

Evaluering av prosjektet  
”Samordning av tiltak for tilbakeføring -  
fra fengsel til kvalifiseringsprogram”

---

*Underveisrapport*

Av

**Angelika Schafft og Øystein Spjelkavik**

AFI-FoU 2012

## Innholdsfortegnelse

Noen begrepsforklaringer .....	3
1 Innledning.....	6
1.1 Om samarbeid mellom kriminalomsorgen og Nav.....	6
1.2 Om prosjektet.....	7
1.3 Evaluering .....	10
2 Lokalprosjektene .....	12
2.1 Vindafjord-Sandeid fengsel .....	12
2.2 Fræna/Eide - Hustad fengsel .....	14
2.3 Østbyen – Trondheim fengsel .....	15
2.4 Sarpsborg - Ravneberget .....	17
2.5 Gjøvik - Vestoppland fengsel.....	19
2.6 Eiganes/Tasta - Stavanger fengsel/Åna fengsel .....	22
3 Prosjektets deltakere.....	24
3.1 Deltakernes utfordringer.....	24
3.2 Målgruppene .....	24
3.3 Er KVP for smalt? .....	25
4 Prosjektorganisering.....	28
4.1 Kort om prosjektorganisering.....	28
4.2 Lokal organisering og prosjektstyring.....	29
4.3 Utfordringer ved prosjektorganiseringen .....	29
5 Samarbeid, rolle- og ansvarsfordeling.....	32
5.1 Samarbeidspartnere .....	32
5.2 Samarbeidsutfordringer .....	32
5.3 Hva har man oppnådd gjennom samarbeidet?.....	33
6 Tilnærminger (metoder).....	36
6.1 Rekrutteringsmetodikk.....	36
6.2 Sosialfaglige metoder og tilnærminger .....	36
6.3 Overgangsmetodikk.....	38
7 Arbeidet med Nav i hjemkommunen. ....	40
7.1 Hva har skjedd? .....	40
7.2 Men hva skjer videre? .....	42
7.3 Modell .....	43
8 De viktigste utfordringene oppsummert.....	45
Vedlegg 1: Rammedokumentet.....	47
Vedlegg 2: Eksempel på samtykkeskjema .....	57
Vedlegg 3: Rutinebeskrivelse Trondheim.....	58

## Noen begrepsforklaringer

**Kvalifiseringsprogram (KVP):** Kvalifiseringsprogrammet skal bidra til bedre arbeidsmarkedstilknypning 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".<sup>1</sup> Som deltaker i kvalifiseringsprogrammet har man rett til en kvalifiseringsstønad<sup>2</sup> (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.<sup>3</sup>

**Arbeidsevnevurdering (AEV):** Arbeidsevnevurderingen skal avdekke om det er arbeidsevne hos søkeren som kan utvikles gjennom programmet. 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.

**Arbeidsavklaringspenger (AAP):** Arbeidsavklaringspenger er en ytelse som forutsetter at man har behov for arbeidsrettede tiltak på bakgrunn av en medisinsk diagnose (jf folketrygdloven kap. 11). Det er et vilkår at man har fått arbeidsevnen nedsatt med minst halvparten på grunn av sykdom

---

<sup>1</sup> 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>

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

<sup>3</sup> 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> )

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.

**Arena og Kompis:** Arena er et sentralt databasert oppfølgingsverktøy som brukes i Nav blant annet til å gjennomføre Arbeidsevnevurderinger, behandle søknader, utbetaling og oppfølging av den enkelte klient. Kompis (Kriminalomsorgens produktivitetsfremmende 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 kun ansatte i kriminalomsorgen har adgang til Kompis.

**Kontaktbetjent/sosialkonsulent:** 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 sosialkontor, Nav og skolemyndigheter.<sup>4</sup>

Mange 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 vises til sosialkonsulenter, er det alltid fengselsansatte sosialkonsulenter det siktes til. Nav-ansatte som jobber sosialfaglig omtaler vi som "Nav-veiledere".

**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 60 dager. Dersom særlige grunner tilsier det, kan kriminalomsorgen løslate domfelte på prøve allerede etter at halvdelen av fengselsstraffen og minst 60 dager fengsel er gjennomført, medregnet varetektsopphold (straffegjennomføringsloven § 42).

**§ 16-soning:** Kriminalomsorgen kan overføre domfelte til gjennomføring av straffen utenfor fengsel med særlige vilkår når halvdelen av straffetiden er gjennomført. Det er en forutsetning at domfelte

---

<sup>4</sup> <http://www.kriminalomsorgen.no/index.php?id=431475>

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. (straffegjennomføringsloven § 16).

**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, legebisøkt osv. (straffegjennomføringsloven § 34). Begrepet frigang brukes når innsatte som er i fengsel med lavere sikkerhetsnivå går på jobb eller på skole utenfor fengselet.

**Individuell Plan (IP):** Ordningen med individuell plan er innført som et virkemiddel for å kunne gi et bedre tilbud til tjenestemottakere med behov for langvarige og koordinerte helse- og/eller sosialtjenester. Den som har behov for langvarige og koordinerte tjenester, herunder 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.<sup>5</sup> 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.

**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.

---

<sup>5</sup> <http://www.lovdatab.no/for/sf/ho/xo-20111216-1256.html>

# 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 utførerverfor 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 lokalt, 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 de innsattes hjemkommune, altså den kommunen hvor den innsatte bodde før han/hun kom i fengsel, som har ansvar. Nav-kontoret i fengselskommunen har ansvar for oppfølging og for å tilby eventuelle tiltak som kan være aktuelt å gjennomføre under soning. Fengselskommunene har også ansvar for kommunehelsetjenester. På grunnlag av samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Nav har den statlige delen av Nav – allerede før Nav-reformen – opprettet en ordning med egne kontaktpersoner for kriminalomsorgen (fengselskonsulenter) i fengselsdistriktene, slik at innsatte med rett på statlige ytelser kan få veiledning av dem i fengslet.

## 1.2 Om prosjektet

Prosjektet "Samordning av tiltak for tilbakeføring - Fra fengsel til kvalifiseringsprogram" er et treårig prosjekt som i 2009 ble iverksatt i syv fengselskommuner.

I det sentrale rammedokumentet av januar 2009 (vedlegg 1), som ble utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet, Kriminalomsorgens sentrale forvaltning i Justisdepartementet 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.*

*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	Målbarhet/ 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 er altså at Nav i fengselskommunen også veileder personer som har rett på kommunale ytelser, og da primært kvalifiseringsprogrammet. Gjennom tett oppfølging under og etter soning, og særlig i overgangen fra fengsel til frihet, skal innsatte motiveres til deltakelse i kvalifiseringsprogram eller andre arbeidsrettede tiltak. Nav-ansatte prosjektmedarbeidere i fengselskommunen skal trekke Nav-kontoret i den kommunen hvor den innsatte skal bosette seg etter løslatelse inn i planleggingsarbeidet så tidlig som mulig. Prosjektmedarbeidere fra Nav i fengselskommunen og bostedskommunen skal i felleskap ta beslutninger om oppfølging etter løslatelse. Dette skal sikre samarbeid og gode løsninger lokalt i bostedskommunen ved 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 Nav-lokalkontor 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 Nav-lokal og i fengselet, og ledelsen i de to etatene valgte å skrinlegge prosjektet. Fordi dette

prosjektet ikke var i nærheten av å generere resultater i form av utprøvde modeller og rutiner, men stoppet opp mens det meste var på planleggingsstadium, er det ikke tatt med videre i denne evalueringsrapporten. Erfaringer fra prosjektet, som betydningen av forankring i etatenes ledelsesnivå, tas naturligvis med videre.

Noen prosjekter kom sent i gang og søkte om overføring av ubrukte midler til 2013. Våren 2012 ble de seks gjenværende lokalprosjektene invitert til å søke om forlengelse av prosjektperioden til ut 2013. Fem valgte å søke, og fire av søknadene ble innvilget. To prosjekter avsluttes i løpet av 2012 slik det opprinnelig var planlagt.

### 1.3 Evaluering

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) har fått i oppdrag av Arbeids- og velferdsdirektoratet å evaluere pilotforsøket. 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 andre arbeidsrettede tiltak i hjemkommunen.
- III. Prosjektet skal utvikle faglige metoder (intervensjoner) for oppfølging av innsatte slik at de motiveres for KVP eller andre arbeidsrettede tiltak, ved løslatelse.
- IV. Prosjektet og lokalprosjektene skal ha sikret brukerne innflytelse både på individnivå og systemnivå.

Evalueringen foregår i årene 2011 – 2014. Dette er evalueringens første underveisrapport, som baserer seg på data som er samlet inn i perioden mars 2011 – mai 2012. Det er ingen fyllestgjørende rapport om prosjektet, men en rapport som skal gi en kort orientering om statusen i lokalprosjektene, hvilke erfaringer man har gjort, hvor langt man er kommet med tanke på å oppnå prosjektets mål og hva som gjenstår. Det reises noen problemstillinger som er 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*
- *Kriminalomsorgens sentrale forvaltning: Anne Dahl*
- *Kriminalomsorgens regionskontor Nordvest: Jorunn Molvær*
- *Nav-leder Sarpsborg: Runar Andersen*
- *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, inviteres til møtene.

Referansegruppen har hatt ett møte, den 26.03.2012, der første utkast til foreliggende rapport ble gjennomgått og diskutert.

Denne underveisrapporten er basert på feltbesøk i samtlige lokalprosjekter hvor vi intervjuet prosjektinvolverte: De Nav-ansatte prosjektmedarbeiderne, fengselsbetjenter, fengselsansatte sosialkonsulenter, samt lederne i Nav lokal og fengsel. Andre datakilder er skriftlig dokumentasjon fra prosjektene og rapporteringer fra lokalprosjektene til den sentrale prosjektledelsen.

AFI har deltatt i prosjektets nettverkssamlinger fra mars 2011. To av disse, oktober 2011 og mars 2012, har AFI arrangert som dialogkonferanser. Dialogkonferanser er godt egnet når ulike aktører skal samhandle om å finne gode løsninger og nye former for samarbeid. Referatene fra disse konferansene har AFI sendt ut til alle deltakerne. Dialogkonferansene har også vært en viktig informasjonskilde for evalueringen.

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 imidlertid 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. Opplysninger fra prosjektenes første tallrapportering, levert i september 2010, brukes for å synliggjøre i hvilken grad en har jobbet med KVP-kandidater og/eller andre målgrupper i prosjektets første år. Ellers er det rapporteringene fra månedene juli til desember 2011 som ble innhentet ved hjelp av de nye malene som vi i all hovedsak har benyttet oss av. Noen opplysninger om annet halvår 2011 måtte imidlertid gis retrospektivt, og de er derfor mindre pålitelige.

Lokalprosjektene har foreløpig ikke etablert systematikk og rutiner for å følge opp og dokumentere hva som skjer med deres deltakere etter løslatelsen til hjemkommunene, og evalueringen har dermed heller ikke tilstrekkelig datagrunnlag for å kunne si noe om dette. Behovet for å skriftliggjøre og dokumentere rutiner for samordning og oppfølging etter løslatelsen var et av de sentrale temaene på nettverkskonferansen 1.-2. mars 2012.

## 2 Lokalprosjektene

I dette kapitlet gir vi en oversikt over lokalprosjektene. Hvilke fengsler og hvilke Nav-kontorer som er med, noen trekk ved den lokale organiseringen og en summarisk oversikt over prosjektaktivitetene i det andre halvåret 2011 i tabellform. Tabellene er et utdrag fra rapporteringene. Hensikten er å anskueliggjøre hva som var prosjektmedarbeidernes hovedaktiviteter og hvem de har gitt bistand, dvs hvor mange av de innsatte som har vært i målgruppen for henholdsvis KVP, AAP eller om de tilhørte andre kategorier, som f eks de som søkte eller fikk uføretrygd, eller som hadde jobb eller utdanning, men fikk andre typer bistand, f eks økonomisk rådgivning eller hjelp med å skaffe bolig. Antall aktiviteter overstiger antall personer fordi en og samme person kan ha fått flere typer bistand. Mange har for eks hatt flere veiledningssamtaler over tid.

Prosjektstart var i 2009, men de fleste lokalprosjektene kom ikke i gang før langt ut i 2010. Lokalprosjektene støtte på mange praktiske og organisatoriske problemer som til dels krevde løsninger på forvaltningsnivå, som f eks tilgang til Navs datasystem Arena i fengslene (mobilitetsløsninger) og egnete lokaler innenfor fengslene for prosjektmedarbeiderne fra Nav.

### 2.1 Vindafjord-Sandeid fengsel

Prosjektet er lagt til Nav Vindafjord i samarbeid med Sandeid fengsel. Sandeid fengsel er et åpent fengsel med plass til 88 innsatte hvorav åtte er kvinner. Fengselet har innsatte med mange ulike dommer. Gjennomsnittlig soningstid er omtrent ett år, men de har hatt innsatte med dommer opp til elleve år. Fengselet har omtrent 600 løslatelser i året. Fengselet har ikke sosialkonsulent.

Prosjektet kom i gang i september/oktober 2009. De to prosjektmedarbeiderne begynte i hhv september og oktober 2009 og sluttet i sine stillinger i hhv mai og juni 2012. Det ble ikke søkt om overføring av midler og forlengelse til 2013 slik som de fem andre lokalprosjektene har gjort.

Man etablerte tidlig i prosjektet en egen prosjektgruppe bestående av prosjektleder (lederen i Nav Vindafjord), prosjektmedarbeiderne, fengselsjurist og førstebetjent fra fengselet. Nav har to prosjektansatte som har kontor plass i fengselet og deltar på ukentlige møter ved Nav-lokal. Det ble oppnevnt en styringsgruppe for prosjektet med fengselsleder, rådmann og representant fra Nav fylke.

Alle innsatte som er ny i fengselet blir av inntaksbetjenten forelagt et samtykkeerklæringsskjema (se vedlegg 2). Det skal sikres at den innsatte er informert om hva samtykke innebærer og at samtykke gis frivillig. Papirkopi av skjemaet gis til de to prosjektmedarbeiderne. Alle som på dette skjemaet oppgir at de ikke har arbeid, inviteres av prosjektmedarbeiderne til en samtale hvor det avklares om de er kandidater for oppfølging eller ikke. Kandidater er de som ikke har fast arbeid og ikke trykderettigheter. De som ikke er kandidater, gis også noe bistand om ønsket, men arbeides deretter ikke med gjennom prosjektet. En har vært mye opptatt av taushetsplikt og personvern.

Man hadde ikke prosjektmøter i starten, men etter hvert har man utviklet mer faste rammer, med ukentlige samarbeidsmøter med Nav, kriminalomsorgen og opplæringsavdelingen. På disse møtene går man gjennom lister over de innsatte som prosjektet jobber med. "Vi går gjennom hver enkelt, for eksempel at en har søkt om framstilling, hvor sannsynlig er det at han får det, om det har skjedd noe siden sist. Vi tar utgangspunkt i de som tilmeldes oss gjennom samtykkeskjema; de som ønsker å snakke med oss krysser ja for dette på skjemaet." Det har vært en lang prosess å få på plass samarbeidsmøter, men informasjonsflyten er blitt bedre etter at samarbeidsmøtene kom i gang.

