Rundt den enkelte innsatte skjer mye samarbeid og kommunikasjon gjennom telefon og e-post, ansvarsgrupper eller bruk av Individuell plan. Informasjonsflyt pekes på som viktig av NAV i fengsel, og er noe som foruten gjennom de ulike samarbeidsformene som er opplistet ovenfor, også håndteres gjennom systematisk bruk av e-post. For eksempel erfarte man en forbedring i ett av fengslene når fengselsdirektøren begynte å informere om forestående overføringer av innsatte via e-post.

3.3 Samarbeid mellom NAV og fengselsansatte (kontaktbetjenter og sosialkonsulenter)

Kontaktbetjenten er en fengselsbetjent med spesielt ansvar for å følge opp den enkelte innsatte under straffegjennomføringen eller varetektsoppholdet. Alle innsatte skal ha en kontaktbetjent. Kontaktbetjentene som vi intervjuet gir gjennomgående uttrykk for at samarbeidet med NAV-prosjektmedarbeiderne har vært til stor nytte. I ett av lokalprosjektene forteller kontaktbetjentene at de ofte stikker innom NAV-prosjektmedarbeideren for å diskutere hvordan de skal håndtere innsatte, hva de skal si, hva som er lurt å gjøre. Det kan dreie seg om å få kontakt med en NAV-veileder, eller å få vite mer om hvilke regler som gjelder. De forteller at de opplever å ha fått sparringspartnere med NAV-prosjektmedarbeideren som de setter stor pris på. De trekker spesielt fram at de har fått mye avlastning ved at det er NAV-prosjektmedarbeiderne som tar mye av kontakten med NAV-kontorene, mens de selv tidligere brukte mye tid i telefon på det. NAV i fengsel har videre lært dem mye om hvordan NAV-systemet fungerer og hvilke rettigheter de innsatte har. NAV i fengsel har slik medvirket til avlastning, økt kunnskap, og muligheter for diskusjon og refleksjon omkring akutte situasjoner og hendelser. Denne oppfatning deles også av fengselsledere vi har intervjuet.

Det framstår som viktig for kontaktbetjentene i mange av fengslene, å kunne stikke innom kontoret til NAV-prosjektmedarbeideren for å drøfte forhold rundt en innsatt, eller for å undersøke hvilke føringer og muligheter som ligger i ulike regelverk. For kontaktbetjentene virker denne nærhet og uformelle kontakten med NAV i fengsel som viktigere enn de formaliserte rutinene.

I ett av fengslene har NAV i fengsel imidlertid i liten grad innvirket på kontaktbetjentenes arbeidsdag. En kontaktbetjent erfarer dette som uheldig:

Dette fengselet er preget av veldig lite samarbeid. Det finnes ikke formelle fora som kontaktbetjentene deltar i. Det er lett å forholde seg til prosjektmedarbeiderne i det daglige, det er ikke deres feil. Det handler mer om ledelsens evne og vilje til dette. Jeg savner formelle fora for samarbeid. Vi jobber alle med de samme innsatte, men uten å samarbeide godt. Vi sitter på hver vår tue. Dermed klarer vi ikke å koordinere godt nok. Det har for eksempel hendt at jeg er blitt satt til framstilling samtidig som en av NAV-medarbeiderne på samme innsatte, noe som er unødvendig.

Også her hvor man ikke har hatt formelle samarbeidsfora uttrykkes det et ønske om og behov for slike.

For fengselsbetjentene er fordelen at NAV i fengsel kjenner NAV-regelverket og at de har direkte tilgang til NAV-systemet. Før var det å kontakte NAV i de innsattes hjemkommuner en del av mange kontaktbetjenters oppgaver. På grunn av skiftarbeid og lange friperioder kunne det ta lang tid før det ble gjort noe. NAV-Prosjektmedarbeiderne har gjort kontaktbetjentenes jobb lettere, de har også formidlet NAV-relatert kunnskap og kontakter. Fengselsbetjenter føler seg ofte ikke i stand til å kommunisere godt med NAV-ansatte i de enkeltes hjemkommuner. De kjenner ikke godt nok regelverket og har svak kunnskap om hvilke rettigheter de innsatte har. For dem er det en fordel at de prosjektansatte er fra NAV, at de kan gå inn i en "NAV til NAV-relasjon", være mer pågående og ikke så lett å avvise. De har dessuten tilgang til Arena og kan lettere enn kontaktbetjentene følge opp saker videre. På den måten opplever kontaktbetjentene at man kommer forttere i gang med tilbakeføringsarbeidet i fengselet, at det blir enklere og kvalitativt bedre.

Kun to av de seks fengslene som deltok i prosjektet hadde ansatt egne sosialkonsulenter. I disse fengslene kunne vi tidlig i prosjektperioden konstatere en del uro blant sosialkonsulentene som fryktet at NAV i fengsel konkurrerte med dem og overtok en del av deres tradisjonelle arbeidsoppgaver. Det ble blant annet opplevd som en utfordring at sosialkonsulentene som er ansatt i kriminalomsorgen, og NAV-prosjektmedarbeiderne ikke har felles dataverktøy. Det tok en del tid før kriminalomsorgens sosialkonsulenter og NAV-prosjektmedarbeiderne var blitt enige om oppgavefordelingen seg i mellom. Vi har også merket oss at både NAV-ansatte og kriminalomsorgens ansatte opplevde en mer ryddig og uproblematisk fordeling av roller og ansvarsområder mellom kriminalomsorgen og NAV i fengsel i de fengslene uten sosialkonsulenter. Fra lederhold, både i NAV og i fengsel, ble det påpekt at sosialkonsulenter som er ansatt i kriminalomsorgen ikke deltar i fagutviklingen og opplæring som gis til sosialfaglig personell i NAV og kommunen, og at deres kompetanse og kunnskap derfor kunne være noe "utdatert". Det ble også vist til gode erfaringer som man hadde i prosjektet med at det var at de NAV-ansatte i fengsel som ivaretok kontakten med de innsattes hjemkommuner.

3.4 Tverrfaglig samarbeid

Noen av lokalprosjektene har bidratt til etablering av regelmessige tverrfaglige møtepunkt i fengsel mellom kriminalomsorgen, NAV og andre importerte tjenester, som helsetjenster og skole. I to fengsler kom ukentlige samarbeidsmøter i gang som følge av NAV i fengsel. Man så behov for å ha et bedre samarbeid med Kriminalomsorgen og de importerte tjenestene i fengselet, slik at man bedre kunne få koordinert tilbakeføringsarbeidet. I disse møtene har man som fast agenda å drøfte enkeltsaker som på forhånd er innmeldt.

Flere NAV-prosjektmedarbeidere gir uttrykk for at slike tverrfaglige fora bidrar til mer koordinert og mer helhetlig oppfølging av brukerne. I en av sluttrapportene beskrives planmøtene som den viktigste arenaen for samarbeid med fengselet:

Her blir prosjektet, fengselet, skoleavdelingen og helseavdelingen oppdatert og vi gjør avtaler om videre arbeid. Alle importerte tjenester er representert på de ukentlige planmøtene. Vi tar opp problemstillinger og fordeler oppgaver under disse møtene. Ellers tar vi også opp saker direkte ved behov.

Selv om erfaringene stort sett er gode, har man likevel møtt utfordringer i gjennomføringen av slike møter. I ett av fengslene falt ifølge sluttrapporten det tverrfaglige møtet bort mot slutten av prosjektperioden. I dette prosjektet hadde NAV-prosjektmedarbeider også regelmessig kontakt med sosialkonsulentene i ukentlige møter. Ved et annet NAV i fengsel opplyses det at man ikke har fått til å gjennomføre det tverrfaglige møtet på en god nok måte. En kontaktbetjent i dette fengselet mener det ville vært en fordel om man i forkant av møtene visste hvilke enkeltpersoner eller saker som skulle tas opp, slik at kontaktbetjentene kunne ha forberedt seg eller skrevet et notat i fall de selv ikke er på vakt: "Praksis har så langt vært at man bare går gjennom lista av innsatte fra toppen."

Erfaringene tyder på at måten et slikt tverrfaglig møte planlegges og gjennomføres på har betydning for utfall og grad av nytte. Tydelig agenda, klar styring, klart mål, forpliktende avtaler, samt oppfølging av saker over tid ser ut til å være viktige faktorer for å få til en god bruk av et slikt møte. I en sluttrapport heter det:

Det foreligger mye kompetanse og engasjement hos de ulike instansene som er representert i fengselet. Å sikre et tydelig eierskap, forpliktelser og kontinuitet til tverrfaglig fora har vært en utfordring. Det finnes mange ulike tilnærminger og modeller for hvordan tverrfaglig samarbeid kan foregå. Tverrfaglig fora slik modellen fremstår i dag, synes imidlertid å inneha et langt større potensial enn det som så langt er utnyttet. Det er vår erfaring at et slikt fora har alt å vinne på å ha en tydelig møteleder, felles struktur og agenda, med en tydelig målsetting om å sikre de innsatte/deltaker et koordinert helhetlig oppfølging av deltakerne under soning og tilbakeføring. Fengselet har underveis forsøkt å gjøre en del grep. Det er imidlertid en felles oppfatning i oppholdskommune og fengsel at man ikke i tilstrekkelig grad har lyktes å få til dette pr i dag.

I ett av fengslene har man – med unntak av "silingsmøtet"(nyinnsatte) hver 14. dag – ikke etablert et slikt tverrfaglig fora. NAV-prosjektmedarbeider opplever å ha begrenset nytte av silingsmøtet. Fengselet har avdelinger lokalisert på ulike steder hvor NAV-prosjektmedarbeider har regelmessige "oppholdsdager" og har samarbeidsmøter med ulike tjenester som arbeidsdrift, skole og tiltaksarrangør. Her er det få eksempler på fellesmøter som kan forstås som tverrfaglige fora. NAV-prosjektmedarbeider inntar en aktiv koordineringsrolle og sørger for å involvere aktuelle instanser og koordinere de ulike tjenestene i forhold til hva som trengs i hver enkelt sak.

Erfaringene med tverrfaglige fora varierer altså, men de mindre gode erfaringene ser mer ut til å handle om måten tverrfaglige møter blir organisert, enn om selve eksistensen av en tverrfaglig møtearena. Winsvold (2011) peker på flere suksessfaktorer for tverrfaglig og tverretattlig samarbeid. For det første er det viktig at aktørene er åpne og imøtekommende overfor hverandre. Det pekes videre på *felles arenaer* i form av for eksempel felles kursing og felles møteplasser. Ved å etablere relasjoner til de man samarbeider med bygges en felles forståelse og en teamfølelse. *Personlige relasjoner* og det å bli kjent med personer fra andre instanser framheves også. "Det sosiale aspektet er avgjørende for å få til et godt samarbeid, dette øker forståelsen og tilliten til hverandre" (Winsvold 2011:106). Videre framheves formelle og faste strukturer med tydelig ledelse og klare rollefordelinger. *Forankring hos ledelsen*, og forventninger fra ledelsen om at instansene og de ansatte skal samarbeide, er også sentralt for å lykkes. Glavin og Erdal (2007) peker på mye av det samme. Som en viktig betingelse for å få til et godt samarbeid og at samarbeidet ikke skal bli for

personavhengig, påpeker de at det er viktig at samarbeidet forankres i de ulike etatenes planer, både administrativt og politisk.

3.5 Tilbakeføringskoordinatorer

I løpet av prosjektperioden har det pågått parallelle prosesser med kriminalomsorgens tilsetting av tilbakeføringskoordinatorer ved alle fengslene som har deltatt i prosjektet. Disse skal ikke jobbe individuelt med innsatte, men de skal ha en koordinerende rolle i fengselet. Tilsettingen av tilbakeføringskoordinatorer har i ulik grad innvirket på samarbeidsrelasjoner og oppgavefordeling i NAV i fengsel. Tilbakeføringskoordinatorenes rolle ligger på et overordnet systemnivå knyttet til samarbeidsavtaler mellom kommuner, og ikke på et så praktisk og saksorientert nivå som NAV i fengsel har arbeidet på. I flertallet av lokalprosjektene har tilbakeføringskoordinatoren så langt ikke hatt en rolle som i særlig grad har innvirket på arbeidet i NAV i fengsel.

Men i noen av lokalprosjektene har vi sett eksempler på at tilbakeføringskoordinatoren har inntatt en mer aktiv rolle i forhold til NAV i fengsel, og noen ganger ble tilbakeføringskoordinaten også involvert i enkeltsaker. Det kunne dreie seg om saker der samarbeidet mellom NAV i fengsel og hjemkommune hadde "låst seg", og der tilbakeføringskoordinatoren ble trukket inn som en samarbeidspartner på ledernivå. I ett tilfelle var det en hjemkommune som ikke ville bistå med å finne bolig til en løslatt, fordi man mente at vedkommende kunne flytte hjem til sin mor. Den løslatte var godt voksen og satt inne for vold, også mot sin egen mor. NAV-prosjektmedarbeider greide ikke å løse denne saken, men når tilbakeføringskoordinatoren tok saken opp på ledernivå, fant man en løsning. Fra et annet lokalprosjekt fikk vi opplyst at tilbakeføringskoordinator noen ganger også blir trukket med i trekantsamtaler med innsatte. Her opplever man at NAV i fengsel og tilbakeføringskoordinator utfyller hverandre godt. I sluttrapporten beskrives det slik:

Etter at Tilbakeføringskoordinator kom på plass – og gjennom samarbeidet prosjektet har med henne - opplever prosjektet at kvaliteten på tilbakeføringsarbeidet er blitt til det bedre. Innsatte som skal gjennomføre straff som er lengre enn tre uker blir kartlagt av Tilbakeføringskoordinator. Gjennom denne kartleggingen blir innsattes behov (under og etter soning) straks etter innsettelse synliggjort og vi kan tidlig igangsette samarbeidet (internt på fengselet). Etter at kartleggingen er gjennomført av Tilbakeføringskoordinator og vi har fått henvendelse via samtalelapp fra innsatt, kartlegger prosjektet behov i forhold til kommunale tjenester og i forhold til aktivitet.

3.6 Samarbeid med hjemkommunene/tilbakeføringskommunene

Lokalprosjektene har samarbeidet med hjemkommunen om forhold knyttet til bolig, økonomi, helse, rusomsorg og arbeid/aktivitet. Samarbeidet med hjemkommunene skjer i den enkelte sak. Prosjektene har hatt kontakt med hjemkommunen gjennom telefon, e-post, ansvarsgrupper, Individuell plan, overføringsmøter eller møter i fengsel eller i hjemkommune. Noen benytter også videokonferanser, men dette har vært gjort i liten grad. Dataverktøyet Arena eller Gosys erfares å

være konstruktivt ved å sikre at henvendelsen kommer til riktig saksbehandler, og at man får svar. Felles for alle er at telefon og e-post benyttes mye.

Tabellen under viser noe av omfanget på ulike former for samarbeid med hjemkommunene i alle prosjektene samlet for året 2012:

Tabell 2. Rapporterte former for samarbeid/kommunikasjon med hjemkommunen i 2012

Samtaler/møter med innsatte før løslatelse	Antall trekantsamtaler med NAV fra hjemkommunen /bydelen (enten personlig eller pr telefon)	357
Kontakter med hjemkommunen før løslatelse	Antall samtaler med hjemkommunen (NAV og/eller andre tjenester) på telefon	1721
	Antall besøk i hjemkommunen/bydelen	180
	Antall besøk av hjemkommunen/bydelen	116
	Antall ansvarsgruppemøter med hjemkommunen/bydelen	135
Etter løslatelse	Antall oppfølgingssamtaler med NAV i hjemkommunen etter løslatelse	340

Kilde: Lokalprosjektene månedssrapporteringer til prosjektlederen i AV-direktoratet

Samarbeidet med hjemkommunen skjer både under soning og etter løslatelse. Som vi ser av tabellen er telefonkontakt med NAV eller andre tjenester i hjemkommunen før løslatelse den mest vanlige kontaktformen. Andre former for samarbeid/kommunikasjon er trekantsamtaler med den innsatte og med NAV i hjemkommune/bydel før løslatelse (357) samt personlige møter med NAV i hjemkommunen (besøk pluss ansvarsgruppemøter = 431). Nesten like hyppig som trekantsamtaler rapporteres oppfølgingssamtaler med NAV i hjemkommunen etter løslatelse, noe som i strengt tatt ikke er noe NAV i fengsel er ansvarlig for, men som hyppig ble omtalt av lokale prosjektmedarbeiderne og derfor tatt med i rapporteringen. (Hva dette innebærer og hva det kan skyldes tas opp andre steder i rapporten.)

Samarbeid under soning

I de fleste lokalprosjektene har man ikke laget noen enhetlig mal for arbeidet med hjemkommunene. Man forklarer dette dels med at NAV-kontorene i kommunene er ulikt organisert og at ulike tjenester er tatt inn i kontoret, og dels med at de ulike NAV-kontorene eller den enkelte NAV-veileder arbeider ulikt for eksempel med hvordan og hvor tett de har fulgt opp den innsatte tidligere. Det er viktig å være oppmerksom på at det har vært både forskjeller og likheter mellom lokalprosjektene som følge av fengselets størrelse, sikkerhetsnivå og kjennetegn ved og utfordringer for de innsatte. I høyrisikofengsler der innsatte soner lengre dommer, har man bedre tid til å få på plass et samarbeidsopplegg rundt den enkelte i god tid før løslatelse. Samtidig er utfordringene kanskje mer komplekse, og det kan tenkes å være behov for en annen form for samarbeid, eller samarbeid med andre instanser. Lavrisikofengsler har ofte et aktivitetstilbud som i større grad er knyttet til verden utenfor fengselet, og veien tilbake til arbeid eller utdanning for de som soner kan være kortere.

To av lokalprosjektene har laget mer generelle rutiner for samarbeid med hjemkommune, men rutinene er fleksibelt utformet slik at de kan tilpasses samarbeid med ulike kommuner. Ett av prosjektene beskriver rutinene for samarbeid med hjemkommune slik i sluttrapporten:

- Etter at første kartleggingssamtale evt trekantsamtale er gjennomført kontaktes hjemkommune. Der det er mulig tilstreber prosjektmedarbeiderne å gjennomføre telefonsamtale med hjemkommune med innsatte selv til stede via åpen linje (trekantsamtale). Der dette ikke lar seg gjennomføre kontakter prosjektmedarbeiderne hjemkommune pr mail via Gosys o.l. I tillegg benyttes Arena notat. Her presenteres de faktiske forhold og behov og en lander avtaler om arbeidsdeling og videre fremdrift når dette er mulig.
- Avhengig av innsattes behov vurderes ansvarsgruppe/besøk fra hjemkommune i tidlig fase av soning inne i fengselet/alternativt i hjemkommune (avhengig av avstand til hjemkommune). Ved lengre dommer avholdes det i tillegg ofte ansvarsgruppe i slutfasen av soningen. Kontaktbetjent sammen med den innsatte kaller inn til dette møte. Pga reisevei avholdes det alternativ trekantsamtaler ved bruk av åpen tlf. I tilfeller der dette er mulig kan videokonferanse benyttes.
- Samtaler der hjemkommune er involvert fokuserer gjerne på praktisk forhold, mens andel av samtalene som gjennomføres under soning med innsatte og prosjektmedarbeiderne/betjentene i større grad er prosess- og endringsfokustert. Prosjektmedarbeiderne veileder i tillegg innsatte og kontaktbetjent om praktiske forhold relatert til hjemkommune, innsattes muligheter, begrensninger, rettigheter og plikter jfr NAV loven. Kontaktbetjentene veileder ift muligheter og begrensninger i tilknytting til Lov om straffegjennomføring.
- Registrering av innsatte som arbeidssøker, utarbeidelse av behovsvurdering, egenvurdering og arbeidsevnevurdering, utfylling av søknader/brev, relevant dokumentasjon, oppstart av IPol besørges primært av prosjektmedarbeiderne. Utarbeidelse av aktivitetsplaner, innsøking i tiltak via Arena, innstilling til vedtak/vedtak fattes i hjemkommunen.

NAV i fengsel og den innsatte kan ha behov for samarbeid med både med NAV-kontoret og ulike kommunale hjelpetjenester. Det varierer fra kommune til kommune hvilke tjenester som er tatt inn i NAV. Dermed vil det også variere hvilke tjenester man kommer i kontakt med gjennom det lokale NAV-kontoret, og hvilke man må kontakte ad andre veier.

Generelt er erfaringen at det er viktig å ta kontakt med hjemkommunen så tidlig som mulig i et soningsforløp. NAV i fengsel har gode erfaringer når man tidlig i den innsattes soning tar kontakt med hjemkommunen, har dialog underveis, oppretter og samarbeider i ansvarsgrupper, og til sist overfører saken i felles overføringsmøte.

Samarbeid etter løslatelse

Klare rutiner og ansvarsdeling er viktige faktorer for å lykkes med overføringen av saker til lokalt NAV. I sluttrapporten har ett av lokalprosjektene anført at for å sikre at avtaler og videre oppfølging blir iverksatt av lokalt NAV har NAV i fengsel arbeidet for å få til:

- *Skriftliggjøring av plan med tydelige mål og klar ansvarsfordeling.*
- *At lokalt NAV deltar i ansvarsgruppemøter før løslatelse og prosjektet deltar på første ansvarsgruppemøte etter løslatelse.*
- *Dokumentasjon i fagsystemer som Arena og Gosys.*
- *Kontakt med løslatte har gitt informasjon om oppfølgingen etter løslatelse fra det lokale NAV-kontoret. I de tilfeller der avtaler og videre oppfølging viser seg å ikke bli iverksatt kontakter NAV veileder i fengselet lokalt NAV.*

Et annet lokalprosjekt beskriver sin innsats for å få hjemkommunen til å følge opp etter løslatelse slik i sin sluttrapport:

- *IP der det har vært mulig.*
- *Ansvarsgruppemøter – vi har også deltatt på noen etter løslatelse.*
- *I samråd med innsatt lages det en timeavtale med NAV-veileder i hjemkommunen dagen etter løslatelse, og/eller avtale med andre i hjelpeapparatet i hjemkommunen.*
- *Sendt oppgaver i Arena, for eksempel dersom det er foretatt en arbeidsevnevurdering..*
- *Fulgt med i Arena.*
- *Telefonisk kontakt med løslatte – og i noen tilfeller veiledere i NAV i hjemkommunen.*
- *Tydelige avtaler forutfor løslatelse.*

Samarbeid etter løslatelse kan dreie seg om å følge opp hvorvidt de lokale instansene tar det ansvaret som er avtalt knyttet til oppfølgingen av de løslatte. Gjennomgående rapporteres det at NAV-prosjektmedarbeidere i de fleste tilfeller lykkes med å mobilisere hjemkommunen etter løslatelse, og at de inngåtte avtalene følges opp av hjemkommunen som planlagt. Det vises til mange eksempler på at lokale NAV-veiledere er gode å samarbeide med og som oppnår å skape god relasjon og tillitt til den innsatte/løslatte.

Oppfølgingen etter løslatelse hører strengt tatt ikke til NAV-prosjektmedarbeidernes ansvarsområde. Likevel har det vært en god del oppfølgingssamtaler med tidligere innsatte (jf tabell 3 nedenfor) og med NAV i deres hjemkommuner (tabell 2). NAV-prosjektmedarbeiderne har erfart at måten den løslatte følges opp på i hjemkommunen varierer både med kontor og saksbehandler. Man er i noen grad "prisgitt hvem NAV-kontoret setter til å jobbe med disse", sier en av dem, og generelt ser det ut til at samarbeidet er svært personavhengig. Alle lokalprosjektene refererer til eksempler der oppfølgingen lokalt ikke er eller har vært tilfredsstillende. Det er som regel når avtaler ikke blir fulgt at NAV i fengsel involveres videre. Dette beskrives slik i en sluttrapport:

En del brukere har tatt kontakt, og da gjerne mange ganger. Årsaken til at de tar kontakt varierer fra sak til sak, men det går ofte ut på at bruker ikke føler at NAV-kontoret holder seg til avtaler som er gjort under soning. Dette har vi sett at ofte stemmer. Årsaken kan være alt fra forglemmelser, til (dessverre) lite samarbeidsvillige veiledere. Prosjektet fungerer da som en slags megler mellom bruker og hjemkommune, til vi har kommet frem til en løsning.

Vi finner lignende erfaringer i de andre lokalprosjektene. NAV i fengsel blir et sikkerhetsnett som aktiveres når oppfølgingen ikke fungerer lokalt. I en sluttrapport heter det:

I praksis viser det seg fra tid til annen at avtaler som foreligger, ikke blir fulgt opp av ulike årsaker. Når dette ikke skjer følger oppholdskommunen primært opp på telefon, evt retter en forespørsel om fremdrift på e-post direkte med veileder. Dersom oppholdskommune ser at de kan bidra for å sikre fremdrift vil den være på tilbudssiden innen rammene av vårt mandat. Dersom ingenting skjer eller svar uteblir kontaktes leder og i siste instans kobles tilbakeføringskoordinator på saken med utgangspunkt i samarbeidsavtalen. Tilbakeføringskoordinator jobber da primært på systemnivå for å mobilisere ledelsen i NAV og/eller hjemkommune. Det vil i flere tilfeller være aktuelt for oppholdskommunen å delta i ansvarsgruppe etter løslatelse dersom deltaker ikke følges opp som avtalt. Oppholdskommunen samarbeider også med nettverk for øvrig når deltaker har samtykket til dette, oppholdskommune bistår da primært med relevant informasjon og fungerer som støtte slik at nettverket for øvrig styrkes og bidrar til å mobilisere overfor NAV/hjemkommunen.

Med to NAV-prosjektmedarbeidere i samme fengsel kan man følge opp en del av de løslatte for blant annet å fange opp om samarbeidet mellom den løslatte og hjemkommunen fungerer tilfredsstillende. Den ene NAV-prosjektmedarbeider har også lagt vekt på å følge opp innsatte i perioder mellom ulike soningsforhold. Andre NAV-prosjektmedarbeidere følger ikke i like stor grad på eget initiativ opp etter løslatelse, men formidler både til NAV-kontor og den løslatte at de kan ta kontakt dersom noe ikke fungerer.

Generelt er tilbakemeldingene fra hjemkommunene – slik NAV-prosjektmedarbeiderne erfarer det – gode. Tilbakemeldingene fra hjemkommunene tyder på at de opplever å få avlastning av NAV i fengsel. Vi finner at NAV-prosjektmedarbeidere som har vært mest aktive med oppfølging av løslatte, også erfarer at hjemkommuner tar tidligere kontakt når deres brukere skal til soning. Det ser ut til å være en tendens i retning av at jo mer aktivt NAV-prosjektmedarbeider i fengsel er etter løslatelse, jo mer ser hjemkommuner muligheter for å nyttiggjøre seg NAV i fengsel ved å ta kontakt både forut for innsettelse, underveis i straffegjennomføringen og etter endt soning.

3.7 Samarbeidsutfordringer

Flere utfordringer for internt og eksternt samarbeid med NAV i fengsel har oppstått underveis:

- *Samarbeidet med sosialkonsulenter ansatt i kriminalomsorgen.*
- *Problemer med å få relevant informasjon på grunn av taushetsplikten.*
- *Manglende forutsigbarhet, særlig knyttet til bøtedommer og varetekt.*
- *Vansker med å få NAV-kontor i hjemkommunen til møte i fengsel, i ansvarsgrupper.*
- *Veiledere ved NAV-lokal følger ikke opp avtaler.*

Det finnes fortsatt utfordringer, for eksempel knyttet til oppfølging etter løslatelse og uforutsigbarhet rundt løslatelsestidspunkt. NAV i fengsel har heller ikke funnet gode samarbeidsløsninger og rolleavklaringer med sosialkonsulentene i de fengslene der de finnes.

I løpet av prosjektperioden har man funnet løsninger på blant annet utfordringer knyttet til taushetsplikt gjennom samtykkeerklæringer slik at dette ikke lenger oppleves som spesielt ut-

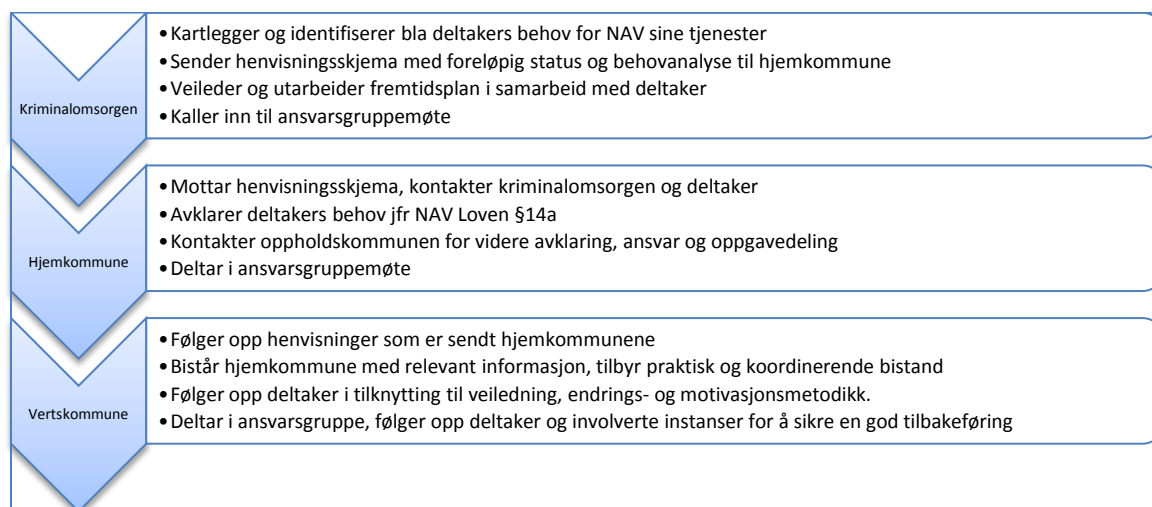
fordrende for samarbeidet, selv om det fortsatt finnes eksempler på det motsatte. Mot slutten av 2012 fortalte en NAV-prosjektmedarbeider at selv om de opplever at skole og fengsel er relativt samstemt og drar i samme retning som NAV i fengsel, så er det "vanskelig å få med helsedelen, ofte pga ulik tolkning av taushetsplikt."

Mens det tidlig i prosjektperioden var store utfordringer knyttet til tekniske løsninger ser dette ut til være av mindre betydning etter hvert. Ved et NAV i fengsel etterlyste man ved slutten av prosjektperioden fortsatt "programvare som gjør det mulig å dele informasjon om de innsatte slik at både NAV, skole og fengsel lettere kan jobbe sammen rundt de innsatte." Man ønsker seg ett i stedet for flere dataprogrammer som "ikke snakker med hverandre". Det ble vist til at informasjon som fengselet registrerer om innsatte i noen av programmene som benyttes, må slettes når den innsatte overføres til annet fengsel pga taushetsplikt/personopplysningslov.

3.8 Formalisering av samarbeidet

Ved ett lokalprosjekt har man utviklet en samarbeidsmodell som primært har fokus på samarbeid mellom fengsel og hjemkommune og der NAV prosjektmedarbeider (oppholdskommunen) inntar en hovedsakelig understøttende og oppfølgende rolle:

Figur 2. Samarbeidsmodell (eksempel)



I andre lokale modeller inntar NAV i fengsel en mer aktiv utførende rolle og inngår mer som en sentral part i samarbeidet mellom fengsel, oppholdskommune og hjemkommune. Modellene inneholder struktur og rutiner for samarbeid instansene imellom for å sikre at partene ivaretar sine forpliktelser i forbindelse med tilbakeføring.

Lokalprosjektene har utviklet både formelle og uformelle samarbeidsrutiner på flere nivå. Det dreier seg om samarbeidsrutiner og avtaler i fengselet og med NAV i løslatelseskommunen. Utviklingen av slike rutiner krever at grensesnittet for ansvars- og oppgavefordelingen mellom de involverte aktørene blir klargjort og definert. Dette stiller store krav til de personene som skal koordinere

innsatsen i løslatelsesprosessen, og NAV-prosjektmedarbeideren sin kompetanse når det gjelder samarbeid og koordinering av tjenester, og motivering av andre aktører, blir viktig.

Formaliseringen av samarbeid og rutiner kan bidra til å øke sjansen for suksess i det lokale arbeidet. Involverte i lokalprosjektene peker på at det er viktig å ha god og rett sammensatt styringsgruppe, god forankring i ledelse i eget NAV-kontor og i fengselet, samt overordnede samarbeidsavtaler som de ansatte kjenner til.

Det er utviklet lokale samarbeidsavtaler mellom det lokale NAV-kontoret, NAV fylke og Kriminalomsorgen (region). Prosjektene har hatt styrings- og arbeidsgrupper. I styringsgruppene har eksempelvis fengselsleder og NAV-leder deltatt, kommunen har vært representert for eksempel gjennom rådmann eller kommunalsjef, NAV fylke har noen steder deltatt, samt prosjektleder, og ulike andre personer/instanser. Arbeidsgruppene har vært mer operativt utformet med for eksempel deltakere som prosjektansatte, jurister, fengselsbetjenter, prosjektledelse og noen steder også en brukerrepresentant.

Prosjektene har laget flere rutiner både for samarbeid og samordning internt i fengselet, mellom fengsel og NAV i fengselskommunen, og mellom fengselskommune og hjemkommune. Ved et lokalprosjekt har man laget følgende rutiner:

- ***Rutine i tilknytning til kartlegging av innsatte.*** (Kontaktbetjentene kartlegger innsatte innen 10 dager. Rutinebeskrivelsen gir også instruksjoner om videre henvisning til hjemkommune eller NAV i fengselet).
- ***Rutine for innhenting av samtykkeerklæring***
- ***Rutine for henvisning av målgruppen*** (Henvisningene fra kontaktbetjentene fremmes ukentlig i tverrfaglig fora. Her presenteres faktiske forhold og relevante behov. Avtaler og arbeidsdeling gjøres kjent for møtedeltakerne og det skrives referat fra møtet. I tillegg til fengselsansatte (jurist, førstebetjent, kontaktbetjent) og prosjektmedarbeiderne deltar friomsorg, skoleavdeling, helseavdeling, prest og tilbakeføringskoordinator. Det opprettes deretter kontakt mellom kontaktbetjent og prosjektmedarbeider, avhengig av bestillingen avholdes det trekantsamtale med den innsatte, kontaktbetjent og prosjektmedarbeider.)
- ***Rutine for samarbeid med hjemkommune***
- ***Rutine for samarbeid mellom fengsel og hjemkommune***
- ***Lokal samarbeidsavtale mellom fengsel og fengselskommune***
- ***Rutinehåndbok for kontaktbetjentarbeidet.***

Det siste punktet var på intervjuetidspunktet ikke prøvd ut og det bemerkes at kontaktbetjenter som ble intervjuet i liten grad var kjent med disse rutinene. Samtidig ser det ut til at dette lokalprosjekt i noen grad skiller seg fra de andre ved at man har forsøkt å lage og implementere rutiner for hvordan Kriminalomsorgen (fengselet, kontaktbetjentene) skal arbeide med kartlegging, henvisning, ansvarsgrupper, fremtidsplaner med mer. Ved de andre lokalprosjektene har NAV i fengsel lagt mer vekt på å definere egne rutiner enn å definere samarbeidsrutiner.

3.9 Oppsummerende konklusjoner

Lokalprosjektene har utviklet lokale tilnærminger for å få til gode overganger fra fengsel til hjemkommune. Mange av aktivitetene i NAVs Tilbakeføringsprosjekt ser ut til å være personavhengig og særlig i den første fasen av prosjektforløpet handlet det mer om arbeid med enkeltpersoner enn om systemutvikling. Det skyldes nok at mye var "upløyd mark" og at det er lettere å utvikle systemer med utgangspunkt i erfaringer med enkeltsaker enn å først bygge systemer og rutiner som enkeltsaker skal passe inn i. Vi finner også at lokalprosjektene har utviklet forholdsvis fleksible rutiner, noe som forklares med at enkeltsaker og, fengsler og hjemkommuner er ulike. Mot slutten av prosjektperioden har mer framkommet også på systemnivå. Lokalprosjektene har utformet hver sine modeller for oppfølging av innsatte hvor samarbeid med ulike instanser trekkes inn som del av disse.

Samarbeid og informasjonsflyt skjer i lokalprosjektene både i formaliserte og regelmessige former, og i form av mer ad hoc baserte og uformelle samarbeidsformer.

I samtlige prosjekter finner vi varianter av *formalisert samarbeid*. Lokalprosjektene samarbeider for det første på et overordnet nivå gjennom styringsgrupper, og på et litt mer praktisk nivå gjennom arbeidsgrupper.

NAV i fengsel har bidratt til å endre kontaktbetjentrollen på tre måter:

- *NAV-prosjektmedarbeiderne har veiledet kontaktbetjentene slik at de har fått bedre kompetanse i å bistå den innsatte, konkret ved å lære dem opp i hvordan NAV fungerer, hvem man skal ta kontakt med og hvordan man skal finne fram til gode løsninger sånn at ting er på plass ved løslatelse.*
- *NAV-prosjektmedarbeiderne har med sin generelle kompetanse om innsattegruppas utfordringer, og om NAV-systemet og forvaltningen ellers, kunnet veilede kontaktbetjentene og drøfte mulige framgangsmåter i konkrete saker og situasjonen. NAV-prosjektmedarbeiderne kan svare på innfløkte spørsmål som de innsatte har, og som kontaktbetjenter ikke har nok kompetanse på. Med NAV i fengsel ser det ut til at det er blitt etablert en ny samhandlingsarena med et mer uformelt preg.*
- *NAV-prosjektmedarbeiderne har overtatt en god del av det arbeidet kontaktbetjentene gjorde tidligere, slik at kontaktbetjentene har fått avlastning og dermed bedre tid til å arbeide med de innsatte som trenger dem mest.*

Lokalprosjektene har etablert tverrfaglige møteplasser internt i fengsel for drøfting av blant annet samarbeidsrutiner generelt og enkeltsaker spesielt. Her møtes fengselsansatte, ulike importerte tjenester og prosjektmedarbeiderne. Selv om de involverte aktørene alle steder ikke er enige om hvor godt disse møteplassene fungerer, framstår de likevel som viktige og nyttige virkemiddel for å få til et mer helhetlig og koordinert samarbeid omkring de innsatte. Regelmessige tverretatlige møter med både eksterne og interne tjenester som har kunnskap og beslutningsmyndighet gir mulighet til både raske og koordinerte beslutninger. Slike formaliserte og regelmessige samarbeidsløsninger benyttes internt i fengslene, og ikke overfor hjemkommunene der samarbeidet naturlig er mer ad hoc basert og knyttet til den enkelte sak.

