

Evelyn Dyb og Katja Johannessen

Regjeringens tilbakeføringsgaranti

- en forstudie av iverksetting



NIBR

Norsk institutt for by- og regionforskning

Regjeringens
tilbakeføringsgaranti av
straffedømte

Andre publikasjoner fra NIBR:

**Samarbeidsrapport
NIBR/KS/Politihøgskolen 2008**

**Kriminalitetsforebygging
blant barn og unge i
storbyene**
Evaluering av praksis i
fem kommuner

**Samarbeidsrapport
NIBR/KRUS/Byggforsk 2006**

Løslatt og hjemløs
Bolig og bostedsløshet
etter fengselsopphold

Samarbeidsrapport NIBR/KRUS 2006

**Evaluering av
brobyggerprosjektet**
Arbeid overfor unge
domfelte menn med
somalisk og pakistansk
bakgrunn

Rapportene koster
kr 250,-, og kan bestilles
fra NIBR:
Gaustadalléen 21
0349 Oslo
Tlf. 22 95 88 00
Faks 22 60 77 74

E-post til
nibr@nibr.no

Rapportene kan også
skrives ut fra
www.nibr.no

Porto kommer i tillegg til
de oppgitte prisene

Evelyn Dyb og Katja Johannessen

Regjeringens
tilbakeføringsgaranti
av straffedømte
- en forstudie av iverksetting

NIBR-rapport 2010:8

Tittel: **Regjeringens tilbakeføringsgaranti av straffedømte**
– en forstudie av iverksetting

Forfatter: Evelyn Dyb og Katja Johannessen

NIBR-rapport: 2010:8
ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-7071-845-0
Prosjektnummer: O-2829
Prosjektnavn: Om tilbakeføringsgarantien med særlig vekt på servicetorg

Oppdragsgiver: Justis og politidepartementet
Prosjektleder: Evelyn Dyb

Referat: Kriminalomsorgsmeldingen legger fram en rekke forslag til tiltak som skal støtte opp om målet om at innsatte skal ha en rimelig sjanse til å leve et liv uten kriminalitet etter løslatelsen. Tilbakeføringsgarantien står sentralt i dette arbeidet. I iverksetting av tilbakeføringsgarantien forutsetter et bredt tverretatlig samarbeid og samarbeid med andre aktører.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Juni 2010
Antall sider: 102
Pris: Kr 250,-

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Gaustadalléen 21,
0349 OSLO
Telefon: (+47) 22 95 88 00
Telefaks: (+47) 22 60 77 74
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Vår hjemmeside: <http://www.nibr.no>

Trykk: Nordberg A.S.
Org. nr. NO 970205284 MVA
© NIBR 2010

Forord

Denne rapporten er en forstudie av iverksetting av regjeringens tilbakeføringsgaranti av straffedømte. Oppdragsgiver for studien er Justis og politidepartementet.

En viktig del av datagrunnlaget for rapporten er intervjuer med ansatte i ulike deler av kriminalomsorgen, ansatte utenfor fengslene, som yter tjenester til innsatte og andre ansatte i det kommunale tjenesteapparatet. Vi vil takke for at dere har stilt opp og bidratt med kunnskap og innsikt i problemstillingene rapporten belyser.

Vi vil også takke vår kontaktperson i Justisdepartementet, Inger Marie Fridhov for et godt samarbeid i prosjektperioden. Justisdepartementet har gitt viktige kommentarer til sluttrapporten. Innholdet i rapporter er helt og fullt NIBRs ansvar.

Oslo, juni 2010

Marit Ekne Ruud
Fungerende forskningssjef

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	4
Sammendrag.....	5
Summary.....	8
1 Innledning.....	11
1.1 Bakgrunn	11
1.2 Problemstillinger	13
1.3 Metode.....	15
1.3.1 Begrensninger ved metodevalget.....	16
1.4 Organisering av rapporten.....	17
2 Forvaltningssamarbeid på systemnivå.....	18
2.1 Regulerte tjenester i fengslene.....	19
2.2 Gjennomgang av tildelingsbrev	21
2.2.1 Arbeids- og inkluderingsdepartementet.....	22
2.2.2 Barne- og likestillingsdepartementet	24
2.2.3 Helse- og omsorgsdepartementet	25
2.2.4 Justis- og politidepartementet	26
2.2.5 Kommunal- og regionaldepartementet.....	28
2.2.6 Kunnskapsdepartementet	29
2.2.7 Sammendrag	30
2.3 Samarbeidsavtaler.....	32
2.4 Oppsummering	34
3 Tilbakeføringsgarantien: implementering og forankring	37
3.1 Tilbakeføringsgarantien.....	38
3.2 Roller og ansvarsområder	40
3.3 Friomsorg og fengsel – to ulike kulturer	43
3.4 Kontaktbetjenten og betjentrolla.....	44
3.5 Sviktende samarbeid og konsekvenser for innsatte ...	46
3.6 Ansvarsgruppe og plan som samstyring	48
3.7 Samarbeidsavtaler.....	51

3.8	Servicetorg.....	53
3.9	Oppsummering	55
4	Tre fengsler – tre case.....	58
4.1	Stort fengsel – høyere sikkerhetsnivå.....	59
4.1.1	Tiltak overfor gjengangere – TOG	59
4.1.2	TOG – et samarbeidsprosjekt.....	61
4.1.3	Boligprosjektet i TOG.....	63
4.1.4	Ekstern samarbeidspartner	64
4.1.5	Servicetorg.....	67
4.1.6	Erfaringer og utfordringer	67
4.2	Mellomstort fengsel – høyere sikkerhetsnivå.....	70
4.2.1	Samarbeid med eksterne aktører.....	71
4.2.2	Helsetjenesten.....	71
4.2.3	NAV arbeid og skole.....	75
4.2.4	Kommunene	77
4.2.5	Servicetorg.....	79
4.2.6	Erfaringer og utfordringer	80
4.3	Middels stort fengsel – lavere sikkerhetsnivå.....	82
4.3.1	Boligprosjektet.....	82
4.3.2	NAV.....	83
4.3.3	Konfliktrådet	86
4.3.4	Servicetorg.....	88
4.3.5	Erfaringer og utfordringer	89
4.4	Refleksjoner rundt casestudiene	90
5	Avsluttende refleksjoner.....	94
	Litteratur.....	98

Tabelloversikt

Tabell 2.1 ...Skriftlige samarbeidsavtaler mellom kriminalomsorgen og samarbeidspartnere på regionalt nivå i fem regioner	33
---	----

Sammendrag

Evelyn Dyb og Katja Johannessen

Regjeringens tilbakeføringsgaranti av straffedømte –

en forstudie av iverksetting

NIBR-rapport: 2010:8

Denne rapporten ser på betingelser for å gjennomføre regjeringens tilbakeføringsgaranti for personer som er under kriminalomsorgen. Kapittel 2 går gjennom tildelingsbrev fra, i denne sammenheng, de sentrale departementene til etatene med henblikk på hvorvidt tildelingsbrevene omtaler eller legger føringer for aktivitet som direkte eller indirekte berører tilbakeføringsgarantien. Vi fant ingen omtale av garantien, men i tildelingsbrevene fra Helse- og omsorgsdepartementet til Helsedirektoratet og fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet/NAV omtales en rekke aktiviteter som også omfatter innsatte. Det nasjonale ansvaret for opplæring i kriminalomsorgen er delegert til Fylkesmannen i Hordaland. Tildelingsbrevene fra Fylkesmannen i Hordaland til fylkeskommunene legger stor vekt på tilbakeføringsperspektivet.

Kapittel 2 gir videre en summarisk gjennomgang av samarbeidsavtaler mellom fem av kriminalomsorgens regioner, andre etater og private aktører.

Kapittel 3 drøfter forankring og forutsetninger for implementering av tilbakeføringsgarantien. Garantien synes å være godt forankret på sentralt og regionalt nivå i kriminalomsorgen. Bedre samstyring, samarbeid og partnerskap som mellom etater og private skal bidra til å gi et bedre tilbud til innsatte både før og etter løslatelsen og skape en sammenheng i tilbudet. Etater som forventes å samarbeide om tilbakeføringsgarantiene er underlagt ulike lovverk, mål, økonomiske rammer og prioriteringer. Kapitlet viser eksempler på at manglende eller sviktende samarbeid kan medføre

NIBR-rapport: 2010:8

at den innsatte ikke får de tjenestene han/hun har behov for og krav på. Ansvarsgrupper utpekes som en svært viktig samarbeidsarena. Samarbeidsavtaler er nyttige når de brukes aktivt, for eksempel til å etablere et samarbeid rundt en innsatt eller få økt fokus på målgruppa. Enkelte samarbeidsrelasjoner utpekes som mindre gode enn aktørene skulle ønske. Forholdet mellom fengsler og friomsorgen er eksempel på kulturforskjeller, som skaper barrierer for samarbeid mellom to enheter innenfor en etat.

Casestudier i tre ulike fengsler – kapittel 4 – ser på rammebetingelsene for implementering av tilbakeføringsgarantien i et stort fengsel med høyt sikkerhetsnivå (Oslo fengsel), et mellomstort fengsel med høyt sikkerhetsnivå (Skien fengsel) og mellomstort fengsel med lavere sikkerhetsnivå (Indre Østfold fengsel avdeling Trøgstad). De tre fengslene har ulik fangegruppe med hensyn til blant annet lengde på dommene, andel varetektsinnsatte versus straffedømte og spredning i innsattes hjemkommune. Alle tre fengslene har en betydelig andel utenlandske statsborgere. Casestudiene har sett på hvilke samarbeidsrelasjoner og samarbeidspartnere fengslene har og hvordan disse fungerer, særlig i forhold til å forberede løslatelsen.

Casestudien i Oslo fengsel ble gjennomført i TOG-avdelingen; Tiltak overfor gjengangere. Avdelingen har flere ressurser enn en basisavdeling, men den har også flere vanskeligstilte innsatte. TOG er et samarbeidsprosjekt og har et bredt spekter av samarbeidsrelasjoner. TOG er et eksempel på hvordan tilbakeføringsgarantien kan implementeres. Det må samtidig understrekes at innsatte som soner på TOG ikke representerer bredden av innsatte i Oslo fengsel, og at det ligger utfordringer i forhold til andre fangegrupper, som vil ha behov for andre tiltak. Skien fengsel har innsatte med lange dommer og få løslatelser. Indre Østfold fengsel har innsatte med svært korte dommer og mange løslatelser. Begge fengslene ser disse to ulike særtrekkene som en utfordring i forhold til å arbeide med løslatelsen. Skien fengsel legger stor vekt på samarbeid med de importerte tjenestene, det vil si helsetjeneste og undervisning. Indre Østfold fengsel vektlegger også relasjoner til helsetjeneste og skole, men også til andre aktører. Dette fengslet hadde også kommet lengst i å planlegge servicetorg. Det synes å være lettere å implementere servicetorget i et fengsel med lavere sikkerhetsnivå enn i fengsler med høyere sikkerhetsnivå.

Kapittel 5 drøfter noen utfordringer undersøkelsen har avdekket: Tilbakeføringsgarantien er godt forankret på sentralt og regionalt nivå i kriminalomsorgen, men den er dårligere kjent og har en svakere forankring i enhetene i kriminalomsorgen (med forbehold om at vi har et begrenset utvalg fengsler). Tilbakeføringsgarantien er et samstyringsprosjekt som krever innsats fra flere departementer og etater. Det synes å ligge en utfordring i å forankre ansvaret for tilbakeføringen hos noen samarbeidspartnere.

Summary

Evelyn Dyb and Katja Johannessen

The Government's guarantee to reintegrate convicted persons into society –

An implementation pilot study

NIBR Report 2010:8

This report examines the terms under which the Government's guarantee to reintegrate convicted persons into society is practised in the correctional services. Chapter 2 reviews the letters of allocation from, in this connection, relevant ministries to agencies with a view to how the letters refer to or set out premises for action which directly or indirectly touches on the reintegration guarantee. We found no reference to the guarantee, but the letters of allocation from the Ministry of Health and Care Services to the Directorate of Health and from the Ministry of Labour and Inclusion to the Norwegian Labour and Welfare Organisation/NAV mention several activities which also involve inmates. National responsibility for training in the correctional services has been delegated to the Hordaland County Governor. The letters of allocation from the Hordaland County Governor to the county councils are at pains to stress the importance of the reintegration perspective.

Chapter 2 also reviews in brief agreements between five of the correctional service regions, other agencies and private sector stakeholders on collaborative ventures and procedures.

Chapter 3 discusses organisational integration and conditions under which the reintegration guarantee can be successfully invoked. The guarantee appears to be widely accepted and supported at central and regional levels of the correctional services. Enhanced coordination, cooperation and partnerships between agencies and private sector stakeholders should promote and

facilitate a better service for inmates both before release and after, while creating a joined-up approach. Agencies expected to work together in executing the guarantee are subject to different laws, targets, financial constraints and priorities. The chapter provides examples of how inmates are denied the standard of services to which they are entitled and need by inadequate or poor collaborative relations. Responsibility groups are highlighted as a particularly important field of inter-agency cooperation. Partnership deals are useful when they are used actively, for example to set up a collaborative system centred on a particular inmate or to reinforce focus on the target group. Stakeholders are dissatisfied with some of these partnerships, and there appear to be culture-related differences between the prisons and correctional services, hampering collaboration of two units of a given agency, for example.

Case studies at three different prisons – chapter 4 – examine the regulatory environment under which the reintegration guarantee is supposed to work. The three prisons are Oslo Prison, a big high security prison; Skien Prison, a medium-sized high security prison; and the Trøgstad wing of Indre Østfold Prison, a medium-sized low security prison. The three prisons have different prison populations in terms of length of sentence, proportion of people in remand versus convicted offenders and in distribution in the inmates' home municipality. All three prisons house a large number of non-Norwegian nationals. The case studies explored working relations and partnerships and how they work in practice, especially on release preparation work.

The case study of Oslo Prison was conducted at the so-called TOG department, a special department for recidivists. It has more resources than a basic department, but also a more troubled and demanding prison population. TOG is a multi-partner project and works with a wide range of partners. It is an example of how the reintegration guarantee can be put into practice. At the same time, it is necessary to mention that TOG inmates are not representative of the wider population of Oslo Prison, and there are challenges in relation to other prisoner groups with different needs for assistance and intervention. Inmates of Skien Prison are serving lengthy sentences, and the release rate is low. Indre Østfold Prison holds offenders serving very short sentences and the release rate is therefore very high. Both prisons view these circumstances as a

challenge with regard to release-related work. Skien Prison emphasises collaboration with imported services, that is, health and training services. Indre Østfold Prison also sees the value of good relations with the health service and schools, but also with other stakeholders. This prison had also done most to develop a service market plan. It seems easier to operate a service market in a low security than high security prison.

Chapter 5 discusses some of the challenges identified by the studies. The reintegration guarantee is firmly entrenched at central and regional levels of the correctional services, but is less well known and integrated at the local units of the correctional services (not to forget however the small number of prisons in our sample). The reintegration guarantee is a joint management project requiring action on the part of several ministries and agencies. There appears to be a challenge in persuading some partners to shoulder responsibility for reintegration work.

1 Innledning

Tilbakeføringsgaranti for straffedømte ble lansert i samarbeids-erklæringen for den første rød-grønne regjeringen (Soria Moria I). I kriminalomsorgsmeldingen lagt fram av den samme regjeringen (St.meld. nr. 37 [2007-2008]) er tilbakeføringsgarantien omtalt i et eget kapittel. I forkant av stortingsmeldingen ble det nedsatt en egen arbeidsgruppe for å utrede innholdet i tilbakeføringsgarantien; de viktigste målgruppene, implementering av garantien og de sentrale aktørene i dette arbeidet. Flere av arbeidsgruppas forslag er tatt inn i kriminalomsorgsmeldingen. Arbeidsgruppa og stortingsmeldingen foreslår blant annet at det skal opprettes et servicetorg i alle fengsler, der innsatte selv kan oppsøke tjenester de har behov for både under soning og etter løslatelsen.

Denne rapporten er første del i et forskningsprosjekt som følger implementering av tilbakeføringsgarantien inkludert allerede iverksatt tiltak. Hele prosjektet skal ha et særlig fokus på *servicetorg*. Servicetorg er en organisatorisk tilrettelegging for tilgang til ulike tjenester for innsatte. Innledningskapitlet gir en kort gjennomgang av bakgrunnen for tilbakeføringsgarantien, problemstillinger for prosjektet og metode.

1.1 Bakgrunn

Tilbakefall og ”gjengangere” blant innsatte er identifisert som en av de sentrale problemstillingene i kriminalomsorgen både i Norge og internasjonalt. Rehabilitering eller ”forbedring” av innsatte har vært en gjennomgående tanke i straffegjennomføringen siden 1700 tallet og regnes som en sentral del av den moderne velferdsstaten. I følge David Garland (1985) var det en tett forbindelse mellom argumenter til støtte for sosiale reformer og kriminalreformer i velferdsstatens tidlige fase. Framveksten av et nettverk av

institusjoner, som skole/utdanning, fattiglovene, fengsler og arbeidsanstalter, i England på 1800-tallet var innrettet på å regulere ulike aspekter ved individets liv. Utdanning og en generell forbedring av forholdene for arbeiderklassen skulle hindre kriminalitet, men fengselsvesenet skulle reformere lovbrysterne og hindre tiltakefall.

I Norge slo rehabiliteringsideologien gjennom for fullt med etablering av botsfengslet (nå Oslo fengsel) midt på 1800-tallet. Sentralt i ideen om botsfengslet var at de innsatte både skulle straffes og forbedres. Tiltakene for å forbedre/rehabiliterer straffedømte har vært og er nært knyttet til oppfatninger av årsakene til kriminalitet (Schaanning 2007). Selv om fokuset på rehabilitering og tilbakeføring av innsatte til samfunnet har fått økt fokus, er reintegrering av innsatte erkjent som en av de største utfordringene i kriminalomsorgen (Hammerlin og Nesvik 2005, se også Alnæs 2006).

En rekke undersøkelser har dokumentert at majoriteten av de innsatte i fengslene er en gruppe med lite ressurser; de er enslige, har lite sosialt nettverk, lav utdanning, svak tilknytning til arbeidsmarkedet, ustabil boligsituasjon, de er menn og de har et rusproblem (Fridhov 1992, Bødal 1999, Skardhamar 2002, Friestad og Hansen 2004, Christie og Bruun 2004). Funnene er i samsvar med undersøkelser fra andre land (f.eks. Wacquant 2004, Nilsson 2002). Dyb m.fl. (2006) fant et betydelig overlapp mellom bostedsløshet, som også er en alvorlig form for sosial marginalisering, og fengsling. Undersøkelsen viste også at det er sosiale skiller mellom innsatte; de som hadde bolig ved løslatelse hadde også ofte andre ressurser som (ofte eid) bolig før domfellelse, ektefelle/partner og hadde vært i lønnet arbeid før fengsling. Enkelte former for kriminalitet foregår også i arbeidslivet og utføres gjerne av personer med mye ressurser (Hammerlin m.fl. 2006).

Den viktigste målgruppen for iverksetting av tilbakeføringsgarantien er den store gruppen av innsatte med få ressurser og lite sosialt nettverk. For mange vil det innebære at arbeidet under fengselsoppholdet skal ”gjøre opp” for manglende tilbud og oppfølging fra andre instanser (f.eks. skole, barnevern) tidligere. Mange innsatte lever ustrukturerte liv utenfor fengslet. Fengselsoppholdet kan bety en mulighet til å ”ta tak i” problemene

den innsatte kan ha, som rusavhengighet, gjeld, manglende utdanning/kvalifisering osv. På den andre siden er oppholdet i fengslet ufrivillig, og det kan innebære en utfordring for arbeidet knyttet til rehabilitering.

1.2 Problemstillinger

Tilbakeføringsgarantien ble introdusert i regjeringen Stoltenbergs tiltredelseserklæring, der det heter at regjeringen vil at det skal etableres forpliktende samarbeidsstrukturer mellom kriminalomsorgen og kommunale og statlige etater ved løslatelse for å redusere gjengangerproblemene. Vi vil innføre en tilbakeføringsgaranti for tett oppfølging fra ulike etater ved løslatelse med sterkt fokus på å få folk i jobb eller videre utdanning med strenge krav til rehabilitering og adferdsendring. (Soria Moria erklæringen s. 68)

Kriminalomsorgsmeldingen understreker at tilbakeføringsgarantien ikke er en garanti i juridisk forstand. Den innebærer at regjeringen erkjenner en forpliktelse til å bistå straffedømte til å få utløst de rettighetene de allerede har som norske borgere. Det viktigste elementet i tilbakeføringsgarantien er forpliktende samarbeid mellom den domfelte, kriminalomsorgen og øvrige etater. Den innsatte skal sikres retten til utdanning og arbeid, økonomisk hjelp inkludert gjeldsrådgivning, bolig og helsetjenester.

Garantien skal gjelde først og fremst prinsippet ”alle skal med”. Men noen grupper har særlig prioritet (St. meld nr. 37 [2007-2008]):

- Varetekstinnsatte
- Forvaringsdømte
- Samiskspråklige innsatte og domfelte
- Innsatte med utenlandsk statsborgerskap
- Kvinnelige innsatte
- Barn og unge
- Innsatte med psykiske lidelser og store adferdsavvik

Tilbakeføringsgarantien i seg selv har ingen sterk juridisk stilling. Flere av de rettighetene den skal bidra til å sikre at innsatte får, eller få tilgang til, har imidlertid en sterk stilling som velferdsgoder

og er lovfestede rettigheter. Det dreier seg særlig om retten til utdanning, helsetjenester inntil et visst nivå og støtte til livsopphold. Pensjoner og trygder regnes blant de basale velferdsgodene (f.eks. Esping-Andersen 1990), mens retten til arbeid har status som et politisk mål. Bolig er heller ikke et rettighetsbasert velferdsgode. Disse tjenestene og godene forvaltes av ulike aktører med ulik institusjonell tilknytning – kriminalomsorg, skoleverk og utdanningsetat, helseforetak, NAV, Husbanken og kommunene. St.meld. nr. 37 (2007-2008) understreker at kommunene har en nøkkelrollen i tilbakeføring av innsatte. I den nordiske forvaltningsstrukturen har kommunene et særlig ustrakt ansvar for tjenesteyting til innbyggerne.

Justisdepartementet trekker opp følgende problemstillingen som skal belyses i forskningsprosjektet:

Hvordan har forvaltningssamarbeidet til nå fungert og hvilke utfordringer byr det på?

Hva består utfordringene i og hva må til både organisatorisk, personellmessig og økonomisk for at samarbeidet skal kunne yte den service de innsatte har rett til?

Hvordan har kriminalomsorgen skjøttet sin tilretteleggerrolle for de samarbeidende etatene, og hva må til for å bedre tilretteleggingen?

Det er allerede i mange år arbeidet med elementer som skal inngå i garantien:

- hva har skjedd?
- på hvilke nivå?
- med hvilke resultat?

Prosjektet skal spesielt se på virkemiddelet ”servicetorg” i fengslene:

- etablering
- drift
- resultater

Er samarbeidsavtalene et virkemiddel for bedre planlegging av løslatelse og særlig prøveløslatelse før full tid?

Det er særlig relevant å se på kontaktbetjentrollen

- forhold til samarbeidsavtalene
- forhold til ”servicetorget”

Fase I av prosjektet, som er beskrevet i denne rapporten, har hovedfokus på å kartlegge og følge utviklingen av allerede eksisterende avtaler og nyetablering av ”forpliktende samarbeidsstrukturer” på alle nivå: hvilke dokumenter blir forpliktende og hvordan blir innholdet i dokumentene til virkelighet? Enkelte av problemstillingene blir drøftet i begrenset grad og noen blir så vidt berørt i denne rapporten.

1.3 Metode

Ut fra prosjektets omfang og tidshorisont (i fase I) valgte vi en kvalitativ metodisk tilnærming. Datainnsamlingen har to hovedelement: dokumentgjennomgang og intervjuer. De mest relevante dokumentene er samarbeidsavtaler mellom kriminalomsorgen og andre aktører, regelverk og retningslinjer som danner grunnlaget for arbeid i fengslene og samarbeid i og utenfor fengslene. Vi har videre sett på hvilke føringer som ligger hos andre departement og etater for forberedelse av løslatelsen. Innenfor rammene for prosjektet har vi måtte velge et forholdsvis begrenset antall dokumenter, og vi har da gått gjennom tildelingsbrevene fra aktuelle departementer til ytre etater.

Vi gjennomførte til sammen 16 intervjuer. Under to av intervjuene var to personer til stede og intervjumaterialet omfatter til sammen informasjon fra 18 personer. Ni av intervjupersonene er fra ulike deler av kriminalomsorgen, en person representerer Justisdepartementet og seks intervjupersoner er definert som samarbeidspartnere av fengslene. En av disse seks er ansatt i Friomsorgen. Friomsorgen omtales som en ekstern samarbeidspartner, selv om den er en del av kriminalomsorgen. Dette forholdet drøftes nærmere lenger ute i rapporten.

Intervjuer er gjennomført med utgangspunkt i tre fengsler, som hver utgjør en enkel *casestudie*. Hovedkriteriet for valg av fengsler er *ulikhet*. De tre fengslene er ulike med hensyn til størrelse, lavere og høyt sikkerhetsnivå (åpent-lukket), lengde på dommene og fangesammensetning. Fengslene er valgt ut i samråd med oppdragsgiver. I hvert av fengslene har vi intervjuer to eller tre

personer. Videre har vi intervjuet to samarbeidspartnere til hvert av fengslene. Intervjupersonene representerer instanser som fengslene har mye eller en del samarbeid med, og i de fleste tilfellene er samarbeidet godt. To av fengslene hører inn under kriminalomsorgen region øst og det tredje under region sør. Vi har gjennomført intervjuer med rådgivere i disse to regionene.

