

Inger Lise Skog Hansen

NAV i fengsel

En følgeevaluering av innsattes tilgang til NAV-tjenester



Inger Lise Skog Hansen

NAV i fengsel

En følgeevaluering av innsattes
tilgang til NAV-tjenester

© Fafo 2017

ISBN 978-82-324-0412-4

ISSN 2387-6859

Omslagsfoto: Inger Lise Skog Hansen

Innhold

Forord	4
Sammendrag	5
Summary	7
1 Innledning	9
Bakgrunn	9
NAV i fengsel	10
Problemstillinger og forskningsspørsmål	14
Datagrunnlag	16
Gangen i rapporten	20
2 Tilbakeføringsarbeid i fengslene	21
3 Status for NAV i fengsel	23
Oppsummering	28
4 Oppsummering samling 1 for NAV-veiledere	29
5 NAV i to ulike fengsler	31
Nordre Vestfold fengsel, avdeling Hof.....	32
Merverdi med NAV i Hof fengsel	36
NAV i Hof fengsel våren 2017	37
Halden fengsel	38
Merverdi med NAV i Halden fengsel	43
Halden fengsel våren 2017	43
Oppsummering	44
6 Samarbeid, roller og ansvar	47
Oppsummering	50
7 Samling to for casefengslene	52
Oppsummering	55
8 Oppsummering og avsluttende diskusjon	57
Referanser	63

Forord

Dette er rapporten fra en toårig følgeevaluering av NAV-tjenester i fengsel. I evalueringen har vi sett på i hvilken grad og på hvilken måte innsattes rett til NAV-tjenester er fulgt opp i lys av samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten fra 2014.

Følgeevalueringen er gjennomført på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og er i hovedsak basert på deltakelse på samlinger med NAV-veiledere og ansatte i kriminalomsorgen fra åtte utvalgte fengsler. I tillegg er det gjennomført casestudier i Halden fengsel og Hof fengsel. Tusen takk til deltakere på samlingene for at de åpent delte sine erfaringer med oss, og ikke minst takk til de to casefengslene som tok imot oss ute i fengslene og lot oss få et lite innblikk i deres hverdag.

Prosjektet har hatt en referansegruppe som vi vil takke for nyttige innspill underveis.

Gunhild Hanssen Sande har vært vår kontaktperson i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Anne Dahl har fulgt prosjektet fra Kriminalomsorgsdirektoratet. Vi vil takke Gunhild og Anne for godt samarbeid i prosjektperioden.

Grunnet uforutsette hendelser ved Fafo ble det gjort en endring i bemanningen av prosjektet underveis. Lise Lien og Sol Skinnarland var ansvarlige for prosjektet fram til januar 2016 og gjennomførte datainnsamling på den første samlingen med de involverte casefengslene. Inger Lise Skog Hansen overtok da den primære rollen som forsker i prosjektet, men med Lise Lien som del av prosjektteamet. Lise Lien har kvalitetssikret denne sluttrapporten.

Oslo, november 2017
Inger Lise Skog Hansen

Sammendrag

I denne rapporten presenterer vi resultatene fra en følgeevaluering av hvordan innsattes rett til NAV-tjenester ivaretas i norske fengsler. Den overordnede problemstillingen for følgeevalueringen er:

I hvilken grad og på hvilken måte ivaretas innsattes rett til NAV-tjenester?

Evalueringen har utgangspunkt i samarbeidsavtalen som ble inngått mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten i oktober 2014. Denne avtalen hadde som hensikt nettopp å styrke samarbeidet og øke tilgangen til NAV-tjenester for innsatte. For å følge opp avtalen er det utarbeidet retningslinjer for NAV-veileder i fengsel, og kriminalomsorgen har utarbeidet retningslinjer for samarbeid med NAV i fengslene. Vi har sett nærmere på hvordan disse sentrale føringene følges lokalt, og hvilken betydning de eventuelt har for innsattes tilgang til tjenester i fengsel, samarbeid og ansvars- og oppgavefordeling mellom ulike aktører involvert i tilbakeføringsarbeidet i fengsel.

Forskningsprosjektet NAV i fengsel ble startet opp høsten 2015 og pågikk i to år fram til oktober 2017. Prosjektet er designet som en følgeevaluering med en prosessorientert tilnærming. Det er valgt ut åtte casefengsler for evalueringen. Disse representerer noe av bredden i ulike typer av fengsler. NAV-veiledere tilknyttet disse fengslene og ansatte i fengslene har blitt invitert til å delta på samlinger arrangert av NAV og Kriminalomsorgsdirektoratet i løpet av prosjektperioden. Hoveddelen av datainnsamlingen har blitt foretatt på disse samlingene. To av fengslene har vært fulgt spesifikt med egne casebesøk i fengslene på to ulike tidspunkter. I tillegg er det gjennomført en nettbasert survey til alle fengsler og NAV-veiledere. Surveyen var utformet slik at den første delen dreide seg om NAV-ressurser i fengslene. Hoveddelen av surveyen gikk kun til respondenter som oppga at NAV hadde faste arbeidstider i fengslet. Prosjektet har hatt begrensede midler til datainnsamling. Funn og analyser i rapporten må selvsagt vurderes i lys av dette. Innsatte i fengsler har ikke vært inkludert som deltakere i studien, og det fører til at det ikke er mulig å vurdere innsattes tilgang til NAV-tjenester sett fra ståstedet til dem det faktisk gjelder.

I rapporten viser vi at NAV etter hvert er til stede i mange fengsler rundt om i landet, men med svært varierende stillingsressurs inne i fengslet. I de åtte casefengslene ble NAVs samlede tilstedeværelse i fengslene svekket i løpet av evalueringsperioden. Antall årsverk ble redusert fra åtte i 2015 til fem årsverk i 2017. De tre årsverkene som ble fjernet, var basert på midlertidige statlige tilskuddsmidler til lokalt NAV-kontor i fengsel kommunen. Tre av åtte casefengsler har i dag ikke NAV til stede med faste arbeidstider i fengslene.

Følgeevalueringen viser at NAV har etablert en viktig rolle i de fengslene de er til stede. Selv om det er lokale variasjoner mellom fengslene i hvordan NAV jobber, og hva de prioriterer, framstår arbeidsrettet bistand, bidrag for overgang til arbeid og aktivitet og en avklart inntektssikring etter soning som hovedområder for NAV-veilederne. Denne studien viser at uten NAV i fengslet mister innsatte tilgangen til tjenester, og det er i særdeleshet tilgangen til arbeidsrettet bistand som glipper. Kriminalomsorgen ivaretar langt på vei den sosialfaglige oppfølgingen av innsatte. Evalueringen viser at NAV-veileder til stede i fengslet har be-

tydning for kvalitet i tilbakeføringsarbeidet i fengslet og bidrar til et samlet mer ressurseffektivt tilbakeføringsarbeid. NAV i fengslet kan bidra med noen tjenester som fengslet ellers ikke kan utføre. Det er flere eksempler på hvordan NAV i fengsel gjør arbeidsevnevurderinger, og bidrar aktivt til kartlegging av behov for bistand og avklaring av ulike NAV-tjenester før løslatelse og i samarbeid med NAV lokalt. NAV i fengslene utfører en rekke oppgaver som avlaster lokalt NAV-kontor. NAV i fengsel bidrar også til enklere kontakt med NAV lokalt, blant annet gjennom tilgang til NAVs fagsystemer. NAVs tilstedeværelse i fengslene er et bidrag som kan styrke det samlede tilbakeføringsarbeidet mot større overgang til arbeid og aktivitet.

Evalueringen viser at NAVs tilstedeværelse i fengslene i stor grad er overlatt til lokale vurderinger og rammebetingelser. Det er ikke mulig å se noe systematikk eller tydelige kriterier for tilgang til NAV-ressurser i fengslene. Det bør vurderes om det er behov for en regulering for å sikre NAVs tilstedeværelse i fengslene etter gitte kriterier. En del av dette er også å vurdere modeller for finansiering av NAV-tjenester i fengsel. For både fengselshelse-tjenesten og utdanning / opplæring i fengsel er det systemer for tilstedeværelse i fengslene og egne tilskuddsordninger som fastsettes årlig over statsbudsjettet. NAV i fengsel er en tjeneste som skal ivareta innsatte fra flere kommuner og fylker, og det bør følgelig være systemer for finansiering som ivaretar at dette langt på vei er en nasjonal tjeneste.

Evalueringen viser svært tydelig at hvordan tilbakeføringsarbeidet kan organiseres i fengslene er avhengig av den lokale konteksten. Hvilke typer fengsler det er snakk om, soningslengde, antall løslatelser, tilgjengelige tilbud og tjenester i fengslet, sosialfaglige ressurser i kriminalomsorgen, har betydning. Det er derfor viktig med lokale operasjonaliseringer og avtaler om arbeids- og oppgavefordeling mellom NAV og kriminalomsorg i de enkelte fengslene. Samtidig viser evalueringen at det er stor tilslutning til de sentrale retningslinjenes vektlegging av at NAV i fengsel skal prioritere arbeidsrettede tiltak og de statlige tjenester i NAV, ytelse og pensjon. To år etter at samarbeidsavtalen ble inngått, oppgir en stor andel av både NAV-veiledere og fengselsrespondenter at retningslinjene i ganske stor grad bidrar til tydeligere ansvarsfordeling i fengslene.

Følgeevalueringen tydeliggjør at NAV i fengsel kan fungere som en brobygger. Det er flere eksempler på at kjennskap til systemet, kompetanse, nettverk og tilgang til fagsystemene i NAV gir bedre mulighet for å etablere kontakt med NAV utenfor. Et ståsted både innenfor og utenfor fengslet er en nøkkelfaktor for den rollen NAV kan spille for tilbakeføringsarbeidet, som brobygger mellom perioden i fengsel og livet etter løslatelse og et virkemiddel for bedre kontinuitet i oppfølgingen.