I samtlige fengsler som har inngått i prosjektet framstår *ad hoc baserte eller mer uformelle samarbeidsløsninger* også som viktig internt i fengselet. Mye av samarbeidet skjer fra sak til sak eller gjennom tilsynelatende tilfeldig kontakt mellom ansatte, importtjenester og prosjektansatte. NAV i fengsel bruker bevisst de uformelle arenaene for å utvikle samarbeidsklima og knytte kontakt med både innsatte og ansatte.

Lokalprosjektenes involverte aktører er generelt svært godt fornøyd med å få en fast NAV-medarbeider inn i fengselet. Flere av de involverte forteller at de har fått et nytt og bedre syn på NAV etter å ha samarbeidet med NAV-prosjektmedarbeidere. NAV i fengsel framstår som en tillitsvekkende instans som driver tett oppfølging og god koordinering.

Gjennom prosjektet har fengselet fått innblikk i NAV-systemet og NAV-veiledernes måte å jobbe på.

På den andre siden har NAV-prosjektmedarbeiderne fått innsikt i kriminalomsorgens tenkemåte, rutiner og behov, og hvorfor kriminalomsorgen agerer som den gjør. Med sin kontinuerlige tilstedeværelse i fengsel har NAV-prosjektmedarbeiderne også fått mer kunnskap om de innsatte og deres situasjon.

Mye tyder på at det er en fordel at NAV-ansatte i fengsel har erfaring fra å jobbe med NAV, eller har god NAV-kompetanse. Dette gjelder særlig når man tar kontakt med NAV i hjemkommunene. NAV-erfaringen gjør at man har forståelse for det stresset og presset som NAV-veiledere jobber under. Det å ha tilgang til Arena gjør dessuten at man har en felles dialog i journalsystemet. De kjenner inngangsvilkår for KVP og andre ytelser og kan argumentere overfor en NAV-veileder for hva slags oppfølgingsbehov en løslatt har. De kan snakke "fra NAV til NAV" og trenger ikke "ta et nei for et nei".

Samtidig er det fremdeles utfordringer knyttet til den videre oppfølgingen i hjemkommunen av mange innsatte etter løslatelse.

Figuren nedenfor skisserer samarbeidsrelasjonene og – mulighetene. Figuren inneholder fire søyler med oversikt over sentrale områder relatert til samarbeid omkring innsatte i disse lokalprosjektene.

Aktører	Uformell aktivitet i lokalprosjektene	Innsattes forløp	Formelle samarbeidsfora og -kanaler
Fylkesnivå Ledernivå		Etablering av strukturert samarbeid	Overordna: • Samarbeidsavtaler • Styringsgrupper Rammer: • Programvare • Mobile løsninger • Lokaler
Betjenter	Funksjon: • pådrivervirksomhet, • tillitsbygging, • tilrettelegging • motivasjon Kanaler: • Prat i kantine, korridor og fengselsgård • Telefon • E-post • Veiledning og coaching i akutte situasjoner Kjennetegn/metoder: • God tilgjengelighet • Høy kunnskap om NAV og annen offentlig forvaltning • På tilbudssiden • Vennlighet, imøtekommenhet • AI (rulle med motstand)	Innsettelse	Informasjon til innsatte og ansatte: • Morgenmøter • Informasjonsmøter
Sosialkonsulenter		Kontaktetablering	Muligheter for kontakt: • Samtalelapper • Tilgjengelige lokaler • Melding gjennom betjent
Rusenheter		Kartlegging	Regelmessige samordnings- og koordineringsfora: • Silingsmøter • Arbeidsgrupper • Planmøter, fagmøter, samarbeidsmøter
Tilbakeføringskoordinatorer		Plan	Situasjons- og saksbestemte samordningsfora: • Individuell Plan • Ansvarsgruppe • Trekantsamtale • Overføringsmøter
Importerte tjenester: • Arbeidsdrift • Skole • Helse • NAV		Handling	
Frivillige organisasjoner		Overgang/løslatelse	
Andre eksterne instanser		Etter løslatelse	
Hjemkommune • NAV • Boligkontor • Andre tjenester			

Søylen til venstre inneholder oversikt over aktører som NAV i fengsel har trukket inn. Den andre søylen gir et bilde av den uformelle samarbeidsrelevante funksjonen NAV i fengsel har representert og som blir aktualisert både i relasjon til samarbeidsaktørene, i ulike faser i et brukerforløp, og i formelle samarbeidsfora og -kanaler. Den tredje søylen illustrerer ulike faser i brukerforløp fra innsettelse til løslatelse. Mange av de innsatte har i prosjektperioden gått flere runder her. Søylen til høyre gir et bilde av de viktigste formelle samarbeidsfora og kanaler.

Mange aktører trekkes inn i dette samarbeidet og hvem dette er varierer fra sted til sted og fra sak til sak. De ulike aktørene kan involveres på ulike tidspunkt i et forløp, og i ulike samarbeidsfora. Generelt vil de fengselsinterne tjenestene (fengsel og importerte) komme noe tidligere inn enn for eksempel frivillige organisasjoner og hjemkommuner, selv om NAV i hjemkommunen involveres så tidlig som mulig og også i noen tilfeller før innsettelse i fengsel.

Prosjektmedarbeidernes innsats ad uformelle veier for å legge til rette for samarbeid omkring de innsatte er av stor betydning. De ulike formelle og uformelle kanaler og metoder benyttes i forhold til mange samarbeidsparter og på ulike tidspunkt i et forløp, og også i ulike samarbeidsfora.

Fasene i et brukerforløp vil dels overlappe og ofte foregå samtidig. De overordna fora som er skissert i figuren er sentrale, men benyttes hovedsakelig i forhold til generelle organisatoriske utfordringer i form av rammer etc. De øvrige benyttes i forhold til enkeltindivider på ulike tidspunkt i soningen.

4 Metoder i arbeidet med deltakerne

Ett av målene med NAVs Tilbakeføringsprosjekt har vært å utvikle faglige metoder (intervensjoner) for oppfølging av innsatte slik at de motiveres for KVP eller andre arbeidsrettet oppfølging, ved løslatelse.

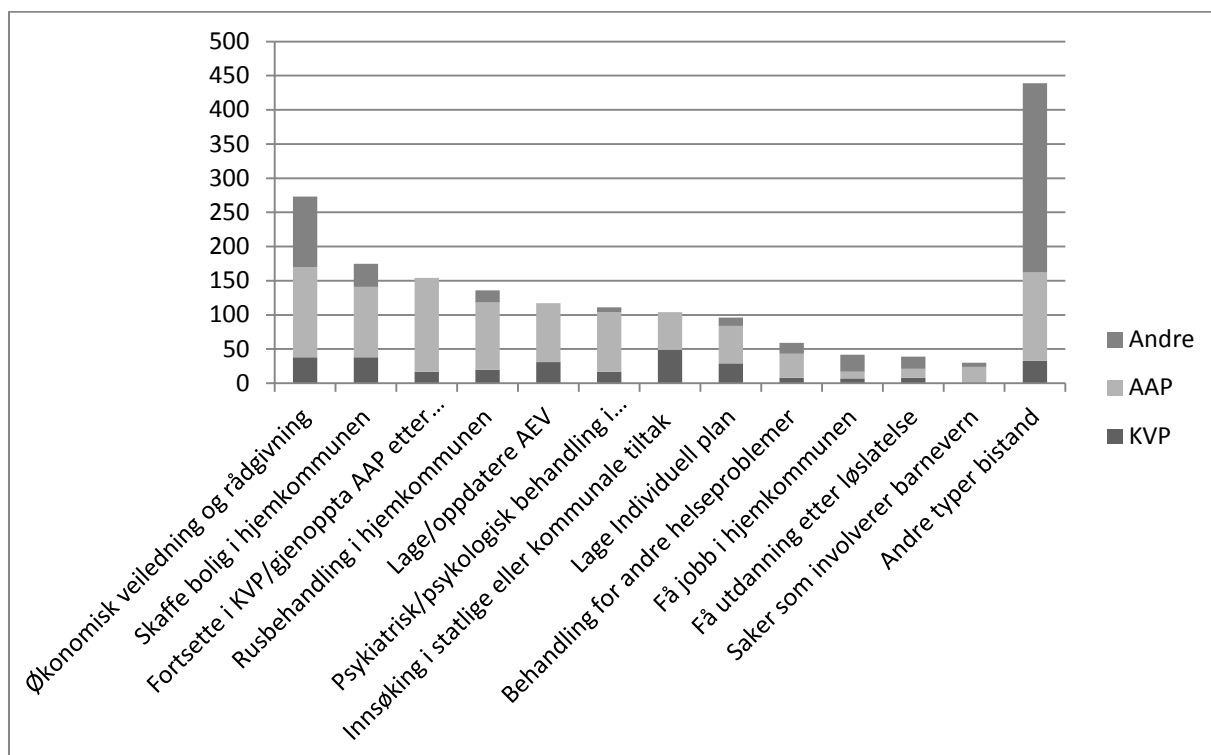
I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvilke metoder prosjektene har utviklet for å få til et godt arbeid med deltakerne: Hvilke faglige metoder er utviklet og benyttet for å motivere, rekruttere og kartlegge innsatte og hvordan beskriver og vurderer involverte aktører sine arbeidsmetoder for å rekruttere og motivere innsatte til prosjektet og KVP eller annen arbeidsrettet oppfølging?

4.1 Typer og mengde bistand

Som vist i kapittel 2 krever de innsattes mange problemer en mangesidig bistand og god koordinering. Bistanden som gis er rettet mot både praktiske forhold som å låne pc eller ta en telefon, og mer psykisk orienterte forhold som det å støtte den innsatte og bidra til å senke vedkommendes opplevelse av stress og psykisk press.

Månedssrapporteringene gir følgende bilde av typer bistand som NAV i fengsel har gitt de innsatte.

Figur 3. Typer og mengde bistand gitt til ulike målgrupper (KVP, AAP og andre) i 2012



Kilde: NAV-prosjektmedarbeidernes månedssrapporteringer til prosjektleder i AV-direktoratet.

Merk: "Mengde bistand" regnes i antall ganger en type bistand er blitt registrert (N=1.775)

Ser man bort fra det som er blitt registrert under "Andre typer bistand", topper "økonomisk veiledning og rådgivning" lista over bistandstyper. Relativt mange av dem som får denne type bistand er innsatte som ikke er i KVP eller AAP-målgruppa. Nest størst er kategoriene "skaffe bolig i hjemkommunen" og "gjenoppta AAP etter løslatelse".

Kommentarene som er gitt til kategorien "Andre typer bistand", viser at det her dreier ofte seg om bistand til å søke sosialhjelp, bostøtte, barnebidrag, hjelp med meldekort, saker i forbindelse med uføretrygd osv. Bistand i denne kategorien er størst for innsatte som ikke er KVP eller AAP-kandidater.

Tabellen under viser noe av omfanget på ulike former for individuelle samtaler med innsatte og løslatte i alle prosjektene samlet for året 2012 (vi forutsetter her at det er blitt gjennomført samtaler også ved arbeidsevnevurderinger og i ansvarsgruppemøter).

Tabell 3. NAV-prosjektmedarbeidernes samtaler/møter med innsatte. Antall i 2012

		Alle
Før løslatelse	Antall Første / kartleggingssamtaler med innsatte	473
	Antall veiledningssamtaler med innsatte	2113
	Antall trekantsamtaler med Nav fra hjemkommunen/bydelen (personlig eller pr telefon)	357
	Antall behovsvurderinger	251
	Antall nye AEV	62
	Antall AEV som er oppdaterte av prosjektet	34
Etter løslatelse	Antall kontakter med innsatte etter overføring til annet fengsel	35
	Antall samtaler med fengsel som innsatte er overført til	41
	Antall oppfølgingssamtaler med innsatte etter løslatelse	442

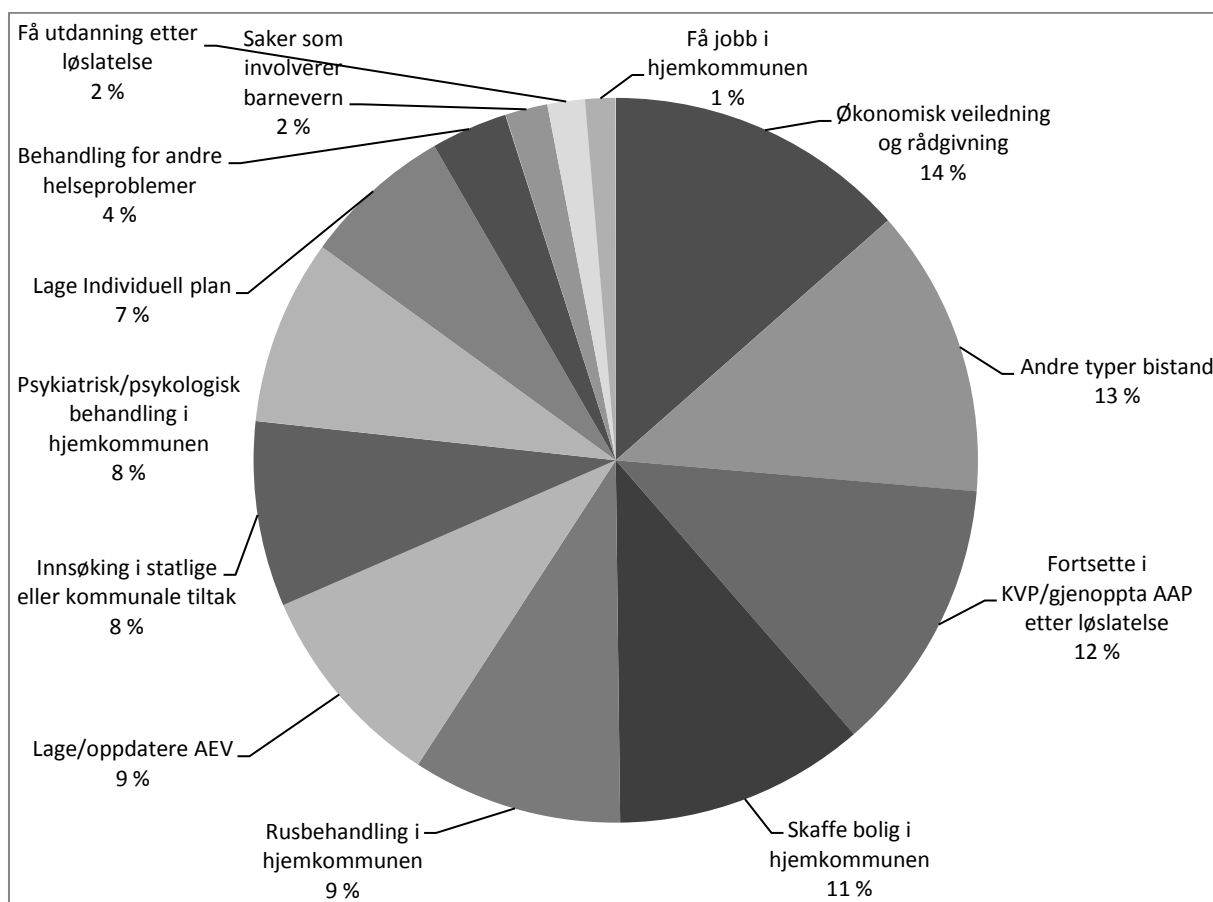
Kilde: NAV-prosjektmedarbeidernes månedssrapporteringer til prosjektlederen i AV-direktoratet

Vi ser at det har vært gjennomført et betydelig antall veiledningssamtaler, kartleggingssamtaler eller trekantsamtaler med innsatte under soning, og også forholdsvis mange oppfølgingssamtaler etter soning. Antallet samtaler varierer sterkt mellom de ulike lokalprosjektene som følge av forskjellige metodisk tilnærming og ulike grupper innsatte.

Om bistand gitt spesielt til AAP eller KVP-kandidater

Innsatte som har vært AAP- eller KVP-kandidater (i alt 192 av de løslatte i 2012) har fått en mer omfattende oppfølging og bistand enn øvrige innsatte som har fått bistand. Diagrammet under viser fordelingen over typer bistand som ble gitt kun innsatte som er KVP- eller AAP-kandidater.

Figur 4. Typer bistand gitt til KVP-og AAP-kandidater i 2012. Prosent.



Kilde: NAV-prosjektmedarbeidernes månedssrapporteringer til prosjektlederen i AV-direktoratet

Merk: "Mengde bistand" regnes i antall ganger en type bistand er blitt registrert (N=1259)

Vi ser av figuren at bistanden fordeler seg over en lang rekke ulike bistandsområder. Blant dem som er hyppigst finner vi også her økonomisk rådgivning og veiledning, opprettholdelse av ytelser som KVP eller AAP etter soning, og det å skaffe bolig i hjemkommune.

På tross av at NAV i fengsel har rukket å gi bistand til mange og på mange områder, har ett av lokalprosjektene meldt tilbake i sin sluttrapport at behovet likevel har vært større enn det NAV i fengsel har hatt kapasitet til å gjennomføre:

"Prosjektet har imidlertid ikke klart å bistå alle med behov for bistand. En opptelling i 2011 viste at det var ca. 427 løslatte med bistandsbehov fra NAV. De to prosjektansatte har ikke klart å bistå alle disse, og vi har pr i dag en stor pågang og etterspørsel som er vanskelig å imøtekomme med dagens ressurser."

4.2 Felles faggrunnlag for oppfølgingsmetodikk

"Vi vet ikke så godt om de innsatte virkelig er motivert for endring, eller for å komme seg fortest mulig ut av fengselet," sa en prosjektmedarbeider tidlig i prosjektet. Andre prosjektmedarbeidere

fortalte at "det skal lite til før piggene kommer ut" og de opplever fort at søkelyset blir satt på "det vi selv ikke kan eller forstår". Man så raskt behovet for å utvikle ny metodikk. Derfor er det i løpet av prosjektperioden fokusert mye på samtale- og motivasjonsmetodikk.

Helhetlig, Prinsippstyrt, Metodisk Tilnærming (HPMT)

Alle prosjektene opplyser at de har forholdt seg til det som omtales som "helhetsmodellen i HPMT" som utgangspunkt og som en modell for arbeidet med de innsatte og samarbeidspartnere. Helhetlig, Prinsippstyrt, Metodisk Tilnærming (HPMT) er et fagutviklingsprogram som er utviklet av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

HELHETLIG PRINSIPPSTYRT METODISK TILNÆRMING (HPMT)

HELHET I OPPFØLGINGSARBEIDET			
BESTILLING	MØTE MED INNSATTE • Avklaring • Informasjon • Kartlegging • Problemsortering (kaoskontroll) • Måldefinering • Rådgivning • Samtalen som verktøy • Individuelle intervensjoner	SYSTEMORIENTERT INNSATS • Bruker som sentral aktør • Nettverksarbeid • Tverrfaglig samarbeid • Samarbeid med arbeidsgivere (Markedsarbeid) • Systemorienterte intervensjoner	FORVALTNING, KOORDINERING OG PÅDRIVERFUNKSJON • Sikre bruker som sentral aktør • Planarbeid (oppfølging, gjennomføring og intervensjon) • Dokumentasjon • Saksbehandling • Kvalitetssikring • Prosessledelse
KARTLEGGING			
ARBEIDSEVNE-VURDERING			
PLAN			
GJENNOMFØRING			
EVALUERING			

HPMT var i utgangspunktet utviklet som en langsiktig satsing på det faglige arbeidet med Kvalifiseringsprogrammet (KVP). Opplæringen ble gjennomført i regi av en ressursgruppe i AVdir og besto av ni kursdager fordelt på fire samlinger, veiledning under og etter kursgjennomføringen, samt i oppfølgingssamlinger (dialogmøter og boostersamlinger) etter gjennomført kurs (jf. Innvær, Malmberg-Heimonen m fl. 2012).

"HPMT skal bidra til rask avklaring av brukers behov og muligheter, effektive endringsprosesser og til at samhandlingen med bruker gir resultater. Dokumentasjon og systematikk i arbeidet skal bidra til løpende evalueringer av hvordan mål og middel henger sammen og om tiltak og virkemidler er til nytte for bruker med sikte på økt mestring, en bedret livssituasjon, aktivitet og arbeid (...) Det personlige møtet mellom veileder og bruker er den mest betydningsfulle arenaen for faglig endrings- og utviklingsarbeid. Møte skal bidra til

etablering av tillit og trygghet, en relasjon eller arbeidsallianse som gjør den mulig for bruker og veileder og arbeide godt sammen mot bruker mål.”¹¹

Den helhetlige oppfølgingen gjelder også den systemorienterte innsatsen mot for eksempel arbeidsgivere og nettverk og den forvaltningsmessige dokumentasjonen på oppfølgingen. HPMT inneholder sentrale metoder innenfor helse og sosialfeltet, som ”Motivational Interviewing” (MI) og ”Appreciative Inquiry” (AI).

Løft-metodikk

I den pedagogiske løsningsorienterte tradisjonen (LØFT jf. Langslet 1999) er det forholdsvis uinteressant å definere problemer, men desto viktigere å rette oppmerksomheten mot og definere løsninger.

I en sluttrapport heter det: ”LØFT (løsningsorientert tilnærming) benyttes for å fokusere på løsninger og ressurser fremfor problemer. Bruk av Løft medvirker til økt mestringsfølelse og vi tror derfor det kan bidra til økt handlingskompetanse hos den innsatte.”

Motiverende intervju (MI)

Motiverende Intervju, på norsk, Motiverende Samtale (MI) er en metode som innebærer en spesifikk måte å snakke med klienter/pasienter på. Motiverende intervju er også kalt endringsfokustert rådgivning eller veiledning, som blant annet brukes for å hjelpe mennesker til å redusere rusmiddelbruk: *”Veilederen forsøker ikke å overbevise misbrukeren til å forandre på noe, men diskuterer mulige konsekvenser både av å forandre seg og å fortsette på samme måten. De diskuterer også misbrukerens mål og hvor misbrukeren står i dag i forhold til disse målene”*.¹²

Selv om metoden er utviklet av psykologer, er den utformet på en måte som gjør den egnet å bruke også av andre enn psykologer. MI hviler på et humanistisk – eksistensialistisk verdigrunnlag hvor klienten settes i sentrum; klientens behov, virkelighetsforståelse og kunnskap om seg selv og sine utfordringer er utgangspunktet for samtale og arbeidet med endring. Metoden er utviklet som et samtaleverktøy hvor viktige stikkord for rådgiverens tilnærming er empati, aktiv lytting og speiling. Rådgiverens jobb er å skape et rom for refleksjon hvor klienten gis mulighet til å utforske sin utfordring, enten dette handler om alkoholproblemer, slanking, eller å sette i gang med å trene. Metoden legger vekt på å unngå å skape motstand hos klienten (Frøyland & Neumann 2012).

I en av prosjektenes sluttrapport heter det:

”Motiverende Intervju er et nyttig verktøy i forhold til arbeidet med innsatte som har lav motivasjonsgrad. Ved bruk av MI forsøker vi å avdekke elementer i motivasjon til den enkelte og jobbe systematisk for å forsterke den. MI benyttes for å fokusere på løsninger og ressurser

¹¹ Metodehefte HPMT som ligger på kommune.nav.no

¹² <http://www.kunnskapssenteret.no/Nyheter/Motiverende+intervju+kan+v%C3%A6re+en+rask+og+effektiv+rusbehandling.12520.cms>

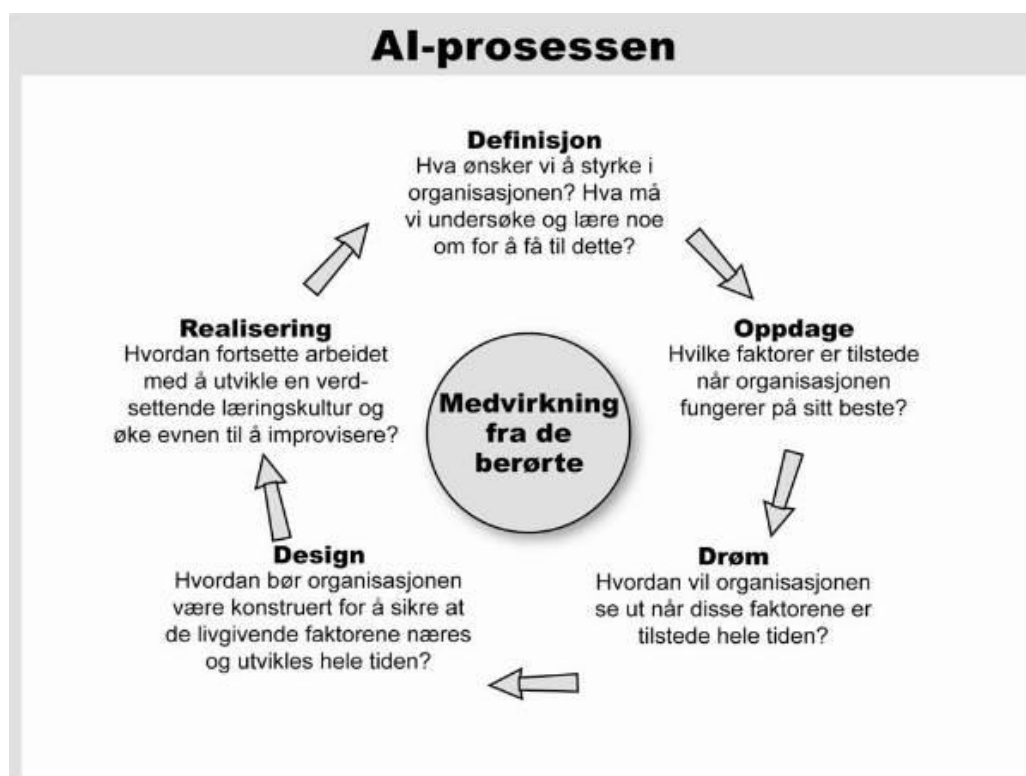
fremfor problemer. Videre benyttes også MI for å finne aktuelle tiltak i IP som innsatte finner hensiktsmessig og som er i samsvar med øvrige mål.”

Appreciative Inquiry (AI)

”Betegnelsen AI er utledet av to sentrale begreper. Appreciate viser til evnen til å kunne legge merke til og anerkjenne alt det som er verdifullt, både i forhold til seg selv og andre. Inquiry viser til en handling som innebærer å undersøke og oppdage gjennom å stille spørsmål.”¹³

Idealtypisk er gangen i AI-prosessen slik:

Figur 5. Appreciative Inquiry - prosessen



Kilde: (Hauger, Højland m fl. 2008)

Hensikten med denne framgangsmåten er at løsningsforslag og endring skal være basert på de involverte aktørers situasjonsforståelse, noe som øker sjansen for at endring blir iverksatt.

In en sluttrapport heter det: ” AI (Appreciative Inquiry) benyttes aktivt i jobbing på systemnivå for å vekke engasjement og handlingskompetanse hos samarbeidspartnere så som kontaktbetjent, arbeidsgivere, hjelpeapparatet ute – NAV-lokal og kommune.”

¹³ <http://www.idebanken.org/Forside/Faktaark?gclid=CPTI9eG01bICFdG6zAodjy4AiA>

Kognitive tilnærminger

To av prosjektene opplyser at de har arbeidet med bevisstgjøring om og endring av tankesett basert på programmet "kriminalitet som livsstil" som forutsetter at den innsatte først må gjøre noe med livsstilen for så å kunne lykkes med endring. Vi finner imidlertid svært få spor som dokumenterer hvordan dette er blitt gjennomført i praksis, sannsynligvis fordi kunnskap om dette programmet kom forholdsvis sent inn i prosjektet.

I en sluttrapport heter det: "Under arbeidet med innsatte har også prosjektet fokus på kriminalitet og forsøker å jobbe for å forebygge gjentakende kriminalitet ved å benytte oss av en kognitiv tilnærming for endring av tanke og handlingsmønster i kombinasjon med systemarbeid."

En annen: "Samtaler har vært gjennomført med fokus på kognitiv tilnærming til selvhjelp. Innsatte har da fått relevant informasjon om for eksempel angst og har fått trening i å benytte kognitive redskaper med mål om å redusere symptomer og øke egen mestringsevne. Veiledningen har vært direkte rettet mot forhold som har betydning for arbeidsrelatert aktivitet og funksjon."

Ved et annet fengsel har endrings sirkel og ambivalensutforskning vært mye benyttede redskap i samtalene for å fremme motivasjon og beslutning fra den innsattes side. Under veiledningsprosessen retter NAV i fengsel fokus mot den innsattes personlige ressurser, muligheter og beslutningsmyndighet.

Arbeidsrettet oppfølging

Som tidligere vist har de fleste som henvender seg til NAV-prosjektmedarbeiderne i fengsel en kompleks problembakgrunn og utfordringer på ulike områder. Det å ikke ha en jobb å gå til etter løslatelse, er bare ett av mange problemer, og det å kunne få seg en jobb, er som oftest avhengig av at også disse andre problemene blir løst. Arbeidsrettet oppfølging for denne målgruppen krever en helhetlig tilnærming, og oppfølgingen må ha som mål å styrke den enkeltes forutsetninger for å kunne delta på et arbeidsmarkedstiltak, og/eller for å kunne søke og stå i en jobb. Det betyr at også det sosialfaglige arbeidet og metodikken beskrevet ovenfor kan ses på som en nødvendig del av den arbeidsrettete oppfølgingen, når målet er det å kunne nyttiggjøre seg arbeidsrettete tiltak, utdanning og det å komme i jobb. Den sosialfaglige bistanden som prosjektmedarbeiderne gir i et arbeidsrettet perspektiv, er for eksempel det å sørge for boligoppfølging eller skaffe reisepenger som muliggjør tiltaksdeltakelse, arbeidspraksis, skolegang med mer.

En gjennomgående metodisk referanse som går igjen i alle prosjektene, er NAVs arbeidsevnevurdering. Arbeidsevnevurderingen er en omfattende og standardisert kartlegging som NAV gjør av brukernes ressurser og hindringer knyttet til arbeid og aktivitet. Brukere blir blant annet bedt om å fylle ut et egenvurderingsskjema og de skal ha en samtale med veilederen om dette. Formålet med egenvurderingen er både å sikre brukers medvirkning og å inspirere til selvrefleksjon. Men den kan også ha svakheter når det gjelder å involvere brukerne i prosessen (PROBA-samfunnsanalyse 2012). Arbeidsevnevurderingen har tre hovedfunksjoner: Den skal være grunnlag for å utarbeide en aktivitetsplan for brukeren, gi grunnlag for å avdekke behov for arbeidsrettet oppfølging og ha en

funksjon i vurderingen av inngangsvilkårene for inntektssikringsordninger (Pedersen & Brønmo 2011).

4.3 Metodebruk skissert gjennom eksempler og erfaringer

Vi skal i det følgende trekke fram konkrete eksempler på noen viktige aspekter eller faser ved bistanden som er gitt til de innsatte. De mange sitatene fra innsatte som i dette avsnittet skal presenteres, eksemplifiserer metodene som er brukt i bistanden til de innsatte i rekruttering, kontaktetablering, relasjonsbygging og tett individuell oppfølging.

Rekruttering av og kontaktetablering med aktuelle kandidater

NAV-prosjektmedarbeidere i fengsel jobber også oppsøkende mot de innsatte. Man har en veldig fleksibel arbeidsmåte, der man ikke sitter på kontor og venter på å bli kontaktet, men hvor man selv gjør et aktivt oppsøkende arbeid, blant annet ved å ferdes i fengselsmiljøet til daglig. Både prosjektmedarbeidere, fengselsledere og innsatte forteller at med NAV i fengsel har mulighetene for å fange opp og bistå innsatte blitt mye bedre. En prosjektmedarbeider sier:

Med NAV-veileder i fengsel her en halv dag i uka tidligere, var det de mest ressurssterke som hadde et ønske om å gjøre noe med livet sitt der og da, som tok kontakt. De som hadde aller mest behov for hjelp var mer usynlige. Men ved at NAV-prosjektmedarbeideren har vært her hver dag, har vi sett de som før var usynlige. Vi har jobbet for relasjon, opparbeidet tillit og kom derigjennom i posisjon til å gjøre noe.

En fengselsleder formidler mye av det samme:

Den gamle måten å gi hjelp til innsatte oppimot løslatelse var at vi måtte ta kontakt, melde inn behov, lage lister over folk som skulle snakke med fengselskonsulenten. Det har vært en kjempeutfordring med tanke på innsatte som trenger mye mer tid for å få tillit og for å komme opp med problemene. Og tar de ikke opp problemene sine, får man ikke synliggjort behovet og problemene. Når fengselskonsulenten var inne en halv dag i uka, var det mange som unnlot å ta kontakt og de fikk heller ikke noe hjelp videre. Da slapp vi dem rett ut igjen med masse problemer uten at de ble løst. Det er det som er den store forskjellen mot det vi har opplevd nå med NAV i fengsel hvor vi får tatt tak i problemene.

Også de innsatte erfarer at det er lett å komme i kontakt med NAV i fengsel, og at de får god hjelp der:

Jeg fikk kontakt med NAV i fengsel raskt. Det hang lapp gangen, og de informerte på morgenmøtene. Jeg leverte lapp i vakta og hun kom raskt til meg. Jeg hadde behov for å ordne opp i økonomien. Fikk hjelp til det. Har fått oversikt. Jeg har ringt noe selv, og hun har ringt noe. Du slipper ikke unna. Nytt er ikke å si at du ikke har ringt, da får du telefonen i handa. Du trenger å bli pusha litt. Hun gav meg telefonnummeret sitt og sa at det bare var å ringe, når

som helst. Har også hatt god hjelp fra kontaktbetjenten. Han hjalp meg med å skrive søknad og å kalle inn til møte.

Flere innsatte understreker hvor viktig det er å få rask hjelp, det at NAV i fengsel er lett tilgjengelig. Den viktigste positive ting med NAV i fengsel, sier en innsatt, er: "At du slipper å komme på et sånt stort NAV kontor hvor du må trekke kølapp. Du kan stort sett bare skrive en lapp og så blir du ropt opp ganske snart, i løpet av samme dagen, kanskje dagen etter hvis de har mye å gjøre."

NAV i fengsel tar også kontakt med de innsatte på eget initiativ slik følgende sitat fra en innsatt illustrerer: "Hun søkte meg inn på ADHD utredning, det tok lang tid. Det går litt etter behov. Hun tar kontakt med meg når hun har noe nytt slik at du veit at hu ikke har glemt deg." Vedkommende forteller videre:

Jeg er avhengig av å få tak i den som jeg skal ha tak i. Ruskonsulenten har jeg prøvd å få tak i i flere uker nå. Hun tar ikke telefonen. <NAV-prosjektmedarbeideren> ringer jeg på mobilen. De andre ringer ikke opp igjen. Jeg har mobilnummeret deres, men det hjelper jo ikke. <NAV-prosjektmedarbeideren> er en av de første som det fungerer med. Jeg melder meg ut av og til. Da er det viktig å ha noen som er oppsøkende og ikke venter til jeg tar kontakt neste gang. For det kan bli lenge til jeg ringerda gir jeg faen.

Relasjonsbygging, tillit og tett oppfølging over tid

Det å etablere tillit til en NAV-veileder er en viktig forutsetning for at innsatte kan få uttrykke sine hjelpebehov og sammen med NAV-veilederen få lagt planer for framtiden som kan være realistiske. En NAV-prosjektmedarbeider sier:

"Det viktigste er å ikke være fordømmende, å se på folk som mennesker uansett, være glad i folk og være genuint interessert i at folk skal komme seg videre. De må kunne sette grenser, skjønne hva det er som får et menneske videre. Like mye som det teoretiske og systemkunnskap, er det viktig å kunne gå og se folk i øynene, prate med dem, småprate på deres premisser, være uformell, åpen, imøtekommende. Dette er viktig for tillitsbygging."

NAV-prosjektmedarbeiderne har – slik vi erfarer det – lyktes svært godt med å etablere tillit og bygge gode relasjoner til de innsatte. En av de innsatte sier for eksempel:

Jeg stoler hundreprosent på <NAV-prosjektmedarbeideren>. Men det er fordi jeg hører hva alle her sier. Jeg bare hører hva de har gjort for andre som skal ut. Det er bare veldig, veldig betryggende at de er her. Så jeg er så glad de er her når jeg skal ut!

Innsatte og tidligere innsattes beskrivelser av hva som har vært positivt med NAV i fengsel for dem, peker på flere faktorer i bistanden som har bidratt til å bygge relasjon og tillitt. Flere peker på viktigheten av kontinuitet i hvem man får bistand og oppfølging fra:

At det er de samme to menneskene, at det ikke er en ny en hver gang, det er veldig positivt. Så selv om de ikke har noen makt til å ta avgjørelsene, så regner jeg med at de også legger inn noen ord når de sender det videre. Jeg har aldri fått hjelp av NAV før.

Jeg har én person jeg forholder meg til – og det er <NAV-prosjektmedarbeideren>. Jeg føler at dette har gjort at jeg har fått samlet alle tingene mine hos en hovedperson da, en kontaktperson innenfor NAV, og jeg føler at jeg kan ta opp alt, om det gjelder søknad om kommunal bolig, rusbehandling, LAR, arbeidsavklaringspenger, hva som helst. Jeg søker parbehandling sammen med samboeren min. <NAV-prosjektmedarbeideren> har også kontakt med hennes NAV.

Flere av de innsatte ønsker å kunne få oppfølging fra samme personer også etter at de er løslatt. Flere har også fått slik bistand mellom ulike soningsforhold.

Jeg håper virkelig at prosjektet blir videreført med NAV i fengselet slik som nå. Og at man kan forholde seg til de personene også når man er løslatt. Og man ikke må forholde seg til nye personer. Det er ikke alltid ting går etter planen og da må man korrigere, og da er det en fordel å ha de samme personene i ansvarsgruppa eller som du jobber med.