De tre fengslene med samarbeidspartnere utgjør tre – forenklede – casestudier. Vi har også sett spesielt på samarbeidsavtaler og samarbeidsrelasjoner i disse fengslene, også de som ikke dekkes av intervjuer med samarbeidspartnere.

Selv om fengslene er valgt på bakgrunn av at de er ulike, er de ikke nødvendigvis representative for grupper eller typer av fengsler i Norge. Gjennom et strategisk valgt av ulike fengsler kan vi også få fram de strukturelle rammene som fengslene og samarbeidspartnere arbeider innenfor. Strukturene er ett av elementene som har betydning for arbeidet med løslatelsesprosessen.

For å få en noe bredere oversikt over omfang og typer samarbeidsavtaler, kontaktet vi kriminalomsorgens regioner for å få en oversikt over hvilke samarbeidsavtaler de hadde eller var kjent med at fengslene hadde. Fire av de seks regionkontorene har svart. Tilbakemeldingene gir en enkel oversikt over hvilke skriftlige avtaler som finnes i disse regionene.

1.3.1 Begrensninger ved metodevalget

En kvalitativ studie i tre fengsler gir innsikt i en del problemstillinger og utfordringer de tre fengslene vi har valgt står overfor. Det er generelt begrenset hvor mye man kan generalisere funnene fra kvalitative undersøkelser. Blant annet kan det være vanskelig å trekke ut hva som er særtrekk ved det *bestemte* caset og hva som er generelt for denne *typen* case. Vi vil imidlertid framholde at noen av de problemstillingene vi finner i de tre ulike casene, kan forventes å ha gyldighet for fengsler med lignende strukturer. Det mest åpenbare er forskjellen mellom fengsler med høy og lav sikkerhet, og tilsvarende noen likheter i utfordringene mellom fengsler i de to kategoriene.

1.4 Organisering av rapporten

Rapporten er organisert i fem kapitler. Kapittel 2 går gjennom regelverk for samarbeid, føringer mellom departementer og etater og samarbeidsavtaler. Kapittel 3 drøfter forankring og implementering av tilbakeføringsstrategien og kapittel 4 beskriver og drøfter casestudiene. Kapittel 5 gir en sammenfattende drøfting av sentrale problemstillinger i rapporten.

2 Forvaltningssamarbeid på systemnivå

Forvaltningssamarbeid på systemnivå handler om hvordan ulike departement og etater bidrar til å legge til rette for en god løslatelse, og hvilken rolle disse aktørene har eller kan spille for tilbakeføring av den innsatte både under fengselsoppholdet og etter løslatelsen. Tilbakeføringsgarantien er regjeringens garanti, ikke bare kriminalomsorgens. Den er nedfelt i Soria Moria erklæringen og konkretisert i kriminalomsorgsmeldingen (St. medl. nr. 37 [2007-2008]). Fridhov (2009) poengterer at denne meldingen må sees på bakgrunn av en tidligere melding (St.meld. nr. 104 [1978-79]), som slo en kile inn i oppfatningen om at det er kriminalomsorgen som "eier" fangen. Meldingen slår fast at domfelte skal sikres de rettigheter alle borgere har etter lovgivningen innen de rammer straffefullbyrdingen setter.

Samarbeid mellom kriminalomsorgen og andre aktører tar i hovedsak tre former:

- Forvaltningssamarbeid i henhold til lov- og regelverk
- Formelle samarbeidsavtaler
- Samarbeid uten avtaler

Ifølge Fridhov var det allerede satt en kile inn i oppfatningen om at fangene er kriminalomsorgens ansvar alene på slutten av 60-tallet, ved at Kirke- og utdanningsdepartementet tok på seg ansvar for undervisning i fengslene. Normaliseringsprinsippet basert på at innsatte har rett til tjenester og velferdsytelser fra det sivile samfunn, på linje med andre borgere, ble etter hvert utvidet til å omfatte andre sektorer. I tillegg til undervisning er

kommunehelsetjeneste, bibliotekjeneste og prestetjeneste importerte tjenester:

Det er ikke kriminalomsorgen som tilsetter lærere, helsepersonell, prester eller andre i tjenesteytende yrker. Det er skolen, helsetjenesten og andre etater som kommer inn i fengslene og leverer de tjenester innsatte har krav på. (St.meld. nr. 37 [2007-2008], s 22)

Dette kapitlet ser på noen ulike former for forvaltningssamarbeid rundt løslatelse på systemnivå. I del en av kapitlet går vi summarisk gjennom noen former for forvaltningssamarbeid basert på lover og rundskriv. Del to går gjennom tildelingsbrev for et utvalg departementer til de ytre etatene med henblikk på føringer for ansvarsdeling og samarbeidet mot løslatelse. Siste del tar for seg samarbeidsavtaler mellom kriminalomsorgen og andre aktører.

2.1 Regulerte tjenester i fengslene

Korte oppsummeringer av samarbeid formalisert ved regler og forskrifter er nyttig som bakgrunn for en gjennomgang og drøfting av mindre etablerte former for samarbeid og samstyring lenger ute i kapitlet. Vi har valgt å fokusere på de meste sentrale rundskrivene fra ulike departementer. Rundskrivene representerer en formalisert samstyring mellom ulike etater og tjenesteområder.

Forvaltningssamarbeid mellom kriminalomsorgen og andre etater er forankret i Straffegjennomføringsloven § 4. Der heter det at kriminalomsorgen gjennom samarbeid med andre offentlige etater skal legge til rette for at domfelte og innsatte i varetekt får de tjenestene som lovgivningen gir dem krav på. Samarbeid om opplæring og undervisning i fengslene er regulert av Rundskriv G-1/2008 fra Justisdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Rundskrivet tar utgangspunkt i lovfestede rettigheter og plikter i forhold til opplæring på grunnskole og videregående nivå for unge og voksne. Rundskrivet understreker blant annet skolens rolle i å hindre tilbakefall til kriminalitet ved å legge til rette for utdanning og arbeid. Kriminalomsorgen har ansvar for å initiere og følge opp samarbeidet og sikre den praktiske tilretteleggingen for gjennomføring av undervisningen. Blant annet heter det at innsatte som er under opplæring ikke flyttes mellom ulike fengsler mer enn

høyst nødvendig. Også utdanningssektoren er tillagt en rekke ansvarsområder, for eksempel å videreføre et opplæringstilbud ved overføring og løslatelse og delta i individuelle planprosesser sammen med aktuelle etater, for eksempel framtidsplan, individuell plan, attføringsplan. Undervisningen organiseres i samarbeid mellom lokale skoler og undervisningskontor og det enkelte fengsel og friomsorgskontor. Fylkemannen i Hordaland har det nasjonale koordineringsansvaret for opplæring av innsatte i kriminalomsorgen. Halvparten av de innsatte har rettigheter i forhold til opplæring (Eikeland m.fl. 2010).

Rundskriv I-34/2001 fra Arbeidsdepartementet slår fast at Sosialtjenesteloven gjelder for innsatte i fengsel. Ansvar for å yte sosiale tjenester under fengselsoppholdet og ved løslatelse ligger hos den innsattes hjemkommune. Rundskriv I-11/2000 gir en detaljert anvisning om hvilke instanser som har ansvar for å yte ulike tjenester til innsatte ved innsettelse, under soning og ved løslatelse. Rundskrivet understreker at i likhet med andre, skal den innsatte selv dekke sine behov ut over det som er dekket av fengslet eller av andre instanser, for eksempel Folketrygden. Sosiale tjenester tildeles etter individuell søknad og vurdering. Rundskrivet vektlegger kriminalomsorgens plikt til å etablere samarbeidet med sosialtjenesten så snart som mulig etter innsettelsen, når det er behov for dette.

Kommunehelsetjenesten i kommunen der fengslet er geografisk plassert har ansvar for primærhelsetjenesten, og de regionale helseforetakene har ansvar for spesialisthelsetjeneste for innsatte på lik linje med den øvrige befolkningen. Rundskriv G-8/2006 fra Helse- og omsorgsdepartementet og Justisdepartementet omhandler samarbeid mellom kommunehelsetjeneste, spesialisthelsetjeneste, kommunenes sosialtjeneste og kriminalomsorgen overfor innsatte og domfelte rusmiddelavhengige. Rusavhengige er en stor og særlig utsatt gruppe innsatte. Rundskrivet slår fast at innsatte og domfelte har rett til å få sitt hjelpebehov vurdert og rett til tilpasset oppfølging og behandling på lik linje med andre. Videre heter det at et styrket samarbeid kan bidra til å motvirke framtidig kriminalitet og bedre livssituasjonen for den enkelte. Kriminalomsorgen har ansvar for å kartlegge innsattes behov for helse-tjenester og tilrettelegge for at for at innsatte kan få den nødvendige behandling og oppfølging.

Rundskriv G-8/2006 understreker sosialtjenestens generelle plikt til å samarbeide med andre deler av forvaltningen, og kriminalomsorgens plikt til å legge rette for samarbeid med sosialtjenesten og relevante deler av helsetjenesten om koordinering av tiltak, som skal følges opp etter gjennomføring av straff i fengsel og friomsorgen. Sosialtjenestens ansvar for å samarbeide om løslatelse og bistå med aktuelle hjelpebehov, som bolig, behandling, jobbsøking, skolegang, ansvarsgrupper og lignende er styrket i forhold til Rundskriv I-11/2000. I tråd med Sosialtjenesteloven legges det vekt på at sosialtjenesten i de fleste av disse situasjonene har plikt til å *bistå*. Det ligger med andre ord ikke en plikt til å framskaffe bolig, delta i ansvarsgruppe osv.

Andre rundskriv regulerer ansvarsforhold knyttet til bibliotek-tjeneste, prestetjeneste og samarbeid med andre trossamfunn. Disse tjenestene er viktige tilbud for innsatte under fengslesoppholdet, men har ikke samme betydning og ansvar for samarbeidet om løslatelsen og overgang til frihet skole, arbeid, sosiale tjenester og helsetjenester.

Rundskrivene vi har omtalt over legger vekt på kriminalomsorgens ansvar for å tilrettelegge for at andre etater kan komme inn i fengslet med sine tjenester. Ansvar for å initiere samarbeid rundt den enkelte innsatte ligger også på kriminalomsorgen, men andre etater har ansvar for både å delta i samarbeid og sikre kontinuitet etter løslatelsen, der det er behov for videre oppfølging. Sosialtjenesten ansvar for å komme inn allerede under soning er styrket i Rundskriv G-8/2006.

2.2 Gjennomgang av tildelingsbrev

Her skal vi se på om og eventuelt hvordan bidrag til løslatelse og tilbakeføring til samfunnet er nedfelt i tildelingsbrev fra et utvalg departement til de ytre etatene. Vi har valgt å konsentrere oss om de vi kan kalle velferdsdepartementer. Tildelingsbrev er det sentrale styringsinstrumentet fra et departement til en underliggende etat eller annen virksomhet. Tildelingsbrevene sendes virksomhetene årlig etter behandlingen av statsbudsjettet i Stortinget og beskriver de økonomiske rammene og prioriteringene, resultatmål og rapporteringskrav for virksomhetene. Tildelingsbrevene vil til dels gjenspeile om og hvordan innsatte og

løslatte er prioritert i departementenes virksomhet. Vi har gått gjennom tildelingsbrevene for budsjettåret 2009¹ fra utvalgte departementer til deres respektive etater i lys av følgende problemstillinger:

- Ligger det noe i tildelingsbrevene som støtter opp om eller har betydning for tilbakeføringsgarantien?
- Hvis ja: Hva finner vi i tildelingsbrevene som kan knyttes til tilbakeføringsgarantien?

Vi har valgt å se på tildelingsbrevene fra følgende fem departement: Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), Barne- og likestillingsdepartementet (BLD), Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Justisdepartementet (JD) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Kunnskapsdepartementet. Koordinering av opplæring i kriminalomsorgen er delegert til Fylkesmannen i Hordaland, som utformer tildelingsbrev til de 19 fylkeskommunene i landet. Disse departementene har på ulike områder ansvar for tjenester, til alle innsatte, til grupper av innsatte og/eller ved løslatelse. Politiske føringer og virksomhet knyttet til tilbakeføringsgarantien leses ut av tildelingsbrevene på to måter: Enten ved direkte omtale eller indirekte omtale av områder og aktiviteter, som berører problemstillinger knyttet til løslatelse og tilbakeføring til samfunnet.

2.2.1 Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV

AIDs tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) streker opp prioriterte ansvarsområder for Arbeids- og velferdsdirektoratet og gir retningslinjer for aktiviteter og tjenester innenfor NAV og sosialtjenesten, der sosialtjenesten ikke er lagt inn under NAV. Flertallet av innsatte i norske fengsler har ofte flere problemer og vil tilhøre ulike grupper vanskeligstilte samtidig. Flertallet av tiltakene og aktiviteten, som er omtalt i tildelingsbrevet, er generelle eller retter seg mot grupper der vi også vil finne innsatte.

¹ Tildelingsbrevene for 2010 var ikke klare under datainnsamlingen for dette prosjektet.

De tre sentrale områdene som berører innsatte er kampen mot fattigdom generelt, sysselsetting og rusomsorg. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for iverksetting og gjennomføring av ulike tiltak knyttet til regjeringens *Handlingsplan mot fattigdom*. Blant viktige tiltak i 2009 er kvalifiseringsprogram for utsatte grupper, kompetanse- og utviklingstiltak for å forebygge og redusere barnefattigdom, tiltak for å forebygge og bekjempe bostedsløshet, tiltak for å øke kompetansen knyttet til økonomisk rådgivning, tilskudd til aktivisering og arbeidstrening i regi av frivillige organisasjoner og samarbeid med organisasjoner for sosialt og økonomisk vanskeligstilte.

I tildelingsbrevet heter det at de overordnede målsettinger for NAV er å bidra til et inkluderende samfunn, inkluderende arbeidsliv og et velfungerende arbeidsmarked. NAV skal ivareta vanskeligstilte gruppers behov og bidra til regjeringens mål om å avskaffe fattigdom, blant annet ved å stimulere til arbeid og deltakelse, samt å sikre inntekt ved arbeidsløshet og andre situasjoner der personen ikke kan delta i arbeidslivet.

I arbeid med oppfølging av brukere med behov for bistand skal etaten legge vekt på å komme tidlig inn i forløpet med rask avklaring oppfølging med sikte på overgang til arbeid. Rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad vil fra 01.10.2009 erstattes med arbeidsavklaringspenger, samtidig med innføring av retten til arbeidsevnevurdering og aktivitetsplaner. Kvalifiseringsprogrammet er et sentralt virkemiddel mot fattigdom. Langtidsledighetsgarantien for personer som har vært sammenhengende helt ledige de siste to årene eller lenger videreføres. Garantien innebærer tilbud om deltakelse på arbeidsmarkedstiltak med sikte på å øke overgangen til arbeid. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvaret for satsing på målrettede arbeidsmarkedstiltak overfor blant andre langtidsmottakere av sosialhjelp, unge mellom 20-24 år, personer som mottar legemiddelassistert rehabilitering og innsatte i fengsel.

Tildelingsbrevet framholder at tungt belastede rusmiddelavhengige er blant de mest vanskeligstilte i Norge, og kjennetegnes blant annet ved vansker i forhold til arbeid, utdanning, og bolig. Arbeids- og velferdsdirektoratet skal bidra i gjennomføringen av regjeringens opptrappingsplan for rusfeltet. Flere av tiltakene i

denne planen inngår også i handlingsplan mot fattigdom, herunder kvalifiseringsprogram for utsatte grupper og forsøk for å utvikle metoder og rutiner for oppfølging av personer i midlertidig botilbud, slik at disse kan få tilbud om varig bolig ”Fra midlertidig til varig bolig”.

Utlendingsdirektoratet (UDI)

I AIDs tildelingsbrev til Utlendingsdirektoratet finner vi et avsnitt som berører innsatte. Der heter at UDI skal sikre at saker som gjelder følgende personer blir fanget opp og behandlet umiddelbart: Personer som er ilagt straff og som er borgere av et annet land, som har ratifisert tilleggsprotokollen til den europeiske overføringskonvensjonen, personer som skal utvises etter endt soning i Norge eller som er straffet for grov vold eller vold i nære relasjoner. I flere fengsler sitter det innsatte og venter på utfall av saksbehandlingen i UDI. Uvissheten knyttet til om en innsatt skal løslates til den norske samfunn eller utvises fra landet etter endt soning, har betydning for arbeidet med løslatelse.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

AIDs tildelingsbrev til IMDi inneholder ikke noe som direkte angår innsatte eller løslatte fra kriminalomsorgen. Under rask bosetting flyktninger vektlegger departementet rask bosetting av enslige mindreårige flyktninger, det vil si innen tre måneder etter at opphold i Norge eller innreisetillatelse er gitt. Dette kan heller anses som et indirekte kriminalitetsforebyggende tiltak, og kan ikke direkte knyttes til løslatelse. Enslige mindreårige asylsøkere er en utsatt gruppe både i forhold til kriminalitet, rus og helseplager (f. eks. Gotaas og Højdahl 2006).

2.2.2 Barne- og likestillingsdepartementet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)

I tildelingsbrevet fra departementet til Bufdir ligger også retningslinjer for Barne-, ungdoms- og familieetatens (Bufetat) virksomhet. I noen sammenhenger vises det derfor til Bufetat, som for eksempel under omtale av samarbeid med kommunene, der departementet skriver at Bufetat skal bistå kommunene med å følge opp ungdom over 18 år (ettervern), som har vært i fosterhjem eller institusjon som etaten har hatt ansvar for. Dette er

også en oppfølging av regjeringens arbeid med å bekjempe bostedsløshet. Løslatelse fra kriminalomsorgen er ikke eksplisitt omtalt, fengsel kan være dekket av begrepet institusjon.

Tildelingsbrevet referer til regjeringens handlingsplan *Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet (2005-2008)*. Planen er utviklet av Justisdepartementet i samarbeid med en rekke andre departementer, blant annet BLD. Planen ble imidlertid avsluttet ved utgangen av 2008, og BLD viser til ett konkret tiltak; nemlig punktet om å styrke oppfølgingen av alvorlige lovbrudd begått av barn blant annet ved døgnkontinuerlig tilgjengelighet og oppfølging. I tildelingsbrevet omtales mindreårige enslige asylsøkere: Bufdir og Bufetat må forberede et godt omsorgstilbud til mindreårige enslige asylsøkere 15 – 18 år. Regjeringen forventer en kraftig økning av mindreårige asylsøkere som kommer alene i 2009. Som nevnt over, må dette tiltaket blant annet sees på som kriminalforebyggende.

Justisdepartementet nevnes eksplisitt i henvisningen til *Handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2008-2011)*. Her omtales barn som ofre for vold. Bufir pålegges videre å delta i arbeidet med å etablere er landsdekkende tilbud til voldsutøvere i nære relasjoner blant annet i samarbeid med Alternativ til vold (ATV). ATV er en samarbeidspartner for i mange fengsler, blant annet ved å delta i å gjennomføre mestringskurs i fengslene. Kursene er voldsforebyggende og et ledd i å forberede den innsatte på tilværelsen utenfor fengslet. BLD har ellers samarbeidsavtaler med helseforetakene og KS.

2.2.3 Helse- og omsorgsdepartementet

Helsedirektoratet

Helsedirektoratets visjon og hovedfokus, som beskrevet i departementets tildelingsbrev, er generelt og inkluderende: Direktoratet visjon er å redusere forskjellene i helse og levekår i befolkningen. Spesiell oppmerksomhet rettes mot sosiale forskjeller, situasjonen til personer med funksjonsnedsettelse og geografiske forskjeller. Dette innebærer også å arbeide for at tjenestene skal være tilgjengelig for alle og rettferdig fordelt. Videre heter det at direktoratet skal ha som visjon å bedre grunnlag for sosial inkludering for alle. Tildelingsbrevet understreker at

direktoratets arbeidsmåte skal være kunnskapsbasert, tverrfaglig og helhetlig, og skje i samarbeid med andre aktører nasjonalt og internasjonalt.

Den viktigste delen i tildelingsbrevet fra HOD til Helsedirektoratet som berører innsatte og tilbakeføringsgarantien omhandler Opptrappingsplan for rusfeltet. Under langsiktige mål og styringsparametre for å heve kvaliteten på rusfeltet skriver HOD følgende:

- Gjennomførte tiltak som bidrar til reduksjon i antall tilbakefall, gjennom blant annet økt sosial inkludering av rusmiddelavhengige og bedre oppfølging etter behandling.
- Gjennomførte tiltak for økt og mer systematisk bruk av planverktøy, herunder individuell plan.
- Gjennomføre tiltak som bidrar til økt sosial inkludering av rusmiddelavhengige og bedre oppfølging etter behandling – bolig, opplæring, aktivisering og fritid.

Alle tre målene berører i høy grad en stor andel av de som til en hver tid sitter i fengsel og samsvarer langt på vei med målene for tilbakeføringsgarantien. Som vi skal se i kapittel 4 er planverktøy forholdsvis lite brukt i arbeidet med den enkelte innsatte. Her understreker HOD at individuell plan nettopp kan være et viktig verktøy for å oppnå bedre kvalitet i rusomsorgen. En styrking av rusfeltet kan generelt anses å komme store grupper av innsatte til gode. Oppfølging i form av bolig, opplæring, aktivisering og fritid knyttes til endt behandling, men bør også kunne omfatte endt fengselsopphold, særlig der den innsatte har tatt tak i et rusproblem.

Et siste element vi vil nevne er arbeid og mål innefor psykisk helse og kombinasjonen psykisk helse og rus, der Helsedirektorat skal ha som mål å gjennomføre tiltak som bidrar til at tjenester inne psykisk helse og rus sees i sammenheng.

2.2.4 Justis- og politidepartementet

Kriminalomsorgens regioner

I tildelingsbrevet til kriminalomsorgens regioner heter det at et hovedmål for kriminalomsorgen skal være å gjennomføre

varetekstfengsling og straffereaksjoner på en måte som er betryggende for samfunnet og som motvirker straffbare handlinger. Det skal legges til rette for at lovbrytere kan gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster.

Under hovedprioriteringer for 2009 vektlegges avvikling av soningskøene: Det er et mål at soningskøene er endelig avvirket innen april 2009. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning opprettholder kravet på 94 prosent belegg ved alle fengsler i 2009. Justisdepartementet vurderer å senke beleggskravet under andre halvår 2009 under forutsetning av at soningskøene er avvirket innen 1. april 2009. I datainnsamlingen til denne rapporten gir informantene uttrykk for at fokuset på å få ned soningskøene har to sider i forhold til arbeidet med den innsatte. På den ene siden blir det et press på å fylle opp alle plassene i fengslet til en hver tid, slik at innsatte som ellers ikke fyller kriteriene for å sone under spesielle vilkår blir tildelt slike plasser (f.eks. kapittel 4 om TOG). På den andre siden: Ventetid for å sone kan bety å sette "livet på vent".

Tildelingsbrevet fra Justisdepartementet til kriminalomsorgen omtaler spesifikt tiltak som ligger hos andre departementer, som er rettet mot innsatte. Brevet viser til bevilgning på Justisdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementets budsjetter til å etablere seks nye rusmestringsenheter i fengslene. Enhetene er et ledd i å styrke behandlings- og rehabiliteringstilbudet til innsatte og domfelte. Etableringen skal blant annet fremme innsattes og domfeltes mulighet til å gjøre seg nytte av straffegjennomføring i behandlingssituasjon (etter straffegjennomføringsloven § 12). Videre henviser tildelingsbrevet til midler satt av på AID budsjett til tettere individuell oppfølging i overgangen fra fengsel til frihet. Målet med prosjektet, som er en del av *Handlingsplan mot fattigdom*, er å styrke kvalifisering av innsatte i løslatelsesfasen. Prosjektet skal etableres som et samarbeid mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og kriminalomsorgens sentrale forvaltning, og skal knyttes opp til kvalifiseringsprogrammet og de kommunale NAV-kontorene. De omtalte tiltakene inngår i de respektives departementenes sentrale prioriteringer, men der er kriminalomsorgens i liten grad eksplisitt omtalt.

2.2.5 Kommunal- og regionaldepartementet

Husbanken

Husbanken har rolle som direktorat eller ytre etat for KRD. Vi har sett på i hvilken grad tildelingsbrevet fra KRD til Husbanken gir føringer som direkte og indirekte berører tilbakeføringsgarantien. Også her finner vi de mest relevante punktene i de generelle målene og føringene i tildelingsbrevet fra departementet. Departementet definerer boligetablering av vanskeligstilte på boligmarkedet som det høyst prioriterte feltet: Husbanken har et særlig ansvar for å hjelpe kommunene med boligetablering av vanskeligstilte på boligmarkedet. Den boligsosiale politikken skal ha førsteprioritet i 2009. Husbanken skal sikre at flere kommuner disponerer et formålstjenlig antall boliger til vanskeligstilte, som i større grad enn i dag avspeiler de faktiske behovene.

Økt forebygging og avskaffelse av bostedsløshet er på toppen av prioriteringslista over Husbankens oppgaver. Sammen med relevante aktører skal Husbanken arbeide for at personer som blir løslatt fra fengsel eller utskrevet fra institusjon har et godt botilbud. Følgende mål vil også omfatte personer som løslates fra fengsel: Midlertidige boliger skal settes i sammenheng med mer langsiktige løsninger, akutt plasser skal brukes i korte perioder og ha verdig utforming, og ingen skal oppholde seg lenger enn tre måneder i midlertidig tilbud.

Et annet høyt prioritert arbeidsmål er å øke boligsosial kompetanse i kommunene med vekt på strategisk satsing på kommuner med store problemer. Departementet vektlegger at de boligsosiale virkemidlene er styrket, og nevner som eksempel utvidelse av ordningen med bostøtte til å omfatte flere grupper og husstander. Flere boliger i kommunene vil øke sjansene for at løslatte kan få hjelp til bolig gjennom kommunen, selv om det ikke er like mye fokus på denne gruppa som det var under den nasjonale strategien mot bostedsløshet *På vei til egen bolig 2005-2007*.