Summary

Services provided by the NLWA in prisons

This report presents the results of a process evaluation of how the rights of prison inmates to services provided by the Norwegian Labour and Welfare Administration (NLWA) are taken care of. The general research question of the process evaluation was:

To what extent and in what way are prison inmates' rights to services provided by the NLWA taken care of?

The evaluation is based on the collaboration agreement signed by the Norwegian Correctional Service and the Norwegian Labour and Welfare Administration in October 2014. The precise objective of this agreement was to reinforce the collaboration and improve the access to NLWA services for prison inmates. To follow up this agreement, guidelines for NLWA advisors in prisons have been prepared, and the correctional system has established guidelines for collaboration with the NLWA in prisons. We have examined in detail how these central guidelines are complied with locally, and their potential impact regarding the inmates' access to services, collaboration and the distribution of tasks and responsibilities between the various agencies involved in rehabilitation work in prisons.

The research project 'NLWA in prisons' was launched in the autumn of 2015 and ran for two years until October 2017. The project is designed as an evaluation with a process-oriented approach. Eight case prisons were selected for the evaluation, representing a range of prison types. NLWA advisors and staff associated with these prisons were invited to participate in sessions arranged by the NLWA and the Directorate of Correctional Services over the course of the project period, and most of our data were collected during these sessions. Two of the prisons were specifically monitored, with separate case visits on two occasions. In addition, an online survey of all prisons and NLWA advisors was conducted. The first part of the survey focused on NLWA resources in prisons. The main part of the survey was only given to respondents who reported that the NLWA maintained regular office hours in their prison. The project had only limited funds available for data collection, and all findings and analyses must be considered with this in mind. Prison inmates have not been included as participants in the study, making impossible any assessment of the inmates' access to NLWA services from the point of view of those directly concerned.

In the report, we show that the NLWA has gradually established a presence in many prisons around the country, but with very variable personnel resources on site. In the eight case prisons in this study, NLWA's total presence declined over the evaluation period; the number of man-years fell from eight in 2015 to five in 2017. The three man-years that disappeared were funded by temporary government grants to the local NLWA office in the municipality where the prison was located. Today, three of our eight case prisons have no NLWA presence with fixed office hours on site.

The process evaluation shows that the NLWA has established a key role in those prisons where they have a presence. Although there are local variations between the prisons in terms of how the NLWA works and prioritises, work-related assistance, allowances for the

transition to employment and activity, and clear income security after release appear to be the main areas for the NLWA advisors. This study shows that without an NLWA presence in the prisons, the inmates lose their access to services, in particular with regard to employment-related assistance. The correctional services take by far the greatest responsibility for social work and services related to the Social Services Act in NLWA. The evaluation shows that the presence of an NLWA advisor on site enhances the quality of the rehabilitation efforts in the prison as well as their resource-effectiveness. When present on site, the NLWA can provide certain services that the prison would otherwise be unable to make available. Several examples show how the NLWA advisors undertake employability assessments and actively help identify needs for assistance and establish access to various NLWA services prior to release, in collaboration with the local NLWA office. The on-site NLWA advisors perform a number of tasks that ease the burden on the local NLWA offices. They also help simplify the contact with the local NLWA offices, including access to the NLWA's administrative systems. The NLWA presence in prisons is a service that has the potential to reinforce the efforts to increase the rehabilitation rates of inmates in their transition to employment and activity.

The evaluation shows that the NLWA's presence in prisons largely depends on local discretion and framework conditions. No systematic approach or clear criteria for access to NLWA resources in prisons can be discerned. The need for regulations to ensure an NLWA presence in prisons according to defined criteria should be considered. Part of this consideration would include models for funding of NLWA services in prisons. Provision of health services and education/training in prisons operates according to systems for presence in prisons with specific funding mechanisms that are defined in the annual state budgets. The NLWA services in prisons cater to inmates from various municipalities and counties, and the funding systems should accordingly reflect the fact that these services are largely of a national nature.

The evaluation shows clearly that the way in which the rehabilitation efforts are organised in prisons depends on their local context. The type of prison in question, the length of prison terms, the number of releases, options and services available in the prison and the correctional services and resources in terms of social work all have an impact. Local operationalisations and agreements on the distribution of work and responsibilities between the NLWA and the correctional services in each prison are therefore essential. Moreover, the evaluation shows that there is widespread endorsement of the central guidelines' emphasis that the NLWA presence in prisons should give priority to employment-related measures and the state services in the NLWA, benefits and pensions. Two years after the signature of the collaboration agreement, a large proportion of the NLWA advisors and prison respondents report that the guidelines are considerably helpful in establishing a clearer distribution of responsibilities in the prisons.

The process evaluation elucidates how the NLWA may act as an intermediary in prisons. Numerous examples show that familiarity with the system, skills, networks and access to the NLWA's administrative systems provide better opportunities for establishing contact with the NLWA on the outside. Having a perspective from within as well as from outside the prison is a key factor for the role that the NLWA can play in rehabilitation and as an intermediary between the period of incarceration and life after release, as well as an instrument for better continuity in the follow-up.

1 Innledning

Tilgang til NAV-tjenester kan ha stor betydning for innsatte i fengsel sin overgang til livet ute i hjemkommunen etter endt soning. Innsatte har betydelig lavere utdanning og svakere tilknytning til arbeidsmarkedet enn befolkningen for øvrig. En stor andel har rusmiddelproblemer, psykiske, men også fysiske helseplager og utfordringer knyttet til økonomi, bolig og sosialt nettverk (Friestad & Hansen 2004; Revold 2015). Siste levekårsstudie blant innsatte viste at litt mer enn halvparten av alle som løslates fra fengsel, hverken har jobb eller studier å gå til (Revold 2015:68–69). Følgelig vil innsatte ha mange og sammensatte behov i den perioden de sitter i fengsel og i perioden etter løslatelse. De vil også ha behov for tjenester fra NAV. Innsatte har rett til tjenester på lik linje med andre borgere i landet, men det å sitte i varetekt eller sone i fengsel medfører at innsatte har andre forutsetninger for tilgang til tjenester enn befolkningen for øvrig. I denne rapporten ser vi nærmere på i hvilken grad og på hvilken måte innsattes rett til NAV-tjenester ivaretas. Evalueringen har utgangspunkt i samarbeidsavtalen som ble inngått mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten i oktober 2014. Denne avtalen hadde som hensikt nettopp å styrke samarbeidet og øke tilgangen til NAV-tjenester for innsatte. For å følge opp avtalen er det utarbeidet retningslinjer for NAV-veileder i fengsel, og kriminalomsorgen har utarbeidet retningslinjer for samarbeid med NAV i fengslene. Vi har sett nærmere på hvordan disse sentrale føringene følges lokalt, og hvilken betydning de eventuelt har for innsattes tilgang til tjenester i fengsel og samarbeid og ansvars- og oppgavefordeling mellom ulike aktører involvert i tilbakeføringsarbeidet i fengsel.

Bakgrunn

Det har over lang tid vært stor politisk oppmerksomhet om å styrke tilbakeføringsarbeidet i fengsel. Det er vel dokumentert at innsatte i fengsel har en rekke levekårsutfordringer (Friestad & Hansen 2004; Revold 2015). Det finnes også mye kunnskap om betydningen av godt samarbeid mellom kriminalomsorgen og andre etater for å lykkes i tilbakeføringsarbeidet blant annet ved å tilrettelegge for at innsatte har en egnet bolig etter løslatelse, arbeid, utdanning eller annen aktivitet, og tilgang til nødvendige helse- og sosialtjenester (Falch 2015; Schafft 2015; Neumann & Pettersen 2013; Schafft mfl. 2013; Snertingdal & Bakkeli 2013; Skardhamar & Telle 2009).

Politisk er det i flere stortingsmeldinger pekt på viktigheten av både samtidighet og samhandling mellom kriminalomsorgen og andre etater og tjenester for å lykkes med tilbakeføringen av løslatte til et liv etter soning uten kriminalitet (se f.eks. St.meld. nr. 27 (2004-2005); St.meld. nr. 37 (2007-2008)). St.meld. nr. 37 (2007-2008) *Straff som virker –*

mindre kriminalitet – tryggere samfunn rettet oppmerksomheten mot den potensielle glipsonen mellom fengsel og livet i kommunen etter soning, og det ble lansert en egen tilbakeføringsgaranti (Falch 2015). Tilbakeføringsgarantien var ingen «garanti», men en politisk ambisjon om å tilrettelegge for å bedre samhandlingen og kontinuiteten i tjenestene som tilbys innsatte som løslates fra fengsel, og om at innsatte får tilgang til de tjenestene de har behov for både i *forberedelse* til løslatelse og *etter* løslatelse i kommunen. Tilbakeføringsgarantien dreide seg altså om å styrke en mer helhetlig tilnærming til tilbakeføring, sikre innsattes rett til velferdstjenester (som helse- og sosialtjenester, NAV-tjenester og utdanning) på lik linje med andre (normalitetsprinsippet) og styrke det forpliktende samarbeidet mellom kriminalomsorgen og kommunale og statlige etater blant annet ved hjelp av samarbeidsavtaler. Høyre og Fremskrittsparti-regjeringen har ikke videreført begrepet «tilbakeføringsgaranti» i kriminalomsorgen, men de samme intensjonene er videreført under begreper som «mer målrettet tilbakeføringsarbeid» (se Politisk plattform for en regjering utgått fra Høyre og Fremskrittspartiet 2013; Prop. 1 S (2015–2016)). Selv om det har vært stor politisk oppmerksomhet om tilbakeføringsarbeidet, er det fortsatt store utfordringer. I rapporten *Tilbakeføringsgarantien som smuldret bort* peker Falck (2015) på at mye av årsaken til dette er å finne i organiseringen av løslatelsesprosessen der planleggingen av den innsattes tilbakeføring er kriminalomsorgens hovedansvar, mens den løslattes bostedskommune har ansvaret for oppfølgingen av den løslatte. Eller sagt på en annen måte: Det er ikke en tydelig eller god nok kontinuitet i ansvaret for oppfølging av innsatte.