Av sitatene under ser vi at de innsatte peker på viktigheten av at NAV-prosjektmedarbeiderne lytter, at de ikke gir opp, men er tålmodige, at de er "menneskelige" og "folkelige", at de har mulighet til å bli med den innsatte på møter eller til ulike avtaler. Det at NAV-veileder er tilgjengelig og møter opp også ut over vanlig arbeidstid, legger de innsatte merke til. På spørsmålet om hva som har betydning mest for dem, svarer innsatte:

- *At <NAV-prosjektmedarbeideren> lytter til mine ønsker om ting.*
- *At <NAV-prosjektmedarbeideren> ikke har gitt opp selv om det ikke har gått som planlagt helt. Ofte er det bare en kort periode... når jeg først begynner å ruse meg går det fort til helvete, da ruser jeg meg hardt, sklir bort fra det jeg holder på med. Men ho har ikke gitt opp selv om jeg har tryna. Jeg har fått noen nye krav om å ta rusbehandling for å kunne fortsette med studiene.*
- *NAV eigner seg i fengsel. Du føler mye overformynderi i et fengsel, men slik var det ikke med <NAV-prosjektmedarbeideren>. Jeg møtte et menneske, og det var klart at hun ville hjelpe meg. Jeg tror noe av det viktigste er å være folkelig. Hun fikk alle til å senke skuldrene. Det var trygt, du ble tatt godt vare på, du fikk den hjelpa du trengte. Jeg fikk mye hjelp for å kunne være her fra <NAV-prosjektmedarbeideren>.*
- *<NAV-prosjektmedarbeideren> fulgte meg også videre på møter med <frivillig organisasjon> og første time til psykolog for utredning til ADHD. Det letter veldig mye. I slike situasjoner vet du ikke helt hvor du skal begynne. Livshistorien din blir kortere for hver gang, du vet ikke hva de vil vite. Hun snakker deg frem. Hu vet hva som er viktig. Hu ringer fastlege og snakker med han for at det skal gå lettere.*
- *<NAV-prosjektmedarbeideren> er god på det menneskelige. Hun strekker seg langt, møter gjerne på kveldstid. Hun gav meg telefonnummeret sitt og sa at det bare var å ringe, når som helst.*
- *<NAV-prosjektmedarbeideren> er genial. Hu engasjerer seg. Hu har blitt litt glad i oss. Hun kaller oss opp, ringer opp, stresser, hun følger oss opp både på innsida og på utsida, og det er det ikke mange som gjør. Men hu følger opp. Hu er snill. Oppfører seg som folk. Er ikke*

firkanta som betjenter. Hun rapporterer ikke dersom jeg sier jeg har rusa meg. Jeg føler jeg har fått den hjelpa jeg treng. Hu finner ut det jeg spør om. Det er ikke sånn at du må vente til neste uke, hu gjør det med en gang. Jeg var "shitface" da jeg var ute, men ho tok kontakt. Av og til jeg som tok kontakt, men mest henne. Hun følger opp. Tar ikke jeg kontakt, så tar hun kontakt.

Både innsattes og NAV-prosjektmedarbeidernes utsagn synliggjør betydningen av tett og god oppfølging, og at denne også foregår over tid. Viktigheten av tett oppfølging i arbeid med personer med store og komplekse problemer som de innsatte her har, er også tydelig dokumentert flere andre steder og for eksempel i Ingeborg Helgelands longitudinelle studier av unge med atferdsvansker (Helgeland 2007).

Komplekse problemer krever koordinering

Følgende kommentarer fra innsatte viser noe av kompleksiteten i bistanden som gis, og i tillegg hvordan NAV i fengsel ved å gjøre ting sammen med den innsatte bidrar til å hjelpe den innsatte med selv å kunne forholde seg konstruktivt til offentlige og andre instanser:

<NAV-prosjektmedarbeideren> engasjerer seg for å hjelpe, hjelper til med alt, bolig, jobb, institusjon, subutex, lar-behandling, klespenger, til å få ringe familie. Leilighet har <NAV-prosjektmedarbeideren> også hjulpet til med. Jeg har kontakt med <NAV-prosjektmedarbeideren> hver uke, gjerne flere ganger i uka. Jeg blir kalt opp, eller jeg spør etter henne. Nå har det blitt en vane, ikke bare for å få hjelp, men også bare for å snakke sammen. <NAV-prosjektmedarbeideren> er behjelpelig med det meste. Har fått hjelp med søknader, til å avholde ansvarsgruppemøter. Har fått hjelp til å ringe rundt til kreditorer. Jeg har ringt selv for å fryse opplegget. Jeg har ikke økonomi.

Jeg tilhører et annet NAV-kontor, men jeg har ikke så mye kontakt med dem nå. Snakker med ruskonsulenten min der, men det er mye styr å få dem til å komme hit. Så jeg bruker NAV i fengsel. De har kontakt med alle innen rusomsorgen, men det er jeg som ringer. Vi forbereder oss litt, jeg er ikke så flink på å snakke med sånne offentlige folk. Jeg har blitt bedre. Det er jeg som ringer. Jeg presenterer meg. Jeg får ringe selv, til advokat og alt mulig. Hun sitter like ved. Jeg kviskrer til henne, mimer til henne, og så svarer hun tilbake slik at jeg vet hva jeg skal si. Jeg får det til nå, jeg har blitt bedre.

Vi begynte å jobbe i januar og jeg hadde løslatelse i juni. Fikk jobba med omskolering, og AAP. Hadde studert på universitetet på åpen soning. Etter endt soning fikk jeg gå over på AAP og fortsette studiene. Da fikk jeg først kontakt med <NAV-prosjektmedarbeideren>, hun møtte meg på frigangen, hjalp meg med yrkesskade, opp mot fastlege og opp mot NAV for å få AAP og kunne fortsette å studere.

Den innsatte som siteres under synliggjør behovet for samordning av ulike typer bistand. Han forteller om vanskene med å komme i kontakt med ulike instanser, og at han har erfart det som

svært godt og nyttig å slippe å forholde seg til alle disse instansene, men i stedet kunne forholde seg til en person; NAV i fengsel:

<NAV-prosjektmedarbeideren> har hjulpet meg med det økonomiske ved å få på plass arbeidsavklaringspenger. Nå i det seinere med rusbehandling, hjulpet meg til å få ruskonsulent, søking av LAR og behandlingsplass. Jeg føler at <NAV-prosjektmedarbeideren> er den viktigste i ansvarsgruppa mi. Vi har også hatt kontakt når jeg har vært ute.

Når jeg plutselig har sluppet ut av fengsel og varetekt, så har jeg måttet ordne det økonomiske med sosialhjelp og arbeidsavklaringspenger for å starte opp igjen. Jeg har problemer med å gå på NAV, jeg. Blir aggressiv. Det har vært mye tull. Jeg orker ikke å forklare hele historien min hver gang til en ny person. Jeg har hatt kontakt med <NAV-prosjektmedarbeideren>, ringer dit, så ordnes det praktiske.

Å komme i kontakt med og utløse bistand fra NAV i hjemkommune

NAV i fengsel legger vekt på at den innsatte blir anerkjent av samtlige samarbeidspartnere og at de anerkjenner hverandre i arbeidet med den innsatte. En sentral samarbeidspart er NAV i hjemkommunen. Mange av de innsatte vi har intervjuet forteller om problemer knyttet til det å komme i kontakt med NAV i hjemkommunen, og at NAV i fengsel har hjulpet dem med dette. Dette fortalte en innsatt som snart skulle løslates:

NAV-veilederen i hjemkommunen hadde lovet meg ting i over fire måneder, men en uke før jeg skulle ut, var ingenting gjort. Han hadde lovet meg å ha et møte her på fengselet seks uker før jeg skulle ut. En måned før jeg skulle ut tok jeg kontakt med NAV i fengsel og fortalte dette og at han hadde lovet meg alt sammen, bosted, sosialhjelp og praksisplass eller jobb. Så prøvde vi å ta kontakt med NAV i hjemkommunen, men da var veilederen sykemeldt. Endelig i for noen dager siden så fikk <NAV-prosjektmedarbeideren> kontakt med min veileder og da sa han at han skulle behandle hele søknaden nå, både om livsopphold, transportmidler og praksisplass. At NAV godkjenner alt, at jeg får meg et tiltak og penger fra fredag når jeg kommer ut, det må være det beste som har hendt. I går var <NAV-prosjektmedarbeideren> veldig frustrert, jeg var frustrert når vi ringte til NAV på morgenen og de ikke hadde gjort noen ting, vi forsto ingenting, for jeg skulle jo ut om noen få dager. Så i går så sa NAV veilederen her i fengsel at hvis vi ikke får noe informasjon i dag så ringer vi til fylkesmannen og klager. Så tenkte jeg ok, det er bra. Men så, sent på ettermiddagen, hadde han plutselig ringt tilbake og da var jeg inne hos NAV igjen. Først fikk jeg dårlige nyheter og så fikk jeg bedre nyheter. (Innsatt som snart skal løslates)

Uten NAV her tror jeg ikke jeg hadde fått hjelp til noen ting. NAV er her i fengselet, NAV hjelper deg med å kontakte NAV utenfra og NAV her ser til at ting blir gjort. Om det ikke hadde vært NAV og bare sånne betjenter, så har ikke betjenter tid til bare å konsentrere seg om sånt som bosted og se til at NAV ute gjør alt rett. Så jeg tror at om ikke NAV hadde vært her, så hadde halvparten gått ut fra fengsel hjemløs. Alle her i fengsel stresser hver dag for å komme seg til NAV, fordi NAV her kan hjelpe dem å kontakte NAV ute.

NAV i fengselet i de ulike lokalprosjektene tar kontakt med hjemkommunene så tidlig som mulig for å få hjemkommunene med i å ta ansvar for oppfølgingen. Måten dette gjøres på varierer fordi kommunene er ulike. Det er derfor ikke utviklet noen enhetlig mal for dette arbeidet i flertallet av lokalprosjektene. Noen ganger vet heller ikke de innsatte hvor de skal bosette seg etter løslatelse, og det kan dermed være uklart hvilket NAV-kontor som skal involveres. I mange tilfeller må flere NAV-kontor involveres, slik en innsatt forteller:

<NAV-prosjektmedarbeideren> har tatt mange telefoner. I dag holder hun i alle tråder. Det er tre NAV-kontor jeg må forholde meg til, det hadde jeg aldri klart, og det skjønte hun. Det ene NAV er der jeg bodde (var registrert) da jeg ble innsatt. Dermed har det kontoret et ansvar så lenge jeg sitter inne for denne dommen. Jeg har imens flytta sammen med kona og er med i et prosjekt der. Dermed er dette kontoret inne i bildet. I tillegg er det kontoret i fengselskommunen. <NAV i fengsel> holder kontakten med alle disse, og har alle fullmakter. Mange ganger har jeg måttet vente på svar og vente på å komme videre. Jeg har ADHD og er ikke spesielt tålmodig. Det har vært tøft. Jeg har snakka med <NAV-prosjektmedarbeideren> underveis.

NAV i hjemkommunen kontaktes for å etablere samarbeid og få informasjon, man har kontakt gjennom telefon og e-post. NAV-prosjektmedarbeidere er ofte med på overføringsmøter med NAV i hjemkommunen tett opptil løslatelsestidspunktet, men "prioriterer å reise på slike møter når det er svake innsatte det gjelder". På disse møtene deltar først og fremst veileder ved det lokale NAV og personen selv. Av og til er andre med, for eksempel ruskonsulent eller familie, forteller NAV-prosjektmedarbeideren i et av lokalprosjektene. En viktig oppgave for NAV i fengsel er å sørge for at viktig informasjon kommer fram, ikke minst fordi mange av de innsatte har et anstrengt forhold til sitt eget NAV-kontor og derfor er tilbakeholdne med å gi informasjon.

Arbeidsrettet oppfølging: Koordinering

Arbeidsrettet oppfølging for denne målgruppen er mer enn arbeidsevnevurderinger og vurdering av bistandsbehov. De innsattes sammensatte problemer krever en god koordinering av ulike typer bistand for å kunne nyttiggjøre seg arbeidsrettete tiltak. Mange trenger hjelp til å håndtere rusrelaterte problemer, helseproblemer og de trenger et egnet sted å bo. En av de innsatte forteller hva som måtte til for å kunne delta på kvalifiseringsprogrammet etter løslatelsen og på hvilken måte NAV-prosjektmedarbeideren bisto vedkommende:

Det første jeg trengte var penger til å rydde opp i noen økonomiske forhold, med å få tatt noen telefoner, for da begynte jeg å få inkassobrev. Jeg fikk låne pc-en til <NAV-prosjektmedarbeideren>. Hun har mye raskere linje, så jeg satt der og meldte meg opp til eksamen på maskinen hennes. Jeg gikk ut av fengslet med kvalifiseringsprogrammet ferdig. Og så fikk jeg penger til å få kjøpt brukt kjøleskap og vaskemaskin. Det fungerte veldig bra. Bolig fikk jeg gjennom boligkontoret, det var også noe <NAV-prosjektmedarbeideren> hjalp til med. Hun tok kontakt med boligkontoret og hadde et møte med saksbehandleren som lovet at han skulle fikse meg en leilighet.

NAV i fengsel hjelper ikke bare innsatte med å komme i kontakt med NAV i hjemkommunen; noen ganger må de også sørge for at NAV i hjemkommunen bidrar til det den innsatte trenger for å kunne gjennomføre et arbeidsmarkedstiltak. En innsatt forteller:

Jeg fant ut at jeg trengte NAV da jeg fikk godkjent frigang. Jeg får 59 kr dagen av fengselet og det koster 90 kr dagen å kjøre buss til arbeidsstedet. Månedskort koster 700 kr. Den dagen jeg gikk på NAV for å si at jeg kan kanskje få frigang, men jeg har ikke penger til det, kan dere hjelpe meg. Så sier de: Selvfølgelig! Og så ringte hun til min hjemkommune, for jeg hører til NAV kontor der. Og jeg satt der og så ringte hun og så sa hun at jeg var her og sånne ting og hva jeg søkte om. Og så forsto jeg at den i andre enden sier: ja, men det har vi aldri vært bort i og nei, det kan ikke vi svare på og nei, det trur vi ikke. Og da bare hørte jeg at hun her si at 'ja, da skal du ha skjema det og det og du skal du gjøre sånn, og det har hun krav på.' Og da tenkte jeg, å takk og pris! Vet du hva, da bare kjente jeg at det hadde jeg aldri klart! Og da kjente jeg, ja, jeg overlater hele livet mitt til deg, det gjør jeg med glede. Og disse jobber jo med sånt hele tida. Det er det som er så trygt. Og derfor har jeg ingen problemer, jeg er veldig, veldig trygg på at de skal hjelpe meg når jeg skal ut.

Jeg håper at jeg får fortsette på praksisplassen. Jeg vil helst ha lærlingejobb, for jeg vil helst ha fagbrevet, men da er det klart, da må det økonomiske inn i bildet. Det har jeg ikke tenkt på enda. Så jeg må jeg skaffe meg et sted å bo. Jeg skal spørre <NAV-prosjektmedarbeideren> om de kan hjelpe meg. Og det vet jeg at de gjør. For de er jo så flinke, de hjelper alle som trenger det her inne."

Ved overgangen til løslatelse er det også mye som skal ordnes rundt de innsatte slik følgende eksempel gir et bilde av:

<NAV-prosjektmedarbeideren> ordna kvalifiseringspakke til da jeg kom ut. Fikk kommunal leilighet, hvilket ikke er lett her i byen. Hu ordna ansvarsgruppe slik at jeg hadde det klart da jeg kom ut. Hu fulgte meg ut porten og enda lengre. Det var mye praktisk som ble ordna, jeg hadde ikke ID, ikke pass, ingenting. Jeg hadde behov for alt, livsopphold, plass og bo, noe å gjøre. Jeg jobba i fengselet og ville fortsette med det. Vi begynte å jobbe med å få leilighet, og KVP-pakka. Nå er jeg på noe anna. Arbeid i skjerma bedrift. Og så går jeg to dager i skole, jeg begynte på skole i fengselet som jeg trivdes veldig godt med. Og læreren der fortalte at jeg kunne fortsette etter at jeg kom ut. Det ville jeg gjerne. I tillegg til at jeg søker jobb på ei bedrift jeg vet fungere. Jeg har ADHD og er ikke spesielt tålmodig. Mange ganger har jeg måttet vente på svar og vente på å komme videre. Det har vært tøft. Jeg har snakka med <NAV-prosjektmedarbeideren> underveis. Det har sikkert betydd en del.

Arbeidsrettet oppfølging – hjelp til å finne jobb

En innsatt som på intervju tidspunkt var inne til soning for andre gang forteller hvor viktig det har vært å ha en jobb etter løslatelsen:

Da jeg ble løslatt etter den første dommen ble jeg gående og vente på å komme i jobb. Det gikk ett år før jeg fikk en jobb. Jeg ville ha jobb den gangen også da jeg ble løslatt, men de mente at jeg måtte vente litt, få ordna hus og møbler, måtte ta det litt med ro, og jeg hørte på dem. Jeg jobba jo hver dag da jeg var i fengselet og det ville jeg gjerne fortsette med da jeg kom ut. Fortsette med å stå opp tidlig, være i arbeid. Men jeg gjorde som de foreslo og ble da gående ledig og begynte å ruse meg igjen etter hvert.

Så da jeg ble satt inn på nytt var jeg helt klar på at denne gangen skal jeg ha arbeid å gå til direkte ved løslatelse. Og jeg visste om et sted som fungerer. Så når jeg ble løslatt begynte jeg der dagen etter, og fortsatte også på skole to dager i uka. Så det har funka bra. Det er litt travelt for meg, men jeg får bare ta det som trening.

En annen innsatt gir et bilde av hvordan det å sitte i fengsel kan kombineres med arbeid i ordinært arbeidsliv. Hans beskrivelse gir også et bilde av hvilke utfordringer som kan oppstå når en innsatt skal inn i en ordinær virksomhet, samt hvordan skepsisen fra de andre ansatte kan møtes:

Skole har vært uaktuelt for meg. Jeg har ADHD og konsentrasjonsvansker. Jeg har hatt tilbudet, men det var uaktuelt. Jeg er nå i jobb på dagtid og så i fengsel på kveldstid. Jeg har en del plager som jeg har dratt på meg etter et langt rusliv, men vi fant noe kunne jeg klare å håndtere. Vi fant et lokalt firma og henvendte oss. De hadde ikke hatt folk fra fengsel før, og måtte tenke litt. Etter ferien fikk vi positivt svar og avtalte oppstartsdato. Det var en betingelse. Jeg måtte fortelle åpent hvem jeg var. Det gjorde jeg. Det var tøft nok. Det var 30 mann der. Jeg sa at de ikke trengte å være redde for lommebøkene sine. Det var ikke den type kriminalitet jeg hadde bedrevet. Jeg hadde solgt stoff, ikke stjålet. Det gikk greit. Jeg tror jeg tok brodden av mye krokhvisking. Nå er jeg i arbeidspraksis der, får individstønad. Skal over på lønnstilskudd etter hvert, og får fast jobb fra januar 2013. Jeg får fremdeles oppfølging fra Arbeid med bistand (AB), og også fra sjefen min på jobben. Jeg kan fort bli frustrert, og tar mye av dette med AB og sjefen. Det er greit, da får jeg den oppfølginga jeg trenger. Det er opp til meg hvor mye oppfølging jeg skal få.

En annen innsatt forteller hvordan NAV-prosjektmedarbeider har samarbeidet med NAV i hjembyen om en innsatt for å få KVP og praksisplass:

<NAV-prosjektmedarbeideren> har hjulpet meg med hvordan jeg skal klare meg på utsida, at jeg ikke ble sittende uten en plass å bo, at jeg skulle finne en jobb. Hun hjalp meg å komme med i KVP. Hun har hjulpet med å få til møter og gjennomføre interesseltest.

Jeg hadde ikke jobb da jeg kom ut, men jeg fant en ganske fort. <NAV-prosjektmedarbeideren> hjalp til med å få til et møte med NAV kontor, Oppfølgingstjenesten og henne like etter at jeg var løslatt. Jeg ønska ikke å jobbe alle dager, så vi la opp til jobb 3 ganger i uka og trening 2 ganger i uka. Jeg fikk jobb på en blomsterbutikk.

Jeg har kunnet stole på <NAV-prosjektmedarbeideren>, jeg likte at hun hadde kontroll – det var bra for meg. Hun hjalp meg når jeg følte at ting ble feil. Jeg tror hun har hjulpet til at min tid på

utsida har blitt bedre. Ting jeg har gjort har gjort meg deprimert, og det er da mye bedre å ha noe å gjøre enn å sitte hjemme i sofaen. Og jeg fikk jobb raskt etter løslatelse.

Arbeidsrettet oppfølging etter løslatelse

Flere NAV-prosjektmedarbeidere gir uttrykk for at samarbeid med NAV i hjemkommunene er en utfordring. Det gjøres mye arbeid overfor NAV hjemkommunene, men likevel ender NAV i fengsel ofte med å ha kontakt med de innsatte også lenge etter at de er sluppet fri. Formelt sett skal ikke oppfølgingen etter løslatelse gjøres av NAV i fengsel, men det er åpenbart utfordringer knyttet til det å få hjemkommunen på banen. Antakelig er noe av grunnen til dette at NAV i fengsel arbeider så tett med de innsatte. Når de senere løslates og trenger bistand, er det lettere for dem å kontakte NAV i fengsel enn nye instanser. Noen av NAV-prosjektmedarbeiderne i fengsel tror mye av utfordringene dreier seg om metodekunnskap på det lokale NAV-kontoret og at det også handler om vilje og prioritering fra ledelseshold. Der NAV i hjemkommunen engasjerer seg og tar del i arbeidet blir det ikke så mange henvendelser til NAV i fengsel. Men i flere saker erfarer man at NAV i hjemkommunen ikke følger opp i samme grad som NAV i fengsel.

To eksempler som ble fortalt av en NAV-prosjektmedarbeider:

En person har gjennom NAV fått arbeidspraksis mange ganger – ut og kviste løyper. NAV-kontorets erfaring er 'han har jeg snakket med ti ganger, han møter ikke'. Jeg snakker med ham. Han vil bli rørlegger. Jeg får tak i bedrift, han får tilbud om å dra på arbeidsutprøving. Dersom han skikker seg kan han få fast jobb. Men neste gang sender NAV-kontoret han likevel til det samme som før. Det går dårlig igjen. Jeg må ut og hente han.

En person jeg søker inn til utprøving på arbeidsmarkedsbedrift får beskjed om at det ikke er plass. Jeg ringer bedriften, de sier de har ledig plass. Jeg ringer NAV-lokal. De sier at det ikke er ledig i forhold til deres lister. Enkelte kommuner er veldig pressa. Men de har ikke lov å si nei.

Problemer som krever oppfølging etter løslatelse kan dreie seg om flere forhold. En av de innsatte forteller om at <NAV-prosjektmedarbeider> stilte opp med penger i en nødsituasjon:

Jeg ble sluppet fri på lille julaften og pengene skulle ligge klare til meg, men det gjorde de ikke. Løslatelsen kom ikke uventet, men systemet fungerer ikke. Da ringte jeg <NAV-prosjektmedarbeideren> som kom med pengene i handa til meg. Jeg signerte på panseret på bilen.

Innholdet i oppfølginga etter løslatelse varierer avhengig av hvem det dreier seg om. NAV i fengsel prioriterer å følge opp i forhold til det som ikke fungerer, særlig når den løslatte ikke får utløst rettighetene sine. Oppfølgingen kan rettes mot den løslatte, mot relevante instanser i hjemkommunen, eller i forhold til arbeidsmarkedstiltak. I et tilfelle ble det laget utkast til IP med forslag til møteagenda som den løslatte tok med seg. Det ble også sent til involverte instanser, men ingenting skjedde. I dette tilfellet tok NAV i fengsel affære over telefon for å få fortgang og for å få på plass lokalt ansvar.

4.4 Overgangsmetodikk

Overgangsmetodikk handler i høy grad om samarbeid og koordinering, ikke bare mellom NAV i fengsel og de innsattes hjemkommuner, men også mellom NAV i fengsel og aktører i kriminalomsorgen og fengslenes såkalte importtjenester. (jf kapittel 0). I det følgende skal vi rette oppmerksomheten mot ansvars- og oppgavefordelingen mellom NAV i fengsel og hjemkommunen, som har vært tilbakeføringsprosjektets primære mål og som peker seg ut som den delen av arbeidet med de innsatte som skaper de største utfordringer. Utfordringen er at NAV i fengsel mangler kontroll over hva som skjer i NAV i hjemkommunen ved løslatelse – og dermed er det å etablere en oppfølgingsforpliktelse i hjemkommunen en krevende oppgave. I en sluttrapport heter det:

Modellene for ansvars- og oppgavefordelingen (...) er ikke statiske og vi kan ikke følge disse slavisk grunnet at kommunene er organisert forskjellig. I tillegg har vi erfart å møte ulike typer samarbeidspartnere som vi opplever har ulike grunnholdning (menneskesyn) overfor de innsatte. Vi må hele veien være kreative. AI (Appreciative inquiry) benyttes aktivt i jobbing i det tverretatlige samarbeidet for å vekke engasjement og handlingskompetanse hos samarbeidspartnere så som hjemkommune, kriminalomsorg og eventuelt andre samarbeidspartnere vi har utviklet i prosjektperioden.

I det langsiktige arbeidet med overgang til hjemkommunen for en innsatt, benytter NAV i fengsel blant annet såkalte aktivitetsplaner, som i likhet med behovs- og arbeidsevnevurderinger skal utføres/lages i samråd med NAV-kontoret i hjemkommunen. Disse ser ut til å følge nokså rutinemessig av så vel behovsvurdering/arbeidsevnevurdering, egenevaluering og anvendt samtalemetodikk. Det er også noe bruk av Individuell Plan (IP) som verktøy, men dette har NAV-prosjektmedarbeiderne ulike oppfatninger om, og det varierer hvor mye de vektlegger Individuell plan. Her er kommentarer fra noen NAV-prosjektmedarbeidere om bruk av IP:

- *Jeg vet ikke helt hvor aktivt de innsatte bruker IP, men det er mye fokus på hvordan planen kan brukes.*
- *IP brukes mye. Det er vi som påbegynner planen og prosjektet har utarbeidet en egen mal for dette. Deltakerne får kopi av sin IP og kan bruke dem i møte med ulike instanser.*
- *Vi har ikke myndighet til å lage IP. I behandling får de kanskje en IP. Da kan vår handlingsplan gå inn i denne. Den innbefatter hva som skal gjøres, mål under soning og etter.*
- *Det hender at sosialkonsulentene tar initiativ til det, men det er sjelden. Det er få innsatte som har IP. De fleste kommuner vil ikke ha IP.*

De fleste av våre informanter blant de innsatte gir uttrykk for at de har lite kunnskap om IP, noe som også ser ut til å skyldes at de ofte må forholde seg til ulike typer planer, både i NAV og Kriminalomsorgen som lett kan forveksles: "framtidsplan", "aktivitetsplan", "soningsplan" og "Individuell plan".¹⁴

¹⁴ Se begrepsforklaringene foran i rapporten.

Ansvarsgruppemodellen er mye brukt i overgangsarbeidet. I de tilfellene innsatte allerede har ansvarsgrupper, innhenter NAV-prosjektmedarbeideren informasjon om hvem som er med og prøver å reetablere den aktuelle ansvarsgruppa. Når den innsatte ikke har ansvarsgruppe, prøver NAV-prosjektmedarbeideren å etablere en. Erfaringene med ansvarsgruppe varierer; noen opplever å ha hatt liten nytte av det, men de fleste er av den oppfatning at det er en fordel med ansvarsgruppe.

Erfaringen i lokalprosjektene er at ansvarsgrupper er et viktig redskap for koordinering og parallell bistand for de som har sammensatte bistandsbehov. Tjenester den innsatte har behov for ofte er fragmenterte, og det er stort behov for orden og oversikt for den innsatte. Gode ansvarsgrupper består av folk med handlingskompetanse og myndighet. Internt i fengselet kan det være møter med arbeidsdrift, verksmester og den innsatte. Ofte omtales dette som samarbeidsmøter. Forskjellen kan være at en innsatt alltid er med i ansvarsgruppemøter, men ikke alltid i samarbeidsmøter.

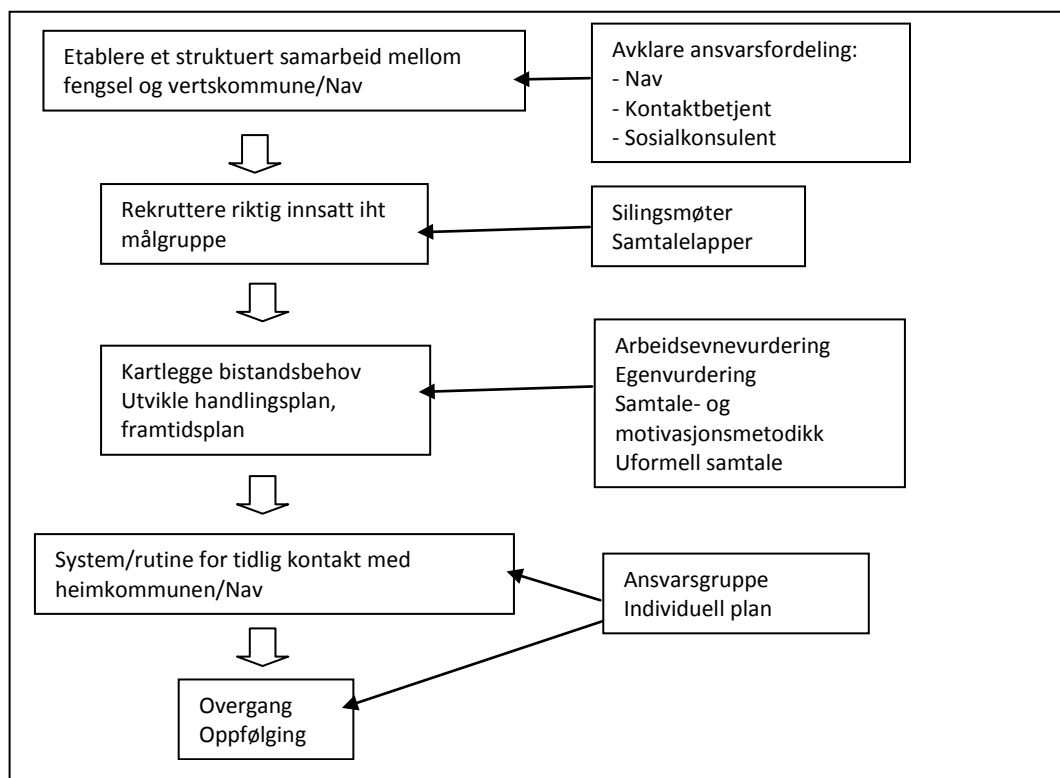
Man legger vekt på å ha med de aktørene som er nærmest brukeren i ansvarsgruppene, for eksempel Nav når det gjelder penger og ytelser, kontaktperson i kommunen, ruskonsulent, psykisk helsevern, fastlege, boligkonsulent, pårørende. Ofte går noen aktører inn og ut av ansvarsgruppene, avhengig av hvor sentrale de er for den enkelte til enhver tid. Politiet kan være med når det er hensiktsmessig. Kontaktbetjenter er med i ansvarsgruppe så lenge den det gjelder fortsatt soner. Fastlegene har tradisjonelt vært vanskelig å få med, men noen rapporterer at det er blitt lettere: "Det er litt varierende. De kommer til fengselet, men det kan være litt ventetid, ofte fire uker", forteller en prosjektmedarbeider. (Mer om ansvarsgrupper og IP i kapittel 6.2.)

4.5 Modell og arbeidsprosess

Kort oppsummert kan vi si at hvilke metodiske tilnærminger som er tatt i bruk i lokalprosjektene har vært valgt ut i fra den enkelte innsattes situasjon. Vi kan oppsummere at de sentrale metodene i NAV i fengselets arbeid med innsatte bærer preg av:

- *God tilgjengelighet*
- *Helhetlig tilnærming basert på HPMT, med særlig vektlegging av LØFT, MI og AI*
- *At man gir den innsatte tydelig, konkret og rask respons*
- *Man må være engasjert og like å jobbe med denne målgruppa*

NAV i fengsels tilnærminger til overgangen fra fengsel til hjemkommune kan beskrives som variasjoner over følgende modell:



Modellen for NAV i fengsels arbeid kan mer detaljert deles inn i følgende trinnvise oppfølgingsprosess:

1. *Rekruttering*
2. *Første kartlegging av hjelpebehov*
3. *Etablering av samarbeid*
4. *Grundigere kartlegging av hjelpebehov*
5. *Utarbeiding av handlingsplan*
6. *Iverksetting av handlingsplan*
7. *Løslatelse eller overføring til annet fengsel*
8. *Re-innsettelse*

Vi vil i det følgende kort beskrive innholdet i hvert av disse elementene. Selv om de ulike lokalprosjektene har mange fellestrekk i hvordan de arbeider med de innsatte, vil det også være forskjeller i hvordan dette gjøres lokalprosjektene imellom. Innholdet vil variere også fra sak til sak innenfor et og samme lokalprosjekt.

Rekruttering

NAV i fengsel arbeider ikke med alle innsatte, men med de med bistandsbehov. Hvordan aktuelle innsatte kommer i kontakt med NAV i fengsel foregår på ulike måter. I løpet av prosjektperioden har alle prosjektene brukt de fleste av disse måtene å rekruttere aktuelle deltakere blant de innsatte på:

- Oppsøkende virksomhet, uformell prat – NAV-prosjektmedarbeidere går rundt i fengselet og har uformelle samtaler med de innsatte.
- NAV-prosjektmedarbeidere deltar og presenterer seg i ulike daglige møter, ukentlige interne samarbeidsmøter og ukentlige "ny-innsattmøter"
- Utsilingsmøter, for eksempel ved at kontaktbetjenter tar en første kartlegging med en inkomstsamtale etter en bestemt mal. Informasjonen legges i den enkeltes innsattemappe som så gjennomgås sammen med NAV fengsel i ukentlige planmøter. I noen tilfeller har NAV-prosjektmedarbeidere deltatt selv på utsilingsmøtene.
- Innsatte tar selv kontakt via samtalemeldinger ("samtalelapper") og servicetorg. Ved samtalemelding skriver innsatte hvem de vil snakke med og leverer til kontaktbetjent, i en postkasse eller på vaktrommet. Meldingen formidles videre til de NAV i fengsel, som deretter tar kontakt.
- Ved at eksterne og interne samarbeidsparter (for eksempel lokale NAV-kontorer, kommunen, arbeidsdrift, skole, kontaktbetjent, sosialrådgiver) tar kontakt med NAV i fengsel på vegne av innsatte.

Kartlegging av bistandsbehov

Ved første samtale med aktuelle innsatte avklares bistandsbehov ("bestilling") samtidig som man kartlegger fakta som for eksempel når vedkommende er født, ved hvilket tidspunkt 2/3-soning nås. Andre sentrale punkt for kartlegging er:

- Kontaktpersoner i internt og eksternt hjelpeapparat
- Inntektsforhold
- Boligsituasjon
- Gjeld og utgifter
- Helsesituasjon
- Arbeid og aktivitet
- Familie og nettverk

Basert på denne informasjonen planlegger NAV-prosjektmedarbeideren ulike løp, gjerne i møter med andre relevante aktører i fengselet. Man vurderer hvem som trenger oppfølging. Noen ganger har man trekantsamtaler med den innsatte og for eksempel skoleavdelinga. Noen innsatte forteller sine historier til de ulike aktørene, som bruker tid på å rydde og få faktaoversikt. Eksempelvis leter undervisningsrepresentanten fram tidligere vitnemål for å finne ut hva som er den faktiske situasjonen. Man anvender interessedetester for å finne ut hva som kan være høvelige arbeidsalternativer.

I noen av lokalprosjektene sorteres de innsatte i tre kategorier basert på det som kommer fram av bistandsbehov i kartleggingssamtalen: 1) Behov for informasjon og veiledning, 2) Større hjelpebehov, med etablert hjelpeapparat, 3) Større hjelpebehov, men uten etablert hjelpeapparat.

Den første kategorien av innsatte avsluttes i disse lokalprosjektene etter at ønsket informasjon og veiledning er gitt. For kategoriene 2 og 3 avklares med den innsatte hvilken hjelp som kan forventes

og hva NAV i fengsel ikke kan hjelpe med. I tillegg innhentes samtykke og tilbakeføringskoordinator informeres.

Eablering av samarbeid

For de innsatte som har behov for det, (re)etableres det kontakt med den innsattes hjelpeapparat og eksterne og interne kontaktpersoner. I samarbeidsmøter, gjerne trekantmøter mellom kontaktbetjent, NAV-prosjektmedarbeideren og den innsatte (og eventuelt andre aktuelle) avklares roller og oppgavefordeling. Deretter etableres i noen tilfeller ansvarsgruppe, eventuelt kobles allerede etablerte ansvarsgrupper på.

Grundigere kartlegging over tid

På grunnlag av opplysninger som den innsatte selv gir i samtaler med NAV i fengsel og opplysninger om vedkommende i NAVs datasystem, oppnås en grundigere kjennskap til den innsatte og kartlegging fortsetter slik over tid. Noen ganger utarbeides eller oppdateres behovsvurdering, egenvurdering eller arbeidsevnevurdering. I forbindelse med kartleggingen innhentes det også nødvendige opplysninger fra eventuelle tidligere kartlegginger, som tidligere tiltaksdeltakelse i NAV og øvrig hjelpeapparat. Disse evalueres med den innsatte, noe som er viktig i motiveringsarbeidet.

Utarbeiding av aktivitetsplan

Dersom den innsatte selv ønsker det, utarbeider NAV-prosjektmedarbeideren en aktivitetsplan under og etter soning, eventuelt i samarbeid med NAV-kontor i hjemkommunen, ansvarsgruppe og kanskje kontaktbetjent. I noen av prosjektene får tilbakeføringskoordinator og eventuelt kontaktbetjent kopi av utarbeidet plan. Planen kan videreføres som del av en Individuell plan. Søknad om å få vedtakshjemlet Individuell plan kan fremmes til hjemkommunen.