Departementet ber Husbanken utarbeide et notat basert erfaringer med hvordan kommunene følger opp sosialtjenesteloven § 3-4 og § 4-5. Paragrafene omhandler henholdsvis kommunenes plikt til å *bistå* med å skaffe permanent bolig til personer som ikke klarer dette selv og *plikt* til å finne et midlertidig tilbud. Hvordan dette

følges opp kan få betydning for hvordan plikt til å yte bistand med å framskaffe permanent bolig tolkes.

Tildelingsbrevet utpeker blant annet følgende samarbeidspartnere: KS, IMdi, Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV, frivillige aktører, interesseorganisasjoner og forskningsinstitutt. Kriminalomsorgen er ikke eksplisitt nevnt, noe som er interessant sett i lys av at det er inngått et betydelig antall samarbeidskontrakter mellom kriminalomsorgen og Husbanken og/eller kommunene om boligsosialt arbeid og bosetting ved løslatelse.

2.2.6 Kunnskapsdepartementet

Fra 1969 tok skoleverket over ansvar for opplæring i fengslene, og de innsatte ble omfattet av opplæringsloven. Undervisningen i fengslene er organisert etter importmodellen, i de senere årene kalt forvaltningssamarbeidsmodellen. Det betyr at utdanningsmyndighetene i det sivile samfunnet også har det faglige og økonomiske ansvaret for opplæringen innen kriminalomsorgen (St.meld. nr. 27 [2004-2005]). Antall fengsler med et undervisningstilbud er gradvis blitt utvidet, og det er i dag skole i alle fengslene.

Utdanningsdirektoratet

I Kunnskapsdepartementets tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet er det i hovedsak opplæring for voksne som berører innsatte. I brevet heter at direktoratet i 2009 skal starte arbeidet med langsiktig og mer ambisiøs satsing på feltet opplæring for voksne, styrke informasjonsarbeidet kring voksnes rett til grunnopplæring og sørge for god veiledning om regelverket om grunnopplæring for voksne. Statlig bevilgning til undervisning i fengslene går gjennom departementet og er regulert av Rundskriv G-1/2008.

Fylkesmannen i Hordaland

Kunnskapsdepartementet har ansvar for oppfølging av opplæring innen kriminalomsorgen, men ansvar og arbeidsoppgaver har fra 1993 vært delegert til fylkesmannen i Hordaland. Fylkesmannen forvalter det statlige tilskuddet til opplæringen og fører tilsyn og kontroll med tilskuddsordningen. De politiske føringene og

prioriteringene for opplæringen framgår blant annet i tildelingsbrevene fra Fylkesmannen i Hordaland til de 19 fylkeskommunene. Tildelingsbrevene for 2010 viser blant annet til punktene om innføring av tilbakeføringsgaranten og rehabilitering i Prp. 1S (2009-2010) fra JD. Videre omtaler tildelingsbrevene prosjektet ”Tilbakeføring gjennom utdanning og arbeid”, som utprøves i Troms og Rogaland. Prosjektet går over en fireårsperiode (2008-2011) og skal prøve ut en ny modell for tilbakeføring av straffedømte. Prosjektet er et samarbeid mellom utdanningsmyndighetene, kriminalomsorgen, NAV, kommunene og frivillige organisasjoner (Prop. 1S [2009-2010], Kunnskapsdepartementet). Både denne stortingsproposisjonen og tildelingsbrevene fra Fylkesmannen i Hordaland har et klart fokus på betydningen av opplæring og undervisning som et viktig ledd i tilbakeføring av innsatte.

2.2.7 Sammendrag

Departementenes tildelingsbrev til etatene ble gjennomgått med følgende problemstillinger for øye: Inneholder tildelingsbrevene noe som støtter opp om eller har betydning for arbeidet med tilbakeføringsgarantien? Vi finner at innsatte som gruppe er omtalt i begrenset omfang, men vi ser samtidig at flere av departementene har prioriteringer og tiltak som kan ha stor betydning under fengselsoppholdet og etter løslatelse.

De sentrale departementene, ved siden av Justisdepartementet, er Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet. Overordnede føringer og mål for de to førstnevnte departementene er sosial inkludering og bekjempelse av fattigdom. Kunnskapsdepartementet og Fylkesmannen i Hordaland har gjennomgående et fokus på opplæring som en sentral del av tilbakeføring og rehabilitering av innsatte.

Kvalifiseringsprogrammet, økonomisk rådgivning og kampen mot bostedsløshet er sentrale deler av AIDs tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV. Andre områder er målrettede tiltak mot langtidsmottakere av sosialhjelp, unge mellom 18 og 24 år, person under legemiddelassistert rehabilitering (LAR) og innsatte. Særlig relevant i HODs tildelingsbrev til Helsedirektoratet er oppfølging av *Opptrappingsplan for rusfeltet* og tiltak for å styrke

tjenestene til personer med behov for tjenester både fra rusfeltet og psykisk helse. Enkelte av disse tiltakene omtales i Justisdepartementets tildelingsbrev til kriminalomsorgen. Det gjelder rusmestring i fengslene og kvalifiseringsprogram for innsatte.

AID og HOD legger vekt på styrking av individuelt planarbeid. I AIDs tildelingsbrev heter det at brukere med behov for bistand for å komme i arbeid skal ha rett til egenvurdering og aktivitetsplan. HOD vektlegger bruk av individuell plan, som for øvrig er en lovfestet rett for personer med behov for langvarige sammensatte tjenester. De nevnte planene, aktivitetsplan i NAV og individuell plan, har ulike innretninger og har til dels ulike målgrupper. En del innsatte kan imidlertid både ha behov for og rett til begge deler. Her ligger en samordningsutfordring.

I Barne- og likestillingsdepartementets tildelingsbrev til Bufdir finner vi lite som direkte og indirekte er rettet mot barn og unge i fengsel eller som er i risikozonen for en kriminell løpebane. Kommunal- og regionaldepartementet styrker prioriteringen av boligsosialt arbeid og ber Husbanken arbeide for at kommunene i større grad blir i stand til å dekke behovet for boliger til vanskeligstilte. Innsatte konkurrerer med flere grupper om et knapt gode, og et bedre boligtilbud kan komme løslatte til gode. Økning av det kommunale botilbudet er sannsynligvis nødvendig for at gruppen ikke skal bli nedprioritert, eventuelt prioritert vekk, etter at *På vei til egen bolig* ble avsluttet ved utgangen av 2007.

Tildelingsbrevene fra departementene til underliggende etater har ingen direkte referanse til tilbakeføringsgarantien. Og det er få henvisninger til tiltak knyttet til innsatte og arbeid med løslatelse. Men hovedfokuset og sentrale prioriteringer for etatene under AID, HOD og KRD omfatter i stor grad innsatte og personer som løslates fra kriminalomsorgen.

Tildelingsbrevene fra Fylkesmannen i Hordaland til de 19 fylkeskommunene legger generelt stor vekt på opplæring som en viktig del av tilbakeføringen av innsatte. Tildelingsbrevene viser også til Justisdepartementets budsjettproposisjon og de punktene i denne som direkte omhandler rehabilitering og tilbakeføring.

2.3 Samarbeidsavtaler

Skriftlige samarbeidsavtaler er forpliktende, men ikke juridisk bindende, avtaler mellom kriminalomsorgen og samarbeidspartnere. Avtalen kan være inngått mellom kriminalomsorgen og andre etater, kommuner og private aktører. Som en del strategien for å motvirke bostedsløshet, På vei til egen bolig 2005-2007, inngikk kriminalomsorgen en boligavtale med KS om å bistå med å framskaffe bolig ved løslatelse fra fengsel. En avtale mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten/NAV skal bidra til å styrke innsattes og domfeltes tilknytning til arbeidsmarkedet.

Det finnes i tillegg en rekke avtaler på regionalt nivå og mellom det enkelte fengsel og samarbeidspartnere. Vi har innhentet informasjon om hvilke avtaler som finnes i de ulike regionene og fått tilbakemelding fra fem av kriminalomsorgens seks regioner. Tabell 2.1 gir en oversikt over skriftlige avtaler mellom de fem regionene og samarbeidspartnere. Det finnes også lokale avtaler basert på formalisert samarbeid, som opplæring, undervisning og kommunehelsetjeneste. Ut fra prosjektets ramme og omfang har vi valg bort disse. Vi har ikke brukt spørreskjema eller andre former for standardisert datainnsamling, og vi antar at oversikten i tabell 2.1 ikke er helt presis. Oversikten viser imidlertid en betydelig variasjon mellom regionene både med hensyn til antall avtaler og på hvilke nivåer avtalene er inngått.

Alle regionene har inngått boligsosiale avtaler, som skal bidra til å styrke arbeidet med å framskaffe bolig ved løslatelse. Antall kommuner som har undertegnet boligavtaler varierer. En av regionene framholder at enkelte små kommuner sjelden har innbyggere som løslates fra fengsel, og en boligavtale med disse kommunene derfor vil få minimal om noen betydning. Det finnes imidlertid ulike vurderingen av nytteverdien en slik avtale vil ha for mindre kommuner: Små kommuner i andre regioner har undertegnet en boligavtale med regionen eller med ett av fengslene. Alle de store bykommunene i regionene har inngått boligsosiale avtaler. Med tanke på at disse kommunene har et mer presset boligmarked og har flere løslatelser, kan avtaler med disse kommunene få svært stor betydning.

Tabell 2.1 *Skriftlige samarbeidsavtaler mellom kriminalomsorgen og samarbeidspartnere på regionalt nivå i fem regioner*

Region	Boligsosial samarbeids-avtale	Samarbeids-avtale med NAV	Avtaler med andre offentlige	Avtaler med frivillige o.a. private
Sør	Regional avtale, undertegnet av alle enhetene (fengsler og friomsorgsktr.), og en del kommuner	Regional avtale med NAV og de 3 fylkene i regionen	Regionen og Helse Sør-Øst*	
Øst	Avtale mellom regionen og 10 kommuner i Østfold. Avtale mellom enkelte fengsler og kommuner	Regional avtale med NAV i Østfold. Avtale mellom NAV og enkelte fengsler	Regionen og Helse Sør-Øst*	Region øst og Frelsesarmeens fengselsarbeid og Oslo Røde Kors nettverksarbeid
Nordøst	Avtale mellom fengslene og de største kommunene i fylkene	Avtale mellom regionen og NAV arbeid og mellom hvert fengsel og NAV arbeid	Regionen og Helse Sør-Øst*	
Vest	Trekantavtaler regionen, Husbanken region vest og 6 kommuner i Hordaland	Regionen og NAV fylke i Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal.	Region vest og Helse Bergen, avd. psykiatri.	Region vest og Frelsesarmeen.
Sørvest	Avtale mellom regionen og 14 kommuner i Rogaland og 2 i Agder.	Avtale mellom regionen og NAV i fire fylker.	Regionen og Helse Sørøst*. Et fengsel har egen avtale med Helse Stavanger	Regionen og Frelsesarmeens fengselsarbeid, Veilednings-senteret for pårørende og Kirkens Sosialtjeneste

* Felles avtale

Alle regionene har samarbeidsavtaler med NAV på fylkesnivå og/eller med enkeltkommuner. Flere fengsler har hatt et etablert

samarbeid med Aetat, som nå er overtatt av NAV arbeid. Casestudiene i kapittel 4 ser på samarbeidsavtalene de aktuelle fengslene har med samarbeidspartnere. De fem regionene har inngått samarbeidsavtale med et regionalt helseforetak eller et lokalt sykehus. Samarbeidsavtale mellom Helse Sør-Øst og regionene nordøst, øst, sør og sørvest er nylig undertegnet.

Tabell 2.1 viser også noe variasjon i omfanget av samarbeidsavtaler mellom regionene og frivillige aktører. Innholdet i avtalene følger i stor grad samme mal. I boligavtalen mellom Justisdepartementet og KS står at den skal være en mønsteravtale for regionale og lokale avtaler, men vi finner noen mindre lokale tilpasninger. Avtalene bygger på lovverk og rundskrivene omtalt foran i kapitlet, men avtalene er ikke juridisk bindende.

I tillegg til de skriftlige avtalene, er det et utstrakt samarbeid mellom enkelte fengsler, kommuner og andre aktører, noe vi kommer tilbake til under omtalen av casestudiene. Rundskrivene om samarbeid, som er omtalt foran, gjelder uavhengig av om det er inngått samarbeidsavtaler. Vi vil særlig nevne samarbeidet mellom fengsler og undervisningsinstitusjoner på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Dette dreier seg om et omfattende samarbeid, som ikke gjenspeiles i avtalene i tabell 2.1.

2.4 Oppsummering

Kapitlet har sett på hvordan tilbakeføringsgarantien, problemstillinger knyttet til tilbakeføringsgarantien og samarbeid om løslatelse er nedfelt i ulike dokumenter. Kapitlet har gitt en summarisk gjennomgang av relevante rundskriv, gått gjennom tildelingsbrev fra et utvalg departementer og samarbeidsavtaler mellom kriminalomsorgen og andre aktører.

Enkelte rundskriv regulerer eksterne tjenester som vel etablerte i fengslene. Det omfatter opplæring og undervisning, kommunehelsetjeneste, bibliotek, prestetjeneste og tjenester fra andre trossamfunn. Vi har primært sett på rundskriv som gir retningslinjer for samarbeid mellom kriminalomsorgen og tjenesteområder som ikke er etablerte tjenester i fengslene, og særlig hatt fokus på sosiale tjenester inkludert bistand med bolig og spesialisthelsetjenester. Individuell rett til sosiale tjenester og behandling i

spesialisthelsetjenesten har et svakere juridisk fundament enn opplæring og undervisning, som både er en rett og en plikt å motta inntil et visst nivå, og ytelser fra primærhelsetjenesten. Regelverket knyttet til disse tjenesteområdene åpner også for mer skjønnsbaserte vurderinger av omfanget av ytelsene enn primærhelsetjenesten og særlig, undervisningssektoren. Det er på områder der plikten til å yte er mest skjønnbasert kriminalomsorgen har inngått samarbeidsavtaler med andre etater. Avtalene er ikke juridisk bindende, men de skal bidra til å styrke de gjensidige forpliktelsene og tydeliggjøre rolledelingen, som allerede ligger i lovverket og rundskrivene.

Tildelingsbrev for 2009 fra et utvalg ”velferdsdepartementer” til underliggende etater gir få, direkte føringer knyttet opp mot tilbakeføringsgarantien. Tildelingsbrev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet Arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV gir blant annet retningslinjer for iverksetting av kvalifiseringsprogrammet, økonomisk rådgivning, kampen mot bostedsløshet, målrettede tiltak mot langtidsmottakere av sosialhjelp, unge mellom 18 og 24 år, person under legeomiddelassistert rehabilitering (LAR) og innsatte. Innsatte nevnes eksplisitt, men de andre tiltakene er særst relevante for store grupper av innsatte.

Helse- og omsorgsdepartementets tildelingsbrev til Helsedirektoratet legger blant annet vekt på tiltak for å styrke tjenestene til personer med behov for tjenester både fra rusfeltet og psykisk helse. Justisdepartementets tildelingsbrev til kriminalomsorgen tar blant annet opp rusmestring i fengslene og kvalifiseringsprogram for innsatte. I Kommunal- og regionaldepartementets brev til Husbanken er boliger til vanskeligstilte utpekt som en hovedsatsing. Et bedre kommunalt boligtilbud kan styrke løslattes mulighet til å få bistand med bolig, særlig i de store kommunene med et presset boligmarked.

AID og HOD legger vekt på styrking av individuelt planarbeid, med retten til henholdsvis aktivitetsplan for personer som trenger bistand for å komme i arbeid og individuell plan. Individuell plan er en lovfestet rett for personer med behov for langvarige sammensatte tjenester. I vurderingen av hva som kvalifiserer for å få en individuell plan er, ligger et stort rom for skjønn.

Kunnskapsdepartementet har ansvar for oppfølging av opplæring innen kriminalomsorgen, men ansvar og arbeidsoppgaver delegert til fylkesmannen i Hordaland. Tildelingsbrevene fra Fylkesmannen i Hordaland til de 19 fylkeskommunene legger generelt stor vekt på opplæring som en viktig del av tilbakeføringen av innsatte. Tildelingsbrevene viser også til Justisdepartementets budsjettproposisjon og de punktene i denne som direkte omhandler rehabilitering og tilbakeføring.

3 Tilbakeføringsgarantien: implementering og forankring

I samfunnsvitenskapene defineres institusjoner ved et sett av normer og formelle regler som regulerer et bestemt felt eller arena i samfunnet. I det klassiske verket om institusjoner og institusjonelle endringer legger Douglass North (1990) til grunn at i alle samfunn har menneskene pålagt seg bånd og begrensninger for å strukturere relasjonene til andre. I moderne institusjoner finner vi ifølge North to typer bånd. Den ene typen er uformelle begrensninger, som kultur, sosial overføring av normer og uskrevne regler og fortolkninger av disse normene og reglene. Den andre typen er formelle regler som er juridiske bindende, politiske vedtak og kontrakter mellom organisasjoner og/eller enkeltpersoner. North beskriver institusjoner som trege, faste og tungt foranderlig, støttet av de formelle (juridiske) rammene, økonomiske systemene, samt sosiale og kulturelle tradisjoner.

Velferdsstaten er et konglomerat av spesialiserte institusjoner, kriminalomsorg, skoleverk, høyere utdanning, helsevesen, trygdesystem, sosialtjeneste, osv., som skal fylle ulike formål, med egne organisatoriske rammer, ulike oppgaver, tradisjoner og som er bemannet med ulike profesjoner. Noen av disse til dels høyst forskjellige institusjonelle særtrekkene kan leses ut av de formelle reglene og retningslinjene for en enhet. Andre er mer diffuse. March og Olsens (2004) anvender begrepet høvelighetslogikk (logic of appropriateness) for å beskrive en handlingsforståelse, som ikke er basert på rasjonelle og uttalte overveielser, men på en stilltiende overenskomst om hva som er riktig, fornuftig og naturlige handlinger innenfor en institusjon.

Samarbeidsavtalene mellom ulike deler av forvaltningen og ”servicetorg” i fengslene er formelle grep for å bygge bro over

segmenteringen som følger av velferdsstatens arbeidsdeling og institusjonelle oppsplitting. Samarbeidet mellom kriminalomsorgen og andre institusjoner kan karakteriseres både som *samstyring* og konkret *samarbeid*.

Kapitlet handler om forankring av tilbakeføringsgarantien og forutsetningene implementeringen av den. Første delene av kapitlet, om tilbakeføringsgarantien, tar opp informantenes oppfatninger og forståelse av garantien. Videre drøfter kapitlet oppfatninger om samarbeidsavtaler mellom kriminalomsorgen og samarbeidspartnere og de ulike aktørenes ansvarsområder og roller. Kapitlet er basert på intervjuer med personer på overordnet nivå i kriminalomsorgen supplert med informasjon fra intervjuer i fengsler og friomsorgen.

3.1 Tilbakeføringsgarantien

Innholdet i tilbakeføringsgarantien er beskrevet i innledningskapitlet i rapporten. En arbeidsgruppe, som utredet garantien i forbindelse med Kriminalomsorgsmeldingen, slår fast at tilbakeføringsgarantien er forankret i forpliktende strukturer forankret på topplan. Forankring på topplan er viktig for at forvaltningssamarbeid skal fungere over tid. På lokalt nivå er den kommunale forankringen avgjørende. For så styrke samarbeidet og koordineringen mellom ulike etater og andre aktører har kriminalomsorgen innført løslatelseskoordinatorer (rundt 25 stillinger skal fordeles til ulike enheter i kriminalomsorgen).

Tilbakeføringsgarantien kan karakteriseres som et omfattende samstyringsprosjekt på flere nivåer. Iverksetting av tilbakeføringsgarantien krever endring av eksisterende handlings- og samhandlingsmønstre. Hele dette kapitlet handler om elementer som inngår i tilbakeføringsgarantien og problemstillinger og utfordringer knyttet til de ulike sidene ved garantien. Denne delen begrenser seg til å se på hvordan intervjupersonene oppfatter tilbakeføringsgarantien, og kunnskap og forståelse av garantien i ulike deler av kriminalomsorgen.

En av informantene understreker at det er politisk enighet om tilbakeføringsgarantien; det er dette som har høyest politisk prestisje i Kriminalomsorgsmeldingen:

Tilbakeføringsgarantien er stedet der alle møtes; den har fokus på tilbakeføring og de mest kritiske øyeblikkene. Men dette er ikke noe nytt. Når man leser om det, så har man snakket om dette siden 1841. Det viser bare hvor komplisert det er når man har jobbet med det så lenge. (07.01.10)

Enkelte informanter mener imidlertid at statsrådene og departementene for politikkområder, som må delta for å realisere garantien, ikke er like sterkt engasjert:

For at garantien skal fungere må alle statsrådene inn i dette. Det må være regjeringens strategi og ikke bare Justisdepartementet sin. Ikke alle statsrådene er med. Kleppa var med på bolig, og der har det også skjedd noe. (25.11.09)

Kunnskap om tilbakeføringsgarantien varierer etter hvor intervjupersonene er plassert i kriminalomsorgen. Garantien er best kjent og forankret i regionene og departementet. Kjennskap til garantien blant intervjupersoner i ulike fengsler er varierende. Et par av informantene etterlyser mer skriftlig informasjon om garantien:

Jeg skulle ønske at det fantes noe skriftlig om tilbakeføringsgarantien, som jeg kunne slå i bordet med når jeg prøver å få samarbeidspartnere til å ta sakene jeg jobber med. Nå bruker jeg alle avtaler som finnes til dette. (02.12.09)

Samarbeidsavtalene mellom kriminalomsorgen og andre etater og private, for eksempel KS og frivillige, var på plass før tilbakeføringsgarantien kom. Dette påpeker også informanter som etterlyser mer konkretisering av hva som er nytt med tilbakeføringsgarantien. Men eksisterende avtaler på departementsnivå blir nå endret for bedre å fange opp elementene i tilbakeføringsgarantien. En informant mener at tilbakeføringsgarantien kanskje har bidratt til å få flere resultater av de eksisterende avtalene:

Tilbakeføringsgarantien fyller avtalene med ressurser og satsninger. Det brede samarbeidet mellom departementene er nytt. Det er klart at når fire

departement stiller opp om stortingsmeldinga, så betyr det mye. (07.01.10)

Flere informanter påpeker at garantien ikke medfører flere tjenester enn før. Innsattes rettigheter er heller ikke forsterket, men garantien setter mer fokus på de rettighetene innsatte faktisk har. Mange av hjelpebehovene innsatte har ved løslatelse – og under fengselsoppholdet – er ikke rettighetsbaserte. En intervjuperson sammenligner med helseapparatet, der man opererer med frister for behandling av pasienter. Men dette finnes ikke i forhold til for eksempel bolig:

I kriminalomsorgen har man jobbet med bolig i mange år. I oppgangstider blomstrer tilbudene, men i dårlige tider konkurrerer de med andre og kommer ofte ut som den tapende part. (25.11.09)

Tilbakeføringsgarantien medfører ingen lovendringer, nye regler eller fundamentale organisatoriske endringer i de involverte etatene. Som en av intervjupersonene også påpeker har kriminalomsorgen en rekke avtaler, som ble inngått før garantien kom og tilfører: Det er vanskelig å se hvordan garantien representerer noe nytt. På lokalt nivå, det vil i fengslene – og NAV sosial (kapittel 4), er kjennskapet til garantien svært varierende. Her kan det ligge en utfordring i å formidle hva garantien er, og hvordan man skal jobbe for å realisere den, både i enhetene i kriminalomsorgen og blant samarbeidspartnere.

3.2 Roller og ansvarsområder

Implementering av tilbakeføringsgarantien må ta hensyn til at sektorene som skal samarbeide er støttet av ulike lovverk, de har ulike økonomiske rammer og prioriteringskrav, kultur, og de styres og bemannes av profesjoner med ulik kunnskap og bakgrunn. På lokalt plan foregår samarbeidet mellom organisasjoner, som har sine særtrekk. For eksempel har fengslene ulike måter å arbeide på, selv om de er underlagt samme lov- og regelverk.

En intervjuperson slår fast samarbeid mellom etater kan være tungt:

På departementsnivå møter man stort sett likemenn. Det er på mellomnivå de store utfordringene ligger. Kriminalomsorgen er organisert i regioner, og det er mange andre etater og samarbeidspartnere også, men de er ikke organisert i de samme regionene. Man har lagmannsretten, den har én organisering, helsevesenet har en annen organisering, etater er ulikt organisert og så videre. Noe er statlig og noe er kommunalt. Og man er avhengig at et godt samarbeid på mellomnivå. (07.01.10)

Deler av samarbeidet mellom kriminalomsorgen og andre etater er regulert ved lovverk og rundskriv. Andre deler er regulert av avtaler, som ikke er juridisk bindende. Begge formene for samarbeid, men særlig det siste, har karakter av samstyring. Samstyring, eller governance, beskrives som motsatsen til den tradisjonelle hierarkiske styringsmodellen (government) (f.eks. Røiseland og Vabo 2008). Samstyring kan ta ulike former. En av disse er nettverksamstyring. I følge Hirst (2000) kjennetegnes *nettverk* av koordinering av aktiviteter gjennom nettverk, partnerskap og rådgivende fora. *Partnerskap* innebærer at politikkområder og styringsnivåer delvis overskrides som inndelingskriterier. Koordinering eller samordning er nødvendig for å overskride spesialiseringen som er uunngåelig i moderne organisasjoner (Fimreite og Læg Reid 2008). Samordningen kan skje både gjennom nettverk og partnerskap. Fimreite og Læg Reid karakteriserer NAV som et eksempel på lovpålagt partnerskap og ”det mest prototype eksempel på flernivåstyring i dagens norske forvaltning”. Vi skal se på ulike former for partnerskap mellom kriminalomsorgen og andre etater og forutsetningene for disse.