Våren 2017 lanserte regjeringen en egen nasjonal strategi om samordnet tilbakeføring: «Redusert tilbakefall til ny kriminalitet» *Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017–2021* (Departementene 2017). I forordet til strategien står det: «Redusert tilbakefall til ny kriminalitet er et felles ansvar på tvers av flere sektorer og forvaltningsnivåer. Kriminalomsorgen, samarbeidende etater og kommunene må derfor samordne sine virkemidler bedre og legge til rette for at domfelte kan gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster» (Departementene 2017:3). Et av tiltakene i denne strategien er å vurdere eventuelle tiltak som kan sikre innsatte god tilgang til arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester (ibid.:15). Denne rapporten må følges opp også ses i lys av denne strategien.

NAV i fengsel

Det har vært flere ulike initiativer og prosjekter knyttet til NAV-tjenester i fengsel. I 2009 iverksatte Arbeids- og velferdsdirektoratet prosjektet «Samordning av tiltak for tilbakeføring». Dette var et treårig prosjekt som ble iverksatt i syv fengselskommuner, som i starten var sterkt innrettet mot overgang fra fengsel til kvalifiseringsprogram. NAV-ansatte fikk arbeidssted i fengslene og hadde arbeidshverdagen der. Prosjektet var forankret i NAV i fengselskommunen. Formålet var å finne gode modeller som sikrer innsatte kontinuitet, integrerte tjenesteforløp og tettere individuell oppfølging i overgangen fra fengsel til frihet. Evalueringen av prosjektet (Schafft mfl. 2013) viste betyd-

ningen av å ha NAV til stede inne i fengslene, både knyttet til oppfølgingen av innsatte og samarbeidet internt i fengslet og for samarbeidet med innsattes hjemkommune. En delrapport i evalueringen pekte også på at det var stor variasjon i ulike kommuners håndtering og tilrettelegging rundt løslatte, og at kommunene tilbyr ulike tjenester blant annet med bakgrunn i kommunebudsjettene. Det ble pekt på at tilbakeførings-suksessen også kan være personavhengig (Schafft & Spjelkavik 2012:42).

I oktober 2014 ble det etablert en ny samarbeidsavtale mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten. Avtalen erstattet tidligere samarbeidsavtale fra 2006 og hadde som hensikt å styrke samarbeidet og øke tilgangen til NAV-tjenester i fengsel. Et av de nye punktene i denne avtalen er at det slås fast at Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for at det finnes «en fast representasjon av veileder fra Arbeids- og velferdsetaten i hvert fengsel». I forbindelse med ny samarbeidsavtale ble det også utarbeidet egne retningslinjer for ansvar og oppgaver for NAV-veileder i fengsel, og kriminalomsorgen utarbeidet tilsvarende retningslinjer for ansvar og oppgaver i samarbeidet med NAV-veileder i fengsel.

De nye ambisjonene for NAV i fengsel er også formidlet til NAV fylke. I mål- og disponeringsbrevene til NAV fylke for både 2015 og 2016 er det lagt inn at de skal styrke samarbeidet med kriminalomsorgen. Det står blant annet:

«Fylkenes avtaler med kriminalomsorgen må revideres i henhold til ny sentral avtale mellom kriminalomsorgen og NAV. Retningslinjer for ansvar og oppgaver for NAV-veileder i fengsel er forankret i samarbeidsavtalen, og skal være førende for NAVs innsats i fengsler».

Som bidrag til å styrke tilstedeværelsen av NAV i fengslene ble det også opprettet et midlertidig tilskudd (inntil to år) til NAV-veiledere i fengsel over statsbudsjettet. Tilskuddet kunne søkes av utvalgte NAV-kontor i fengselskommuner i fylker med mer enn 1000 løslatelser eller overføringer fra fengsel per år (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Tilskuddsbrev til NAV, 2014). Dette tiltaket representerte ressurser til lokalt NAV-kontor og den kommunale delen av partnerskapet i NAV for at de kunne ha en midlertidig ressurs inne i fengslet.

Da dette evalueringsprosjektet startet opp i 2015, hadde Arbeids- og velferdsdirektoratet (oppdragsgiver for evalueringen) utarbeidet en liste med 46 NAV-veiledere tilknyttet ulike fengsler. To fengsler hadde på det tidspunktet ikke NAV-veileder tilknyttet fengslet. Av de 46 stillingene var åtte finansiert av tilskuddsmidler til lokalt NAV-kontor i en fengselskommune. Listen viser stor variasjon i hvor stor stillingsprosent NAV hadde tilknyttet fengslene. Kun 17 av NAV-veilederne på listen hadde 100 prosent arbeidstid som NAV-veileder i fengsel, og blant disse var alle de åtte stillingene finansiert av statlige tilskuddsmidler. Noen av NAV-veilederne hadde ikke en fast prosentandel tilstedeværelse i fengslet, men var oppført med «etter behov». Fem av veilederne hadde kun 5 eller 10 prosent tilstedeværelse i fengsel, mens de øvrige veilederne hadde en stillingsprosent i fengsel som varierte mellom 20 og 60 prosent.

Om samarbeidsavtalen

Samarbeidsavtalen fra 2014 kan leses som en anerkjennelse av betydningen av å ha tilgang til NAV-tjenester i fengslet. Innledningsvis vises det til at innsatte har svak tilknytning til arbeidsmarkedet; mange mangler utdanning og arbeidserfaring. I avtalens del om hensikten med samarbeidet står det: «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.» Avtalen er inngått mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten, det vil si den statlige styringslinjen i NAV. Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for de statlige arbeids- og velferdstjenestene som inngår i partnerskapet i NAV. Under den kommunale styringslinjen i NAV ligger kommunens ansvar for de sosiale tjenestene. Som et minimum skal kvalifiseringsprogrammet, sosialhjelp, opplysning, råd og veiledning, midlertidig bolig, økonomisk rådgivning og tilbud om individuell plan inngå i kommunens partnerskap i NAV. Samtidig presiseres det i samarbeidsavtalen at «veiledere i fengsel skal ha kompetanse om og samarbeid med den kommunale delen av NAV jf minimumsløsningen i partnerskapet i NAV».

Samarbeidsavtalen konkretiserer ansvarsfordelingen mellom etatene. Kriminalomsorgen har blant annet ansvar for å legge forholdene praktisk til rette for at innsatte kan få kontakt med Arbeids- og velferdsetaten, gi Arbeids- og velferdsetaten nødvendig informasjon, invitere dem til relevante fora for kunnskapsdeling samt initiere og gjennomføre utviklingsarbeid sammen. Kriminalomsorgen gis det primære ansvaret for å koordinere nødvendige tjenester overfor innsatte, og det spesifiseres at de har ansvaret for å tilrettelegge og koordinere innsattes kontakt med hjemkommune i boligspørsmål i samarbeid med Arbeids- og velferdsetaten. Samarbeidsavtalen presiserer at NAV-veiledere skal legge særlig vekt på arbeid og aktivitet. Samtidig presiseres det at NAV i fengsel skal avklare behovet for bistand fra NAV og gi innsatte råd og veiledning om arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og ytelser. Det vil også si tjenester etter lov om sosiale tjenester i NAV, som inngår i minimumsløsningen i partnerskapet i NAV.

Avtalen slår fast at Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for at det finnes en fast NAV-representasjon i fengslet. Dette betyr ikke nødvendigvis at det skal være en NAV-veileder fast til stede alle dager, men avtalen presiserer at det skal være en eller flere ansatte som har faste arbeidstider i fengslet.

Avtalen viser til at kriminalomsorgen og NAV fylke skal oppdatere avtalen for samarbeid mellom etatene. Her skal det også framkomme hvordan kriminalomsorgen og NAV fylke skal følge opp det lokale samarbeidet i fylket. Disse skal i tillegg legge til rette for at fengsler inngår lokale avtaler med NAV-kontor der det er nødvendig. Som del av dette er det inkludert at det er viktig at det på lokalt nivå også utvikles samarbeid med den kommunale delen av NAV-kontoret.

Retningslinjer for ansvar og oppgaver for NAV-veileder i fengsel

Retningslinjene for NAV-veileder i fengsel må kunne karakteriseres som ambisiøse. I introduksjonen til retningslinjene står 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 skal være bindeledd mellom den innsatte, ansvarlig NAV-kontor

og øvrige ledd i Arbeids- og velferdsetaten». I retningslinjene ligger en rekke føringer om oppgaver og bistand NAV-veileder skal bidra med i fengslene, og de legger opp til fysisk tilstedeværelse i fengslet. I veilederen står det blant annet:

«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 fellesskap 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 tjenester.»

Det ligger et omfattende ansvar hos NAV-veileder for kartlegging av innsatte som har behov for videre oppfølging fra NAV, blant annet å kunne innhente nødvendig informasjon fra lokalt NAV-kontor og etter avtale med lokalt NAV-kontor gjennomføre ny / oppdatere behovs- og arbeidsevnevurderinger. Selv om det er en bred tilnærming, er det en tydelig føring om å prioritere arbeidsrettet bistand og den statlige delen av NAV:

«Hovedfokus for NAV-veileder i fengsel skal være bistand til innsatte for å komme i arbeid, på kort og lengre sikt. All oppfølging av innsatte skal skje i tråd med veiledningsplattformen og standard for arbeidsrettet brukeroppfølging 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.»

I forlengelsen av dette kommer flere forslag til hva NAV-veilederen kan vurdere, som å benytte arbeidsdriften til avklaring og arbeidsutprøving, opplæring eller kurs i regi av skolen i fengslet eller arbeidsrettede tiltak i regi av NAV. Samtidig tydeliggjøres et dilemma i handlingsrommet for NAV i fengsel når det presiseres at:

«Deltakelse på gruppetiltak i fengsel (AMO-kurs) bør avklares og planlegges i samråd med NAV-kontoret i hjemkommunen. NAV-kontoret i hjemkommunen må lage tilsgagn for deltakelse på individuelle tiltak.»

NAV-veileder skal bidra i arbeidet med en planlagt og godt koordinert oppfølging. Det presiseres blant annet at NAV-veileder skal sikre at:

«NAV-kontor 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 planleggingen 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.»