I utarbeidet aktivitetsplan fremgår det tydelig hvem som har ansvar for å bistå innsatte i forhold til de ulike tiltakene, særlig hva som er ansvar og oppgavene til NAV i fengsel, den enkelte innsatte og kontaktbetjenten.

Iverksetting av aktivitetsplan

Når den innsattes aktivitetsplan er utarbeidet, iverksettes planlagte tiltak under soning, for eksempel:

- Innsøking til tiltak via hjemkommune
- Henvisning til behandling via hjemkommune, lege
- Søke kommunal bolig, eventuelt bistand til å finne bolig på det private markedet.
- Råd og veiledning knyttet til økonomi og gjeld, henvisning til gjeldsrådgiver i hjemkommune
- Bistand til etablering av nettverk.
- Koordinering av hjelpeapparatet

Løslatelse og overføring nytt fengsel

Nav i fengsel prøver å starte samarbeidet med den innsatte i god tid før løslatelse. Men erfaringen er at man ofte har svært kort tid til å jobbe med de innsatte grunnet kort soningstid. I noen tilfeller kan også innsatte bli løslatt tidligere enn opprinnelig løslatelsestidspunkt, eller den innsatte kan bli overført til annet fengsel. Ved løslatelse bistår NAV i fengsel etter behov. NAV-prosjektmedarbeidere deltar noen ganger på overføringsmøter og har også samtaler med aktuelle samarbeidspartnere i nytt fengsel.

Der det er nødvendig bistår den innsatte også etter løslatelse i videre samarbeid med nytt NAV-kontor og øvrig hjelpeapparat, tiltaksarrangører og lignende. Dette kan innebære:

- Overføringsmøte med lokalt NAV-kontor.
- Deltakelse i ansvarsgruppemøte.
- Møter og oppfølging med tiltaksarrangører.

Re-innsettelse

Dersom innsatte har hatt et samarbeid med NAV i fengsel tidligere, gjenopptas dette dersom kontakten ikke har vedvart under løslatelsestiden, og dersom den innsatte ønsker det. Tidligere utarbeidet aktivitetsplan revideres i så fall sammen med den re-innsatte, for eksempel i forhold til følgende spørsmål:

- Hva er fortsatt aktuelt?
- Hva kan videreføres under soning?
- Hvorfor fungerte ikke planen?
- Hva er viktige verktøy for videre prosessarbeid i samarbeid med den re-innsatte?

Aktuelle interne og eksterne samarbeidspartnere involveres i arbeidet. Dette kan være instanser som arbeidsdrift, skole, kommune osv (jf kapittel 0).

4.6 Godt forhold til NAV i fengsel

Som vist i dette kapitlet og tidligere i rapporten, framstår det som vanlig at de innsatte har et fra før konfliktfylt og vanskelig forhold til NAV. De som har et dårlig forhold til NAV ute, opplever imidlertid NAV i fengsel på en helt annen måte. En innsatt sier:

Jeg har et anstrengt forhold til NAV-kontoret. De gjør ikke mye for å hjelpe deg, de strekker seg ikke som <NAV-prosjektmedarbeideren> (som også jobber der nå). Situasjonen før soning var håpløs. Var på AAP, men det var satt opp en del trekk så det var ikke mye å leve av. Det var mye rusing. I hjemkommunen var det ikke noe tilbud, ingen som hjalp deg. På fengselet kunne du snakke med <NAV-prosjektmedarbeiderne>, du hadde de rundt deg. Det er mye enklere. Det er ikke så lett for alle å skrive søknad til nav. Jeg fikk bare svar med avslag i et brev. <NAV-

prosjektmedarbeideren> ordna også slik at jeg fikk penger til livsopphold med en gang jeg var løslatt. Jeg hadde også møte med arbeidsgiver og <NAV-prosjektmedarbeideren> før løslatelse.

En innsatt forklarer at hun hadde så dårlig erfaring med NAV i hjemkommunen at hun hadde bestemt seg for ikke å ha kontakt dem. Hun levde da av kriminalitet i flere år. Men om NAV i fengselet sier hun:

NAV i fengselet er radikalt annerledes enn ute. Jeg har erfart at de har jobbet for meg. Og det er ikke det at de syr puter under armene på deg. De tilrettelegger. De starter allerede inne i fengselet. Du må ha rammer, hus og mat, for at du ikke skal falle tilbake (...)

En annen innsatt beskriver sitt forhold til NAV i hjemkommunen slik:

Det er dårlig oppfølging og dårlig saksbehandling. Jeg har nevnt mange ganger at jeg sliter veldig mye med angst, men NAV tilrettelegger ikke for det. Det var ganske begrenset med svært dårlig psykisk helse. Jeg hadde bolig, men ikke jobb og var heller ikke under behandling. Jeg hadde noen utfordringer i forhold til rus.

Som sitatene ovenfor viser, klarer også innsatte som har et anstrengt forhold til hjelpeapparatet fra før, å etablere tillit til NAV i fengsel. Det er rimelig å anta at dette i stor grad skyldes tilgjengeligheten og at bistanden de får treffer i forhold til deres behov, samt at møter med NAV i fengsel skjer under mer ryddige omstendigheter enn møtene ute, hvor rusmisbruk og frustrasjoner kan gjøre brukerne mer aggressive. NAV-prosjektmedarbeiderne i fengsel framstår for de innsatte som tillitsvekkende, lett tilgjengelige, faglig dyktige, kunnskapsrike og serviceorienterte loser, koordinatore og oppfølgere.

4.7 Oppsummering

De innsattes mange problemer krever en mangesidig bistand og god koordinering. Bistanden som gis er rettet mot både praktiske forhold som å låne pc eller ta en telefon, og mer psykisk orienterte forhold som det å støtte den innsatte og bidra til å senke vedkommendes opplevelse av stress og psykisk press. De innsatte har fått bistand til en rekke forhold fra NAV i fengsel. Vanligst er "økonomisk veiledning og rådgivning", "skaffe bolig i hjemkommunen" og "gjenoppta AAP etter løslatelse. Tjenester den innsatte har behov for ofte er fragmenterte, og det er stort behov for orden og oversikt for den innsatte.

Metodene som er benyttet av NAV i fengsel har et klart teoretisk fundament. Alle prosjektene opplyser at de har forholdt seg til det som omtales som "helhetsmodellen i HPMT" som utgangspunkt og som en modell for arbeidet med de innsatte og samarbeidspartnere. Helhetlig, Prinsippstyrt, Metodisk Tilnærming (HPMT) er et fagutviklingsprogram som er utviklet av Arbeids- og velferdsdirektoratet. HPMT inneholder sentrale metoder innenfor helse og sosialfeltet, som "Motivational Interviewing" (MI) og "Appreciative Inquiry" (AI) og Løft (Løsningsfokuset tilnærming). Flere av lokalprosjektene har arbeidet etter en kognitiv tilnærming for endring av tanke og handlingsmønster i kombinasjon med systemarbeid. En siste gjennomgående metodisk referanse

som går igjen i alle prosjektene, er NAVs arbeidsevnevurdering. Arbeidsevnevurderingen er en omfattende og standardisert kartlegging som NAV gjør av brukernes ressurser og hindringer knyttet til arbeid og aktivitet.

Metodekunnskapen er benyttet både i rekruttering, kontaktetablering, relasjonsbygging og tett individuell oppfølging av de innsatte og samarbeidspartnere. NAV i fengsel har vært lett tilgjengelige for både innsatte og samarbeidspartnere. NAV i fengsel har selv aktivt oppsøkt innsatte og samarbeidsparter, og også aktivt presset på for å få fortgang i arbeidet. I fengslene som har deltatt i forsøket har dette medført en klar bedring av bistand og hjelp med formål om en mer vellykket overgang til frihet etter soning. NAV i fengsel har lyktes svært godt med å etablere tillit og bygge gode relasjoner til de innsatte og samarbeidspartnere.

De fleste som henvender seg til NAV-prosjektmedarbeiderne i fengsel har store og sammensatte problemer og utfordringer på ulike områder. Det å ikke ha en jobb å gå til etter løslatelse, er bare ett av mange problemer, og det å kunne få seg en jobb, er som oftest avhengig av at også disse andre problemene blir løst. Arbeidsrettet oppfølging for denne målgruppen krever en helhetlig tilnærming,

NAV prosjektmedarbeiderne hjelper den innsatte til selv å kunne forholde seg konstruktivt til offentlige og andre instanser. De framstår som tilretteleggere og kompetente losere for de innsatte. De er koordinatorene som setter den innsatte i kontakt med og involverer instanser som NAV-kontor, behandlingsinstanser for rus eller psykisk uhelse, fastleger, boligkontor, skoler, arbeidsgivere og flere, når det er nødvendig. Mye av arbeidet er rettet mot hjemkommunene for å sikre god overgang fra fengsel til frihet med nødvendig oppfølging lokalt. I dette arbeidet er IP, ansvarsgrupper, overføringsmøter i tillegg til kontakt gjennom telefon- og e-post viktige elementer. Erfaringen i lokalprosjektene er at ansvarsgrupper er et viktig redskap for koordinering og parallell bistand for de som har sammensatte bistandsbehov. Gode ansvarsgrupper består av folk med handlingskompetanse og beslutningsmyndighet.

Et viktig poeng med ansvarsgruppemodellen er at den innsatte selv er med, og at man derigjennom kan sikre at involverte aktører hele tiden befinner seg på den innsattes nivå, ikke minst med tanke på utvikling av handlingsplaner med realistiske mål og forventninger. Den faglige basisen i HPMT, og særlig AI og MI, ser ut til å understøtte dette og flere prosjektmedarbeidere trekker fram betydningen av å veilede på en måte som den innsatte er med på og bruk av egenvurdering som et viktig motivasjonsredskap i dette arbeidet.

Vi kan oppsummere at de sentrale metodene i NAV i fengselets arbeid med innsatte bærer preg av:

- *God tilgjengelighet*
- *Helhetlig tilnærming basert på HPMT, med særlig vektlegging av LØFT, MI og AI*
- *At man gir den innsatte tydelig, konkret og rask respons*
- *Man må være engasjert og like å jobbe med denne målgruppa*

Modellen for NAV i fengsels arbeid kan mer detaljert deles inn i følgende trinnvise oppfølgingsprosess:

1. Rekruttering

2. *Første kartlegging av hjelpebehov*
3. *Etablering av samarbeid*
4. *Grundigere kartlegging av hjelpebehov*
5. *Utarbeiding av aktivitetsplan*
6. *Iverksetting av aktivitetsplan*
7. *Løslatelse eller overføring til annet fengsel*
8. *Re-innsettelse*

Fra å ha et gjennomgående problematisk og negativt forhold til NAV før innsettelse, endrer de innsattes oppfatning av NAV seg etter hvert til det motsatte, noe som delvis kan tilskrives den omfattende bistanden og hjelpen som gis av NAV i fengsel, og delvis det at møter med NAV i fengsel skjer under mer ryddige omstendigheter enn møtene ute, hvor rusmisbruk og frustrasjoner kan gjøre brukerne mer aggressive. NAV-prosjektmedarbeiderne i fengsel framstår for de innsatte som tillitsvekkende, lett tilgjengelige, faglig dyktige, kunnskapsrike og serviceorienterte løser, koordinatører og oppfølgere.

5 Kompetansen til NAV i fengsel

5.1 Innledning

De nye oppfølgings- og samarbeidsmodellene som er utviklet i NAVs Tilbakeføringsprosjekt er basert på innsikt og kunnskap primært fra HTMP og positiv psykologi. Erfaringene viser at en viktig forutsetning for et kvalitativt godt tilbakeføringsarbeid fra fengsel til heimkommune er NAV-medarbeidernes kompetanse, men også kompetansen til andre aktører i hjelpeapparatet som er involvert i de innsattes situasjon. NAV i fengsel sitt arbeid er krevende og fordrer ikke bare metodekunnskap, men også god kjennskap til NAV-systemet, statlige og kommunale tiltak og virkemidler, tjenester knyttet til psykiatri, bolig, rus osv., samt kunnskap om Kriminalomsorgen og de innsattes hverdag.

Et viktig aspekt vi har undersøkt er derfor hva slags kompetanse man skal legge vekt på ved bemanning av NAV i fengsel. Et annet aspekt er hvordan man skal sikre at NAV i fengsel får tilgang til den rette kompetansen, med andre ord hva slags kompetansetilbud som bør være tilgjengelig. Vi skal også se nærmere på hva slags kompetansehevende tiltak som har vært igangsatt i prosjektperioden. Hovedproblemstillingen er: Hvilken kompetanse har vært viktig for å realisere prosjektets målsetninger?

5.2 Kompetanse fra tidligere

Kartleggingen av NAV-prosjektmedarbeidernes kompetanse fra tidligere, altså før prosjektet starta opp, er basert på opplysninger fra NAV-ledere, fengselsleder og disse prosjektmedarbeiderne selv. Spørsmålene vi stilte var hvilken kompetanse man så etter ved ansettelse av prosjektmedarbeidere og hvilken faglig/organisatorisk bakgrunn den enkelte prosjektmedarbeider hadde.

Fengsel 1

Her la man vekt på erfaring fra NAV: "Vi ville aldri ha ansatt en nyutdannet med liten erfaring i dette prosjektet. Da vi ansatte så vi etter kompetanse fra sosialt arbeid, vernepleie og kompetanse i metodisk arbeid. Kjennskapen til NAV er viktig fordi de innsatte har massive bistandsbehov. Det er også viktig at de kjenner saksbehandlingssystemet til NAV og vet hvordan de kommer i kontakt med rette vedkommende."

Fengsel 2

Prosjektmedarbeiderne hadde tidligere fått opplæring i ulike NAV-verktøy (Arena-bruk og arbeidsevnevurdering, økonomisk rådgivning) og de hadde bakgrunn fra markedsavdeling og sosialtjenesten i NAV.

Fengsel 3

Her var man ute etter "litt sånn tøffe folk, de må ikke virke for forsiktig". Man ønsket prosjektmedarbeidere som var "selvstendige og som hadde en brei totalkompetanse der man ser hele mennesket, som har trua." Den som ble ansatt "gløda jo for den jobben."

Prosjektmedarbeiderne hadde bakgrunn fra NAV, sosialtjeneste og kommune tidligere, med kompetanse i rus og psykiatri. De hadde jobbet i mange år med den aktuelle målgruppen utenfor fengselet.

Fengsel 4

Her var man ute etter folk med de rette "personlige egenskaper", "entusiasme" og "pågangsmot", samt "noe sosialfaglig, helsefaglig og prosjekterfaring". Prosjektmedarbeidernes bakgrunn er fra psykiatri og fengsel, og de har ikke jobbet i NAV tidligere, noe som gjør at "de stiller de samme spørsmål i forhold til NAV, at de er kritiske til NAV, de gir seg ikke når de møter folk ute i NAV-systemet." Ved dette prosjektet vektlegges det å være motivator og veileder mest. "Det er bra at prosjektmedarbeiderne ikke har den tradisjonelle sosialkonsulentstillingen, hvor de ville ha sittet på kontoret, men at de går ut. Sosialkonsulenten jobber med sosiale ting, bolig, klær osv., mens prosjektmedarbeiderne jobber med et opplegg for den enkelte."

Fengsel 5

Her har prosjektmedarbeiderne NAV-bakgrunn, med erfaring fra tidligere Aetat i fengsel, sosialtjenesten, rus og oppfølging.

Fengsel 6

Her har prosjektmedarbeiderne bakgrunn fra NAV og fengsel.

Fengsel 7

Her var man ute etter "erfaring fra arbeidslivet", "erfaring med å ha vært bruker selv", "erfaring fra rusfeltet", "personlig egnethet", "en som har lyst til å bli med, som har gnisten".

Oppsummert kan vi slå fast at NAV-prosjektmedarbeiderne hadde en erfaringsbakgrunn som dekket kunnskap om og fra NAV, om enn i varierende grad, og flere hadde også fengselsrelevant erfaringsbasert kompetanse.

5.3 Kompetansehevende tiltak

Vi finner at flere av prosjektmedarbeiderne hadde erfaring fra veilednings- og motivasjonsarbeid fra tidligere, særlig fra sosialtjenesten, rus og psykiatri, men dette er likevel påfallende lite vektlagt som ansettelsesbegrunnelse. Vi så ovenfor at man har i stor grad vektla NAV-kompetanse (NAV-systemet, Arena, KVP, AAP) og i noe mindre grad fengselsintern erfaring ved ansettelse av prosjektmedarbeidere. Det er samtidig et gjennomgående trekk at man i størst grad vektla å ansette prosjektmedarbeidere med spesielle egenskaper basert på antakelser om at visse kvalifikasjoner må

være tilstede for å kunne møte og arbeide med målgruppa – det handler særlig om interesse for målgruppa og ”stå-på-vilje”. I prosjektforløpet har det vært viktig å få på plass en mer omforent faglig plattform for oppfølgingsarbeidet i NAV i fengsel. Vi har i forrige kapittel vist til at denne omforente faglige plattformen ble HTMT, LØFT, MI og AI.

To av sluttrapportene framhever betydningen av den kompetansen og erfaring som prosjektansatte hadde i forkant av prosjektet. I sluttrapportene rapporteres ellers hvilke kompetansehevende tiltak prosjektmedarbeiderne har deltatt i i løpet av prosjektperioden. Det varierer i hvor stor grad lokalprosjektene rapporterer detaljert på dette punktet. Det ser ut til at de fleste prosjektene (dog ikke alle medarbeiderne) har deltatt i følgende kompetansehevende tiltak/opplæringstilbud:

- Opplæring i HPMT (helhetlig, prinsippstyrt metodisk opplæring) på samling i regi av sentral prosjektledelse. I en av sluttrapportene heter det om opplæringen at den omfattet ”systematisert samtaleteknikk mot brukere i KVP. Metodikken inneholder bl.a. brukermedvirkning, aktiv lytting, AI, MI og andre samtaleteknikker og verktøy.”
- Kurs i MI (motiverende intervju).
- Opplæring i NAV sine systemer.
- Opplæring i Arena, arbeidsevnevurdering, AAP, KVP.

Ellers nevnes følgende kurs i to av sluttrapportene:

- Kurs i kriminalitet som livsstil – kognitiv tilnæringsmetodikk for arbeid med kriminalitet.

En av sluttrapportene anfører:

- Videreutdanning i dualproblematikk, rus og psykisk helse.
- Videreutdanning i veiledning som metode.

Sluttrapportene viser dessuten at prosjektmedarbeidere har deltatt også på en rekke mer spesialiserte kurs og opplæringstilbud i regi av NAV og samarbeidsparter. Tema som nevnes er kognitiv tilnærming, gjeldsrådgivning, kurs i prosjektarbeid, dobbeltdiagnoser innen rus og psykiatri, vold og trusler, manipulerende innsatte og ADHD. Det vises også til at deltakelse på diverse kurs og konferanser har vært viktig for å knytte kontakt med etablerte fagmiljøer.

I flere av prosjektrapportene påpekes viktigheten av felles kompetanseheving med samarbeidsparter fordi det bidrar til økt forståelsen for hverandres fagområder samtidig som man får økt felles forståelse for arbeidet i dette fagfeltet.

Sluttrapportene viser også at prosjektsamlingenes bolker med erfaringsutveksling og prosjekt-opplæring har fungert kompetansehevende. Noen sluttrapporter viser til at NAV-prosjektmedarbeidere gjennom erfaring har opparbeidet seg kunnskap om Kriminalomsorgen og straffegjennomføringsloven. Noen sluttrapporter viser også til kompetanseutvikling gjennom bruk av etatsinterne kollegaer, NAVs kompetansetelefoner og forvaltningsenhetene, for eksempel for å lære mer om rettigheter i Folketrygden.

En av sluttrapportene viser til at også diverse tilbud for innsatte har vært kompetansehevende for NAV i fengsel. Det vises til halvdagsseminar om Individuell plan og motivasjon til endring, kurs for å nyttiggjøre seg av tilbud etter løslatelse, og kurs om gjeld og daglig økonomi.

I vurderingene av de ulike kompetansehevende tiltakene anføres det i flere av sluttrapportene kommentarer som disse:

- *I hvor stor grad innholdet har vært nytt har variert avhengig av prosjektmedarbeidernes eksisterende kompetanse og utdanning.*
- *Nytteverdien har variert fra kurs til kurs (...). Alt i alt har ingen kurs eller opplæring vært bortkastet, da alle har hatt elementer som er direkte knyttet til jobben i prosjektet, og det resterende har vært med på å gi en bredere forståelse av NAV.*

To av sluttrapportene framhever ett spesielt kurs som særlig positivt i forhold til de innsattes utfordringer. Det gjelder kurset i programmet "Kriminalitet som livsstil". I en av sluttrapportene heter det om dette programmet:

Dessverre har vi ennå ikke rukket å prøve ut programmet i grupper. Det er imidlertid liten tvil hos oppholdskommunen at en av hovedutfordringene for den enkelte deltager med kriminelt belastet livsstil, gjenspeiler hva som kjennetegner deltakere som har utviklet en kriminell livsstil og relevante intervensjonene i dette programmet. I samtaler med denne gruppen reflekteres ofte generell ansvarsløshet, krenkende holdninger og atferd mot andre mennesker, brudd på juridiske lover og sosialt allment aksepterte normer i samfunnet og kortsiktig vinning. Erfaringene viser at personer som har utviklet en kriminell livsstil ofte vil fremstå dramatisk og destruktiv i sin livsførsel og i møte med verden rundt. Modellen beskriver bla redsel og i visse tilfeller mangel på dette som en av drivkreftene. Utvikling av spesielle tankemønstre følger med som del av denne livsstilen. Den teori som ligger til grunn for modellen samsvarer godt med de observasjoner og erfaringer som oppholdskommunen har gjort seg i prosjektperioden. På tross av at tilrettelegging kan være godt planlagt vil små hendelser, møter, opplevelser og signaler fra omverden kunne føre til at deltaker håndterer situasjoner ubevist og på en destruktiv måte. Konsekvensene av deltakers håndtering fører gjerne til dramatiske konsekvenser enten initiert direkte av deltaker selv eller av andre ansvarlige. Programmet kriminalitet som livsstil slik det bl.a. gjennomføres i Sverige har varighet på ca 14 dager, programmet kjørt sammen med andre virkemidler (arbeid, arbeidsrettede tiltak og annen behandling) har vist å gi betydelig bedre resultater når det kommer til å reintegrere tidligere straffedømte i samfunnet enn hva tradisjonelle tiltak alene kan vise til.

5.4 Samarbeidskompetanse og personlig egnethet

Samarbeidspartnere av NAV i fengsel peker på at personlige egenskaper i form av imøtekommenhet, serviceinnstilling og høy kompetanse, er viktig for å lykkes med å etablere samhandling. En fengselsleder sier at NAV i fengsel må kunne "opprette tillitt både til innsatte og ansatte for å komme i posisjon. De trenger å være utadvendt, tillitskapende, imøtekommende og samarbeidsvillige." I en sluttrapport framheves behovet for å ha en systemorientert innsats:

Mange av de innsatte har en kompleks problematikk så arbeidet med de handler også om å mobilisere ulike samarbeidspartnere i «systemet» til en felles innsats for å støtte brukers

endrings og kvalifiseringsprosess. Fokusområder i dette arbeidet er å finne ressurser i omgivelsene/systemet (nettverk), samt å involvere samarbeidspartene i utarbeidelse av endelig plan med mål, delmål, fremtidsplan og hensikt. I tillegg til å mobilisere nettverket innebærer denne jobbingen å følge opp, ansvarliggjøring og støtte alle aktørene i samarbeidet, også NAV-kontoret i hjemkommune, om den praktiske gjennomføringen av tiltak i samsvar med brukers plan. Systemorientert innsats er viktig for å bidra til at også samarbeidspartnere møter bruker på en måte som bidrar til normalisere brukers rolle og deltakelse i arbeids- og samfunnsliv.

Som nevnt i kapittel 4.2, har prosjektmedarbeidere fått opplæring i metoden HPMT, en metode som dreier seg blant annet om å arbeide med "systemet" og ha fokus på tverrfaglig samarbeid. NAV i fengsel har fulgt både systemet og samarbeidspartnere tett opp for å bygge tillit og relasjon overfor samarbeidspartene og overfor de innsatte. Også kompetansen på Appreciative Inquiry er noe som kan komme samarbeidet til gode. I en annen sluttrapport heter det:

AI (Appreciative inquiry) benyttes aktivt i jobbing i det tverretatlige samarbeidet for å vekke engasjement og handlingskompetanse hos samarbeidspartnere så som hjemkommune, kriminalomsorg og eventuelt andre samarbeidspartnere vi har utviklet i prosjektperioden – «Rulle med motstand» og anerkjenne samarbeidspartnerne.

Det vises til kapittel 4.2 for en nærmere beskrivelse av HPMT og Appreciative Inquiry.

5.5 Kompetanse som mangler

Flere lokalprosjekter peker på områder hvor kompetansen som trengs spesielt i arbeidet med denne målgruppa ikke strekker til, verken hos dem selv eller hos veilederne i NAV-kontorene de samarbeider med. Det som ble nevnt er

- *Manglende helsekompetanse innenfor rus og psykiatri i NAV*
- *Manglende kompetanse innen økonomi- og gjeldsarbeid i NAV. Dette er nødvendig for å gi tilstrekkelig informasjon og veiledning tidsnok til brukere for å forhindre større økonomiske problemer*

Ett av prosjektene peker spesifikt på utfordringer knyttet til lokalt NAVs oppfølging og kontakt med innsatte med uføretrygd. NAV-kontor i hjemkommunen kan f.eks. hevde at disse brukerne er "avklart" til ikke å ha noe krav på noen form for oppfølging, mens NAV-prosjektmedarbeideren opplever at også de har behov for oppfølging. For eksempel kan det være aktuelt med varig tilrettelagte arbeidsplasser, med forvaltning av personlig økonomi og med midlertidig bolig.

5.6 Noen praktiske erfaringer

En NAV-prosjektmedarbeider oppsummerer arbeidet med innsatte med bistandsbehov: *”Gammel-dags sosialfaglig tenking med klapp på skuldra kommer du ikke langt med. Man må evne å gjøre dette til et felles prosjekt sammen med den innsatte.”*

Måten man har fått dette til på, er ved å erkjenne behovet for ny metodikk, hvilket også betyr å få på plass en solid faglig plattform og kompetanse. I en av sluttrapportene heter det:

Vi fikk opplæring i HPMT i direktoratet ved prosjektets start. Dette er en metodikk som har systematisert samtaleteknikk mot brukere i KVP. Metodikken inneholder bl.a. brukermed-virkning, aktiv lytting, AI, MI og andre samtaleteknikker og verktøy. Dette har vi brukt som metode.”

En annen NAV-prosjektmedarbeider understreker betydningen av sin kunnskap om arbeidsliv og arbeidsmarkedstiltak:

Viktig at vi har jobberfaring fra privat marked. De innsatte skal ut i det ordinære. Kompetanse om hva en arbeidsgiver kan få av tilleggsytelser som lønnstilskudd – arbeidsutprøvningsplasser etc er viktig.

Noen tidligere innsatte forteller:

NAV i fengsel er god på det menneskelige, strekker seg langt, møter gjerne på kveldstid.

NAV i fengsel har hele tida vært et bindeledd ut mot det offentlige.

Du føler mye overformynderi i et fengsel, men med NAV i fengsel møtte jeg et menneske. Det var klart at hun ville hjelpe meg. Jeg tror noe av det viktigste er å være folkelig. Hun fikk alle til å senke skuldrene. Det var trygt, du ble tatt godt vare på, du fikk den hjelpa du trengte. Hun kjenner mine begrensninger nesten bedre enn meg selv.

NAV i fengselet er radikalt annerledes enn NAV ute. Etter det har jeg ikke hatt noe mot NAV. Jeg har erfart at de har jobbet for meg. Og det er ikke det at de syr puter under armene på deg. De tilrettelegger. De starter allerede inne i fengselet. Du må ha rammer, hus og mat, for at du ikke skal falle tilbake.

Jeg vet ikke om jeg kan få forklart hvor viktig det er at de er der. Det kan være en kamp der ute for å komme i kontakt. De jobber effektivt og målretta. Det de gjør er grunnlaget for at det kan gå bra.

Hun hjalp til med møtet med alle sammen. Hun har også hatt kontakt med dem mens jeg var i soning. Jeg har kunnet stole på henne, jeg likte at hun hadde kontroll – det var bra for meg. Hun hjalp meg når jeg følte at ting ble feil. Jeg tror hun har hjulpet til at min tid på utsida har blitt bedre. Ting jeg har gjort har gjort meg deprimeret, og det er da mye bedre å ha noe å gjøre enn å sitte hjemme i sofaen. Og jeg fikk jobb raskt etter løslatelse.

5.7 Oppsummering: Kompetanseforutsetninger for NAV i fengsel

Denne evalueringen kan ikke slå fast hva som har vært mest avgjørende av a) de prosjektansattes kompetanse fra tidligere, b) nyervervet kompetanse fra kompetansehevende tiltak eller c) praksislæring. Sannsynligvis er det snakk om en kombinasjon, selv om de to siste punktene helt tydelig har vært viktigst for å befeste og definere den faglige plattformen for NAV i fengsel.

Kunnskapen vi kan dra ut av de praktiske eksemplene fra forrige kapittel om hvilken type bistand de innsatte har fått, er at det ser ut til at forutsetningen for et vellykket NAV i fengsel er at medarbeiderne har kompetanse innen fire hovedområder, som definerer den faglige plattformen i NAV i fengsel:

- *Helhetlig tilnærming basert på HPMT*
- *Veiledningskompetanse basert på positiv psykologi, som LØFT, MI og AI*
- *Samarbeidskompetanse, tverrfaglig samarbeid basert på AI*
- *Systemkunnskap, særlig om NAVs fagsystem ARENA, arbeidsrettet oppfølging, arbeidsevnevurdering, virkemidler og regelverk i NAV, men også om det aktuelle støtteapparatet ellers*

I tillegg viser prosjekterfaringene at det neppe er tvil om at visse personlige egenskaper er en forutsetning for NAV i fengsel sitt arbeid med de innsatte – som det å ha gode empatiske evner og en tydelig stå-på-vilje. Erfaringene tyder på at den som skal arbeide i NAV i fengsel må være særlig egnet for det. Evalueringen kan ikke gi svar på om denne type særskilt egnethet er noe enhver med en viss sosialfaglig kompetanse i botn kan tilegne seg gjennom kompetanseheving innen de fire hovedkompetanseområdene ovenfor.

Samarbeidskompetanse og personlige egenskaper framstår som viktig i NAV i fengsels arbeid med de innsatte, men også når det gjelder å få til et godt tverrfaglig samarbeid rundt den innsatte. NAV i fengsels positive innstilling, imøtekommenhet, løsningsfokuserte tilnærming, samt vilje til å gjøre en innsats og til å ta ansvar, framstår dermed som en viktig ingrediens for å lykkes med samarbeid både internt i fengselet og overfor instanser i hjemkommunen.

I tillegg til at NAV i fengsel må ha en solid faglig kompetansebase, så er den organisatoriske tilknytningen svært relevant. En NAV-prosjektmedarbeider sier det slik: "Når vi ringer til NAV er vi hvem som helst, men når NAV ringer til NAV er de to kolleger." Det som er av betydning for at innsattes rettigheter og muligheter blir ivarettatt, er at NAV i fengsel kjenner vilkår og regelverket rundt NAVs programmer, tiltak og ytelser, vet hva som kan kreves, og de kan argumentere faglig kompetent overfor en NAV-veileder om aktuelle oppfølgingsløsninger. Erfaringene viser videre at NAV-prosjektmedarbeiderne får til mye med å være serviceorientert og imøtekommende, ikke bare overfor de innsatte, men også overfor NAV i hjemkommunen.

6 Brukermedvirkning

6.1 Innledning

Et delmål i prosjektet "fra fengsel til KVP" er "brukermedvirkning på system- og individnivå gjennom at den innsatte deltar aktivt i avklaring av egen situasjon og utforming av fremtidig tiltak/tjenester" (Jf vedlegg 1 Rammedokumentet).

I velferdspolitikken er brukermedvirkning definert som et sentralt mål i seg selv. Brukermedvirkning betyr at de som bruker tjenester eller berøres av en beslutning, gis innflytelse på de beslutningene og tjenestene som angår dem selv (Andreassen 2004). Ved at brukernes behovsdefinisjoner og egenerfaringer legges til grunn for utformingen av tjenester og regelverk skal brukermedvirkning bidra til å øke tjenestenes kvalitet.

Fengselsstraff er frihetsberøvelse og de innsattes muligheter til å kunne påvirke sin livssituasjon er begrenset. Ifølge Molvær (2012) er brukermedvirkning et begrep som brukes lite i kriminalomsorgen, men økt medvirkning er samtidig et politisk uttalt ønske: "Kriminalomsorgen tilrettelegger i for liten grad for innsatte og domfeltes medvirkning i beslutninger om tiltak som gjelder deres egen hverdag. Departementet vil øke deres innflytelse over sin egen tilbakeføring til samfunnet"(St.meld 37, 2007-2008 : 110). Stortingsmeldingen anbefaler å innhente løpende tilbakemeldinger fra de innsatte for å øke brukerrettingen og å forbedre kvaliteten på tjenestene. Innsatte skal kunne komme med innspill og vurderinger som kan være til nytte for organisasjonsmessig utvikling og faglig læring, heter det videre i Stortingsmeldingen. Dersom innspill fra de innsatte skal kunne påvirke fengselet som organisasjon, må både viljen og muligheten til endring og utvikling være til stede i fengselsorganisasjonen.

Medvirkning på systemnivå i prosjektet kan forstås som det å ha innflytelse på utformingen av tiltak og utvikling av organisasjon gjennom involvering av brukernes organisasjoner. Medvirkning på individnivå betyr at den enkelte kan være delaktig i utformingen av planer for sin egen framtid og valg av tiltak. Det forutsetter at den enkelte blir hørt og forstått og har mulighet til å formidle sine ønsker og ideer for framtiden til en aktør som kan mobilisere andre bistandsaktører, slik at den innsattes planer og valg har et potensial til å kunne realiseres.

Det har vært opp til prosjektets aktører å operasjonalisere de innsattes medvirkning, både på systemnivå og på individnivå, og vi skal i dette kapitlet se nærmere på strategier for å sikre denne medvirkningen og hvilke metoder de ulike prosjektene har anvendt og utviklet for å sikre medvirkning. Vi skal i dette kapitlet drøfte følgende problemstillinger: Hvordan har prosjektet sikret brukermedvirkning fra deltakerne? Hvilke medvirkningsmetoder og virkemidler har vært utviklet som er nyttig for arbeidet med denne målgruppa?

6.2 Metoder og virkemidler for brukermedvirkning på individnivå

Kontaktbetjentenes rolle

Molvær (2012) viser til at det er i relasjonen med kontaktbetjentene, andre fengselsinterne yrkesgrupper og eksterne samarbeidspartnere at innsatte kan bidra aktivt "til å formidle sin egen forståelse av egen situasjon, Dette betegnes som brukernes perspektiv – eller i kriminalomsorgens sammenheng de innsattes perspektiv" (Molvær 2012 : 4). En av de innsatte i prosjektet framhever kontaktbetjentenes nøkkelrolle:

Kontaktbetjentene er veldig viktige, de styrer mye. Anbefalingene deres er viktige, når du for eksempel søker frigang eller tilsvarende. Du er sjanseløs om du ikke har kontaktbetjenten med deg. Kontaktbetjenten styrer mye i kriminalomsorgen. Og det er ikke enkelt å få bytte kontaktbetjent dersom du ikke matcher.

Undersøkelser viser imidlertid at realiteten i fengsel ofte ikke skaper det nødvendige handlingsrommet for at en kontaktbetjent kan utøve en slik rolle. Det vises til strukturelle begrensninger som manglende tid og ressurser, men også kompetanse: "Betjentene går i turnus og kontaktbetjenten er ofte ikke til stede på dagtid. De fleste innsatte har korte dommer og det er vanskelig å utrette noe på den korte tiden, og ellers framheves ressursituasjonen generelt i fengslet. Også manglende kompetanse nevnes" (Dyb & Johannessen 2010 : 45).

Vi finner i prosjektet at innsatte opplever relasjonen til kontaktbetjentene svært forskjellig, noe disse uttalelsene fra tre innsatte viser:

Jeg hadde en veldig god kontaktbetjent da jeg var på lukka. Han kom gjerne på fritida si, var med i ansvarsgruppemøter, var en god og hjalp meg mye. Så kom jeg over på åpen avdeling og fikk en kontaktbetjent fra helvete. Alt ble trenert. Han syntes ting skulle gå saktere. Når han skjønnte at jeg var kritisk, gjorde han ting enda verre. Han ble etter hvert flytta til lukka avdeling og da fikk jeg en ny kontaktbetjent. Hun er kjempebra. Gode kontaktbetjenter lytter til deg, stopper deg når du er urealistisk i planer og drømmer, og støtter deg hundre prosent når du har realistiske ønsker. Det gjør hun jeg har nå.

Kontaktbetjenten min har ikke med prosjektet/NAV å gjøre. Jeg har veldig lite kontakt med han nå. NAV-veileder virker mer kvalifisert. Jeg får riktig tilbakemelding fra han. Kontaktbetjenten vet ikke og er veldig usikker, du får ikke konkret svar.

Kontaktbetjenten er med i ansvarsgruppa, men ellers har jeg lite kontakt med kontaktbetjenten. Kontaktbetjenten er ikke viktig for meg. Dersom du skal søke permisjon, så må de skrive anbefaling, ellers får du det ikke. Men jeg snakker ikke mye med kontaktbetjenten. Det er NAV i fengsel som er den viktigste instansen for meg i fengselet.

Mulighetene til å påvirke andre hjelpeaktører er til stede, men møter en del hindringer. I denne sammenhengen kan vi slå fast at det å mobilisere og koordinere tjenester fra NAV i de innsattes

hjemkommune/løslatelseskommuner, framstår som bortimot umulig for kontaktbetjentene. Som vi har vist i kapittel 0, har prosjektet bidratt til å avlaste kontaktbetjentene fra denne oppgaven, og at det samtidig har bidratt til at flere kontaktbetjenter er blitt bedre kjent med hva den enkelte innsatte kan – og ikke kan – forvente av NAV under og etter soningen.