En viktig samarbeidspartner til kriminalomsorgen på lokalt nivå er sosialtjenesten, i de fleste kommunene nå NAV sosial. Sosialtjenesten har blant annet ansvar for å yte økonomisk støtte til livsopphold og, i de fleste kommunene, for å bistå med å skaffe bolig eller sørge for et midlertidig botilbud. I en undersøkelse av samarbeidet mellom fengsler og andre etater om framskaffelse av bolig ble derfor sosialtjenesten valgt som ekstern aktør i studien (Dyb m.fl. 2006). Målt etter de faktorene North beskriver som kjennetegn på institusjoner, er den kommunale sosialtjenesten og kriminalomsorgen svært ulike. Sosialtjenesten er et regelstyrt forvaltningsorgan, men med store muligheter for skjønsmessig

saksbehandling. Skjønnets er nedfelt i sosionomutdanningen og er et faglig skjønn. Det faglige skjønnets skiller seg fra lekmanntskjønn ved at det skal være faglig fundert – en del av en profesjon – og er begrunnet i hensynet til at klientene har individuelle behov (Lipsky 1980). Selv om ansvarsdelingen mellom sosialtjenesten og kriminalomsorgen er rimelig detaljert beskrevet i Rundskriv I-11/2000, viser undersøkelsen at det var store variasjoner mellom kommuner og mellom sosialkontor innad i en kommune, blant annet med hensyn til hvilke utgifter en innsatt fikk dekket, men også i oppfatningen av hva slags boligtilbud en løslatt person hadde behov for. Disse forskjellene kan ikke utelukkende forklares med utøvelse av faglig skjønn innenfor et enhetlig regelverk. Det var åpenbart ulike lokale kulturer og normer for saksbehandlingen og vedtak som ble fattet. Undersøkelsen fant også store variasjoner i samarbeid og relasjoner mellom fengsler og sosialkontor.

Kriminalomsorgen skal iverksette samfunnets krav til straff og ivareta den innsattes velferd under fengselsoppholdet, rehabilitering og tilbakeføring til samfunnet. Kriminalomsorgsmeldingen (St.meld. nr. 37 [2007-2008]) beskriver de to målene som to sider av samme sak. Kriminalomsorgen kan betegnes som en regelstyrt og hierarkisk institusjon. I følge Hammerlin m.fl. (2006) har det historisk vært en kontinuerlig avveining mellom hvilke av disse målene som skal veie tyngst. En av informantene våre poengterer at ideologien om likebehandling av innsatte står sterkt i kriminalomsorgen. Det kan bety at det er lite rom for skjønnsmessige avgjørelser. Kriminalomsorgen er imidlertid svært differensiert, blant annet med hensyn til graden av frihetsberøvelse den straffedømte pålegges. Dyb m.fl. (2006) fant store forskjeller i måter å jobbe på og tilnærmingen til arbeidet mellom ulike fengsler. Disse forskjellene kan ikke alene forklares med for eksempel ulike måter å jobbe på i fengsler med høyt og lavt sikkerhetsnivå, selv om dette var en betydelig forklaringsfaktor.

Som også framheves i våre intervjuer her, er det store kulturforskjeller mellom fengslene uavhengig av faktorer som størrelse og sikkerhetsnivå.

En intervjuperson poengterer at nye former for soning krever at kriminalomsorgen endrer sin rolle. Kriminalomsorgen har ansvar for den tiden den straffedømte er i institusjon, sørge for løslatelse og sørge for praktiske ting som for eksempel lokaler til servicetorg.

Denne informanten framholder at det vil bli mer soning utenfor fengslene med hjemmesoning (§ 16) og soning i institusjon (§ 12), og derfor blir også løslatelsesdatoen fra fengslet mindre viktig: Kriminalomsorgen må også jobbe med sin rolle utenfor fengsel.

3.3 Friomsorg og fengsel – to ulike kulturer

Friomsorgen og fengselsvesenet beskrives som to til dels svært ulike kulturer og organisasjoner internt i kriminalomsorgen. Samarbeid med friomsorgen er godt på systemnivå, sier en informant. I praksis er det lite samarbeid, sier en intervjuperson i et fengsel:

Det er lite motivasjon fra friomsorgen for å komme hit og informere til innsatte. Jeg kunne tenkt meg at friomsorgen kom hit en gang i måneden. Det er vanskelig å få til godt samarbeid med friomsorgen, de kunne bidratt mer ved å være til stede. Det er vanskelig når alt skal foregå på deres kontor eller et besøksrom i fengselet. (...) Det er én etat og burde samarbeidet bedre, vi har bedre samarbeide med andre etater. (01.12.09)

Fram til 1980 friomsorgen en frivillig organisasjon, som fikk dekket 80 prosent av utgiftene sine fra kriminalomsorgen. I 1980 ble friomsorgen en del av kriminalomsorgen, men avstand mellom dem synes fortsatt å være stor. Forskjellene tilskrives blant annet de ansatte i friomsorgen og fengslene har ulike bakgrunn. Ansatte i friomsorgen har ofte sosialfaglig bakgrunn og etter hvert ansatte med akademisk utdanning, som for eksempel kriminologer og barnevernpedagoger. Betjentene har fengselsskolen og ledelsen i fengslene har som oftest ”gått gradene” internt. I dag representerer ansatte i fengslene et bredere utdanningspekter.

Friomsorgen har blant annet en sterkere skriftlig tradisjon. Det tilskrives ikke først og fremst utdanningsbakgrunn hos ansatte, men det faktum at friomsorgen driver med saksbehandling. I fengsel er det meste muntlig, som blant annet forklares med det er ikke noe datasystem der som fanger opp dokumenter og avtaler. Både formelle og uformelle avtaler i fengslene er ofte bare muntlige, poengterer en informant.

Forholdet mellom friomsorgen og fengselsvesenet er i endring:

Det har skjedd mye, fra vanntette skott til vilje til samarbeid. Vi begynte med utveksling mellom fengslene og friomsorgen, ansatte i fengslene ble overrasket over hvor strenge vi var i friomsorgen. (07.12.09)

Friomsorgen har de siste tre tiårene vært en del av kriminalomsorgen, og de to delene skal jobbe tverrfaglig. Friomsorgen blir en viktig del av tilbakeføringsgarantien, sier en intervjuperson. TOG-avdelingen i Oslo fengsel er et eksempel på samarbeid mellom friomsorgen og fengslet som har gitt resultater. Dette beskrives nærmere i kapittel 4.

3.4 Kontaktbetjenten og betjentrolla

En av problemstillingene for dette prosjektet er å se på kontaktbetjentrolla i forhold til tilbakeføringsgarantien. I et lengre perspektiv har betjentrolla endret seg fra fangevokter til også å være tjenesteyter i velferdsstaten. Fengselsbetjenter er en offentlig tjenestemann, noe som i tidligere tider medførte en betydelig sosial posisjon og status. Gradvis er betjentene tillagt flere funksjoner og i dag har omsorgsfunksjoner blitt en viktig del av betjentyrket (Hammerlin og Mathiassen 2006; Basberg 1999). Endringen er en pågående prosess, som beskrevet i følgende sitat:

Vår jobb er blant å snu betjentrollen til en mer 'hjelpende' rolle for de innsatte. (...) Det har i den senere tiden vært en endring i hvordan man ser på fangene. Kriminalomsorgen har blitt flinkere, men det er mange ansatte som ikke er innenfor nytenkningen. Slik er det vel alle steder, for eksempel blant lærere og leger. Forskjellen er bare at i et fengsel er det ikke mulig å velge bort den dårlige betjenten eller dårlige fengslet, fordi oppholdet ikke er frivillig. (25.11.09)

Kriminalomsorgen har satt som mål at domfelte skal en fast kontaktperson under straffegjennomføringen. I fengslene er denne personen kontaktbetjenten. Kontaktbetjentens oppgaver består blant annet i å gjennomføre inntakssamtale, medvirke til å utarbeide framtidsplan, bistå med å opprette kontakt med

samarbeidspartnere og ha en koordinerende rolle i samarbeidet. Undersøkelser viser at kontaktbetjentordningen ofte ikke fungerer slik den er beskrevet i regelverket. Både i vår og andre undersøkelser legges hovedforklaringen på strukturelle begrensinger for utøvelse av oppgaver som er lagt til kontaktbetjenten. Betjentene går i turnus og kontaktbetjenten er ofte ikke til stede på dagtid. De fleste innsatte har korte dommer og det er vanskelig å utrette noe på den korte tiden, og ellers framheves ressursituasjonen generelt i fengslet. Også manglende kompetanse nevnes:

Vi etablerte en kontaktbetjentordning vi ikke ga kompetanse til. Alle skulle være kontaktbetjenter, i det ligger at du skal være god på det meste. (...) I fengsler med svært korte dommer, skulle ledelsen sagt at de ikke skulle ha kontaktbetjentordning. (07.12.09)

I interne undersøkelser blant innsatte får betjentene høy score på det en kan kalle omsorgsdelen av betjentrolla. Ansatte scorer for eksempel veldig bra på medmenneskelighet og samtaler med innsatte. Det er noe variasjon fra fengsel til fengsel, men generelt er det bra score på disse variablene (muntlig informasjon). Hammerlig og Mathiassen (2008) konkluderer med at langt de fleste betjentene ønsker å legge større vekt på omsorgsdelen av betjentrolla. Mange er frustrerte over at de ikke har mulighet for å gjøre mer for de aller svakeste og mest utsatte fangene.

Den koordinerende funksjonen overfor innsatte med behov for tjenester utenfor fengslet, som ligger i beskrivelsen av kontaktbetjentens oppgaver, ivaretas dels av andre faggrupper:

Sosialkonsulentene (i fengslet) har kontakt med NAV. Det sklir lettere her, det er et uformelt samarbeid som bare sklir. Betjentene kan også hjelpe med enkle ting som å søke om klær og penger til tannlegen for eksempel. (02.12.09)

Sosialkonsulentene i fengslet og NAV som kommer inn i fengslet fra det lokale kontoret, kjenner lov- og regelverket, for eksempel Sosialtjenesteloven, og hvilke henvendelser som skal til ulike instanser. Servicetorget er et viktig virkemiddel for å få koordineringen av mange tjenester til å virke i praksis (St.meld. nr. 37 [2007-2008]).

3.5 Sviktende samarbeid og konsekvenser for innsatte

Forholdet mellom den innsatte og kriminalomsorgen, sosialkontoret og andre etater eller institusjoner, som skal samarbeide om løslatelsen, er et forhold mellom et enkeltindivid og flere institusjoner. Disse institusjonene har ulike mål, formelle og uformelle rammer og de befinner seg på ulike forvaltningsnivåer. I kriminalomsorgens rolle som tilrettelegger for at andre etater kan yte tjenester til den innsatte, ligger et element av å være den innsattes advokat. Selv om kriminalomsorgen nå definerer seg som en tilbyderetat (andre etater skal nå få komme inn og yte de tjenestene fangene har krav på), viser funnene i vår undersøkelsen at ansatte i kriminalomsorgen oppfatter at de kan ha en tung jobb med å få andre etater på banen. En av informantene har aktivt brukt alle samarbeidsavtaler overfor kommunen, og en annen framholder at samarbeidsavtaler er en god innfallsvinkel for ”å ta tak i en kommune”. I enkelte sammenhenger er lovverket en barriere eller begrunnelse for ikke å samarbeide:

Vi løslater til kommuner over hele landet. Sosialtjenesteloven gjelder ikke kommunen der fengselet er. Det betyr at enkeltpersoner med tilhørighet i andre kommuner ikke kan kreve noe av ”fengselskommunen” i henhold til sosialtjenesteloven. Det stedlige NAV må ta ansvar, det gjør dette vanskelig. For eksempel; vi har en løslatelse til (kommune), men NAV kommune vil ikke inngå i forpliktende samarbeid – det er for langt unna – da blir det løslatelse med en plastpose i hånda og en togbillett. Det er for mye av det ennå. (07.12.09)

Videre framholder informanten at kriminalomsorgen er på banen med ulike vinkler i forhold til kommunene: Målet er å få kommunen til å tenke mindre ”han er i fengsel og plassert”.

Sitatet over viser imidlertid at der lovverket ikke forplikter, eller ikke tolkes som forpliktende, kan betydningen av avtaler på overordnet nivå få liten betydning, i dette tilfellet samarbeidsavtalen mellom NAV og kriminalomsorgen. Andre intervju-personer framholder at i noen sammenhenger kan kriminalomsorgens ønske om samarbeid gå på tvers av prioriteringer og

vrderinger i sosialtjenesten eller NAV. Det kan, slik denne informanten beskriver, dreie seg om hvordan sosialtjenesten finner det meningsfullt å bruke sine ressurser:

Noen av de innsatte har et dårlig forhold til sosialkontoret. Sosialkontoret må av og til overtales til å komme inn og jobbe med personer som de jobber mye med ute. De kan være oppgitt, fordi det er personer de har jobbet med i kanskje ti år uten at det har hjulpet. Jeg skjønner at de kan være oppgitt, og at det kan være vanskelig å tro på at de nå sitter her og er forholdsvis nyktre og motiverte for endring. De oppfører seg ofte bedre i fengslet enn ute. Det er veldig få vi har problemer med her inne. (02.12.09)

Sitatet illustrerer også at ulike personer og institusjoner har forskjellige roller overfor den innsatte og derfor også møter den innsatte i ulike situasjoner. At den innsatte ikke er i fengslet frivillig innebærer blant annet at tilgangen til rusmidler er, om ikke fraværende, så er den sterkt begrenset. Dette vil endre seg ved løslatelsen, og derfor kan sosialtjenesten ha reelle argumenter for å nedprioritere for eksempel ”gjengangere”.

Interne samordningsproblemer innenfor andre etater kan få konsekvenser for kriminalomsorgens arbeid og den innsatte. Etablering av NAV på lokalt nivå innebærer en samordning av tre til dels svært ulike etater. Fra intervjuer fragår det at det enkelte steder er vanskelig å få NAV lokalt implementert i samarbeidet med kriminalomsorgen. Tradisjonelt har det vært en arbeidsdeling mellom de avdelingene som nå skal jobbe sammen i NAV. Arbeid, sosial og trygd har ulike kulturer som får betydning for hvordan de tilnærmer seg systemet og individet, og de representerer tre ulike måter å løse oppgavene på, påpeker en informant. De innsatte har ofte sammensatt problematikk og er avhengig av alle tjenestene innenfor NAV.

Et annet eksempel, som rammer en del innsatte, er manglende samordning mellom rustjenester og psykiatrien, som begge er innefor helseforetakene:

Det sitter mange pasienter i fengsel som ikke får utløst pasientrettighetene sine. Det er vanskelig å få rus og psykiatri til å jobbe sammen. Dersom det er for mye

rus vil psykiatrien ikke vedkjenne seg dem og omvendt. Det blir et problem fordi de trenger et helhetlig tilbud. Man kan egentlig se på det som tre sammensatte problemer: Rus, psykiatri og kriminalitet. (...) Mange er så syke at de ikke fungerer ute i samfunnet, men inne i fengslene har man faktisk en sjanse til å jobbe med dem under rolige omstendigheter. (25.11.09)

Erfaringen med NAV er imidlertid delte. En informant understreker at personer fra NAV, som er fast til stede i det aktuelle fengslet er veldig mulighetsorienterte for innsatte som gruppe. En årsak til den gode relasjonen mellom fengslet og NAV i dette fengslet er kontinuitet og opparbeidet kjennskap til fengslet hos personen fra NAV som betjener fengslet. Andre fengsler i undersøkelsen refererer også til et godt samarbeid med representanter for det lokale NAV-kontoret, som betjener innsatte i fengslet.

3.6 Ansvarsgruppe og plan som samstyring

Ansvarsgrupper og planer rundt enkeltpersoner er en form for samstyring ned på individnivå. En del personer har behov for tjenester fra flere spesialiserte etater og tjenesteområder. Disse tjenesteområdene er underlagt ulike lovverk, politiske mål og økonomiske prioriteringer. Det ene tjenesteområdet har ingen myndighet på andres områder. På noen områder er det etablert retningslinjer for samarbeidet, men som drøftet over ligger det et betydelig rom for skjønnsutøvelse innenfor de ulike områdene. Løsningen på hvordan tjenestene til denne ene brukeren skal ytes, hvilke tjenester vedkommende skal ha og hvordan disse tjenestene skal koordineres, krever en arena for samstyring. En viktig arena er nettopp ansvarsgrupper rundt den enkelte bruker.

Informanter som jobber med innsatte framholder at ansvarsgruppene rundt den enkelte er en form for samarbeid som fungerer godt:

Vi bruker ansvarsgrupper veldig mye. Det har vært en økning. Jeg kan ikke gi deg noen tall, men det har økt. Individuell plan har også fått mer fokus. I

ansvarsgruppa skal egentlig kontaktbetjenten også sitte, men på grunn av turnus er det vanskelig å få til.
(02.12.09)

Ansvarsgruppa blir et nettverk eller forhandlingsarena for å komme fram til hva brukeren har behov for og avklare deltakernes roller og bidrag (Rhodes 2000). Dette er den ideelle modellen. I praksis kreves det en viss innsats å komme til enighet om den enkelte deltakers bidrag, som for eksempel når sosialtjenesten i den innsattes hjemkommune ikke møter i ansvarsgruppa og heller ikke melder forfall til møtene (fra et intervju). Det må legges til at sosialtjenesten på sin side mener at mangelfull informasjon, blant annet om løslatelsesdato, kan være en årsak til sviktende samarbeid.

En annen form for samstyring på tjenesteyternivå er planer for den enkelte bruker. Personer med behov for langvarige og koordinerte helsetjenester og/eller sosiale tjenester har rett til å få utarbeidet individuell plan. I følge forskriften til individuell plan er formålet blant annet å bidra til at tjenestemottakeren får et helhetlig, koordinert og tilpasset tjenestetilbud, og sikre at det til enhver tid er en tjenesteyter som har ansvar for oppfølging av tjenestemottakeren. Videre skal planen styrke samhandlingen mellom tjenesteyter og tjenestemottaker og eventuelt pårørende, og mellom tjenesteyter og etater innen et forvaltningsnivå eller på tvers av forvaltningsnivåer. Individuell plan er i prinsippet et ideelt verktøy for samstyring. Individuell plan medfører også automatisk en ansvarsgruppe. Men man kan ha ansvarsgruppe uten å ha individuell plan. En individuell plan har imidlertid en sterkere forankring i lovverket enn ansvarsgruppe.

En intervjuperson poengterer at ”individuell plan er en god ide, men kriminalomsorgen er ikke nevnt i veilederen en gang”. Videre framholder informanten at det nettopp er gjengangerne, de som begår nye kriminelle handlinger, som har behov for individuell plan og ansvarsgruppe. Det er også et visst skjønns- og forhandlingsspørsmål om hvem som har rett til individuell plan. I et annet intervju framgår det at sosialtjenesten i noen sammenhenger kan være nølende til eller direkte fraråde å lage en individuell plan, nettopp fordi den er juridisk bindende. Individuell plan krever også samtykke og samarbeid med mottakeren av

tjenestene. Ikke alle ønsker en individuell plan, selv om de vil ha en ansvarsgruppe, framholder en informant.

Individuell plan er et ansvarsområde for helsetjenesten og sosialtjenesten. I en spesifikk sak har Fylkesmannen pålagt helsetjenesten i fengslet å ta ansvar for utarbeidelse av individuell plan. Det er ikke kriminalomsorgens ansvar, men både individuell plan og ansvarsgrupper er et virkemiddel for å initiere og koordinere samarbeidet mellom tjenesteområder for innsatte med store og sammensatte tjenestebehov.

Kriminalomsorgens planverktøy i arbeidet med innsatte er framtidsplan. I *Retningslinjer for kriminalomsorgens arbeid med framtidsplanlegging* heter det at framtidsplanlegging omfatter prosessen fra kartlegging, prioritering av tiltak, utarbeidning av selve plandokumentet, gjennomføring/oppfølging og evaluering. Planen skal bidra til en målrettet og strukturert straffegjennomføring ut fra den enkeltes individuelle behov som eksempelvis kan berøre områder som utdanning, arbeid, fritid, sosialt nettverk, forhold til rusmidler, forhold til kriminalitet, sosial fungering, økonomi, boforhold og trening på daglige gjøremål. Planen skal ha særlig fokus mot den første tiden etter løslatelsen og da med tanke på å trekke inn aktuelle samarbeidspartnere.

Framtidsplan er et veldig godt verktøy for dialog fordi de gir et positivt utgangspunkt for å komme i samtaler med den innsatte. Det er et positivt utgangspunkt fordi planen tar utgangspunkt i hva den innsatte selv ønsker. (25.11.09)

Kriminalomsorgens interne undersøkelse blant innsatte viser at mange ikke har framtidsplan. Samarbeidet med den innsatte om framtidsplanen er lagt til kontaktbetjenten, men mange har heller ikke kontaktbetjent. En informant mener dette blant annet handler om forskjellige oppfatninger og forståelser av arbeidet med framtidsplan i fengslene:

Det står at det er frivillig og at det er domfeltes plan. Det har så mange tolkningsmuligheter, at det har vært elendig arbeid med framtidsplan i fengslene. Framtidsplan er ikke frivillig for oss ansatte. Vi har plikt til å informere og være med på å utforme planen. Kriminalomsorgen har framtidsplan som

satsningsområde hvert år. (...) Betjentene har ikke bakgrunn for å drive planarbeid. Det er heller ikke lagt til rette for det i fengslene. Jeg håper at tilbakeføringsgarantien kan bli et virkemiddel til å bli bedre. Argumentet mot å lage framtidsplan for alle innsatte fra noen fengsler er at 'vi måles bare på kvantitet ikke på kvalitet om man bare se på *antall* framtidsplaner'. (07.12.09)

Denne informanten viser til eksempler fra et fengsel der alle innsatte har framtidsplan og et annet fengsler der mange færre har framtidsplan. Disse fengslene er på mange områder forskjellige, og innenfor rammene for denne undersøkelsen har vi ikke sett på mulige årsaker til variasjon i bruk av framtidsplan.

3.7 Samarbeidsavtaler

Kapittel 2 gir en oversikt over eksisterende avtaler på ulike nivåer. Det er inngått avtaler om samarbeid på departementsnivå, etatsnivå og med organisasjoner i sivilsamfunnet om samstyring. Noen informanter framhever boligavtalene som den viktigste avtalen, fordi bolig ikke er en rettighet. Samarbeidet om bolig er heller ikke regulert i rundskriv fra departementene, slik samarbeidet mellom kriminalomsorgen og NAV (der er det også samarbeidsavtale), utdanningssektoren og helsetjenesten er. Samarbeidsavtalene går på tvers av både etater og forvaltningsnivåer, og kriminalomsorgen har inngått avtaler med frivillige og andre private, for eksempel avtaler mellom enkelte fengsler og bedrifter.

Det er ikke alle vi har samarbeidsavtaler med, det er heller ikke alltid at samarbeidsavtaler er det mest gunstige. Noen ganger er det felles rundskriv som er laget i stedet for samarbeidsavtaler. Hva som er gunstigst handler om hva som er regelbundet og hva som ikke er det. For eksempel er det gunstig å ha samarbeidsavtale om bolig fordi det ikke er en direkte rettighet. Man har rett til å få tak over hodet, men ikke noe mer enn det. (07.01.10)

Kriminalomsorgen har inngått avtaler på øverste politisk nivå, på regionalt nivå, som for eksempel boligavtalen mellom Oslo kommune og Kriminalomsorgen region øst, og mellom fengsler og enkeltkommuner.

Når avtalene er på høyt nivå er det mindre sårbart, fordi samarbeidet ikke faller ut dersom en person blir borte. Da er det knyttet til stillingen og det er bedre. Men avtalene kan også ligge for høyt slik som f.eks. boligavtalen. I boligavtalen kjenner ikke bydelene seg igjen, fordi de ikke har vært med på arbeidet.
(02.12.09)

Denne informanten framhever at fengslet har et godt samarbeid med flere bydeler. Dette samarbeidet kan imidlertid være personavhengig. I ett av prosjektene, som er basert på samarbeid med Oslo kommune, valgte prosjektlederen å starte opp i bydeler der de allerede jobbet bra med det aktuelle feltet, fordi de visste at de hadde mulighet til få til et godt arbeide her. Med utgangspunkt i dette, til dels relasjonsbaserte samarbeidet, kunne man lage noen standarder å vise til de andre bydelene, som utgangspunkt for å få til samarbeid der. Forholdet mellom samarbeidsavtaler og personavhengig samarbeid er tema i flere av intervjuene. Den personlige faktoren er viktig: ”Vi trenger entusiastiske personer i en etableringsfase.” (07.12.09)

Flere informanter påpeker også nødvendigheten av å etablere strukturer og rutiner som implementeres, slik at samarbeidet ikke forsvinner med personene. Dette gjelder også virksomhet i fengslene, som er drevet på prosjektbasis. De siste årene har det vært en økning av prosjekter i fengslene. Målet er at prosjektene skal tilføre ny kunnskap, nye måter å arbeide på og/eller nye rutiner. Som eksempel på et prosjekt som har gitt resultater, nevnes boligprosjektet i Oslo fengsel. Prosjektet er drevet av boligkonsulenter; stillinger som nå er i ferd med å fases ut. Ifølge intervjupersoner har prosjektet tilført fengslet ny kunnskap om regelverk og økonomiske ordninger knyttet til boliganskaffelse og generelt styrket fokuset på bolig. Hvor godt resultatene av både dette og tidsbegrensede prosjekter generelt er implementert og forankret, viser seg ofte en tid etter at prosjektet er avsluttet.