Kontaktbetjentene er av hensyn til taushetsplikten ikke med i noe felles møtefora og samhandler mest uformelt med prosjektmedarbeiderne. Kontaktbetjentene opplever at det er nyttig og viktig å ha prosjektet til stede i fengselet, men har i liten grad fått endret arbeidssituasjon etter prosjektstart og de gir selv lite Nav-relatert bistand til de innsatte.

Prosjektet har i starten prøvd å være tro mot bestillingen om å innrette arbeidet mot dem som fyller inngangsvilkårene til KVP. I september 2010 rapporterer prosjektmedarbeiderne at de hadde i alt 15 personer som var aktuelle for KVP i løpet av det første prosjektåret, altså siden september 2009. Men fokus utelukkende på KVP-kandidater ble etter hvert oppfattet som for snevert, fordi man mente at også andre innsatte har behov for Nav-relatert hjelp. I desember 2011 vedtok prosjektgruppa oppstart med hele tjenestespekteret til Nav. Innsatte og ansatte ble deretter orientert om at Nav i fengsel ikke begrenses til KVP.

#### Rapporterte aktiviteter 2. halvår 2011:

Aktiviteter	Antall samtaler/møter med innsatte før løslatelse	Første / kartleggingssamtaler med innsatte	67
		Veiledningssamtaler med innsatte	298
		Samtaler med Nav i hjemkommunen/bydelen	59
		Behovsvurderinger	9
		AEV ny eller oppdatert av prosjektet	9
	Før løslatelse	Besøk i hjemkommunen/bydelen	5
		Besøk av hjemkommunen/bydelen	2
		Kommuner/bydeler dere har hatt kontakt med	11
		Ansvarsgruppemøter med hjemkommunen/bydelen	0
	Etter løslatelse	Oppfølgingssamtaler med innsatte etter løslatelse	19

#### Antall innsatte som fikk bistand 2. halvår 2011:

KVP	Antall innsatte som fylte inngangsvilkårene til KVP ved løslatelse	8
AAP	Antall innsatte som ble vurdert i målgruppa for AAP ved løslatelse	2
Andre*	Antall innsatte som ikke er i målgruppen for KVP/AAP	62

\* Her telles f eks de som søkte eller fikk uføretrygd eller de som hadde jobb eller utdanning fra før men trengte andre typer Nav-bistand.

## 2.2 Fræna/Eide - Hustad fengsel

Lokalprosjektet er underlagt Nav Fræna-Eide i samarbeid med Hustad fengsel. Hustad fengsel har i dag 45 plasser og både åpen og lukket avdeling, begge lokalisert samme sted. Fra og med april 2012 utvidet fengselet med ytterligere 8 plasser i egen rusenhet. Fengselet har en sammensatt fangegruppe. Mange har korte dommer og er relativt ressurssterke. Det har i perioder vært en del utenlandske varetekstinnsatte. Samtidig er det en gruppe innsatte som har store og sammensatte utfordringer på flere livsområder. Flere av disse ønsker å komme i jobb, men trenger å få på plass flere forhold rundt seg i soningsperioden. Fengselet har i dag kun mannlige innsatte. Fengselet har ikke sosialkonsulenter og har ikke hatt Nav representert siden 2006.

Prosjektet hadde oppstart i 2009. Våren 2012 fikk prosjektet innvilget søknad om overføring av ubrukte midler og dermed mulighet til forlengelse til ut 2013. Det er to Nav-ansatte (prosjektmedarbeiderne) som arbeider i fengselet. Prosjektets har en styringsgruppe som møtes minst hvert halvår eller etter behov. Her er Røde kors, kriminalomsorgen, Nav i fengselskommunen og kommunen representert i tillegg til friomsorgen og Nav fylkesledd. Prosjektmedarbeiderne opplever ikke at styringsgruppen gir direkte føringer for prosjektarbeidet.

Prosjektet har en prosjektgruppe som møtes omtrent månedlig. Prosjektgruppa drøfter praktiske grep i tilbakeføringsprosessen, avdekker svakheter og utfordringer i samarbeidet rundt de innsatte samt hvordan dette kan løses innenfor gjeldene rammer. En ser videre på de ulike systemnivå, roller plikter og ansvar og utfordringer i det tverrfaglige samarbeide, som taushetsplikt og deling av informasjon mm.

Samarbeidet har vært preget av lite stabilitet og hyppige utskiftninger. Det har vært fire Nav ledere og syv fengselsledere så langt i prosjektperioden. Alt dette har bidratt til manglende kontinuitet i og rundt prosjektsamarbeidet og gitt prosjektmedarbeiderne betydelige utfordringer i samarbeidet på systemnivå. Det er brukt uforholdsmessig mye ressurser og tid på å mobilisere påtroppende ledere for om mulig å oppnå økt grad av forankring i organisasjonene. Som et alternativt grep i denne situasjonen har prosjektet involvert og mobilisert Nav fylkesledd. Dette er skjedd formelt gjennom deltakelse i styringsgruppe og praktisk rettet arbeid. Prosjektet har altså i perioder hatt tett dialog med fylkesleddet i Nav ut over deres rolle styringsgruppen.

Prosjektet har invitert seg inn på ulike samlinger på fylkesnivå og fagsamlinger i Nav, blant annet arrangement i regi av fylkesmannen for å selge prosjektet inn til kommunene. Prosjektansatte har også hatt direkte kontakt med KVP-ansvarlige i kommunene. Videregående skole er ikke en formell samarbeidspartner i prosjektet, men følger opp de innsatte og er svært aktive og engasjerte med de innsatte i Hustad Fengsel.

Det er etablert rutiner der innsatte orienteres om Navs tilbud ved innkomst, samt registrering av relevante opplysninger ift bolig, inntekt og arbeid, slik at innsattes behov raskt kan identifiseres av prosjektansatte/kriminalomsorgen. Det er utarbeidet et felles skjema for opphevelse av taushetsplikten i tverrfaglig fora, der dette vurderes som nødvendig og hensiktsmessig.

Kontaktbetjentene har samtaler med innsatte og tar opp konkrete saker. De prosjektansatte veileder både innsatte og kontaktbetjentene i å bruke Nav-systemet. Ansatte i fengselet gir uttrykk for at det har vært svært nyttig for fengselet å få Nav-kompetansen inn. Fengselet har ikke egen sosialkurator, men kontaktbetjentene er aktive i arbeidet med de innsatte.

I september 2010 rapporterte prosjektet at i alt 18 innsatte var aktuelle for KVP og 14 for AAP i det første prosjektåret og at man i alt hadde hatt kontakt med 54 innsatte i denne perioden. Prosjektet opplevde at det var færre KVP kandidater enn opprinnelig antatt. Det opplyses at mange innsatte med rusproblematikk velger behandling og at de dermed går til AAP. Mange er utenlandske statsborgere. Prosjektet utvidet derfor målgruppen til ikke bare å omfatte KVP-kandidater, men også innsatte som ikke fyller inngangsvilkårene for KVP, både dem som er på AAP og andre.

Etter hvert har prosjektet også orientert seg mer i retning av oppfølgingsarbeid overfor tidligere innsatte: "I dialog med direktoratet er prosjektet blitt oppfordret om å drive oppsøkende evalueringsarbeid ift tidligere innsatte - nettopp for å kunne dokumentere kvalitet og innhold på oppfølgingsarbeide i hjemmekommunene i etterkant av løslatelse. Dette skjer samtidig med at direktoratet har signalisert økt fokus på innhold og kvalitet i oppfølgingsarbeidet ute i kommunene." (Møtereferat styringsgruppe 30.06.11)

#### Rapporterte aktiviteter 2. halvår 2011:

Aktiviteter	Antall samtaler/møter med innsatte før løslatelse	Første / kartleggingssamtaler med innsatte	50
		Veiledningssamtaler med innsatte	200
		Samtaler med Nav i hjemkommunen/bydelen	190
		Behovsvurderinger	6
		AEV ny eller oppdatert av prosjektet	5
	Før løslatelse	Besøk i hjemkommunen/bydelen	1
		Besøk av hjemkommunen/bydelen	5
		Kommuner/bydeler dere har hatt kontakt med	17
		Ansvarsgruppemøter med hjemkommunen/bydelen	7
	Etter løslatelse	Oppfølgingsamtaler med innsatte etter løslatelse	20

#### Antall innsatte som fikk bistand 2. halvår 2011:

KVP	Antall innsatte som fylte inngangsvilkårene til KVP ved løslatelse	2
AAP	Antall innsatte som ble vurdert i målgruppa for AAP ved løslatelse	10
Andre*	Antall innsatte som ikke er i målgruppen for KVP/AAP	33

\* Her telles f eks de som søkte eller fikk uføretrygd eller de som hadde jobb eller utdanning fra før men trengte andre typer Nav-bistand.

## 2.3 Østbyen – Trondheim fengsel

Prosjektet er underlagt Trondheim kommune/Nav Østbyen. Trondheim fengsel er et relativt stort fengsel med flere avdelinger. Ved fengselet i Trondheim, som har høyt sikkerhetsnivå med forvaringsavdeling, er det ordinær kapasitet på 153 plasser. Kongensgate avdeling, som har lavere sikkerhetsnivå som blant annet betyr at innsatte kan gå på jobb eller på skole utenfor fengselet

(frigang) har 11 plasser. Avdeling Leira, som også har lavere sikkerhetsnivå, har 29 plasser. Mange innsatte har lang soning, men det er også en del med kortere straffer. Det finnes også en egen rusmodul og fengselet har ansatt egne sosialkonsulenter. Omtrent 50 prosent av de innsatte har Trondheim kommune som hjemkommune.

Prosjektets medarbeidere fra Nav ble ansatt januar 2010. Prosjektmidler bevilget til 2009 ble overført til 2010. Søknad om overføring av midler til 2013 ble godkjent, og med dette regner man med å kunne fortsette til juni 2013. Arbeidsgruppa består av prosjektmedarbeiderne og en fengselsbetjent fra hver avdeling. Arbeidsgruppa har ikke egne møter, men bruker ulike samarbeidsmøter, som for eksempel "silingsmøter", som samarbeidsarenaer. Fengselsleder er i kontakt med prosjektet gjennom uformelle fora, morgenmøter og "silingsmøtene". Prosjektet har etablert en styringsgruppe bestående av Nav-leder, fengselsleder, representanter fra kriminalomsorgens regionkontor, Nav-fylke og fylkesmannen. Styringsgruppa har jevnlige møter 4-6 ganger i året.

Prosjektmedarbeiderne presenterer seg for de innsatte innen 14 dager etter innsettelse. Innsatte sender samtalemelding, så kommer de prosjektansatte til dem på avdelingen. De oppsøker også de som ikke sender samtalemelding. Avdelingsleder skriver beskjeder til kontaktbetjentene om å ta kontakt med de to prosjektansatte rundt den aktuelle innsatte.

Prosjektet kommer i kontakt med de innsatte på følgende måter: Via deltakelse på fengselets "silingsmøter" annenhver uke hvor avdelingslederne og de prosjektansatte går gjennom alle nyinnsatte og kartlegger hvem som bør følges opp. Innsatte tar også direkte kontakt med Nav via samtalemeldinger og servicetorg. Ellers etableres kontakten til innsatte med behov for prosjektets tjenester gjennom eksterne og interne samarbeidsparter, som for eksempel Nav lokal, kommunen, skole, arbeidsdrift, kontaktbetjent eller sosialrådgiver.

Prosjektet har utarbeidet en rutinebeskrivelse (vedlegg 3), og forholder seg til den, selv om framgangsmåten i praksis varierer noe fra sak til sak, avhengig av hva som er behovet. Prosjektmedarbeiderne har hatt en svært lav terskel for å hjelpe. En kontaktbetjent beskriver prosjektmedarbeidernes arbeid slik: "De gjør alt mulig. Oppsummerer møter, er med på møter på utsida, følge opp innsatte i forhold til økonomi, jobb og utdanning. Vi slipper å ringe rundt og kan gjøre jobben her. Det gjør hverdagen enklere."

Prosjektmedarbeiderne koordinerer, samarbeider og vektlegger at de "samarbeider godt med de fleste". Prosjektet har ulike samarbeidspartnere, og samarbeidet med disse varierer fra innsatt til innsatt. Eksempelvis kan skoleavdelingen skreddersy kurs og utdanning, avhengig av hva den enkelte har behov for. Skoleavdelingen kan få dette raskt i gang, og brukes for eksempel når innsatte blir raskt og uventet løslatt. Et annet eksempel er Psykiatrisk ungdomsteam (PUT), som kommer inn i fengselet og knytter kontakt med den yngre målgruppa (16 – 25 år) og har dermed etablert kontakt når disse løslates. Et behandlingssenter arbeider på samme måte. Prosjektmedarbeiderne peker også på samarbeid med en tiltaksarrangør som godt.



Ifølge den sentrale prosjektlederens interne statusrapport av 2010 har prosjektet hatt 60-70 henvendelser i den første perioden. Prosjektet hadde allerede fra starten av definert målgruppen videre enn kun KVP-kandidater, og de to Nav-ansatte prosjektmedarbeiderne jobber med alle typer innsatte, med unntak for innsatte utlendinger som har utvisningsvedtak. Prosjektet fokuserer mye på kartlegging, og samarbeider med et annet prosjekt (Gjengangerprosjektet) som nettopp er rettet mot innsatte som har store behov.

Det er en felles oppfatning av at dette i praksis er en modell med hele Nav inn i fengselet. Prosjektmedarbeiderne er opptatt av å yte service både til de innsatte og til ansatte i fengselet og i hjemkommunene. De hjelper til med ulike arbeidsoppgaver slik at fengselsbetjenter og ansatte i hjemkommuner opplever å få færre oppgaver. De er svært tilgjengelige og legger vekt på å kunne svare på alle typer spørsmål så raskt som mulig. Prosjektmedarbeiderne vektlegger viktigheten av å kjenne til hva som skjer med de innsatte i ulike faser av soningen og også etter løslatelse. Flere følges opp også etter soning, hovedsakelig ved å ringe til den enkelte eller den enkeltes ansvarlige i Nav i hjemkommunen

#### Rapporterte aktiviteter 2. halvår 2011:

Aktiviteter	Antall samtaler/møter med innsatte før løslatelse	Første / kartleggingssamtaler med innsatte	57
		Veiledningssamtaler med innsatte	236
		Samtaler med Nav i hjemkommunen/bydelen	230
		Behovsvurderinger	34
		AEV ny eller oppdatert av prosjektet	37
	Før løslatelse	Besøk i hjemkommunen/bydelen	30
		Besøk av hjemkommunen/bydelen	36
		Kommuner/bydeler dere har hatt kontakt med	16
		Ansvarsgruppemøter med hjemkommunen/bydelen	42
	Etter løslatelse	Oppfølgingssamtaler med innsatte etter løslatelse	106

#### Antall innsatte som fikk bistand 2. halvår 2011:

KVP	Antall innsatte som fylte inngangsvilkårene til KVP ved løslatelse	7
AAP	Antall innsatte som ble vurdert i målgruppa for AAP ved løslatelse	16
Andre*	Antall innsatte som ikke er i målgruppen for KVP/AAP	11

\* Her telles f eks de som søkte eller fikk uføretrygd eller de som hadde jobb eller utdanning fra før men trengte andre typer Nav-bistand.