Retningslinjene er med andre ord omfattende og har som forutsetning en viss tilstedeværelse i fengslet for at dette skal kunne følges opp i henhold til intensjonene.

Retningslinjer for kriminalomsorgens ansvar og oppgaver i samarbeidet med NAV-veiledere i fengsel

I kriminalomsorgens retningslinjer for ansvar og oppgaver i samarbeidet med NAV-veileder utdyper de at de bør tilrettelegge for samarbeid med NAV blant annet ved å inkludere NAV-veileder i tverrfaglige koordineringsmøter og andre relevante fora i fengslet, tilby egne lokaler, gi dem IKT-tilgang og annet nødvendig utstyr, gi fortløpende informasjon om tilbakeføringsarbeidet, progresjon og overføring samt planlagt løslatelsesdata. Det nevnes blant annet som en del av å tilrettelegge for samarbeid at kriminalomsorgen skal samordne arbeidet på servicetorget i fengslet. Kriminalomsorgen har fortsatt utstrakt eksplisitt ansvar for kontakt og samarbeid med NAV og hjemkommunen i tilbakeføringsarbeidet, dette gjelder særlig innen sosialfaglig arbeid og spesifikt knyttet til boligsosialt arbeid. I retningslinjene tydeliggjøres også kriminalomsorgens ansvar for å følge opp samarbeidet mellom NAV og arbeidsdriften i henhold til strategi for utvikling av kriminalomsorgens arbeidsdrift 2015–2018. Dette innebærer blant annet, etter samtykke fra innsatte, å gi informasjon til NAV-veileder om innsattes arbeidsevne, behov og ønsker om arbeid og bistand fra NAV.

Problemstillinger og forskningsspørsmål

Den overordnede problemstillingen for følgeevalueringen er:

I hvilken grad og på hvilken måte ivaretas innsattes rett til NAV-tjenester?

Dette ses for det første i lys av utarbeidede retningslinjer og samarbeidsavtaler og for det andre i lys av arbeids- og oppgavefordeling mellom Arbeids- og velferdsetaten og kriminalomsorgen.

Formelle avtaler inngått på sentralt nivå må implementeres og «gjøres» lokale. I denne undersøkelsen har det vært fokusert på hvordan de ulike aktørene på lokalt nivå og involverte i tilbakeføringsarbeidet i fengslene har oversatt og implementert sentrale avtaler og retningslinjer lokalt.

Prosjektet har hatt en rekke definerte forskningsspørsmål som har vært retningsgivende for prosjektets datainnsamling, dialogen med aktørene som har vært involvert i prosjektet underveis, og selve analysen:

- Hvordan blir de innsattes rett til tjenester ivaretatt?
- I hvilken grad har arbeids- og velferdsforvaltningen styrket sin tilstedeværelse i fengslene?
- Hvordan blir den sentrale samarbeidsavtalen mellom de to etatene fulgt opp i regionale/lokale avtaler og i det praktiske arbeidet?
- Er det et godt samarbeid og en klar arbeids- og ansvarsfordeling mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og kriminalomsorgen på bakgrunn av retningslinjer for ansvars- og oppgavefordelingen mellom de to etatene?
- Hvordan fungerer retningslinjene for NAV-veiledere i fengsel i det praktiske arbeidet?
- Hvordan påvirker arbeids- og oppgavefordelingen mellom etatene den totale ressursbruken?
- Har ny samarbeidsavtale og retningslinjer medført en reell styrking av samarbeidet?
- I hvilken grad og på hvilken måte påvirker NAVs innsats i fengsel arbeidet med målgruppen i hjemkommunene etter løslatelse?

Oppmerksomheten i prosjektet er rettet mot å belyse arbeids- og ansvarsfordelingen mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og kriminalomsorgen, hvordan innsattes rett til NAV-tjenester i fengslene ivaretas eller konkret løses ute i fengslene. Hvilken betydning har samarbeidsavtalen og utarbeidede retningslinjer for arbeidet ute i fengslene og kommunene, og ikke minst har innsatte fått bedre tilgang til NAV-tjenester? Som vist innledningsvis er det mange ulike aktører og profesjoner involvert i tilbakeføringsarbeidet, og det forutsetter et utstrakt forvaltningssamarbeid. Derfor er viktige forskningsspørsmål i prosjektet: *Hvordan jobber man ute i fengslene? Hvordan samarbeider man innad i fengslene og med aktører utenfor fengslene? Oppfatter de lokale aktørene ansvars- og oppgavefordelingen som tydelig, og, vel så viktig, opplever de ansvars- og oppgavefordelingen som hensiktsmessig og effektiv?* I utformingen av prosjektet ble det lagt inn spørsmål knyttet til hvorvidt mulighet for brukermedvirkning påvirkes av NAV-veileder til stede i fengslet, og om det er mulig å oppnå større sammenheng mellom tjenestene som gis innsatte ved å ha NAV til stede i fengsel. NAV i fengsel har ikke vedtaksmyndighet, og NAV-veileder i fengsel må forholde seg til NAV i hjemkommunen til innsatte. Dette betyr at samarbeidet med lokalt NAV-kontor er avgjørende. Hvordan samarbeidet med lokalt NAV-kontor fungerer, er følgende en viktig dimensjon i prosjektet. I dette prosjektet har vi vært opptatt av å se etter gode metoder og suksesskriterier i samarbeidet mellom kriminalomsorgen og NAV, men også utfordringer og flaskehalser knyttet til dette samarbeidet.

Datagrunnlag

Forskningsprosjektet NAV i fengsel ble startet opp høsten 2015 og pågikk i to år fram til oktober 2017. Prosjektet er designet som en følgeevaluering med en prosessorientert tilnærming. Dette er en evalueringsform som er orientert mot å få innsikt, forståelse og læring underveis i evalueringsforløpet. Følgeevaluering er en systematisk måte for også å kunne lære av erfaringer underveis i hvordan en innsats, et tiltak og en måte å jobbe på virker (Sverdrup 2002).

Valg av case

Fengselsstraff, forvaring og strafferettslige særreaksjoner kan ifølge straffegjennomføringsloven (§ 10) gjennomføres på ulikt vis: i) i fengsel med høyt sikkerhetsnivå, ii) i fengsel med lavere sikkerhetsnivå, iii) i overgangsbolig, iv) utenfor fengsel med særlige vilkår (§ 16) og v) som prøveløslatt med vilkår (§ 43). Hvilken type institusjon fengslet er, om det har høyt eller lavt sikkerhetsnivå, har stor betydning for for eksempel sammensetningen av innsatte i de ulike fengslene, gjennomsnittlig soningslengde og hvilke tilbud og tjenester som finnes i fengslet. Dette utgjør en betydningsfull ramme for tilbakeføringsarbeidet. Oppdragsgiver, i samarbeid med representanter for Kriminalomsorgsdirektoratet, har valgt ut følgende åtte casefengsler som representerer noe av bredden i ulike typer av fengsler:

Halden fengsel
Hof, avdeling under Nordre Vestfold fengsel
Bjørgvin fengsel
Ilseng, avdeling under Hedmark fengsel
Drammen fengsel
Trondheim fengsel
Sem fengsel
Bredtvet fengsel

Disse åtte fengslene har blitt invitert til å delta på samlinger arrangert av NAV og Kriminalomsorgsdirektoratet i løpet av prosjektperioden. Halden fengsel og Hof fengsel har i tillegg blitt fulgt spesifikt med egne casebesøk i fengslene på to ulike tidspunkter.

De som har deltatt på samlinger og blitt intervjuet i denne evalueringen, er NAV-veiledere, andre relevante representanter for Arbeids- og velferdsetaten (NAV fylke, lokalt NAV-kontor), kriminalomsorgen med sosialkonsulenter, tilbakeføringskoordinatører, fengselsledelse, arbeidsdrift, betjenter samt importtjenestene skole og helse. Oppdraget for denne evalueringen inkluderer ikke innsattes perspektiver, noe som selvsagt er en svakhet for en fullverdig vurdering av hvorvidt innsatte får de tjenestene de har behov for.

Nedenfor beskriver vi metodene i prosjektet nærmere.

Samlinger

Hoveddelen av datainnsamlingen skulle i utgangspunktet foretas i forbindelse med tre ulike samlinger i regi av NAV eller Kriminalomsorgsdirektoratet, hvor NAV-veiledere og representanter for de åtte casefengslene ble forespurt om å delta. Disse samlingene skulle avholdes om høsten i 2015, 2016 og 2017. Evalueringsoppdraget har hatt begrensede ressurser, og disse samlingene er innenfor en slik samme en ressurseffektiv måte å samle inn deltakernes erfaringer og refleksjoner på, og konferansene ville fungere som en nyttig arena for dialog og erfaringsutveksling og som en læringsarena for alle involverte.

Den første samlingen, «Nettverkssamling for NAV-veiledere», ble arrangert 2. desember 2015. På det tidspunktet var det ikke formelt bekreftet fra alle casefengslene ved kriminalomsorgen og NAV at de ønsket å delta i evalueringen. På samlingen var det to bolker med gruppearbeid, den ene om samarbeid og roller, den andre om samarbeidsavtale og organisering av samarbeid. Den andre samlingen ble arrangert 7. og 8. november 2016 i forbindelse med konferansen «Sammen om god tilbakeføring»¹. Fafo arrangerte en samling for alle casefengslene om kvelden 7. november og om morgenen 8. november. Opplegget bestod av en felles presentasjon av en gjennomført survey om NAV-tjenester i fengsel og påfølgende fokusgruppeintervjuer. Temaene dreide seg om NAVs prioritering av oppgaver i fengsel, samarbeid mellom kriminalomsorgen og NAV i og utenfor fengsel og eventuelle gode metoder, bidrag til bedre samarbeid under straffegjennomføringen for løslatelse til arbeid og aktivitet etter soning. Ifølge det skisserte designet for evalueringen skulle det være en ny samling for NAV-veiledere høsten 2017. Denne samlingen ble dessverre avlyst av oppdragsgiver på grunn av manglende kapasitet.