Den generelle oppfatningen på alle nivåer i kriminalomsorgen er at samarbeidsavtalene har betydning. De er et virkemiddel ansatte i kriminalomsorgen kan bruke overfor tjenesteytere i andre etater.

Boligavtalen mellom Oslo kommune og kriminalomsorgen region øst skal fases ut og erstattes med en generell avtale. Det framkommer et ønske i intervjuene om å beholde en avtale som går spesifikt på bolig, fordi bolig er et av de vanskeligste feltene. En informant understreker at ”boligavtalen må ikke fases ut, men forsterkes”. (02.12.09)

3.8 Servicetorg

Servicetorg i fengslene skal være en organisatorisk tilrettelegging for tilgang til ulike eksterne tjenester for innsatte i fengslene. Servicetorget er en sentral del av tilbakeføringsgarantien. Vi har sett på to deler av servicetorget. Den ene er den fysiske og logistiske tilretteleggingen og den andre er organisering av tjenestene i fengslene. Servicetorg var foreløpig på planleggingsstadiet i de tre fengslene vi besøkte, og til dels på et tidlig planleggingsstadium. Villkårene for fysisk tilrettelegging er svært forskjellig i fengslene, men ingen av de tre fengslene hadde gode lokaler til disposisjon. Servicetorget kjemper blant annet om plassen med andre aktiviteter, som for eksempel fritidsaktiviteter og undervisning. Logistikken, kombinere sikkerhet og tilgang til servicetorget for innsatte, er betydelig enklere i fengsel med lavere sikkerhetsnivå enn med høyt sikkerhetsnivå. Dette, og andre sider ved etablering av servicetorg, omtales kort under hver case i kapittel 4.

Her skal vi se på noen generelle problemstillinger knyttet til organisering av tjenestene. En av ideene er at på servicetorget skal innsatte kunne oppsøke tjenesteytere med spesialkompetanse innenfor ulike områder:

Servicetorg er en fysisk lokalisering av allerede eksisterende tjenester. Det er viktig å huske at servicetorg og tilbakeføringsgarantien ikke utløser noen ekstra tjenester, men setter fokus på at innsatte får de tjenestene de har krav på, og at tjenestene skal

bli lettere tilgjengelige for den enkelte. Slik det er nå er det veldig stor mangel på arbeidsplasser i fengslene. Servicetorget bidrar til en rent fysisk tilrettelegging for utføringen av tjenester i fengslet. (25.11.09)

Av intervjuene kan vi oppsummere at det er en del ubesvarte spørsmål knyttet til servicetorget. Hvordan skal for eksempel en person fra NAV yte tjenester til innsatte med tilhørighet i flere forskjellige kommuner?

Ja, jeg ser at det kan være en utfordring og det er klart at den ene som sitter der ikke kan hjelpe alle som kommer fra alle kommuner. Men jeg tenker at vedkommende har en kompetanse som gjør at han/hun lettere kan komme i kontakt med de riktige i hjemkommunene. (07.01.10)

Servicetorget kan bli en arena for samarbeid og samordning mellom ulike tjenesteområder, avhengig av hvilke tjenester som kommer til servicetorget og hvor mye de vil være til stede:

”Det som er spennende er om tjenesteyterne kommer til å komme dit.” (25.11.09) ”Jeg håper at samarbeidspartnerne som kommer inn blir blekksprutarme ut, men håper ikke vi blir så selvforsynt at innsatte får sjokk når de kommer ut.” (07.12.09)

Andre stiller spørsmål om hvilken rolle sosialkonsulentene i fengslet vil få ved innføring av servicetorg.

Sosialkonsulentene forholder seg til NAV sosial. Det er få innsatte som selv tar kontakt med NAV. Man kan si at sosialkonsulentene jobber som sosialkontor her inne. (02.12.09)

Om det stedlige sosialkontoret ved hjelp av servicetorget kunne begynne å arbeide med innsatte mens de sitter inne, ville man lagt til rette for at hjemkommunen har noe å begynne med. Man ville overført en sak og ikke bare en person. (07.12.09)

NAV er allerede inne i fengslene, og meningen er at servicetorget skal betjenes av NAV i den kommunen fengslet er geografisk plassert (som dagens ordning). En intervjuperson stiller spørsmål om sosialkonsulentene i fengslet blir overflødig. Men vi vil

understreke at økt kompetanse i form av flere importerte tjenester og servicetorget som det organiserende prinsipp i hovedsak blir tatt imot med positive forventninger, selv om mye framstår som uklart for de fleste vi har intervjuet. Det begrunnes blant annet med at ansatte i fengslene verken har eller kan ha spesialkompetanse på felter som styres av flere ulike profesjoner:

Det er en utfordring at sosialkontorene/NAV mener at betjentene skal være så gode på lovverket. Det hender at sosial mener at det er saker som betjentene skulle ha tatt men som de egentlig selv skal ta. (...) Jeg skulle ønske at sosialkontorene hadde større forståelse for at de ulike kontorene er veldig forskjellige. Bare i Oslo er det kjempeskjellig fra kontor til kontor og mellom kommuner er det også store forskjeller.
(03.12.09)

Servicetorget forventes også å ha en organiserende funksjon overfor tjenesteytere fra ulike etater og områder, ved at servicetorget bringer folk fysisk sammen.

I forbindelse med tilbakeføringsgarantien har kriminalomsorgen fått 25 nye stillinger for løslatelseskordinator. Disse stillingene skal ha en viktig funksjon i forhold til servicetorget.

3.9 Oppsummering

Kapitlet har drøftet forankring og forutsetningene for implementering av tilbakeføringsgarantien. Tilbakeføringsgarantien er basert på utstrakt vertikalt og horisontalt samarbeid, og implementering av garantien krever en viss grad av institusjonell tilpasning både i kriminalomsorgen og blant samarbeidspartnere.

Tilbakeføringsgarantien er godt forankret i kriminalomsorgen på topp- og mellomledernivå. Hvor godt den er forankret i samarbeidende departementer, kan ikke denne undersøkelsen gi et utfyllende svar på. Enkelte informanter stiller imidlertid spørsmålsteget ved forankringen i alle de berørte departementene. Informasjon og kunnskap om tilbakeføringsgarantien er generelt mindre i fengslene enn på regionnivå. Enkelte informanter etterlyser skriftlig informasjon om garantien.

Et mål i tilbakeføringsgarantien er å legge til rette for bedre samstyring mellom spesialiserte tjenester for å gi innsatte et bedre tilbud. En av ufordringene består i at en del av tjenestene innsatte har behov for ikke er lovfestede individuelle rettigheter. Rettigheter som er lovfestet, vil likevel underlegges et – ofte betydelig – innslag av faglig skjønn i vurderingen av hvem som har krav på en tjeneste.

Kapitlet har blant annet belyst samarbeidet internt i kriminalomsorgen. Forholdet mellom friomsorgen og fengslene er et eksempel på to svært ulike kulturer innenfor en etat. Det er lite samarbeid mellom dem, selv om noen mener det er en viss bevegelse. Her ligger et betydelig potensial for å styrke samarbeidet internt i kriminalomsorgen og særlig i forhold til løslatelsen, der friomsorgen ”overtar” de som prøveløslates med vilkår knyttet til løslatelsen. Dette er ofte de vanskeligst stilte straffedømte.

Kontaktbetjenten er tillagt en rekke funksjoner i arbeidet med fangene. Undersøkelser viser at kontaktbetjentene opplever at de får for lite rom til å utøve ”omsorgsfunksjonen” i betjentrolla. Hvordan kontaktbetjenten skal inngå som ressurs i tilbakeføringsgarantien synes å være lite kartlagt.

Sviktende samarbeid både i kriminalomsorgen og mellom ulike etater kan føre til at den innsatte ikke får de tjenestene han/hun har behov for og krav på. Mangel på eller dårlig samarbeid kan blant annet bunne i ulike prioriteringer innenfor etatene, som for eksempel at sosialtjenesten argumenterer for ikke å prioritere en bestemt klient som kriminalomsorgen jobber med. Det kan handle om interne samordningsproblemer innenfor en etat, som etablering av NAV i kommunene eller mangelfullt samarbeid mellom rus og psykiatri om pasienter med behov for tjenester fra begge.

Ansvarsgrupper er en viktig arena for samstyring rundt enkeltbrukere. Individuell plan og til dels framtidsplan fungerer som organiserende samstyringsprinsipper. Tallet på ansvarsgrupper øker i kriminalomsorgen. Dette indikerer et styrket samarbeid med andre etater på lokalt nivå. Intervjuene bekrefter konklusjoner fra andre undersøkelser, som viser at arbeidet med framtidsplan og antall innsatte med framtidsplan varierer mellom fengslene.

Kapittel 2 gir en oversikt over samarbeidsavtaler mellom kriminalomsorgen og andre aktører. Den generelle oppfatningen er at avtalene styrker samarbeidet, men det forutsettes at de brukes aktivt overfor samarbeidspartnere. Samtidig framheves at personlige relasjoner har stor betydning for å oppnå noe på vegne av klientene. Det er imidlertid en generell oppfatning at samarbeidsavtaler bidrar til å forankre samarbeidet og gjøre det mindre personavhengig.

Informanter som har oppfatninger av hvordan servicetorget skal eller bør organiseres, legger vekt på at servicetorget blir en organiserende arena for ulike tjenester og kompetanse i fengslene. Det er forventninger om at tjenesteyterne som knyttes til servicetorget vil styrke samarbeidet seg imellom, også uavhengig av initiativ fra fengslet.

4 Tre fengsler – tre case

Studier i tre ulike fengsler belyser for det første tre ulike organisatoriske rammer for arbeidet med løslatelse. For det andre gir de tre fengslene – eller casene – kunnskap om ulike måter å arbeide på. Disse forskjellene er eller kan være basert på innarbeidet praksis og tradisjoner, forskjeller i valg av og tilgang til samarbeidspartnere og oppfatninger hos sentrale aktører om hvordan løslatelsesarbeidet bør være. Casestudiene er særlig knyttet til følgende problemstillinger:

- Hvordan har forvaltningssamarbeidet fungert til nå?
- Hvilke utfordringer byr samarbeidet på?
- Hva består utfordringene i?

Intervjuer med representanter både for fengslene og viktige samarbeidspartnere til det enkelte fengsel gir flere innfallsvinkler til forvaltningssamarbeidet. Fengsel og samarbeidspartner vil ikke nødvendigvis ha samme oppfatning om samarbeidet; om hva som fungerer godt og ikke fungerer godt. De tre casene presenteres og drøftes i hovedsak etter samme mal, men med en viss variasjon for å få fram det særegne ved hvert fengsel. De tre fengslene kan kort grupperes etter følgende karakteristika:

- Stort fengsel med høyere sikkerhetsnivå, mange innsatte med korte dommer og mange i varetekt.
- Middels stort fengsel med høyere sikkerhetsnivå, flertallet av de innsatte har lange dommer og de fleste overføres til et annet fengsel før løslatelsen.
- Middels stort fengsel med lavere sikkerhetsnivå, mange innsatte med korte dommer.

4.1 Stort fengsel – høyere sikkerhetsnivå

Oslo fengsel er landets største fengsel med 392 plasser. Alle innsatte er menn. Høyt sikkerhetsnivå betyr at fengslet er det man tidligere kalte ”lukket” med fysiske sikkerhetstiltak som gitter foran vinduene, høye gjerder og/eller murer, overvåkningskameraer og låste dører. Oslo fengsel har svært mange innsatte i varetekt, mange innsatte med korte dommer og en høy andel med minoritetsbakgrunn. Dette er noen særtrekk ved Oslo fengsel, og elementer som har betydning for arbeidet mot løslatelse. Fengslet har flere avdelinger med særskilte tilbud og soningsforhold, der arbeidet er særlig rettet mot å hindre tilbakefall til kriminalitet, rusmisbruk og nye fengselsopphold.

4.1.1 Tiltak overfor gjengangere – TOG

Den ene casestudien er gjennomført med utgangspunkt i en av spesialavdelingene i Oslo fengsel; Tiltak overfor gjengangere – TOG. Oslo fengsel har i dag to TOG-avdelinger. Den sist etablerte er noe mer lik en vanlig avdeling i fengslet enn den opprinnelige TOG-avdelingen. Det er denne siste vi har sett på. TOG ble valgt som case fordi den representerer et tiltak som arbeider målrettet for å hindre tilbakefall til ny kriminalitet og bruker mer ressurser på dette arbeidet enn en ordinær avdeling har tilgang til. Et av de viktigste arbeidsområdene, kanskje det aller viktigste, er arbeidet med å planlegge løslatelsen og oppfølging etter løslatelsen.

Et minimumskriterium for å gjennomføre straffen i TOG er at den innsatte er norsk statsborger. I praksis må den innsatte også ha tilhørighet i Oslo, fordi TOG bygger på et samarbeid mellom Oslo fengsel og friomsorgen i Oslo. Et annet kriterium er at den innsatte soner en dom (ikke varetekt). Det framgår av intervjuene at avdelingen likevel har hatt flere varetektsinnsatte. Det har da dreid seg om personer der man med stor sannsynlighet kunne forutsi at vedkommende vil få en dom. Men avdelingen har også hatt varetektsinnsatte som plutselig er blitt satt fri. Årsaken til at TOG tar imot varetektsinnsatte er at alle plassene i fengslet må fylles opp. I perioder er over halvparten av de innsatte i Oslo fengsel i varetekt og det kan bli vanskelig å fylle alle TOG-plassene med personer som sitter på dom. En forklaring vi får er at det til

tider er en viss konkurranse om motiverte innsatte med dom mellom avdelinger som arbeider målrettet med endring og forebygging av rus og kriminalitet.

TOG-navnet signaliserer at dette er et tiltak for personer med flere dommer og fengselsopphold bak seg. De aller fleste som gjennomfører straffen på TOG-avdelingen, ville ikke fått prøveløslatelse dersom de sonet på en ordinær avdeling. Innsatte søker seg til TOG, og i likhet med deltakelse på en rekke tiltak og programmer i fengslene, legger også TOG vekt på at den innsatte er motivert for forandring ved inntak. Gjengkriminalitet er en ekskluderende faktor. Begrunnelsen er ikke at disse innsatte er ”vanskeligere” enn andre eller skaper spesielt store problemer. ”Gjengkriminelle er ofte gode sonere, de oppfører seg som regel eksemplarisk i fengslet”, sier en informant. Innsatte med gjengtilhørighet kan utgjøre en større sikkerhetsrisiko enn andre. Det har vært episoder der innsatte på TOG har vært ute på framstilling og blitt angrepet mens de var ute. Den alvorligste episoden satte liv i fare. Permisjoner og felles utflukter er en viktig del av opplegget i TOG.

Arbeidet med innsatte er rettet mot løslatelsen; forberede løslatelsen og følge opp under prøveløslatelsen. Det målrettede arbeidet mot en god løslatelse er en sentral del av arbeidet for å hindre tilbakefall til ny kriminalitet. En av forutsetningene for å sone under TOG er derfor at innsatte har en viss tid igjen av straffegjennomføringen. Normalt skal de ha minst tre måneder, og noen kan ha opp til et år igjen til løslatelse.

Ikke alle innsatte ønsker å sone på en TOG-avdeling, selv om dette gir visse fordeler. Det er samtidig krevende. En informant framholder:

Man ”presser” den innsatte på mange områder og tar opp utfordringene de kommer til å møte. Derfor er det noen som velger å ikke søke seg til avdelingen. De mener det er for mye mas. (02.12.09)

Informanten framholder at det vedvarende ”presset” overfor innsatte for å jobbe med problemer er en av forklaringene på at det i perioder kan være vanskelig å fylle opp alle plassene med innsatte, som fyller kriteriene for inntak.

4.1.2 TOG – et samarbeidsprosjekt

”Hele TOG er et samarbeidsprosjekt”, poengterer en intervju-person. TOG ble startet som et samarbeidsprosjekt mellom Oslo fengsel og friomsorgen. Flere informanter, ikke bare i Oslo fengsel, omtaler friomsorgen som en ekstern samarbeidspartner til fengslet, selv om begge er en del av kriminalomsorgen. Fengsler og friomsorgen beskrives som representanter for ulike kulturer innen kriminalomsorgen. Forholdet mellom fengslene og friomsorgen utdypes nærmere i kapittel 3. TOG bygger på et nært samarbeid mellom friomsorgen og fengslet. I tillegg til fengselsbetjentene har TOG-avdelingen tre *TOG-konsulenter*. To av disse er ansatt i friomsorgen og en i Oslo fengsel (dagens ordning, det har vært flere omorganiseringer). TOG-konsulentene deler tiden sin mellom arbeid i fengslet og friomsorgen. Friomsorgen kommer inn og begynner å jobbe med den innsatte allerede i fengslet for å forberede løslatelsen. Betjentene i TOG følger opp de innsatte etter løslatelsen (under prøveløslatelsen). Oppfølging fra fengslet etter løslatelse er ellers ingen vanlig ordning. TOG-konsulentene og betjentene jobber i team både før og etter løslatelsen.

Til tross for betydelige forskjeller mellom friomsorgen og fengslene, tilhører de likevel samme etat. Samarbeidet mellom Oslo fengsel og friomsorgen er et internt samarbeid innenfor kriminalomsorgen. Oslo fengsel har flere samarbeidsavtaler og samarbeidsrelasjoner med andre etater og kommuner. Fengslet har samarbeidsavtaler med Oslo kommune om framskaffelse av bolig ved løslatelse (boligavtalen) og en samarbeidsavtale med NAV kommune. Kriminalomsorgen region øst har en avtale med Oslo Røde Kors om nettverksarbeid overfor løslatte. I tillegg til disse avtalene, som omfatter hele fengslet, har TOG egne *samarbeidsrelasjoner*. ”TOG er veldig mye samarbeid med eksterne”, sier en informant.

Ved prøveløslatelse fra TOG skal de innsatte ha bolig og en form for sysselsetting. Sysselsetting kan bety arbeid, men det kan også være andre former for aktivitet. Noen fortsetter på utdanning de har begynt på i fengslet. Den mest aktuelle bosituasjonen for prøveløslatte fra TOG er overgangsbolig, omsorgsbolig eller en annen bolig med oppfølging. TOG har utstrakt samarbeid med Sandaker overgangsboliger (en del av kriminalomsorgen), Frelsesarmeens boligtilbud med oppfølging, Oslo kommunes

Fribo (tidligere Ungbo) og ”Selvbyggerprosjektet”. Det siste hører inn under Sandaker overgangsboliger. Selvbyggerprosjektet er basert på at den straffedømte pusser opp en leilighet og flytter inn i den ved løslatelsen. Leilighetene er kommunalt eide, og prosjektet forutsetter et samarbeid med Oslo kommune. Etter oppussingen kan den innsatte leie boligen på de vilkårene som gjelder for kommunale boliger generelt. Det betyr normalt markedsleie og en kontraktstid på tre år. Ifølge en av intervjupersonene kan det være vanskelig å rekruttere til Selvbyggerprosjektet i TOG. Deltakerne skal helst bo i overgangsbolig i et halvt år mens oppussing pågår. Mange har ikke nok tid igjen av straffegjennomføringen til at de kan bo så lenge i overgangsboligen.

Ut over samarbeidsavtalene Oslo fengsel har inngått, er samarbeidet mellom TOG og eksterne parter lite formalisert gjennom skriftlige avtaler. Samarbeidet mellom TOG og friomsorgen er i realiteten formalisert ved at dette er mye av kjernen i TOG. Dersom den ene parten går ut av samarbeidet, forsvinner også grunnlaget for TOG. Andre samarbeidsrelasjoner etableres og vedlikeholdes gjennom faste møter og til dels gjennom personlige kontakter. TOG har faste samarbeidsmøter med NAV arbeid og med helsetjenesten. NAV arbeid (tidligere Aetat) er en etablert tjeneste i Oslo fengsel og ti andre fengsler. Videre har TOG samarbeidsmøter med Frelsearmeen om boligetablering og med enkelte bydeler og tiltak i Oslo. Tema for møtene er primært samarbeidet, med særlig fokus på hvordan samarbeidet kan bli bedre.

Politiet er en viktig samarbeidspartner for TOG. Samarbeidet kan dreie seg om saker der den innsatte skal sone flere dommer eller kan regne med å få en ny dom før løslatelsen. I så fall er det gunstig for arbeidet mot en god løslatelse at vedkommende kan sone sammenhengende, i stedet for å komme ut og vente på å skulle gjennomføre et nytt fengselsopphold. Selv om saken er ferdig etterforsket kan det ta tid før den kommer opp for domstolen. Politiet har imidlertid mulighet til å påskynde rettslig behandling av en sak. Flere av våre informanter poengterer at soningskøer er lite rehabiliterende (også St.meld. nr. 37 [2007-2008]). Politiet kan også gi informasjon om hvilke innsatte som tilhører en gjeng og andre former for informasjon som kan ha betydning for soningsforløp på TOG-avdeling. ”Men på grunn av

taushetsplikten er det ikke så mye informasjon vi kan dele”, påpeker en intervjuperson.

Innhenting av aktører med spesiell ekspertise til å holde foredrag og informere er en løser form for samarbeid. TOG har for eksempel arrangert temakvelder for innsatte der WayBack – Stiftelsen livet etter soning og RIO – Rusmisbrukernes interesseorganisasjon har presentert seg og arbeidet sitt på et par av temakveldene. Samarbeidet med WayBack omfatter også nettverksarbeid etter løslatelse.

Det framgår av intervjuene at svært få av de innsatte på TOG har framtidsplan. Alle har eller skal ha en ansvarsgruppe, og noen få har individuell plan. Alle informantene framholder at samarbeidet rundt den enkelte innsatte er svært viktig og kanskje den viktigste formen for samarbeid:

Vi har ansvarsgrupper og man kan på en måte si at en ansvarsgruppe er en formell avtale rundt den enkelte innsatte. Her inngår de relevante partene en formell avtale med den innsatte, og på den måten kan man si at ansvarsgruppen er en formell avtale. (03.12.09)

Den innsatte selv skal ha ansvar for møtene i ansvarsgruppa. Det handler om å avvenne dem den tillærte hjelpeløsheten, poengterer en informant. Ansvarsgruppene skal være brukerstyrt. Å la innsatte styre gruppa er et ledd i å selvstendiggjøre personen, men det er forskjell på hvor mye ansvar brukerne vil eller kan ta på seg. I ansvarsgruppa sitter TOG-konsulenten og ofte kontaktbetjenten, sosialkonsulent, NAV og representant(er) for behandlingsapparatet innen rus og/eller psykiatri. Listen kunne vært utvidet, men de nevnte er de vanligste deltakerne i en ansvarsgruppe for TOG-innsatte. For noen innsatte kan det være aktuelt å ha med politiet i ansvarsgruppa. Det skjer veldig sjelden, ifølge en intervjuperson.

4.1.3 Boligprosjektet i TOG

Oslo fengsel har hadde en boligkonsulent i prosjektstilling til høsten 2008. Boligkonsulentens jobbet på systemnivå for å informere tilsatte om boligsosiale ordninger og tilbud, søknadsprosedyrer for kommunale boliger og tilskudd, og generelt styrke kompetansen i arbeidet med boligetablering ved løslatelse i

fengslet. TOG hadde imidlertid et eget boligprosjekt med en prosjektleder i perioden fra mai 2006 til mai 2008. Målet med prosjektet, som het ”Bosetting av prøveløslatte fra TOG-avdelingen”, var at alle domfelte som ble prøveløslatt fra TOG skulle ha en bolig. Videre hadde prosjektet som mål å styrke samarbeidet mellom alle instansene som var involvert for å skape gode og stabile boforhold, etablere samarbeidsrutiner der booppfølging var nødvendig, og utvikle metodikk som kunne bidra til å bedre boferdigheter hos domfelte i fengsel (Fra fengsel til bolig 2009). I tillegg til å jobbe med enkelte innsatte, har prosjektet arbeidet med kompetanseheving hos ansatte, og informasjon både til innsatte og ansatte.

Boligkonsulentene i Oslo fengsel og i TOG er begge prosjektstillinger finansiert av Husbanken. Prosjektet ”Boetting av prøveløslatte fra TOG” er avsluttet og stillingene som boligkonsulent skal fases i løpet av ett til to år. Det er ikke gjort noen evalueringer av resultatene av prosjektene og hvorvidt prosjektvirksomheten er implementert i den daglige driften av fengslet. Det er sannsynligvis for tidlig å si noen om varige resultater, men en av informantene påpeker at det har blitt vanskeligere å jobbe med bosetting av innsatte: ”Det var faktisk lettere å jobbe med bolig for ett og et halvt år siden” (03.12.09).

4.1.4 Ekstern samarbeidspartner

Som ekstern samarbeidspartner til TOG valgte vi en av de fire bydelene i Oslo som deltar i Groruddalsatsingen. I perioden fra 2007 til og med 2016 samarbeider staten og Oslo kommune om et omfattende program som skal bidra til bærekraftig byutvikling, opprusting av miljøet, bedre livskvalitet og bedre levekår i Groruddalen. En av informantene i TOG har hatt noe kontakt med Groruddalsatsingen angående boligetablering etter løslatelse. I tillegg har vi supplert med informasjon fra et annet prosjekt der samarbeidet mellom en bydel i Oslo og Oslo fengsel (Dyb m.fl. 2008). Denne bydelen hadde og har mye kontakt med Oslo fengsel blant annet gjennom ulike prosjekter.