## 2.4 Sarpsborg - Ravneberget

Ravneberget fengselet er et kvinnefengsel med lavt sikkerhetsnivå og en ordinær kapasitet på 40 plasser. Store deler av året er det et belegg på ca 50 innsatte. Fengselet har en egen rusmestringsenhet. Det er ca. 350 nyinnsettelse/løslatelse ved Ravneberget hvert år. Rundt halvparten av de innsatte har utvisningsvedtak. Fengselet har lite bemanningsressurser, sammenlignet med andre fengsler. Fengselet har ikke ansatt egne sosialkonsulenter. I oktober 2011 ble det ansatt en tilbakeføringskoordinator. De innsatte er generelt ressursvake. Flertallet av kvinnene har store helseproblemer (rus, psykiske lidelser), mange har vært utsatt for vold og mishandling og har problemer relatert til bolig og barnevern. De er ofte svært syke ved innsettelse, og går inn i en

periode med abstinens. Flere har falt utenfor velferdssystemet. Mange innsatte er i målgruppa for AAP, uten at dette er fanget opp tidligere.

Prosjektet hadde oppstart i 2009. Prosjektlederen har fra før hatt en 20 prosent stilling til statlige fengselsrettede oppgaver. Han befinner seg til daglig i Nav, mens to Nav-ansatte prosjektmedarbeidere ("veiledere") holder til i fengselet.

Prosjektet fikk innvilget søknad om overføring av midler til 2013, og med dette regner man med å kunne forlenge prosjektperioden til september 2013. Prosjektet har i liten grad noen formell prosjektstruktur, men man har lagt vekt på å utvikle gode samarbeidsformer i det daglige møte med både innsatte og ansatte i fengselet. En av kontaktbetjentene er prosjektets nærmeste kontaktperson i fengselet og er med på alle samlinger i prosjektet, morgenmøtene og har nær kontakt med fengselsledelsen. Et tidligere treningsrom for ansatte er blitt gjort om til kontorlokaler for de to prosjektansatte, som har adgang til samtlige arenaer i fengselet og er tilgjengelige på sitt kontor. Prosjektmedarbeiderne har deltatt på fengselets anstaltsamlinger for ansatte og ledelsen ved fengselet. Hver tirsdag er det samarbeidsmøte mellom Nav, fengselsledelse, skole og rusmestringsenheten, der det blir drøftet hvilke tjenester de innsatte har behov for og alle aktørene tar med seg saker inn i møtet. Fengselsbetjentene er ikke rutinemessig med på møtet, men kontaktbetjentene deltar ved behov. De opplever at de får nyttegjort seg prosjektet blant annet ved å få bedre tid til å kunne imøtekomme innsattes behov om veiledning i det daglige.

Nav-medarbeiderne har ikke tilgang til kriminalomsorgens database Kompis, men opplever heller ikke at de trenger det, fordi fengselet gir dem den informasjonen de trenger, og de kan få utskrifter fra Kompis, for eksempel første side av fangejournaler. Det er gjort lite skriftlige avtaler om rutiner og samarbeid, men man så for seg at en del ville bli mer skriftliggjort når tilbakeføringskoordinatoren kommer på plass. Prosjektet og anstalten har arbeidet mye med å lage gode samtykkeerklæringer. Pr dags dato har prosjektet utarbeidet skriftlige rutiner for samarbeid og det daglige arbeidet med innsatte.

Alle behov fra Nav er blitt imøtekommet på en god måte fra fengselets side, og prosjektmedarbeiderne opplever at kriminalomsorgen er genuint interessert i prosjektet. Fengselsbetjentene og prosjektmedarbeiderne samarbeider på måter som gjør at det ikke oppstår konkurranse om de innsatte.

Prosjektet har endret en del på rutinene i fengsel. I soningsbrevet som sendes ut til dem som skal begynne sin soning på Ravneberget legges det ved informasjon om prosjektet. Det er også ukentlige møter med de nyinnsatte hvor det informeres om prosjektet.

De ansatte i fengselet har fått mer tid til andre oppgaver og kan koordinere arbeidet med prosjektmedarbeiderne. Fengselsansatte får særlig mer tid til å jobbe med innsatte som er syke. Kontaktbetjentene har fått en annen rolle, for eksempel driver de mer med motiveringsarbeid etter at Nav kom inn. Prosjektet har fått på plass egne kurs om Individuell plan og informasjons/motivasjons-

møter med den frivillige organisasjonen "Retretten" i Oslo for de innsatte. I tillegg har de hatt besøk av gjeldsrådgiver fra Nav ved flere anledninger. På den måten får innsatte ordnet ting mens de soner.

I prosjektets første månedsrapport, sendt september 2010, heter det: "Gjennom arbeidet med de innsatte her har vi avdekket at flere er kandidater til AAP enn til KVP, man har antatt at man har en kandidat til KVP, så viser det seg at den innsatte har rettighet til AAP i stedet (... ) Bistår ofte ifht. det å beholde bolig, søke sosialhjelp i påvente av at ytelse skal komme i gang, igjen, råd og veiledning, fylle ut meldekort, "veien videre", kontakt med SMP, finne behandlingssteder, LAR etc." Det er en felles oppfatning i prosjektet at mange av de innsatte ikke fyller kriteriene for KVP, fordi de har rett til folketrygdbaserte ytelser, hvilket utelukker KVP. De har også behov for bistand fra Nav i forbindelse med tiltak rettet mot helse og boligsituasjonen. Flere trenger gjeldsrådgivning. Prosjektet har også jobbet med utenlandske innsatte som har trengt hjelp- søknader om bistand til klær og sko grunnet tålt opphold.

#### Rapporterte aktiviteter 2. halvår 2011:

Aktiviteter	Antall samtaler/møter med innsatte før løslatelse	Første / kartleggingssamtaler med innsatte	56
		Veiledningssamtaler med innsatte	224
		Samtaler med Nav i hjemkommunen/bydelen	168
		Behovsvurderinger	56
		AEV ny eller oppdatert av prosjektet	0
	Før løslatelse	Besøk i hjemkommunen/bydelen	1
		Besøk av hjemkommunen/bydelen	9
		Kommuner/bydeler dere har hatt kontakt med	29
		Ansvarsgruppemøter med hjemkommunen/bydelen	9
	Etter løslatelse	Oppfølgingsamtaler med innsatte etter løslatelse	3

#### Antall innsatte som fikk bistand 2. halvår 2011:

KVP	Antall innsatte som fylte inngangsvilkårene til KVP ved løslatelse	4
AAP	Antall innsatte som ble vurdert i målgruppa for AAP ved løslatelse	15
Andre*	Antall innsatte som ikke er i målgruppen for KVP/AAP	39

\* Her telles f eks de som søkte eller fikk uføretrygd eller de som hadde jobb eller utdanning fra før men trengte andre typer Nav-bistand.

## 2.5 Gjøvik - Vestoppland fengsel

Lokalprosjektet er underlagt Nav Gjøvik i samarbeid med Vestoppland fengsel. Vestoppland fengselet har to avdelinger. Den ene ligger sentralt i byen og er en lukket avdeling med 24 plasser. Mange er varetektsfanger og fengselet har stor gjennomstrømning – ca 300 løslatelser/nyinnsettelse hver år. Fengslingstid for varetektsfanger er gjennomsnittlig 54 døgn og soningstiden ellers er 4-6 måneder. Den andre avdelingen ligger i Vestre Slidre kommune og er en åpen avdeling med lavt sikkerhetsnivå og arbeidsdrift. Avdelingen har ordinær kapasitet på 25 plasser. Fengselet har ikke sosialkonsulenter.

Prosjektet hadde oppstart sent i 2009. Det ble etablert en prosjektgruppe som besto av prosjektmedarbeiderne, førstebetjentene fra fengslets avdelinger og en Nav-veileder med KVP- erfaring. Prosjektet har en styringsgruppe bestående av lederne i hhv Nav og fengsel, representanter fra kriminalomsorgens region og Nav fylke. Fram til utgangen 2011 hadde prosjektet to Nav-ansatte i hel stilling som hadde kontor i fengselet. En av dem sluttet pr 06.01.2012, slik at Nav fra dette tidspunkt kun har én prosjektmedarbeider i fengselet. Våren 2012 fikk prosjektet innvilget søknad om å fortsette med en medarbeider ut 2013 ved hjelp av overførte midler. Det opplyses at vedkommende jobber på samme måte som før da de var to i prosjektet.

Med utgangspunkt i Kriminalomsorgsmeldingen (St.meld. 37, 2007-2008) etablerte Nav et servicekontor ("servicetorget") i 20 % stillinger i hver av fengslets avdelinger omtrent samtidig med oppstarten av prosjektet. Prosjektet har imidlertid et klart skille mellom disse Nav-stillingene og KVP-prosjektet. Når prosjektet slutter skal fengselet ansette en tilbakeføringskoordinator. Fengselet har ingen sosialkonsulenter og i utgangspunktet er det kontaktbetjentene som har ansvar for samarbeid med Nav i de innsattes hjemkommuner. Prosjektet har overtatt dette samarbeidet når det gjelder potensielle KVP-kandidater og KVP-deltakere.

Mye av samarbeidet i prosjektet foregår uformelt i det daglige møtet med både innsatte og ansatte. Alle fengselsansatte har fått informasjon om prosjektet for å være i stand til å vurdere hvem av de innsatte som skal til Nav-servicetorget og hvem som skal til KVP-prosjektet. Mye tyder på at ledelsens holdninger har bidratt til å gi en god forankring av prosjektet: Nav-leder sier at man har hatt god kontakt med fengselet siden 2007. Fengselsledelsen framhever at tilbakeføringsgarantien forplikter dem til å legge til rette for at eksterne samarbeidspartnere kan få best mulige vilkår til å kunne levere sine tjenester til de innsatte.

Prosjektmedarbeiderne har fått adgang til samtlige arenaer og de har alltid vært tilgjengelige på sitt kontor. Man prøver å oppholde seg mest mulig på fengselet, bortsett fra at man også reiser en del sammen med innsatte til innsattes løslatelseskommuner for å ha møter med Nav-veiledere der. Prosjektmedarbeider har e-postadresser til betjentene for å få tak i alle raskt, også de som er på turnus.

Samarbeid og arbeidsdeling blir ellers avtalt på planmøter, som avholdes hver torsdag i fengselet og annenhver onsdag på fengslets andre avdeling. Planmøtene ledes av fengslets avdelingsledere, og kontaktbetjenter og eksterne instanser deltar. Her drøftes samtlige innsatte, om det er noen nye, hvilke behov og ønsker de har, hvilken bistand de trenger og hvordan arbeidet med dem skal fordeles. Møtene starter med helserelaterte temaer, så kommer Nav-servicetorget og så prosjektet. Ofte skjer det overføringer fra servicetorget til prosjektet og vice versa. Skolens medarbeidere møter de innsatte på dagtid og jobber mye med veiledning, realkompetansevurdering osv. Disse møtene var ønsket lenge fra fengslets side, men kom først i gang da prosjektet startet. På den måten har prosjektet bidratt til at det tverretatlige samarbeid generelt er blitt bedre. Tidligere var det kontaktbetjentene som måtte "sy sammen" alt. Prosjektmedarbeiderne har utarbeidet en mal for Individuell Plan, som betraktes som obligatorisk: "Vi har pålagt dem en IP hvis de skal følges opp". Planen brukes

aktivt i ansvarsgruppemøter. De innsatte har en kopi av planen som de kan bruke på ansvarsgruppemøtet.

Det at de prosjektansatte er godt integrert i dagliglivet i fengselet og kan bevege seg fritt på alle arenaer ses på som en fordel. De ukentlige tverretatlige planmøtene hvor man snakker om de enkelte innsatte fungerer veldig bra. Før prosjektet var samarbeidet med de eksterne problematisk. Det at alle kommer sammen og har kunnskap og beslutningsmyndighet gir raske beslutninger.

Prosjektet har bidratt til en type ressursøkning for fengselet. Nå utvikler de/den prosjektansatte framtidsplaner for de innsatte de jobber med. Dette måtte fengselsansatte gjøre tidligere, men fikk det ikke til fordi de manglet kontakt med hjemkommunene. For kontaktbetjentene har prosjektet avlastning fra oppgaver de mestret dårlig.

Helt i oppstarten av prosjektet fikk NAV-prosjektmedarbeiderne tilgang til kriminalomsorgens database Kompis, men dette ble stoppet. De prosjektansatte mener det hadde vært en fordel å få tilgang til bakgrunnskunnskap f eks om innsattes tidligere fengselsopphold. Prosjektmedarbeider(ne) følger tett opp under soning, man ringer de lokale Nav-kontorene og har en del mailkontakt med dem. Prosjektet prøver å arrangere møter hvor Nav-veilederne møter innsatte ansikt til ansikt, fortrinnsvis ved at Nav veileder kommer til fengselet, eventuelt ved at prosjektmedarbeideren reiser til hjemkommunen med den innsatte dersom vedkommende får permisjon. Hensikten er å informere om prosjektet og sørge for at alt skal være på plass ved løslatelse. Innsatte som ikke får permisjon kan eventuelt få fremstilling, men dette er veldig ressurskrevende, fordi en fengselsbetjent må slå følge med dem. Et annet problem er at prosjektansatte ikke har lov å kjøre fengselets biler, men må bruke sine egne private til å reise ut til andre kommuner.

Prosjektets målgruppe er kun de som er aktuelle for KVP. Pr september 2010 rapporterte prosjektet å ha jobbet med 28 innsatte som kvalifiserte for KVP. Prosjektet rekrutterer sine deltakere nesten utelukkende fra den lukkede avdelingen (Gjøvik), noe som forklares med at de som soner på frigang i åpen avdeling (Valdres) er mer ressurssterke enn de som er på lukket, og at de kan lettere skaffe seg jobb, eller de har jobber fra før.

#### Rapporterte aktiviteter 2. halvår 2011:

Aktiviteter	Antall samtaler/møter med innsatte før løslatelse	Første / kartleggingssamtaler med innsatte	12
		Veiledningssamtaler med innsatte	Mange
		Samtaler med Nav i hjemkommunen/bydelen	>9
		Behovsvurderinger	0
		AEV ny eller oppdatert av prosjektet	6
	Før løslatelse	Besøk i hjemkommunen/bydelen	5
		Besøk av hjemkommunen/bydelen	2
		Kommuner/bydelere har hatt kontakt med	6
		Ansvarsgruppemøter med hjemkommunen/bydelen	4
	Etter løslatelse	Oppfølgingsamtaler med innsatte etter løslatelse	0

### Antall innsatte som fikk bistand 2. halvår 2011:

KVP	Antall innsatte som fylte inngangsvilkårene til KVP ved løslatelse	6
AAP	Antall innsatte som ble vurdert i målgruppa for AAP ved løslatelse	2
Andre*	Antall innsatte som ikke er i målgruppen for KVP/AAP	6

\* Her telles f eks de som søkte eller fikk uføretrygd eller de som hadde jobb eller utdanning fra før men trengte andre typer Nav-bistand.