I tillegg til disse aktivitetene har Fafo deltatt på to regionale konferanser for kriminalomsorgen og NAV. Den ene ble holdt i Østfold høsten 2015 og den andre våren 2016 i Vestfold. Begge samlingene ga mye informasjon knyttet til samarbeidet mellom kriminalomsorgen og NAV og situasjonen i fengslene i de to fylkene.

Disse samlingene har gitt god informasjon (både bredde og dybde) rundt de temaene vi evaluerer.

Casestudier i to fengsler

Nordre Vestfold fengsel, avdeling Hof og Halden fengsel har vært hovedcase i evalueringen. Det er gjennomført egne casebesøk i disse fengslene våren 2016 og våren 2017.

Casestudiene ga en mulighet for å dykke ned og studere konkrete rolleutforminger og ansvarsfordelinger i den lokale fengselskonteksten. Den lokale konteksten er å forstå som eksempelvis menneskelige og økonomiske ressurser i fengslene, tidligere erfaringer fra samarbeid med NAV, lokal kultur osv. Fengslets sikkerhetsnivå vil også være styrende for tilbudet og tjenestene internt i fengslet og ved tilbakeføring.

¹ Samarbeidskonferanse arrangert av Arbeids- og velferdsdirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet.

I begge casefengslene har vi intervjuet NAV-veileder, representanter for fengselsledelsen, sosialkonsulenter, tilbakeføringskoordinatorer, representanter for skole og arbeidsdrift. I Hof fengsel har vi i tillegg intervjuet helsetjenesten i skolen. Det er foretatt intervjuer med NAV fylke i Vestfold og med lokalt NAV kontor i Halden.

Under det første casebesøket våren 2016 ble det gjennomført individuelle intervjuer. I det andre casebesøket våren 2017 ble det foretatt gruppeintervju med ulike aktører involvert i tilbakeføringsarbeidet. Både de individuelle intervjuene og fokusgruppeintervjuene var basert på en intervjuguide. I fokusgruppeintervjuene var det vektlagt å bidra til dialog og refleksjon mellom deltakerne i gruppen, men med utgangspunkt i spesifikke temaer. I Hof fengsel deltok følgende aktører i gruppeintervjuet våren 2017: sosialkonsulent, tilbakeføringskoordinator (metode og fagutvikling), fengselsledelse og arbeidsdrift. Representant for betjentene og sikkerheten var invitert til møtet, men fikk dessverre ikke anledning til å møte. I Hof fengsel var det på det andre casebesøket ikke lenger NAV-veileder i fengslet. I Halden fengsel deltok følgende aktører i gruppeintervjuet våren 2017: representant for fengselsledelsen (metode og fagutvikling), sosialkonsulent, tilbakeføringskoordinator, NAV-veileder og representanter for programavdeling. Heller ikke i dette fengslet lyktes det å involvere representanter for betjentene i casebesøket.

Nettsurvey

Som del av planleggingen av samarbeidskonferansen 2016 ble oppdragsgiver og Fafo enige om å gjennomføre en nettbasert survey om NAV-tjenester til innsatte i alle fengsler. Spørsmålene dreide seg om tilgangen til NAV-tjenester i fengslene, samarbeidet mellom kriminalomsorgen og NAV, kjennskap til samarbeidsavtalen og de utarbeidede retningslinjene og fordeling av ansvar for oppgaver. Spørreundersøkelsen gikk til to målgrupper: en representant for tilbakeføringsarbeidet i fengslene (eksempelvis tilbakeføringskoordinator, sosialkonsulent, fengselsledelse eller annet) og NAV-veileder tilknyttet fengslene. Nettsurveyen er vurdert av Norsk senter for forskningsdata (NSD) samt vurdert og godkjent for gjennomføring i henhold til kriminalomsorgens rutiner. Rekrutteringen av respondenter i kriminalomsorgen ble foretatt via kriminalomsorgens regioner som utsendte forespørsel om deltakelse til fengslene i sin region og innhentet navn på relevante respondenter. Liste over NAV-veiledere tilknyttet fengslene ble innhentet fra oppdragsgiver.

Totalt gikk nettsurveyen ut til 78 personer (representanter for 37 fengsler² og 41 NAV-veiledere). 58 personer fullførte undersøkelsen, og surveyen fikk en samlet svarprosent på 74 prosent. Svarprosenten i kriminalomsorgen er høyere enn blant NAV-veilederne. 31 representanter for fengslene og 27 NAV-veiledere fullførte undersøkelsen. Surveyen var utformet slik at den første delen dreide seg om NAV-ressurser i fengslene. Hoveddelen av surveyen gikk kun til respondenter som oppga at NAV hadde faste arbeidstider i fengslet. Dette var 24 fengsler / representanter for kriminalomsorgen og 24 NAV-veiledere. Respondentene fra åtte fengsler oppga at de ikke hadde en ordning hvor NAV hadde faste arbeidstider i fengslene.

² Det vil si fengsler og avdelinger av fengsler. Nordre Vestfold fengsel har en avdeling Hof og en avdeling Horten. Denne typen avdeling inngår som et fengsel hver i undersøkelsen.

Surveyen ble gjennomført i begynnelsen av oktober 2016, og resultatene ble lagt fram for casefengslene på samlingen i november 2016. Svarene fra surveyen ble brukt som utgangspunkt for diskusjon i fokusgruppene på samlingen.

Dokumentstudier

Følgeevalueringen tar utgangspunkt i noen definerte sentrale dokumenter: Samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten (2014), Retningslinjer for ansvar og oppgaver for NAV-veiledere i fengsel og Retningslinjer for kriminalomsorgens ansvar og oppgaver i samarbeidet med NAV-veiledere i fengsel. Vi har også sett på foreliggende regionale og lokale avtaler knyttet til de to casefengslene i prosjektet.

Referansegruppemøter

Det er blitt avholdt tre referansegruppemøter i prosjektet. Referansegruppen er opprettet av Arbeids- og velferdsdirektoratet og har medlemmer som representerer NAV fylke, NAV-veiledere i fengsel og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Fra kriminalomsorgen er det representanter fra regionnivå, fengsler og direktoratet. I tillegg er Arbeids- og sosialdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet representert samt to brukerorganisasjoner: Retretten og Wayback.

Det har også vært avholdt flere møter mellom oppdragsgiver og Fafo underveis.

Begrensinger i datagrunnlaget

Prosjektet har hatt begrensede midler til datainnsamling. Studien har som tidligere beskrevet åtte case som direkte del av evalueringsoppdraget i tillegg til en spørreundersøkelse til alle fengsler. Funn og analyser i rapporten må selvsagt vurderes i lys av begrensningene i datatilfanget. Erfaringer fra ett fengsel har ikke nødvendigvis overføringsverdi til alle andre fengsler eller til andre NAV-veiledere i fengsel sin arbeidshverdag. Erfaringen er likevel at evalueringen har brakt fram mye innsikt om hvordan NAV-tjenester forvaltes ute i fengslene, og om samarbeidet med andre aktører i fengslene, suksesskriterier og utfordringer i arbeidet. Spørsmålet om hvordan arbeids- og oppgavefordelingen mellom etatene påvirker den «totale ressursbruken», er det svært vanskelig å gi et godt svar på i dette prosjektet. Det vi kan si noe om, er ressursbruken fra NAV i det utvalgte fengsler vi ser på – og de ulike aktørenes *vurdering* av hvordan NAVs tilstedeværelse i fengsel påvirker ressursbruken i fengslet på tilbakeføringsarbeid generelt, og de ulike aktørenes *antakelser* om hvordan dette påvirker ressursbruk i NAVs lokalkontor. På samme måte er designet ikke innrettet slik at det gir noen god evaluering av hvordan NAVs tilstedeværelse i fengsel påvirker arbeidet med målgruppen i hjemkommunen etter løslatelse, bortsett fra erfaringene fra aktørene i fengsel. Innsatte i fengsler har ikke vært inkludert som deltakere i denne studien, og det fører til at det ikke er mulig å vurdere innsattes tilgang til NAV-tjenester sett fra dem det faktisk gjelder. Dette er selvsagt en begrensning i studien.

Forskningsetiske betraktninger

Hele prosjektet er meldt til Norsk senter for forskningsdata (NSD), som er Fafos personvernombud for forskning. Opplegget ble godkjent for gjennomføring under forutsetning av at det også ble søkt om godkjenning av prosjektet i henhold til kriminalomsorgens retningslinjer for forskning. Godkjenning fra kriminalomsorgen er innhentet både for casestudiene i Hof og Halden (region sør og øst) og senere også for spørreundersøkelsen til alle fengslene.

Gangen i rapporten

Vi presenterer først en gjennomgang av tilbakeføringsarbeidet i fengslene. Deretter gir vi en oversikt over status for NAV-tjenester i fengslene, før vi går videre til å presentere resultater og betraktninger fra de ulike delene av datainnsamlingen i følgeevalueringen. I den siste delen går vi nærmere inn på en analyse av ulike faktorer som har betydning for innsattes tilgang til NAV-tjenester, utfordringer i arbeidet og hvordan det eventuelt kan tilrettelegges for bedre tilgang til NAV-tjenester til innsatte som ledd i arbeidet for et mer målrettet arbeid med tilbakeføring og større overgang til arbeid og aktivitet etter soning.

2 Tilbakeføringsarbeid i fengslene

En viktig del av kriminalomsorgens samfunnsmandat er å bidra til godt tilbakeføringsarbeid. Straffegjennomføringen har to formål: Den skal være sikkerhetsmessig forsvarlig, og den skal ha en rehabiliterende funksjon ved at den innsatte skal settes i stand til bedre å kunne tilpasse seg samfunnet når fengselsstraffen er sonet (jf. straffegjennomføringsloven §§ 2 og 3). Det er innledningsvis vist til at mange innsatte har omfattende levekårsproblemer, og tilbakeføringsprosessen krever innsats fra mange ulike aktører. Samordnet og helhetlig innsats er blitt nøkkelord i tilbakeføringsarbeidet. Kriminalomsorgen har følgelig et utbredt forvaltningssamarbeid. I straffegjennomføringsloven § 4 om forvaltningssamarbeid står det:

«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.»

