



En ny rolle for NAV i fengsel

Tilleggsrapport

av
Angelika Schafft

FoU resultat 2015

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS FOU-RESULTATER

© Arbeidsforskningsinstituttet 2015

© Work Research Institute

© Forfatter(e)/Author(s)

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

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

Arbeidsforskningsinstituttet AS
Pb. 4 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Work Research Institute
P.O.Box 4 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO

Telefon: +47 23 36 92 00

E-post: afi@afi.no

Webadresse: www.afi.no

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

ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS FOU-RESULTATER

Temaområde

Mestring, arbeid og mangfold

FOU-resultat:

Tittel:

En ny rolle for NAV i fengsel
Tilleggsrapport

Dato:

Februar 2015

Forfatter:

Angelika Schafft

Antall sider:

42

Resymé:

Det treårige prosjektet "Samordning av tiltak for tilbakeføring - Fra fengsel til kvalifiseringsprogram" ble i 2009 igangsatt i syv fengselskommuner (senere seks). Prosjekteier er Arbeids- og velferdsdirektoratet. Formålet var å finne frem til gode modeller som sikrer innsatte kontinuitet, integrerte tjenesteforløp og tettere individuell oppfølging i overgangen fra fengsel til frihet, samt finne ut om det er hensiktsmessig at fengselskommunen ivaretar en samordningsfunksjon av sosiale tjenester som ulike kommuner kan ha ansvar for. Sluttrapporten fra evalueringen ble lagt fram i 2013. Den foreliggende tilleggsrapporten er basert på opplysninger for deltakere som ble registrert i NAVs database ARENA, samt noen supplerende intervjuer med tidligere innsatte som deltok i prosjektet.

Emneord:

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

Innhold

Forord.....	5
Noen begrepsforklaringer	6
1 Sammenheng av evalueringens sluttrapport av 2013.....	10
2 Evaluering	15
2.1. Oppdraget	15
2.2. Temaer	15
2.3. Datagrunnlaget.....	16
3 Prosjektets deltakere.....	17
3.1. Definisjon av målgruppen	17
3.2. Løslatte som har fått bistand i 2012 fordelt på ulike målgruppekategorier	17
3.3. Kjennetegn ved målgruppa	19
4 Deltakernes arbeidsmarkedsstatus 2012 til 2014	20
4.1. Registrering i NAVs fagsystem ARENA	20
4.2. Endringer 2012 - 2014 relatert til kjønn og alder.....	22
5 Brukererfaringer	27
6 Etterord.....	30
Litteratur.....	32
Vedlegg 1: Temaguide for oppfølgende deltakerintervjuer 2014.....	33
Vedlegg 2: Samarbeidsavtale mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten	35
Vedlegg 3: Retningslinjer for ansvar og oppgaver for NAV-veileder i fengsel	40

Forord

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

Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) fikk i oppdrag av Arbeids- og velferdsdirektoratet å evaluere forsøket. Evalueringen har foregått i årene 2011 – 2014. Evalueringens underveisrapport ble levert i 2012 og sluttrapporten i 2013. Den foreliggende rapport er en tilleggsrapport, basert på opplysninger for deltakere som ble registrert i NAVs database ARENA, samt noen supplerende intervjuer med tidligere innsatte som deltok i prosjektet. For å gjøre tilleggsrapporten bedre anvendelig også uavhengig fra de tidligere evalueringsrapportene, gjengis innledningsvis både begrepsforklaringer og et sammendrag av sluttrapporten.

Arbeidsforskningsinstituttet, Oslo, desember 2014

Angelika Schafft
Prosjektleder

Noen begrepsforklaringer

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

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

Arbeidsevnevurdering (AEV): Arbeidsevnevurderingen i NAV skal avdekke om det er arbeidsevne hos søkeren som kan utvikles gjennom kvalifiseringsprogrammet eller andre tiltak/annen bistand. Etter at

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

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

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

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

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

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

Aktivitetsplan (NAV):⁵ Aktivitetsplanen skal operasjonalisere brukerens mål og hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren. Den skal gi en beskrivelse av hvilke virkemidler som anses nødvendige og hensiktsmessige for å nå brukerens mål og hvilke aktiviteter som er avtalt/fastsatt mellom bruker og NAV (jf. NAV-lovens § 14a). Planen skal sikre forutsigbarhet og kontinuitet for begge parter. Virkemidler som skal iverksettes og som NAV rår over eller som NAV finansierer skal alltid inngå i planen. Bistand som andre instanser har ansvar for, samt egenaktiviteter kan også inngå i planen.

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

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

Brukere som har rett kvalifiseringsprogram har ikke rett til en aktivitetsplan, men NAV skal anvende denne funksjonaliteten dersom brukeren skal gis tilgang til arbeidsrettede tiltak.

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

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

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

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

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

§ 16-soning: Kriminalomsorgen kan etter straffegjennomføringslovens § 16 første ledd overføre domfelte til gjennomføring av straffen utenfor fengsel med særlige vilkår når halvdelen av straffetiden er gjennomført. Domfelte kan overføres til straffegjennomføring med elektronisk kontroll etter § 16 annet ledd de siste fire måneder av en ubetinget fengselsstraff, dersom det er hensiktsmessig for å sikre en positiv utvikling og motvirke ny kriminalitet. Det er en forutsetning at domfelte skal ha fast

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

bopel og være sysselsatt i form av arbeid, opplæring eller andre tiltak. Det stilles strenge krav og vilkår, f eks om bestemt oppholdssted, rusfrihet osv.

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

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

1 Sammendrag av evalueringens sluttrapport av 2013⁷

NAVs Tilbakeføringsprosjekt

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

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

Målgruppe

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

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

I prosjektet har man erfart at innsatte er motiverte for å endre sin livssituasjon når de er inne til soning. Under et fengselsopphold er de dessuten tilgjengelige for bistand og får de viktigste basale behovene dekket. Døgnstrukturen normaliseres samtidig som tilgang på rusmidler reduseres. Slik sett befinner de innsatte seg i en mer mottakelig situasjon når det gjelder å ta imot hjelp. Soningsperioden framsto

⁷ Dette sammendraget er gjengitt fra evalueringens sluttrapport (Schafft, Frøyland & Spjelkavik 2013)

som et godt utgangspunkt for å få kontakt med målgruppa og for å bistå dem i retning av en bedre livssituasjon. Utgangspunktet for å yte bistand til de innsatte var altså godt.

Samarbeid

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

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

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

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

Metode, kompetanse og organisatorisk tilknytning

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

Metodene som ble benyttet av NAV i fengsel som utgangspunkt og som en modell for arbeidet med de innsatte og samarbeidspartnere, har et klart teoretisk fundament: "Helhetsmodellen i HPMT", Helhetlig, Prinsippstyrt, Metodisk Tilnærming, er et fagutviklingsprogram som er utviklet av Arbeids- og velferdsdirektoratet som inneholder sentrale metoder innenfor helse og sosialfeltet, som "Motiverende Intervju" (MI), "Appreciative Inquiry" (AI, anerkjennende samtaler) og løsningsfokustert tilnærming (Løft). Noen av lokalprosjektene har dessuten arbeidet etter en kognitiv tilnærming for endring av tanke og handlingsmønster i kombinasjon med systemarbeid. NAVs arbeidsevnevurdering, som er en omfattende og standardisert kartlegging av brukernes ressurser og hindringer knyttet til arbeid og aktivitet, er også brukt.

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

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

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

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

Brukermedvirkning

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

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

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

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

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

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

Rammebetingelser – regelverk

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

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

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

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

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

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

2 Evaluering

2.1. Oppdraget

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

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

Evalueringen har foregått i årene 2011 – 2014. Evalueringens første underveisrapport (Schafft & Spjelkavik 2012) baserte seg på data som var samlet inn i perioden mars 2011 – mai 2012. Denne rapporten ga en kort orientering om statusen i lokalprosjektene, hvilke erfaringer man hadde gjort, hvor langt man var kommet med tanke på å oppnå prosjektets mål og hva som gjensto. Sluttrapporten ble lagt fram i 2013 (Schafft, Frøyland & Spjelkavik 2013). Den foreliggende rapporten er et tillegg til denne, og en kartlegging av deltakerne både under og etter løslatelse med tanke på å beskrive hvem prosjektdeltakerne er og hvilke status de hadde etter løslatelse.

2.2. Temaer

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

2.3. Datagrunnlaget

Rapporten baserer seg på kartlagte opplysninger og registerdata, samt noen supplerende intervjuer.

Kartlegging av deltakerne, analyse av kartlagte opplysninger

Kartleggingen av prosjektdeltakernes status omfatter samtlige deltakere som er blitt registrert med eget kjennetegn i databasen Arena (jf s. vii). Disse data ble innhentet fra statistikkseksjonen i NAV Arbeids- og velferdsdirektoratet i desember 2014. Tidspunktet for datainnhenting skulle være såpass sent for å sikre en lengst mulig observasjonsperiode. Databehandlingen består av kvantitative analyseteknikker – deskriptivt statistikk. Vi har også tidligere benyttet oss av kvantitative data som prosjektledelsen i Arbeids- og velferdsdirektoratet innhentet månedlig direkte fra prosjektene (Schafft, Frøyland & Spjelkavik 2013). Noen av disse data vil også bli trukket inn i den foreliggende undersøkelsen.

Deltakerintervjuer

Vi tok sikte på å gjennomføre halvstrukturerte intervjuer med til sammen 12 deltakere i to runder (Vedlegg 1: temaguide). Ved første intervjurunden gjennomførte vi 14 personlige intervjuer i forbindelse med prosjektbesøk. Disse utgjorde en del av datagrunnlaget for sluttrapporten av 2013. Andre intervjurunden skulle gjennomføres minst ett år etter soningens slutt med de samme deltakerne. Ved førstegangsintervjuene inngikk vi avtaler med de innsatte som ble intervjuet om å kunne ta direkte kontakt med dem på telefon etter løslatelse for oppfølgingsintervju. På sensommeren/høsten 2014 forsøkte vi å komme i kontakt med disse 14 deltakere. Først tok vi kontakt med deres veiledere i fengsel for å få bekreftet og supplert kontaktopplysningene vi hadde. Der fikk vi vite at to av dem var tilbake i fengsel og ikke tilgjengelig for intervju. For tre var statusen ukjent eller kontaktopplysninger manglet. De resterende ni prøvde vi å kontakte på telefon, e-post og tekstmeldinger, men det viste seg å være vanskeligere enn vi hadde antatt: fire svarte verken på telefon eller på sms (det ble gjentatte ganger forsøkt å oppnå kontakt), mens to personer trakk seg etter først å ha inngått en intervjuavtale. Til slutt lyktes det å gjennomføre tre intervjuer. Riktignok måtte vi på forhånd regne med en del frafall, men antall intervjuer er likevel lavere enn det vi hadde forutsatt. Til gjengjeld har de tre personene som vi har intervjuet helt ulike bakgrunnskjenner og livshistorier, slik at vi har kunnet fange opp en viss variasjon.