## 2.6 Eiganes/Tasta - Stavanger fengsel/Åna fengsel

Prosjektet er lagt til Nav Eiganes og Tasta på grunn av beliggenheten i forhold til Stavanger fengsel. Dette fengselet er en enhet med høyt sikkerhetsnivå. Fengselet har ordinær kapasitet på 71 plasser - menn og kvinner. Norskfødte kvinner har i gjennomsnitt 416 dager lange dommer, mens norskfødte menn i gjennomsnitt har 928 dager. Utenlandske personer har i gjennomsnitt 1000 dager, uavhengig av kjønn. Fengselet har én sosialkonsulent.

Prosjektet hadde oppstart sent i 2009. Det har en styringsgruppe hvor ledelsen fra Nav, fengselsleder, en representant fra kriminalomsorgens regionskontor, Nav-fylke og fylkesmannen er representert. Nav Eiganes og Tasta startet samarbeidet med Stavanger fengsel i 2010 med to hele stillinger for prosjektleder og prosjektmedarbeider. Prosjektets arbeidsgruppe består av prosjektmedarbeider, sosialkonsulent fengselet, Nav stat og Nav kommune, friomsorgen, avdelingsleder fra fengselet og brukerrepresentant. Det tok tid å få etablert en arbeidsgruppe i prosjektet, noe som ble begrunnet med at det var vanskelig å få med en brukerrepresentant. Arbeidsgruppa har siden hatt møter annenhver måned, der man tar man opp "overordnete saker", f eks kompetanseheving. Styringsgruppa møtes sjelden. Prosjektet fikk avslag på søknad om overføring av midler til 2013 og blir dermed avsluttet i 2012.

I det første året hadde de to prosjektmedarbeiderne lite å gjøre i fengselet og en av dem sluttet ved årsskifte 2010/11. Det har også vært noe uenighet mellom Nav og fengsel om hvor mye og hva Nav skulle legge inn av tjenester. Etter hvert så det ut til at både fengselet og Nav opplevde eierskap til prosjektet.

Sommeren 2011 ble fengselssamarbeidet utvidet til å omfatte også Åna fengsel, lokalisert i en nabokommune. Åna fengselet har høyt og lavere sikkerhetsnivå, med 164 plasser for mannlige innsatte, herav 24 plasser for åpen soning i en egen avdeling. Fengselet har årlig mellom 900 og 1000 nyinnsettelsler, de fleste bøtesonere og ca 45 % varetektsfanger. Fengselet har seks sosialkonsulenter fordelt på 5,5 stillinger. Navs fengselskonsulent som fra før av jobbet i dette fengselet en dag i uka samt andre fengsler i Rogaland, ble ansatt i prosjektet i 50 prosent stilling. Samarbeidet med dette fengselet ble imidlertid avvirket ved årsskifte 2011/12, fordi det viste seg at man ikke hadde behov for en Nav-tjeneste som er rettet kun mot KVP-målgruppa. Fengselets egne sosialkonsulenter og fengselskonsulentens øvrige Nav-tjenester (vedkommende jobber kun med jobberelaterte problemstillinger, ikke med bolig, KVP eller AAP), ble regnet for å være tilstrekkelig. Det hører med i dette bildet at fengselet på den tida var i en ombyggingsprosess og opplevde problemer.

Prosjektmedarbeideren jobber tre dager i uka i Stavanger fengsel og to dager på Nav-kontoret. Med én prosjektmedarbeider er behovet dekket sett fra dette fengselets ståsted.

Det tok også noe tid før man fant fram til enighet om oppgavefordelingen mellom sosialkonsulent og prosjektmedarbeider. Arbeidsdelingen nå er at sosialkonsulent avklarer boligforhold, rus osv. ved innsettelse og har oversikt over løslatelse og f eks boligsosialt samarbeid i hjemkommunene, mens prosjektmedarbeideren avklarer i forhold til ulike Nav-tjenester, KVP, AAP og ytelser. Fengselets sosialkonsulent har ansvaret for kontaktene til helse og sosialkontor, mens prosjektmedarbeideren tar seg av kontaktene til Nav. Prosjektmedarbeideren involveres også i utvikling av framtidsplaner for innsatte etter noen uker, dersom kontakt med Nav er inne i bildet. Dette innebærer at prosjektmedarbeideren snakker med alle som har spørsmål om Nav.

Rekruttering av innsatte i fengselet til prosjektet kanaliseres i stor grad gjennom sosialkonsulenten, som har koordineringsansvar for alle innsatte og holder oversikt over hjelpeapparatet. Sosialkonsulenten inkluderer Nav-prosjektmedarbeideren i ansvarsgrupper i de tilfellene en innsatt har behov for bistand fra Nav. Prosjektmedarbeideren tar seg av det som har med Nav å gjøre og gir tilbakemelding til sosialkonsulenten, som så legger informasjonen inn i Kompis. Deretter finner de ut hvordan man skal jobbe videre; hva sosialkonsulenten skal gjøre og hva prosjektmedarbeideren skal gjøre.

Prosjektet ble definert som "tilbakeføring gjennom samordning av tiltak" og har mer form som et Nav-kontor i fengselet, enn som et prosjekt rettet mot potensielle KVP-deltakere. For den første perioden, fram til september 2009 rapporterer prosjektet at man har jobbet med 34 innsatte, hvorav syv ble regnet for å være i målgruppa for KVP og fem for AAP. Prosjektmedarbeideren jobber med innsatte som er i målgruppa både for KVP og AAP, og bistår dessuten også andre innsatte med behov for Nav-relaterte tjenester.

#### Rapporterte aktiviteter 2. halvår 2011:

Aktiviteter	Antall samtaler/møter med innsatte før løslatelse	Første / kartleggingssamtaler med innsatte	31
		Veiledningssamtaler med innsatte	95
		Samtaler med Nav i hjemkommunen/bydelen	?
		Behovsvurderinger	11
		AEV ny eller oppdatert av prosjektet	3
	Før løslatelse	Besøk i hjemkommunen/bydelen	0
		Besøk av hjemkommunen/bydelen	0
		Kommuner/bydeler dere har hatt kontakt med	12
		Ansvarsgruppemøter med hjemkommunen/bydelen	8
	Etter løslatelse	Oppfølgingssamtaler med innsatte etter løslatelse	0

#### Antall innsatte som fikk bistand 2. halvår 2011:

KVP	Antall innsatte som fylte inngangsvilkårene til KVP ved løslatelse	0
AAP	Antall innsatte som ble vurdert i målgruppa for AAP ved løslatelse	13
Andre*	Antall innsatte som ikke er i målgruppen for KVP/AAP	6

\* Her telles f eks de som søkte eller fikk uføretrygd eller de som hadde jobb eller utdanning fra før men trengte andre typer Nav-bistand.

## 3 Prosjektets deltakere

### 3.1 Deltakernes utfordringer

Samlet retter prosjektinnsatsen seg mot innsatte med nokså ulike utgangspunkt og forutsetninger. Fra dem med relativt korte fengselsopphold, men som kan ha både psykiske helseproblemer og rusproblemer, til dem med "soningsskader" etter 10 – 15 års soning, mange av dem med perioder i full isolasjon.

En fengselsleder sier at de innsatte "er uensartet og de har store sammensatte problemer som må hanskes individuelt". Prosjektmedarbeidernes beskrivelser av deltakernes utfordringer kan grovt sett deles inn i fire kategorier:

- *Atferdsmessige: De føler de er dårlige i alt, mange er fylt av hat, sinte på samfunnet og hjelpeapparatet, sosialt upassende atferd i arbeidssituasjoner*
- *Materielle (bolig, økonomi): Mange har ikke tilfredsstillende bosituasjon etter løslatelse. Mange har pådratt seg gjeld, legal og illegal.*
- *Helse: De fleste har helseproblemer, psykiske helseproblemer og rusproblemer, kognitiv svikt, noen mangler evnen til å forstå informasjon*
- *Sosiale problemer: Fritidsproblemer, kriminelle nettverk, vanskelige familiebakgrunner, prostitusjon, rusmiljø osv.*

### 3.2 Målgruppene

I Rammedokumentet (vedlegg 1) heter det om målgruppen:

*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](http://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.*

Selv om prosjektet i utgangspunktet forventet at mange av de innsatte ville være i målgruppa for KVP, viste det seg etter hvert at de fleste som søker bistand gjennom prosjektet kvalifiserer til andre



arbeidsrettede tiltak. Kun i ett lokalprosjekt (Gjøvik/Vestoppland) har man hele tiden holdt fast ved å rette innsatsen i utgangspunkt kun til dem som er kandidater til KVP. Ser man de rapporterte tallene fra samtlige prosjekter under ett, blir bildet slikt:

**Antall innsatte som fikk bistand gjennom prosjektet 2. halvår 2011:**

		Sandeid	Hustad	Trondheim	Ravneberget	Vestoppland	Stavanger
<b>KVP</b>	Antall innsatte som fylte inngangsvilkårene til KVP ved løslatelse	8	2	7	4	6	0
<b>AAP</b>	Antall innsatte som ble vurdert i målgruppa for AAP ved løslatelse	2	10	16	15	2	13
<b>Andre*</b>	Antall innsatte som ikke er i målgruppen for KVP/AAP	62	33	11	39	6	6

\* Her telles f eks de som søkte eller fikk uføretrygd eller de som hadde jobb eller utdanning fra før men trengte andre typer Nav-bistand.

Tallene viser at intet lokalprosjekt har jobbet utelukkende med KVP-deltakere. I Stavanger og Trondheim fengsel utgjør de som er i målgruppen for AAP den største gruppen, i Sandeid, Hustad og Ravneberget fengsel har prosjektet hatt flest deltakere fra gruppen "andre". Til og med i Vestoppland fengsel (Gjøvik), hvor prosjektet klart har prioritert dem som fyller inngangsvilkårene for KVP, utgjør KVP-kandidater litt mindre enn halvparten blant de innsatte som fikk bistand gjennom prosjektet.

Vi finner disse definisjonene av målgruppa:

- *De som i utgangspunkt er potensielle KVP-deltakere*
- *De som enten kan få KVP eller AAP*
- *De som ikke har jobb*
- *De som har behov for Nav-veiledning/tjenester*

### 3.3 Er KVP for smalt?

Gjennom kartlegging av innsatte har det ifølge flere prosjektmedarbeidere vist seg at innrettingen mot KVP ble for smal. Dette begrunnes blant annet med at arbeidsevnevurderingen, som blant annet belyser helsemessige forhold, avdekker at flere kan ha rettigheter i folketrygden pga dårlig helse og hvor derfor Arbeidsavklaringspengene (AAP) er relevant. Noen steder hevder prosjektmedarbeidere at de har hatt så lite å gjøre i og med at de ikke klarte å identifisere mange aktuelle KVP-deltakere, at de derfor begynte å gi mye av annen type Nav-service.

Noe av forklaringen for at man definerer målgruppa forskjellig, kan være at fengslene skiller seg fra hverandre på ulike måter og behovene for Nav-tjenester varierer:

For det første er fengselsbefolkningen forskjellig fra fengsel til fengsel: I åpne fengsler som Hustad, Sandeid og Vestoppland avd. Valdres ser det ut til å være færre innsatte som har behov for arbeidsrettete tiltak fordi flere allerede har jobb eller andre tilbud på dagtid utenfor fengselet. De kan imidlertid likevel ha behov for andre Nav-tjenester. Kvinnene på Ravneberget har – som kvinner i fengsel generelt – store helseproblemer og utfordringer med å finne trygge boliger, før arbeidsrettete tiltak kan være aktuelle.

For det andre har flere av fengslene ulike Nav-tjenester allerede inne, uavhengig fra prosjektet, og også fengselsinterne ressurser varierer: Stavanger fengsel har sin egen sosialkonsulent og man har også samarbeid med Nav (tidl. Aetat) fra før. Tilsvarende gjelder Trondheim. Her har man i tillegg et annet prosjekt som skal følge opp innsatte med de største utfordringene. Vestoppland har Nav-servicetorg som bistår med en rekke andre Nav-tjenester.

Generelt er inntrykket at man fra kriminalomsorgens side, både på lokalt og sentralt hold, har ønsket seg alle Nav-tjenester inn i fengselet, ikke Nav-bistand kun til dem som er i målgruppa for KVP. Fengselkonsulenter som betjener flere fengsler hver sitt distrikt, gir innsatte bistand i forbindelse med statlige Nav-tjenester, men med tanke på tilbakeføring manglet man et velfungerende system for samarbeid med løslatelseskommunen om hele det kommunale tjenestespekteret i Nav, ikke bare kvalifiseringsprogrammet. Også dette kan ha påvirket lokalprosjekter i retning av å gi bistand til flere enn de som er i målgruppa for KVP.

Ett lokalprosjekt jobber likevel i hovedsak med KVP-deltakere. Her opplyser en prosjektmedarbeider at de relativt få KVP-deltakere likevel krever en stor arbeidsinnsats. De trenger tett og individuell oppfølging, og det er krevende å etablere tilfredsstillende avtaler med hjemkommunene for dem. Men heller ikke her utelukker man kategorisk å bistå andre innsatte: "Dersom jeg har begynt å jobbe mot KVP, men det viser seg å være AAP som er løsningen, slipper jeg likevel ikke vedkommende. Men dersom en innsatt kommer først og spør om AAP, gir jeg noe hjelp, men går ikke grundig inn i det," forteller prosjektmedarbeideren.

Her er noen kommentarer fra prosjektmedarbeiderne om målgruppene:

En prosjektmedarbeider: "Vi jobber ikke med dem som har en jobb og noe å gå til, men vi jobber med de som trenger noe når de kommer ut. Vi er ikke så opptatt av om det er KVP eller AAP. Målgruppa for KVP, slik det var opprinnelig, er i AAP nå, og det er kanskje de som trenger mest."

En sosialkonsulent: "De på kvinneavdelingen har ofte andre problemer, de er ofte utlendinger, de er uføretrygdete, mange har psykiske lidelser - da er det få som blir igjen i målgruppen for KVP".

En prosjektleder: "Vi har forstått prosjektet slik at tilbakeføring er det viktigste, og at KVP for denne gruppen av helt åpenbare grunner ikke treffer. De har folketrygdbaserte rettigheter.

En prosjektmedarbeider, som opplyser at han jobber med cirka 20 innsatte til enhver tid, forteller: "I begynnelsen var det bare 1 - 2, da vi kun skulle jobbe med potensielle KVP-deltakere." Underforstått her er at det var svært få kandidater til KVP blant de innsatte.