Intervjupersonen i bydelen i Groruddalen er ansatt i sosialtjenesten – NAV sosial – i bydelen. Informanten har hatt en del kontakt med Oslo fengsel gjennom telefon og møter. De fleste møtene er

rett før løslatelsen, og da er det ofte bolig som er det største problemet:

I veldig få tilfeller kan de få kommunal bolig når de løslates, for det er veldig lange køer og vi har få boliger. Stort sett så bor de hos venner og bekjente eller familie til de finner noe. Vi kan også skaffe dem tak over hodet, men da blir det hospits. Hvis de ikke ruser seg så sender vi dem til et rusfritt sted. Når de løslates og ikke har et sted å bo pleier vi å spørre dem om de har noe familie eller venner de kan bo hos til de får ordnet seg et sted å bo. (26.01.10)

Informanten framholder at nåløyet for å få kommunal bolig er trang. Det er særlig vanskelig å hjelpe rusmisbrukere, men dersom de har skaffet seg en kontrakt selv, kan sosialtjenesten bidra med å dekke utgiftene.

Folk i aktiv rus prøver vi å få inn i behandling, men det er lange køer, så det kan ta lang tid. Ventetiden kan være opp til et år. (...) Det kan være vanskelig å motivere folk til å gå i behandling når de må vente opp til et år på å komme inn på et behandlingsopplegg, sier informanten: Det kan være en fordel om personen har begynt i behandling med § 12-soning i fengslet. Motivasjonen faller veldig fort bort når de kommer ut igjen. Det er helt på topp når de er inne, men det faller bort når de kommer ut. (26.01.10)

Samarbeidet med Oslo fengsel karakteriseres som godt; ”men det er beklagelig når vi har lite å tilby”. Samarbeidet foregår blant annet i ansvarsgrupper rundt innsatte:

Som regel blir vi innkalt og da kommer jeg på møtene. Det er ikke vanskelig å få til å delta på møtene, det er bare å sette en tid. Oslo fengsel er så fleksible at det ikke er noe problem. Hvis klienten ønsker det kan vi sette opp individuell plan også. (26.01.10)

Inforasjon om løslatelsestidspunktet og usikkerhet knyttet til datoen for løslatelse er en av kildene til samarbeidsproblemer som ofte trekkes fram av sosialtjenesten. Informanten fra

Groruddalbydelen framholder i tillegg at sosialtjenesten svært sjelden får vite at en klient settes i fengsel. Få klienter sier fra selv, og sosialtjenesten i fengslet kan ikke melde fra til sosialkontoret uten samtykke fra personen.

Informanten i den andre bydelen jobbet på intervju tidspunktet i et prosjekt innrettet på boligetablering etter løslatelse fra fengsel og utskrivning fra institusjon og var, i likhet med boligkonsulentene i fengslet ansatt på prosjektmidler fra Husbanken. Prosjektet i bydelen er videreført med andre midler og i en noe annen form. Intervjupersonen i bydelen karakteriserer samarbeid med Oslo fengsel som godt.

Samarbeidet blir litt begrenset av taushetsplikten. Den forholder vi oss til. Jeg har hatt mange diskusjoner om fengslet på grunn av taushetsplikten. Et heter at taushetsplikten ikke skal være en hemsko. Det er en vanskelig problemstilling. Ikke alle innsatte ønsker at sosialkontoret skal vite at de er i fengsel. (13.06.08)

Bydelen har et utstrakt samarbeid med ulike aktører, både de samme som fengslet samarbeider med og andre. For å framskaffe boliger samarbeider bydelen med private utleiery, Frelsesarmeen og Blå Kors. De to sistnevnte tilbyr boliger med oppfølging. I tillegg benytter bydelen kommunale boliger. Prosjektet hadde et godt samarbeid boligkonsulentene i Oslo fengsel:

Boligkonsulentene i fengslet hjelper til med å skaffe boliger. Vi jobber parallelt. Skal de søkes kommunal bolig, er det mitt ansvar. Boligkonsulentene bosetter mange, men vi betaler og vi må godkjenne. (13.06.08)

I perioden fram til intervjuet ble gjennomført var innsatte utpekt som en prioritert gruppe i den nasjonale strategien for å bekjempe bostedsløshet (2005-2007) og var også prioritert i bydelen, blant annet gjennom prosjektet vår informant drev. Men det var vanskelig å skaffe nok boliger, framholder informanten: Boliger, i form av godt egnede boliger til enkeltpersoner, er et knapphetsgode. Det er imidlertid klare forskjeller mellom de to bydelens tilbud til løslatte fra fengsel. Bydelen i Groruddalen har et svært begrenset tilbud av boliger til denne gruppa. De fleste henvises til å bo hos familie eller venner eller får en hospitsplass når de løslates. Det er åpenbart forskjeller i rammebetingelser de to informantene

jobber under. Vi har ikke grunnlag for å si om forskjellene i arbeidet med boligetablering av løslatte utelukkende kan forklares med rammebetingelsen eller om det også kan knyttes til interne forhold i bydelene eller vi bydelens sosialtjeneste (NAV sosial), som for eksempel ulike prioriteringer.

4.1.5 Servicetorg

Mye av bygningsmassen i Oslo fengsel er gammel og deler av byggene er fredet. Fengslet har vansker med å finne plass til tilbud ut over de ordinære tilbudene i fengslet, men fengslet har fått tegnet inn et ekstra bygg, som kan brukes til servicetorg. Bygget skal også brukes til gymsal, botrening og andre tilbud til de innsatte. Oslo fengsel har imidlertid gjort et forsøk med informasjonstorg. Alle som arbeider med innsatte eller har en tilknytning til innsatte var invitert til å ha stand og presentere seg og sine tilbud, alt organisert i en stor sal.

Da kunne man virkelig se hvor mange som faktisk jobber på feltet. De innsatte kunne gå i grupper rundt mellom standene og se på tilbudene. Dette var positivt for de som dro. Det var for eksempel tidligere rusmisbrukere som har klart seg, som var der og hadde stand. Det var selvfølgelig ikke alle innsatte som orket å dra på torget, det var litt voldsomt for noen.
(25.11.09)

En informant mener logistikken blir et problem. Fengsler har mange i varetekt, som er underlagt spesielt strenge sikkerhetsrutiner, og mange innsatte som vil bli vist ut av landet etter endt soning. Servicetorget skal ha kontakt med 15 bydeler i Oslo og med andre kommuner og en informant stiller spørsmål om hvordan dette skal organiseres. ”Servicetorg blir et enormt apparat og det krever en stor jobb å tilrettelegge for det.”
(02.12.09)

4.1.6 Erfaringer og utfordringer

Et overordnet mål på hvor godt TOG og de samarbeidsrelasjonen TOG bygger fungerer, er andelen løslatte som ikke begår nye straffbare handlinger og andelen som faller tilbake til kriminalitet. Ifølge våre informanter viser tidligere undersøkelser at det generelt

tar lenger tid før de får nye fengselsstraffer enn tidligere. Tilbakefalls-prosenten for deltakerne i ”Bosetting av prøveløslatte fra TOG-avdeling” var vesentlig lavere for denne gruppa enn for andre sammenlignbare domfelte (Fra fengsel til bolig, 2009). Vi har ikke noen nye tall på tilbakefall, sier en informant og framholder at det som har vært målt viser at det er mindre tilbakefall. Det går også lenger tid før de er tilbake.

Her skal vi imidlertid se på hvordan intervjupersonene oppfatter samarbeidet mellom de ulike aktørene, og hva de peker på som utfordringer i samarbeidet. Det er nemlig ingen uenighet mellom intervjupersonene om at tverretatlig og tverrsektorielt samarbeid er – ikke bare er viktig – men en forutsetning for at TOG skal oppnå mål og resultater.

Funn fra intervjuene tyder på at ansvarsgrupper og avtaler knyttet opp til enkeltinnsatte er blant de mest velfungerende former for avtaler og samarbeid:

Jeg synes det er avtalene rundt individet som fungerer best. Men avtaler som boligavtalen har fungert veldig bra også. Den forplikter NAV sosial til å komme inn minst en gang før løslatelse. (03.12.09)

Ansvar for framskaffelse av bolig er lagt til NAV sosial/sosialtjenesten. For at avtalen skal få betydning må de som har ansvar for å bistå vanskeligstilte med bolig kjenne til den og delta i iverksetting av den. Selv om informanten i sitatet over mener at boligavtalen forplikter, sier samme informant at det krever mye innsats for å iverksette samarbeidsavtaler generelt:

Vi jobber intenst med å få til de samarbeidsavtalene som allerede finnes. Man må jobbe for det, ellers kan de ligge der helt døde. (03.12.09)

Ansvarsgruppene ansvarliggjør sosialtjenesten/NAV sosial i kommunen, ifølge en annen informant. Sosialtjenesten har ikke bare ansvar for å bistå med bolig, men er forpliktet til å bistå med økonomisk hjelp til livsopphold:

Ansvarsgrupper fungerer bra og det blir langt mer ansvarliggjørende for sosialkontoret når man har slike grupper. Det har hendt at jeg har måttet ta kontakt med sjefen på sosialkontoret når det har vært

sosialkurator som aldri kan komme på møter, selv om vi melder fra en måned i forkant. (02.12.09)

Intervjupersonen fra Oslo kommune mener det er lett å få folk til å stille i ansvarsgrupper: ”Da ser vi at vi er flere som deler den samme byrden”. Et annet element som framheves er at partene kjenner hverandre. Ansvarsgruppene rundt den enkelte innsatte er en viktig arena for å bli kjent og opparbeide en god dialog.

Generelt i forhold til samarbeid er det lettere når man kjenner hverandre. (...) Vi kjenner samarbeidspartene godt siden vi jobber mye sammen. (15.12.09)

Godt samarbeidet er til dels bygget på gode relasjoner mellom enkeltpersoner i TOG og utenfor fengslet. Derfor kan også utskiftning av ansatte bli et problem. Utskiftninger på de store sosialkontorene identifiseres som er problem i forhold til gode samarbeidsforhold. Gode relasjoner basert på enkeltpersoner er både en styrke og en svakhet:

Det som er skummelt med TOG er at det er så personavhengig. Men jeg tror at en av grunnene til at det fungerer så bra, er at det er så god metodikk i bunnen. TOG-konsulentene jobber med metodikk som er basert på samarbeid. Det er egentlig utenkelig at de kunne jobbe uten samarbeid, for det er hele ideen med TOG. (03.12.09)

Samarbeidet med Sosialtjenesten/NAV sosial beskrives også som problematisk i noen saker. Sosialtjenesten kan i noen situasjoner være forbeholden overfor innsattes rettigheter:

Det hender at sosialkuratorer dysser ned individuell plan slik at den innsatte ikke skal be om det eller overtaler den innsatte til ikke å lage individuelle plan. Jeg vet ikke hva årsaken til dette er. Det kanskje kan ha noe å gjøre med at individuell plan kan være juridisk bindende for sosialkontoret, og dermed ønsker de ikke å lage en slik plan. Individuell plan kan være et veldig bra verktøy. (02.12.09)

Intervjupersonen i kommunen har en annen innfallsvinkel:

Noen av klientene har individuell plan. Det er noe vi jobber med, det er et fokusområde. (...) Individuell plan kan være en slik ting klientene blir trøtte på. De har gjerne mistet troen på at endring er mulig. (13.06.08)

Hensikten med individuell plan er at den forplikter ulike parter til å yte spesifikke tjenester og til å samarbeide om klienten. Får å ha krav på individuell plan må klienten ha sammensatte problemer og behov for langvarige og koordinerte tjenester. Det ligger et betydelig rom for tolkning i hvem og hvilke brukere som har et slikt behov. I det ligger også en kilde til konflikt mellom ulike etater som arbeider med klienten.

Et siste element vi skal ta opp her er ressurser:

Man trenger flere ressurser om man skal få til et skikkelig godt løslatelsesarbeid. Eller kanskje man ikke trenger hundre nye stillinger, men hvert fall ressurser. Man må lette betjentenes arbeid og bruke penger på å sende dem på kurs og lære dem opp. Kanskje det heller er det som trengs enn nye stillinger. De som jobber med det må få den opplæringen og det de trenger for å lære dette. (03.12.09)

TOG har mer ressurser enn en ordinær fengselsavdeling. I tillegg til flere betjenter pr. innsatt, har avdelingen tre TOG-konsulenter. Avdelingen rekrutterer innsatte med motivasjon for endring. Dette er et pluss i henhold til å oppnå resultater. På den andre siden er det innsatte på TOG-avdelingen "gjengangere" i fengselssystemet, hvilket betyr at endringsprosessen vil være tyngre enn for en del andre grupper av innsatte.

4.2 Mellomstort fengsel – høyere sikkerhetsnivå

Skien fengsel har 82 plasser for menn og kvinner. Det er en enhet med høyt sikkerhetsnivå og en avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. De fleste som soner her har lange dommer. Gjennomsnittlig soningstid i fengslet er syv år, og det er få fanger som løslates herfra. De fleste innsatte overføres til andre fengsler

med lavere sikkerhetsnivå før løslatelse. Fængslet har noen innsatte som sitter i varetekt og noen som sitter i forvaring, men flest innsatte som har en tidsbestemt dom. Skien var det som tidligere het landsfængsel, og har fremdels karakter av landsfængsel; de innsatte kommer fra hele landet. Vanligvis er 10-12 innsatte fra Telemark og resten fra andre steder. Det sitter også personer som soner med utvisningsvedtak, disse utgjør cirka 25-30 prosent av alle innsatte. På grunn av den høye sikkerheten i fængslet er det innrettet slik at det er små enheter med en betjent knyttet til hver. I forhold til gruppa som soner her, og i forhold til andre fængsler er det lite narkotika og få konflikter i fængslet, sier en intervjuperson.

4.2.1 Samarbeid med eksterne aktører

Skien fængsel omfattes av to skriftlige samarbeidsavtaler, en med NAV og en boligavtale. Avtalene er inngått mellom Region sør og en del kommuner (bolig) og NAV fylke. Utover de formelle avtalene har fængslet faste møter med friomsorgen. Skien fængsel har også samarbeid med eksterne aktører som leverer tjenester inne i fængslet. Samarbeidet med aktører som jobber inne i fængslet er like viktig som arbeidet fram mot løslatelse, og kanskje spesielt i Skien der det er få løslatelser. Funn fra intervjuer med ansatte i fængslet viser at det i hovedsak er de eksterne samarbeidspartnere som jobber inne i fængslet de peker ut som samarbeidspartnere Helsetjenesten, NAV og skolen. Dette er aktører som helt eller delvis utfører tjenestene sine i fængslet, såkalte importerte tjenester. Ansatte i fængslet framholder at opplæringsstilbudet i fængslet er svært godt. Videre har ansatte i fængslet fremhevet samarbeid med de innsattes hjemkommuner. I denne casestudien har vi intervjuet representanter for helsetjenesten og NAV i fængslet samt ansatte i Skien fængsel.

4.2.2 Helsetjenesten

Helsetjenesten i Skien fængsel har totalt fire ansatte som er ansatt i Skien kommune. De er sykepleiere og vernepleiere med spesialisering i psykiatri. Lederen for helsetjenesten deltar på møtene i ledergruppa for Helse og Velferd i kommunen. En intervjuperson, som jobber innen helseavdelingen i Skien fængsel, mener at disse møtene ”er viktige for at helsetjenestene til innsatte skal bli likeverdige med andre tjenester i kommunen” (26.11.09).

Møtene bidrar også til at helsevesenet i fengslet fortløpende oppdateres om nye regler og andre relevante hendelser. Det er staten som skal dekke utgiftene som kommunen og sykehuset har for å drive helsetjenesten i fengslet. En intervjuperson mener imidlertid at tilskuddet fra staten har gått ned i forhold til lønns- og prisstigningen.

I fengslet er det i tillegg til fast ansatte også fysioterapeut til stede to dager i uka og lege en dag i uka. Når det er behov for tjenester som kun kan utføres utenfor fengslet tas de innsatte med ut på framstilling. De har framstilling fast to dager i uka der de kan ta med de innsatte til ulike helsetjenester.

Vi (helseavdelingen) har nesten alle framstillinger – om lag 90 prosent. Det er veldig mye legebesøk knytta til somatikk. (26.11.09)

En intervjuperson forteller at sykeligheten blant innsatte i Skien fengsel er syv ganger høyere enn for resten av befolkningen. Det betyr at det er bruk for gode helsetjenester og mulighet for å bringe folk ut av fengslet til behandling på sykehus og hos lege. Fengslet har også innsatte som i perioder er på lukket avdeling innenfor psykiatrien, og er derfor avhengig av et godt samarbeid med psykiatrien, sier en informant.

En ansatt i fengslet sier om samarbeidet mellom helseavdelingen i fengslet og kriminalomsorgen at ”vi har det overordna sikkerhetsmessige ansvaret, de har det medisinske ansvaret”. Innenfor fengslet utøver helsevesenet og kriminalomsorgen to veldig ulike roller. Funn fra intervjuene med både ansatte i kriminalomsorgen og helsevesenet viser at de ulike rollene de to skal ha, kan ha betydning for samarbeidet mellom de to aktørene.

Det er lite forståelse innad i systemet – det er ulike lovverk som gjelder. Førstelinjetjenesten skal ikke ha noe med straffegjennomføring å gjøre. Vi har ikke noe med refselsler å gjøre. Særlig taushetsplikten har vært et problem, det er særlig juristene i fengslet som ikke har fått med seg at vi har hvert vårt regelverk. Innsatte er opptatt av at vi ikke er en del av systemet. Det vi gjør skal være til den innsattes beste. Vi har opplysningsplikt i forhold til alvorlig fare for liv og helse, for eksempel selvmord. (26.11.09)

Det er noen grensetilfeller, for eksempel i forhold til rus – der kan det være noen dilemmaer. Noen ganger må vi si at vi har opplysningsplikt, men at det er veldig strengt. For eksempel hvis noen forteller at de har røyka hasj men ikke vil fortelle oss det om vi ikke har taushetsplikt. Det kan være veldig viktig for oss å vite det i forhold til behandling. (26.11.09)

Samarbeidet med helse kan være noe mer utfordrende enn med andre aktører. Det er to forvaltningsorgan under samme tak. Fengslet har ikke instruksjonsmyndighet overfor helsetjenesten i fengslet, og helsefaglige vurderinger kan noen ganger stå opp mot våre ressurser. (20.11.09)

Mens kriminalomsorgens jobb er å gjennomføre straff er helsetjenestens interesser knyttet til de innsattes helse, med alt det innebærer. Fengselsdom skal ikke innebære begrensinger ut over selve frihetsberøvelsen. Dette kan, som sitatene viser, by på noen utfordringer i forbindelse med at begge aktører skal fungere innenfor samme struktur. Intervjuene viser at særlig helsetjenesten kan være utfordrende for kriminalomsorgen å samarbeide med på grunn av den utstrakte taushetsplikten de har.

Både helsetjenesten og fengslet har samarbeid med andre eksterne aktører. Helsetjenesten har nå tatt initiativ til et møte med Sykehuset Telemark, kriminalomsorgen og politiet fordi de ønsker at andre skal ha bedre forståelse for deres situasjon, sier en intervjuperson i helsetjenesten. Videre har helsetjenesten samarbeidsavtale med LAR Telemark som ligger under sykehuset Telemark. Helsetjenesten i fengslet samarbeider også med andre eksterne aktører, blant annet barnevernet i Vestfold, ADHD klinikken i Vestfold og sosialkonsulenter og ruskonsulenter i Porsgrunn og Skien, og i mindre grad Vestfold og Oslo. Det er helseavdelingen i fengslet som har samarbeid med spesialisthelsetjenesten ute. Inne i fengslet har helsetjenesten et tett samarbeid med kontaktbetjentene i fengslet, i tillegg samarbeider de ofte med innsattes forsvarsadvokat og fastlege. Helsetjenesten i Skien fengsel er veldig fornøyd med det samarbeidet de har ut av fengslet.

Samarbeid er veldig viktig. Den tida da det bare kom en tilfeldig psykiater og vi ikke visste hva som hadde

skjedd, fungerte ofte ikke så bra. Det er viktig å involvere noen som kjenner pasientgruppa og de spesielle utfordringene man møter i denne gruppa. (26.11.09)

I forbindelse med løslatelser og innsatte som overføres til andre fengsler kan det være noen utfordringer knyttet til helseproblematikk. For eksempel kan en innsatt gjennomgå behandling hos en fastlege eller psykiater, og må slutte på grunn av at han eller hun skal flytte til et annet fengsel eller kommune langt vekk. Det er også utfordringer i forbindelse med det å sende taushetsbelagte papirer med den innsatte når han/hun flytter.

Fangen kan plutselig være flytta til et annet fengsel eller løslatt. Det er noen som glipper ut av systemet. Vi kommer på jobb og plutselig har den innsatte flytta, og vi kan ikke sende våre papirer på grunn av taushetsplikten. Vi kan ha gjort en kjempebra jobb og så kan det noen ganger glippe. (26.11.09)

Om vi hadde enda tettere samarbeid med fengsel og kriminalomsorg, om de visste hvor mye arbeid vi hadde lagt ned, så hadde de kanskje ikke bytta fanger. (26.11.09)

Det er ikke noe kvalitetssikra system for overføring av informasjon. Vi forsøker å få i gang poliklinisk behandling ute mens de er i fengsel, men det fungerer ikke alltid. (26.11.09)

Flere informanter påpeker at de i Skien fengsel er mange innsatte som har både psykiske og fysiske problemer. En informant sier at de andre fengslene sender de vanskeligste og sykeste over til Skien. Det er mange som kunne ha vært på Ila, men som kommer til Skien på grunn av at de har en høyrisikoavdeling. Skien fengsel er altså avhengig av samarbeid med helsetjenesten i fengslet, hvilket de også gjør. Men selv med få løslatelser og selv om de stort sett har god tid til å forberede løslatelser viser situatene over at det glipper fra tid til annen.

4.2.3 NAV arbeid og skole

NAV arbeid i Skien kommune har en 40 prosent stilling i Skien fengsel. Vedkommende som har stillingen jobber med innsatte fra alle landets kommuner. I stillingen ligger det å sørge for arbeid eller annen aktivitet ved eventuell løslatelse samt arbeid, utdanning og skole for de innsatte i fengslet. NAV arbeid er inkludert når innsatte skal ut på vilkår eller når innsatte selv ønsker det. NAV er representert i Skien fengsel en dag i uken og tar da i mot klienter som ønsker hjelp.

Jeg jobber kun med dem som har under tre år igjen av soningen, og jeg hjelper ikke dem med utvisningsvedtak. Men jeg kan også hjelpe folk som sitter her inne med jobb mens de er her. (7.12.09)

For de som har under tre år igjen og ønsker å kvalifisere seg til et yrke, har NAV arrangert kurs som de innsatte kan melde seg på. De har blant annet hatt truckførerkurs, stillaskurs samt flere andre typer arbeidskvalifiserende tilbud. På grunn av at de fleste som soner i Skien har lange dommer kan man også begynne forberedelsene til løslatelse så lenge som tre år før. ”Det er ikke mye som skjer plutselig i Skien” sier en informant. Det er personer som løslates på to tredels tid, men også de vet man at skal løslates i god tid i forveien. NAV er også inne dersom den innsatte skal prøveløslates med vilkår (f.eks. møteplikt). Løslatelse med vilkår innebærer ofte at den innsatte skal ha jobb, skole eller annen daglig aktivitet.

NAV arbeid har ikke noe direkte samarbeid med NAV sosial eller NAV trygd, med mindre det er problemstillinger knyttet til arbeid eller utdanning. Spørsmål som berører NAV sosial- og trygd tar sosialkonsulentene i fengslet som av. NAV i fengslet samarbeider med de kommunene de innsatte kommer fra.

Jeg hjelper dem med arbeid og utdanning uansett hvor i landet de kommer fra. Jeg hjelper ikke bare dem som er fra Skien, det er under 20 prosent av de som sitter her som er fra Skien. Grunnen til at det har vært så mange som 20 prosent nå er fordi det har vært en del unge nå i det siste, ellers pleier det ikke å være så mange. (7.12.09)

Stort sett går samarbeidet med andre kommuner og NAV kontor bra, men det hender at det er noen som er vanskelige å få tak.

Det er vanskelig å få til samarbeid i (kommune). Det ene sosialkontoret er umulig å få tak i, siden august har jeg prøvd å få tak i dem. Jeg pleier ellers å ha et direktenummer, men der kommer jeg ikke gjennom. Og jeg vet at beskjedene mine blir sendt videre til saksbehandler for jeg får en kopi av dem. Nå har jeg selv måttet kontakte tiltaksbedriftene og finne ut hva som passer for ham. (07.12.09)

Det er heller ikke alltid NAV i kommunen og NAV i fengslet har den samme oppfatningen av klientenes situasjon.

Jeg opplevde en gang en episode hvor jeg ringte til et NAV-kontor for en innsatt, da sa NAV at den innsatte måtte ringe selv. Men da sa jeg at vet du hva, han har bare noen få samtaler i uka og kan ikke bruke på dem å sitte og vente i kø. (07.12.09)

NAV arbeid har jobbet i fengslet i en lang periode, det er ikke noe nytt som har kommet med tilbakeføringsgarantien sier en intervjuperson. Intervjupersonen fremholder imidlertid at det er viktig at tilbakeføringsgarantien får til å inkludere den innsatte, ”det er ikke noe nytt som skal tres nedover hodet på dem”. For NAV arbeid blir deres oppgave å jobbe mer med kvalifiseringsprogrammet og kvalifiseringspenger.

I følge en informant som jobber i Skien fengsel har NAV-reformen gjort noe med hele systemet.

Ulike NAV-kontorer har forskjellige målsettinger. Ta for eksempel kvalifiseringsprogrammet – hvordan vil de bruke det i ulike kommuner? (...) Kommunene arbeider svært ulikt. Det er det kommunale selvstyret. Det er også en stor utfordring at noen kommuner vil bli fjernstyrt, men for oss vil det lette arbeidet. (20.11.09)

Samarbeidet med NAV arbeid og Skien fengsel ser likevel ut til å fungere veldig bra. NAV i fengslet hjelper de innsatte innenfor sitt område og kontakter de nødvendige kommunene når det trengs. Fengslet

har også avtale med NAV Skien og NAV Telemark. I tillegg har de jevnlig møter med andre NAV-kontorer angående samarbeid. Informantene i fengslet er veldig fornøyd med det arbeidet NAV arbeid gjør i fengslet. De framhever også samarbeidet med skolen i fengslet som eksemplarisk godt.