3 Prosjektets deltakere

3.1. Definisjon av målgruppen

NAV's Tilbakeføringsprosjekt startet på et tidspunkt hvor man generelt hadde store forventninger til at KVP skulle være et tilbud til "de aller svakeste" og hvor man regnet med at mange fengselsinnsatte ville kunne nyttiggjøre seg KVP.

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

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

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

3.2. Løslatte som har fått bistand i 2012 fordelt på ulike målgruppe kategorier

Månedrapporingene for 2012 ga et bilde av hvor mange som har fått bistand av prosjektmedarbeiderne i de enkelte fengslene og som ble løslatt i 2012. Først skal vi gi en oversikt over det totale antallet løslatte i de seks fengslene som deltok i prosjektet og hvor mange av dem som har fått bistand av NAV's prosjektmedarbeidere.

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

Lokalprosjekt	SUM
Antall løslatte totalt i 2012**	1535
Antall løslatte som har fått bistand *	309
Prosentandel som har fått bistand	20

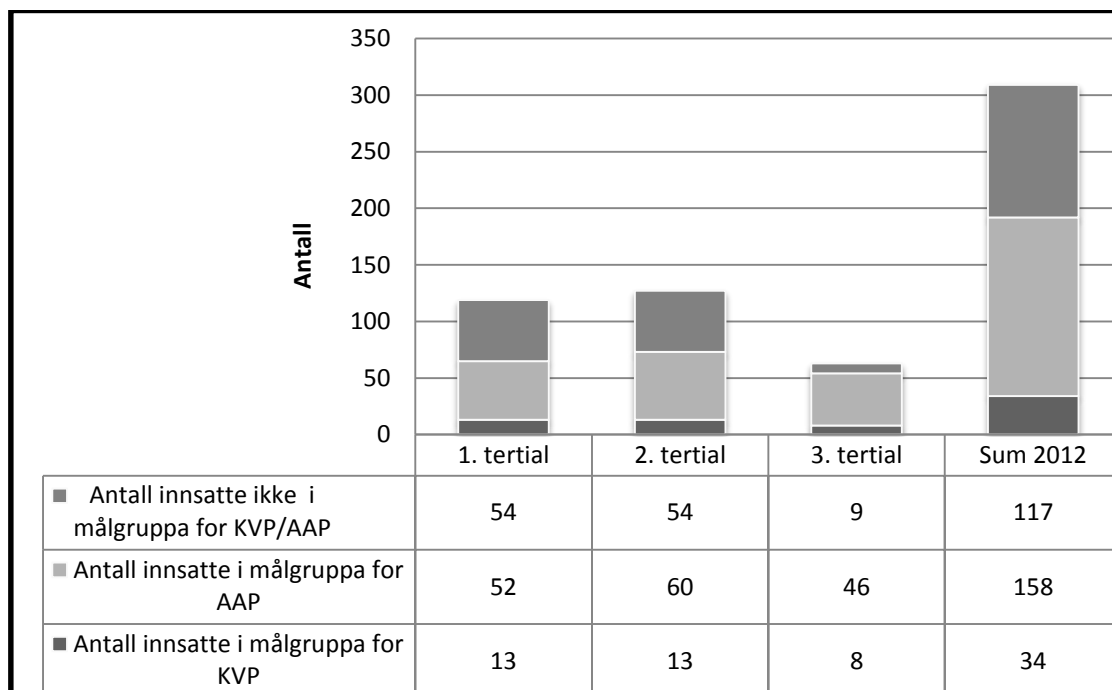
* Kilde: Lokalprosjektene's månedrapporinger til AV-direktoratet

**Kilde: Kriminalomsorgsdirektoratet KDI

I alt 309 personer, dvs 20 prosent av alle som ble løslatt fra de seks prosjektfengslene har fått bistand fra NAV-prosjektmedarbeiderne i fengsel.

Diagrammet nedenfor viser hvordan de som har fått bistand fordeler seg på følgende tre kategorier: De som oppfyller vilkår for KVP, de som har fått innvilget/søkt AAP, og de som var gitt bistand, men som ikke hørte til en av disse to gruppene.

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



Kilde: Lokalprosjektene månedssrapporteringer til AV-direktoratet

Kommentar: Nedgangen i det totale antall i 3. tertial skyldes at to av lokalprosjektene på denne tiden allerede var avsluttet.

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

Mange av de innsatte som fikk bistand fra NAV i fengsel hadde allerede AAP ved innsettelse eller helseproblemer som tilsa at de kunne søke AAP.

Gruppen "Innsatte som ikke er i målgruppa for KVP eller AAP" er personer som enten hadde en jobb, eller hvor arbeid og arbeidsrettet oppfølging ikke ble sett på som aktuelt, for eksempel fordi de mottok uførepensjon. Årsaken til at de er kommet med i prosjektet, kan ifølge opplysninger fra de lokale prosjektlederne være at deres helsemessige begrensninger ble avklart først etter at de er kommet i fengsel. En annen begrunnelse for å bistå innsatte som ikke hørte til prosjektet opprinnelige målgrupper, var at det rett og slett ikke var flere innsatte som var aktuelle for AAP eller KVP.

3.3. Kjennetegn ved målgruppa

Samlet har bistanden som er gitt gjennom NAV i fengsel rettet seg mot innsatte med nokså ulike utgangspunkt og forutsetninger. Noen hadde relativt korte fengselsopphold, men også de kunne ha store og komplekse problemer. Andre hadde ”soningsskader” etter 10 – 15 års soning. Følgende problemer er typiske for dem som deltok i prosjektet – og for fangepopulasjonen for øvrig (Schafft, Frøyland & Spjelkavik 2013):

- *Mange av de innsatte som er i kontakt med prosjektet har både rusrelaterte problemer og psykiske lidelser.*
- *Mange har kognitiv svikt, de mangler evnen til å forstå informasjon. Uavhengig av motivasjon – hvis den enkelte ikke evner å se hva som er problemet sitt, får de det ikke til.*
- *Boligmangel*
- *De trenger hjelp til å ordne opp i økonomiske forhold*
- *De har store og komplekse problemer*
- *De har et dårlig forhold til NAV og hjelpeapparatet for øvrig*
- *Kjønnsspesifikke forskjeller: kvinnelige fanger har dårligere fysisk og psykisk helse, sammenlignet med mannlige innsatte.*

4 Deltakernes arbeidsmarkedsstatus 2012 til 2014

4.1. Registrering i NAVs fagsystem ARENA

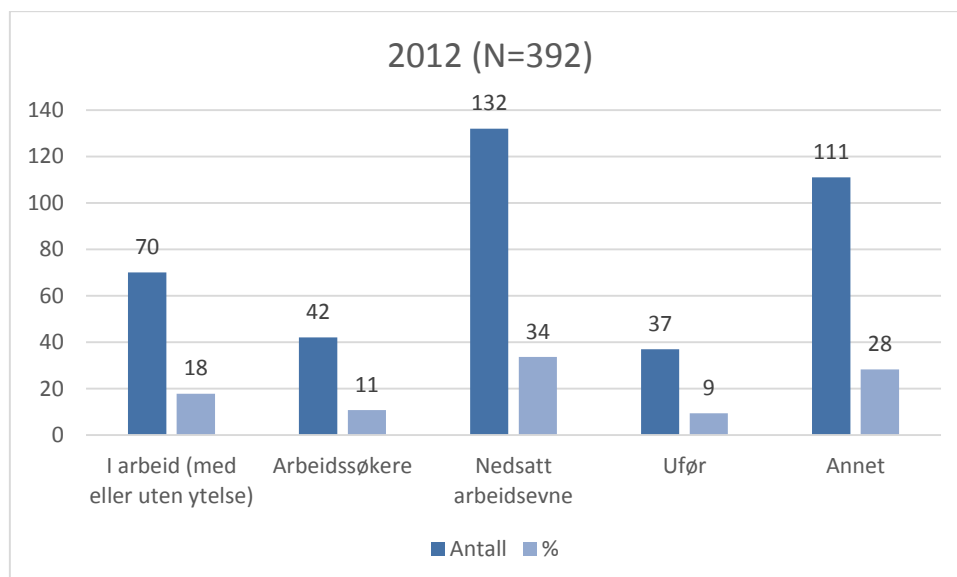
Prosjektet hadde oppstart i 2009, men først i desember 2011 ble det avklart at innsatte som fikk bistand fra NAV i fengsel kunne registreres med eget kjennetegn i Arena. I januar 2012 sendte prosjektlederen i Arbeids- og velferdsdirektoratet en e-post til de lokale prosjektlederne, med oppfordring om å registrere – og etterregistrere alle innsatte fra prosjektstart etter en mal som ble utarbeidet av en av de lokale prosjektlederne. Tanken var å sikre en mulighet til senere å kunne identifisere gruppen innsatte som hadde fått bistand fra prosjektets NAV-veiledere ("NAV i fengsel"), slik at forholdene skulle ligge til rette for en registerdatabasert effektevaluering ved hjelp av kvasi-eksperimentell analyse. Det vil si at man skulle kunne sammenligne gruppen prosjektdeltakere med en gruppe innsatte som har tilsvarende bakgrunnskjenne tegn, men som ikke har fått bistand i prosjektet.

En slik analyse ligger utenfor denne evalueringens mandat. Etterslep i databehandlingen hos SSB gjør at den uansett ikke ville være mulig å gjennomføre før om noen år. Vi benyttet oss imidlertid av muligheten til å bestille akkumulerte data for de registrerte deltakerne hos statistikkseksjonen i NAV Arbeids- og velferdsdirektoratet. Hensikten var å kunne beskrive deltakergruppen med tanke på deres status i NAV over et tidsrom på tre år og enkelte bakgrunnsvariabler (kjønn og alder). For å få et størst mulig observasjonstidsrom, ventet vi med bestillingen til høsten 2014.

Registreringen av deltakerne over tid har vært ujevnt, blant annet fordi to av prosjektene sluttet tidlig innen første halvår 2012 og noen ble videreført med endret bemanning. Vi har fått data om i alt 392 personer som var registrert i NAV som prosjektdeltakerne i 2012. Ifølge de prosjektinterne registreringer fra samme året var det i alt 309 løslatte som fikk bistand i prosjektet (jf tabell 1). Differansen på 83 personer kan ha sammenheng med at internregistreringen omfatter deltakerne først på løslatelsestidspunkt, mens registreringen i Arena skjedde mens de fremdeles satte inne.