En fengselsansatt sosialkonsulent forstår imidlertid ikke hvorfor det er så vanskelig å finne kandidater for KVP: "Er det et nåløye å komme igjennom? Er det så strenge inngangsvilkår når det gjelder rus og bolig? Må de ha bolig for å være med i KVP? Er KVP virkelig er så kreativt som påstått?" Det hører med i dette bildet at prosjektmedarbeidere oppfatter det som en ulempe at innsatte med rettigheter til AAP får mindre oppfølging enn i KVP.

Det ser for øvrig ut til å være en generell erfaring at Nav-kontorene etter hvert er blitt strengere i tolkningen av inngangsvilkårene til KVP. En sosialkonsulent ser det som en utfordring å finne ut "hvordan det er enklest å få hjemkommunene til å satse på KVP, til å bruke KVP mer". En annen undrer seg over "hvorfor det er forskjeller kommunene imellom" med hensyn til hvem som får komme med i KVP. Også i evalueringen av KVP observerte vi en tendens til endring i definisjon av målgruppen i retning av at man etter hvert ikke lenger rekrutterte "de svakeste", slik det var tilfelle mange steder i den første fasen.<sup>6</sup>

Vi oppsummerer at innsatte som er i målgruppa for KVP utgjør et mindretall blant dem som får bistand gjennom prosjektet. Flere som får hjelp kvalifiserer for AAP, og også andre som trenger Nav-bistand mottar veiledning gjennom prosjektet. Det er likevel ikke noen unison enighet blant de prosjektinvolverte at KVP *ikke* er relevant. 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."

Prosjektet 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. Prosjektmedarbeiderne konstaterte imidlertid at kun få av de innsatte oppfylte inngangsvilkårene til KVP. Mange har store fysiske og psykiske helseproblemer, samt rusrelaterte utfordringer og mange har heller ikke ordnete og trygge boforhold etter løslatelsen. I kriminalomsorgen manglet man dessuten et velfungerende system for samarbeid med løslatelseskommunen om hele det kommunale tjenestespekteret i Nav. ha påvirket lokalprosjekter i retning av å gi bistand til flere enn de som er i målgruppa for KVP. Alt dette bidro til at prosjektinnsatsen etter hvert har innrettet seg til i hovedsak å bistå innsatte på disse områder.

---

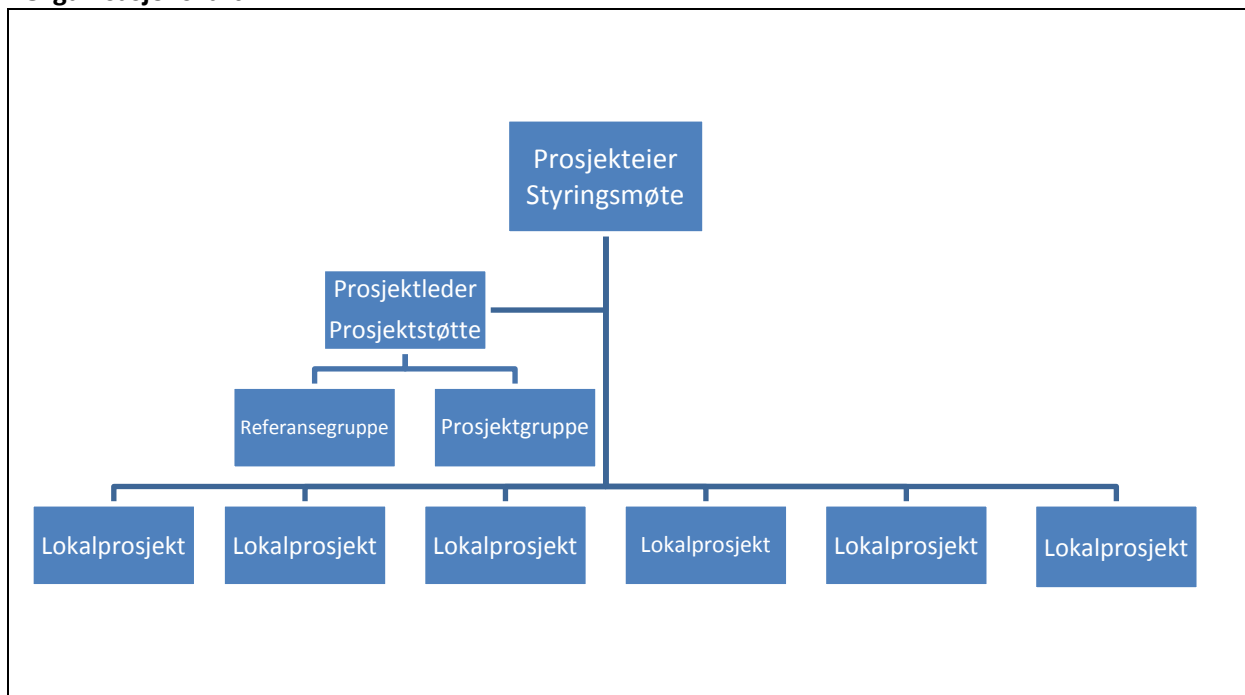
<sup>6</sup> Schafft, A. & Ø. Spjelkavik (2011). *Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet - sluttrapport*. R 2011-4. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet AS.

## 4 Prosjektorganisering

### 4.1 Kort om prosjektorganisering

Prosjekteier er Arbeids- og velferdsdirektoratet. På det sentrale forvaltningsnivå består prosjektet av styingsmøtet, som ledes av Arbeids- og velferdsdirektoratet (prosjekteier) med fire representanter fra direktoratet og Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) samt prosjektleder. Prosjektleder har ansvar for den daglige operative styring, koordineringen og oppfølging av prosjektet. En representant fra KSF og en fra Arbeids- og velferdsdirektoratet utgjør en sentral prosjektgruppe.

#### Organisasjonskart\*



\*Hentet fra den sentrale prosjektbeskrivelsen av 24.06.2010

Siden oppstart har det vært flere endringer i den sentrale prosjektledelsen. Det har vært tre forskjellige avdelingsledere og to prosjektledere over tid, og den tilgjengelige dokumentasjonen fra de to første prosjektårene gir inntrykk av lite styring fra sentralt hold. Referansegruppa som skulle støtte prosjektleders arbeid, være aktive medspillere, delta i kvalitetssikringsarbeid og forankre arbeidet i egen organisasjon ble ikke innkalt. Isteden har prosjektleder i prosjektperioden valgt å kontakte enkelte ressurspersoner når dette har vært. Ulike ressurspersonene er også blitt invitert til nettverkssamlinger og prosjektsamlinger. Det er blitt arrangert nettverkssamlinger to ganger årlig og prosjektsamlinger to ganger årlig. I tillegg til samlingene er det gjennomført to prosjektbesøk fra prosjektleder og KSF til hvert av prosjektene.

## 4.2 Lokal organisering og prosjektstyring

I den sentrale prosjektbeskrivelsen heter det om prosjektorganiseringen i de lokale prosjektene:

*Lokalprosjekt skal:*

*Sørge for at arbeidet prosjektorganiseres og avgrenses opp mot den ordinære virksomheten. Det må opprettes egen prosjektledelse, og prosjektene skal rapportere spesifikt på arbeidet. Lokalprosjektene har medansvar for organisering av prosjektsamlinger og er teknisk arrangør når nettverkssamling arrangeres i egen hjemkommune. Prosjektene skal bidra til evaluering av forsøket. Fengselet skal opprette en koordinator som skal sikre informasjon og tilrettelegging for samarbeidet mellom fengsel og det lokale prosjektet.*

Lokalprosjektene organiserte gjerne innsatsen i en formell struktur typisk bestående av en utøvende prosjektgruppe (arbeidsgruppe) og et overordnet beslutningsnivå (styringsgruppe). Nav-lederne lokalt har i samarbeid med fengselsleder et viktig prosjektansvar og deltar i styringsgruppene. En slik formell struktur skal sikre forankring i lokale ledelser og på berørte nivåer, sikre en hensiktsmessig organisering mht beslutningsmyndighet og ansvarsfordeling, samt sikre en riktig bruk av tildelte økonomiske midler. Organisasjonsstrukturen skal også sikre kommunikasjonen mellom prosjektgruppe/arbeidsgruppe og styringsgruppe, som skal fungere som "mandatvoktere" når det gjelder lokale veivalg og styringssignaler fra sentral prosjektledelse. Organisasjonsstrukturen skal ikke minst sikre dokumentasjon av prosjektresultater og faglig refleksjon rundt valg av prosjektaktiviteter og eventuelle målforskyvninger. Dette innebærer at en styringsgruppe har det overordnede ansvaret for det lokale prosjektet, og skal for eksempel ta stilling til om prosjektaktivitetene er i tråd med mandat og sentrale rammedokument. Ved eventuelle avvik er det styringsgruppas oppgave å ta dette opp med prosjektledelsen sentralt.

Lokalprosjektene er organisert på tre ulike måter:

- *man har en prosjektleder som har sitt arbeidssted på Nav-kontoret, og to prosjektansatte som arbeider internt i fengselet.*
- *man har to prosjektansatte som arbeider internt i fengselet, og den ene av disse har prosjektlederansvaret.*
- *én prosjektansatt i Nav som jobber noen dager i fengsel og noen dager på Nav-kontor*

## 4.3 utfordringer ved prosjektorganiseringen

Alle prosjektene har overordnede styringsgrupper, men det er vanskelig å se at disse har fungert styrende i betydningen at utfordringer og veivalg i prosjektene fortløpende har vært lagt fram og drøftet i styringsgruppene. Det betyr ikke nødvendigvis at man i lokalprosjektene etterlyser mer aktive styringsgrupper. I ett av prosjektene har styringsgruppen "hatt møter med fokus på

overordnede tema etter behov”, mens det i ett annet prosjekt sies at lav aktivitet i styringsgruppa ikke har noen betydning fordi ”prosjektet er godt forankret i ledelsen ved både Navkontor og fengsel”.

Samlet har det vært få formelle møter i de lokale styringsgruppene og de færreste har sett behov for flere slike møter. Ledere i Nav og fengsel viser til at de har tillit til at prosjektlederen leder prosjektet på riktig måte og i tråd med mandatet. Samtidig er det prosjektmedarbeidere som opplever å arbeide uten føringer og tilbakemeldinger fra et overordnet lokalt nivå.

I flere av lokalprosjektene har det vært utskifting av prosjektmedarbeidere. En sterkere vektlegging av en formell prosjektstruktur og oppfølging fra de lokale styringsgruppene side, kunne kanskje ha bidratt til en mer enhetlig og helhetlig forankring og tydeligere kommunikasjon fra delprosjektene til den sentrale prosjektledelsen. Flere prosjektledere og -medarbeidere gir uttrykk for å ikke ha noe styringsnivå for å drøfte veivalg. En fengselsleder sier: ”Styringsgruppa mangler struktur. Prosjekt og samarbeid kan ikke være avhengig av personer – det må forankres”.

I flere av prosjektene gir både fengselsleder, prosjektleder og Nav-leder uttrykk for at de opplever at det har vært lite styring fra sentralt hold i prosjektet. En fengselsleder sier: ”Prosjektet fortjener større fokus og anerkjennelse på høyt nivå. Men prosjektet mangler en sentral styring og en ordentlig oppfølging av prosjektene og det å se prosjektene i sammenheng.” Det er et klart inntrykk at man på lokalt nivå har opplevd at den sentrale prosjekteieren har vist lite engasjement i form av styring. Dette betyr ikke at lite har skjedd i lokalprosjektene. Svakheten ved ikke å vektlegge den formelle styringsstrukturen i prosjektet, er først og fremst at lokalprosjektene jevnt over har svak dokumentasjon knyttet til ulike veivalg som er gjort, selv om disse veivalgene godt kan være basert på omforente vurderinger.

På lokalt nivå har det vært noe usikkerhet rundt innrettingen av prosjektet. Tittelen på prosjektet, med ordlyden ”overgang fra fengsel til KVP”, indikerer en tydelig innretning mot KVP. I det sentrale rammedokumentet heter det imidlertid at det også skulle vurderes hvorvidt prosjektet kunne være åpent for deltakere med rett til andre arbeidsrettede tiltak. Det ser ut til at det har dannet seg en oppfatning på lokalt nivå om at KVP-rammene er for snevre, men noen har opplevd at føringene ikke har vært tydelige fra sentralt hold på om dette. Prosjektet ble igangsatt samtidig som KVP var en hovedsatsing i Arbeids- og velferdsdirektoratet og man antok at det var flere aktuelle KVP-deltakere blant de innsatte. Fra kriminalomsorgens hold legger man ikke skjul på at man helst skulle hatt hele spekteret av Nav-tjenester inne i fengsel.

Et annet eksempel på lokal usikkerhet er hva som skulle stå i fokus for metodeutviklingen: Utviklingen av tjenestetilbud og rutiner i fengsel og før løslatelse ser ut til å ha fått langt større oppmerksomhet enn det å jobbe systematisk med prosjektets mål om å utvikle gode modeller for arbeidet med hjemkommunene, i henhold til det sentrale rammedokumentet.

Selv om prosjektene i liten grad har organisert formelle prosjektgrupper internt i fengselet, har de utviklet ulike former for samarbeidsmøter som til en viss grad ivaretar den samme funksjonen.

Styrken ved en forholdsvis ubyråkratisk og mer ad hoc-liknende organisasjonsform, er at man får gjort ting raskt og at det er stor fleksibilitet i tilnærminger. Svakheten ved å "hoppe bukk over" den fengselsinterne prosjektorganiseringen, er at det utvikler seg innsatser basert på ekstraordinær innsats og service, som kan føre til manglende medvirkning blant involverte aktører, intern rivalisering og konkurranse. Den største utfordringen er likevel at denne type prosjektaktiviteter skaper implementeringsproblemer fordi innsatsen lett blir personavhengig.

Dette reiser følgende problemstillinger:

- *Hvordan skal lokalprosjektene i fellesskap summere opp erfaringer og etablere enighet om den lokale modellen og dens utfordringer som gir grunnlag for implementering dersom mye av innsatsen er personavhengig?*
- *Er prosjektet brukt som forstadiet for en permanent modell med Nav i fengsel, slik at prosjekterfaringene i realiteten ikke tillegges noen vesentlig betydning?*

## 5 Samarbeid, rolle- og ansvarsfordeling

### 5.1 Samarbeidspartnere

Alle lokalprosjektene handler om samarbeid mellom kriminalomsorgen og Nav. Prosjektene samarbeider med de innsattes hjemstedskommuner, herunder både den statlige og den kommunale delen av Nav. Og Nav ansatte 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 sentral samarbeidspart der de finnes. Ulike avdelinger som arbeidsdrift og rusmestring er i stor grad med i samarbeidet, også jurister er i noen grad med. For å få til å håndtere utfordringer knyttet til taushetsplikt, bruker man samtykkeskjema (jf vedlegg 2).

Av fengselseksterne ressurser (importtjenester) finner vi først og fremst videregående skole, ulike kommunale og fylkeskommunale helsetjenester (lege, sykepleier, DPS), og barnevern. Dette samarbeidet handler både om faglig støtte til de prosjektansatte, men også om konkret bistand overfor enkeltinnsatte, som behandling, gjeldsrådgivning, råd og tips. Noen av prosjektene har også samarbeid med frivillige aktører, som RIO, Retretten, WayBack og Maritastiftelsen. Andre samarbeidende aktører er arbeidsgivere og tiltaksarrangører, men disse nevnes kun sjelden.