4.2.4 Kommunene

Som ”landsfengsel” Skien må forholde seg til de innsattes hjemkommuner i hele landet. Det kan være flere utfordringer knyttet til å skulle forholde seg til ikke bare mange kommuner, men også kommuner som ligger langt vekk. Det er hovedsaklig i forbindelse med løslatelser det er viktig å få kommunene på banen, men også i arbeidet med individuell plan og ansvarsgrupper er det viktig at kommunene stiller opp. På grunn av de geografiske avstandene kan det være vanskelig for kommunene å stille opp på slike ting. En informant i fengslet forteller at det har skjedd at sosialkonsulenter og andre tjenesteytere har kommet fra andre deler og deltatt i ansvarsgrupper e.l., men dette er sjelden. Informanten trekker fram at den fysiske avstanden kan være et problem.

For eksempel bolig; det er en selvfølge at folk skal ha en tilfredsstillende bolig. Men om man ser på de fleste som sitter i Skien fengsel i dag har de fleste ikke tilhørighet her. Fysisk avstand til hjemkommunen er et problem i forhold til å få gjort noe. Også de som har utvisningsvedtak, vi får problemene deres i fanget men får ikke gjort noe. (20.11.09)

Den personlige kontakten som kan oppstå gjennom nærhet og direkte kontakt, og som ofte letter samarbeidet, er også vanskelig å få til når de som jobber med den innsatte i fengslet sjelden eller aldri møter dem som jobber med den innsatte utenfor fengslet.

En informant er imidlertid bekymret for at hvis kommunene prioriterer løslatte fra fengsel på grunn av de avtalene som gjøres, vil det gå ut over andre grupper i kommunene.

Jeg vet hvordan virkeligheten er der ute. Om vi spør kommunene sier de ”ja vi skal inngå en avtale”, men

det blir ikke tilført noe ekstra penger. Om vi gjør en avtale om at noen skal få bolig er det andre grupper som ikke får bolig. (20.11.09)

Under strategien ”På vei til egen bolig” var det et økt fokus på at personer som løslates fra fengsel skal ha bolig. En del har begynt en prosess i fengslet som de ikke kan følge opp dersom de ikke har bolig etter løslatelse. Men som informanten over påpeker betyr det at det er andre i kommunen som ikke får bolig, dersom kommunen ikke har ressurser nok til å prioritere begge gruppene.

En annen utfordring Skien fengsel har ved å skulle forholde seg til mange forskjellige kommuner er at kommunene kan ha ulike prioriteringer av den samme gruppa, og dermed også et ulikt tilbud av tjenester. En informant understreker at han håper at det blir en samordning av tjenestene. ”Jeg håper ikke at det blir slik at en kommune kan si ja og en annen kan si nei til den samme tjenesten” (20.11.09). Det er også stor forskjell på kommunene i hvordan de tar i mot løslatte fanger.

Det er forskjell på å sende en løslatt til Oslo og til Seljord. Små kommuner prøver ofte å eksportere problemet. (20.11.09)

Kommunenes ulike organisering og prioritering av arbeidet med løslatte er ikke kun en utfordring for Skien fengsel, men Skien fengsel er nødt til å forholde seg til så mange forskjellige kommuner at de kan være vanskelig å få rutine på det. Noen tjenester må kommunene stille opp med. Det kan hende at behovet oppdages i fengslet, men det er kommunen som har tjenesten. Gjeldsrådgivning og generell økonomisk rådgivning er et eksempel på en tjeneste som kommunen skal bistå den innsatte med.

Ekspertisen er i kommunene, men det er ofte lange ventelister i forhold til gjeldsrådgivning. Vi kan gjøre mye sjøl, men når det er sagt at andre skal ta dette, forventer vi at de stiller opp. (20.11.09)

I intervjuene trekkes det imidlertid også fram at kommunene har blitt flinkere til å stille opp når det trengs. En informant fremhever at selv om de jobber med personer fra hele landet så går

samarbeidet bedre. ”Vi har hatt folk som har kommet fra Møre og Finnmark. Kommunene har blitt lettere å få på banen.” (26.11.09)

4.2.5 Servicetorg

I Skien fengsel er de i hovedsak positive til servicetorg. En informant trekker fram at ”servicetorg er storartet i forhold til normaliseringsprinsippet. Den innsatte skal da sjøl ordne opp i ting” (20.11.09). Å benytte et servicetorg kan på mange måter ses på som en forberedelse til selv å skulle lage avtaler og snakke med de ulike instansene utenfor fengslet. På servicetorget vil ulike aktører sitte og den innsatte må selv lage avtaler og snakke med aktørene om ulike elementer i livet som skal ordnes opp i, på samme måte som vedkommende må gjøre etter endt soning.

Hvordan et servicetorg skal utformes er informantene ikke helt sikre på. Det er uklart hvem som skal sitte på servicetorget og hvilken funksjon og myndighet de skal ha. I Skien fengsel er det i større grad enn i en del andre fengsler et spørsmål om sikkerhet:

Spørsmålet er hvordan man skal få det til rent praktisk. Det kommer blant annet an på myndigheten til den personen som kommer fra NAV. Det er også et spørsmål om sikkerhet og logistikk. Vi har få løslatelser og lang soningstid. Spørsmålet er hvordan servicetorg skal implementeres. (20.11.09)

Hva slags myndighet skal den som sitter i fengslet som representant for NAV ha overfor for eksempel Harstad kommune? Det ligger masse spenninger og utfordringer her. (20.11.09)

Jeg vet ikke hvordan servicetorget skal se ut. NAV er bredt i dag – trygd, sosial, arbeid – og noen har flyktninger og rus, det varierer veldig hva kommunene har selektert inn i eller ut av NAV. Hva slags multikunstner er det som kommer hit? Men det er en bra tanke – å sende den innsatte til et servicetorg. (20.11.09)

I forhold til helsetjenesten har intervjupersoner trukket fram at det er en utfordring at de skal fungere inne i fengslet, men at fengslet ikke har instruksjonsmyndighet overfor helsetjenesten. Det er

nærliggende å tenke at fengslet kan møte på lignende utfordringer i forbindelse med andre eksterne aktører som kommer inn i fengslet og utøver tjenester til innsatte på et servicetorg.

I dag jobber NAV, som nevnt tidligere, med arbeidsrelaterte spørsmål i fengslet. Når et eventuelt servicetorg blir opprettet er NAV avhengig av å ha en person der som kan alle delene av NAV, som det er bruk for i fengslet, med mindre de velger å ha flere representanter. Den samme problemstillingen gjelder for andre eksterne aktører, som server flere områder. Meningen med servicetorg er at den innsatte skal kunne få tilgang til tjenester inne i fengslet som han eller hun ville ha hatt tilgang til utenfor fengslet.

Jeg kunne tenke meg at en innsatt kom og fikk løst flere problemer. Det er ofte en sammenheng mellom problemene den innsatte har. Det er lettere dersom den innsatte presenterer problemene sine for en person, som tar kontakt med de ulike fagområdene.
(20.11.09)

4.2.6 Erfaringer og utfordringer

Ansatte i fengslet utpeker aktører som utfører importerte tjenester i fengslet som viktigste samarbeidspartnere. En grunn til dette kan være at fengslet i hovedsak har innsatte med lange dommer og som trenger oppfølging og hjelp mens de er i fengsel. I og med at flertallet av fangene ikke løslates fra Skien, men overføres til andre fengsler kan det være at behovet for formelle samarbeidsavtaler er mindre her enn det er i andre fengsler der de har mange løslatelser. Sosialkonsulentene og andre som jobber ut mot kommunene er imidlertid nødt til å samarbeide med mange ulike kommuner. Når det ikke foreligger avtaler *kan* dette samarbeidet bli person-avhengig. Ut fra det informantene har fortalt oss om forholdet til kommunene, kan det se ut til at det er store forskjeller i hvordan kommunene samarbeider med fengslet.

En utfordring for Skien fengsel kan være å få i stand avtaler utenfor regionen fengslet tilhører (Region sør). ”Formalisert samarbeid på alle nivåer er veldig viktig” sier en informant. Selv om det ikke er mange løslatelser fra Skien har de likevel noen. Formalisert samarbeid med kommunene kan ha betydning når ansatte i fengslet skal få kommuner til å

prioritere denne gruppen. Et formelt samarbeid kan også bety at man har en fast person i kommunen man samarbeider med og som er enklere å få tak i.

En utfordring knyttet til at NAV jobber i fengslet handler om tilgangen til nødvendig informasjon. Når den ansatte fra NAV kommer i fengslet en gang i uken er han/hun helt avhengig av å ha med all informasjonen om klientene da det ikke er tilgang til NAVs systemer inne i fengslet. Helt konkret betyr det at alle klienter som ønsker å møte NAV i fengslet må lage en avtale i forkant slik at den ansatte fra NAV kan ta med seg informasjon om den innsatte til avtalen. Selv med den medbrakte informasjonen er det ikke alltid at NAV-representanten har alt den trenger. NAV arbeid har nemlig kun tilgang på informasjon fra sine systemer. Om det trengs informasjon fra NAV sosial eller NAV trygd i fengslet, er vedkommende nødt til å ringe og få denne informasjonen. Dette er ikke bare en teknisk utfordring. Det er også en utfordring at de som kommer fra NAV arbeid kommer fra Aetat og har andre systemer enn de andre delene av NAV, og derfor ikke kan bruke systemene om tilgangen hadde vært der.

Jeg kunne tenke meg et verktøy hvor jeg kunne se sosialdelen av NAV. Det er lagt inn noen linjer med begge deler på det nye NAV kontoret, men jeg må lære meg alle systemene for å få det til. (...) Nå ringer jeg trygd og sosial og får hjelp fra dem. Jeg bruker de kontaktene jeg har på kontoret. Jeg kan ringe og spørre hvordan klienten klarer seg på andre felt.

Informanten forteller videre om eksempler hvor det har vært hemmende ikke å ha informasjonen fra de andre delene av NAV når hun/han jobber med en sak.

Det er ikke bare tilgangen på informasjon i fengslet som er en utfordring. Det er også et problem at vedkommende som jobber i fengslet ikke kan notere viktig informasjon i systemet under møtene med de innsatte. Alt som skal inn i NAV systemet må noteres på kontoret, hvilket betyr at den NAV ansatte må notere alt for hånd i fengslet og så skrive det inn på pc senere. Også andre informanter påpeker at mangel på kommunikasjonssystemer er en barriere for effektivt samarbeid.

4.3 Middels stort fengsel – lavere sikkerhetsnivå

Indre Østfold fengsel har to avdelinger, en på Mysen og en i Trøgstad. I denne casestudien har vi tatt for oss avdelingen på Trøgstad – avdelingen med lavere sikkerhetsnivå. Indre Østfold fengsel har til sammen ordinær kapasitet til 107 innsatte. Indre Østfold fengsel, avdeling Trøgstad (heretter kalt Indre Østfold fengsel) har innsatte som soner som korte dommer. I gjennomsnitt soner de innsatte her 60 dager. Det er om lag fire personer som møter til soning hver dag og det samme antallet som løslates hver dag². Til sammen har de rundt 900 løslatelser i året. Det lave sikkerhetsnivået betyr at de innsatte kan bevege seg mer fritt enn i et fengsel med høyere sikkerhet. Barrierene ut av fengslet er også færre og de innsatte har mer mulighet for kontakt med omverdenen. Indre Øst fengsel peker på flere eksterne samarbeidspartnere som de jobber bra sammen med i tillegg til de som utøver importerte tjenester i fengslet. I denne casestudien har vi intervjuet ansatte i fengslet, ansatte ved et lokalt NAV kontor samt en representant for konfliktrådet.

4.3.1 Boligprosjektet

Indre Østfold fengsel har samarbeid med de fleste kommuner i Østfold om bolig. Det ligger en formell samarbeidsavtale om bolig til grunn for samarbeidet mellom kommunene og fengslet.

Vi har en samarbeidsavtale rundt bosetting, og det er helhetlige arbeid rundt dette. Vi bruker malen fra Oslo. Alle kommuner fra Østfold ble bedt og det kom ganske mange. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe som utviklet samarbeidsavtalen. Den ble sendt ut på høring og vi fikk noen kommentarer fra kommunene. Det er mye mer bindende med avtalen enn det var før.
(1.12.09)

Indre Østfold fengsel har hatt en del fokus på bolig etter endt soning. Blant annet har fengslet hatt en prosjektstilling knyttet til

² <http://www.kriminalomsorgen.no/indre-ostfold-fengsel-inn-i-fremtiden.4590683-117471.html>

”Fra fengsel til egen bolig” fra 2007 og ut 2009. Arbeidet med bolig er implementert i den ordinære driften og skal videreføres, sier en informant.

En informant trekker også fram at den kontakten som oppsto mellom kommunene og fengslet i forbindelse med boligavtalen var positiv i forhold til samarbeid.

Man må møtes og snakke sammen. Boligavtalen fungerte veldig bra, det handlet om å bli kjent med hverandre. Det er heller ikke alle som kjenner seg selv så godt heller. (01.12.09)

Informanter i fengslet og kommunen fremhever at det er fruktbart å ha møtt hverandre når man samarbeider. Når kommunene i tillegg har hatt boligavtalen ute på høring og kommentert på den er det også grunn til å tro at de kjenner seg bedre igjen i den.

4.3.2 NAV

Som en av de eksterne samarbeidspartnere nevnte Indre Østfold fengsel NAV. Det ligger et gammelt samarbeid mellom fengslet og NAV arbeid (Aetat) i kommunene Eidsberg og Trøgstad kommune. Indre Østfold fengsel har en avtale med NAV arbeid i Eidsberg om representasjon i fengslet. De kommer en halv dag i måneden, og da hjelper de kun innsatte som kommer fra Eidsberg. En informant i fengslet mener at en halv dag i måneden er alt for lite, de kunne ha trengt mye mer.

Vi har samarbeidsavtale med NAV. Det er en lokal avtale og den fungerer ikke veldig bra. Til slutt fikk de en halv dag i måneden her, men det ble ikke så mye brukt da. Det er personavhengig og må tilrettelegges. En halv dag i måneden er ikke noen hjelp, de kunne ha hatt to faste stillinger og fortsatt hatt mye å gjøre. (01.12.09)

Selv om det er mange i Indre Østfold fengsel som kommer fra Østfold har fengslet likevel mange kommuner og dermed mange NAV-kontor de må forholde seg til. I følge informanter i fengslet er det veldig ulikt hvordan kommunene tar i mot innsatte som skal tilbake til kommunen. Et annet element er at kommunen der

fengslet ligger skal bistå fengslet med tjenester og hjelpe innsatte som kommer fra andre kommuner også.

Det er ikke formelt definert hva slags ansvar NAV kommune har. I et skriv fra NAV fylke heter det at innsatte skal behandles som kommunens egne innbyggere, men at hjemkommunen til den innsatte må ta kostnadene. Men hjemkommunene kan ikke pålegges noe. (01.12.09)

Vi har hatt møte med NAV kommune i Østfold. Kommuner med fengsel tolker plikten til å bistå innsatte veldig forskjellig. I noen kommuner er de persona non grata, i andre er de som egne innbyggere. (01.12.09)

Fengslet mener det er forskjell på kommuner i forhold til hvordan de ser på innbyggere som sitter i fengsel og i hvilken grad de bruker de nødvendige midlene på å hjelpe dem. I forhold til løslatelse av innsatte er informanter fra NAV og fra fengslet enige om at fengslet står for praktiske delen, men at det ligger mye arbeid i kommunene også. Løslatelsen omhandler også den innsatte som må være med på planene.

Praktisk er det helt klart fengslet som har ansvaret for løslatelsen. Men det store arbeidet foregår ute; bolig, skole, jobb – det er ikke vår oppgave, men arbeidet må begynne her inne. Løslatelsen er et samarbeid mellom fengsel, innsatte og hjemkommunen. (01.12.09)

En informant vektlegger at løsningen er et trepartssamarbeid:

I forhold til løslatelser er det vi som sitter med oppgaven når vedkommende er utenfor fengselsporten. Det er et ansvar begge (fengsel og kommune) må ta om det skal bli vellykka i forhold til brukeren. Det beste er om kontaktbetjentene inne tar tak i problemene og kontakter kommune/NAV. Brukeren sjøl må være motivert. Jeg vil si at det er trepartssamarbeid mellom kommunen, fengslet og brukeren. Alle tre må stille opp. (23.11.09)

En informant påpeker videre at det er viktig at man klarer å følge opp det arbeidet som er lagt i fengslet, dette er en fordel for

kommunen. ”Man legger et godt grunnlag mens vedkommende er inne i forhold til det å skulle rydde opp når vedkommende har vært ute en stund. Både vi sjøl, og forhåpentligvis brukeren vil tjene på det” (23.11.09).

Boligprosjektet har ført til at kommunene kommer på banen tidligere. I fengslet er informantene optimistiske til at kommunene kommer til å komme mer inn i fengslet og er med på å forberede løslatelsen i større grad. En informant sier: ”Det er helt vesentlig at hjemkommunen kommer inn i fengslet. Det skjer mer og mer med boligprosjektet, og når NAV er oppe og går vil det også bli bedre” (1.12.09). Det er også forhåpninger i fengslet om en ny løslatelseskoordinator som skal jobbe ut mot kommunene. En informant i fengslet mener at med den nye løslatelseskoordinatoren vil det bli mer press fra fengslet mot kommunene.

Fengslet har en avtale med NAV Trøgstad om innsatte tilhørende kommunen. Trøgstad kommune var selv med til å utforme samarbeidsavtalen. Informanten som var med på dette sier at det var veldig lærerikt å jobbe sammen med kriminalomsorgen om denne avtalen. Dette har også ført til at NAV Trøgstad og Indre Østfold fengsel har kommet nært innpå hverandre, sier informanten. Fra fengslet og fra kommunen sier informanter at samarbeidet mellom fengslet og kommunen er veldig bra. Kommunen har i løpet av de siste årene vært inne i fengslet og forberedt løslatelser til personer som skal løslates til kommunen. Fengslet har samarbeidsavtale med kommunen når det gjelder innsatte som er tilhørende Trøgstad kommune. Kommunen har ikke samarbeidsavtale med andre fengsler enn Indre Øst fengsel. En informant i kommunen mener at samarbeidsavtalen med fengslet har noe av ansvaret for det gode samarbeidet, men noe er også personavhengig:

Rådmannen har skrevet under for kommunen, og det er mer forpliktende. Men samtidig er det viktig at man ivrer for å få til noe. Vi samarbeider veldig bra med fengslet. Vi har hatt både formelle og uformelle møtepunkter. Vi har en god tone og det betyr sikkert mye. Det hjelper ikke om alle papirene er på plass, om en ikke ivrer for å få til noe. Det er også et lederansvar å vise at man tar det alvorlig. (23.11.09)

Til dels er arbeidet personavhengig, men det hjelper med en avtale i bunn. Avtalene er med på å forankre samarbeidet på ledernivå og kan bidra til at førstelinjetjenesten får ressurser til å arbeide med denne gruppa.

Et annet element i samarbeidet mellom NAV lokal i kommunene og kriminalomsorgen er at kriminalomsorgen i mange år har vært et lukket miljø som ikke er lett for utenforstående å forstå seg på. Taushetsplikten er også et hinder for informasjonsutveksling mellom fengsel og kommune. Dersom den innsatte ikke samtykker, kan ikke fengslet oppgi til kommunen at en av deres innbyggere sitter i fengsel. På den måten kan det være vanskelig å forberede løslatelser.

Kriminalomsorgen er veldig lukket og kommunene kjenner oss ikke. De mener at fengslene bare slipper ut folk. Men det er mange innsatte som ikke vil at vi skal si ifra til kommunen. Folk vil ikke ha kontakt med NAV – men NAV vet at de må forberede seg.
(1.12.09)

4.3.3 Konfliktrådet

Konfliktrådet er en aktør som Indre Østfold fengsel jobber sammen med. Samarbeidet er ikke formelt, men som en informant i fengslet sier, er det deres nærmeste uformelle samarbeidspartner. Konfliktrådet har selv vært på tilbudssida overfor fengslet i en lang periode. Konfliktrådet selv har tatt kontakt med kriminalomsorgen på regionsnivå for å få i gang samarbeidet.

Om man vil starte noe med den enkelte anstalt, må det forankres på regionsnivå. Regjeringa er klar, den ønsker et trøkk på dette. Vi starta med et møte med lederne i kriminalomsorgen Øst. (4.12.09)

Det har også vært viktig å få med ledelsen i fengslet på dette arbeidet, sier informanten.

Vi hadde ikke fått det til uten ledelsen i Indre Østfold fengsel som sa ja og støtta opp og la til rette. Om ledelsen hadde sagt ja det er greit, men ikke gått ut med informasjon eller lagt til rette, hadde det ikke blitt

noe av. Og det er viktig å ha med regionen – særlig om fengslesleder er lunken. (04.12.09)

Det har i den senere tid vært fokus på at domfelte skal få gjenopprette skaden de har påført andre. Restorative justis representerer nye måter å reagere på kriminelle handlinger. Gjerningsmannen skal forstå konsekvensen av handlingen han/hun har gjort og blir oppfordret til å ta ansvaret for handlingen (St.meld. nr. 37 [2007-2008]). En informant fremhever at konfliktrådet har en viktig rolle i dette arbeidet.

Kriminalmeldinga legger stor vekt på restorative justis, gjenopprettende rett. Konfliktrådet er en hovedleverandør for restorative justis. Kriminalomsorgen trenger ikke å finne opp kruttet på nytt, de kan bruke oss til det vi er gode til. (04.12.09)

For konfliktrådet har det vært viktig å avklare deres rolle i forhold til kriminalomsorgen når de samarbeider med de innsatte. De er ikke en del av kriminalomsorgen, og har ikke noe med politiet eller straffesaken deres å gjøre. For konfliktrådet er det mest aktuelt å jobbe sammen med kriminalomsorgen om mellommenneskelige konflikter og sivile saker.

For eksempel kan det være en innsatt som soner en dom og tenker på å gjenopprette skadene han har påført da ha begikk innbrudd hos fru Olsen. Det kan hende at han vil si unnskyld til fru Olsen, så hun slipper å sjekke døra si ti ganger hver kveld. Det kan også være personer som er i fengsel og gruer seg til å komme ut fordi de har skuffa mor og far for n'te gang. De kan ha behov for å si 'jeg vet hva jeg har påført dere'. (04.12.09)

Måten konfliktrådet fungerer på er at meglerne kommer inn i fengslet og har møter med de innsatte. I starten ble møtene varslet på forhånd av ansatte i fengslet. Betjentene er ikke med på møtene, det er bare meglerne og de innsatte. Nå er det gjort om litt og konfliktrådet kommer selv inn i fengslet og annonserer når de kommer til å være der og hva slags saker de innsatte kan få hjelp til. Denne metoden har ført til at flere personer benytter seg av tilbudet.

4.3.4 Servicetorg

Indre Østfold fengsel har kommet relativt langt i arbeidet med servicetorg. Omtrent samtidig som datainnsamlingen ble foretatt skulle fengslet begynne å se på eventuell fysisk utforming av et servicetorg. Indre Østfold fengsel har som mange andre fengsler utfordringer knyttet til de fysiske rammene.

Den fysiske bygningsmassen er en utfordring. Jeg mener at det er for lite å bare bruke det vi har nå, når vi skal lage servicetorg. Vi burde ha fått til noe mer. Men det er veldig stramme budsjetter, det er ikke sånn at vi bare kan velge om vi skal gjøre det en eller det andre. (01.12.09)

Det er satt av 100 000 kroner på budsjettet til ominnredning av en bygning. Det blir da kontorplasser til NAV, løslatelseskordinator og sosialfaglig arbeid i fengslet. (...) Det ideelle ville være å ha helseavdeling og skoleavdeling i samme bygg, men det er ikke mulig. (01.12.09)

Konfliktrådet, friomsorgen og frivillige aktører nevnes også som aktuelle for servicetorget. Det er et ønske at servicetorget skal romme alle de tjenestene den innsatte kunne trenge på ett sted. Men på grunn av fysiske og kostnadmessige begrensninger er ikke dette en mulighet i første omgang hvert fall. Det er heller ikke alle som har den samme oppfatning av hva et servicetorg skal inneholde. En ekstern samarbeidspartner til fengslet sier dette om servicetorget:

Det er mange ord på den samme jobben. I praksis vil det fungere likt som nå – noe som strekker seg ut mot verdenen utenfor fengslet og ser på hvilke muligheter som er der ute. Jeg antar at det er tanken, men jeg har ingen klar formening om hvordan det skal bli. (04.12.09)

For et fengsel som Indre Østfold kan et servicetorg vise seg å være en veldig gunstig ordning. På grunn av det lave sikkerhetsnivået i fengslet vil det være mulig for de innsatte å lage avtale og gå dit og møte de personene de trenger. Informantene i fengslet er veldig positive til servicetorg og sier følgende til ideen:

Servicetorg passer perfekt i et fengsel som dette. De innsatte kan gå dit selv, noe som også er i tråd med normaliseringsprinsippet. (01.12.09)

Jeg har troen på servicetorg og troen på at det blir bedre når alle ser det mer helhetlig. (01.12.09)

4.3.5 Erfaringer og utfordringer

Korte dommer og mange løslatelser er uten tvil en utfordring når man skal få til gode løslatelser. Indre Østfold fengsel har rundt 900 løslatelser hvert år fra mange kommuner. De har avtale med lokale NAV kontor, men ikke med alle hjemkommunene til de innsatte (bolig- og NAV-avtale på regionsnivå som omfatter mange kommuner). Det er heller ikke sikkert at det er nødvendig med samarbeidsavtaler mellom fengslet og alle NAV-kontor, men et visst samarbeid er nødvendig om man skal få til gode løslatelser. Indre Øst fengsel har en fordel fordi de er et fengsel med lavere sikkerhetsnivå, hvilket betyr at de innsatte har større mulighet til selv å være i kontakt med omverdenen.