Følgende diagram viser status til de 392 personer som var registrert i NAV per august 2012:

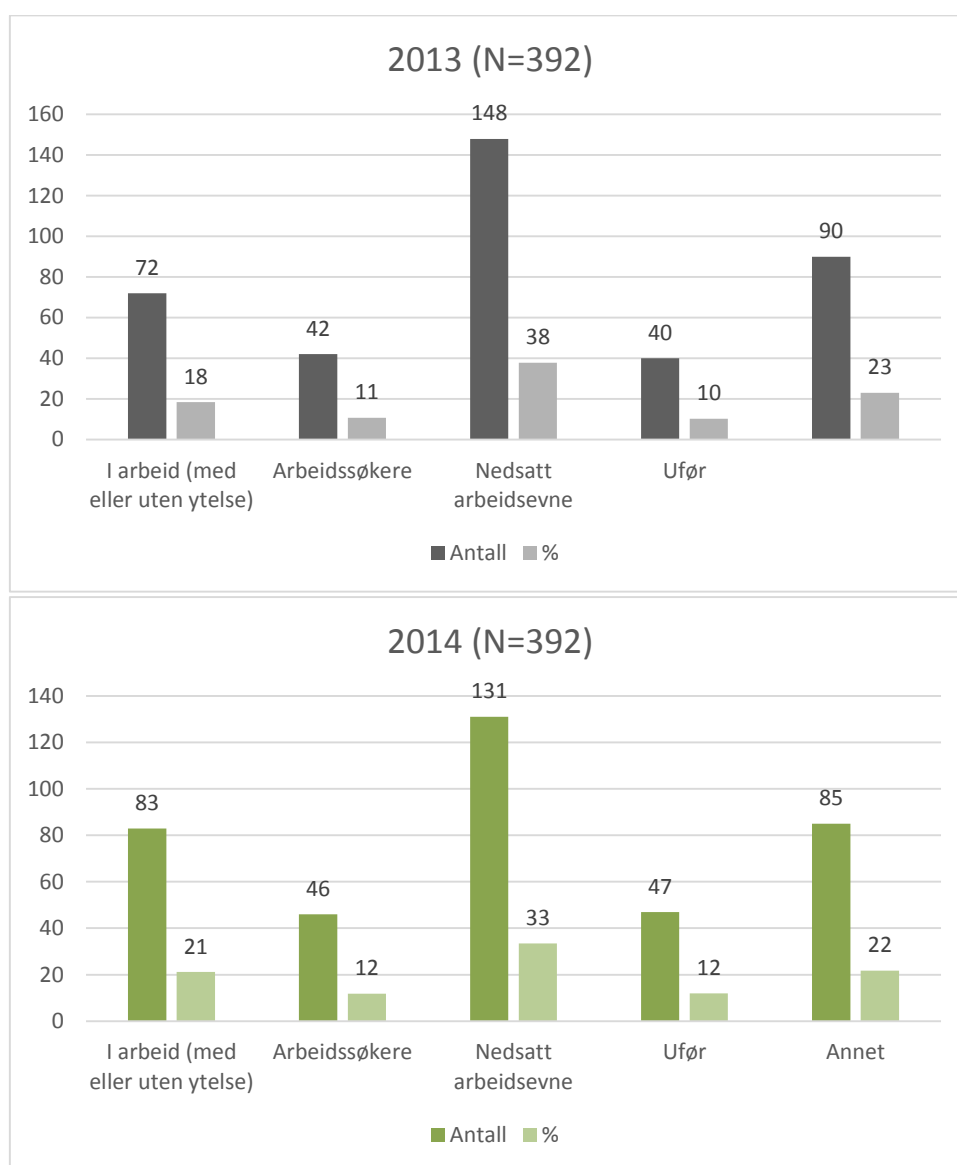
Figur 2: Deltakernes status per august 2012



Rundt en tredjedel av deltakerne er registrert med "nedsatt arbeidsevne", noe som innebærer at de av helsemessige grunner har behov for bistand for å kunne komme i jobb. Andelen som er i arbeid, med eller uten ytelse, er på under 20 prosent. "Annet"-gruppen kan inneholde flere kategorier som vi ikke har mulighet til å tallfeste: det kan være personer under utdanning, selvstendig næringsdrivende, mottakere av tiltakspenger for personer med nedsatt arbeidsevne, men ikke helsemessige begrensninger eller av dagpenger for arbeidsledige. Av personvern hensyn og for å unngå at enkelt-personer kan identifiseres, er små verdier lagt sammen, for eksempel i kategori "annet".

Tilsvarende tall for de samme personene på de to påfølgende årene viser omtrent det samme bildet:

Figur 3: Deltakernes status per august 2013 og august 2014



Ser man på figur 2 og 3 samlet, ser man at antall personer som har kommet i arbeid har økt noe, fra 70 i 2012, til 72 i 2013 og 83 i 2014. En liten og jevn økning over tid kan også sees hos antall uføre, mens de andre kategoriene er stabile. Vi vet imidlertid ikke hvorvidt det dreier seg om de samme

personene innenfor de ulike kategoriene, dvs hvilke overganger som har skjedd mellom de ulike statusene.

4.2. Endringer 2012 - 2014 relatert til kjønn og alder

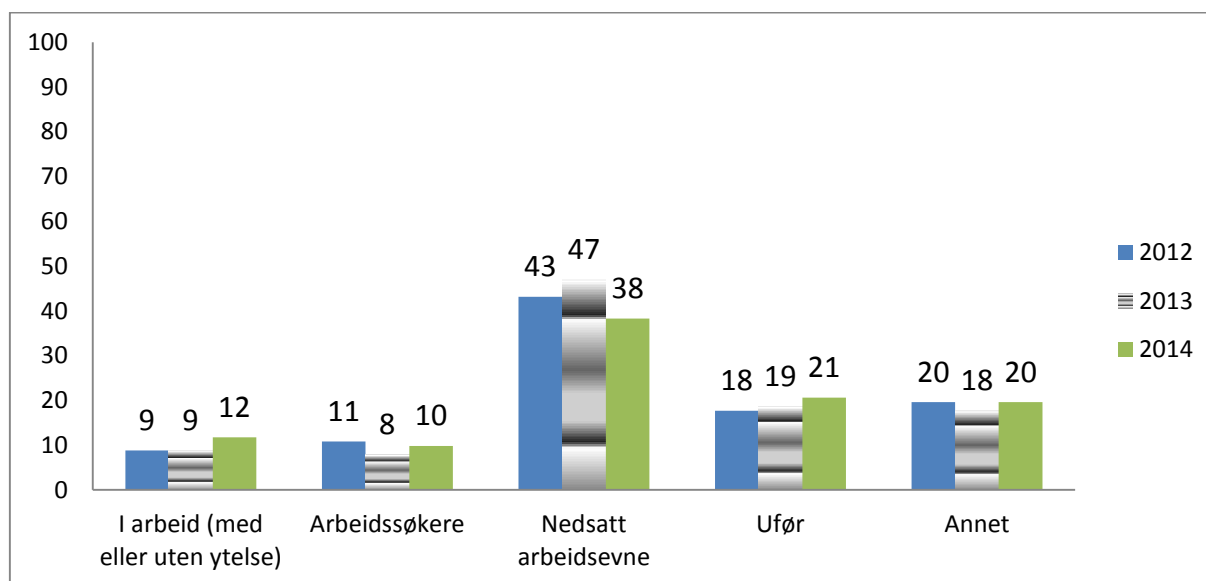
Summene ovenfor viser liten endring i status på de tre årene hvis man ser på alle deltakerne under ett. Vi skal i det følgende se nærmere på hvordan bildet ser ut når vi deler gruppen opp etter henholdsvis kjønn og alder.

Status etter kjønn

Ifølge SSBs kriminalstatistikk for hele landet var det pr 1. januar 2012 kun seks prosent kvinner blant alle innsatte. Andelen kvinnelige innsatte har vært omtrent den samme også i de ti foregående årene.⁸ Kvinneandelen i vårt utvalg på 26 prosent er dermed langt høyere enn gjennomsnittet, noe som skyldes at ett av de seks lokalprosjektene var lagt til et rent kvinnefengsel.

De to følgende diagrammene viser arbeidsmarkedsstatus for henholdsvis kvinner og menn i årene 2012, 2013 og 2014.

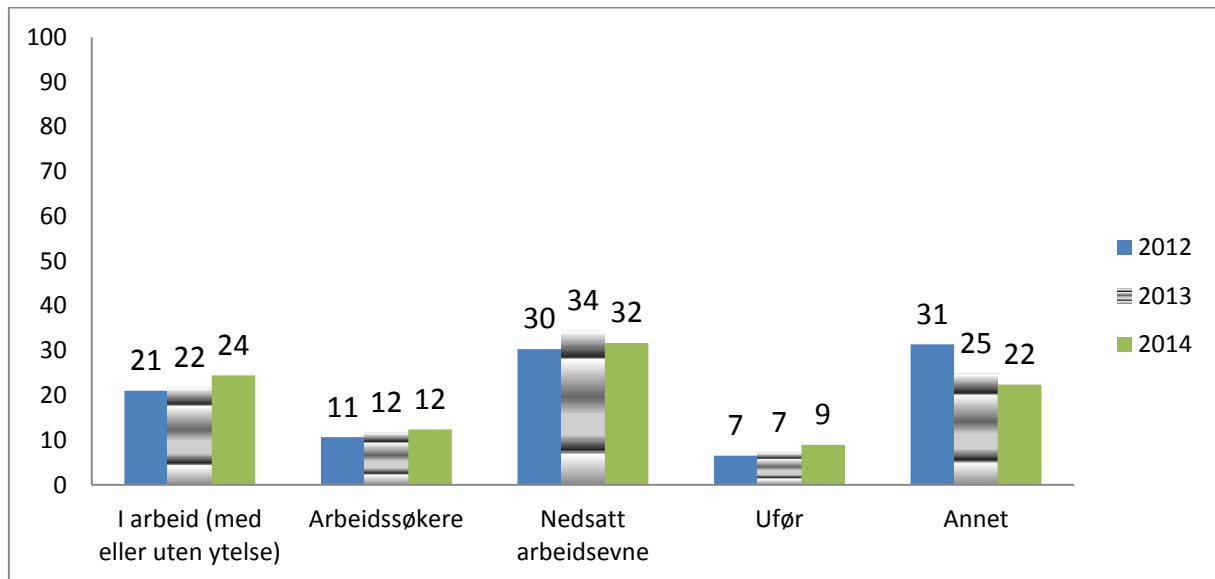
Figur 4: Kvinnenes status per 2012, 2013 og 2014. Prosent. (N=102)



For alle tre årene er andelen kvinner registrert med nedsatt arbeidsevne størst, men den var i 2014 rundt 10 prosent lavere enn i året før. Andelen registrert som arbeidssøkere, og "annet" har holdt seg relativt stabil. Det har vært en svak økning i andelen uføre og en liten økning av andelen som er i arbeid. Muligens har en del av dem som tidligere var i kategorien "nedsatt arbeidsevne" nå kommet i arbeid eller fått diagnosen ufør. Neste diagram viser tilsvarende tall for menn.