Av instanser noen av lokalprosjektene savner samarbeid med, nevnes Friomsorgen, frivillige organisasjoner, brukerorganisasjoner og behandlingsinstitusjoner, og til en viss grad øvrige tjenester i Nav lokal. I løpet av prosjektperioden har det pågått parallelle prosesser med tilsetning av tilbakeføringskoordinatorer i noen av fengslene som deltar i prosjektet, noe som kan få innvirkning på samarbeidsrelasjoner og oppgavefordeling.

### 5.2 Samarbeidsutfordringer

Samarbeidet med fengselsansatte sosialkonsulenter har ikke fungert optimalt. I de fengslene som har sosialkonsulenter, kunne vi konstatere en del skepsis som gikk på at de prosjektansatte overtok sosialkonsulentenes arbeid, og at sosialkonsulentene oppfatter at en del av den innsatsen som blir gjort fra de prosjektansatte har fått en form for konkurranse og rivalisering om de innsattes gunst. Fra prosjektansattes side opplevde man at sosialkonsulentene var skeptiske fordi de oppfattet at noen av deres oppgaver ble overtatt av prosjektmedarbeiderne. Sosialkonsulentene, som selv framhever at de er aktive overfor innsattes hjemkommuner, opplevde ikke behov for at Nav-medarbeidere kom med lignende oppgaver inn i fengsel.

Likevel har man hatt en dialog om arbeidsdelingen. En svakhet ser ut til å være at arbeidsdelingen er blitt personavhengig. Noen steder oppleves det også som en utfordring at sosialkonsulentene og Nav-medarbeidere ikke har felles dataverktøy. For eksempel kan sosialkonsulenten foreslå en innsatt for KVP, mens prosjektmedarbeideren ser i Arena at vedkommende tidligere har søkt om uføretrygd og dermed er uaktuelt for KVP.



I noen prosjekter har man opplevd problemer med å få relevant informasjon knyttet til taushetsplikten og det har vært mye diskusjon om samtykkeerklæringer. Konsekvenser kan være informasjonssvikt, som i dette eksemplet: "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."

Manglende forutsigbarhet, særlig knyttet til bøtedommer og varetekt, kan også skape problemer. 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.

Den største utfordringa er ifølge noen prosjektansatte å finne internt i Nav, og ikke i forhold til de andre samarbeidende aktørene. Det kan for eksempel være vanskelig å få Nav lokal i hjemkommunen til møte i fengselet. En av de prosjektansatte sier: "Nav-systemet er ikke laget for denne målgruppen. Skal du ha KVP, så skal du ha én saksbehandler. Skal du i behandling, så må du ha en annen. Dette går ikke for denne målgruppa. Mange er veldig dårlige, det er mye psykiatri og rus. Dermed må vi ha mange ulike saksbehandlere inn for å følge opp de vanskeligste. Det er også disse som har mest vansker med å forholde seg til mange personer."

### 5.3 Hva har man oppnådd gjennom samarbeidet?

I utgangspunktet var man i noen fengsler skeptisk til prosjektets innretning kun mot dem som er aktuelle for KVP. Etersom man har sett at de prosjektansatte tilbyr flere Nav-tjenester enn kun KVP, er man blitt mer positive til å ha Nav i fengsel. Ekspertisen til de Nav-ansatte, dvs kunnskapen om ytelser, jobb og at de har så vel metodebaserte som uformelle samtaler med de innsatte, ses på som viktig. Tilgangen til informasjon som ligger i Arena, for eksempel muligheten til å sjekke om noen har en søknad om uføretrygd eller AAP fra før, ses også som viktig.

I fengselet oppfattes det som positivt at Nav-medarbeiderne kan snakke med de innsatte og kartlegge i forhold til både AAP og KVP, men man ønsker ikke at Nav skal "overta hele sosialtjenesten". I fengslene som har sosialkonsulenter ønsker man tydeligere arbeidsdeling der Nav-medarbeiderne avgrensar sin innsats til den type bistand som ligger direkte under Navs regelverk og som retter oppmerksomheten mot oppfølging etter løslatelse.

Det er først og fremst på to områder de prosjektansatte utfyller sosialkonsulentens arbeid. For det første er det at de prosjektansatte har bakgrunn fra – eller kompetanse fra – Nav, det at de kan snakke direkte med den innsatte om Nav-tjenester, svært viktig. For det andre det at innsatte gjennom prosjektets innsats kan få bedre oppfølging etter løslatelsen ved at prosjektmedarbeiderne får på plass en konkret kontaktperson som har ansvar for den videre oppfølgingen i hjemkommunen.

For å få dette til, ser det ut til at Nav-medarbeidernes kompetanse og nettverk er avgjørende. Mens det første området, Nav-tjenester internt i fengselet, prinsipielt har vært tilgjengelig fra før (i større og mindre grad) gjennom Navs fengselskontakter, er det særlig det siste som er spesifikt nytt med prosjektet. En sosialkonsulent sier: "Jo mer vi kan dra inn av aktører som har mulighet til å følge opp ute, desto bedre. Vi er flinke å koble inn frivillige organisasjoner og venner, men ikke noe mer." Der de lykkes, skaper de prosjektansatte en sikrere overgang fra fengselet til hjemkommune.

Der hvor prosjektansatte er godt integrert i dagliglivet i fengselet og kan bevege seg fritt på alle arenaer, fungerer samarbeidet også ellers bra. Regelmessige tverretatlige møter med både eksterne og interne tjenester som har kunnskap og beslutningsmyndighet gir mulighet til både raske og koordinerte beslutninger. Der hvor Nav-medarbeiderne har eget kontor i fengselet, har man også mer stabilitet.

Muligens med unntak for Sandeid fengsel, hvor fengselsbetjentene stort sett jobber som før prosjektet kom inn, har prosjektaktivitetene bidratt til å endre kontaktbetjentrollen. Den er blitt endret på to måter:

- *De prosjektansatte har veiledet kontaktbetjentene slik at de selv 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.*
- *De prosjektansatte 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: Nav-medarbeiderne i fengselet kan svare på innfløkte spørsmål som de innsatte har, og som kontaktbetjenter ikke har nok kompetanse på.*

For fengselsbetjentene er fordelen med prosjektet at prosjektmedarbeidere kjenner Nav-regelverket og at de har tilgang til Nav-systemet. Før var dette en del av mange kontaktbetjenters oppgaver. På grunn av skiftarbeid og lange friperioder kunne det ta lang tid før det ble gjort noe. Prosjektmedarbeiderne har gjort kontaktbetjentenes jobb lettere, de har bidratt både med 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 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 fortere i gang med tilbakeføringsarbeidet i fengselet, at det blir enklere og kvalitativt bedre.

Gjennom prosjektet har fengselet fått innblikk i Nav-systemet og etatens måte å jobbe på.

Prosjektet har gitt Nav innsikt i kriminalomsorgens tenkemåte, rutiner og behov, og hvorfor kriminalomsorgen agerer som den gjør. NAV har også fått mer kunnskap om de innsatte og deres situasjon.

## 6 Tilnæringer (metoder)

I den sentrale prosjektplanen<sup>7</sup> heter det om prosjektets overordnede mål:

*Prosjektets overordnede mål er å få flere innsatte i arbeid og aktivitet ved løslatelse.*

*Prosjektet skal utvikle funksjonelle modeller for samarbeid og samordning mellom kriminalomsorgen, Nav-kontoret i fengselskommune og tilbakeføringskommune samt andre samarbeidspartnere. Prosjektet skal sikre at innsatte som deltar i prosjektet løslates til KVP eller andre arbeidsrettede tiltak i hjemkommunen.*

*Prosjektet skal videreutvikle metoder for oppfølging av innsatte slik at de motiveres for KVP eller andre arbeidsrettede tiltak, ved løslatelse.*

*Prosjektet og lokalprosjektene skal sikre brukerne innflytelse både på individnivå og systemnivå.*

Vi skiller i det følgende mellom a) metodikk som handler om rekruttering av aktuelle kandidater blant de innsatte til prosjektet, b) kartleggings- og motiveringsmetodikk og c) metodikk for overgang fra fengsel til hjemkommune.

### 6.1 Rekrutteringsmetodikk

Lokalprosjektene har ulike måter å identifisere aktuelle kandidater på:

- *Generell informasjon - i ulike samlinger, for eksempel at alle innsatte er med på et såkalt nyinnsatt-møte der det også blir informert om prosjektet og der også Nav er representert.*
- *Utsilingsmøter – for eksempel at kontaktbetjenter tar en første kartlegging med en inkomstsamtale etter en bestemt mal. Informasjonen legges i den enkeltes innsattemappe som så gjennomgås i ukentlige planmøter.*
- *Samtalemelding – innsatte skriver hvem de vil snakke med og leverer til kontaktbetjent, i en postkasse eller på vaktrommet. Meldingen formidles videre til de prosjektansatte, som deretter tar kontakt.*
- *Uformell prat – prosjektmedarbeiderne går rundt i fengselet og har uformelle samtaler med de innsatte. "De fleste vet hvem vi er," sier en prosjektmedarbeider.*

### 6.2 Sosialfaglige metoder og tilnæringer

"Vi vet ikke så godt om de innsatte virkelig er motivert for endring, eller for å komme seg fortest mulig ut av fengselet," sier en prosjektmedarbeider. Derfor fokuseres det mye på samtaleteknikk:

---

<sup>7</sup> Prosjektbeskrivelse datert 24.06.10, s. 6-7.

”gammeldags 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.” Prosjektansatte forteller at ”det skal lite til før piggene kommer ut” og de opplever fort at søkelyset blir satt på at ”det vi selv ikke kan eller forstår”.

Prosjektmedarbeiderne legger stor vekt på de gode uformelle samtalene og hverdagslige møtene, men også på sosialfaglige metoder og tilnærminger i forbindelse med kartlegging og motivasjonsarbeid:

#### Individrettede metoder i prosjektet:

**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 egnevurderingsskjema, og de skal ha en samtale med veilederen om dette. Formålet med egnevurderingen er både å sikre brukers medvirkning og inspirere til refleksjon.

**Helhetlig, Prinsippstyrt, Metodisk Tilnærming (HPMT)** er et fagutviklingsprogram utviklet av Arbeids- og velferdsdirektoratet i forbindelse med KVP. ”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.”<sup>8</sup>

**Motiverende intervju** er også kalt endringsfokuset rådgivning eller veiledning, som blant annet brukes for å hjelpe mennesker til å redusere rusmiddelbruken. ”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.”<sup>9</sup>

**Ambivalensutforskning** går ut på at en i fellesskap utforsker fordeler og ulemper ved en atferd for å gi et bedre grunnlag til å treffe en beslutning om endring.

#### Systemrettet metodikk i prosjektet:

Organisasjonsutviklingsmetodikk av typen Appreciative inquiry (AI) benyttes i arbeidet på systemnivå for å få fram engasjement og handling hos samarbeidspartnere, både internt i fengselet og eksternt. I organisasjonsutviklings- og veiledningsprogrammer som bygger på Appreciative Inquiry står det å understøtte utvikling og endring ved å bygge på styrke/det positive, heller enn å fokusere på

---

<sup>8</sup> Metodehefte HPMT som ligger på [kommune.nav.no](http://kommune.nav.no)

<sup>9</sup> <http://www.kunnskapsenteret.no/Nyheter/Motiverende+intervju+kan+v%C3%A6re+en+rask+og+effektiv+rus+behandling.12520.cms>

svakhet/det negative, som en sentral idé. Hensikten med denne framgangsmåten er at løsningsforslag og endring skal være basert på de involverte aktørers situasjonsforståelse, noe som øker sjansen for at endring faktisk blir iverksatt

### 6.3 Overgangsmetodikk

Overgangsmetodikk handler også om samarbeid og koordinering, men her skal det legges vekt på å ansvars- og oppgavefordeling mellom fengselskommune og hjemkommunen. Handlings- eller framtidsplan er noe de fleste bruker i det mer langsiktige arbeidet med en innsatt, og som følger nokså rutinemessig av så vel arbeidsevnevurdering, egnevaluering og samtalemotodikk.

I det langsiktige arbeidet med overgang til hjemkommunen, er det også noe bruk av Individuell Plan (IP) som verktøy, men det er ulike oppfatninger og erfaringer blant prosjektmedarbeiderne, og det varierer hvor mye man vektlegger Individuell Plan. Her er noen prosjektmedarbeidernes kommentarer:

- *"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 sosialkonsulenten tar initiativ til det, men det er sjelden. Det er få innsatte som har IP. De fleste kommuner vil ikke ha IP".*

Ansvarsgruppemodellen er mye brukt i overgangsarbeidet i samtlige lokalprosjekter. I de tilfellene innsatte allerede har ansvarsgrupper, innhenter de prosjektansatte informasjon om hvem som er med og prøver å reetablere den aktuelle ansvarsgruppa. Når den innsatte ikke har ansvarsgruppe, prøver de prosjektansatte å etablere en.

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 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 prosjektansatt.

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/framtidsplaner med realistiske mål. Flere prosjektansatte trekker fram betydningen av å kartlegge motivasjon, å veilede på en måte som den innsatte er med på og bruk av egenvurdering som et viktig redskap i dette arbeidet.

## 7 Arbeidet med Nav i hjemkommunen.

### 7.1 Hva har skjedd?

De fleste prosjektmedarbeiderne har i prosjektperioden deltatt på ulike fylkessamlinger og mange har reist rundt til flere Nav-kontorer i regionen for å informere om prosjektet.

Prosjektene bruker mye tid på å kontakte den innsattes hjemkommune. Kontaktformene mot hjemkommune foregår på ulike måter:

- *Telefon og e-post*
- *Reising fra prosjekt til hjemkommune/Nav*
- *Nav i hjemkommunen kommer til fengselet*
- *Videokonferanser (fra 2012)*

En prosjektmedarbeider forteller: "Vi jobber med hjemkommunene gjennom telefonkontakt hovedsakelig. Vi har noen ganger hatt personlige møter, jeg, innsatt og Nav-lokal. De kommer nesten aldri hit, det er det bare de nærmeste kontorene som gjør." Erfaringsmessig er Nav også vanskelig å få med i ansvarsgruppene, men er samtidig svært viktig fordi det ofte handler om økonomi: "Så lenge vi ikke får Nav lokal på banen, blir vi hengende etter", sier en prosjektmedarbeider.

Det er en tendens til at den direkte oppsøkende virksomheten, dvs reising fra prosjekt til hjemkommune, har avtatt mot slutten av 2011. Dette skyldes at kontaktformen er ressurskrevende, både med hensyn til tid og finansiering av reiseutgifter, herunder også byråkratiske regler knyttet til statlige og kommunale utgifter ved bruk av bil. En annen barriere er regelverk knyttet til framstillinger, da slike besøk gjerne gjøres i forbindelse med etablering av eller møte i ansvarsgruppe der også brukeren bør være med.