Videre står det i § 41 om forberedelse til løslatelse:

«Kriminalomsorgen skal i god tid forberede og bidra til at forholdene legges til rette for prøve-løslatelse. Dette gjelder så langt mulig også overfor innsatte som gjennomfører kortere fengselsstraff. Det skal i nødvendig utstrekning tas kontakt med offentlige myndigheter, organisasjoner eller privatpersoner som kan yte bistand for å oppnå ordnede boligforhold, arbeid, opplæring eller andre tiltak som kan bidra til en lovlig livsførsel etter løslatelse.»

Kriminalomsorgen har med andre ord ansvaret for, så langt det er mulig, å legge til rette for at samarbeidende etater skal kunne yte sine lovbestemte tjenester til de innsatte. Tjenester som utøves av samarbeidende etater inne i fengslet, betegnes som importtjenester.

Fengslet som institusjon utgjør noen helt spesifikke rammer for tilbakeføringsarbeidet. Å sone i fengsel medfører store begrensninger for den enkeltes frihet og muligheter. Det er regler og restriksjoner knyttet til å ringe og ha kontakt med personer og instanser utenfor fengslet. Innsatte har heller ikke tilgang til internett og data bortsett fra under tilsyn. Dette utgjør begrensninger blant annet for oppsøk og kontakt med tjenester, og importtjenestene i fengsel representerer en tilpasning til dette.

Importtjenester i fengslet

Innsatte har, men med de begrensninger som følger av frihetsberøvelsen, samme rett til tjenester og tilbud som resten av den norske befolkningen (normalitetsprinsippet).

I noen tilfeller utøves disse tjenestene av såkalte importtjenester i fengslene. Dette er eksterne samarbeidspartnere som har fast arbeidssted i fengslene, men som ikke er ansatte i kriminalomsorgen. Helsetjenester og opplæring / utdanning er definerte importtjenester i kriminalomsorgen. Kommuner med fengsel har ansvar for å yte helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel, og fengselshelsetjenesten er en importtjeneste. Helseforetakene skal yte spesialisthelsetjenester. Skolen eller utdanningstilbudet i fengslene er gitt av en videregående skole i fylket (forankret i fylkeskommunen) hvor fengslet er lokalisert. For både fengselshelsetjenesten og utdanning / opplæring i fengsel er det egne tilskuddsordninger som fastsettes årlig over statsbudsjettet. I de tilfellene hvor NAV har fast arbeidssted i fengslet, vil NAV være en importtjeneste.

Tilbakeføringskoordinatorer, sosialkonsulenter og kontaktbetjenter

I fengslene finnes det etter hvert yrkesgrupper som er spesielt dedikert til å jobbe med tilbakeføring og rehabilitering i fengslene. Siden 2011 har det vært ansatt flere tilbakeføringskoordinatorer i kriminalomsorgen. Tilbakeføringskoordinatorene jobber i utgangspunktet på systemnivå, de koordinerer innsatsen innad i fengslene, bidrar til utvikling av tilbud og har kontakt og samarbeid med andre etater og relevante instanser og aktører utenfor fengslet. Mange fengsler har også egne sosialkonsulenter. Sosialkonsulentene bidrar med sosialfaglig arbeid i fengslet. De jobber på mange ulike områder knyttet til å bistå den innsatte gjennom varetekt eller soningsforløpet og i forberedelsen til løslatelse. Kontaktbetjentene er den innsattes primærkontakt i fengslet og vil følgelig også være sentral i tilbakeføringsarbeidet.

Arbeidsdriften

Flertallet av de innsatte er tilknyttet arbeidsdriften i fengslet, hvor det er ansatte verksbetjenter og arbeidsledere. Arbeidsdriften er en viktig del av rehabiliteringsarbeidet i fengslene. I den pågående strategien for utvikling av arbeidsdriften (Strategi for utviklingen av kriminalomsorgens arbeidsdrift (2015–2018)) er det sterkt vektlagt at arbeidsdriften skal bidra til å styrke innsattes muligheter på arbeidsmarkedet etter soning. Det står blant annet at «Innsatte skal så langt det er mulig gis tilbud om aktivisering som kan gi dem kompetanse og kvalifikasjoner til å være i et ordinært arbeid på dagens arbeidsmarked» (ibid.:2). Mange steder vil det bety modernisering av arbeidsdriften slik at den ligner mest mulig på det tilbudet av jobber dagens arbeidsmarked har (se blant annet Lien & Olsen (2008) om arbeidsdriften i fengsler). NAV-veileder har som tidligere beskrevet et viktig ansvar for å bistå innsatte slik at de har tilbud om en jobb etter løslatelse. I strategien for utvikling av arbeidsdriften legges det også opp til at det er NAV-veilederens oppgave å utføre en arbeidsevnevurdering av innsatte samt starte og gjennomføre et arbeidsavklaringsforløp (Strategi for utvikling av kriminalomsorgens arbeidsdrift (2015–2018:4)

3 Status for NAV i fengsel

For å få en form for «grunnlinje» for prosjektet utarbeidet vi tidlig en oversikt over NAV-ressursene i de åtte casefengslene. Vi utarbeidet den første oversikten i april 2016. Da hadde alle de åtte casefengslene NAV-veileder til faste tider i fengslet og minimum i 40 prosent stilling. Trondheim fengsel har to NAV-veiledere i 100 prosent stilling. Ved tre av fengslene, Hof, Sem og Ilseng, var NAV-ressursen i april 2016 i sin helhet finansiert av statlige tilskuddsmidler fra Arbeids- og velferdirektoratet. I forbindelse med statusen som ble utarbeidet til samarbeidskonferansen i november 2016, var bildet uendret, bortsett fra i Ilseng fengsel hvor de ikke lenger hadde fast NAV-representasjon i fengslet. Fram til 1. november 2016 hadde Hamar fengsel en NAV-veileder som hadde 50 prosent tilstedeværelse i avdeling Ilseng og 50 prosent i avdeling Bruvoll. Denne stillingen var finansiert av midlertidige statlige tilskuddsmidler til NAV Stange. NAV Stange valgte ikke å opprettholde stillingen etter at tilskuddsmidlene opphørte. I likhet med mange andre fengselskommuner har Stange få egne innbyggere i fengslet, og fengslet erfarer at dette gir NAV i kommunen lite handlingsrom for å opprettholde øremerkede ressurser til arbeid i fengslet. Ilseng har nå kun 5 prosent NAV-ressurs knyttet til fengslet, og denne ressursen blir anvendt til et søkerkurs.

I tabell 3.1 viser vi situasjonen i de åtte casefengslene per november 2016. Denne er uendret fra januar 2016, bortsett fra for Ilseng fengsel.

Tabell 3.1 NAV-ressurs i casefengslene per november 2016.

Fengsel	NAV-ressurs/personer	NAV-kontor	Tilskudd	Innsatte
Halden	100 % / 1	Halden		250
Hof	100 % / 1	Hof	X	109
Bjergvin	100 %* / 2	Åsane	X	90
Ilseng	5 % / 1	Stange		86
Drammen	40 % / 1	Drammen		54
Trondheim	200 % / 2	Østbyen		184
Sem	40 %** / 1	Tønsberg	X	62
Bredtvet	120 %*** / 2	ARK	X	64

* En person har 50 prosent stilling som NAV-veileder i Bjergvin, en annen person har også 50 prosent i Bjergvin (av en full stilling delt med Bergen fengsel). Denne ressursen er finansiert med tilskuddsmidler.

** Sem fengsel deler en NAV-ressurs med Berg fengsel. NAV-veileder er to dager hvert sted og én dag på kontoret i Tønsberg. Ved NAV Tønsberg er NAV-veilederen fengselskontakt for henvendelser vedrørende innsatte som sitter i fengsel andre steder i landet.

*** Bredtvet har en NAV-veileder i 100 prosent stilling ansatt i NAV Arbeidsrådgivning Oslo (ARK). Veilederen fungerer også i overgangsboligene i Sandaker. I tillegg har de en person som har 20 prosent stilling ved Bredtvet, resten i Oslo fengsel. Denne ressursen er finansiert av tilskuddsmidler.

I november 2016 var det stor usikkerhet knyttet til eventuell videreføring av de øvrige stillingene som var finansiert av tilskuddsmidler. Det viste seg at ingen av de fengslene som hadde hele sin NAV-ressurs finansiert av midlertidige tilskuddsmidler til lokalt NAV kontor, har fått videreført denne faste NAV-representasjonen i fengslet. Per oktober 2017 har hverken Ilseng, Hof eller Sem fengsel NAV-veileder med faste arbeidstider i fengslet. Per oktober 2017 ser bildet slik ut:

Tabell 3.2 NAV-ressurs i casefengslene per oktober 2017.

Fengsel	NAV-ressurs/personer	NAV-kontor	Innsatte
Halden	100 % / 1	Halden	250
Hof	0*	Hof	109
Bjergvin	50 % / 1	Åsane	90
Ilseng	5 % / 1	Stange	86
Drammen	40 % / 1	Drammen	54
Trondheim	200 % / 2	Østbyen	184
Sem	0*	Tønsberg	62
Bredtvet	100 % / 1	ARK	64

* Det er en samarbeidsavtale mellom NAV Vestfold og henholdsvis Nordre Vestfold fengsel, avdeling Hof og Sem fengsel om avklaring i fengsel. NAV har en avtale med Velle Utvikling som leverer dette tilbudet. Tilbudet omfatter opptil 30 innsatte i året i hvert av fengslene, og minimum halvparten må være fra Vestfold.