⁸ <http://www.ssb.no/fengsling>

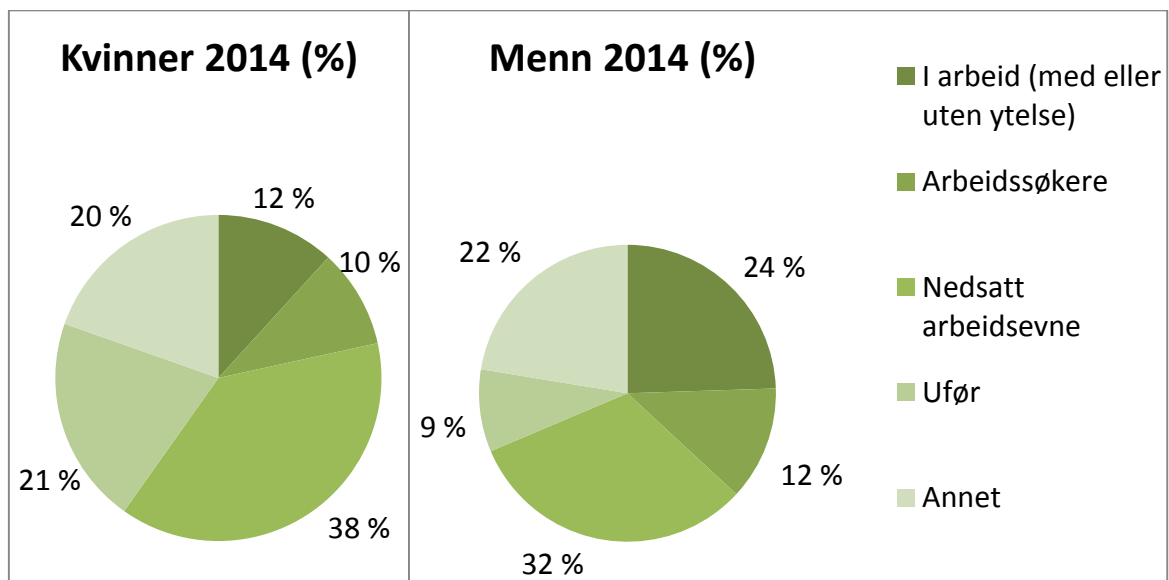
Figur 5: Mennenes status per 2012, 2013 og 2014. Prosent. (N=290)



Også for menn er andelen med nedsatt arbeidsevne relativt høyt. Videre ser vi at det blant mennene har det vært en svak økning i andelen uføre og i andelen "i arbeid". Kategorien «annet» har hatt en klar nedgang fra 31 prosent i 2012 til 22 prosent i 2014. Andelen arbeidssøkere har holdt seg rimelig stabil rundt 12 prosent.

Diagrammet nedenfor tydeliggjør de kjønns spesifikke forskjellene. Her sammenligner vi statusdata fra året 2014.

Figur 6: Kvinnenes og mennenes status i 2014. Prosent.



For begge kjønn er andelen registrert med nedsatt arbeidsevne størst. Her finner vi 38 prosent av kvinnene og 32 prosent av mennene. Det at det er relativt flere kvinner enn menn i denne kategorien kan forklares med det vi vet fra forskning om fangers levekår, nemlig det at kvinnelige fanger generelt har dårligere fysisk og psykisk helse enn den mannlige fangepopulasjonen og de har også i større grad vært utsatt for seksuelt misbruk og vold i nære relasjoner enn mannlige fanger (Friestad & Hansen

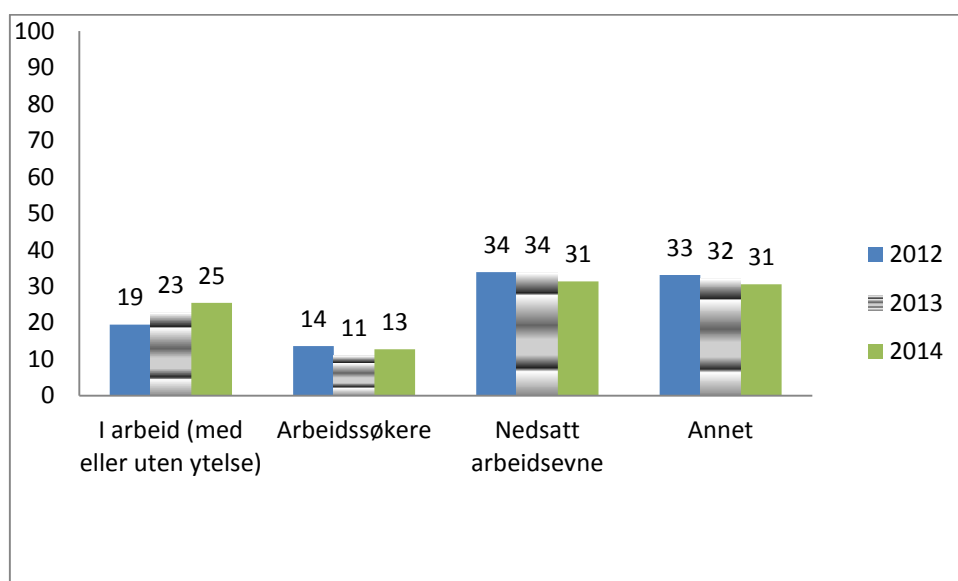
2004; Skardhamar 2002). Størst er imidlertid kjønnsforskjellene for kategoriene "i arbeid" og "ufør". Blant kvinner er en av fem uføre og 12 prosent i arbeid, mens tilsvarende tall for menn er henholdsvis 9 og 24 prosent. Det vil si at andelen kvinner som er uføre er litt over dobbelt så stor som andelen uføre blant de mannlige innsatte. Andelen kvinner som er i arbeid er halvparten så stor som andelen menn som er i jobb. Også disse forskjellene kan forklares med at kvinner som blir fengslet er en mer utsatt gruppe enn menn. Ikke bare har kvinner dårligere helse, de har også mindre arbeidserfaring og et lavere utdanningsnivå enn mannlige fanger (Schafft, Frøyland & Spjelkavik 2013; Friestad & Hansen 2004).

Status etter alder

Av alle innsatte med oppgitt alder var 65 prosent 30 år eller eldre og andelen over 30 år var 70 prosent. Når det gjelder disse to alderskategoriene, skiller vårt utvalg seg ikke vesentlig fra gjennomsnittet blant fangebefolkningen.

Vi har også gjort analyser for å finne ut hvorvidt det finnes aldersspesifikke forskjeller i arbeidsmarkedsstatus blant prosjektdeltakerne. I denne sammenhengen ser vi på to aldersgrupper, de som er under 30 år og de som er mellom 30 og 66 år gamle. Ettersom andelen uføre og alderspensjonister er så lav i den yngste gruppa har vi latt dem inngå i kategorien "annet". Det gjør at vi står igjen med fire statuskategorier.

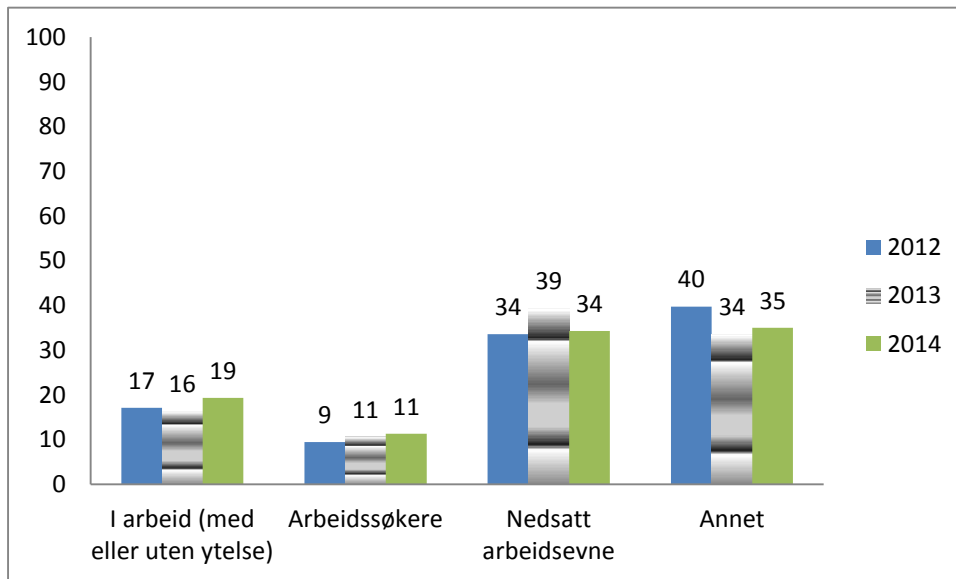
Figur 7: Status per 2012, 2013 og 2014 for deltakerne under 30 år. Prosent. (N=118)



Blant deltakerne som er under 30 år har andelen som er i arbeid økt fra snaut en femtedel i 2012 til en fjerdedel i 2014. I de tre andre statuskategoriene har det vært mindre endringer. Om lag en tredjedel har nedsatt arbeidsevne, omtrent like mange er i kategorien annet og rundt 13 prosent er arbeidssøkere.

Følgende diagram viser fordelingen av tilsvarende statuskategorier hos dem som er mellom 30 og 66 år gamle.