Den direkte reisingen erstattes nå oftere av mer intensiv bruk av telefon og e-post og videokonferanser som kontaktform.

Utfordringen er å finne fram til den rette saksbehandleren, særlig i de større byene, og å få vedkommende saksbehandler med på et konstruktivt samarbeid om den innsatte.

Alle prosjektene har erfart en god del motstand i hjemkommunen når de har tatt kontakt. Dette skyldes at man i hjemkommunen viser til en forhistorie med at ingenting nytter med den aktuelle brukeren, og at man har andre grupper som skal prioriteres: "Noen er skeptiske fordi de mener de kjenner den innsatte bedre. Noen synes det er ubehagelig å ha oppfølgingsplikt selv om de sitter inne - det betyr bare ekstraarbeid. Mange sier de har dårlig tid, dårlig kapasitet osv."

To av prosjektene framhever at det er den vanskeligste delen av tilbakeføringsarbeidet. Ett av prosjektene har en strategi på å mobilisere Navs fylkesledd i håp om at man der kan bidra med føringer overfor Nav i hjemkommunen som gjør tilbakeføringsprosessen enklere.



Mottakelsen i hjemkommunen på henvendelsene fra fengselsprosjektene er blandet. "Det er litt delt. De blir ikke gladere i dem om de kommer hjem. De vet at det er mye styr med disse. Hovedinntrykket er at vi sliter med hjemkommunen", sier en prosjektleder.

Negative holdninger i hjemkommunen skyldes ifølge de prosjektansatte ofte tidligere erfaringer med den innsatte som ikke har vært bra. Tidligere møter mellom Nav i hjemstedskommunen og den innsatte har gjerne vært preget av at den innsatte har vært ruset, eller ikke har møtt opp til avtaler: "Det er en fordel at hjemstedskommunen kommer til fengselet, da er de innsatte nyktre", sier en prosjektmedarbeider. En annen prosjektmedarbeider framhever at noen kommuner "er glade for at vi kjenner brukerne fra en rusfri periode."

Ett av prosjektene har utarbeidet en rutinebeskrivelse med sikte på å forankre disse rutinene i alt samarbeid mellom Nav og fengsel. Rutinebeskrivelsen retter oppmerksomheten mot utprøving av metoder for oppfølging så tidlig som mulig i alle fengsel og der målet er å få lokalkontoret på banen så tidlig som mulig (vedlegg 3).

Prosjektene har erfaring med at en sterk motivasjon for Navs saksbehandler i hjemkommunen er at prosjektet har forberedt saken godt, at det er gjennomført eller oppdatert arbeidsevnevurderinger, utarbeidet handlingsplaner eller framtidsplaner som overbeviser den aktuelle saksbehandleren ved Nav i hjemkommunen. I ett av prosjektene forteller prosjektmedarbeiderne at de er på "tilbudssida" overfor hjemkommunene: "Vi sier at det er dere som bestemmer, men vi kan gjerne bistå i samarbeidsmøter, eller gjøre arbeidsevnevurderinger". En annen prosjektmedarbeider sier: "Når en innsatt er en mulig kandidat for KVP, sjekkes Arena for å se om det er en saksbehandler inne i bildet. Da ringer man den aktuelle saksbehandler og informerer om at den innsatte løslates på det og det tidspunktet og at man planlegger å gjennomføre arbeidsevnevurdering. De fleste saksbehandlere ved Nav lokal synes det er bra, mens det varierer mer om de ønsker vedkommende på KVP."

De ulike Nav-kontorene er ulikt organisert, noe som tydelig er en utfordring for prosjektmedarbeiderne. Det kan også være store forskjeller mellom ulike veiledere på samme Nav-kontor: "Ruskonsulent og tiltakskonsulent kan være ok å samarbeide med, mens en annen som jobber med økonomi på samme kontor gir avslag. Noen er vanskelige å samarbeide med, andre er velvillige", forteller en prosjektmedarbeider.

Også flere fengselsbetjenter har erfaringer med at holdninger til de innsatte blant Nav-veilederne og måten den innsatte blir møtt på i hjemkommunen kan være personavhengig, og at det dermed skapes store forskjeller. Og det er forskjeller fra kommune til kommune. For eksempel har man i ett av fengslene tidligere søkt lokale Nav kontor om aktivitetspenger, men på grunn av den store forskjellen Nav-kontorer imellom i måten dette ble behandlet på, gikk man bort fra dette. Ulikhetene skapte store forskjeller blant de innsatte; noen fikk dekket det meste av aktiviteter, mens andre fikk ingenting.

Prosjektmedarbeiderne opplever at noen Nav-kontorer definerer inngangsvilkårene for KVP strengere enn andre. For eksempel er personer som får rusbehandling noen steder kategorisk

utelukket for KVP, med begrunnelse i at de har et helseproblem og derfor heller hører til målgruppa for AAP. Dette, selv om loven åpner for at et individuelt KVP-program kan kombineres med behandling.

Ulike kommuner tilbyr ulike tjenester fordi kommunebudsjettene er forskjellige: "Vi vet aldri hva slags tjenester og ytelser de vil gi", sier en prosjektmedarbeider. "Noen ville ha klart seg bedre etter løslatelsen hvis kommunen hadde bedre ressurser og relasjoner til den innsatte." Noen kommuner sier det er uaktuelt med deltakelse i KVP dersom kandidaten ikke har tilfredsstillende boforhold. Andre sier at det kan være en oppgave innenfor rammene av KVP å finne bolig. Dermed er dette et felt som behandles ulikt fra kommune til kommune og fra veileder til veileder. Tendensen ser ut til å være at man i større grad vektlegger at bolig skal være på plass, og at man ikke tillater bruk av overgangsbolig. Det ser særlig ut til at dette er et problem i de store byene, hvor potensielle KVP-deltakere ikke klarer å finne seg ikke boliger. En prosjektmedarbeider sier: "Jeg har et tragisk tilfelle nå, han får ikke bolig, så alt er helt låst."

Det er tydelig at suksess i tilbakeføringen avhenger av veilederne i hjemkommunen - om de ser den innsatte som et menneske med muligheter, og ikke bare som et problem. På den andre siden viser det seg at gode veiledere i hjemkommunen ikke nødvendigvis er nok, fordi ressursmangel lett fører til at gode forløp stopper opp. Samtidig er det viktig å påpeke styrken som kan ligge i gode forberedelser og motivasjonsarbeid: "Der Nav har ressurser, men den innsatte ikke er motivert, mister man mye".

Vi kan oppsummere at de største utfordringer er å få tak i rette vedkommende i Nav, Nav-veiledere som er skeptiske og har dårlige erfaringer med de innsatte fra før, samt ulikheter Nav-lokalkontor imellom med hensyn til organisering, tolking av inngangsvilkår, typer tilbud og tjenester. Det som fungerer bra er grundige forberedelser fra prosjektmedarbeidernes side, det å være "på tilbudssida" overfor Nav i hjemkommunen og det å få på plass gode avtaler om videre oppfølging etter løslatelse.

## 7.2 Men hva skjer videre?

En fengselsleder sier: "Prosjektet har gjort en kjempejobb med å fornye motivasjonen hos Nav i hjemkommunene. De har fysisk oppsøkt saksbehandlere, fått opp nye vinklinger, og brakt den innsatte i en ny situasjon". Denne fengselslederens oppsummering deles av de fleste involverte i lokalprosjektene: "Når det gjelder straffegjennomføringen, så er kvaliteten på innholdet blitt bedre. Tilbudet er bedre. Prosjektmedarbeiderne klarer å skaffe behandlingsplasser på en annen måte, de jobber offensivt. De som løslates er bedre forberedt." Den samme fengselslederen sier likevel: "Men vi mangler uomtvistelig kunnskap om hvordan det går med dem".

En prosjektmedarbeider sier: "Jeg har vært med på forberedelse til løslatelsesmøte, der en har vært veldig konkret på hvem har ansvar på hva etter løslatelse. Men jeg har ikke vært med på noe etter løslatelse." En annen sier: "Noen hjemkommuner er flinke og tar over IP ved løslatelse og gir tett oppfølging. Andre er ikke slik. Når vi ikke pusher på, dabber det av."

I ett av fengslene framhever fengselsbetjentene at man nå i større grad greier å få til ansvarsgruppemøter. I det samme fengselet sier prosjektleder at man ønsker å få i stand ansvarsgruppemøte før løslatelse, hvor representanter fra hjemstedskommunen deltar. Tema på disse møtene er boligssituasjonen, igangsettelse av arbeidsevnevurdering osv. Prosjektlederen legger vekt på at det mest sentrale i tilbakeføringsprosessen å komme i kontakt med rette vedkommende i hjemkommunen.

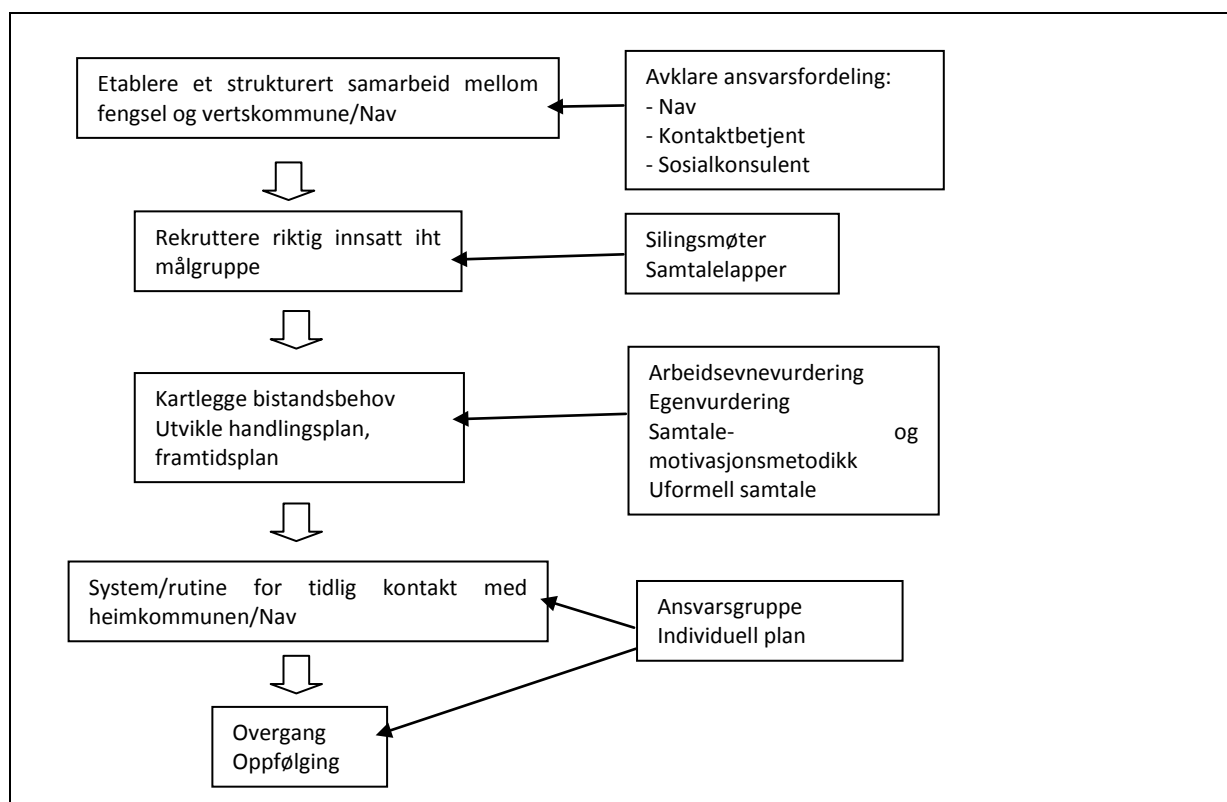
Vi kan oppsummere at det i prosjektet så langt er mye usikkerhet – og dermed lite systematisk kunnskap - knyttet til hva som faktisk som skjer i hjemkommunen etter løslatelse, selv om man ved løslatelsestidspunktet har for eksempel deltakelse i KVP/vedtak om KVP-stønning, ansvarsgruppe, individuell plan eller arbeidsavklaringspenger på plass.

### 7.3 Modell

Lokalprosjektene skal utvikle lokale tilnærminger for å få til gode overganger fra fengsel til hjemkommune. Men mange av prosjektaktivitetene er personavhengig og prosjektet har i lang tid handlet mindre om systemutvikling og mer om enkeltpersoner. Samlet er inntrykket at mye av innsatsen legges i forberedelsesfasen. En kontaktbetjent sier: "Mange har fått en kjempemulighet gjennom prosjektet, sammenlignet med når de kom inn. Vi merker endringer i deres væremåte, deres holdninger og syn på livet." En annen kontaktbetjent mener at prosjektet har "påvirket aggresjonsnivået i fengselet generelt, det er blitt lavere". Som påpekt, er det mer uklart hva som faktisk skjer i hjemkommunen etter løslatelse.

Mye tyder på at det er en fordel at prosjektmedarbeiderne har erfaring fra å jobbe med Nav, eller har god Nav-kompetanse, når man tar kontakt med Nav i hjemkommunene. Nav-erfaringen gjør at man har forståelse for det stresset og presset som Nav-ansatte jobber under. Det å ha tilgang til Arena gjør dessuten at man har en felles dialog i journalsystemet. De kjenner inngangsvilkår for KVP og kan argumentere bedre overfor en Nav-veileder for at deres deltakere kan komme inn. De kan snakke "fra Nav til Nav" og trenger ikke "ta et nei for et nei".

Lokalprosjektenes tilnærminger til overgangen fra fengsel til hjemkommune fremstår som variasjoner over denne modellen:



Dette er en modell som retter fokus mot den enkeltes bistandsbehov med tanke på det som trengs i hjemkommunen etter løslatelse til.

## 8 De viktigste utfordringene oppsummert

### Utfordringer med hensyn til prosjektorganisering

Lokalprosjektene bør i slutfasen fungere mer som den type utviklingsorganisasjon der man i fellesskap summerer opp erfaringer og etablerer enighet om den lokale modellen og dens utfordringer. Dette innebærer å sørge for pålitelig dokumentasjon av prosjektets aktiviteter og resultater, gi eksplisitte begrunnelser for eventuelt avvik og spesifikke veivalg, benytte dokumentasjonen selv med tanke på prosjektets videre utvikling, avvikling og implementering. Det er viktig at prosjektene definerer hva som skal ligge igjen etter prosjektperioden, uavhengig av ressursituasjon. Rutiner og framgangsmåter slik at arbeidet kan videreføres uavhengig fra bestemte personer. Det kan være nyttig å diskutere forskjellige scenarioer relatert til ulike utfall/ressurssituasjoner.