Det er totalt i underkant av fem årsverk med NAV veiledere i de åtte casefengslene i 2017, til sammenligning med totalt syv årsverk i november 2016. Dette samsvarer med kriminalomsorgens oversikt over situasjonen i alle fengsler. I årsrapporten for 2016 skriver de at det ved utgangen av 2016 ble det rapportert om totalt 19 årsverk NAV veiledere i alle fengslene, en nedgang fra 21,5 årsverk i 2015. 10 fengsler har ikke NAV veileder i fengslet (Kriminalomsorgsdirektoratet 2017:18).

Situasjonen i de åtte casefengslene viser svært ulike situasjoner for NAVs tilstedeværelse i fengslene. Halden fengsel har hatt NAV-veileder i fengsel siden åpningen i 2010. Denne ressursen har tidligere vært ansatt i NAV fylke, men har siden 2015 vært ansatt i NAV Halden. Trondheim fengsel var en del av prosjektet «Fra fengsel til kvalifiseringsprogram» og har hatt NAV-representant i fengslet siden 2009. De har nå to stillinger inne i fengslet, begge forankret i NAV Østbyen, en statlig ansatt og en kommunalt ansatt. Den ene 50-prosentstillingen i Hordaland er samfinansiert av NAV Hordaland og fylkeskommunen. NAV-veileder i Drammen fengsel er statlig ansatt i NAV Drammen. 100-prosentstillingen i Bredtvet fengsel er forankret i NAV Arbeidsrådgivning (ARK) Oslo. Det er med andre ord svært ulik tilgang, forankring og finansiering av NAV-ressursene i de involverte fengslene. Spørreundersøkelsen som gikk ut til alle fengsler og NAV-veiledere høsten 2016, viste at dette gjenspeiler situasjonen i alle fengsler.

Store variasjoner i NAVs ressursinnsats i fengslene

Av de 32 fengselsrespondentene i spørreundersøkelsen som ble sendt til alle fengsler og NAV-veiledere, var det 24 som svarte at fengslet har en ordning hvor NAV har faste

arbeidstider i fengslet. Det er med andre ord åtte av de 32 fengslene som var representert i undersøkelsen, hvor NAV ikke har faste arbeidstider i fengslet. Ett av disse fengslene oppgir at det er planer om at NAV skal være fast til stede framover. To av fengslene har hatt NAV til stede i fengslet tidligere, men dette var midlertidige stillinger som ikke ble videreført. Fire av de åtte fengslene som ikke har NAV fast til stede (faste arbeidstider), har avtaler med NAV om tilgang til NAV-tjenester for innsatte ved behov. Det vil si at det er tre av fengslene som overhodet ikke har noen form for samarbeid med NAV om tilgang til NAV-tjenester i fengslet.

De 24 fengselsrespondentene og de 24 NAV-veilederne som svarte at de var tilknyttet et fengsel hvor NAV har fast arbeidstid i fengslet, ble spurt om hvorvidt NAV var til stede i fengslet før oktober 2014 da den nye samarbeidsavtalen mellom Arbeids- og velferdsetaten og kriminalomsorgen ble inngått. Under viser vi svarene fra respondentene som er tilknyttet fengsel med fast NAV-representasjon:

Tabell 3.3 Var NAV til stede i fengslet før oktober 2014 da den nye samarbeidsavtalen mellom AVdir og kriminalomsorgen ble inngått?

	Ja	Ja, men ikke med faste arbeidstider	Nei	Vet ikke	Total
Kriminalomsorgen	15	5	3	1	24
NAV-veileder/NAV-ansatt	21	1	2	0	24
	36	6	5	1	48

Variasjonen mellom fengselsrespondentene og NAV-veilederne kan ha sammenheng med at representantene for kriminalomsorgen og NAV kan være tilknyttet ulike fengsler. Det kan selvsagt også være et uttrykk for ulike vurderinger av hvorvidt NAV har hatt faste arbeidstider eller ikke. Det er likevel også slik at nær halvparten av fengselsrespondentene som har NAV til stede i fengslet, opplever at NAV har styrket sin tilstedeværelse i fengslet de siste tolv månedene. Denne opplevelsen deles i mindre grad av NAV-veilederne som har svart.

I de 24 fengslene som har NAV fast representert med veileder i fengslet, er det store forskjeller mellom hvor stor stillingsprosent NAV har i fengslet. Om vi legger fengselsrespondentenes estimater til grunn, er det over halvparten som har 70 prosent stilling eller mer i fengslet. Fem fengselsrespondenter oppgir at NAV har mindre enn 20 prosent stilling i fengslet. Følgelig er det også stor variasjon i hvorvidt NAV er til stede daglig, kun noen dager i uka eller mindre enn en gang i uka. I tabell 3.4 viser vi fengselsrespondentenes rapportering om NAVs tilstedeværelse i fengslet:

Tabell 3.4 Hvor ofte er NAV til stede i fengslet?

	Daglig	3–4 dager i uka	1–2 dager i uka	Mindre enn én gang i uka	Totalt
Kriminalomsorgen	3	9	9	3	24

Det er ikke mulig å se noen tydelig systematikk eller kriterier for tilgang til NAV-ressurs i fengslet som for eksempel antall innsatte, antall løslatelser eller andre indikatorer for antatt behov for bistand fra NAV i fengslet.

Rapportering fra NAV fylke

Gjennom oppdragsgiver fikk vi tilgang til virksomhetsrapporten for andre tertial 2015 med NAV fylke sin rapportering om samarbeid med kriminalomsorgen. Rapporten gjenspeiler den variasjonen som vi har fått inntrykk av gjennom samlingene og spørreundersøkelsen. Et fåtall har inngått nye avtaler med kriminalomsorgen i tråd med den nye samarbeidsavtalen, men nær alle har hatt ulike initiativer og kontakt med kriminalomsorgen. Flere har avtaler med lokale fengsler eller viser til at det er avtaler mellom lokale kontor og fengsler.

Ser vi på de to fylkene hvor casefengslene Halden (Østfold) og Hof (Vestfold) er plassert, så har begge i 2015 NAV representert i alle fengsler i fylket. NAV Østfold rapporterer at samarbeidet med kriminalomsorgen er forankret i ny samarbeidsavtale. De har tre NAV-ansatte som jobber i de tre fengslene i fylket, én statlig ansatt og to kommunalt ansatte. De rapporterer at de tre NAV-veilederne jobber veldig ulikt, men likevel innenfor rammene til de nye retningslinjene. Det vises til at dette skyldes at fengslene i fylket er veldig forskjellige. Halden fengsel er et høysikkerhetsfengsel, Trøgstad et lavsikkerhetsfengsel for menn, og Ravneberget er et lavsikkerhetsfengsel for kvinner. Servicetorgene i de tre fengslene er også svært ulikt bemannet, i Halden er det fire sosialfaglig ansatte i tillegg til NAV, i Trøgstad to og i Ravneberget én.

NAV Vestfold rapporterer at de har flere lokale avtaler – alle opprettet eller revidert våren 2015 og forankret i ny samarbeidsavtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og kriminalomsorgen og retningslinjene for NAV-veileder i fengsel. På rapporteringstidspunktet er det NAV-veiledere i samtlige fengsler i fylket, en 100 prosent stilling i Nordre Vestfold fengsel, avdeling Hof og ved Bastøy fengsel og en 50 prosent stilling ved Søndre Vestfold fengsel, Berg avdeling og i Sem fengsel. Det er 10 prosent NAV-ressurs fra NAV Sandefjord i Søndre Vestfold fengsel, Sandefjord avdeling og 20 prosent fra NAV Larvik i Larvik avdeling. Stillingene i Hof, Berg og Sem (til sammen to årsverk) er finansiert av tilskuddsmidler til lokalt NAV-kontor.

Situasjonen er litt annerledes i Vest-Agder. Her rapporterer NAV fylke at de har ny samarbeidsavtale med kriminalomsorgen, men ikke fast representasjon av veileder i fengsel. De har lokal avtale med Kristiansand fengsel, hvor de har to faste kontaktpersoner som har faste møter med Kristiansand fengsel en gang i måneden. Her oppgir de at de diskuterer personer som har behov for oppfølging, og at de bidrar med å videreformidle kontakt med lokale NAV-kontor i den innsattes hjemkommune. De har også en fast person fra publikumsavdelingen i NAV som møter på fengslets servicetorg ca. en gang i måneden.

Et annet eksempel er NAV Nordland som rapporterer at de foreløpig ikke har funnet det hensiktsmessig å ha NAV fast representert i fengslet, men at de har kontaktpersoner ved lokale NAV-kontor. De rapporterer også at samarbeidsavtalen og NAVs forpliktelser ikke er godt nok kjent i fylkets NAV-kontor, og at de derfor må sørge for å ha

samarbeid med kriminalomsorgen på agendaen i møte med lederne av lokale NAV-kontor framover.

Et siste eksempel på rapporteringer fra fylkene er NAV Oslo. De melder at ny samarbeidsavtale og retningslinjer ikke er forankret lokalt i tilstrekkelig grad, men at de har startet arbeidet med dette på ulike nivåer. På spørsmålet om hvordan NAV fylke (Oslo/etat) har bidratt til å styrke NAVs innsats i fengslene, rapporterer de at de har initiert et samarbeidsmøte med kommunen for å diskutere hvordan de kan bedre samarbeidet om fengsel. NAV i Oslo har todelt ledelse, en statlig og en kommunal del. De kommenterer også at de har dialog med kommunen om de ekstra statlige tilskuddsmidlene som kan søkes av lokale NAV-kontor, og skriver: «Utfordringen med ekstramidlene som kommunen kunne søke på var at midlene var garantert kun inneværende år med mulighet for forlengelse ett år, samtidig som personen som skulle jobbe i fengsel måtte ivareta innsatte fra hele landet og ikke innsatte som er fra Oslo primært. For Oslo kommune er det utfordrende å ta på seg arbeidsgiveransvaret og økonomiske bindinger for ansatte som ikke skal jobbe med bydelens innbyggere, men brukere fra hele landet.»

Samarbeidsavtaler

I spørreundersøkelsen som gikk til alle fengsler og NAV-veiledere høsten 2016, spurte vi blant annet om kjennskap til den sentrale samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten. Samarbeidsavtalen fra 2014 ser ut til å være godt kjent. Spørreundersøkelsen er gjennomført to år etter at avtalen ble inngått.