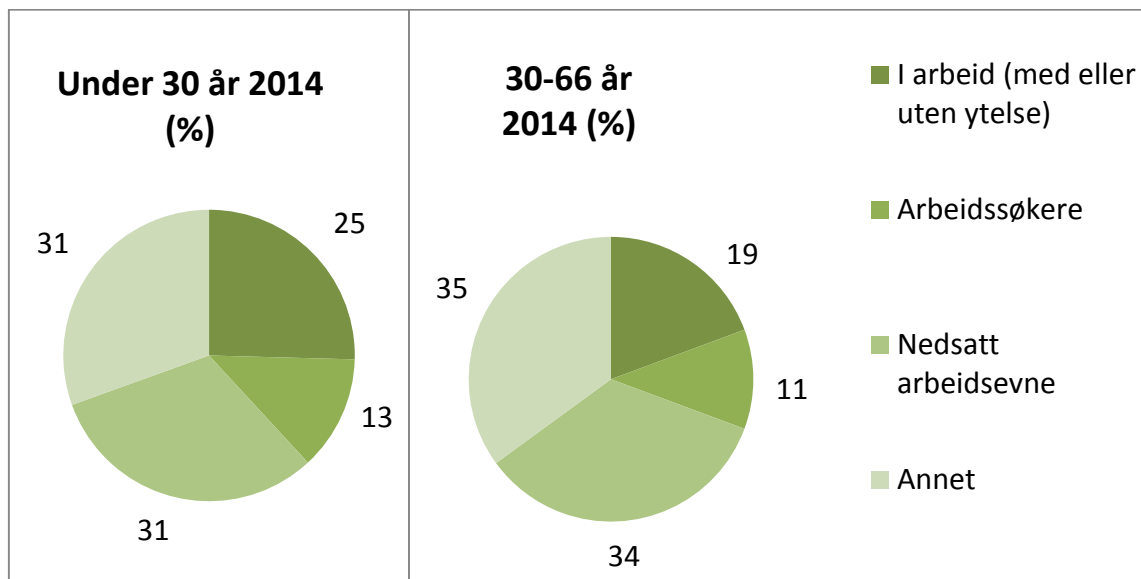
Figur 8: Status per 2012, 2013 og 2014 for deltakerne i alderen 30 - 66 år. Prosent. (N=274)



Også hos denne aldersgruppen ser vi en svak økning i andelen som er i arbeid og i andelen arbeidssøkere, mens andelen med nedsatt arbeidsevne, som utgjør den største enkeltkategorien, lå på 34 og 39 prosent. Samlekategorien "annet" er blitt noe redusert fra 40 prosent i 2012 til 35 prosent i 2014. Men generelt kan vi se at det si at det i årene 2012 til 2014 har vært små endringer for denne aldersgruppen.

I neste figur sammenligner vi statuskategoriene for de to aldersgruppene basert på tall fra 2014.

Figur 9: Status for gruppene over og under 30 år i 2014. Prosent.



Det er mindre aldersspesifikke forskjeller enn det vi har sett tidligere av kjønns spesifikke forskjeller. Andelen under 30 år som er i arbeid er 25 prosent mot 19 prosent for dem over 30 år. Det er også litt

en høyere andel arbeidssøkere blant de yngre (13 prosent mot 11 prosent). Andelen med nedsatt arbeidsevne er noe mindre for de under 30 (31 prosent) enn de over 30 år (35 prosent).

Oppsummering

I tråd med våre tidligere kartlegginger av målgruppen, basert på internrapporteringer, viser data fra NAVs fagsystem Arena at rundt en tredjedel av deltakerne er registrert med "nedsatt arbeidsevne", noe som innebærer at de av helsemessige grunner har behov for bistand for å kunne komme i jobb. Tall fra 2014 viser at 38 prosent av kvinnene og 32 prosent av mennene er registrert med nedsatt arbeidsevne. Det at det er relativt flere kvinner enn menn i denne kategorien kan forklares med det vi vet fra forskning om fangers levekår, nemlig det at kvinnelige fanger generelt har dårligere fysisk og psykisk helse enn den mannlige fangepopulasjonen. Større er imidlertid kjønnsforskjellene for kategoriene "i arbeid" og "ufør". Blant kvinner er en av fem uføre og 12 prosent i arbeid, mens tilsvarende tall for menn er henholdsvis 9 og 24 prosent. Det vil si at andelen kvinner som er uføre er litt over dobbelt så stor som andelen uføre blant de mannlige innsatte.

Vi ser kun små endringer i arbeidsmarkedsstatus for årene 2012 til og med 2014. Antall personer som har kommet i arbeid har økt noe, fra 70 i 2012, til 72 i 2013 og 83 i 2014 – av totalt 290. En liten og jevn økning over tid kan også sees hos antall uføre, mens de andre kategoriene er stabile.

Andelen kvinner som er i arbeid er halvparten så stor som andelen menn som er i jobb. Også disse forskjellene kan forklares med at kvinner som blir fengslet er en mer utsatt gruppe enn menn.

Blant deltakerne som er under 30 år har andelen som er i arbeid økt fra snaut en femtedel i 2012 til en fjerdedel i 2014. I de tre andre statuskategoriene har det vært mindre endringer. Om lag en tredjedel har nedsatt arbeidsevne, omtrent like mange er i kategorien annet og rundt 13 prosent er arbeidssøkere. Det er mindre aldersspesifikke forskjeller enn det vi har sett av kjønnsspesifikke forskjeller i arbeidsmarkedsstatus blant prosjektdeltakerne: Andelen under 30 år som er i arbeid i 2014 er 25 prosent mot 19 prosent for dem over 30 år. Det er også en litt høyere andel arbeidssøkere blant den yngre aldersgruppen (13 prosent mot 11 prosent). Andelen med nedsatt arbeidsevne er noe lavere for de under 30 (31 prosent) enn for de over 30 år (35 prosent).

5 Brukererfaringer

Dette kapitlet er basert på intervjuer med innsatte som tidligere hadde deltatt i prosjektet, det vil si at de hadde fått bistand fra prosjektets NAV-veiledere mens de sonet i fengsel. Vi ønsket å vite hvordan situasjonen var rett etter løslatelsen. Hvordan beskriver deltakerne sin situasjon rett etter, og 1 - 2 år etter prosjektdeltakelsens slutt? I hvilken grad har prosjektdeltakelsen og KVP vært nyttig for å nå målene deltakerne hadde? Hvorvidt mener de at prosjektet har vært nyttig i deres liv, og mener de at de har nådd egne mål? Hvordan beskriver deltakerne selv sin egen situasjon før, under og etter løslatelse? Hvilke utfordringer har de i forhold til å få seg bolig, utdanning og jobb og hvilke muligheter ser de for å komme seg videre i livet?

Som nevnt innledningsvis (avsnitt 2.3) har det vært svært vanskelig å få kontakt med dem vi hadde avtaler om annengangsintervjuer, slik at antall intervjuer er lavere enn planlagt. Dette utgjør en utfordring med tanke på personvern, slik at samtlige konkrete bakgrunnskjenne tegn måtte bli "maskert", det vil si forandret slik at ikke enkeltpersoner kan identifiseres. Det er heller ikke mulig på grunnlag av disse intervjuene å trekke noen generelle slutninger om livssituasjonen til deltakerne etter løslatelsen. Det kan tenkes at de som var villige til å bli intervjuet igjen, ikke var blant dem med de største problemene.

En av de tidligere innsatte som vi intervjuet for andre gang høsten 2014 var ca 20 år da vi gjorde vårt første intervju. Vedkommende sonet da en dom på ett år, hvorav de to siste månedene var på et av fengslene som var med i forsøket. Den andre personen som vi intervjuet for andre gang i 2014 er på rundt 40 år og sonet sin første dom på 16 måneder da vi gjorde vårt første intervju. Vi fikk første-intervjuet like før løslatelsen. Den tredje er over 50 år gammel og hadde sonet flere dommer, som til sammen resulterte i ca tre års fengselsopphold. Ingen av de tre hadde en jobb å gå til etter løslatelsen, og alle manglet bolig. En av dem slet med problemer knyttet til rus og psykisk uhelse og var også dømt for narkotikalovbrudd.

Samtlige gir uttrykk for at de husker godt hva NAV i fengsel har bistått dem med. Det de forteller samsvarer også godt med de opplysningene de ga da de ble intervjuet for første gang. Det å kunne få jobb eller utdanning har vært et mål for alle, og bistanden fra NAV har i stor grad dreid seg om å få på plass forutsetningene for å kunne finne, søke, og gå i gang med det.

Det å ha et ålreit sted å bo er én av forutsetningene. To av informantene forteller at NAV i fengsel tok kontakt med kommunale boligkontor og lyktes med å skaffe de innsatte bolig etter løslatelse: *"NAV i fengsel' tok kontakt med boligkontoret og jeg fikk en veldig fin leilighet. Der bor jeg fremdeles."* Den tredje flyttet hjem til foreldre og skaffet seg bolig på egenhånd etter løslatelsen.

Også når det gjaldt jobb og utdanning, hadde NAV i fengsel vært en aktiv støtte. For en handlet det om å få tilgang til praksisplass og dermed mulighet til frigang. En annen fikk avtale med NAV i hjemkommunen om lærlingeplass som en del av KVP. Den tredje fikk en avtale om å begynne på et arbeidsmarkedstiltak rett etter løslatelsen.

Ordningen med NAV i fengsel innebærer at bistanden skal opphøre etter løslatelsen, og at NAV i løslatelseskommunen er ansvarlig for dem som trenger videre oppfølging. Det er derfor heller ingen av de tre som høsten 2014 hadde kontakt med NAV i fengsel. Evalueringen understreket betydningen av forpliktende avtaler mellom NAV i fengsel og NAV i løslatelseskommunen om oppfølgingen videre.

Ett lokalprosjekt hadde i prosjektperioden laget en egen ordning for overgangen fra fengsel til frihet, der NAV i fengsel stiller rutinemessig i første ansvarsgruppemøte etter løslatelsen. Hensikten var å sikre kontinuitet og koordinering av bistand.

Samtlige vi intervjuet i 2014 forteller at NAV i fengsel bisto aktivt med å finne en ny NAV-veileder ute, som fulgte opp det som var blitt igangsatt i fengsel:

"NAV-veileder i fengsel hjalp meg med å finne en NAV-veileder i hjemkommunen som har gjort det hun skulle. Jeg har ikke lenger kontakt med NAV i fengsel. Det var bare i fengselet."

En annen:

"NAV i fengsel har hjulpet meg med å komme inn i kvalifiseringsprogrammet, med å skaffe bolig, få bostøtte, psykolog, rusbehandling. Hun fant en NAV-kontakt som passet til meg, ei jeg føler at jeg kan snakke med. Hun er veldig hyggelig, vi møttes en del i starten, men det er ikke blitt noe annet. Hun har altfor lite tid. Det må være jeg som tar initiativ hvis vi skal møtes. Nå er jo snart den tiden over, så jeg vet ikke hva som skjer nå. Jeg har tenkt å be om et møte nå."