### Utfordringer med hensyn til samarbeid

Man har opplevd problemer med å få relevant informasjon på grunn av personvern hensyn og taushetsplikten, og det har vært mye diskusjon om samtykkeerklæringer for å bedre informasjonsutveksling mellom ulike etater. Rekrutteringsrutiner, det å finne prosjektdeltakere, er forskjellige fra prosjekt til prosjekt. Noen steder oppleves det også som en utfordring at sosialkonsulentene og Nav-medarbeidere ikke har felles dataverktøy. Dårlig kommunikasjon om, og manglende forutsigbarhet av soningsforhold, særlig knyttet til bøtedommer og varetekt, kan skape problemer ved at planer for tilbakeføring ikke lar seg gjennomføre. Fremdeles mangler lokalprosjektene gode rutinebeskrivelser. Ulempen er at samarbeidet og oppgavefordeling er personavhengig og at man etter prosjektets avslutning vil kunne få problemer med å videreføre gode rutiner og samarbeidsmodeller som er blitt utviklet i lokalprosjektene.

### Utfordringer i arbeid mot hjemkommuner

Prosjektene er generelt sterkt orientert mot bruk av ansvarsgruppemodellen for overgangsarbeidet, på den måten at ansvarsgruppe etableres før løslatelse og skal fungere, samtidig er det uklart hvordan Nav i fengselskommunen kan bruke ansvarsgrupper når ikke Nav- fra hjemkommunen deltar og når det er begrensete ressurser for reising til hjemkommunen. Det er fremdeles uklart om forutsetningene er til stede for bruk av ansvarsgruppemodellen som samordningsverktøy.

En finner ofte lite motiverte hjemkommuner og det er forskjeller mellom kommuner når det gjelder tolkning av inngangskriterier for KVP. Det kan også ta lang tid å få skriftlig avslag på KVP, noe som gjør det vanskelig å klage på vedtak.

Generelt er det mye usikkerhet og usystematisk kunnskap om hva faktisk som skjer i hjemkommunen etter løslatelse, også når man ved løslatelsestidspunktet har vedtak om KVP, ansvarsgruppe, Individuell plan eller arbeidsavklaringspenger på plass.

Det gjenstår å få etablert og dokumentert hensiktsmessige strukturer og rutiner for det interkommunale samarbeidet. Samordningen bør dokumenteres bedre i siste fase av prosjektet. Det er disse strukturene og rutinene som skal sikre at tjenester fra Nav blir iverksatt av hjemkommunen fra løslatelsesdatoen. Det å finne en hensiktsmessig ansvars- og oppgavefordeling mellom fengselskommunen og hjemkommunen og dokumentere dette, bør være hovedfokus i siste del av prosjektperioden.



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. Ansvar 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](http://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. Vilråene 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	Målbarhet/Indikatorer
<b>System</b>	Prøve ut ulike modeller for samordning/samarbeid av tiltak for tilbakeføring i arbeid/arbeidsrettede tiltak ved løslatelse. <i>Aktørene er:</i> 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 %
<b>Individ</b>	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 Kvalifiserings-programmet, 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 ilt 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.

## **Evaluering**

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:

<b>Beskrivelse</b>	<b>Beløp</b>
Prosjektleder NDU	500 000
Prosjektmidler til 6 lokale prosjekter	6 700 000
Reiseutgifter, prosjektene	200 000
Nettverkssamlinger	300 000
Evaluering *	700 000
<b>Totalt</b>	<b>8 200 000</b>

\* 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. Kostnadenes 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 prosjektbeskrivelse 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: Eksempel på samtykkeskjema

Kriminalomsorgen  
Sandeid Fengsel

Kopi ved samtykke:

- Undervisningskoordinator
- Nav prosjektmedarbeidere

### SAMTYKKEKJEMA

I Sandeid fengsel arbeider ulike fagtjenester i et forvaltningssamarbeid med Kriminalomsorgen for å sikre innsattes rettigheter etter opplæringsloven, sosialtjenesteloven, folketrygdloven, m.fl.

For å kvalitetssikre arbeidet med å avdekke mulige behov og rettigheter etter lov, trenger disse fagtjenestene og kriminalomsorgen å utveksle informasjon om innsattes status innenfor utdanning, bolig og arbeid.

Opplysninger om at en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling er å anse som sensitive, jf. m.a. forvaltningsloven (fvl) §§ 13 flg. og personopplysningsloven (popplyl) § 2. Informasjonsutveksling med fagtjenestene som beskrevet ovenfor vil dermed berøre en sensitiv opplysning, og fengselet søker derfor å innhente samtykke til informasjonsutvekslingen, jf. fvl § 13a,pkt.1 og popplyl §§ 8 og 9.

#### ***Jeg er gjort kjent med***

- at opplysningene kun skal brukes til kartlegging og rådgivning i forvaltningssamarbeidet internt ved Sandeid fengsel.
  - at fengsel og forvaltningssamarbeidspartnere kan utveksle informasjon om vedtak og oppfølging som er gjort på bakgrunn av disse opplysningene.
  - at jeg har rett til å be om innsyn i hvordan mine personopplysninger behandles og oppbevares, samt kreve retting og/eller sletting av opplysningene.
  - at jeg når som helst kan trekke samtykket tilbake.
- konsekvensene ved å ikke gi samtykke, herunder at jeg kan gå glipp av informasjon om rettigheter og muligheter i forhold til utdanning, jobb, bolig med mer.

Undertegnede gir med dette samtykke til at så lenge jeg er innsatt i Sandeid fengsel kan opplysningene nedenfor samt informasjon fra den videre oppfølging utveksles mellom

**Ølen vidaregåande skule** v/undervisningskoordinator i Sandeid fengsel

**Nav** v/prosjekt-medarbeidere i Sandeid fengsel

**Kriminalomsorgen Sandeid fengsel** v/kontaktbetjenter, arbeidsdrift og administrasjon

Navn:

Født:

Statsborgerskap:

Utdanningsnivå:

2/3 tid:

Arbeid:

Fast bolig:

Endt tid:

JA       NEI

Samtykket gjelder fra og med dato: \_\_\_\_\_

Signatur: \_\_\_\_\_

## Vedlegg 3: Rutinebeskrivelse Trondheim

### Saksgang - rutiner for arbeid med innsatte Fengselsprosjektet NAV Østbyen Trondheim Fengsel

#### Rutiner

##### 1. Hvordan kommer innsatte i kontakt med NAV

- via silingsmøte
- innsatte selv tar kontakt via samtalemelding og servicetorg
- via eksterne og interne samarbeidspartnere som NAV-lokal, kommune arbeidsdriften, skolen, kontaktbetjent og sosialrådgiver.<sup>1)</sup>

##### 2. Avklaring/kartlegging av bestilling/hjelpebehov fra innsatte

- Ved første samtale med innsatte avklares bestilling samtidig som vi grovt kartlegger:

- a. Kontaktpersoner i hjelpeapparatet internt i fengselet og eksternt
- b. Inntekt før soning
- c. Boligsituasjon
- d. Gjeld/økonomi
- e. Helsesituasjon
- f. Arbeid/aktivitet
- g. Familie/nettverk

- På grunnlag av kartlegging og bestilling vil innsatte havne i en av følgende tre "kategorier":

1. behov for informasjon og veiledning
2. større hjelpebehov, med etablert hjelpeapparat
3. større hjelpebehov, men uten etablert hjelpeapparat

- Avklaring av forventninger til hjelpeapparat / NAV : avklare med innsatt hvilken hjelp de kan få og hva vi ikke kan hjelpe med.

- Det innhentes samtykke og kontaktbetjent informeres skriftlig.

##### 3. Etablering av samarbeid

- Kategori 1 av innsatte avsluttes etter at nødvendig informasjon og veiledning er gitt.

- For de med større hjelpebehov re/etableres det kontakt med hjelpeapparatet inne og ute.

- i. Det avklares roller og oppgavefordeling
- ii. Det etableres eller kobles inn etablerte ansvarsgrupper.

##### 4. Grundigere kartlegging over tid

- Egenvurdering og arbeidsevnevurdering utarbeides

- På grunnlag av opplysninger som den innsatte kommer med selv gjennom samtaler og samarbeid utarbeides en grundigere kartlegging der vi bruker HUSK-kartleggingen som mal. I forbindelse med kartleggingen innhentes det

også nødvendige opplysninger og evt. tidligere kartlegginger fra hjelpeapparatet inne i fengselet og eksternt.

#### **5. Utarbeidelse av plan HP/IP**

- den innsatte utarbeider sin plan i samarbeid med ansvarsgruppe / NAV i fengselet
- der kontaktbetjent ikke er med på utarbeidelse av plan legges kopi av plan til kontaktbetjent

#### **6. Igangsetting av plan**

- Når den innsattes plan er utarbeidet igangsettes plan under soningen eksempelvis ved:

- a. Innsøknning tiltak
- b. Henvisning til behandling
- c. Søknad om kommunal bolig, evt. bistand til å finne seg bolig på det private markedet
- d. Råd og veiledning i fht økonomi og gjeld
- e. Bistand til etablering av nettverk
- f. Koordinering av hjelpeapparatet

#### **7. Løslatelse/overføring nytt fengsel**

- I utgangspunktet ønsker Nav i fengselet å starte samarbeidet med den innsatte i god tid (3-6 mnd) før løslatelse. Men løslatelse kan i praksis skje mye tidligere i prosessen avhengig av når den innsatte kommer i kontakt med Nav samt endring av løslatelsestidspunkt.

- Kvalitetssikring av tilbakeføringen fra fengsel gjennom tydelige avtaler og planer som den innsatte og aktuelle samarbeidspartnere er enige i. Dette skriftliggjøres ofte gjennom HP.

- Overføringsmøter/samtaler med ny kontaktbetjent/aktuelle samarbeidspartnere i nytt fengsel.

- Ved løslatelse bistår NAV i fengselet etter behov. Der det er nødvendig bistår vi den innsatte også etter løslatelse i videre samarbeid med nytt NAV/hjelpeapparat 2.linje.

Dette innebærer bla:

- a. Overføringsmøte med hjelpeapparatet ute.
- b. Deltakelse ved første ansvarsgruppemøte ute.
- c. Møter/oppfølging med tiltaksarrangører.

#### **8. Reinnsettelse**

- I tilfeller der en løslatt som har hatt et samarbeid med NAV i fengselet kommer inn til soning igjen, gjenopptas kontakt dersom denne ikke har vedvart under løslatelsestiden.

- Tidligere utarbeidet HP revideres i samarbeid med innsatte; - hva er fortsatt aktuelt, hva kan videreføres under soningen, hvorfor fungerte ikke planen osv.

- Aktuelle samarbeidspartnere kobles på eks. skole, arbeidsdrift

## Tilnærming / Metode:

### **- Tilgjengelighet:**

Vi har erfart at NAV i fengselets tilgjengelighet er av stor betydning for at arbeidet skal lykkes. Det er viktig for oss å være lett tilgjengelig både for den innsatte/løslatte, fengselsansatte og andre samarbeidspartnere.

Dette har vi løst gjennom:

- mobilitetsløsninger slik at vi kan gjøre arbeidet vårt i fengslet. Dette innebærer bærbar pc med NAVs fagsystemer samt mobiltelefoner - innsatte får våre mobilnummer på lik linje med andre samarbeidspartnere.
- vi er fleksible i fht arbeidstid: der det er nødvendig, som ved åpen avdeling Leira og Frigangen i Kongensgate, møter vi de innsatte på ettermiddagstid.

### **- Motiveringsarbeid:**

Gjennom kartlegging og aktiv bruk av bla MI jobber vi med å få tak i det som er viktigst for den innsatte, og å sette innsattes ønsket mål i sammenheng med aktuelle tiltak vi kan tilby.

### **- Helhetlig tilnærming:**

For at den innsatte skal kunne lykkes med å nå sine mål i fht arbeid og aktivitet ser vi at det er nødvendig å ha en helhetlig tilnærming. Dette innebærer at vi i tillegg til å ha fokus på arbeid og aktivitet i kartlegging og planleggingsarbeidet også har fokus på andre viktige livsområder som økonomi, helse, nettverk og bolig.

### **- Relasjonsbygging:**

Mange av de vi jobber med har liten tiltro til hjelpeapparatet. Ved å være tilstede under soningen og ha tilgang til formelle og uformelle arenaer i fengselet, har vi en unik mulighet til å bygge gode hjelpe-relasjoner til den innsatte. Dette vil igjen kunne etablere tillit til hjelpeapparatet og tro på endring i egen livssituasjon.

### **- Dokumentasjon:**

- Notatføring for dokumentasjon og informasjon mellom NAV og fengselet og den innsatte
- Kartlegging, møtetreferater - kopi gis innsatte
- Handlingsplan
- Notat i Arena vedr. kontakt
- Arbeidsevnevurdering i Arena
- §14 s vedtak Arena
- Innsøknning av tiltak i Arena
- Bruk av Gosys for oppretting av kontakt med lokalt NAV i tillegg til tlf. der dette er nødvendig

### **- Brukermedvirkning:**

- Brukers ønsker og behov står i sentrum
- Individuelt utarbeidet plan

### **- Tydelighet:**

Både under og etter soning er det ofte mange hjelpere med i samarbeidet rundt den innsatte ( NAV, fengselet, skole, tiltaksbedrifter etc). Det er derfor svært viktig at det er tydelig for den innsatte og resten av

hjelpeapparatet hva som er hvem sitt ansvar og at de avtaler som blir gjort følges opp. Dette forsøker vi å kvalitetssikre gjennom tydelige planer som den innsatte og andre aktuelle.

#### - Metoder:

Prosjektet benytter ulike metoder i arbeidsprosessen avhengig av hvor man er og innsattes uttrykte behov. Blant annet:

**MI: Motiverende Intervju** er et nyttig verktøy i forhold til å arbeidet med innsatte som har lav motivasjonsgrad. Ved bruk av MI forsøker vi å avdekke motivasjonen til den enkelte og jobbe systematisk for å forsterke den. Videre benyttes også MI for å finne aktuelle tiltak i HP som innsatte finner hensiktsmessig og som er i samsvar med øvrige mål.

**LØFT (løsningsorientert tilnærming)** benyttes for å fokusere på løsninger og ressurser fremfor problemer. Gjennom bruk av LØFT er målet å forsterke innsattes mestringsfølelse og handlingskompetanse.

**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.

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.

Prosjektet har også fokus på **nettverksarbeid**. I tillegg til overnevnte jobber vi med å hjelpe den innsatte med å etablere/retablere nettverk til tidenetter soning. Der det foreligger samtykke inkluderer dette også familien til den innsatte. Der det ikke foreligger samtykke kan vi bidra med generell informasjon til familie, dette kan gjelde henvisninger til pårørende nettverk samt generell informasjon om lover og regler.

-----  
1) I de tilfeller der hjelpeapparatet ute tar kontakt med prosjektet, bekreftes det ikke at innsatte er ved anstalten, før vi har vært i kontakt med innsatte og fått samtykke til det.



# Arbeidsforskningsinstituttet

AFI 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](http://www.afi.no)

Pt 6954 St. Olavs plass  
NO-0130 OSLO  
Besøksadresse:  
Stensberggt. 25

Telefon: 23 36 92 00  
Fax: 22 56 89 18  
E-post: [afi@afi-wri.no](mailto:afi@afi-wri.no)  
[www.afi.no](http://www.afi.no)