Møter, informasjon

Det å få tilstrekkelig og forståelig informasjon om rettigheter, valgmuligheter og begrensninger for tiltak og tjenester fra NAV er en forutsetning for at den innsatte kan treffe valg og planlegge sin framtid. I en av sluttrapportene heter det:

Oppholdskommunen har lagt stor vekt på å være tydelig i sin språkdrakt når informasjon og råd i tilknytting tildeltakers rettigheter og plikter har vært tema.

Gjensidig avklaring av forventninger, mestringstillit og tydelig språkføring fra oppholdskommunens side har vært vektlagt når avtaler, oppgave- og ansvarsdeling har vært tema. I denne fasen har blant annet behovsavklaring og egenevneevaluering vært gjenstand for drøftinger.

Noe utveksling av informasjon om den enkelte innsatte foregår mellom ulike aktører på møter hvor den innsatte ikke deltar, som i tverrfaglige samarbeidsmøter (jf kapittel 0). Hvordan er innholdet fra disse møtene blitt videreformidlet til de innsatte? I to av sluttrapportene heter det:

De innsatte blir informert om at deres sak blir drøftet i de ukentlige samarbeidsmøtene og dernest orientert i etterkant. Vi har i løpet av perioden erfart at dette bidrar til å redusere faren for manipulasjon og "shopping" av tjenester.

De innsatte er ikke med på planmøtene, men prosjektansatte har samtaler med dem.

Ellers sørger NAV i fengsel for at den innsatte er med. En NAV i fengsel sier: "Den innsatte er alltid med når vi kontakter hjemkommunen." I flere av sluttrapportene vises det også til at man benytter trekantsamtaler der det er mulig:

I forhold til kontaktetablering med Kriminalomsorgen bestreber prosjektet seg til enhver tid på å få i gang «trekantsamtaler» med innsatt, tilbakeføringskoordinator, (evt kontaktbetjent) og prosjekt.

Den innsattes ønsker og behov står hele tiden i sentrum i samarbeidet om en vellykket tilbakeføring. Det har vært lagt vekt på, gjennom kartlegging, veiledning og informasjon at innsatte selv skal definere sin egen plan med langsiktige mål og delmål.

NAV i fengsel legger stor vekt på å presentere mulighetene for den enkelte, men forsøker samtidig å unngå for mye styring av den enkeltes valg. Det handler mer om å legge til rette for den enkelte skal bli i stand til å ta informerte valg, for eksempel med å ha samtaler underveis som minner den innsatte på hva som må tenkes gjennom og tas stilling til:

Fokus i samtalene med innsatte har vært å få tak i hva innsatte selv ønsker hjelp til, hva innsatte selv tror han vil klare og hvilke ressurser innsatte har. Prosjektansatte har ikke prøvd å presse brukerne til å velge enkelte retninger, men derimot hjulpet innsatte med de problemstillingene de har kommet med selv. I tilfeller hvor det er tydelig at innsatte ikke vil ha de rettigheter i NAV systemet han ønsker seg har prosjektmedarbeider informert om dette. Dersom innsatte likevel vil søke om tilbud han ikke har krav på hjelper vi også med det.

Ettersom NAV tjenesten er et frivillig tilbud blir det også slik at det er bruker selv som tar kontakt med NAV og ønsker oppfølging. Dette sikrer en større grad av brukermedvirkning enn dersom kontakt med NAV prosjektet var obligatorisk for alle innsatte.

Den formelle måten å kartlegge bistandsbehovet hos en NAV-bruker på, er å gjennomføre en arbeidsevnevurdering, som er et standardisert kartleggingsinstrument i NAVs registreringssystem Arena. Måten arbeidsevnevurderingen gjennomføres på, blant annet med brukerens egen vurdering, er tenkt å gi den enkelte mulighet til å medvirke. I en sluttrapport heter det: "Når vi skriver arbeidsevnevurdering, gjør vi dette sammen med bruker. Denne blir aldri lagt inn i Arena uten at bruker har lest igjennom og godkjent." Arbeidsevnevurdering skal ikke nødvendigvis forstås som engangsforeteelse, men som et prosessverktøy for den enkeltes utvikling. Dette beskrives slik i en sluttrapport:

Fokus på ressurser og mestring har stått sentralt i veiledning når arbeidsevnevurdering og fordeling av oppgaver mellom oppholdskommune og deltaker har vært tema. Når deltaker vurderes å ha kommet lengre i sin endringsprosess har oppholdskommune tilført nye momenter og man har sammen utforsket andre perspektiv. Etter hvert er fokus rettet inn mot deltakers endringsmotivasjon og beslutning. Hvilke redskaper og intervensjoner som er benyttet til enhver tid har vært avhengig av hvor i endringsprosessen den enkelte deltaker har vært. Oppholdskommune innehar på den ene siden en formell rolle som representant for NAV med de overordnede mål og føringer som ligger i en slik rolle. Derfor har veiledningen som har vært benyttet på et gitt tidspunkt vært retningsstyrt, dette kan for eksempel være tema tilknyttet rus, kriminalitet og målsetting om bli økonomisk selvhjulpen.

De innsatte som har hatt kontakt med NAV i fengsel trekker typisk fram positive erfaringer med nettopp den brukerinvolverte og løsningsorienterte planleggingen av hva som skal skje videre. En innsatt forteller:

Vi har laga plan. <NAV-prosjektmedarbeideren> er veldig flink til å planlegge, gjøre det så lett for oss å sone. Bare å ta telefon for å få kontakt med personer kan ta uker. Det hjelper <NAV-prosjektmedarbeideren> oss med. Den frustrasjonen tar <NAV-prosjektmedarbeideren> bare bort. Du blir hele tiden orientert og vet at det skjer noe og hva som skjer. Du merker at <NAV-prosjektmedarbeideren> vet hvordan systemet fungerer. Skal du gjøre det selv, bruker du veldig mye krefter på det. NAV i fengsel gjør det for oss. Vi er innlåst og kan ikke ringe. <NAV-prosjektmedarbeideren> har telefon og ringer for oss. Du må jo ringe mange ganger for å få tak i dem. <NAV-prosjektmedarbeideren> er flink å gi tilbakemelding, 'nå har jeg ringt den og den'.

Et viktig aspekt for NAV i fengsel med tanke på å øke de innsattes medvirkningsmuligheter, er å forberede dem på møtet med NAV hjemkommunen, også på den måten at de blir bedre i stand til å formidle sine behov. Ifølge NAV i fengsel fører dette til at NAV i hjemkommunen ser den innsatte annerledes enn før og at tilbakeføringsprosessen går bedre. En NAV-prosjektmedarbeider sier: "Det å forberede deltakerne på møtet med NAV er viktig. De må fortelle selv, jeg sier at 'vi er med for å støtte deg. Når du er løslatt er vi ikke her mye', mens en annen sier: "Det første møtet med NAV i hjemkommunen gjør vi alene, men ellers tar vi med den innsatte på alle møter."

Den medvirkningsbaserte tilnærmingen fra NAV i fengsel har påvirket de andre yrkesgruppene i fengsel, kanskje særlig kontaktbetjentene. En av dem sier: "Vi ser forskjell på de innsatte, nå er det ikke så mye utagering som før. De innsatte har ofte et dårlig forhold til NAV, de har for eksempel møtt en veileder i rusa tilstand. Her er de nyktre og ser at det kan bli resultater. Opplevelsen om at noen bryr seg er nok den viktigste endringsfaktoren."

Myndiggjøring og medvirkningsorientert veiledningsmetodikk

Medvirkningsorientert veiledningsmetodikk kan benyttes i alle faser en innsatte er i kontakt med NAV i fengsel på, fra kontaktetablering, kartlegging av bistandsbehov og råd og veiledning i forbindelse med planer for framtiden til oppfølging av inngåtte avtaler og tiltak etter løslatelse.

Gjennom uformell tilstedeværelse og dialog etablerer NAV-prosjektmedarbeiderne trygghet som forutsetning for mer saksspesifikk, formell veiledning. NAV i fengsel har brukt samtalemetodikk basert på HPMT og MI (Motiverende intervju) og Appreciative Inquiry (AI), eller anerkjennende undersøkelsesmetodikk (Zandee & Cooperrider 2008). Hensikten er å understøtte utvikling og endring gjennom en utforskende tilnærming ved å bygge på og styrke det positive, heller enn å fokusere på svakheter og det negative, en sentral idé (jf kapittel 4.2).

NAV i fengsel har også brukt LØFT som metodisk faggrunnlag i samtaler med innsatte, noe som beskrives som å veilede på en slik måte at tilbakeføring blir den innsattes eget prosjekt, ut fra prinsippet om "bruker som sentral aktør" (jf kapittel 4.2). Ett sted har NAV i fengsel satt opp følgende retningslinjer for arbeidet:

- *Tidlig kontakt med de innsatte – kartlegging/behovsavklaring*
- *Brukeren i fokus – empowerment (gjøre bruker i stand til å ordne opp selv).*
- *Tydelighet, tydelige konsekvenser og stille krav til den innsatte*
- *Masse humor*
- *Respekt for hverandre slik at relasjonen blir god*
- *Bruk av MI (Motiverende Intervju) og LØFT (Løsningsorientert tilnærmingsmetode) i samtalen med bruker*
- *Fleksibilitet og tilgjengelighet - tidsaspektet*
- *Lytte til og ha tro på brukers egne forslag til løsning*
- *Prosessen på veien til målet*

En NAV-prosjektmedarbeider understreker at de "er veldig på servicesiden i bistanden som gis", og at de derigjennom oppnår god kontakt og tillitt til de innsatte. "Dette gjøres gjennom MI-baserte måter å kommunisere på." En NAV-prosjektmedarbeider sier at man "forsøker å få tak i motivasjonen til de innsatte", som derigjennom også ledes til å være aktive selv med å skrive innkallinger eller ta telefoner. Bruken av samtalemetodikk beskrives ellers i ulike sammenhenger:

Aktiv bruk av MI under samtaler med innsatte (veileder på en slik måte at det blir innsattes eget prosjekt (i forhold til egen tilbakeføring)).

Aktiv bruk av MI i veiledningen av den enkelte innsatte har vært med på å gi innsatte eierforhold til sin plan. Tilbakemeldinger fra innsatte viser at de opplever at deres mål, plan og ønsker har vært ivarettatt i samarbeidet.

Motiverende intervju skaper åpenhet og bidrar til at de innsatte blir trygge.

Det er høyt fokus på brukermedvirkning i fengselet, og alle fengselsbetjentene er kurset i MI.

I kontakt/oppstartsfasen har prinsippene i MI vært benyttet. Deltaker har stått i fokus og oppholdskommune viser tilstedeværelse, empati og engasjement gjennom å lytte, stille åpne spørsmål og utforske nøytralt, skape rom for tillit og refleksjon.

Innsatte følges opp gjennom uformelle og prosessstyrte veiledningssamtaler. I samtalene har oppholdskommunen fokus på den innsattes egne ressurser, valgmuligheter, motivasjon og endringsprosess.

En referanse som nevnes eksplisitt i flere av prosjektene når det gjelder medvirkning, er empowerment. Empowerment beskriver den prosessen som er nødvendig for å styrke og aktivere menneskets evne til å tilfredsstille egne behov, løse egne problemer og skaffe seg nødvendige ressurser for å kunne ta kontroll over eget liv (Talseth & Källsmyr 2007).

I en sluttrapport heter det at det hele tiden har vært "fokus på at den innsatte skal delta/medvirke og stå for utvikling i sin egen sak. Dette kan dreie seg om eksempelvis og selv opprette telefonkontakt med lokalt nav og andre som er viktige for saken deres". I en annen sluttrapport står det:

Vi har med bruker under hele prosessen mot løslatelse, og vi fordeler ansvarsoppgaver mellom alle involverte parter, inkludert bruker. Vi setter brukers ønsker og behov i sentrum, og vi ønsker at bruker skal føle eierskap og ansvar ovenfor egen sak og eget liv. Bruker må selv sørge for at han mottar post under soning, og ringer selv til kreditorer for å fryse eventuell gjeld.

Brukere må selv forberede seg til ansvarsgruppemøte og lede møtet. NAV i fengsel skriver møtereferat, og bruker får også en kopi av dette.

I en tredje sluttrapport heter det: "Oppsummert prøver vi å få til at bruker selv gjør så mye han kan. I hvor stor grad den enkelte er i stand til dette varierer fra sak til sak, derfor blir dette individuelt

vurdert. Vi mener å se at de fleste opplever det som positivt når de har blitt "presset" litt til å gjøre noe de ikke tror de klarer, og opplever etterpå at det faktisk gikk bra. Vi er uansett med som støtte hele veien". En NAV-prosjektmedarbeider understreker at "dette er de innsattes prosjekt og at NAV i fengsel skal gå ved siden av de innsatte. De innsatte skal få kompetanse til å stå opp for seg selv".

For noen innsatte handler NAV i fengsel om myndiggjøring, det å lære å gjøre ting selv, ved å forberede seg på samtaler med hjelpeapparatet. Fra de innsattes ståsted oppleves NAV i fengsels empowerment-tilnærming slik:

<NAV-prosjektmedarbeideren> er flink til å se deg for den du er, veldig direkte og dynamisk, får ting til å skje. Det er ikke det vanlige sosionomsnakket. <NAV-prosjektmedarbeideren> sitter ikke og diller med deg, men er ærlig, direkte og kommer til poenget. Om det er en ubehagelig sannhet, så skyver ikke <NAV-prosjektmedarbeideren> det under teppet. Det gjør det lettere å ta tak i ting.

Egentlig så hjalp ikke <NAV-prosjektmedarbeideren> meg sånn praktisk, men mer sånn psykisk, med å si 'det var fint at du tok den samtalen' og sånt, for da var det lettere å fortsette. Og så passet <NAV-prosjektmedarbeideren> på at jeg hadde gjort det jeg skulle. Det funka greit. Og når vi kom til hva jeg vil gjøre fremover, så har jo <NAV-prosjektmedarbeideren> vært veldig hjelpelig med det.

Trygghet for at ting er i orden når du kommer ut er kanskje det viktigste av alt. At du har en plan, at du ikke står der for deg selv. Og det begynner når du sitter inne, at du unngår konflikter med saksbehandlere.

Det er et kjempehinder som er fjernet ved at NAV er i fengselet. Vi vet at vi får det vi skal ha. Du slipper å få den uforstandfølelsen. NAV i fengsel vet hva vi trenger. <NAV-prosjektmedarbeideren> er ikke noe nedlatende.

Vi forbereder oss litt, jeg er ikke så flink på å snakke med sånne offentlige folk. Jeg har blitt bedre. Jeg presenterer meg. Jeg får ringe selv til advokat og alt mulig. NAV i fengsel sitter like ved. Jeg kviskrer til henne, mimer til henne, og så svarer hun tilbake slik at jeg vet hva jeg skal si. Jeg får det til nå, jeg har blitt bedre. Jeg har fått hjelp til å ringe rundt til kreditorer, jeg har ringt selv for å fryse opplegget.

<NAV-prosjektmedarbeideren> sier du må prøve, men setter ikke spesielle krav. Man må gjøre en viss jobb selv, for eksempel skrive søknad selv.

Jeg har fått hjelp til det økonomiske. Jeg har ringt noe selv, og <NAV-prosjektmedarbeideren> har ringt noe. Du slipper ikke unna. Det nytter ikke å si at du ikke har ringt, da får du telefonen i handa. Du trenger å bli pusha litt.

Det positive med NAV i fengsel er at du jobber med et mål, utdanning og utvikling i livet. <NAV-prosjektmedarbeideren> har hjulpet meg gjennom ved å dytte meg i riktig retning og det er

motivasjon i seg selv som teller. Akkurat nå hjelper <NAV-prosjektmedarbeideren> og NAV i hjemkommunen meg til å finne en leilighet.

Myndiggjøringstilnærmingen i NAV i fengsel innebærer også å hente inn eksterne eksperter som kan øke de innsattes kompetanse slik at de kan være mer selvhjulpne etter løslatelse. Ett eksempel er å etablere kontakt med økonomisk rådgiver ved NAV i fengselskommunen som jevnlig holder kurs for de innsatte om gjeld og daglig økonomi.

Bistanden fra NAV i fengsel handler altså ikke bare om å få ting gjort, men også om å gi sosial støtte, oppmuntring og øke de innsattes egen handlingskompetanse, slik at de blir bedre i stand til å takle sine utfordringer selv.

Nærhet og dagligdags prat

Som påpekt i kapittel 4.3, er tilgjengelighet og etablering av tillitsrelasjoner et viktig metodisk moment. Erfaringer fra interaksjon mellom ansatte og beboere i rusbehandlingsinstitusjon har vist at det å være fysisk til stede i beboernes dagligliv kan bidra til etablering av en ny og mindre destruktiv identitet:

”Alminnelighetssamvær legger til rette for situasjoner der ansatte og beboere kan komme hverandre i møte på andre måter enn de vanlige. Dette ser i seg selv ut til å være følelsesmessig berørende for beboerne, og noe de registrerer og reflekterer over. Vennskaplig, barsk humor, innholdsløs prat, intense øyeblikk av gjensidig støtte og omsorg, røykepauser som er rike på rituell anerkjennelse av å være på like fot, overraskende og tilsynelatende formålsløs snakk, er alle situasjoner som oppstår under omstendigheter som åpner for rolleopphevelser, improvisasjon og redefinering av beboernes avvikeridentiteter. Redefineringen av identiteter kan tenkes å være en gjensidig foreteelse i den forstand at ikke bare beboere får andre identiteter i enkelte situasjoner, men også ansatte, som for eksempel tilsynelatende kan gå fra å være en profesjonell og noen ganger distansert hjelper til å bli det beboeren kaller ”et vanlig menneske”. Situasjonene der beboerne blir noe annet, eller noe i tillegg til å være stoffmisbruker, blir berørende hendelser for dem. I min tolkning blir de ikke bare følelsesmessig berørt, de blir beveget til ”et annet sted” emosjonelt, mentalt og biografisk, enn de var før situasjonen skjedde” (Skatvedt 2009 : 363f).

”Ett av funnene i feltarbeidet er at det alminnelige samværet mellom ansatte og beboere ser ut til å ha potensial til å formidle håp for framtida og bidra til nye og mindre destruktive beboerselv enn dem de hadde når de drev med sine gamle praksiser” (Skatvedt 2009: 366f).

”Alminnelige samhandlingssituasjoner som oppstår i hverdagslivet på Huset, og som er av det emosjonelt berørende slaget, ser ut til å kunne bevege beboerne til et annet sted enn der de var da de kom inn dit, både følelsesmessig, mentalt og biografisk. Identitetsbudskapene som formidles i disse situasjonene får kraft og tyngde ved at de følges opp med ekspressive uttrykk som oppleves som autentiske. Min teori om bevegende alminnelighet sier i korthet at enkelte situasjoner, som i det ytre ser ganske ordinære ut og som ikke blir så mye lagt merke til, kan ha

sterk, emosjonell virkning som gjør at folk blir berørt og kanskje endret av dem. Her ligger det et terapeutisk aspekt: Stoffmisbrukere kan få nye, positive identiteter gjennom å delta i alminnelig samvær med signifikante andre. Samvær i utenomterapeutiske situasjoner beforder endring, også ut over den situasjonelle opplevelsen av egen identitet, ved å formidle pålitelige symbolske meldinger om verdige, alminnelige selv" (Skatvedt 2009 : 370).

En NAV-prosjektmedarbeider forteller at de "er på hils med de innsatte, spiser sammen med dem, går mellom bygningene og småprater når vi treffer på folk. Vi snakker ikke om NAV, men hva de er opptatt av." Det samme beskrives i et par av sluttrapportene:

Oppholdskommune har vektlagt å være synlige og tilgjengelig i avdelingene på fengselet, deltakerne er gitt mulighet til å ta direkte kontakt i felles kantine, ute på avdelingene og ved fengselets uteareal. Dialogen i disse settingene har vært uformell eller formell avhengig av deltakers initiativ. Generell informasjon og problemstillinger relatert til NAV er da gitt med flere til stede når dette har vært aktuelt. Saksspesifikk informasjons- veiledning er styrt inn i skjermede omgivelser med den enkelte deltaker. Gjennom uformelle tilstedeværelsen og dialog synes flere av deltakerne å ha etablert en viss trygghet i relasjonen når saksspesifikk veiledning har blitt aktuell.

Effekten av at vi har fysisk vært til stede i fengselet har bidratt til endring av holdning til Nav. Vi har kunnet jobbe med disse over tid. De har sett oss på vei til bilen, ulike bygg osv. Noe som har vært med på å skape tillit og nysgjerrighet på hva vi kan hjelpe til med. Vi har hatt åpen dør for innsatte. Vi er nå, og har i en liten periode, vært meget godt plassert innenfor murene. Et sentralt bygg i deres hverdag.

Det å kunne stole på seg selv og andre, er antakelig en viktig forutsetning for å kunne være en aktiv aktør i ens eget liv, til å bidra selv i å lage framtidige planer som har potensial for å lykkes. Ved å være til stede i "alminnelighetssamvær" med de innsatte kan NAV i fengsel øke mulighetene for brukermedvirkning, empowerment og til å etablere mer tillitsbaserte relasjoner til hjelpeapparatet.

Ansvarsgrupper og Individuell plan

Ansvarsgrupper og Individuell plan er viktige verktøy for NAV i fengsel for å ansvarliggjøre aktører som må bistå med overgangen fra fengsel til frihet (jf kapittel 4.5). Både ansvarsgrupper og Individuell plan er tenkt å være sentrale virkemidler for å gi den enkelte innsatte anledning til å uttrykke sine ønsker og behov, formidle sin situasjon i en helhetssammenheng, og medvirke i planleggingen av fremtidige tiltak, samt sikre at planene blir realisert og hjelpeaktører faktisk bidrar med det de lover. Med andre ord er dette virkemidler for medvirkning. I Stortingsmeldingen 37 (2007-2008) nevnes det en evaluering av 11 prosjekter i kriminalomsorgen som viser at ansvarsgrupper øker planarbeid og bedrer tverretattlig samordning. "Resultatene varierer, men evalueringen kan tyde på at opp til 70 % av innsatte har behov for og rett til individuell plan" (St.meld 37, 2007-2008 : 185f).

Ansvarsgrupper blir hyppig nevnt som verktøy for samordning for NAV i fengsel. Ved at de innsatte selv deltar i disse møtene, er mulighetene for økt medvirkning også bedre. I en sluttrapport heter det:

I de tilfellene vi ser det er hensiktsmessig opprettes det ansvarsgrupper internt på fengselet. Innsatte er alltid med på disse møtene. Ofte blir Individuell plan utarbeidet under disse interne ansvarsgruppemøtene. Videre jobbes det i forhold til å etablere kontakt med aktuelle samarbeidspartnere i hjemkommunen og/eller invitere de evt. allerede etablerte samarbeidspartnere.

Det følgende eksemplet illustrerer hvilke problemstillinger som kan behandles og på hvilken måte den innsattes behov kan ivaretas ved bruk av ansvarsgruppe:

På et ansvarsgruppemøte deltok NAV-prosjektmedarbeideren og to representanter fra NAV i hjemkommune i tillegg til deltaker. Møtet ble innledet med at NAV-prosjektmedarbeideren understrekte at dette var deltagers møte og at det var han som bestemte dagsordenen. Deltaker skulle løslates midt i sommerferien og både NAV i hjemkommunen og deltaker hadde sterkt fokus på å få plass bolig, økonomi og behandlingstilbud før løslatelse. Dette var vanskelig både på grunn av ferieavvikling og et vanskelig boligmarked. Deltaker ønsket ikke kommunal bolig fordi han var redd for å havne i rusmiljø. Det private markedet var vanskelig og det endte med at deltaker må flytte hjem til en av foreldrene etter løslatelse. I etterkant av ansvarsgruppemøtet var representantene fra NAV i hjemkommunen svært fornøyd med at de hadde mulighet til å ha ansvarsgruppemøter i fengselet: "Det er virkelig da vi opplever at de innsatte er i en posisjon og at vi får til å gjøre noe positivt."

Noen innsatte forteller om sine erfaringer ved bruk av ansvarsgruppe og individuell plan:

Mot slutten så har vi hatt noen sånne ansvarsgruppemøter. Da satt vi her, på det første og på det siste møtet, og der var jo læreren, kontaktbetjenten min, <NAV-prosjektmedarbeideren>, og KVP-veilederen min fra NAV i tilflyttingskommunen, og en fra sosialmedisinsk poliklinikk. Egentlig er det bare noen slags møter for å se om de tinga som man har snakket om, har blitt gjort. Så en individuell plan har vi satt opp egentlig som en slags agenda over hva jeg vil og hvordan jeg skal gjøre det, og på neste møte var det bare å gå gjennom den og skrive ok, ok, har gjort og sånt. Fordelen er at da har de bedre oversikt over hva du skal gjøre, så ikke noe risikerer å bli glemt rett og slett, og at du gjør det, at du tar de telefonene til de offentlige kontorene som ikke er morsomt og sånt. For da forplikter det litt mer når det står at "jeg skal skrive brev til statens innkrevingsentral".

I ansvarsgruppa mi er mora mi er med. Så er det egentlig onkelen min, ruskonsulent, kontaktbetjent, en som jobber på et arbeidstreningssted i hjemkommunen og NAV i fengsel. Vi har møte omtrent annenhver måned. Det må klaffe for alle. Dersom det er noe som skjer, noe spesielt, da drar vi på ansvarsgruppemøte. Vi blir enige, alle gjør en jobb. Ansvarsgruppa fungerer bra. Du får hjelp. Jeg hadde ikke hatt sjanse til å få gjort alt det selv. Folk engasjerer seg.

En annen innsatt har en ansvarsgruppe i regi av LAR hvor NAV-prosjektmedarbeideren er med. Den innsatte hadde ikke gode erfaringer med ansvarsgruppa fra tidligere, men i fengsel fungerer den veldig godt: *"Jeg føler at jeg har kontakten rundt meg, og at det er noe som skjer. Tidligere var det sjeldnere møter, men nå er det oftere. Sånn som det er nå så handler det mye om å få på plass bolig og sysselsetting. Det er faktisk de små tingene som har ordnet seg."*

Men ikke alle er ubetinget fornøyd med ansvarsgruppemøtene sine, men deltar fordi deltakelse er et vilkår for å iverksette visse tiltak den innsatte trenger:

Jeg har hatt noen ansvarsgruppemøter med NAV også. Her deltar NAV-kontoret, jeg, Kriminalomsorgen, arbeidsgiver. Skal på ett nå på fredag, har ikke lyst, men må vel gå. De betaler rusprøvene for meg. Jeg gir en rusprøve 2 ganger hver uke nå på legesenteret i fengselskommunen. Da blir sjansene bedre i forhold til barnevernet og for å få sertifikatet tilbake. Akkurat det er litt motiverende for meg, men ansvarsgruppa virker lite fornuftig for meg. Det går bra nå med meg, mye bedre enn jeg hadde trodd. Jeg har klart å holde meg unna rus. Jeg har bestemt meg.

En annen innsatt forteller om ansvarsgruppemøter som ble avholdt i NAV i hjemkommunen. I tillegg til den innsatte selv, NAV-prosjektmedarbeideren og saksbehandler ved NAV fra hjemkommunen var kontaktbetjenten og rusteamet med i disse møtene. Men han er misfornøyd fordi han mener at NAV i hjemkommunen ikke fulgte avtalene som ble inngått på møtene:

"Jeg har ikke vært helt fornøyd med disse. NAV i hjemkommunen gjorde ikke alltid det vi ble enige om på møtene, det har vært mye styr. Penger jeg skulle få for å reise og besøke kona mi, har ikke kommet slik som avtalt."

Også Individuell plan er et verktøy for samordning og medvirkning. Men Individuell plan brukes i varierende grad. Ved ett lokalprosjekt opplyses at det er få innsatte som har Individuell plan "fordi de fleste kommuner ikke ønsker Individuell plan, men foretrekker fremtidsplanen." Også ved et annet lokalprosjekt opplyses det i sluttrapporten at Individuell plan etter loven benyttes i liten grad. Dette må det søkes om. I sluttrapporten heter det: "Når IP alt er etablert benyttes denne. Men oftest lages en egen handlingsplan (som i praksis er innholdsmessig som en IP). Det viktige er at ansvarsgruppa signerer og forplikter seg. Handlingsplanen kan videreføres som del av en større IP eventuelt aktivitetsplan innenfor NAV. I utarbeidet handlingsplan fremgår det tydelig hvem som har ansvar for å bistå innsatte i forhold til de ulike tiltak, hva som er NAVs oppgave, den enkelte innsatte samt kontaktbetjentens oppgave". Det kommer ellers fram at det er en utfordring at Individuell plan i kommunen er lagt til det overordnede systemet SAMPRO, som innsatte ikke har tilgang til, og som fungerer best for de som har et behandlingsopplegg.

Ved et tredje lokalprosjekt opplyses det at de ikke har jobbet med Individuell plan og lite med ansvarsgrupper fordi de fleste innsatte kun er inne i fengselet i ca 1,5 mnd og at Individuell plan da ikke ses på som et egnet verktøy. Det vises til at de innsatte har framtidsplaner som ligger i KOMPIS, som NAV i fengsel ikke har tilgang til.

I noen andre fengsler retter man større oppmerksomhet mot Individuell plan. Ved ett av dem holder Rusmisbrukernes interesseorganisasjon (RIO) i samarbeid med Fylkesmannen et halvdagsseminar for

de innsatte om Individuell plan hver 6. uke. Her blir de innsatte informert om rettigheter og om hvordan Individuell plan utarbeides, samt om motivasjon til endring. I sluttrapporten heter det: "Fokuset har her vært å få frem at Individuell plan er brukers plan. Dette har bidratt til at et økt antall innsatte ønsker å søke Individuell plan." I samme sluttrapport omtaler man følgende rutine om Individuell plan:

Alle de innsatte blir under den første kartleggingen (utført av Tilbakeføringskoordinator) forespurt om de ønsker en Fremtidsplan og Individuell plan. Prosjektet ved (...) fengsel spør også (alltid - kvalitetssikring) de innsatte om det allerede foreligger en Individuell plan – dersom denne ikke foreligger blir de tilbudt om å igangsette denne i løpet av soningstiden ved (...) fengsel. Prosjektet bistår med dette.

En innsatt ved dette fengselet forteller at NAV-prosjektmedarbeideren er i gang med å utarbeide en individuell plan sammen med NAV i hjemkommunen: "Det positive med NAV i fengsel er at du jobber med et mål, utdanning og utvikling i livet. NAV i fengsel har hjulpet meg gjennom at det dytter meg i riktig retning og det er motivasjon i seg selv som teller. Akkurat nå hjelper <NAV-prosjektmedarbeideren> og NAV i hjemkommunen meg til å finne en leilighet."

En annen innsatt forteller:

Individuell plan fungerer nesten sånn at du slipper å skrive rapport fra ansvarsgruppemøtene, for der er det som står det. Og så er det litt deilig å se svart på hvitt at en har virkelig gjort ting. Man kan ha ansvarsgruppe uten å ha en Individuell plan også, men da må man jo skrive en rapport etterpå og det slipper man når man har en IP. Vi lagde rett og slett en tabell med hva jeg vil oppnå, hvordan jeg skal gjøre det og når det er blitt gjort.

I et annet NAV i fengsel regnes Individuell plan for å være obligatorisk. Her har NAV-prosjektmedarbeideren utarbeidet en egen mal basert på at NAV i fengsel påbegynner den og deltakerne får kopi av sin individuelle plan og kan bruke dem i møte med ulike instanser. I sluttrapporten heter det: "Vi ønsker at bruker skal føle seg trygg på å søke hjelp hos dem vi på forhånd har avtalt med (IP) og at han sammen med sine ressurspersoner kan komme seg på rett spor igjen selv etter 'skaden er skjedd'."

6.3 Brukermedvirkning på systemnivå

Samarbeid med brukerorganisasjoner

Det finnes ulike selvhjelpsorganisasjoner, etablert og drevet av tidligere innsatte, som er blitt involvert med NAV i fengsel.

I forbindelse med NAVs tilbakeføringsprosjekt har medlemmer av stiftelsen Retretten¹⁵ oppsøkt to av fengslene ca. en gang per måned for at de innsatte skal kunne nyttiggjøre seg av Retretten sitt tilbud

¹⁵ Retretten er en ideell brukerstyrt stiftelse som ønsker å gi alkoholikere, narkomane, legemiddelmisbrukere og LAR-pasienter hjelp til videre hjelp, samt gi støtte til pårørende(www.retretten.no).

etter løslatelse. Hensikten er at de innsatte får en mulighet til å skape seg et nytt nettverk. I tillegg bidrar Retretten til å øke også betjentenes kompetanse på rusrelaterte problemstillinger og tiltak. I prosjektets sluttrapport heter det:

Vi oppfatter Retretten som en solid stiftelse med høy kompetanse på rusfeltet. Vi har valgt å samarbeide med de grunnet at (...) fengsel har mange løslatelser til Oslo. De har høy bevissthet til brukermedvirkning samt at Retretten har en kompetanse som prosjektet har dratt nytte av både i forhold til målgruppe og rusrelaterte spørsmål (NADA øreakupunktur). Prosjektet har ved hjelp av Retretten bidratt til en systemendring ved fengselet ved at betjentene ved Rusmestringsenheten har avlagt eksamen i NADA øreakupunktur som igjen har ført til at de innsatte tilbys NADA øreakupunktur tre ganger per uke ved fengselet.

En annen brukerorganisasjon som er blitt involvert ved det samme fengselet, er Rusmisbrukernes interesseorganisasjon (RIO). Som nevnt ovenfor er denne organisasjonen aktivt involvert i å gi de innsatte informasjon og opplæring om Individuell plan. I sluttrapporten heter det: "RIO jobber aktivt på systemnivå i forhold til brukermedvirkning og RIO er synlige som brukerorganisasjon. Så lenge ca 80 % av de innsatte ved (...) fengsel har en rusrelasjon så prosjektet det som naturlig å involvere RIO." NAV i fengsel kommenterer at "RIO er flinke til å iverksette oss og til å være pågående i forhold til brukernes rettigheter", "RIO har en annen kredibilitet i disse miljøene enn NAV og kriminalomsorgen" og "RIO har stor kunnskap om brukermedvirkning samt at vi opplever at dette er en organisasjon som blir hørt videre opp i systemet og derav har en tyngde."

Det samme NAV i fengsel har inngått avtale med Røde Kors Nettverk etter soning og begrunner dette med at "de gjør et solid arbeid som kan være viktig for å etablere et tilbud på fritiden for de løslatte." For øvrig nevnes også at NAV i fengsel i samarbeid med dagbetjent er Konfliktrådets kontakt inn til fengsel.

Også tre av de andre lokalprosjektene har – med varierende hell – forsøkt å involvere representanter fra brukernes interesseorganisasjoner i prosjektorganisasjonen. Her heter det i sluttrapportene:

Ved oppstarten av prosjektet etablerte vi et samarbeid med Wayback (...). Bakgrunnen for dette samarbeidet var å sikre brukermedvirkning på systemnivå. Wayback var da i etableringsfasen (...) og var preget av dette. Uklarhet i fht oppgaver/roller førte til at dette samarbeidet ble vanskelig i en lengre periode. Wayback (...) har nå gjort en del organisatoriske endringer som sannsynligvis vil gjøre mulighetene for videre samarbeidet bedre.

Prosjektgruppen har i hele prosjekt perioden vært representert med deltaker på systemnivå. Det har totalt sittet 3 deltakere under prosjektperioden. Utsiftingene under perioden har vært knyttet begrensninger i soningslengde. Når en innsatt har vært ferdig sonet har ny representant kommet inn. Deltaker representasjon har vært entydig positivt og nødvendig. Deltaker representantene har tilført prosjektgruppen konstruktive innspill underveis i prosessen. Det har i tillegg kommet innspill fra andre deltakere til prosjektgruppen. Slike innspill er da blitt løftet opp og tatt inn i drøftinger i prosjektgruppen. Deltakernes innspill har vært særlig viktig i arbeidet med å identifisere praktiske utfordringer på systemnivå og for å finne hensiktsmessige løsninger som gir en god tilbakeføring."

På systemnivå ønsket vi å hente inn en bruker som kunne sitte i styringsgruppen eller prosjektgruppen for prosjektet. Dette ble en lang prosess. En stor problemstilling var at det ikke finnes brukerorganisasjoner i (...) området, og det var derfor vanskelig å finne aktuelle kandidater som kunne forespørres.

Bruk av likemannsarbeid og frivillige hjelpere har vist seg som vellykket strategi for hjelp til mennesker i kriser. Kobling til mennesker som har erfart samme problemer og kommet seg bra igjennom dem, har ofte vist seg som mer vellykket enn at profesjonelle går inn som hjelpere. Fyrand (2005) understreker at helperen i så fall bør ha kommet lenger i en vellykket tilpasningsprosess eller reetablering. Uformelle hjelpere kan fungere som brobyggere til nye kontakter og kontaktarenaer. Brukerorganisasjoner fungerer også som "vaktbikkjer" som skal bidra til å ivareta ulike brukergruppens interesser i situasjoner der den enkelte alene har begrensede muligheter til å få gjennomslag for disse. Så langt er det særlig ett lokalprosjekt som kan oppsummere utvetydig suksess med involvering av brukerorganisasjoner, mens de andre har mer varierende erfaringer. Gjennomgående ser det ut til at denne typen samarbeid med bruk av frivillige aktører med brukererfaringer har et potensial som ikke er fullt ut realisert. Ikke ved alle fengsler har man regulært samarbeid med frivillige organisasjoner – uten at vi vet noe mer om hva det skyldes.

Systematisk innhenting av tilbakemeldinger

I St.meld nr 37 nevnes systematisk innhenting av tilbakemeldinger fra de innsatte ved hjelp av spørreskjema som ett av flere tiltak for å øke brukerrettingen og å forbedre kvaliteten på tjenestene i kriminalomsorgen på (St.meld 37, 2007-2008 : 110).