En utfordring som fengslet peker på, og som også er nevnt tidligere her, er at det kan være vanskelig å få hjemkommunene til å ta den kostnaden som hører med til et godt løslatelsesarbeid.

Halvparten av de innsatte er ikke fra Østfold. Vi ser dette godt i forhold til NAV. NAV fylke og NAV kommune er usikre og vage i forhold til hvordan de skal håndtere dette. (01.12.09)

I forhold til servicetorget må NAV ta en større del av arbeidet inne i fengslet enn de har gjort tidligere. ”Jeg er spent på om NAV ser at de skal ta tak i, nå er det mye arbeid og kvalifisering de fokuserer på. På servicetorget må de også ta det sosial og økonomiske”, sier en informant.

Informanten trekker også frem en problemstilling knyttet til de ansatte som jobber inne i fengslet, men som har sin fagtilhørighet utenfor fengslet.

Det er viktig at også de som kommer inn på servicetorget har en faglig tilhørighet et sted, og ikke blir sittende alene i fengslet borte fra alle andre som

jobber med det samme. Jeg synes at de personer som jobber her inne skal ha tilknytning ute og her inne, linker begge veier. (01.12.09)

En informant nevnte at kriminalomsorgen er en veldig lukket institusjon som få kjenner godt. Ansatte fra NAV og andre eksterne aktører må innføre sine fag i fengslet og tilrettelegge det slik at de kan samarbeide innenfor samme struktur. På den andre siden sier en informant også at det kan bli bedre når alle kan se arbeidet rundt den innsatte mer helhetlig.

Friomsorgen trekkes også fram som en utfordring i intervjuene. En informant sier at samarbeidet er godt på systemnivå, men at det i praksis er lite samarbeid. Samarbeidet mellom friomsorgen og fengslene har vært trukket fram i et av de andre casene også, og drøftes ytterligere i kapittel 3

4.4 Refleksjoner rundt casestudiene

De sentrale problemstillingene for kapitlet dreier som om hvordan forvaltningssamarbeidet har funger til nå, hvilke utfordringer samarbeidet byr på og hva utfordringene består i. Problemstillingene handler i stor grad om hvilke samarbeidsstrukturer og relasjoner, som inngår i tilbakeføringsgarantien, og som allerede er etablert i fengslene.

De tre casene ble valgt fordi de representerer ulike typer fengsler i forhold til sikkerhetsnivå, størrelse, lengde på dommene og fangesammensetningen. Alle disse elementene har betydning for arbeidet med løslatelse og forberedelse av overgangen fra fengsel til frihet. Skien fengsel har for eksempel innsatte med lange dommer og få løslatelser. Flertallet av de innsatte overføres til andre fengsler før løslatelsen. Funksjon som "landsfengsel" innebærer at fengslet har innsatte fra hele landet og den geografiske dimensjonen får betydning for kontakten med samarbeidspartnere, blant annet for å få til fungerende ansvarsgrupper.

Oslo fengsel er et stort fengsel, innsatte med relativt korte dommer og en svært stor andel varetaktsinnsatte. De fleste innsatte tilhører Oslo eller omegnskommunene. De geografiske avstandene er relativt korte, men fengslet har likevel mange samarbeidspartnere å

forholde seg til med 15 bydeler i Oslo og noen enkeltkommuner. Casestudien Oslo fengsel er gjennomført i TOG-avdelingen. TOG kan karakteriseres som et permanent ”forsøksprosjekt” eller samstyringsprosjekt for tilbakeføringsgarantien i praksis: Kjernen i TOG er samarbeid mellom fengslet og friomsorgen og ideen er å etablere samarbeid med eksterne tjenester for å lage et opplegg rundt den enkelte allerede i fengslet. Det bør nevnes at TOG har ekstra ressurser sammenlignet med en basisavdeling i fengslet. De som gjennomfører straffen i TOG må være motiverte. Som ”gjengangere” i kriminalomsorgen er de blant de aller vanskeligst stilte fangene, og gruppa vil kreve en del ressurser og et differensiert tjenestetilbud.

Indre Østfold fengsel har også en fangebefolkning med korte dommer (kortere enn i Oslo). Rundt halvparten av de innsatte har tilhørighet til kommuner i Østfold. Avdeling Trøgstad – en avdeling med lavere sikkerhetsnivå – ble valgt for gjennomføring av casestudien. Korte dommer betyr høy turnover blant innsatte med mange innsettelse og løslatelse pr. dag. Den korte soningstiden setter grenser for hvor mye fengslet kan få gjort for å forberede løslatelsen. Men et åpent fengsel gir også større muligheter for den innsatte til å ta kontakt ut og ta noen initiativ selv, enn et fengsel med høyere sikkerhetsnivå. Vi kan legge til at alle tre fengslene har en betydelig andel innsatte med utvisningsvedtak eller saker til behandling, som høyst sannsynlig vil medføre utvisning etter endt soning.

Undersøkelsen viser stor variasjon i antall samarbeidspartnere fengslene har og hvem de utpeker som samarbeidspartnere. Skien fengsel har tettest samarbeid med de såkalte importerte tjenestene; kommunehelsetjenesten, skolen og NAV i fengslet. Kontakten videre, til for eksempel spesialisthelsetjenesten, går via de importerte tjenestene. Det kan begrunnes med at fengslet har få løslatelse og behovet for kontakt med eksterne tjenester er begrenset. Men fengslet har også god tid til å gjøre forberedelser, som kan følge innsatte over i neste soningsfase. Samarbeidet mellom fengsel og helsetjenesten kan i noen tilfeller oppfattes som problematisk, på grunn av at de representerer ulike etater med forskjellige lovverk og ulike målsettinger. Men dette omtales som underordnet i en veletablert samarbeidsrelasjon.

TOG utpekte få spesifikke samarbeidspartnere ut over det velfungerende samarbeidet med friomsorgen. TOG har imidlertid et bredt spekter av samarbeidsrelasjoner basert på samarbeidsavtaler på region- eller fengselsnivå, ikke-formalisert samarbeid og samarbeid i ansvarsgrupper rundt den enkelte. TOG er avhengig av å ha en rekke samarbeidspartnere ute for å kunne realisere målet med TOG. I intervjuene ble det reist spørsmål om disse relasjonene var for personavhengige, og om de burde formaliseres for å få en bedre forankring. For enkelte områder finnes det allerede avtaler på regionalt eller enhetsnivå (helse, bolig, NAV), som også TOG omfattes av. Casestudiene vise at samarbeidsavtalene har betydning, dersom de blir brukt. Formalisering av samarbeidet mellom TOG og viktige samarbeidspartnere kan bidra til et mer forpliktende partnerskap. Ellers vil en avdeling som TOG, som arbeider systematisk med overgangen til frihet, ha behov for å inngå samarbeid med et bredt spekter av etater og private aktører. Det er kanskje ikke realistisk å basere alle relasjoner på skriftlige samarbeidsavtaler.

Indre Østfold fengsel har blant annet et samarbeid med Konfliktrådet i Østfold. Samarbeidet ble initiert av konfliktrådet. Den etablerte samarbeidsrelasjonen er imidlertid betinget av at fengslet støtter opp om arbeidet, og at samarbeidet har en forankring på regionalt nivå. Fengslet samarbeider godt med NAV Trøgstad om kommunens egne innbyggere. Samarbeidet med kommuner utenfor Østfold er noe mer komplisert. Det er også uavklart hva slags rolle vertskommunene for fengslet (to avdelinger i ulike kommuner) skal ha for innsatte fra andre kommuner. NAV Trøgstad sa nei til å delta i et forsøksprosjekt med ”miniservicetorg”, der NAV-kontoret fikk fire ekstra stillinger fra staten som skulle betjene fengslet. Begrunnelsen var at NAV-kontoret er ganske lite og dersom de skulle forplikte seg til enhver tid å ha fire ansatte i fengslet, ville kontoret bli sårbart for sykdom og annet fraværet, som igjen ville gå på bekostning av arbeidsoppgaver og klienter ved NAV-kontoret i kommunen. En del fengsler ligger i små kommuner, og problemstillingen har derfor en mer generell karakter.

Ingen av fengslene har opprettet servicetorg. Alle tre fengslene har problemer med å finne lokaler til servicetorget. Indre Østfold fengsel har kommet lengst i planleggingen. Fengslet hadde ideelt sett ønsket servicetorget i tilknytning til skolen og helsetjenesten,

men det lar seg ikke gjøre. Fengslene er også opptatt av logistikken knyttet til servicetorg; hvordan skal man ivareta sikkerheten og samtidig ha god tilgang til servicetorget for innsatte? Dette er ett av flere ubesvarte spørsmål. Det er uklart for fengslene hvordan tjenestene skal organiseres og hvem som skal betjene torget. På den ene siden skal innsatte ha en eller færrest mulig person å forholde seg til. På den andre siden skal de som betjener servicetorget ta med seg ekspertise og spesialkunnskap innenfor ulike områder inn i fengslet. Denne problemstillingen drøftes videre i siste kapittel; avsluttende refleksjoner.

5 Avsluttende refleksjoner

Dette siste kapitlet følger opp noen sentrale funn og tråder fra undersøkelsen (for en oppsummering av rapporten, se sammendrag foran). Et grunnleggende utgangspunkt for tilbakeføringsgarantien er at kriminalomsorgen skal dele ”eierskapet” til fangen med andre etater og sivilsamfunnet. Dette er noe av kjernen i tilbakeføringsgarantien og bygger på erkjennelsen av at den høyt spesialiserte velferdsstaten skaper et behov for samstyring, koordinering og partnerskap på en rekke områder for å iverksette velferdsstatens mål og sikre tjenester til innbyggerne. At innsatte også er innbyggere og har de samme rettighetene og forpliktelsene som andre, er et for lengst etablert prinsipp og – delvis – implementert i kriminalomsorgen gjennom importerte tjenester i fengslene.

Tilbakeføringsgarantien har også et annet utgangspunkt; nemlig å hindre tilbakefall til ny kriminalitet hos den løslatte. Målet om reintegrering har gått hånd i hånd med frihetsberøvelse og straff de siste 150 årene, men med vekslende vekt på de to sidene opp gjennom historia. Hammerlin og Nesvik (2005) påpeker at en av de store utfordringene i kriminalomsorgen nettopp er reintegrering av fangene (se også St.meld. nr. 37 [2007-2008]). Som flere av intervjuepersonene i vår undersøkelse har framholdt, gir ikke tilbakeføringsgarantien innsatte flere rettigheter. Garantien er heller ikke i seg selv en juridisk bindende ”garanti”. Den har status som politisk mål. Det nye i tilbakeføringsgarantien er at flere etater må ta større ansvar for den domfelte under soningen, og at kriminalomsorgen har ansvar etter løslatelsen, både for å sette i gang prosesser med den innsatte og sikre kontinuitet etter løslatelsen.

Tilbakeføringsgarantien er en politisk garanti med støtte fra hele regjeringen. Denne undersøkelsen stiller imidlertid spørsmål ved

hvor godt forankret garantien er i alle de involverte departementene. Tildelingsbrevene fra departementene til etatene kan i varierende grad knyttes direkte til tilbakeføringsgarantien eller innsatte som gruppe, men i tildelingsbrevene fra AID og HOD til henholdsvis Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet/NAV er det en rekke tiltak som også inkluderer innsatte på linje med andre borgere. Kunnskapsdepartementet og Fylkesmannen i Hordaland, som har ansvar for opplæringen i kriminalomsorgen, har et klart tilbakeføringsperspektiv og tilbakeføringsmål. Hos informantene våre er det noe delte oppfatninger om i hvilken utstrekning alle berørte departementer er med. I kriminalomsorgen er tilbakeføringsgarantien forankret sentralt og på regionsnivå. I fengslene er forståelsen og kunnskapen om garantien mer variert. Det etterlyses blant annet klarere retningslinjer for innholdet i og iverksetting av garantien.

Kriminalomsorgen er en sentralisert og regelstyrt institusjon. Ideen om likebehandling og kollektiv behandling av fangene står sterkt. Den viktigste samarbeidspartneren for å forberede løslatelsen er kommunene og som oftest sosialtjenesten/NAV sosial, som har ansvar for å yte basale tjenester som økonomisk hjelp og bistå med bolig. St.meld. nr. 37 (2007-2008) slår fast at kommunene har en nøkkelrolle i tilbakeføringen. Kommunene har en stor grad av autonomi i hvordan de vil organisere sine tjenester og hvordan de vil prioritere. Sosialtjenestens saksbehandling er både regelstyrt og basert på behovsprøving, med et betydelig rom for skjønsmessige vurderinger. Både denne og andre undersøkelser viser at samarbeidet mellom fengslet og sosialtjenesten/NAV er svært varierende. Ankepunktene fra fengslene er at sosialkontorene/NAV-kontorene behandler fangene ulikt mens de sitter inne, og at kommunene har svært ulike innstillinger til hvilke forpliktelser de har og hva de er villige til å bidra med ved og etter løslatelsen. I denne undersøkelsen har vi få informanter fra kommuner, og de som er intervjuet mener samarbeidet er greit eller godt. Dyb m.fl. (2006) fant at sosialtjenesten i kommunene hadde svært ulike erfaringer med fengslene de hadde kontakt med. Forskjellene ble tilskrevet ulike kulturer og måter å arbeide på i fengslene. Sosialtjenesten etterlyser generelt større forutsigbarhet om løslatelsesdatoen.

En undersøkelse gjennomført av Eikeland m.fl. (2010) viser at nesten halvparten av innsatte (45 prosent) tar utdanning i fengslet.

Tre av fem innsatte som er 24 år eller yngre har rett til videregående utdanning, men var ikke i gang med slik utdanning på undersøkelsestidspunktet. To av fem innsatte over 24 år vill få rett til videregående utdanning om de søkte på det. Det er med andre ord betydelig flere innsatte som har rett til opplæring enn som tar utdanning i fengslet. Opplæring og arbeid er sentrale elementer i tilbakeføringsarbeidet.

I denne undersøkelsen har vi valgt casestudier ut fra forskjeller mellom tre fengsler. Casestudiene viser en betydelig bredde i måter å arbeide på og kontakt med samarbeidspartnere. Forskjellene skyldes til dels strukturelle forhold i hvert fengsel. Men de kan også forklares med valg, og muligens ulike kulturer, i fengslene. TOG-avdelingen, som er en av casene, er basert på samarbeid: ”TOG er samarbeid”. TOG er på mange måter et eksempel på tilbakeføringsgarantien i praksis. TOG er en del av Oslo fengsel og de strukturelle rammene for TOG er verken spesielt gunstige eller negative. TOG har imidlertid flere ressurser, og er tilført mer kompetanse gjennom TOG-konsulentene, enn en basisavdeling. Tilbakeføringskoordinatorene, som er et ledd i å implementere tilbakeføringsgarantien, kan muligens fylle noe av denne rollen.

Et viktig trekk ved TOG er samarbeidet med friomsorgen. Dette samarbeidet er basisen for TOG og en forutsetning for en kontinuitet fra fengsel til prøveløslatelse. Samarbeidet mellom fengslene og friomsorgen blir i flere intervjuer karakterisert som dårlig og nærmest ikke-eksisterende. Enkelte informanter framholder at det skjer en tilnærning; det er ikke lenger ”vanntette skott” mellom de to delene av kriminalomsorgen. Det ligger åpenbart en like stor utfordring i å bygge ned barrierene og styrke samarbeidet mellom fengsel og friomsorgen, som det å etablere et godt samarbeide med eksterne etater. TOG-samarbeidet illustrerer imidlertid at gevinstene fra et slikt samarbeid for den innsatte kan være store.

Alle tre fengslene i casestudien har undervisningstilbud. De la vekt at de har et godt samarbeid med skolen som driver opplæringen i fengslet. Gjennom kontakt med det tidligere Aetat har Skien fengsel og Indre Østfold fengsel et samarbeid med det lokale NAV-kontoret.

Rapporten har så vidt drøftet kontaktbetjentens rolle og forsøkt å se den i sammenheng med tilbakeføringsgarantien. Undersøkelser

viser at de fleste betjentene er opptatt av ”omsorgsdelen” av betjentrolla, men at de får for liten tid til denne typen arbeid (Hammerlin og Mathiassen 2006). Våre casestudier er nok en indikasjon på at mange innsatte ikke har kontaktbetjent. En informant mener kriminalomsorgen bør vurdere om det er hensiktsmessig og gjennomførbart å skulle ha kontaktbetjent i alle fengsler (f.eks. fengsler med svært korte dommer).

Et sentralt virkemiddel i tilbakeføringsgarantien er servicetorg. Servicetorget skal blant annet bringe mer ekspertise inn i fengslene. Her vil vi peke på at det kan være gunstig å avklare kontaktbetjentens rolle både i forhold til servicetorget og i tilbakeføringsgarantien generelt bedre. Av de tre casene våre har Indre Østfold fengsel kommet lengst i å planlegge servicetorget. Alle tre fengslene har imidlertid problemer med å finne gode lokaler eller finne plass i det hele tatt. Fengslene med høyere sikkerhetsnivå var opptatt av logistikk og sikkerhet. En av hensiktene med servicetorget er å selvstendigjøre den innsatte; fangene skal selv oppsøke de ulike tjenestene. Den andre problemstillingen er hvem som skal betjene servicetorget. Det er særlig en problemstilling i forhold til NAV, som er i de fleste kommuner er tredelt (arbeid, trygd og sosialtjeneste). Skal disse tjenestene samles i en person eller skal flere tjenesteytere inn på servicetorget? Skal denne ene – eller de tre – ha kontakt med like mange kommuner eller bydeler som det er brukere av tjenestene fra forskjellige kommuner inne i fengslet? Dette er blant spørsmålene som er reist av informanter i undersøkelsen og som illustrerer at det gjenstår noen avklaringer knyttet til servicetorget. Servicetorget vil også ha rom for flere tjenester. I Indre Østfold fengsel ønsket man å ha alle tjenestene samlet, inkludert skole og helsetjeneste, men det er ikke praktisk mulig. Konfliktrådet er en av fengslets samarbeidspartnere som ønsker en plass på servicetorget. Fengslet kunne også tenke seg å få friomsorgen inn på servicetorget. Dette viser hvilke muligheter som kan ligge i servicetorget.

Litteratur

- Alnæs, Ø. (2006) *Fengsel – forbryterskole eller rehabiliteringsanstalt? Slik de innsatte opplever det*, KRUS småskrift 1/2006
- Arbeidsgruppe 5, Tilbakeføringsgarantien* (til St.meld. nr. 37 [2007-2008]) Justis- og politidepartementet
- Basberg, C. E. (1999) *Omsorg i fengsel?* Oslo, Pax Forlag
- Bødal, K. (1999) *I det lange løp. En etterundersøkelse av langtidsdomte i Norge 1980-89*. Justis- og politidepartementet
- Christie, N. og Bruun, K. (2002) *Den gode fiende. Narkotikapolitikk i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget
- Dyb, E.; Helgesen, M. K.; Johannessen, K. (2008) *På vei til egen bolig. Evaluering av nasjonal strategi for å forebygge og bekjempe bostedsløshet*, NIBR-rapport 2008:15, Oslo Norsk institutt for by- og regionforskning
- Dyb, E.; Brattbakk, I.; Bergander, K.; Helgesen, J. (2006) *Løslatt og hjemløs. Bolig og bostedsløshet etter fengselsopphold*, Samarbeidsrapport NIBR/KRUS/Byggforsk
- Eikeland, O-J., Manger, T., Asbjørnsen, A. E. (2010) *Innsatte i norske fengsel: Kompetanse gjennom arbeid og utdanning*. Rapport nr. 1/10, Fylkesmannen i Hordaland/Eikeland forskning og undervisning
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Capitalism*. Cambridge, Polity Press

- Fimreite, A. L. og Læg Reid, P. (2008) *Byråkrati og partnerskap hånd i hånd? Om samordningsutfordringer i NAV*, Notat 4-2008, Bergen, Rokkansenteret
- Fra fengsel til bolig* (2009) Kriminalomsorgen/Husbanken region øst
- Fridhov, I. M. (2009) Tilbakeføringsgarantien – ”Et annat liv”, i *Etter løslatelse*, Rapport fra NSfKs 23. kontaktseminar 5.-7. oktober 2009, Danmark, Nordisk samarbeidsråd for kriminologi
- Fridhov, I. M. (1991): *Alt som før: om norske fangers sosiale- og skolebakgrunn*. Oslo: Justisdepartementet.
- Friestad, C. & Skog Hansen, I.L. (2004) *Levekår blant innsatte*. Fafo-rapport 429. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo
- Garland, D. (1985) *Punishment and Welfare, A history of penal strategies*. Aldershot: Gower Publishing
- Gotaas, N og Højdahl T. (2006) *Evaluering av brobyggerprosjektet. Arbeid overfor unge domfelte menn med somalisk og pakistansk bakgrunn*, Samarbeidsrapport NIBR/KRUS
- Hammerlin, Y. og Mathiassen, C. (2006) *Før og nå, om konsekvenser av organisatoriske endringer for samhandling mellom fanger og betjenter i et utvalg fengsler*, Oslo, Kriminalomsorgens utdanningscenter
- Hammerlin, Y., Strand, T. & Mathiassen, C. (2006): *Velferdsstatens velsignelser og farer. Kriminalitet og samfunn 1065-2005*. Dokumentasjon & debatt 2/2006. Oslo: Kriminalomsorgens utdanningscenter/KRUS
- Hammerlin, Y. og Nesvik, S. (2005) *Tiltak overfor gjenganger (TOG). Oppsummerende prosessevaluering og forarbeid/ansatser til senere studier*. KRUS
- Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008-2011, Vendepunkt*, Justis- og politidepartementet
- Handlingsplan mot fattigdom*, Vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006-2007) – Statsbudsjettet 2007, Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Hirst, P. (2000) *Democracy and Governance*, i J. Pierre, *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford, Oxford University Press

Kriminalomsorgens helhetlige russtrategi 2008-2011, Kriminalomsorgens sentrale forvaltning

Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation

March, J. G. & Olsen J. P. (2004) *The logic of appropriateness*. Arena Working Paper 04/09. Oslo: Universitetet i Oslo

Nilsson, A. (2002) *Fånge i marginalen*. Avhandlingsserie nr. 8. Stockholm: Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet

North, D. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press

Opptrappingsplan for rusfeltet, Helse- og omsorgsdepartementet

Ramsbøl, H. og Rasmussen, N. *Prosjekt God Løsladelse. Erfaringer – metoder og anbefalinger*, København, Servicestyrelsen

Rhodes, R. A. W. (2000) *Governance and Public Administration*, i J. Pierre, *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford, Oxford University Press

Røiseland, A. og Vabo, S. I. (2008) *Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen*, i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, Vol. 24, nr. 2 2008

Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet (2005-2008) Handlingsplan, Justis- og politidepartementet

Schaanning, E. (2007) *Menneskelaboratoriet. Botsfengslets historie*. Oslo: Scandinavian Academic Press

Skardhamar, T. og Telle, K. (2009) *Life after prison. The relationship between employment and re-incarceration*, Discussion Papers No. 597, October 2009, Oslo, Statistisk sentralbyrå

- Skardhamar, T. (2002) *Levekår og livssituasjon blant innsatte i norske fengsler*. Hovedoppgave i kriminologi. Oslo: Institutt for kriminologi og retts sosiologi
- St.meld. nr. 37 (2007-2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* (kriminalomsorgsmelding)
- St.meld. nr. 27 (2004-2005) *Om opplæring innenfor kriminalomsorgen "Enda en vår"*
- St.meld. nr. 104 (1978-79) *Om kriminalpolitikken*
- Wacquant, L. (2004) *Punishing the Poor. The Neoliberal Government of Social Insecurity*. London: Duke University Press

Kilder

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet: Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2009
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet: Tildelingsbrev til Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2009
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet: Tildelingsbrev til Utlendingsdirektoratet, 2009
- Barne- og likestillingsdepartementet: Tildelingsbrev til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, 2009
- Helse- og omsorgsdepartementet: Tildelingsbrev til Helsedirektoratet 2009
- Justis- og politidepartementet: Tildelingsbrev til kriminalomsorgens regioner, 2009
- Kommunal- og regionaldepartementet: Tildelingsbrev til Husbanken, 2009
- Kunnskapsdepartementet: Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet, 2009
- Forskrift om individuell plan etter helselovgivningen og sosialtjenesteloven, Helse- og omsorgsdepartementet

Lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven)

Lov om megling i konfliktrådet (konfliktrådsloven)

Prop. 1S (2009-2010) Justis- og politidepartementet

Prop. 1S (2009-2010) Kunnskapsdepartementet

Rundskriv V-13B/2009 Samarbeid om tros- og livssynstjenester i fengsel

Rundskriv G-1/2008 Rundskriv omforvaltningssamarbeid mellom opplæringssektoren og kriminalomsorgen

Rundskriv G-8/2006 Samarbeid mellom kommunehelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten, kommunenes sosialtjeneste og kriminalomsorgen overfor innsatte og domfelte rusmiddelavhengige

Rundskriv G-5/2006 Forlikrådene og sekretariatet

Rundskriv I-34/2001 Sosialtjenesteloven kapittel 5

Rundskriv I-11/2000 Kriminalomsorgens og sosialtjenestens ansvar for sosiale tjenester og økonomisk stønad til innsatte i fengselsvesenets anstalter m.v.