Men kontakten med NAV i fengsel opphørte ikke nødvendigvis umiddelbart etter løslatelse. Den yngste av de tre informantene forteller:

"Etter at jeg kom ut flyttet jeg hjem til familien min. Kort tid etterpå begynte jeg på et kurs i NAV, som er et slags jobbsøkerkurs. Det hjalp meg veldig. Det fikk meg ut i jobb rett og slett. Kurset varte i én måned, og så fikk jeg praksisplass i butikk. NAV i fengsel var veldig hjelpsom, hun hjalp meg med å søke jobb, hjalp meg med å skrive CV. Hun var vennlig og faktisk hadde tid. Hun hadde tid og satte seg ned og vi skrev ting sammen og lette etter jobb. Hun kom innom da jeg hadde fått jobb, for å hilse på sjefen og snakke og diskutere om hvordan ting skal være. Etter å ha vært der i to måneder fikk jeg jobb der. Vanlig betaling og ordentlig kontrakt."

En annen har mindre gode erfaringer med kurstilbud som vedkommende fikk etter løslatelsen:

"Jeg har vært på et kurs gjennom NAV, men det har ikke kommet noe ut av det. De som jobbet der var innleid fra et sånt konsulentsfirma. De skulle ha veldig gode forbindelser med arbeidslivet her liksom, men jeg skjønnte jo at det kanskje ikke var helt sant. Jeg kunne like gjerne stått der og holdt det kurset som de som gjorde det. Kurset varte i over to måneder, tre dager i uka."

Og heller ikke alle opplegg for "sømløs overgang" fungerte etter planen:

"Jeg var på frigang da vi snakket sammen sist, jobbet som lærling. Det gikk bare i et par måneder til etter at jeg slapp ut. Jeg sluttet fordi arbeidsgiveren lot meg bli stående alene hele dagen og jobbe. Så da hun fra NAV kom tredje gang og så at jeg sto der helt alene, sa hun at dette her går ikke. Det er ikke det vi betaler for. Og egentlig var jeg ganske lettet da, for det var verre enn å sitte i fengsel. Jeg var alene hele dagen og når jeg kom hjem så var jeg også alene."

Hvordan er situasjonen i dag? En forteller:

Jeg bor enda på samme sted som NAV i fengsel hjalp meg med å få da jeg slapp ut. Det er et fint sted, men det er veldig vanskelig når du ikke har bil. Det ligger litt øde til, men det er et deilig sted. Jeg har søkt mange jobber, men jeg får jo ikke noen jobb. Det er ikke lett i dag, i hvert fall ikke når du har passert 50 og har hull i CV-en. Det er ikke lett selv om du ikke har hull en gang. Jeg lever av KVP-stønaden og får bostøtte. Jeg driver med hobby. Jeg er litt spent, for hvis jeg ikke får solgt det jeg lager, så er det en veldig nedtur, tror jeg.

En annen forteller om å ha påbegynt en utdanning som er basert på det arbeidet vedkommende begynte å jobbe med i fengselets arbeidsdrift – noe helt annet enn det tidligere yrke. Målet er å ta fagbrev.

Utdanning er også det den yngste av de tre informantene har i sikte:

Av familiære grunner flyttet jeg til en annen by og begynte å jobbe i en butikk der. Jeg jobbet full tid og jeg var ansvarlig for butikken og hadde tolv-timersdager, så etter tre måneder fikk jeg nok. Det var veldig slitsomt for meg å jobbe fra morgen til kveld, sove og så jobbe igjen. Så da flyttet jeg til hjembyen igjen, og så fikk jeg meg en egen leilighet og jobb på en kafé. Planen er å begynne på skole igjen neste år. Nå skal jeg finne ut hva som er mulighetene mine, for det er bedre for meg å gå på skole og få en ordentlig utdanning istedenfor å måtte ta de jobbene jeg kan få og ikke de jeg vil ha. Situasjonen min er bedre nå enn noensinne”

Oppsummering

Felles for alle vi intervjuet i 2014, er at de ikke har vært siktet, tiltalt eller dømt for nye lovbrudd etter løslatelsen. To av dem har kommet seg videre, fått jobb, det de oppfatter som ok bolig, tatt mer utdanning og ser optimistisk på framtida, mens den tredje fremdeles er arbeidsledig, og er usikker på framtida.

Samtlige husker godt hva NAV i fengsel har bistått dem med. Det å kunne få jobb eller utdanning har vært et mål for alle, og bistanden fra NAV har dreid seg i stor grad å få på plass forutsetningene for å kunne finne, søke, og gå i gang med jobb, utdanning eller et arbeidsmarkedstiltak.

6 Etterord

Tilbakeføringsgarantien omtalt i Kriminalomsorgsmeldingen (St.meld. nr. 37 [2007-2008]) skal sikre at den innsatte får tilgang til velferdsgoder som bidrar til en vellykket tilbakeføring til samfunnet. Evalueringen vår konkluderte at "NAV's Tilbakeføringsprosjekt ser ut å gi god støtte til ideen om en mer helhetlig rolle for NAV i fengsel. Innsatte har behov for et koordinert og helhetlig samspill mellom sosial- og helsetjenester og arbeidsrettet oppfølging og for å etablere tillit til hjelpeapparatet som skal bistå dem etter løslatelsen. Dette brede perspektivet ser ut til å mangle i dag ved ordningen med de ordinære NAV-veilederne i fengsel som jobber mot fengslene rundt om i landet ellers. Prosjektet har vist at motivasjon og tillit oppstår gjennom nærhet, medvirkning og det at hjelperen faktisk har myndighet til å få på plass det som trengs for å kunne komme videre i livet etter et fengselsopphold." (Schafft, Frøyland & Spjelkavik 2013 : xvi). Vi foreslo derfor blant annet at det i alle fengsler blir etablert tilsvarende ordninger med NAV-ansatte i fengsel som man har hatt i dette prosjektet og at disse NAV-ansattes arbeidsfelt bør være helhetlig rettet mot de innsattes behov for arbeidsrettet og sosialfaglig oppfølging under og etter straffegjennomføringen i fengselet.

Våren 2014 fikk Arbeids- og velferdsdirektoratet i oppdrag fra Arbeids og sosialdepartementet å revidere den sentrale samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten fra 2006, og utarbeide retningslinjer for ansvars- og rollefordeling mellom NAV-ansatte og kriminalomsorgens ansatte i fengsel. Den 13. oktober 2014 undertegnet Arbeids og velferdsdirektør Joakim Lystad og direktør i Kriminalomsorgsdirektoratet Marianne Vollan en ny samarbeidsavtale (vedlegg 2).

Blant det som er nytt i avtalen, er det eksplisitte fokus på samarbeid også med den kommunale delen av NAV-kontoret: I avtalen heter det:

"Samarbeidet mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten skal legge til rette for at domfelte og varetektsinnsatte skal kunne styrke sin tilknytning til arbeidsmarkedet og at den enkeltes rettigheter i forhold til Arbeids- og velferdsetatens samlede tjenester ivaretas. Dette forutsetter også en samordnet innsats med andre instanser, ikke minst kommunene. Partene i den sentrale avtalen er kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten. Imidlertid skal veiledere i fengsel ha kompetanse om og samarbeid med den kommunale delen av NAV jf minimumsløsningen i partnerskapet NAV."

I avtalen understrekes viktigheten av samarbeidet på lokalt nivå – ikke bare med den kommunale delen av NAV-kontoret, men også med andre kommunale tjenester: "Kriminalomsorgen og NAV-kontor bør ha samarbeid med kommunen om aktuelle tjenester og virkemidler som eventuelt ligger utenfor NAV-kontor og som kommunen forvalter ut fra den enkeltes behov. Dette gjelder for eksempel forhold som bolig og rusbehandling."

De fleste innsatte som henvender seg til NAV-prosjektmedarbeiderne i fengsel har en kompleks problembakgrunn og det å kunne få seg en jobb, er som oftest avhengig av at også disse andre problemene blir løst. Arbeidsrettet oppfølging for denne målgruppen krever en helhetlig tilnærming, og oppfølgingen må ha som mål å styrke den enkeltes forutsetninger for å kunne delta på et arbeidsmarkedstiltak, og/eller for å kunne søke og stå i en jobb. Det betyr at også sosiale tjenester i vid forstand kan ses på som en nødvendig del av den arbeidsrettete oppfølgingen, når målet er det å kunne nyttiggjøre seg arbeidsrettete tiltak, utdanning og det å komme i jobb.

Ved å omfatte også kommunale tjenester, har den nye avtalen et langt mer helhetlig perspektiv enn den forrige, som var en videreføring av den opprinnelige avtalen mellom Aetat og Kriminalomsorgen.

I "Retningslinjer for ansvar og oppgaver for NAV-veileder i fengsel" (vedlegg 3) som er forankret i samarbeidsavtalen heter det at:

"NAV-veileder i fengsel har ansvar for at alle innsatte som ønsker kontakt med NAV får en mottakssamtale med NAV-veileder i fengsel. NAV-veileder i fengsel skal være bindeleddet mellom den innsatte, ansvarlig NAV-kontor og øvrige ledd i Arbeids- og velferdsetaten."

Evalueringen påpekte at det var store utfordringer knyttet til den videre oppfølgingen i hjemkommunen av innsatte etter løslatelse (Schafft, Frøyland & Spjelkavik 2013). Den nye samarbeidsavtalen og Retningslinjene spesifiserer NAVs rolle også på dette området. En viktig funksjon for NAV-veileder i fengsel er ifølge Retningslinjer "å bidra til en planlagt og godt koordinert løslatelse". Konkret betyr dette:

"For innsatte som har behov for videre oppfølging fra NAV etter løslatelse, skal NAV-veileder i fengsel sikre at:

- *NAV-kontoret i hjemkommunen har nødvendig informasjon om tidspunkt for løslatelse*
- *den innsatte har en timeavtale med NAV-kontoret i hjemkommunene umiddelbart etter løslatelse*
- *det er søkt om nødvendige livsoppholdsytelser*
- *planlagte løp i den arbeidsrettede oppfølgingen er kjent for NAV-kontoret i hjemkommunen og delta i planlegging av eventuelle tiltak etter løslatelse*
- *samarbeide med hjemkommunen om individuell plan*
- *ved anledning delta på første ansvarsgruppemøte etter løslatelse, eventuelt via videokonferanse eller telefon*
- *alle avtaler og planlagte løp er dokumentert i NAVs fagsystemer"*

Litteratur

Dyb, E. og K.H. Johannessen (2010). Regjeringens tilbakeføringsgaranti av straffedømte: en forstudie av iverksetting. Oslo, NIBR.

Friestad, C. og I. L. S. Hansen (2004). Levekår blant innsatte. Oslo, Fafo.