Ett av lokalprosjektene har utviklet et eget tilbakemeldingsskjema for NAV i fengsel. Ved løslatelse skal den innsatte anonymt krysse av på fire spørsmål, som ifølge sluttrapporten er disse:

- I det første spørsmålet blir man spurt om en har vært i kontakt med NAV i fengsel under soning.
- Det andre handler om hva NAV i fengsel har bistått med.
- Det tredje handler om hvor fornøyd en er med hjelpen fra NAV i fengsel.
- Det fjerde spørsmålet handler om hva NAV i fengsel kan gjøre for å bli bedre.

I sluttrapporten heter det at ved at de løslatte svarer på disse spørsmålene "kan de gi oss tilbakemelding på hva vi gjør bra og mindre bra. De kan også komme med forslag til forbedring."

Et annet av lokalprosjektene har lagt inn et spørsmål om NAV i fengsel i et ordinært tilbakemeldingsskjema som alle innsatte fyller ut anonymt ved løslatelse: "Hvis du har hatt kontakt med NAV-konsulentene (...), hvordan har de bidratt til at du har fått den hjelpen du har hatt behov for?" Svarene fra i alt 19 personer er lagt ved prosjektets sluttrapport, og alle er svært positive. Her er noen eksempler:

- *Veldig positivt. Har fått mer enn jeg har greid på 2 år ute.*

- *Dette er det RÅESTE NAV-kontoret i landet!!! All ros til <NAV-prosjektmedarbeideren> som hjalp. Tusen takk!!!*
- *Fikk prate med <NAV-prosjektmedarbeideren> etter bare 2 dager her. Hun var kjempesnill. Hun ordna med alt og prata med saksbehandleren min så alt ble i orden.*
- *<NAV-prosjektmedarbeideren> har vært alle tiders og stått på masse for å hjelpe meg med ting jeg måtte søke på /få dokumentert/ringe osv. Får ikke rost henne nok. De jentene er gull verdt!!*

Riktignok er spørsmålet stilt slik at det ikke inviterer til kritikk, og svarene gir få holdepunkter for hva som helt konkret har vært til hjelp, men de uttrykker utvilsomt stor begeistring for NAV i fengsel.

Tilbakemeldinger som NAV i fengsel ellers har fått fra de innsatte omtales slik i ett av tilbakeføringsprosjektenes sluttrapport:

De innsatte har gitt direkte tilbakemeldinger på at de føler seg sett og hørt av NAV (...) (blant annet muntlige tilbakemeldinger fra innsatte på at prosjektmedarbeiderne fungerer slik et NAV-kontor «ute» burde fungere).

Innsatte har gitt tilbakemelding på at det oppleves mer forutsigbart i forhold til egen tilbakeføring.

Prosjektet har gjennom prosjektperioden sett en atferdsendring hos innsatte som tidligere har hatt negative erfaringer med NAV (i hjemkommunen). Dette, fordi NAV i fengsel møter de innsatte på en annen måte enn de har vært møtt på tidligere. Prosjektet har hatt tid og ressurser til å møte de innsatte og ved bruk av MI, empowerment og at brukermedvirkningen er i fokus har vært med på å bidra til dette.

Ingen av de andre prosjektene har opplyst om systematisk innhenting av tilbakemeldinger fra de innsatte på NAV i fengsel ved hjelp av spørreskjema.

6.4 Oppsummerende konklusjoner

Ett delmål i NAVs tilbakeføringsprosjekt har vært å utvikle brukermedvirkning på system- og individnivå gjennom at den innsatte deltar aktivt i avklaring av egen situasjon og utforming av fremtidig tiltak/tjenester. Det har vært opp til prosjektets aktører å operasjonalisere de innsattes medvirkning, både på systemnivå og på individnivå. De innsatte som har hatt kontakt med NAV i fengsel trekker typisk fram positive erfaringer med nettopp den brukerinvolverte og løsningsorienterte planleggingen av hva som skal skje videre.

NAV i fengsel har lagt stor vekt på å presentere mulighetene for den enkelte, men har samtidig forsøkt å unngå for mye styring av den enkeltes valg. Man har lagt vekt på å legge til rette for at den enkelte innsatte skulle bli i stand til å ta egne informerte valg. Det å få tilstrekkelig og forståelig

informasjon om rettigheter, valgmuligheter og begrensninger for tiltak og tjenester fra NAV er en forutsetning for at den innsatte kan treffe valg og planlegge sin framtid.

Bistanden fra NAV i fengsel har ikke kun handlet om å få ting gjort, men også om å gi sosial støtte og oppmuntring for å øke de innsattes egen handlingskompetanse, slik at de blir bedre i stand til å takle sine utfordringer selv. Ved å være til stede i hverdagen til de innsatte har NAV-prosjektmedarbeiderne utviklet relasjoner til de innsatte som er gunstige for brukermedvirkning, empowerment og for å etablere mer tillitsbaserte relasjoner til hjelpeapparatet.

Gjennom uformell tilstedeværelse og dialog har NAV-prosjektmedarbeiderne etablert trygghet som forutsetning for mer saksspesifikk, formell veiledning. De har brukt samtalemetodikk basert på HPMT og MI (Motiverende intervju) og Appreciative Inquiry (AI), eller anerkjennende. De har også brukt LØFT som metodisk faggrunnlag i samtaler med innsatte, noe som beskrives som å veilede på en slik måte at tilbakeføring blir den innsattes eget prosjekt, ut fra prinsippet om "bruker som sentral aktør".

Denne myndiggjøringstilnærmingen (empowerment) har også handlet om å hente inn relevante eksterne aktører som kan øke de innsattes kompetanse slik at de kan være mer selvhjulpne etter løslatelse. Ansvarsgrupper og Individuell plan har vært viktige verktøy for å ansvarliggjøre aktører som må bistå med overgangen fra fengsel til frihet. Ved at de innsatte selv deltar i disse møtene, er mulighetene for økt medvirkning også bedre. Men ikke alle involverte innsatte og løslatte er ubetinget fornøyd med ansvarsgruppemøtene; noen deltar i disse kun fordi det er et vilkår for å iverksette tiltak som den innsatte trenger. Selv om erfaringene med Individuell plan ser ut til å være gode når de benyttes, brukes dette verktøyet i mindre grad enn ansvarsgrupper. Det ser ut til at andre koordinerings- og planleggingsverktøy som aktivitets-/handlingsplaner brukes i stedet.

Den standardiserte arbeidsevnevurderingen i NAV, med brukerens egenvurdering, rapporteres å gi den enkelte mulighet til å medvirke.

Det at NAV i fengsel bidrar til å øke de innsattes medvirkningsmuligheter, på den måten at de blir bedre i stand til å formidle sine behov. Ifølge NAV-prosjektmedarbeiderne fører dette til at NAV i hjemkommunen ser den innsatte annerledes enn før og at tilbakeføringsprosessen går bedre. Den medvirkningsbaserte tilnærmingen fra NAV i fengsel har påvirket de andre yrkesgruppene i fengsel, kanskje særlig kontaktbetjentene.

Gjennom NAV i fengsel har de innsatte fått mulighet til å formidle sine behov om bistand til en person som kan veilede den innsatte om muligheter og begrensninger, og mobilisere nødvendig støtte og tjenester. Kun ett av tilbakeføringsprosjektene har utviklet et eget tilbakemeldingsskjema for NAV i fengsel som gir de innsatte muligheter for å gi tilbakemelding på hva NAV i fengsel gjør bra og mindre bra og hva som kan forbedres.

Ulike selvhjelpsorganisasjoner, etablert og drevet av tidligere innsatte, er blitt involvert av NAV i fengsel. Så langt er det særlig ett lokalprosjekt som kan oppsummere utvetydig suksess med involvering av brukerorganisasjoner, mens de andre har mer varierende erfaringer. Gjennomgående ser det ut til at denne typen samarbeid med frivillige aktører med brukererfaringer har et potensial som ikke er fullt ut realisert.

Prosjekterfaringene viser at NAV i fengsel baserer seg på metoder som bidrar til at den innsatte aktivt deltar i avklaring av egen situasjon og i utformingen av fremtidig tiltak/tjenester. Erfaringene viser at dette styrker utviklingen av brukermedvirkning på system- og individnivå for innsatte.

7 Regelverk og rammebetingelser

7.1 Innledning

NAVs Tilbakeføringsprosjekt har operert innenfor ulike rammebetingelser som kan virke positivt eller negativt på måloppnåelse. For eksempel kan det oppstå konflikter mellom ulike regler og systemer for ansvars- og oppgavefordeling mellom aktører og mellom nivåer innen NAV-systemet og Kriminalomsorgen, som vil kunne ha betydning for tilbakeføringsprosessen av innsatte. Den organisatoriske forankringen til prosjektene og de økonomiske ressursene som er tildelt henholdsvis NAV i fengselskommunen og Kriminalomsorgen kan også være av betydning for utfallet. I tillegg vil ulike informasjonssystemer i fengsel og NAV (både stat og kommune) gi utfordringer for tverretattlig samarbeid. I dette kapitlet skal vi se på hvilke erfaringer som er gjort i lokalprosjektene når det gjelder disse og andre rammebetingelser. Vi spør:

- *Hvilke rammebetingelser - som lover og regelverk, organisatorisk forankring, økonomiske ressurser, informasjonssystemer - har vært til hinder for å nå prosjektets målsetninger? Hvilke rammebetingelser har vært til nytte?*
- *Hvilke uklarheter i lovverket har involverte aktører identifisert og avklart når det gjelder ansvar og mangler ved eksisterende ordninger, såkalte gråsoner – mellom ansvarlige part og nivåer?*
- *Hvilke rammebetingelser kan og bør endres for at modeller og virkemidler skal kunne overføres til nye kommuner og fengsler?*

Vi vil i det følgende først se på utfordringer og muligheter i rammebetingelser som i noen grad ser ut til å være felles for flere involverte instanser. Lokalprosjektene har avdekket slike utfordringer knyttet til innhold i eller praksis av gjeldende lov- og regelverk, i regler som regulerer økonomiske forhold, i ulike organisatoriske forhold, og i IT-systemer og mer materielle forhold som innvirker på mulighet for kontakt og tilgjengelighet mellom de ulike aktørgruppene. Vi vil deretter se videre på noen utfordringer som spesielt gjør seg gjeldende innenfor henholdsvis Kriminalomsorgen/fengselet, NAV, og til sist i hjem- eller tilflyttingskommune mer generelt. Avslutningsvis oppsummerer vi de mest sentrale funnene om hindringer eller muligheter i rammebetingelser som lokalprosjektene har erfart eksistens av.

Lokalprosjektene har synliggjort flere utfordringer knyttet til eksisterende lov- og regelverk. Noen kan knyttes til lite konstruktive føringer i lover- og regelverk, samt i uklarheter i lover og regelverk. Noe av utfordringene henger sammen med at praktisering og fortolkning av regelverket kan variere mellom ulike NAV-kontor eller mellom ulike saksbehandlere.

7.2 Delt ansvar og uklare ansvarsforhold NAV- kontorer imellom

Reglene er i dag slik at forskjellige NAV kontor kan ha ansvar for ulike forhold som berører en enkel innsatt. Denne problemstillingen knytter seg særlig til Lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen, og oppholdskommunens ansvar. I lov om sosiale tjenester er det oppholds-

kommunen forut for innsettelse som er ansvarlig for innsatte under straffegjennomføringen. I noen tilfeller vil arrestasjonskommune kunne ha dette ansvaret (hvis innsatte blir arrestert og går fra varetekt og rett over på dom, eller når innsatte ikke er norsk statsborger¹⁶ eller blir overført fra utlandet til fengsling i Norge). Da blir arrestasjonskommunen oppholdskommunen forut for innsettelse. Disse reglene gjelder for kommunenes ansvar i henhold til lov om sosiale tjenester. Når det gjelder NAV stat, er det folkeregistrering som avgjør hvilket NAV-kontor som er ansvarlig.

Vi har merket oss at det brukes ulike begreper når kommunene som den domfelte "tilhører" omtales i lokalprosjektene. Følgende begreper brukes:

- *Hjemkommune,*
- *Bostedskommune,*
- *Oppholdskommune,*
- *Vertskommune*¹⁷,
- *Fengselskommune,*
- *Soningskommune,*
- *Arrestasjonskommune,*
- *Pågripelseskommune,*
- *Fengslingskommune*
- *Tilflyttingskommune,*
- *Løslatelseskommune*

Begrepene peker dels på kommunen den domfelte bor eller har et varig opphold i, dels på hva som var oppholdskommune forut for innsettelse, dels på kommunen vedkommende fengsles eller pågripes i, dels på kommunen fengselet ligger plassert i, og dels på kommunen den innsatte bosetter seg i etter løslatelse. Alle disse kan være samme kommune, men de er i mange tilfeller ulike kommuner. (Etter lov om folketrygd er som regel bostedskommune og oppholdskommune det samme som folkeregistrert adresse.)

Oppholdskommune defineres i Lov om sosiale tjenester i NAV som "den kommunen hvor vedkommende til enhver tid oppholder seg, enten vedkommende bor der eller oppholder seg der rent midlertidig". Oppholdskommune kan dermed være det samme som bostedskommune, men trenger ikke være det i fall en person oppholder seg midlertidig i annen kommune. Det kan skaper utfordringer for NAV i fengselet, når oppholdskommune, bostedskommune og folkeregistrert bokommune ikke er samme kommune. Dette er tilfelle for flere av de innsatte som dette prosjektet har ytt bistand til, slik dette sitatet fra en sluttrapport viser:

Ekstremt utfordrende å samarbeide med NAV i Oslo som oppleves meget delt i sitt tjenestetilbud. Brukere er ofte delt mellom ulike bydeler. Samme tendens ses i Trondheim med

¹⁶ For en utenlandsk borger som er pågrepet og fengslet i Norge uten å ha tilknytning til landet, er det kommunen der personen ble arrestert som har ansvaret for å yte tjenester til personen under fengselsoppholdet. Ansvarlig kommune for en utenlandsk borger som er pågrepet i utlandet og brakt til Norge for fengsling, er den kommunen der utlendingen ble ført inn i landet (jfr Rundskriv 35, kapittel 2.3.2.4)

¹⁷ "Vertskommune ble brukt av kun ett lokalprosjekt og for ikke å forvirre leserne ytterligere har vi endret begrepet til "oppholdskommune" i sitatene.

4 bydelskontor hvor brukernes tilbud ofte er delt mellom ulike kontor. Som eksempel kan nevnes at man får økonomisk sosialhjelp fra en bydel, er registrert i Arena etter postadresse på en bydel og tilhører kommunen (helse og velferdskontor knyttet til rus og psykiatri) på en tredje bydel – samtidig som bruker i realiteten er bostedsløs. Prosjektet mener oppholdskommune, bostedskommune og folkeregistrert kommune ikke kan være inngangsport til ulik registrering i navs ulike systemer. Erfaringsvis medfører dette at brukerne ikke vet hvor de tilhører og hvem de kan kontakte.

For et NAV kontor og vil ansvaret for å yte tjenester være ulikt, avhengig av hva slags relasjon den domfelte har til deres kommune, det vil si om NAV-kontoret ligger i det som var domfeltes bostedskommune før soning (hjemkommune/varig oppholdskommune før soning), i arrestasjonskommunen (pågripelseskommune/midlertidig oppholdskommune), eller om NAV kontoret ligger i den kommune den domfelte etter soning kommer til å flytte til (ta opphold i/bosette seg i). Ansvaret til det enkelte NAV-kontor vil variere ut fra følgende mulige konstellasjoner:

- 1. NAV kontoret ligger i domfeltes hjemkommune før soning, men ikke i tilflyttingskommune*
- 2. NAV kontoret ligger i domfeltes tilflyttingskommune, men ikke i hjemkommunen før soning*
- 3. Hjemkommune og tilflyttingskommune er den samme og NAV-kontoret i denne kommunen har da både ansvar i kraft av å være hjemkommune og tilflyttingskommune.*

Samtlige lokalprosjekter har erfart utfordringer knyttet til å skaffe klarhet rundt hvilket ansvar det enkelte NAV kontor kan ha. I ett prosjekt erfarte man at "noen kommuner ønsker å henvise til pågripelseskommune selv om den innsatte har lovlig opphold i Norge og har oppholdt seg i deres kommune". Et annet prosjekt har erfart at "når innsatte er fengslet på en annen kant av landet enn bostedskommunen, har det vist seg særlig utfordrende å få til en tilfredsstillende planlegging av løslatelsen".

NAV i fengselet har fungert som koordinatore og pådrivere for å få ansvaret og tjenestene til å henge sammen rundt den enkelte innsatte. I en sluttrapport heter det:

Prosjektet har bestrebet seg på å være gode pådrivere med tanke på å utvikle gode tjenestetilbud ved å samarbeide med hjem-/tilflyttingskommunene. Prosjektet har gitt tjenester uavhengig av et rigid lovverk om hvilken kommune som har ansvaret før innsettelse. Prosjektet har definert sitt ansvar i forhold til den enkeltes behov. Det gjør at prosjektet har tatt ansvar for at de innsatte har fått et helhetlig tjenestetilbud uansett hvem som har ansvaret. Resultatene som prosjektet har oppnådd er forankret i brukerorienteringen.

Utfordringene knyttet til uklare ansvarsforhold bør ifølge aktører i flere av lokalprosjektene danne grunnlag for endringer i lovverk og organisering. Også Arbeids- og velferdsdirektoratet konstaterer i sin sluttrapport at det kan være grunnlag for å vurdere behov for endringer i regelverket, blant annet når det gjelder de tilfellene der arrestasjonskommunen er tilfeldig oppholdskommune. Direktoratet anbefaler på dette punktet en vurdering av om det skal være hjemkommunen som er økonomisk ansvarlig under straffegjennomføring, uavhengig av hvor man blir arrestert og om man går rett fra varetekt til dom, med unntak av utenlandske innsatte uten lovlig opphold.

Hjemkommunen blir riktignok rutinemessig varslet gjennom trygdemeldingsskjema som fengselet sender til innsattes hjemkommune på innsettelsestidspunktet, men det i seg selv bidrar ikke nødvendigvis til at hjemkommunen også tar initiativ for å følge opp den innsatte. I en annen sluttrapport står det:

Med utgangspunkt i trygdemeldingsskjema som fengselet sender til innsattes hjemkommune på innsettelsestidspunktet, foreligger det en forventning fra fengselet om at hjemkommune kontakter fengselet eller deltaker med åpenbare sammensatte behov. Hjemkommune har på sin side ikke rutiner pr i dag som utløser oppfølgingsoppgaver med utgangspunkt i dette skjema. Skjema synes primært å være brukt i tilknytting til stans av økonomiske ytelser. Opplysninger vedr soning – trygdemeldingsskjema registreres i de fleste tilfeller i infotrygd /gosys når den når hjemkommune. Derfra går den til forvaltningsenheten med varsel om stans av økonomiske ytelser ifm institusjonsopphold. Opplysningene om institusjonsopphold registreres inne i Arena, men uten at dette utløser oppfølgingsoppgaver for den enkelte veileder i hjemkommune.

Ytterligere uklarheter kan oppstå i forbindelse med utenlandske innsatte som skal utvises etter soningen. Stønad til utenlandske innsatte uten lovlig opphold¹⁸ som har behov for klær e.l. under gjennomføring av straff i fengsel er hjemlet i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, og presisert i rundskrivet til loven (Rundskriv 35 Lov om sosiale tjenester i NAV, kapittel 1.2.2.7).

I rundskrivet heter det blant annet: "Personer uten lovlig opphold har ikke rett til tjenester etter loven, med unntak av opplysning, råd og veiledning etter § 17. Dette er i samsvar med at personer uten lovlig opphold har plikt til å forlate landet. Det skal derfor ikke ytes tjenester som bidrar til å opprettholde ulovlig opphold".

Samtidig er det slik at det at en person ikke har gyldig oppholdstillatelse ikke er grunnlag for avslag når vedkommende ikke har mulighet til å forlate landet så lenge han eller hun soner i fengsel. Landets fylkesmenn har fått et avklaringsbrev om dette. Det er avklart at det som ikke dekkes av fengselet, kan dekkes gjennom økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester. Det skal være en individuell vurdering av den enkeltes behov for eventuell stønad, for eksempel om vedkommende allerede har nødvendige klær eller egne midler til å skaffe dem.

Selv om regelverket – som her ikke er utfyllende referert – omhandler og definerer hva som kan/skal ytes til personer uten lovlig opphold i landet, så kan det oppstå uklarheter om ytelser og tjenester for utenlandske statsborgere uten lovlig opphold i landet: Noen har hatt rettigheter før, som de mistet da de ble dømt og så skal de bli utvist. Så kan de klage, anke avgjørelsen, får igjen utvisningsvarsel og det hender at de likevel ikke blir utvist. På grunn av usikkerheten om hvorvidt et utvisningsvedtak er

¹⁸ Dvs. personer som har tatt seg ulovlig inn i landet, som fortsetter å oppholde seg i Norge ved utløpt oppholdstillatelse eller ved endelig avslag på søknad om oppholdstillatelse, enten dette er første gang eller fornyelse.

endelig, har NAVs-prosjektmedarbeider ved ett lokalprosjekt valgt å utrede også dem de er usikre på om de skal utvises, dersom dette er aktuelt.

7.3 Kommunikasjon til og mellom ulike NAV-kontorer

Det er en gjennomgående erfaring fra lokalprosjektene at det kan være vanskelig å komme i kontakt med både lokale NAV-kontorer og andre instanser i hjem- eller tilflyttingskommune, ikke bare for innsatte, men også for prosjektmedarbeiderne. Dette gjelder i større grad større kontorer og spesielt Oslo. Ett lokalprosjekt beskriver dette slik i sin sluttrapport:

Erfaringene generelt viser at deltaker og fengsel fortsatt sliter med å etablere kontakt med hjemkommunene. Fengselet opplever ikke sjeldent å bli avvist når interne telefonnummer/e-post til NAV veileder etterspørres på 55553333. For oppholdskommune er slike opplysninger lettere tilgjengelig gjennom NAVET og bl.a. Outlook. I praksis benytter oppholdskommunen epost og Gosys da kontaktetablering på telefon sjelden når frem. Når kontakt er etablert og aktuelle aktiviteter er avtalt, viser erfaringene fortsatt at lite skjer dersom fengsels/oppholdskommune er mindre aktive opp mot hjemkommune.

Innsatte har heller ikke tilgang til selvbetjeningsløsningene til NAV på internett, og har i tillegg begrenset telefontid i uka:

Innsatte og ønsker ikke å bruke sine 20 min i uka på å stå i telefonkø hos NAV kontaktsenter. Dersom de trenger kontakt med en saksbehandler er de avhengig av at denne ringer til avdelingen de sitter på, og at innsatte er til stede på avdelingen da og fengselsansatte har tid til å ta telefonen akkurat når NAV ringer.

Noen NAV-kontorer er organisert internt etter ytelsesprinsipp, noe som kan medføre at flere saksbehandlere må involveres i arbeidet med en enkelt innsatt, særlig når vedkommende har komplekse problemer og behov for bistand på ulike områder. Ett av prosjektene kommenterer dette slik i sin sluttrapport: "Det blir fort veldig mange involverte aktører noe som oppleves krevende og slitsomt for de svakeste brukerne med størst hjelpebehov." Prosjektet har erfart at det er særlig store NAV-kontor som er organisert slik at det er vanskelig å samarbeide og at mindre kontor tilbyr mer helhetlig hjelp til sine brukere.

Prosjektet anbefaler at NAV-ansatte som jobber med brukere som får AAP og som ikke har noen arbeidsgiver uansett hvordan NAV-kontor ellers er organisert, også burde være ansvarlig for økonomisk sosialhjelp for sine brukere. Slik ville man kunne få mer stabilitet og bedre mulighet til arbeide prosessrettet med denne målgruppen uavhengig av ytelse. Lokalprosjektet her ser det også som viktig for sentrale samarbeidsparter å vite hvem i NAV man kan forholde seg til på brukernivå – uavhengig av ytelsen "i øyeblikket".

Nærhet og tilgjengelighet av NAV i fengsel har utvilsomt vært en av de viktigste suksessfaktorer og en viktig forutsetning for å kunne etablere tillit, og kontinuitet i oppfølgingen og for å kunne samarbeide konstruktivt med fengselsansatte og andre samarbeidspartnere. Det tok nesten ett år fra Tilbake-

føringsprosjektet hadde oppstart og før mobilitetsløsninger med tilgang til NAVs programvare og databaser har kommet på plass, men etter at NAV-prosjektmedarbeiderne ble utstyrt med bærbar pc med NAVs fagsystemer og mobiltelefoner, har de kunnet gjøre arbeidet sitt internt i fengselset uten stadig å måtte forflytte seg til sitt NAV-kontor i fengselskommunen.

Det å oppsøke NAV i hjemkommuner sammen med den innsatte har vært en måte å kommunisere på, men denne direkte oppsøkende virksomheten har avtatt underveis i prosjektperioden. Dette skyldes at kontaktformen er ressurskrevende med hensyn til tid og direkte utgifter, samt at framstillinger krever at også fengselsbetjent følger med. Reisingen og direkte oppsøkende kontakt ble derfor stadig oftere erstattet av mer intensiv bruk av telefon og e-post og i noen tilfeller ved hjelp av videokonferanser som kontaktform. Videokonferanser benyttes likevel ikke så ofte i dag, noe som kan indikere at det ligger et uutnyttet potensial i bruken av denne kommunikasjonsformen.

7.4 Utveksling av informasjon mellom kriminalomsorgen og NAV i fengsel

Lokalprosjektene har også møtt utfordringer knyttet til informasjonsflyten internt i fengselet og opplevd vanskeligheter med å kunne være tilgjengelig for både ansatte og innsatte i fengselet.

Taushetsplikt

En mye omtalt hindring i første del av prosjektperioden var praktiseringen av taushetspliktreglene:

I noen prosjekter har NAV i fengsel opplevd det som problematisk å få utvekslet relevant informasjon knyttet til taushetsplikten, og det har vært mye diskusjon om hvordan en kan innhente samtykke fra de innsatte om dette. Konsekvensen av manglende tilgang til informasjon kan være informasjons-svikt, som i dette eksemplet hvor NAV-prosjektmedarbeideren forteller:

Jeg fulgte opp en som hadde arbeidsretta tiltak og skulle i overgangsbolig. Han var hos meg og vi snakka om at han skulle reise i morgen, og at tiltaket i hjemkommunen da skulle ta over. Uka etterpå ser jeg han kjører i truck her inne i fengslet. Han hadde en positiv urinprøve som gjorde at han ikke kunne reise.

Det generelle inntrykket i slutfasen av prosjektperioden er at man i hovedsak har løst disse utfordringene og da vanligvis gjennom bruk av samtykkeerklæringer. Samtidig erfarer enkelte prosjekter at det fremdeles er utfordringer i ulike instansers ulike forståelse og praktisering av taushetspliktreglene. I en sluttrapport finner vi følgende utsagn:

Underskrevet samtykkeerklæring om oppheving av taushetsplikt fra deltaker er i flere saker ikke vurdert tilstrekkelig fra helseavdelingens side til å etablere relevant samarbeid, dette til tross for at helseavdelingen generelt godkjente bruken av skjema når denne ble tatt i bruk.

I dette lokalprosjektet erfarte man også uklarhet rundt andre rutiner (henvisning til fastlege eller spesialisthelsetjeneste) under helseavdelingens ansvarsområde. Selv om hovedinntrykket er at aktørene i de ulike lokalprosjektene har funnet løsninger på utfordringene knyttet til taushetsplikt-

bestemmelsene, så finner vi altså noen steder større eller mindre utfordringer i lokal praksis og forståelse av bestemmelsene.

NAV og Kriminalomsorgen registrerer forhold rundt den enkelte innsatte i hver sitt datasystem, hhv Arena/Gosys og Kompis. NAV-ansatte har ikke tilgang til Kompis og ansatte i Kriminalomsorgen kan ikke benytte Arena. En NAV-leder påpekte i denne sammenhengen at det å ikke ha tilgang til KOMPIS har vært et hinder for prosjektet, og mener at det er behov for tilgang til både ARENA og KOMPIS.

Fengselsleder i samme prosjekt pekte imidlertid på at NAV i fengsel ikke trenger tilgang til KOMPIS fordi opplysningene som ligger i KOMPIS kan NAV få i samarbeidsmøter internt i fengselet. I sluttrapporten til et annet prosjekt oppsummeres det hvordan gode rammebetingelser i for NAV i fengsel bør være:

Formålstjenlige lokaler til disposisjon og nødvendig materiell tilgjengelig, legge opp linjer slik at NAV's IKT-løsninger blir tilgjengelige for NAV-veileder i fengselet, tydelige rolleavklaringer, samtykkeerklæringer ved innsettelsene ifht at NAV gis anledning til å samarbeide om den innsatte (for eksempel deltakelse i morgenmøter, samarbeidsmøter), førsteside av fangejournal, forventning om at ansatte i Kriminalomsorgen stiller seg til disposisjon for dialog og samarbeid (fremstillinger).

Som nevnt er flere av problemene knyttet til informasjonsutveksling og samarbeid etter hvert blitt løst. Likevel pekes det i prosjektenes siste fase på vedvarende utfordringer knyttet til manglende felles dataverktøy og informasjonsflyt mellom Kriminalomsorgen og importtjenester som NAV. I en sluttrapport heter det:

De importerte tjenestene er ikke del av mailsystemet og får således ikke beskjed om slike ting som skjer. Selv om prosjektmedarbeider ga beskjed om dette og det ble lovet å ta tak i dette så skjedde det likevel ikke. Manglende felles dataverktøy er således en stor utfordring når NAV og Kriminalomsorgen skal kunne samarbeide.

Manglende forutsigbarhet av løslatelsestidspunkt

Sentrale utfordringer for det fengselsinterne samarbeid har vært uforutsigbarhet knyttet til løslatelsestidspunkt, turnusordninger som vanskeliggjør kontinuitet i samarbeidet og sikkerhetsmessige hensyn som kan sette grenser for muligheten til å følge opp de innsatte sosialfaglig. Vi vil gå nærmere inn i disse i det følgende.

Manglende forutsigbarhet, særlig knyttet til bøtedommer og varetekt, kan skape problemer. Disse utfordringene utløses:

- Ved flytting av innsatte (tidvis),
- Ved ikke planlagte løslatelser,
- I forbindelse med varetektsinnsatte,
- Når løslatelser fremskyndes uten å ha sjekket hvorvidt Nav og eksternt hjelpeapparat har vært inne med store ressurser for å planlegge løslatelse.

Et eksempel er en sak hvor man hadde jobbet mye med å forberede tilbakeføringen i de siste ukene før planlagt løslatelsestidspunkt. Det dreide seg om bøtesoning. Alt var på plass og tilbakeføringen planlagt, men plutselig ble den innsatte betalt ut før tiden, og da raknet hele opplegget. I et annet tilfelle var opplegget gjort klart før prøveløslatelse, men så fikk ikke den innsatte innvilget prøveløslatelse, noe som igjen grep inn i opplegget som var utarbeidet gjennom prosjektet.

Noen av disse erfaringene knytter seg spesielt til prøveløslatelser:

NAV i fengsel har erfart at noen kommuner synes det er vanskelig ikke å ha en fastbestemt løslatelsesdato å forholde seg til, og er i tillegg uvitende om at deres innsats kan ha betydning for hvorvidt en innsatt kan få prøveløslatelse eller ikke. Dette gjelder spesielt å skaffe bolig. Mange innsatte vil få avslag på prøveløslatelse dersom hjemkommunen ikke har bistått til å skaffe bolig, eller ikke har tilbud/aktivitet til innsatte. (Sluttrapport)

For hjemkommunens vedkommende kan forutsigbarhet med hensyn til løslatelse være helt avgjørende for når og om man iverksetter bistand, for å skaffe bolig samt dekke utgifter til leie for å beholde bolig under soning. Kriminalomsorgen på sin side har flere faktorer som spiller inn og som må vurderes opp mot aktuelle løslatelsesdatoer. Dersom kriminalomsorgen ikke er tilstrekkelig tydelig på hva som gjelder av datoer og forutsetningene for disse, synes dette å komplisere arbeide med å skaffe og/eller beholde bolig ved soning og løslatelse. Samtidig forventer fengselet at hjemkommune bistår med å skaffe bolig i god tid før løslatelse.

7.5 Utfordringer knyttet til inntektssikring under soningen og ved overgang til frihet

Prosjektene har avdekket utfordringer knyttet til økonomiske forhold av ulik art, som kan oppstå selv når ansvarsforholdene er entydig klart.

Arbeids- og velferdsdirektoratet skriver i sin sluttrapport at:

Regelverket når det gjelder livsoppholdsytelser for personer som er under straffegjennomføring i fengsel kan også være en utfordring. Majoriteten av innsatte soner korte dommer. Å miste inntektsgrunnlaget gjør rehabiliteringsarbeidet mer krevende, ikke minst når det gjelder gjelds- og boligsituasjon etter straffegjennomføring. Særlig kritisk er dette for familier som mister en inntekt, og dette kan bidra til å øke sosiale problemer også for pårørende. (Sluttrapport Prosjekt Samordning av tiltak for tilbakeføring "Fra fengsel til kvalifiseringsprogram".)

Arbeids- og velferdsdirektoratet foreslår basert på dette at det bør vurderes om det er behov for å justere regelverket når det gjelder livsoppholdsytelser for personer som er under straffegjennomføring i fengsel.

Noen av lokalprosjektene peker på behovet for bedre informasjon om økonomiske konsekvenser i forbindelse med innkalling til soning, både hos den domfelte, men også hos et NAV-kontor ved-

kommende sokner til. Uvitenhet om at folketrygdbaserte ytelser stanser under fengselsopphold, kan føre til at betalinger blir stoppet og regninger som forfaller etter fengslingen ikke blir betalt. Gjeldsbyrden kan bli stor, med innkassokrav osv som følge. Når det dreier seg om manglende husleiebetaling, risikerer den innsatte i tillegg å miste bolig og eiendeler.

”Det kan hende de blir fratatt mye når de kommer inn for å sone i tre-fire måneder: Hva med ungene mine, hva med klær og det å komme ut uten noe som helst, det er mye frustrasjon”, sier en fengselsleder.

Ved ett av fengslene har man forsøkt å forebygge slike problemer ved at man har lagt inn et eget avsnitt om dette i innkallingsbrevet som ligger ved soningsinnkallingen. Her gis det blant annet informasjon om folketrygdbaserte ytelser som blir stanset. Dette skal ha bidratt til at de innsatte har bedre forutsetninger til å forberede seg på endringer i økonomiske forhold forutfor innsettelse.

I dag er reglene slik at innsatte som har AAP, blir fratatt retten til denne ytelsen når de kommer i fengsel. Ofte soner de korte dommer, men likevel blir det da kommunenes ansvar å gå inn og forskuttere for eksempel husleie i en periode til de kommer ut og fortsetter med AAP. Dette skaper mye ekstraarbeid på NAV-kontorene i hjemkommunene og for kommunale budsjetter. Det går ressurser på å gjøre et stoppvedtak, stanse AAP, og det går ressurser med på å søke sosialhjelp, og saksbehandle det og fatte vedtak og så går det ressurser med på å søke gjenopptak av AAP og det å igangsette det igjen, eventuelt en refusjon i den husleien som da er utbetalt. Det er altså svært ressurskrevende administrasjon rundt det å stoppe AAP i bare noen uker. Noen ganger rekker NAV i fengsel nesten ikke å skaffe all nødvendig dokumentasjon før vedkommende skal løslates.

Under soningsoppholdet kan det oppstå ulike situasjoner hvor det er nødvendig å søke NAV i hjemkommunen om å dekke utgifter i forbindelse med ulike tiltak den innsatte deltar på, fordi dagssatsene en får i fengselet er for lave til å kunne dekke utgiftene knyttet til disse opplegg. Det kan dreie seg om midler som trengs for at innsatte kan delta på et behandlingsopplegg under soningen. Under behandling, også §12, må innsatte delta på ulike aktiviteter på lik linje med andre pasienter som er til behandling og som ofte mottar langt høyere ytelser i form av Arbeidsavklaringspenger. Noe som for øvrig kan oppleves som urimelig for innsatte som er i behandling og som ikke har krav på disse ytelsene.

Det kan også dreie seg om å få kjøpt klær, eller for å dekke reiseutgifter en innsatt har i forbindelse med å delta på et arbeidsmarkedstiltak under frigang. Et eksempel: En innsatt har fått anledning til frigang i forbindelse med en ekstern praksisplass i fengselskommunen. Dette har vært mulig fordi NAV i fengsel etablerte kontakt med Nav i hjemkommunen, søkte og fikk innvilget finansiering av arbeidspraksisen, dvs økonomisk støtte til arbeidsgiveren som sto for opplæring, samt dekning av transportutgiftene for å komme til og fra fengsel.

Det har også vært av stor betydning for NAV i fengsel å sikre at en som løslates har penger til livsopphold umiddelbart etter løslatelse. Ikke bare når løslatelsen skjer fort og uforberedt, noe som kan være tilfelle for eksempel dersom bøtesoning blir avbrutt ved innbetaling av boten. Også ved en forberedt løslatelse kan det oppstå problemer. For innsatte som løslates til en statlig ytelse vil det for eksempel gå noe tid fra løslatelse til ytelsen blir utbetalt. Utfordringen og mulig løsning for dette problemet beskrives slik i sluttrapporten til ett av av prosjektene:

Inntektssikring ved løslatelse kan innebære ekstra belastning for deltaker og bety merinnsats for hjemkommunen. Det tar ofte lang tid før utbetalinger ihht vedtak kommer i gang. Spesielt gjelder dette statlige ytelser fra NAV. Statlige ytelser utbetales etterskuddsvis ihht meldekort, eksempler på dette er dagpenger, AAP, reisetilskudd. Det vil i påvente av statlige ytelser, ofte være nødvendig å søke om sosialhjelp i tillegg. Blir det i tillegg fremmet krav om refusjon i ytelsene som kommer fra statlig del av NAV, vil dette føre til at deltakers økonomi blir liggende på etterskudd. Dersom unntaksregel ift overnevnte hadde funnet sted ville dette kunne forenkle hjemkommunens administrative arbeid i tillegg til at deltakernes utfordringer i tilknytting til økonomi hadde blitt mindre komplisert og mer forutsigbar. For mange av deltakerne synes dette sammen med flere andre forhold å kunne virke positivt inn i en tilbakeføringsprosess.

For å sikre den løslatte inntekt rett etter løslatelse må altså sosialhjelp utbetales ved løslatelse i påvente av statlig ytelse, noe som medfører ekstra og unødvendig bruk av ressurser. Uten inntekt ved løslatelse kan veien tilbake til kriminelle handlingsmønstre være kort, slik denne innsatte selv beskrev ut fra egen erfaring:

Med en gang jeg er blakk så blir jeg kriminell. Så den eine gangen så rauk jeg kun fordi jeg ikke hadde fått penger. Men samtidig så var det ikke planlagt at jeg skulle ut da, så vi hadde ikke forutsett det. Jeg ble løslatt på dagen. Jeg ble bare fortalt under rettssaken eller like etterpå: du er fri til å gå. Jeg hadde ingenting med meg. Jeg måtte få politiet til å kjøre meg til fengselet og hente dem. Jeg hadde ikke sted å bo, jeg havna jo rett i rusmiljøet igjen.

Det hører med til historien at vedkommende som her ble intervjuet og som satt i varetekt på intervjutidspunktet, enda en gang ble uventet løslatt like etter intervjuet på grunn av en saksfeil gjort av politiet i forbindelse med saken. Fengselet kunne dermed ikke holde på ham, og han ble løslatt igjen omtrent på samme måte som han akkurat hadde beskrevet for intervjuer. Påfølgende dag – mens NAV-prosjektmedarbeideren intervjues av forsker – blir hun oppringt av den løslatte som da er uten penger, men likevel har greid å få tak i en mobiltelefon, og nå trenger penger til livsopphold. NAV-prosjektmedarbeideren avbryter intervjuet og møter vedkommende for å løse dette akutte problemet.

Ett av lokalprosjektene foreslår at ordningen med ytelser som blir stanset under soningen og som skal gjenopptas etter løslatelse (f eks arbeidsavklaringspenger) endres med tanke til gjenopptakelsestidspunkt/løslatelsestidspunkt, for eksempel ved at siste 14 dagers meldekortperiode forutfor løslatelse skal gjelde for utbetaling på løslatelsesdato. Slik kunne man unngå behov for å gi økonomisk sosialhjelp i en overgangsperiode frem til gjenopptak.

Det knytter seg også noen egne erfaringer til brukere som har vært i Kvalifiseringsprogram. Til å begynne med har det vært uklart hvorvidt en innsatt på frigang eller en som gjennomfører straff i overgangsbolig kan få KVP eller ikke. I et Rundskriv av juni 2012¹⁹ ble det så presisert at det kommer an på reaksjonsformen om kvalifiseringsprogrammet skal stanses eller ikke under straffegjennomføring.

¹⁹ Rundskriv Hovednr. 35 - Lov om sosiale tjenester i NAV Utarbeidet 22.06.2012 av Arbeids- og velferdsdirektoratet, Fagstab tjenester, Seksjon sosiale tjenester.

Noen av de nevnte problemene kunne muligens vært unngått dersom en hadde begynt med å forberede løslatelsen allerede før innsettelse. Dersom det hadde vært bedre kommunikasjon mellom domstolsapparatet og kriminalomsorgen/NAV, kunne planleggingen være lettere. Et forslag som ble reist i forbindelse med Tilbakeføringsprosjektet, er at domstolene burde ta mer ansvar for at informasjon om forestående fengsling spres videre ikke bare til fengselet, men også til NAV i vedkommendes hjemkommuner. Når en person er i retten og får en dom, så er veldig mye av den enkeltes bakgrunnsforhold kartlagt av dommeren og påtalemyndighetene. Allerede der kunne det kommet en melding til hjemkommunen på at vedkommende får en dom og at det kan være behov for å bistå vedkommende i å planlegge soningen. Dersom den domfelte for eksempel er i jobb, må vedkommende varsle sin arbeidsgiver. Har man forsørgeransvar for barn, så må man finne noen til å passe barna. Husleieinnbetalingene må sikres. Mye taler for at den straffedømte også kunne fått en bedre løslatelse dersom man starter med å forberede fengslingen rett etter domsavsigelsen. Når forholdene hadde vært mer ordnet når man kommer inn i fengselet, hadde NAV i fengsel kunne vært spart for mye av den innsatsen som er nødvendig for å lette løslatelsen og overgang til frihet.

7.6 Utfordringer i hjem- eller tilflyttingskommune

Lokalprosjektene har også erfart utfordringer i kontakten med andre instanser enn NAV i involverte kommuner. Det dreier seg i størst grad om at noen grunnleggende forutsetninger for å kunne delta i arbeidsrettede tiltak, ikke er på plass etter løslatelse. Det er ventetid på ulike tiltak og behandling og det tar tid å skaffe egnet bolig. Ventetid på aktuelle tiltak og behandlingsplasser vanskeliggjør direkte overgang fra fengsel til behandling/utredning og tiltak.

Et gjennomgående tema i lokalprosjektene knytter seg til det å finne egnet bolig i løslatelseskommune samt å beholde bolig under soning i de tilfeller det er mulig. Dersom den innsatte ikke har bolig er det vanskelig og nesten ikke mulig å få til gode prosesser og fokus på arbeid. Mangler man bolig kommer man ikke videre, er budskapet fra NAV i fengsel.

En av utfordringene på dette området knytter seg til stans i statlige ytelser i forbindelse med soning, noe som medfører at det må søkes om sosialhjelp for dekning av boutgifter under soning, og vedkommende risikerer å miste sin bolig. Ett lokalprosjekt foreslår derfor at AAP ikke stanses, men kun reduseres under soning slik at innsatte har tilstrekkelig midler til dekning av boutgifter under soningen. Slik kunne innsatte slippe å søke sosialhjelp til dekning av boutgifter som uansett løper under soningstiden og NAV i hjemkommunen kan spare saksbehandlingsressurser.

Lokalprosjektene har også erfart flere andre utfordringer knyttet til boligspørsmålet: Ved ett fengsel har man erfart at personer med rusproblemer får tildelt bolig som ligger tett på andre personer med rusproblemer. "Dersom de nekter å ta imot denne blir de strøket fra boliglista og må starte på nytt. De mister bolig og dermed retten til å delta i KVP." Det er med andre ord ikke bare mangel på boliger men også hvor de lokaliseres som kan være av betydning for en vellykket overgang til frihet fra soning.

Et annet problem, som henger sammen med ressurssituasjonen i mange NAV-kontor og ikke gjeldende regler, er at brukere som har fått innvilget Arbeidsavklaringspenger ofte får mindre oppfølging enn KVP-deltakere, selv når de har like store oppfølgingsbehov som deltakere i KVP.

I ett lokalprosjekt kommenteres dette det slik i sluttrapporten:

”Dersom deltakere fyller vilkårene for AAP, går denne ytelsen foran KVP. Dette innebærer i praksis at enkelte deltakere gis mindre oppfølging. Dette antas å ha sammenheng med at oppfølgingsbegrepet ikke er godt nok avklart i NAV. Storparten av deltakerne som innvilges AAP har alvorlige og sammensatt utfordringsområder, dette kan være knyttet til psykisk helse, rusavhengighet med følgeproblematikk, sosial tilpasnings problematikk, utfordringer mht å ivareta egne behov og interesser samt å følge opp på en hensiktsmessig måte i møte med hjemkommunen. Mange har liten eller ingen tilknytting til ordinært arbeidsliv, samt kriminell livsstilsproblematikk (...). Dette innebærer at mange av deltakerne ikke gis tilstrekkelig bredspektret oppfølging som gjenspeiler faktiske utfordringsområder. For en del vil målsetting om å komme i arbeidsrettet aktivitet og stå i denne, synes urealistisk.”

7.7 Hva har bidratt til å løse utfordringer knyttet til regelverk og rammebetingelser?

På tross av alle utfordringer som er beskrevet både i dette kapitlet og tidligere, har man i lokalprosjektene opplevd å lykkes godt i arbeidet med mange av de innsatte. Flere faktorer har nok bidratt til dette. NAV-prosjektmedarbeidernes evne til å komme i kontakt med både innsatte og ansatte, følge dem og initiere koordinert samarbeid er nok den helt sentrale faktoren. Basert på lokalprosjektenes egne erfaringer og det som ellers er kommet fram i casebesøkene er det også sannsynlig at samarbeidsavtaler, styringsgrupper, arbeidsgrupper og ulike tverrfaglige samarbeidsfora der de sentrale instansene har deltatt, også har bidratt i det enkelte prosjekt som viktige supplement eller støttende fora til prosjektmedarbeidernes koordinerings og samordningsarbeid.

Samarbeidsavtaler mellom de involverte aktørene har vært viktige organisatoriske grep som gir signaler til involverte instanser om å prioritere og legge til rette for samarbeid. Samarbeidsavtaler²⁰ vil kunne være like viktige som tilretteleggere for samarbeid også utenfor prosjektperioden. I et av prosjektene omtales dette slik i sluttrapporten:

I vår kommune og i fylket er samarbeidet forankret i forpliktet form av overordnede samarbeidsavtaler. Dette er ett viktig signal på at man ønsker at samarbeidet skal fungere, organisasjonene har et felles utarbeidet mål og arbeide mot. Utfordringen er at samarbeidsavtalen og dets innhold er lite kjent blant ansatte i NAV/kommune samtidig som den er svært generell. Etter etableringen av NAV burde det være mulig for kommunene og NAV å utarbeide felles avtaler som inkluderer ”minimumsløsningene” i NAV for å sikre lik praksis over hele landet.

²⁰ Nærmere omtalt i kap 1, innledning.

I et annet lokalprosjekt omtales det slik:

Avtalene som er forankret på leder- og systemnivå synes å bidra til at det er vanskeligere for kommunene å unndra seg ansvar. Fortsatt ser man allikevel at mange deltakere alene, sjelden blir fulgt opp i hjemkommunen under soning dersom ikke fengsel og oppholdskommune bistår i prosessen.

Også andre lokalprosjekter har gjort lignende erfaringer. Det å ha samarbeidsavtaler framstår som et fornuftig grep, men som disse eksemplene viser, er ikke avtalene like godt kjent overalt og de er i seg selv ingen garanti for at man faktisk retter seg etter dem. Avtalene må gjøres kjent og implementeres.

7.8 Oppsummering

Ifølge loven kan flere NAV kontor samtidig ha ansvar for ulike forhold rundt den enkelte innsatte. Oppholdskommune forut for innsettelse er ansvarlig for sosiale tjenester under straffegjennomføringen. I noen tilfeller vil arrestasjonskommune kunne ha dette ansvaret. Etter soning vil tilflyttingskommune overta ansvaret. Dette kan være en annen enn oppholdskommune før innsettelse. Det er nettopp denne oppsplittelsen av ansvar mellom ulike NAV-kontor, som vanskeliggjør forberedelsen til en god overgang fra fengsel til frihet, som dannet utgangspunkt for NAVs Tilbakeføringsprosjekt. Slik ansvarsforholdene er i NAV, tjenestene er organisert og informasjonssystemer er bygget opp, har man dårlige forutsetninger til å sikre den helhetlige arbeidsrettete oppfølgingen den enkelte trenger etter løslatelsen.

Gjennom NAVs Tilnakeføringsprosjekt har NAV fått en utvidet rolle i fengselet, sammenlignet med den rollen NAV veilederne i fengsel ellers har. Erfaringene viser at ved å ha NAV-medarbeiderne lokalisert i fengslene har man kunnet følge opp og koordinere enkeltsaker på en langt bedre måte enn tidligere. I prosjektet har NAV i fengselskommunen (som ikke nødvendigvis er hjem- eller tilflyttingskommune) fått en utvidet rolle overfor de innsatte i "sitt" fengsel.

Erfaringene med dette sosialfaglig sett er gode, både sett fra de innsatte, fengsel og samarbeidsaktører sin side. Ved å gi NAV i fengselskommune et utvidet ansvar for kontaktetablering, oppfølging og koordinering under soning, har man lyktes bedre i arbeidet med de innsatte. Samtidig er enda et NAV kontor altså gjort medansvarlig, noe som – dersom det skal videreføres og implementeres også andre steder – vil kunne bidra til et mer komplisert lov- og regelverk. Dersom man ønsker å implementere denne ordningen også andre steder, må man også finne løsninger knyttet til finansieringen av disse stillingene slik at kostnadene ikke belastes NAV i de kommunene hvor det "tilfeldigvis" ligger et fengsel. Ansvar mellom de potensielt involverte NAV kontor må også redefineres.

Prosjektet har synliggjort flere konkrete utfordringer knyttet til dagens lov- og regelverk. Selv om de NAV-ansatte prosjektmedarbeiderne har det lettere å oppnå kontakt med NAV i andre kommuner enn ansatte i kriminalomsorgen, har også de strevd en god del med å komme i kontakt med den rette saksbehandleren på NAV-kontor og hos andre instanser i de enkelte hjem- og tilflyttingskommuner.

NAV-prosjektmedarbeidernes forberedelser før løslatelsen, avtaler med hjemkommunene, har skapt bedre overganger til frihet, men de har også opplevd tilfeller hvor de måtte følge opp forholdene i den enkeltes hjem-/tilflyttingskommune etter løslatelsen, fordi den nødvendige bistanden likevel ikke var på plass. Slike vanskeligheter kan skyldes dårlig oppfølgingsmetodikk eller uhensiktsmessige rammebetingelser/organisering av NAV. Det kan også ha sammenheng med en viss uforutsigbarhet knyttet til løslatelsestidspunkt. Noen av disse problemer kan indikere at de eksisterende samarbeidsavtaler mellom kriminalomsorgen og NAV, som blant annet skulle bidra til bedre informasjonsflyt mellom Kriminalomsorgen og NAV, ikke er gode nok, eller at de er dårlig implementert.

Andre utfordringer som ble synliggjort gjennom prosjektet er:

- *Manglende inntektssikring ved løslatelse, særlig når løslatelse skjer uventet*
- *Mangel på egnete boliger eller oppfølging i boliger,*
- *Mangel på behandlingsplasser eller ventelister for å få nødvendig behandling.*

Det som var en stor utfordring i starten av prosjektet, etablere egnete lokaliteter for NAV i fengsel, mobil tilgang til NAVs programvare og datasystemet, har funnet sin løsning etter hvert. Egne kontorlokaler i fengselet og mobilitetsløsninger i NAV har vist seg å være helt avgjørende for å kunne være tilgjengelig, bruke tid og ressurser til oppfølging av de innsatte (spare transaksjonskostnader), og dermed for å kunne gjøre en god jobb.

8 Anbefalinger

Yrkesutøvelsen hos NAV i fengsel kjennetegnes av god tilgjengelighet, at de innsatte får tydelig, konkret og rask respons, og at de NAV-ansatte er kompetente, engasjerte og liker å jobbe med denne målgruppa. Det som også er av betydning for at innsattes rettigheter og muligheter blir ivaretatt, er at NAV i fengsel kjenner vilkår og regelverket rundt NAVs programmer, tiltak og ytelser og vet hva som kan kreves. De kan argumentere faglig kompetent overfor NAV-kolleger i de ulike hjemkommunene om aktuelle oppfølgingsløsninger.

I sum finner vi mange argumenter for en institusjonalisering av NAV i fengsel. Mange innsatte har et negativt og problematisk forhold til NAV ut fra tidligere erfaringer, men får et svært positivt forhold til NAV i fengsel. Lokalprosjektene har oppnådd å komme i kontakt og dialog med den innsatte tidligere og bedre enn det man har oppnådd før. Man lykkes i mange saker med å etablere et fornuftig samarbeid omkring de innsatte. NAVs Tilbakeføringsprosjekt ser i så måte ut å gi god støtte til ideen om en mer helhetlig rolle for NAV i fengsel. Samtidig er det viktig å påpeke at det fortsatt er store utfordringer knyttet til den videre oppfølgingen i hjemkommunen av innsatte etter løslatelse.

NAVs Tilbakeføringsprosjekt – og vår evaluering – omfatter riktignok bare seks fengsler, men disse ble valgt ut på bakgrunn av mest mulig variasjon med tanke på geografisk lokalisering, størrelse, sikkerhetsnivå og innsattegrupper. Det som prosjektet har utviklet av samarbeids- og oppfølgingsmetodikk og utfordringene en har møtt, har vært nokså like i alle de seks fengslene. Vi kan derfor anta at forholdene ikke er vesentlig annerledes i andre fengsler.

Erfaringene fra NAVs Tilbakeføringsprosjekt tilsier det bør etableres tilsvarende ordninger med ”NAV i fengsel” i alle fengsler. Med dette menes at NAV-ansatte får en fast plassering innenfor fengselets murer på daglig basis, med egnete kontorlokaler og mobilitetsløsninger (tilgang til NAVs IKT-systemer). Prosjektet har vist hvilken betydning nærhet og tilstedeværelse har for de innsattes tillit til velferdsapparatet og motivasjon for et konstruktivt samarbeid, deres muligheter til medvirkning samt for en helhetlig tilrettelegging av overgangen til frihet. Dette tilsier videre at disse NAV-veilederes arbeidsfelt bør være helhetlig rettet mot de innsattes behov for arbeidsrettet og sosialfaglig oppfølging under og etter straffegjennomføringen i fengselet. NAV-veiledere i fengsel bør ha kompetanse og mulighet til å anvende følgende sosialfaglige metoder og virkemidler for veiledning av de innsatte, og for samarbeid med ulike interne og eksterne instanser: Helhetlig tilnærming basert på HPMT, og samtalemetodikk/veiledning basert på positiv psykologi, som LØFT, MI og AI.

Prosjektet har vist at innsatte har behov for et koordinert og helhetlig samspill mellom sosial- og helsetjenester og arbeidsrettet oppfølging. Dette brede perspektivet, det sosialfaglige arbeidsfeltet og denne nærheten ser ut til å mangle i dag ved ordningen med de NAV-veilederne fra den statlige delen av NAV som jobber mot fengslene rundt om i landet ellers i henhold til samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og den statlige delen av NAV.

Ansaret for en vellykket tilbakeføring fra fengsel til frihet ligger også hos kriminalomsorgen. Regjeringens tilbakeføringsgaranti ”innebærer at kriminalomsorgen skal ha ansvar for at domfeltes behov for og rett til tjenester kartlegges så snart dommen mottas, at informasjon om behovene videreformidles til den etat som yter tjenesten og at dette skjer så tidlig at etaten har mulighet for å

tilrettelegge tilbudet i god tid før løslatelse. Deretter er det de ulike etatene som yter tjenestene til domfelte på samme måte som til andre borgere” (St.meld. nr. 37, 2007-2008 ”Kriminalomsorgsmeldingen”). Tilbakeføringsgarantien skal sikre at den innsatte får tilgang til velferdsgoder som bidrar til en vellykket tilbakeføring til samfunnet. Når det gjelder fordeling av roller og ansvar har evalueringen observert at en mer helhetlig rolle for NAV i fengsel bidro til å avlaste kontaktbetjentene fra oppgaver som de ellers hadde dårlige forutsetninger til. Heller ikke de fengselsansatte sosialkonsulentene, der hvor det fantes slike, hadde muligheter til å bistå innsatte med å forberede sin løslatelse på samme helhetlige måte som de prosjektansatte NAV-veilederne gjorde: Som ansatte i kriminalomsorgen mangler sosialkonsulentene direkte tilgang til NAV (både via telefon og dataregistreringsverktøy) i de ulike kommunene, og det er usikkert om de alltid kan få like lett gehør og velvilje ved lokale NAV-kontor som NAVs ”kompetente kolleger i fengsel” får. Mye tyder på at sosialkonsulentenes rolle med fordel kan suppleres av en NAV-ansatt med fast tilholdssted i fengsel. NAV-medarbeidere i fengselet kan gi bred og kompetent sosialfaglig og arbeidsrettet oppfølging, de har direkte tilgang til NAV-systemet og kan kommunisere med NAV-kontorer i hjemkommuner/løslatelseskommuner via NAVs interne kanaler.

NAV har for øvrig vært under kontinuerlig utvikling siden reformen tok til. Det satses mye på fagutvikling og videreutdanning med tanke på metodekompetanse hos de NAV ansatte (eksempelvis Helhetlig prinsippstyrt metodisk tilnærming, HPMT, motiverende intervju, MI, Appreciative Intervju, AI, og i den senere tid også Supported Employment og IPS).

For å sikre forankring og kontinuitet og fordi kostnadene ikke bør belastes NAV i de kommunene hvor det ”tilfeldigvis” ligger et fengsel, foreslår evalueringen at finansieringen av den nye rollen for NAV i fengsel knyttes til et overkommunalt nivå, men at stillingene har NAV i fengselskommunen som organisatorisk base.

Avslutningsvis skal vi skissere en generell modell for roller og ansvarsdeling, samt måter å organisere/forankre rolleutøvelsen på, for aktørene i NAV og Kriminalomsorgen, i tråd med evalueringens anbefalinger.²¹

²¹ Det tverrfaglige og tverretatlige samarbeid rundt innsatte i fengsel involverer også andre aktører, som importerte tjenester (helsetjenester, utdanning osv) og frivillige organisasjoner, og som vi ikke har tatt med i denne oversikten.

KRIMINALOMSORGEN og NAV

Aktører	Ansvarsområder	Formalisering/organisering/rutiner
NAV-etaten: (Fylkesnivå og ledernivå på NAV-kontorer) Kriminalomsorgen: Regionsnivå og ledernivå i fengslene/enhetene	Etablering og forankring av strukturert samarbeid mellom NAV og Kriminalomsorgen Sikre rammebetingelser for samarbeid • <i>Mobile løsninger</i> • <i>Lokaler/kontorplasser</i> Følge opp/evaluere regler og forskrifter	• <i>Samarbeidsavtaler</i> • <i>Styringsgrupper</i>

KRIMINALOMSORGEN

Aktører	Ansvarsområde	Formalisering/organisering/rutiner
Betjenter (Sosialkonsulenter)	Informere innsatte og ansatte Gi informasjon til ansatte og innsatte om tjenestetilbud og –tilgang, rutiner Individuell bistand • <i>Innsettelse: Innhente samtykke for samarbeid med NAV o.a. importtjenester.</i> • <i>Avklare behov for NAV-tjenester (sjekke ut de som ikke har behov/rett til NAV-tjenester i fengsel)</i> • <i>Rekruttering/formidling av kontakt med NAV i fengsel (via samtalelapper etc).</i> • <i>Forberede den innsatte på møter/veiledningstimer med NAV-veileder.</i> Stille seg til disposisjon for dialog og samarbeid (fremstillinger) Kartlegging av eventuelle udekkede behov for tjenester i fengsel og etter løslatelse Legge til rette for gjennomføring av tverrfaglige møter, ansvarsgruppemøter og lignende	• <i>Morgenmøter</i> • <i>Informasjonsmøter</i> • <i>Rekrutteringsrutiner</i> Rutinemessige samordnings- og koordineringsfora • <i>Regelmessige tverrfaglige møter i fengsel</i>
Tilbakeførings-koordinatorer	Skaffe oversikt over tjenestetilbudet i fengsel, sørge for koordinering, sørge for at tverrfaglig samarbeid og tjenestetilbud (servicetorg) er praktisk gjennomførbart	Samarbeidsmøter på ulike nivåer (lokalt, fylke/region)

NAV

Aktører	Ansvarsområder	Formalisering/organisering/rutiner
NAV i fengsel	Spre informasjon om NAV (virkemidler, arbeidsoppgaver etc til ansatte i kriminalomsorgen) Individrettet veiledning: • <i>Første kartlegging av hjelpebehov, evt (oppdatere) arbeidsevnevurdering, lage/oppdatere aktivitetsplaner osv .</i> • <i>Motivering, tillitsbygging</i> • <i>Kartlegge konkrete, situasjonsbestemte behov for sosiale og/eller helsetjenester i hjemkommunen (eks betaling av husleie, barnebidrag, transportutgifter under permisjoner etc,)</i> • <i>Etablere kontakt med, og følge opp, NAV i hjemkommunen ved behov.</i> • <i>Iverksette/følge opp de innsattes aktivitetsplaner</i> • <i>Evt gjenoppretting av av kontakt ved reinsettelse</i> Rapportere udekkede behov. Erverve og vedlikeholde relevant kompetanse (fagopplæring i NAV og Kriminalomsorgen)	Fast kontorplass i fengsel på daglig basis Mobilitetsløsninger i NAVs fagsystemer (Arena etc) Rutinemessige samordnings- og koordineringsfora • <i>Regelmessige tverrfaglige møter i fengsel</i> Dokumentasjon av innsats og innsatsbehov i NAV-systemet.
Hjemkommune/ NAV-kontorer i hjemkommunene	Oppnevne/forplikte faste kontaktpersoner (saksbehandlere, veiledere) til den innsatte Sikre nødvendige utbetalinger under og etter fengselsopphold. Forberede evt instusjonsopphold, behandling, arbeidsrettet tiltak osv. etter løslatelse Delta i samarbeidsfora	Forpliktende avtaler med NAV i fengsel om oppfølging etter løslatelse Samarbeidsfora • <i>Ansvarsgruppemøter</i> • <i>Individuelle Planer</i>

Litteratur

- Andreassen, T. A. (2004). Brukermedvirkning, politikk og velferdsstat. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.
- Askheim, O. P. og B. Starrin, Red. (2007). Empowerment: i teori og praksis. Oslo, Gyldendal akademisk.
- Barth, T., T. Børtveit, m.fl. (2001). Endringsfokusert rådgivning. Oslo, Gyldendal akademisk.
- Barth, T. og C. Näsholm (2007). Motiverende samtale - MI: endring på egne vilkår. Bergen, Fagbokforl.
- Dyb, E. og K.H. Johannessen (2010). Regjeringens tilbakeføringsgaranti av straffedømte: en forstudie av iverksetting. Oslo, NIBR.
- Friestad, C. og I. L. S. Hansen (2004). Levekår blant innsatte. Oslo, Fafo.
- Frøyland, K. og C.B. Neumann (2012). Ungdom i Ny sjanse: kvalifisering av ungdom med innvandrerbakgrunn til skole og arbeid - metoder og erfaringer fra åtte prosjekter. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.
- Fyrand, L. (2005). Sosialt nettverk : teori og praksis. Oslo, Universitetsforlaget.
- Glavin, K. og B. Erdal (2007). Tverrfaglig samarbeid i praksis : til beste for barn og unge i kommune-Norge. Oslo, Kommuneforl.
- Hauger, B., T. G. Højland, m.fl. (2008). Organisasjoner som begeistrer: appreciative inquiry. Oslo, Kommuneforlaget
- Innvær, S., I. Malmberg-Heimonen, m.fl. (2012). Helhetlig oppfølging av brukere med behov for tettere oppfølging i kvalifiseringsprogrammet. Midtveisrapport om utprøving av programmet «Helhetlig, prinsippstyrt, metodisk tilnærming» - HPMT. Oslo, Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag/Sosialforsk.
- Helgeland, I. M. (2007). "Unge med atferdsvansker blir voksne. Hvordan kommer de inn i et positivt spor?" Unipub
- Langslet, G. J. (1999). LØFT: løsningsfokusert tilnærming til organisasjonsutvikling, ledelsesutvikling og konfliktløsning. Oslo, Ad notam Gyldendal.
- Miller, W. R. og S. Rollnick (2004). Motivationssamtalen. København, Reitzel.
- Molvær, J. (2012). Håpet om et verdig liv etter løslatelsen: en kvalitativ studie av brukermedvirkning og rehabiliteringstilbud for sedelighetsdømte. Stavanger, Universitetet i Stavanger.
- Neumann, C.B. og K-S. Pettersen (2013). Tilbakeføringsgarantien i praksis. Evaluering av prosjektet TAFU –Tilbakeføring gjennom arbeid, fritid og utdanning. AFI-rapport 11/2013. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.
- Pedersen, H. og A. P. Brønmo (2011). Arbeidsevnevurderingen i NAV: brukerorientert prosess eller ren prosedyre. Trondheim, NTNU samfunnsforskning.
- PROBA-samfunnsanalyse (2012). Evaluering av arbeidsevnevurdering i NAV. Oppfølgingsundersøkelse 2012. Oslo.
- Schafft, A. og Ø. Spjelkavik (2012). Evaluering av prosjektet "Samordning av tiltak for tilbakeføring - fra fengsel til kvalifiseringsprogram" - Underveisrapport. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.

- Skarðhamar, T. (2002). Levekår og livssituasjon blant innsatte i norske fengsler. Oslo, Institutt for kriminologi og retts sosiologi, Avdeling for kriminologi, Universitetet i Oslo.
- Skatvedt, A. (2009). Alminnelighetens potensial: en sosiologisk studie av følelser, identitet og terapeutisk endring. Oslo, Unipub.
- Talseth, R. og K. Källsmyr (2007). Brukerens opplevelse av bedring. I: Ulvestad, Henriksen & Tuseth (red.) Klienten - den glemte terapeut. Brukerstyring i psykisk helsearbeid. Oslo, Gyldendal akademisk.
- Winsvold, A. (2011). Evalueringen av prosjektet Sammen for barn og unge - bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge. Oslo, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Zandee, D. P. og D. L. Cooperrider (2008). Appreciable Worlds, Inspired Inquiry. In : Reason & Bardbury (eds). The Sage Handbook of Action Research. Participatory Inquiry and Practice. London, Second edition. Sage Publications

Offentlige dokumenter:

- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2013): NAV – med blick på kriminalomsorg (nettversjon):
http://img3.custompublish.com/getfile.php/2111287.823.ebuuqffxap/Revidert0912NAV_Med+blick+p%C3%A5.pdf?return=www.kriminalomsorgen.no
- St.meld. nr. 37 (2007-2008) Straff som virker. Mindre kriminalitet – tryggere samfunn. (Kriminalomsorgsmelding). Justis- og beredskapsdepartement.



Kriminalomsorgens sentrale forvaltning

Samordning av tiltak for tilbakeføring

Fra fengsel til kvalifiseringsprogram

Rammedokument utarbeidet av:

**Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir)
Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF)
NAV Drift og utvikling (NDU)**

Januar 2009

Nærmere om rammedokumentet

Følgende rammedokument skal ligge til grunn for utarbeidelse, iverksettelse og oppfølging av prosjekt "Samordning av tiltak for tilbakeføring". Rammedokumentet er utarbeidet av en nedsatt arbeidsgruppe med representanter Arbeids- og velferdsdirektoratet, både fra avdeling Levekår og sosiale tjenester og Arbeid og aktivitet, Kriminalomsorgens sentrale forvaltning i Justisdepartementet og NAV drift og utvikling, seksjon for Levekår og sosiale tjenester.

Formål

Formålet med et treårig forsøk skal være å finne frem til gode modeller som sikrer innsatte kontinuitet, integrerte tjenesteforløp og tettere individuell oppfølging i overgangen fra fengsel til frihet. Forsøket skal bidra til at de ansvarlige og involverte instanser deltar i oppfølgingen i de ulike fasene de hver især er ansvarlige for i prosessen. Prøve ut metoder for å gjøre innsatte som har rett på Kvalifiseringsprogrammet motivert til å benytte seg av programmet ved løslatelse.

Forsøksvirksomheten skal prøve ut om det er hensiktsmessig at fengselskommunen kan ivareta en samordningsfunksjon av sosiale tjenester mellom ansvarlig "fengslingskommune" og eventuell ny tilflyttingskommune ved løslatelse. Det vil være aktuelt å se på tjenester fra både NAV-kontoret (stat og kommune), samt andre tjenesteytere i de involverte og ansvarlige kommunene. Dette er en rolle som fengselskommunen ikke har per i dag. Gjennom dette forsøket vil en kunne vurdere om det kan bli aktuelt å utvide fengselskommunens ansvar for helsetjenester for innsatte til også å gjelde ansvar for samordning og koordinering av sosialtjenester for innsatte.

Bakgrunn

Vi vet at om lag 60 % har et rusmiddelmisbruk før innsettelse, 70 % er uten arbeid og 30 % er bostedsløse før innsettelse (Fafo 2004). Enda flere er uten bolig og arbeid når de løslates. 2/3 er uten bolig på løslatelsestidspunktet. I tillegg til markant lavere utdanning enn befolkningen for øvrig og omfattende helseplager, ser man klart at behovet for en koordinering av individuell oppfølging ved løslatelse er stor. Fengselet kan utgjøre arena for motivasjons- og endringsarbeid. De innsatte er tilgjengelig for tjenesteytere, og ofte har de stor motivasjon for å få lagt til rette for løslatelse og god tilbakeføring til samfunnet.

Innsatte i fengsel har en svak tilknytning til arbeidsmarkedet. I en landsomfattende levekårsundersøkelse blant innsatte, rapporterte bare en tredjedel at de var i arbeid ved innsettelsen. Andelen som ikke var i jobb ved innsettelsen var dobbelt så høy blant kvinner som blant menn. Cirka 80 % av både menn og kvinner hadde hatt et arbeidsforhold tidligere i livet som hadde vart i mer enn 1 år. Ved siden av arbeidsinntekt var sosialhjelp og kriminalitet de hovedinntektskildene som flest oppga. Blant innsatte i fengsel er det en langt høyere andel enn i befolkningen for øvrig som ikke har fullført grunnskole eller videregående skole. 40% av innsatte hadde ungdomsskolen som lengst fullførte utdanning. 65% av innsatte under 25 år hadde ikke fullført videregående skole.

("Levekår blant innsatte", Friestad og Skog Hansen 2004, FAFO-rapport 429.)

Stortingsmelding nr 37 (2007-2008) om kriminalomsorgen fremhever at nøkkelen til en vellykket tilbakeføring er samarbeidet med kommunene. En særlig utfordring i løslatelsesarbeidet er samarbeidet med den kommunen innsatte skal bosette seg i etter løslatelse. I dag er sosialtjenesten/NAV i oppholdskommunen før innsettelse ansvarlig for å yte sosiale tjenester til innsatte under fengselsoppholdet, ved løslatelse og reetablering. Innsatte gjennomfører ofte straffen i et fengsel som er geografisk langt unna bostedskommunen. Ikke sjelden velger også den innsatte å bosette seg i en annen kommune enn den de var registrert i før innsettelse. Når innsatte er fengslet på en annen kant av landet enn bostedskommunen, har det vist seg svært vanskelig å få til en tilfredsstillende planlegging av løslatelsen. Det er likevel ikke bare lange avstander som skaper hindringer i løslatelsesarbeidet. Kriminalomsorgen har over tid opplevd store utfordringer i samarbeidet med kommunene. Derfor er det et stort behov for at NAV i fengselskommunen kan yte tjenester til innsatte og planlegge tilbakeføringen sammen med ansvarlig kommune. Et slikt samarbeid vil kunne sikre kontinuitet mellom forberedelse til løslatelse og oppfølging over tid. Planlegging av løslatelse må av den grunn begynne så tidlig som mulig. Overgangen fra fengsel til frihet er en kritisk fase. Et opplegg som ikke er koordinert, kan føre til at den innsatte ikke klarer å lykkes med enkeltopplegg som skole eller arbeid. Ressurser som er brukt på å etablere skoleplass, praksisplass el. kan være bortkastet. Bedre samordning av tjenestene vil kunne bidra til at innsatte får et helhetlig og samordnet tilbud i sin bostedskommune den dagen de løslates.

Kriminalomsorgen har i 2006/2007 11 lokale prosjekt for samordning av planarbeid for individuelle opplegg under straffegjennomføring. Målet var å belyse faktorer som fremmer og hemmer samordning og å utvikle gode rutiner for samordning av planarbeid mellom etatene. Prosjektene omhandler samordning av kriminalomsorgen framtidsplan med andre etaters Individuell plan. Prosessevalueringen viste at det var vanskelig for kriminalomsorgen å få tjenestene utenfor fengselet til å komme inn og yte hjelp med Individuell plan. Likevel var det også en del fengsler som lyktes i arbeidet med samordning av Individuell plan. (Rokkan 2008, KRUS)

I Norge har innsatte og domfelte de samme rettighetene og pliktene som befolkningen for øvrig, innenfor rammen av straffegjennomføringen. Forvaltningssamarbeidsmodellen innebærer at det er de samme etatene som yter tjenestene innsatte som til befolkningen for øvrig. Dette er en modell som blir sett på av andre land, pga gode erfaringer.

Tilbakeføringsgarantien

Innsatte i fengsel har de samme rettigheter til tjenester fra forvaltningen som befolkningen for øvrig. Tilbakeføringsgarantien innebærer at innsatte som mangler bolig, arbeid eller opplæring, har behov for sosiale tjenester, rusbehandling eller andre helsetjenester, skal ha tjenestene tilgjengelige når de løslates. Garantien gir ingen særrettigheter men skal gjøre de ulike etaters tjenester mer tilgjengelige for innsatte som har begrenset mulighet til selv å oppsøke tjenestene ute i samfunnet.

I stortingsmelding nr 37 (2007-2008) om kriminalomsorgen er tilbakeføringsgarantien definert slik: (s 176)

- Tilfredsstillende bolig
- Muligheter for utdanning eller opplæring
- Arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og virkemidler
- Sosiale tjenester, herunder individuell plan

- Helsetjenester, herunder om nødvendig behandling for psykiske lidelser og rusproblemer
- Økonomisk rådgivning og bistand ved gjeldsproblemer

Dersom tilbakeføringsgarantien skal kunne innfris, må planlegging av løslatelse starte så tidlig som mulig under soningen og i god tid før endt dom. Et styrket samarbeid mellom kriminalomsorgen og kommunale NAV-kontorer vil være en suksessfaktor for å lykkes i tilbakeføringsarbeidet. Det samordnede tjenestetilbudet som NAV kan gi via Kvalifiseringsprogrammet og andre arbeidsrettede tiltak, vil få en nøkkelrolle i arbeidet med å realisere tilbakeføringsgarantien.

Fengselskommunene har ansvaret for kommunehelsetjenester til innsatte i fengsel, jf kommunehelsetjenesteloven. Driften til helsetjenesten blir finansiert ved øremerkede midler som blir fordelt fra Helsedirektoratet til kommunene.