Schafft, A. og Ø. Spjelkavik (2012). Evaluering av prosjektet "Samordning av tiltak for tilbakeføring - fra fengsel til kvalifiseringsprogram" - Underveisrapport. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.

Schafft, A., Frøyland, K., & Spjelkavik, Ø. (2013). En ny rolle for NAV i fengsel – Evaluering av NAV-prosjektet "Samordning av tiltak for tilbakeføring". Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Skarðhamar, T. (2002). Levekår og livssituasjon blant innsatte i norske fengsler. Oslo, Institutt for kriminologi og rettssosiologi, Avdeling for kriminologi, Universitetet i Oslo.

Offentlige dokumenter:

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2013): NAV – med blikk på kriminalomsorg (nettversjon):
http://img3.custompublish.com/getfile.php/2111287.823.ebuuqffxap/Revidert0912NAV_Med+blikk+p%C3%A5.pdf?return=www.kriminalomsorgen.no

St.meld. nr. 37 (2007-2008) Straff som virker. Mindre kriminalitet – tryggere samfunn. (Kriminalomsorgsmelding). Justis- og beredskapsdepartement.

SSB 2014: Tittel: Fengslinger, 2012. Publisert: 4. juli 2014 (URL: <http://www.ssb.no/fengsling>)

Vedlegg 1: Temaguide for oppfølgende deltakerintervjuer 2014

Situasjonen før soning

Hvordan vil du beskrive situasjon i forhold til arbeid, bolig og utdanning?

Hadde du jobb? Hadde du en ok bolig? (Skal du ha denne jobben, boligen etter løslatelse?)

Hadde du utfordringer i forhold til rus, helse, økonomi, familie?

Fikk du sosialhjelp? Hva var det du levde av?

Erfaringer med prosjektet

Hva har Nav-veileder i fengsel hjulpet deg med? Hva har du fått til? – Ja - nei

- Forpliktende avtale med NAV i hjemkommunen/ kommunen du skal løslates til?
 - Skaffe jobb, fortsette i gammel jobb? Avtale med arbeidsgiver?
 - Komme inn i Kvalifiseringsprogrammet, i tiltak, hva slags?
 - Kunne få Arbeidsavklaringspenger?
 - Sosialhjelp, bidrag bostøtte osv?
 - Veiledning med økonomiske forhold (f eks gjeld, avtaler,)
 - Skaffe bolig?
 - Forhold som har med familie, barn å gjøre?
 - Utdanning
 - Få rusbehandling, avtale med psykolog, annen helsetjeneste?
 - Annet?
-
- Hva vil du trekke frem som positive erfaringer med prosjektet?
 - Hva vil du trekke frem som negative/mindre gode erfaringer med prosjektet?
 - Har prosjektet hjulpet deg med de tingene du trengte/du har bedt dem om?

Situasjonen rett etter soning

Hvordan var din situasjon med tanke på arbeid, bolig og utdanning rett etter soning?

Hadde du jobb? Hadde du en ok bolig? Skole?

Har du fått kvalifiseringsstønad / kvalifiseringsprogrammet?

Har du vært på arbeidsmarkedstiltak – Hvilke?

Hadde du utfordringer i forhold til rus, helse, økonomi, familie?

Hva var det du levde av? Sosialhjelp? NAV-tiltakspenger/AAP? Arbeidsinntekt? Annet?

Situasjonen nå

Hvordan er din situasjon med tanke på arbeid, bolig og utdanning nå?

Har du jobb? Har du en ok bolig? Skole? Tiltak?

Har du utfordringer med tanke på rus, helse, økonomi, familie?

Hva er det du lever av? (Arbeidsinntekt? Sosialhjelp? NAV-tiltakspenger/AAP? Annet?)

Hva er planene videre nå?

Hjemkommune

Har du fortsatt kontakt med NAV i fengsel?

- Har du nå kontakt med NAV der du bor nå?
 - I tilfelle hva slags?
 - Hvordan vil du beskrive forholdet du har til NAV?

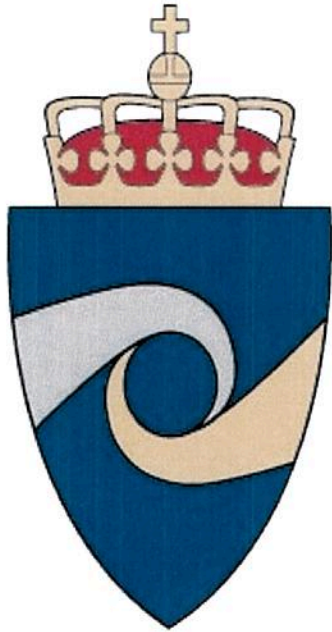
Bakgrunn

Kjønn

Alder

Hvor lang tid har du til sammen sonet dom i fengsel

Vedlegg 2: Samarbeidsavtale mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten



KRIMINALOMSORGEN



ARBEIDS- OG VELFERDSETATEN

**Samarbeidsavtale mellom kriminalomsorgen og
Arbeids- og velferdsetaten**

Bakgrunn for avtalen

Formålet med avtalen er å legge grunnlaget for en videreutvikling av forvaltningssamarbeidet mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten, og å bidra til et forpliktende og systematisk samarbeid. Avtalen skal ivareta prinsippet om at domfelte har de samme rettigheter og plikter som befolkningen for øvrig, innenfor rammene av straffegjennomføringen.

Avtalen bygger på:

Straffegjennomføringslovens § 4 om Forvaltningssamarbeid: "Kriminalomsorgen skal gjennom samarbeid med andre offentlige etater legge til rette for at domfelte og innsatte i varetekt får de tjenester som lovgivningen gir dem krav på. Samarbeidet skal bidra til en samordnet innsats for å dekke domfelte og innsattes behov, og fremme deres tilpasning til samfunnet".

NAV's hovedmål er:

- Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- Et velfungerende arbeidsmarked
- Rett tjeneste og stønad til rett tid
- God service tilpasset brukerens forutsetninger og behov
- En enhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

«Arbeid først» er et av de fem innsatsområdene i Arbeids- og velferds etatens virksomhetsstrategi for 2011-2020. Etaten skal sikre mulighet for arbeid for flest mulig.

Hensikten med samarbeidet

Mange domfelte og varetektsinnsatte har en svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Et flertall av de innsatte er uten arbeid ved innsettelsen. Mange mangler grunnleggende skolegang, utdanning og arbeidserfaring. Tiden i fengsel er en unik mulighet til å bistå innsatte, og hjelpeapparatet får mulighet til å følge opp de som ønsker og har behov for det. Det er svært viktig at innsattes situasjon er mest mulig forutsigbar og avklart ved løslatelse og overføring til straffegjennomføring i samfunnet.

Samarbeidet mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten skal legge til rette for at domfelte og varetektsinnsatte skal kunne styrke sin tilknytning til arbeidsmarkedet og at den enkeltes rettigheter i forhold til Arbeids- og velferdsetatens samlede tjenestespekter ivaretas. Dette forutsetter også en samordnet innsats med andre instanser, ikke minst kommunene. Partene i den sentrale avtalen er kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten. Imidlertid skal veiledere i fengsel ha kompetanse om og samarbeid med den kommunale delen av NAV jf minimumsløsningen i partnerskapet i NAV.

Ansvarsfordeling mellom etatene

Kriminalomsorgen har ansvar for

- at samarbeidet foregår innenfor rammen av straffegjennomføringsloven og tilhørende regelverk
- at samarbeid utvikles på ulike nivå mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten
- å gi nødvendig informasjon til Arbeids- og velferdsetatens medarbeidere om sikkerhetsspørsmål og rehabiliteringstiltak i fengsel og friomsorg
- å legge forholdene praktisk til rette slik at domfelte og varetektsinnsatte kan få kontakt med Arbeids- og velferdsetaten og så langt som mulig gjøre seg nytte av Arbeids- og velferdsetatens tjenester, herunder at aktuelle tiltak også skjer i samarbeid med arbeidsdriften

- nødvendig koordinering av de ulike tjenester samarbeidende etater utfører overfor domfelte og varetektsinnsatte, der dette ikke er koordinert av annen etat
- å tilrettelegge for og koordinere innsattes kontakt med hjemkommunen i boligspørsmål i samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten
- å bistå innsatte og domfelte med rusproblemer i samarbeid med helsetjenestene
- å legge til rette for progresjon i straffegjennomføringen og overføring til straffegjennomføring i samfunnet
- å informere Arbeids- og velferdsetaten om flytting av innsatte så snart det vedtas og så langt det er mulig i god tid før overføring til annet fengsel eller straffegjennomføring i samfunnet. De bør tas hensyn til rehabiliteringsforløp i vurderingen av om innsatte skal flyttes
- å involvere Arbeids- og velferdsetaten i planprosesser i kriminalomsorgen som direkte vil påvirke Arbeids- og velferdsetatens planlegging av tjenester overfor domfelte og varetektsinnsatte
- å invitere Arbeids- og velferdsetaten til relevante fora for kunnskapsutveksling
- å initiere og gjennomføre utviklingsarbeid i samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for

- at samarbeid utvikles på ulike nivå mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten
- at det finnes en fast¹ representasjon av veileder fra Arbeids- og velferdsetaten i hvert fengsel
- at veiledere i fengsel med forankring i etatens mål om arbeid for flest mulig, har særlig fokus på arbeid og aktivitet i tett samarbeid med NAV-kontoret i tilflyttingskommunen
- at veileder fra Arbeids- og velferdsetaten samarbeider med kriminalomsorgens fagressurser og eksterne samarbeidspartnere i fengsel
- at veileder skal avklare behov for bistand fra NAV og gi innsatte råd og veiledning om arbeids- og velferdsforvaltningens² tjenester og ytelser
- at veileder så tidlig som mulig etablerer kontakt og samarbeid med NAV-kontoret i hjemkommunen
- ved behov benytte arbeidsdriften til avklaring og arbeidsutprøving
- ved behov vurdere arbeidsrettede tiltak i regi av NAV
- at NAV-veileder i fengsel bidrar til en planlagt og godt koordinert løslatelse i samarbeid med kriminalomsorgen, NAV-kontoret i hjemkommunene og andre involverte parter
- å involvere kriminalomsorgen i planprosesser som direkte vil påvirke Arbeids- og velferdsetaten sine tjenester overfor domfelte og varetektsinnsatte
- å invitere kriminalomsorgen til relevante fora for kunnskapsutveksling
- å initiere og gjennomføre utviklingsarbeid i samarbeid med kriminalomsorgen

Sentralt samarbeid

Justis- og beredskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet har sammen med Arbeids- og velferdsdirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet et kontaktutvalg for informasjons- og kunnskapsutveksling. Utvalget skal diskutere og følge opp resultatoppnåelse og samarbeidet mellom etatene. Kontaktutvalget tar initiativ til oppdatering av den sentrale avtalen ved behov.