Fylkeskommunene har ansvaret for tannhelsetjenester til innsatte i fengsel, driftsmidler til dette blir også tildelt fra direktoratet. Ansvaret for spesialisthelsetjenester (somatiske og psykiatriske) ligger til de regionale helseforetakene, som får tildelt midler i rammetilskuddet for denne tjenesten.

Den lokale videregående skole har ansvar for grunn- og videreutdanning for alle innsatte i fengsel. Midler til fylkeskommunene til dette blir fordelt via Fylkesmannen i Hordaland som har det nasjonale ansvaret for opplæring i fengsel. Kommunalt eller fylkeskommunalt bibliotek gir tilsvarende tjenester til innsatte ved statlig finansiering gjennom Statens senter for arkiv, bibliotek og museum. Disse ordningene sikrer at kommunale/fylkeskommunale tjenester (herunder rettighetsfestede tjenester) også tilkommer innsatte når geografisk avstand og sikkerhetsmessige rammer gjør det vanskelig for ansvarlig kommune å tilby tjenestene.

Å overføre ansvaret for koordinering av tjenester til kriminalomsorgen vil bryte med denne ønskede modellen. Utprøving av modellen i dette prosjektet vil være i tråd med tilsvarende modell som nevnt ovenfor.

Kriminalomsorgens rolle

Fengselsleders ansvar for å tilrettelegge

Fengselsledelsen har et særlig ansvar for å tilrettelegge for samarbeidet med NAV i fengselskommunen. Kriminalomsorgen må raskest mulig få kartlagt innsattes behov for kontakt med NAV og har et hovedansvar for at det formidles kontakt mellom innsatt og NAV-veileder. Fengselsleder skal sikre at ansatte blir informert om prosjektet og at NAV får nødvendig informasjon om fengselet. På lokalt nivå skal kriminalomsorgen skaffe egnede lokaler (kontor plass) i fengselet til NAV-ansatte i fengselskommunen.

Kriminalomsorgen skal motivere innsatte til å delta i prosjektet og ved behov bidra i arbeidet med Individuell plan. Kriminalomsorgen har ansvar for å fastsette løslatelsesdato i god tid før endt dom og bidra til at innsatte som deltar i prosjektet ikke flyttes mer enn høyst nødvendig. Ansvarsfordelingen mellom etatene er utdypet i avtaler og rundskriv (Se www.kriminalomsorgen.no - forvaltningssamarbeid).

Sosialfaglig kompetanse ansatt av kriminalomsorgen

En del fengsler har personale med sosialfaglig utdanning. Det er fengslene selv/kriminalomsorgens regioner som avgjør om det ansettes slikt personale. Som kriminalomsorgsansatte jobber de i henhold til straffegjennomføringsloven. Noen har administrative funksjoner og ledelsesfunksjoner. Vanlige oppgaver er for øvrig veiledning av kontaktbetjenter, arbeid med overføring til § 12-soning, andre enkeltsaker, undervisning i kriminalomsorgens programvirksomhet mv. Noen bidrar også i ansvarsgrupper og løslatelsesarbeid, der det inngår kontakt med kommuner og behandlingsapparat. Noen steder vil altså funksjonen det er behov for bli forsøkt dekket av fengslene selv.

Det er viktig å merke seg at de nåværende sosialkonsulentene i fengsel ikke jobber etter sosialtjenesteloven, noe som er en vanlig misforståelse pga en "gammel" stillingsbenevnelse. I en tid da individuell plan er en rettighet, er dette en sentral forskjell. Kriminalomsorgen er ikke en tjenesteyter som har lovmessig forpliktelse til å utarbeide individuell plan.

NAV-reformen for innsatte i fengsel

NAV-reformen skal bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid og aktiv virksomhet, og skal:

- få flere i arbeid og færre på stønad
- gjøre det enklere for brukerne, og tilpasse forvaltningen til brukernes behov
- få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Som beskrevet over, og i den tidligere rapporten fra arbeidsgruppen, vil innsatte i fengsel ha liten tilgang til sosiale tjenester fra ansvarlig kommune under straffegjennomføringen, og eventuelt likeledes fra ny tilflyttingskommune. Det er vanskelig å oppsøke NAV-kontoret hvor tjenesten finnes, både pga soningssituasjon og pga geografiske avstander.

Det er derfor en særlig utfordring å sikre at målsetningene i NAV-reformen realiseres også for innsatte i fengsel.

Den statlige delen av NAV har lagt til rette for å øke tilgjengeligheten av sine tjenester ved å opprette egne kontaktpersoner for kriminalomsorgen i det distriktet fengselet ligger i. Kontaktpersonene har ansvaret for å tilby etatens tjenester til innsatte i det fengselet de har ansvar for å følge opp, legge til rette for tiltak ved løslatelse, samt sørge for en hensiktsmessig overføring av oppfølging til tilflyttingsdistrikt.

Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet er regjeringens viktigste virkemiddel i kampen mot fattigdom. Målet med programmet er å bidra til at flere kommer i arbeid og aktivitet ved hjelp av tettere og mer forpliktende bistand og oppfølging - også i tilfeller der veien fram kan være relativt lang og usikker.

Personer som fyller vilkårene i § 5A-1 har rett til deltakelse i programmet. Det må foretas en skjønnsmessig vurdering av hvorvidt vedkommende vil kunne ha nytte av deltaking. Vurderingen skal gjøres i tett samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten. Programmet forutsetter motiverte deltakere, og deltakelse er ingen lovfestet plikt.

Vilkårene for programmet vil samlet treffe en målgruppe som er særlig avhengig av individuelt tilpassede tiltak og som ikke får tilstrekkelig hjelp av eksisterende tilbud. Personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, samt ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden kan søke om å få delta i kvalifiseringsprogram.

Søkere må ha gjennomgått en obligatorisk arbeidsevnevurdering. I tillegg forutsetts det at arbeids- og velferdsforvaltningen kan tilby et tilpasset program, som er hensiktsmessig og nødvendig for å styrke vedkommendes mulighet for å delta i arbeidslivet.

Mennesker som ikke greier å stå i jobb bør vurderes med sikte på å komme over på en permanent trygdeytelse. Deltakelse i kvalifiseringsprogram vil også kunne bidra til slik avklaring.

Prinsippet om individuell utforming av kvalifiseringsprogrammet er grunnleggende. Det betyr at innholdet skal tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger. Programmet kan bestå av tiltak både fra kommunen, fylkeskommunen, Arbeids- og velferdsetaten, andre statlige myndigheter, frivillige organisasjoner og private bedrifter. Programmet kan også inneholde andre tiltak som er med på å støtte opp under og forberede overgang til arbeid. Slike tiltak kan være opplæringstiltak, motivasjonstrening, mestringstrening og lignende. NAV-kontoret har ansvar for å følge opp deltakerne og påse at programmet følges opp. Deltakere i kvalifiseringsprogrammet har rett til Individuell plan. *Lov om sosiale tjenester §5A.*

Kvalifiseringsprogram skal være helårig og på full tid, det vil si 37,5 timer pr. uke. Det er viktig å merke seg at selv om programmet er foreslått som fulltids aktivitet, gir det stor frihet til å utforme et individuelt opplegg med innlagte pauser ut fra den enkelte deltakers forutsetninger og funksjonsnivå. Kvalifiseringsprogram kan gis for en periode på inntil ett år. Etter en ny vurdering kan det forlenges med enda ett år. Forlengelse utover to år kan gis etter særskilt vurdering.

Deltakelse i kvalifiseringsprogram gir derfor rett til kvalifiseringsstønad. Stønaden skal sikre deltakere en forutsigbar og stabil økonomi, for å bedre mulighetene for å lykkes med programmet.

Mål for forsøk Samordning av tiltak for tilbakeføring

De overordnede målene for forsøket er at NAV-reformen skal bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid og aktiv virksomhet, og skal:

- få flere i arbeid og færre på stønad
- gjøre det enklere for brukerne, og tilpasse forvaltningen til brukernes behov
- få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Forsøkets målsettingsstruktur følger nedenfor hvor både hovedmål og delmål på system- og individnivå fremgår:

	Beskrivelse	Type mål	Målbart/ Indikatorer
System	Prøve ut ulike modeller for samordning/samarbeid av tiltak for tilbakeføring i arbeid/arbeidsrettede tiltak ved løslatelse. <u>Aktørene er:</u> NAV i fengsels- og hjemkommune – Kriminalomsorgen – Skole – Primær helse tjenesten – frivillige organisasjoner/kultur/livssyn – Bolig/Husbanken	Hovedmål	Valg av modell
	Utarbeide strukturer og rutiner for samordning i forbindelse med løslatelse (IP, ansvarsgruppemøte, koordinering, kontaktetablering mellom Kriminalomsorgen og NAV veileder)	Delmål	Kvalitativ evaluering

	Utarbeide plan for implementering av prosjektet i lokal organisasjon. (for andre NAV kommuner/fengsler)	Delmål	Utført ikke utført
	Sikre at tjenester fra NAV blir iverksatt av hjemkommunen på løslatelsesdato	Delmål	Utført %
	Sikre brukermedvirkning på system- og individnivå gjennom at den innsatte deltar aktivt i avklaring av egen situasjon og utforming av fremtidig tiltak/tjenester	Delmål	Brukers opplevelse av BMV
	Ingen skal løslates til en midlertidig bolig	Delmål	Antall % oppnådd
	Bidra til å realisere tilbakeføringsgarantien	Delmål	Antall %
Individ	Styrke forutsetningene hos den enkelte slik at bruker har tilbud om arbeid, kvalifiseringsprogram, eventuelt andre arbeidsrettede tiltak, bolig og nettverk ved løslatelse.	Hovedmål	
	Innsatte som oppfyller kriteriene om Kvalifiseringsprogrammet, eventuelt andre arbeidsrettede tiltak skal ha vedtak om dette ved løslatelse til hjemkommunen.	Delmål	Antall % oppnådd
	Innsatte med kortere dommer enn 3 måneder påbegynner arbeidsevnevurdering i fengsel og avsluttes i hjemkommunen.	Delmål	Antall % oppnådd
	De som har rett til og ønsker Individuell Plan (IP) skal ha utarbeidet denne innen løslatelse .	Delmål	Antall % oppnådd

Løslatelse = Når innsatte løslates vil dommen i enkelte tilfeller bli videreført i friomsorgen i hjemfylket. Dette kan eksempelvis være samfunnsstraff eller elektronisk kontroll.

Målgruppe

Målgruppe for dette forsøket skal i første omgang være innsatte som oppfyller kriteriene for Kvalifiseringsprogrammet. Det vil underveis bli vurdert hvorvidt prosjektet også skal åpne for deltakere som også kvalifiserer til andre arbeidsrettede tiltak og som har en fastsatt løslatelsesdato. Målgruppen er personer som er særlig avhengig av individuelt tilpassede tiltak og som ikke får tilstrekkelig hjelp av eksisterende tilbud. Personer i yrkesaktiv alder med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, samt ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden. Kvalifiseringsprogrammet er godt forankret i NAV og er politisk prioritert.

Organisering

Tiltaket ”Samordning av tiltak for tilbakeføring” prosjektorganiseres da det er behov for både målretting og fleksibilitet for å prøve ut nye arbeidsmodeller. Representanter fra Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF), Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) og NAV Drift og utvikling (NDU) vil utgjøre en operativ styringsgruppe. Den operative styringsgruppen ledes av Arbeids- og velferdsdirektoratet, avdeling Levekår og sosiale tjenester. Prosjektleder fra NAV Drift og utvikling vil være representant i operativ styringsgruppe. I den operative styringsgruppen, vil medarbeidere fra det sentrale prosjektet i kvalifiseringsprogrammet delta.

NAV drift og utvikling skal ha gjennomføringsansvaret for å drifte de lokale prosjektene. Prosjektleder fra NDU har som hovedoppgave å følge opp de lokale prosjektene, tilrettelegging og gjennomføring av nettverksmøter, utarbeide rapporteringsrutiner, rapportering. Ansvar for tilrettelegging og oppfølging av evaluering.

Virkemidler og ansvarsforhold

For å oppnå målsettingene vil følgende virkemidler benyttes i driften og utviklingen av prosjektet:

Prosjektplan:

NDU har i samarbeid med samarbeidspartnerne ansvaret for å utarbeide en prosjektplan for arbeidet som tar utgangspunkt i foreliggende rammeplan. Prosjektplanen skal inneholde mål- og virkemiddelstruktur, med tilhørende risikoanalyse, milepælsplan og budsjett. Prosjektplanen skal godkjennes av operativ styringsgruppe.

Tilskudd

NDU har ansvaret for tilskuddsforvaltningen til utvalgte NAV-kontor som får ansvaret for prosjektet i samarbeid med det lokale fengselet. Fordelingen av midlene skal godkjennes av operativ styringsgruppe.

Nettverkssamling

For å drøfte og utvikle erfaringer underveis blant aktørene lokalt, så skal det arrangeres nettverkssamlinger inntil 3 ganger i løpet av året.

Oppfølging

Prosjektleder skal følge opp og underbygge det lokale arbeidet i form av veiledning overfor det lokale prosjekt, og holde seg løpende informert om utviklingen i det lokale prosjektet. Hensikten er å bidra til og fange opp eventuelt behov for bistand til å sikre framdrift og måloppnåelse.

Evaluerings

Prosjektet vil både bli prosess- og resultatevaluert.

Lokale prosjekter

Det gis tilskudd til lokale prosjekter i inntil seks utvalgte NAV-kommuner som har fengsel. Det er ønskelig med to stillinger i hvert prosjekt for å få best mulig gjennomføringseffekt. De deltagende lokale prosjektene forankres hos NAV-leder og fengselsledelsen i kommunen. De skal ha som hovedformål å prøve ut og finne frem til metoder og modeller som sikrer en samordning av tjenester og oppfølging mellom oppholdskommunen før innsettelse og eventuell ny tilflyttingskommune. Prosjektene skal møte den innsatte i fengselet og følge opp vedkommende på vegne av ansvarlig kommune. Prosjektene skal på vegne av den innsatte engasjere og koordinere de ansvarlige kommuner for vedkommende. Oppfølgingen skal tilrettelegges ut fra individuelle behov og kan gjelde områder som helse, bolig, økonomi, arbeid, kvalifiseringsprogram, aktivitet/nettverk m.m. Individuell plan vil være et sentralt verktøy for de fleste.

Det skal etableres lokale prosjekter i hver kriminalomsorgsregion. Obligatoriske aktører er: Ansvarlig fra NAV-lokalt (fengselskommunen) og ansvarlig i fengselet samt Kvalifiseringsprogrammets fylkesprosjekt (det fylke som NAV-kommunen tilhører). Kriminalomsorgsregionene har særlig ansvar for å følge opp prosjektene. Andre aktører som

bør vurderes inn i det lokale prosjektet kan være: Way Back, Husbanken, representanter for andre tiltak/prosjekter som er rettet inn mot samhandling fengselskommune m.fl.

Arbeidsgruppen vurderer at det er hensiktsmessig at prosjektene legges til fengselskommunen fremfor i fengselet. Hensikten med dette er den innsatte skal få fokus på livet etter fullført straff, og ikke på selve straffegjennomføringen som fengselets ansatte representerer. Videre vurderer arbeidsgruppen at det er viktig å ha tilfang på sosialfaglig miljø og kunnskap om de ulike tjenesteytere i kommuner og på NAV-kontorer, hvilket vanskeliggjøres dersom fengselet skal ivareta prosjektene/samordningsfunksjonen.

Kriterier for utvelgelse av lokale prosjekter

Den operative styringsgruppen vil legge følgende kriterier til grunn ved utvelgelse av NAV-kontor og fengsel. Kriminalomsorgen er inndelt i seks regioner og det er ønskelig å ha et lokalt prosjekt i hver av region.

- NAV-kontoret
 - Velfungerende NAVkontor
 - Kvalifiseringsprogrammet må være godt innarbeidet.
 - KVP metodikken skal ligge som faglig forutsetning
 - Prosjekter som for eks. boligsosialt, rus etc
 - Tilfang på sosialfaglig miljø og kunnskap om de ulike tjenesteytere i kommuner
- Fengsel
 - En blanding av åpne og lukkede
 - Blanding av små og store fengsler
 - Soningstid
 - Kjønnsperspektiv
 - Frivillige organisasjoner som f eks Way Back

Kostnadsramme

Arbeidsgruppen foreslår en årlig ramme for forsøksvirksomheten som følger:

Beskrivelse	Beløp
Prosjektleder NDU	500 000
Prosjektmidler til 6 lokale prosjekter	6 700 000
Reiseutgifter, prosjektene	200 000
Nettverkssamlinger	300 000
Evaluerings *	700 000
Totalt	8 200 000

* Det frigjøres egne midler utover det bevilgede beløp i Statsbudsjettet til formålet.

Forsøksvirksomheten vil i tillegg medføre kostnader for kriminalomsorgen for tilrettelegging av egnede lokaler/kontor og eventuelt utstyr i fengslene, herunder videooverføringsutstyr. Kostnadene størrelse vil avhenge av de lokale forhold i fengslene. I forbindelse med en

utvidet evaluering i forbindelse med prosess- og effektevaluering av forsøksvirksomheten vil det vurderes om eventuelle overføringer til evaluering fra KSF.

Milepælsplan

Nr.	Beskrivelse	2009												Start dato	Slutt dato
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
M1	Innsendelse av prosjekt-beskrivelse til ADI													18.12.08	31.12.09
M2	Bestilling til NDU														19.02.09
M3	Informasjonsmøte														Mars 09
M4	Søknadsfrist til "Samordning av tiltak for tilbakeføring"														30.04.09
M5	Utvelgelse av lokale prosjekter														15.05.09
M6	Oppstartseminar														20.06.09
M7	Ansettelse av prosjektleder i NDU														01.07.09

Risikofaktorer

Risikofaktor	Høy risiko	Middels Risiko	Lav risiko	Risikoreduserende tiltak
At prosjektet ikke får midler over statsbudsjettet de neste to årene			X	
At prosjektet ikke blir forankret på ledelsesnivå (NAV/fengsel)	X			
For mange med korte dommer (under to måneder)			X	
Ikke mulig å gjennomføre fast løslatelsesdato		X		
Fravær av bolig i hjemkommunen ved tidspunkt for løslatelse	X			

Litteraturliste

- Rokkan, T. Oslo, KRUS 2008, "Samordning av planarbeid Fra kaos til orden"
- Friestad og Skog Hansen 2004, FAFO-rapport 429. "Levekår blant innsatte"
- Byggforsk, NIBR og KRUS 2006 "Løslattog hjemløs, Bolig og bostedsløshet etter fengselsopphold"
- Nasjonalstrategi "På vei til egen bolig", 2005/2007
- St.melding nr 37, 2007/2008, Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn (kriminalomsorgsmelding)
- Lov om sosiale tjenester kapittel 5A

Vedlegg 2: Tema- og intervjuguider

PROSJEKTANSATTE I NAV

Samarbeid mellom involverte aktører

Hvordan har samarbeid og samordning mellom aktørene i prosjektet fungert?

a) Samarbeid internt i fengselet

- *Har det i løpet av prosjektperioden skjedd endringer i samarbeidet internt?*
- *(Møter, oppgavefordeling osv)*
- *Har det interne samarbeidet blitt formalisert/skriftliggjort (avtaler, rutiner)? (evt. be om dokumentasjon)*
- *Hvordan vurderer du dette samarbeidet i dag? Hvilke rutiner fungerer godt? Hva fungerer ikke så godt?*
- *Hva med dette samarbeidet er viktig for at prosjektet skal oppnå de ønskede resultater/mål?*

b) Samarbeid mellom Nav i fengselskommunen og Nav i hjemkommunen

- *På hvilken måte samarbeider Nav-prosjektmedarbeiderne med Nav i hjemkommunene?*
- *Er rutiner formalisert, skriftliggjort, har man formalisert avtaler?*
- *Hvem har ansvar for hva?*
- *Hva slags tilbakemeldinger har dere fått fra hjemkommunene? Hva er det de er fornøyd med/mindre fornøyd med?*
- *Er friomsorgen og/eller frivillige organisasjoner involvert i dette samarbeidet?*

Målgruppas utfordringer og behov for tjenester/tiltak

- *Hvem er prosjektdeltakerne? Hva slags bakgrunn, dommer og soningsforhold har de hatt? Hva var deres situasjon i forhold til bolig, arbeid og utdanning da de kom til soning? Hvilke utfordringer har de knyttet til psykisk helse, rus, gjeld, familieproblemer, lærevansker osv.?*
- *Hvilke behov for tjenester og tiltak har deltakerne, og i hvilken utstrekning mottar prosjektdeltakerne disse under og etter soning? I hvilken grad hjelper disse tjenestene dem i retning av egen bolig, utdanning og jobb?*
- *Hvem regner dere for å være i målgruppen for prosjektet?*
- *Har dette endret seg i løpet av prosjektet?*
- *Hvilke behov for tjenester og tiltak har disse deltakerne under og etter soning? I fengselskommunen og i hjemkommunen? Hva må til for å få på plass disse tjenestene?*
- *Hvorfor har dere så få i målgruppen for KVP?*
- *Er oppfølgingsbehovet forskjellig for ulike målgrupper (KVP, AAP, andre?)*

Metoder i arbeidet med deltakerne

- *Hvilke faglige metoder er utviklet og benyttet for å motivere, rekruttere og kartlegge innsatte for deltakelse i KVP eller andre arbeidsrettede tiltak ved løslatelse? Hva er suksesskriterier for godt metodisk arbeid overfor denne målgruppen? Hvilke arbeidsmetoder kan overføres til nye kommuner og fengsler?*
- *Hvilken framgangsmåte har dere i siden siste casebesøk utviklet i forhold til å rekruttere, motivere og kartlegge innsatte i forbindelse med prosjektet? (→ KVP, AAP, andre?)*
- *Har noen av disse metodene blitt formalisert?*
- *Hva har fungert bra?*
- *Oppfølgingsmetoder:*
- *Hvordan fordeles hva slags type oppfølging av deltakerne mellom dere og hjemkommunen?*
- *Før løslatelse? Etter løslatelse?*

- Er det noe overlapp ved overgangen fra fengsel til frihet?

Prosjektmedarbeidernes kompetanse

- Hvilken kompetanse har vært viktig for å realisere prosjektets målsetninger? Hvilke erfaringer kan overføres til nye fengsler og kommuner?
- Hva har vært lærerik? Hvilken ny kompetanse har du fått gjennom prosjektet?
- Hvilken kompetanse er viktig i din rolle og for å få de ønskede resultater?
- Noe du vil anbefale av kompetansebyggende tiltak for det videre arbeidet med prosjektet (eventuelt videre arbeidet med løslatelse)?

Brukermedvirkning

- Hvordan har prosjektet sikret brukermedvirkning fra deltakerne? Hvilke medvirkningsmetoder og virkemidler har vært utviklet som er nyttig for arbeidet med denne målgruppa? Hvilke metoder kan overføres til nye kommuner og fengsler?
- I hvilken grad har dere siden sist jobbet med å sikre brukermedvirkning? Hvilke valgmuligheter har (potensielle) deltakerne? Er det utviklet rutiner, formelle ordninger for å ivareta medvirkning?
- I hvilken grad får (potensielle) deltakerne tilbud om individuell plan (IP)? Hvor mange benytter seg av dette tilbudet? Hvilket innhold/tiltak har disse individuelle planer (IP) og hvordan er planene iverksatt, benyttet og fulgt opp?
- Hvilken fremgangsmåte og virkemidler/rutiner for brukermedvirkning har fungert godt med tanke på å få til det som er prosjektets mål? Noe du kunne anbefale for prosjektets videre utvikling, eventuelt arbeid med løslatelse?

Rammebetingelser

Hvilke rammebetingelser – som lover og regelverk, organisatorisk forankring, økonomiske ressurser, informasjonssystemer o.l. – har vært til hinder for å nå prosjektets målsetninger, og hvilke rammebetingelser har vært til nytte?

Hvilke rammebetingelser, lover og regler og eksisterende ordninger for kriminalomsorgen eller i NAV mener du har vært nyttige for å nå prosjektets mål?

Hvilke mener du har vært til hinder? Har det vært mangler ved eksisterende ordninger

Har det vært uklarheter i lovverket, regelverk, retningslinjer og eksisterende ordninger som har hatt betydning for prosjektet? Såkalte gråsoner f eks når det gjelder ansvarsfordeling mellom ansvarlige part og nivåer?

Har dere fått mer klarhet rundt disse gjennom prosjektet?

NAV-LEDERE

Samarbeid mellom involverte aktører

Hvordan har samarbeid og samordning mellom aktørene i prosjektet fungert?

a) Samarbeid internt i fengselet

Har det i løpet av prosjektperioden skjedd endringer i samarbeidet internt?

(Møter, oppgavefordeling osv)

Har det interne samarbeidet blitt formalisert/skriftliggjort (avtaler, rutiner)? (evt. be om dokumentasjon)

Hvordan vurderer du dette samarbeidet i dag? Hvilke rutiner fungerer godt? Hva fungerer ikke så godt?

Hva med dette samarbeidet er viktig for at prosjektet skal oppnå de ønskede resultater/mål?

b) Samarbeid mellom Nav i fengselskommunen og Nav i hjemkommunen

På hvilken måte samarbeider Nav-prosjektmedarbeiderne med Nav i hjemkommunene?
Er rutiner formalisert, skriftliggjort, har man formalisert avtaler?
Hvem har ansvar for hva?
Hva slags tilbakemeldinger har dere fått fra hjemkommunene? Hva er det de er fornøyd med/mindre fornøyd med?
Er friomsorgen og/eller frivillige organisasjoner involvert i dette samarbeidet?

Prosjektmedarbeidernes kompetanse

Hvilken kompetanse har vært viktig for å realisere prosjektets målsetninger? Hvilke erfaringer kan overføres til nye fengsler og kommuner?
Hva slags betydning har prosjektansattes kompetanse hatt for prosjektet?
Hva er den viktigste kompetansen en Nav-medarbeider i fengselet bør ha?

Rammebetingelser

Hvilke rammebetingelser – som lover og regelverk, organisatorisk forankring, økonomiske ressurser, informasjonssystemer o.l. – har vært til hinder for å nå prosjektets målsetninger, og hvilke rammebetingelser har vært til nytte?
Hvilke rammebetingelser, lover og regler og eksisterende ordninger for kriminalomsorgen eller i NAV mener du har vært nyttige for å nå prosjektets mål?
Hvilke mener du har vært til hinder? Har det vært mangler ved eksisterende ordninger?
Har det vært uklarheter i lovverket, regelverk, retningslinjer og eksisterende ordninger som har hatt betydning for prosjektet? Såkalte gråsoner f eks når det gjelder ansvarsfordeling mellom ansvarlige part og nivåer?
Har dere fått mer klarhet rundt disse gjennom prosjektet?

Framtid – etter prosjektets slutt

Hvordan skal lokalprosjektet summere opp erfaringer og etablere enighet om den lokale modellen og dens utfordringer som gir grunnlag for implementering?
Hvilke planer har prosjektet i denne siste fasen?
Har dere planer dere for tiden etter at prosjektperioden er slutt?
Har dere gjort konkrete forberedelser, truffet vedtak?
Har prosjektet skriftliggjort rutinene for samarbeidet internt og for samarbeid med hjemkommunene?
Og i tilfelle slik at de kan brukes når andre skal komme inn i den samme rollen dersom det er aktuelt senere?
Hvilken rolle har prosjektets aktører – lokalt og regionalt/på fylkesnivå for framtiden?
Hvilken modell har prosjektet for overgangen fra fengsel til frihet?
Er det noen overlapp mht oppfølgingsansvar mellom fengselskommune og hjemkommune?

PROSJEKTINVOLVERTE FENGSELSANSATTE

Samarbeid mellom involverte aktører

- Hvordan har samarbeid og samordning mellom aktørene i prosjektet fungert?

Samarbeid internt i fengselet

Har det i løpet av prosjektperioden skjedd endringer i samarbeidet internt?

(Møter, oppgavefordeling osv)

Har det interne samarbeidet blitt formalisert/skriftliggjort (avtaler, rutiner)? (evt. be om dokumentasjon)

Hvordan vurderer du dette samarbeidet i dag? Hvilke rutiner fungerer godt? Hva fungerer ikke så godt?

Hva med dette samarbeidet er viktig for at prosjektet skal oppnå de ønskede resultater/mål?

Hva har vært lærerik? Hvilken ny kompetanse har du fått gjennom prosjektet?

Hvilken kompetanse er viktig i din rolle og for å få de ønskede resultater?

Noe du vil anbefale av kompetansebyggende tiltak for det videre arbeidet med prosjektet (eventuelt videre arbeidet med løslatelse)?

Rammebetingelser

Hvilke rammebetingelser – som lover og regelverk, organisatorisk forankring, økonomiske ressurser, informasjonssystemer o.l. – har vært til hinder for å nå prosjektets målsetninger, og hvilke rammebetingelser har vært til nytte?

Hvilke rammebetingelser, lover og regler og eksisterende ordninger for kriminalomsorgen eller i NAV mener du har vært nyttige for å nå prosjektets mål?

Hvilke mener du har vært til hinder? Har det vært mangler ved eksisterende ordninger

Har det vært uklarheter i lovverket, regelverk, retningslinjer og eksisterende ordninger som har hatt betydning for prosjektet? Såkalte gråsoner f eks når det gjelder ansvarsfordeling mellom ansvarlige part og nivåer?

Har dere fått mer klarhet rundt disse gjennom prosjektet?

FENGSELSLEDERE

Samarbeid mellom involverte aktører

Hvordan har samarbeid og samordning mellom aktørene i prosjektet fungert?

Samarbeid internt i fengselet

Har det i løpet av prosjektperioden skjedd endringer i samarbeidet internt?

(Møter, oppgavefordeling osv)

Har det interne samarbeidet blitt formalisert/skriftliggjort (avtaler, rutiner)? (evt. be om dokumentasjon)

Hvordan vurderer du dette samarbeidet i dag? Hvilke rutiner fungerer godt? Hva fungerer ikke så godt?

Hva med dette samarbeidet er viktig for at prosjektet skal oppnå de ønskede resultater/mål?

Prosjektmedarbeidernes kompetanse

Hvilken kompetanse har vært viktig for å realisere prosjektets målsetninger? Hvilke erfaringer kan overføres til nye fengsler og kommuner?

Hva slags betydning har prosjektansattes kompetanse hatt for prosjektet?

Hva er den viktigste kompetansen en Nav-medarbeider i fengselet bør ha?

Rammebetingelser

Hvilke rammebetingelser – som lover og regelverk, organisatorisk forankring, økonomiske ressurser, informasjonssystemer o.l. – har vært til hinder for å nå prosjektets målsetninger, og hvilke rammebetingelser har vært til nytte?

Hvilke rammebetingelser, lover og regler og eksisterende ordninger for kriminalomsorgen eller i NAV mener du har vært nyttige for å nå prosjektets mål?

Hvilke mener du har vært til hinder? Har det vært mangler ved eksisterende ordninger

Har det vært uklarheter i lovverket, regelverk, retningslinjer og eksisterende ordninger som har hatt betydning for prosjektet? Såkalte gråsoner f eks når det gjelder ansvarsfordeling mellom ansvarlige part og nivåer?

Har dere fått mer klarhet rundt disse gjennom prosjektet?

Framtid – etter prosjektets slutt

Hvordan skal lokalprosjektet summere opp erfaringer og etablere enighet om den lokale modellen og dens utfordringer som gir grunnlag for implementering?

Hvilke planer har prosjektet i denne siste fasen?

Har dere planer dere for tiden etter at prosjektperioden er slutt?

Har dere gjort konkrete forberedelser, truffet vedtak?

Har prosjektet skriftliggjort rutinene for samarbeidet internt og for samarbeid med hjemkommunene?

Og i tilfelle slik at de kan brukes når andre skal komme inn i den samme rollen dersom det er aktuelt senere?

Hvilken rolle har prosjektets aktører – lokalt og regionalt/på fylkesnivå for framtiden?

OPPSUMMERINGSMØTE/FOKUSGRUPPE MED INVOLVERTE AKTØRER I FENGSEL OG NAV

1. Hvilke mål og forventninger hadde dere til prosjektet innledningsvis? Er forventningene innfridd? er målene nådd? (Jf den lokale prosjektbeskrivelsen)

2. Hva slags forventninger/planer har dere til perioden framover til prosjektslutt og etter prosjektslutt?

3. Hva er de viktigste lærdommene av prosjektet når det gjelder:

- Metoder i arbeidet med målgruppa:
- Samarbeid internt i fengselet
- Samarbeid mellom NAV-i fengselskommune og fengselet
- Samarbeid med hjemkommune
- Regler og rammebetingelser for prosjektet

4. Planer/ideer for videreføring/implementering i ordinær drift?

DELTAGERINTERVJU

Situasjonen før soning

Hvordan vil du beskrive situasjon i forhold til arbeid, bolig og utdanning?

Hadde du jobb? Hadde du en ok bolig? (Skal du ha denne jobben, boligen etter løslatelse?)

Hadde du utfordringer i forhold til rus, helse, økonomi, familie?

Fikk du sosialhjelp? Hva var det du levde av?

Erfarings med prosjektet

(avklar med informanten om hvilke begrep han bruker når han/hun omtaler prosjektet "NAV-kontoret", "Nav-veileder i fengsel", "prosjektet" andre begrep)

- *Hvilke behov for tjenester og tiltak hadde du før du kom i prosjektet?*
- *Når kom du i kontakt med i prosjektet? Var det tidlig eller seint i soningen?*
 - *Var det et passende tidspunkt? Eller for sent, for tidlig?*
- *Hvordan kom du i kontakt med prosjektet? Når/hvordan fikk du vite om prosjektet? Hvem formidlet kontakt?*
- *Hvorfor ble du med i prosjektet? Hva var det du trengte hjelp til av Nav-veileder i fengselet?*
- *Hva har Nav-veileder i fengsel hjulpet deg med? Hva har du fått til?*
 - *Forpliktende avtale med NAV i hjemkommunen/ kommunen du skal løslates til?*
 - *Skaffe jobb, fortsette i gammel jobb? Avtale med arbeidsgiver?*
 - *Komme inn i Kvalifiseringsprogrammet, i tiltak, hva slags?*
 - *Kunne få Arbeidsavklaringspenger?*
 - *Sosialhjelp, bidrag bostøtte osv?*
 - *Veiledning med økonomiske forhold (f eks gjeld, avtaler,)*
 - *Skaffe bolig?*
 - *Forhold som har med familie, barn å gjøre?*
 - *Utdanning*
 - *Få rusbehandling, avtale med psykolog, annen helsetjeneste?*
 - *Annet?*
- *Har du en ansvarsgruppe? Hvor lenge har du hatt den? Har prosjektet noe med den å gjøre? Hvem er med? Hvor har dere hatt møter?*
 - *Hvordan fungerer den for deg?*
- *Har du Individuell plan? Har prosjektet/Nav-veileder i fengsel noe med den å gjøre?*
 - *Hvordan fungerer den for deg?*
- *I løpet av den tiden du har vært med i prosjektet; har det vært noen spesielt viktige øyeblikk? Øyeblikk der du opplevde at ting endret seg til det bedre, der du følte at nå går det i riktig retning? Hva skjedde da? Fortell:*
- *Og tilsvarende, i løpet av den tiden du har vært med i prosjektet, har det vært noen vanskelige perioder? Når var det? Hva var det som skjedde? Hva ble gjort for å komme videre?*
- *Hva vil du trekke frem som tre positive erfaringer med prosjektet?*
- *Hva vil du trekke frem som tre negative/mindre gode erfaringer med prosjektet?*
- *Har prosjektet hjulpet deg med de tingene du trengte/du har bedt dem om?*

Samarbeid

- *Hvordan synes du at fengselet legger til rette for kontakt mellom deg prosjektet?*
- *Har kontaktbetjenten din noe å gjøre med prosjektet? På hvilken måte? Er sosialkonsulent involvert? Hvem andre som du eventuelt har møtt i fengselet (frivillige organisasjoner, arbeidsleder, lærer, helsepersonell, medfanger, pårørende?)*

- Om du har vært overført eller prøveløslatt: I hvilken grad opplever du at løslatelse og overføringer er koordinert med prosjektet? Gikk tingene etter planen eller måtte planene endres?

Hjemkommune

- Hvilken kontakt har du hatt med NAV i hjemkommunen, løslatelseskommunen, i løpet av tiden du har sonet dom?
- Hvordan vil du beskrive forholdet du har til NAV i hjemkommunen?
- Hvordan har prosjektet bidratt til kontakten med NAV i hjemkommunen? Hva slags kontakt? (fremstilling, permisjon, telefon, e-post, videokonferanse, ansvarsgruppemøter)

Motivasjon for arbeid (dersom arbeid er målet)

- Hva slags forventninger/ krav stiller du til lønn for å være interessert i jobb?
- Er jobb et mål i seg selv, eller et middel for å få livet på fote mer generelt?
- Om motivet for jobb er endring i livet; hvilke fase i livet vil du si at du er i nå?

Kvalifiseringsprogrammet- andre arbeidsrettede tiltak (dersom aktuelt)

Har du tidligere deltatt i kvalifiseringsprogrammet? Har du vært på arbeidsmarkedstiltak – Hvilke?

Har du gjennom prosjektet søkt KVP? Har du søkt andre tiltak?

Har du selv søkt eller blitt oppfordret til å søke?

Bakgrunn

Kjønn

Alder

Sonet tidligere i fengsel

Om ja, hvor lang tid har du til sammen sonet dom i fengsel

Soningslengde på nåværende dom?

Arbeidsforskningsinstituttet er et tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt.

Sentrale forskningstema er:

- Inkluderende arbeidsliv
- Utsatte grupper i arbeidslivet
- Konflikthåndtering og medvirkning
- Sykefravær og helse
- Innovasjon
- Organisasjonsutvikling
- Velferdsforskning
- Bedriftsutvikling
- Arbeidsmiljø

Publikasjoner kan lastes ned fra AFIs hjemmeside eller bestilles direkte fra instituttet.

Abonnement på nyheter kan bestilles via hjemmesiden:
www.afi.no

Postboks 6954 St. Olavs plass
0130 Oslo
Telefon 23 36 92 00
www.afi.no