¹ Med "fast" menes her at en eller flere veiledere har faste arbeidstider i fengsel. Tilstedeværelsen trenger ikke være 100 pst, men omfanget av tilstedeværelsen og typen tjenestetilbud skal tilpasses behovet i det enkelte fengsel.

² Jf minimumsløsningen i partnerskapet i NAV

Fylkesvis og lokalt samarbeid

Denne avtalen regulerer samarbeidet mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten, men det er svært viktig at det på lokalt nivå også utvikles et samarbeid med den kommunale delen av NAV-kontoret. Et slikt samarbeid vil sikre en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning ovenfor den enkelte innsatte. Samarbeidet kan eventuelt formaliseres i partnerskapsavtalene i NAV.

Kriminalomsorgen og NAV fylke oppdaterer avtalen for samarbeidet mellom etatene. Det må klargjøres i avtalen hvordan samarbeidet skal gjennomføres fylkesvis. Det skal også fremkomme hvordan kriminalomsorgen og NAV fylke skal følge opp det lokale samarbeidet fylkesvis.

Kriminalomsorgen og NAV-kontor bør ha samarbeid med kommunen om aktuelle tjenester og virkemidler som eventuelt ligger utenfor NAV-kontor og som kommunen forvalter ut fra den enkeltes behov. Dette gjelder for eksempel forhold som bolig og rusbehandling.

Kriminalomsorgen og NAV fylke skal legge til rette for at fengsler inngår lokale avtaler med NAV-kontor der det er behov for dette. Lokale avtaler bør klargjøre ressursbruk, tiltak, former for samarbeid og kunnskapsutveksling. Avtalen bør også klargjøre hvordan samarbeidet/resultatene som oppnås skal evalueres.

Undertegning

Samarbeidsavtalen er undertegnet i to eksemplarer, med ett eksemplar til hver av partene.

Oslo, 13. oktober 2014

For Kriminalomsorgsdirektoratet



Marianne Vollan
Direktør

For Arbeids- og velferdsdirektoratet



Joakim Lystad
Arbeids- og velferdsdirektør

Vedlegg 3: Retningslinjer for ansvar og oppgaver for NAV-veileder i fengsel

Retningslinjer for ansvar og oppgaver for NAV-veileder i fengsel

Samarbeidet mellom NAV og kriminalomsorgen skal fremme en samordnet innsats overfor den enkelte innsatte, og en best mulig utnyttelse av Arbeids- og velferdsforvaltningens og kriminalomsorgens ressurser. Samarbeidet er forankret i samarbeidsavtalen mellom Arbeids- og velferdsetaten og kriminalomsorgen av 13.10.2014.

NAV-veileder i fengsel har ansvar for at alle innsatte som ønsker kontakt med NAV får en mottakssamtale med NAV-veileder i fengsel. NAV-veileder i fengsel skal være bindeleddet mellom den innsatte, ansvarlig NAV-kontor og øvrige ledd i Arbeids- og velferdsetaten. NAV-veileder i fengsel kan benytte anerkjente veiledningsmetoder som for eksempel MI i sitt arbeid.

NAV-veileder i fengsel skal:

- *avklare behov for bistand fra NAV*
- *ha et utstrakt og formalisert samarbeid med ansatte i kriminalomsorgen*
- *samarbeide med andre importerte tjenester i fengsel ved behov*
- *etablere kontakt og samarbeid med NAV-kontoret i hjemkommunen så tidlig som mulig*
- *sikre gjensidig informasjonsutveksling med NAV-kontoret i hjemkommunen*
- *tidligere oppfølging, tjenester og tiltak fra NAV skal kartlegges og eventuelt legge premisser for det videre arbeidet*
- *sikre at ansvaret for oppgaver knyttet til eventuell videre oppfølging av innsatte fra NAV er avklart*
- *gi innsatte som skal få videre oppfølging fra NAV-veileder i fengsel tilbud om å undertegne en samtykkeerklæring, og gi informasjon om regelverk rundt taushetsplikt*
- *dokumentere fortløpende i NAVs fagsystemer*

Samarbeid

NAV-veileder i fengsel skal samarbeide tett med kriminalomsorgens ansatte. Dette omfatter å delta på interne møter med kriminalomsorgen og andre samarbeidspartnere i fengselet. NAV-veileder og ansatte i kriminalomsorgen bør i felleskap finne egnede arenaer for å øke ansatte i kriminalomsorgen sin kompetanse om:

- *arbeidsmarkedskunnskap*
- *generell informasjon om NAVs tjenester og virkemidler*
- *søknader knyttet til lov om sosiale tjenester⁹*

⁹ Dette omfatter blant annet søknad om klær eller andre nødvendigheter, lomme penger og utgifter til bolig,

Det er viktig at NAV-veileder og ansatte i kriminalomsorgen er fleksible, og i samarbeid finner fram til hensiktsmessige løsninger og grensesnitt som er lokalt tilpasset og til beste for innsatte.

Råd og veiledning

NAV-veileder i fengsel skal gi innsatte råd og veiledning om arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og ytelser. NAV i fengsel skal bidra til at domfelte og varetektsinnsatte skal kunne styrke sin tilknytning til arbeidsmarkedet. NAV-veileder i fengsel skal ha Arbeid først som hovedfokus, og dette skal gjenspeiles i tilbudet til innsatte. Noen innsatte vil etter første samtale kunne bli henvist til NAV-kontoret i hjemkommunen fordi de ikke har behov knyttet til arbeidsrettet oppfølging på kort eller lengre sikt. Hva med annen type oppfølging enn arbeidsrettet?

NAV-veileder i fengsel skal i konkrete saker innhente nødvendig informasjon fra den innsatte, og forberede saken både på vegne av NAV-kontoret i hjemkommunen og Arbeids- og velferdsetaten for øvrig. I saker som gjelder de kommunale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen, vil endelig vedtak fattes av hjemkommunen. I øvrige saker fattes vedtak av etaten på vanlig måte.

NAV-veileder skal kunne gi utfyllende råd, informasjon og veiledning knyttet til:

- *arbeidsmarkedet, ledige stillinger, bygge nettverk, CV og søknadsskriving*
- *tjenester og ytelser etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen*¹⁰
- *arbeidsrettede tiltak*

NAV-veileder skal kunne gi råd, informasjon og veiledning på faktaarknivå/nav.no nivå knyttet til:

- *hjelpemidler*
- *Kunnskap om tiltakspenger, ytelsene dagpenger, og arbeidsavklaringspenger etter lov om folketrygd.*
- *øvrige ytelser etter lov om Folketrygd*

Kartlegging

Innsatte som etter mottakssamtale har behov for videre oppfølging fra NAV skal kartlegges av NAV-veileder i fengsel.

NAV-veileder i fengsel skal:

- *etter samtykke fra innsatte innhente nødvendig informasjon som har kommet fram i kriminalomsorgens kartlegging*
- *innhente nødvendig informasjon fra NAV-kontoret i hjemkommunen*
- *ved behov innhente nødvendig informasjon fra helseavdelingen i fengsel etter samtykke*
- *ved behov innhente nødvendig informasjon fra arbeidsdriften i fengsel etter samtykke*
- *avklare behov jamfør NAV lovens § 14a*
- *ved behov gjennomføre ny/oppdatere behovs- og/eller arbeidsevnevurderinger etter avtale med NAV-kontoret i hjemkommunen*
- *dokumentere forløpende i NAVs fagsystemer*

¹⁰ Dette omfatter generelle oppgaver og de individuelle tjenestene opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad, midlertidig botilbud, individuell plan og kvalifiseringsprogram.

Arbeidsrettet oppfølging

Hovedfokus for NAV-veideler i fengsel skal være bistand til innsatte for å komme i arbeid, på kort eller lengre sikt. All oppfølging av innsatte skal skje i tråd med veiledningsplattformen og standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning i NAV. NAV-veileder i fengsel skal i samråd med den innsatte og NAV-kontoret i hjemkommunen avklare og vurdere hvordan den innsatte skal settes i stand til å ta arbeid etter løslatelse og/eller starte et arbeidsrettet løp i fengsel.

- *Benytte arbeidsdriften til avklaring og arbeidsutprøving?*
- *Opplæring/kurs i regi av skole i fengsel?*
- *Andre kurs/tiltak i regi av kriminalomsorgen/andre aktører?*
- *Arbeidsrettede tiltak i regi av NAV?*
 - *Deltakelse på gruppetiltak i fengsel(AMO-kurs)bør avklares og planlegges i samråd med NAV-kontoret i hjemkommunen*
 - *NAV-kontoret i hjemkommunen må lage tilsagn for deltakelse på individuelle tiltak*
- *NAV-veileder skal dokumentere forløpende i NAVs fagsystemer*

Planlegge løslatelse

NAV-veileder i fengsel skal bidra til en planlagt og godt koordinert løslatelse.

For innsatte som har behov for videre oppfølging fra NAV etter løslatelse, skal NAV-veileder i fengsel sikre at:

- *NAV-kontoret i hjemkommunen har nødvendig informasjon om tidspunkt for løslatelse*
- *den innsatte har en timeavtale med NAV-kontoret i hjemkommunen umiddelbart etter løslatelse*
- *det er søkt om nødvendige livsoppholdsytelser*
- *planlagte løp i den arbeidsrettede oppfølgingen er kjent for NAV-kontoret i hjemkommunen og delta i planlegging av eventuelle tiltak etter løslatelse*
- *samarbeide med hjemkommunen om individuell plan*
- *ved anledning delta på første ansvarsgruppemøte etter løslatelse, eventuelt via videokonferanse eller telefon*
- *alle avtaler og planlagte løp er dokumentert i NAVs fagsystemer*



Arbeidsforskningsinstituttet

AFI er et tverrfaglig arbeidslivsforskningsinstitutt. Sentrale forskningstema er:

- Inkluderende arbeidsliv
- Utsatte grupper i arbeidslivet
- Konflikthåndtering og medvirkning
- Sykefravær og helse
- Innovasjon
- Organisasjonsutvikling
- Velferdsforskning
- Bedriftsutvikling
- Arbeidsmiljø

Publikasjoner kan lastes ned fra AFIs hjemmeside www.afi.no

Pb 4 St. Olavs plass
NO-0130 OSLO
Besøksadresse:
Stensberggt. 26

Telefon: 23 36 92 00
E-post: afi@afi.no
www.afi.no