Tabell 3.5 I hvilken grad vil du si at du kjenner til samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten inngått i oktober 2014?

	I stor grad	I ganske stor grad	I ganske liten grad	I liten grad	Totalt
Kriminalomsorgen	13	9	2	0	24
NAV-veileder	18	4	0	2	24
Totalt	31	13	2	2	

Undersøkelsen viser også at de aller fleste respondentene i fengslene og NAV-veilederne kjenner til retningslinjene for kriminalomsorgens samarbeid med NAV, og det samme gjelder retningslinjene for ansvar og oppgaver for NAV-veileder i fengsel. Kun noen veldig få respondenter oppgir at de ikke kjenner til eller er usikre på om de kjenner til de to etatenes retningslinjer på området.

Spørreundersøkelsen viser også at av de 24 fengslene som har svart, og som har NAV-veileder med fast arbeidstid i fengslet, så oppgir 16 at det er inngått samarbeidsavtale mellom kriminalomsorgsregionen og NAV fylke. Dette betyr at det i løpet av evalueringssperioden er blitt inngått flere regionale avtaler mellom NAV fylke og kriminalomsorgsregionene enn tilfellet var høsten 2015. 18 av de 24 fengselsrespondentene oppgir at deres fengsel har en lokal avtale enten med NAV lokalt, NAV ARK eller NAV fylke. Dette er i tråd med det bildet som også ble rapportert fra NAV fylke i virksomhetsrapporten i 2015.

Oppsummering

Gjennomgangen av status for NAV-ressurs i de åtte casefengslene viser at NAV hadde styrket sin tilstedeværelse i fengslene etter inngåelse av ny samarbeidsavtale i 2014 ved at tre fengsler (Hof, Sem og Ilseng) som ikke tidligere hadde hatt NAV-veileder i fengslet, fikk det. Disse tre stillingene var alle finansiert av statlige tilskuddsmidler til lokalt NAV-kontor i fengselskommunen. Imidlertid ble ingen av disse stillingene videreført etter at tilskuddsmidlene opphørte, og NAV har følgelig svekket sin tilstedeværelse i fengslene i løpet av evalueringsperioden. I løpet av evalueringsperioden er antallet årsverk totalt i de åtte casefengslene redusert fra åtte i desember 2015 til totalt fem årsverk i oktober 2017.

Gjennomgang av casefengslenes NAV-ressurser, spørreundersøkelsen til alle fengsler og NAV-veiledere samt NAV fylkes rapporteringer fra 2015 viser tydelig at det ikke nødvendigvis er samsvar mellom NAV-ressurs representert i fengsel og behov. Det er ingen definert fordelingsnøkkel. NAVs representasjon i fengslene er ikke nødvendigvis basert på objektive kriterier som antall innsatte, antall løslatelser, sammensetning av innsattegruppen og tilgjengelige sosialfaglige ressurser i fengslet. Vi kommer tilbake til dette når vi skal se nærmere på de to casefengslene Halden og Hof.

Sist viser denne statusen at samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten fra 2014 er kjent i fengslene og blant NAV-veilederne, det er også retningslinjene som er utarbeidet.

4 Oppsummering samling 1 for NAV-veiledere

Den første samlingen for NAV-veiledere ble avholdt i desember 2015. Samlingen var primært for NAV-veiledere, men det deltok også en del representanter for kriminalomsorgen. I denne samlingen var det mye oppmerksomhet om situasjonen knyttet til NAV i fengsel, den nye samarbeidsavtalen, oppfølgingen av denne, organisering av samarbeid og rollefordeling.

Fra den første samlingen med NAV-veilederne oppsummerte vi følgende knyttet til erfaringer rundt utfordringer med å gi innsatte de NAV-tjenester de har behov for:

- NAV-veilederne opplever at ny samarbeidsavtale og tilhørende retningslinjer har skapt store forventninger til NAV i fengsel.
- Det er begrensede ressurser, og i noen fengsler midlertidig NAV-ressurs.
- Det er ulike tolkninger av samarbeidsavtale, roller og ansvar.
- Det er utfordringer knyttet til samarbeid mellom NAV i fengsel og NAV lokalt / kommune.
- Det er utfordringer knyttet til kontakt med NAV lokalt, prioritering fra NAV lokalt og det å møte innsattes svært sammensatte behov.
- Kriminalomsorgen har begrenset kjennskap til og forståelse av NAV.
- NAV og kriminalomsorgen (og andre importtjenester i fengslet) har ulike systemer og ikke minst ulike datasystemer.

Andre momenter som ble tatt opp, var at for innsatte med korte dommer (soner kun noen måneder) er det knapp tid til å tilrettelegge en god tilbakeføring. Av alle løslatte i 2016 var eksempelvis 57 prosent løslatt innen 90 dager, mens 87 prosent var løslatt innen ett år (Kriminalomsorgens årsstatistikk 2016:5). Usikkerhet om løslatelse er en utfordring for NAVs arbeid. Det er noe ulike tolkninger og noe usikkerhet knyttet til rolle- og ansvarsfordeling mellom tilbakeføringskoordinator, sosialkonsulent, kontaktbetjent og NAV-veileder. Samtidig framheves det at samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten, tilstedeværelsen i fengsel og retningslinjene for NAV-veileder er et viktig bidrag til noe bedre klarhet i ansvar og roller. Denne samlingen var i desember 2015 og altså kun ett år etter at samarbeidsavtalen var inngått.

Et annet tema var hva deltakerne erfarte var viktige elementer for å få til et godt samarbeid mellom NAV og kriminalomsorgen i fengslene. På bakgrunn av tilbakemeldingene i samlingen ble det laget følgende punktliste:

- tydelige prioriteringer fra sentralt hold
- felles retningslinjer for NAV-veileder i fengsel og kriminalomsorgen
- tydeliggjøring av oppgaver og rollefordeling

- lokale avtaler og operasjonaliseringer av samarbeidet, lederforankring i kriminalomsorgen og NAV
- samarbeidsarenaer og felles møter mellom aktørene i fengslene
- samarbeidsmøter mellom aktører i fengsel, NAV lokalt, friomsorg og andre
- faste kontaktpersoner ved lokale NAV-kontor
- ildsjeler i arbeidet

Et gjennomgående moment i denne og senere samlinger er ressursituasjonen for NAV i fengsel. Dersom vi ser utover dette, er et viktig moment behovet for at samarbeidsavtaler og retningslinjer operasjonaliseres på lokalt plan, at de sentrale avtalene følges opp med avtaler mellom NAV fylke og kriminalomsorgens region samt mellom fengsel og NAV fylke eller lokalt NAV-kontor. Dette er tilfellet for mange fengsler og regioner, men ikke alle. Felles arenaer og felles møter blir framhevet av mange. Dette gjelder inne i fengslet for å kunne lykkes med tverrfaglig samarbeid, men også med eksterne aktører, for eksempel at lokalt NAV-kontor kan delta på ansvarsgruppemøte i fengslet.

Faste kontaktpersoner hos NAV lokalt blir vurdert som viktige for å få kontakt med NAV lokalt. Mange opplever at det er en utfordring å få kontakt med lokalt NAV-kontor og mobilisert NAV lokalt i tilbakeføringsprosessen. Mange fengsler har etter hvert kontaktpersoner hos NAV lokalt i eget fylke eller region. Halvparten av deltakerne på NAV-samlingen i 2015 hadde det.

I samlingen var også fordelene ved å ha NAV til stede i fengslet et tema. De kan oppsummeres i følgende punktliste:

- tilgjengelighet for innsatte, starte prosesser knyttet til arbeid, aktivitet eller andre tiltak etter soning tidlig
- brukerne er tilgjengelige, det er mer ro over situasjonen, for mange brukere en periode med rusfrihet
- opparbeide tillit til NAV hos en brukergruppe som flere NAV-veiledere erfarer at ofte har lite tillit til hjelpeapparatet, større brukerorientering
- kunnskapsoverføring fra NAV til kriminalomsorgen og vise versa, økt kunnskap om hverandre kan gi bedre samarbeid
- utvikling av arbeidsdriften til mer innrettet mot behov og krav i arbeidsmarkedet som innsatte løslates til
- sømløse og mer effektive overganger, mer på plass ved løslatelse, større kontinuitet i oppfølging av innsatte, unngå glippsoner

Innspillene og erfaringene fra samlingene ble brukt som bakgrunn for forberedelse av casebesøkene i Halden og Hof fengsel og senere utarbeiding av en spørreundersøkelse som del av forberedelsen til samlingen med både kriminalomsorgen og NAV-veiledere i november 2016.

5 NAV i to ulike fengsler

Hver dag er det nær 4000 personer som sitter i varetekt eller gjennomfører soning i i ett av totalt 44 norske fengsler (SSB 2016). Det er store variasjoner mellom disse fengslene. Det minste har plass til 15 innsatte, og inntil sommeren 2017 var Oslo fengsel det største med mer enn 400 innsatte. Det varierer hva de ulike fengslene tilbyr sine innsatte av arbeid, utdanning og skole, programmer og aktiviteter. Sikkerhetsnivået på fengslene har også betydning for tjeneste- og behandlingstilbudet til de innsatte. I denne følgeevalueringen har vi hatt særlig oppmerksomhet om to fengsler: Nordre Vestfold fengsel, avdeling Hof og Halden fengsel. Begge fengslene ligger i fylker med flere fengsler og hvor NAV fylke over lang tid har hatt samarbeid med kriminalomsorgen. I begge fylkene er det flere samarbeidsavtaler mellom NAV fylke eller NAV lokalt og enkelte fengsel. Det er for eksempel samarbeidsavtale mellom NAV Halden og Halden fengsel, mellom NAV Hof og Hof fengsel og mellom NAV Vestfold og Hof fengsel. Det er ikke laget en egen samarbeidsavtale mellom NAV fylke og kriminalomsorgsregionen hverken i region øst (Halden) eller sør (Vestfold).

Halden og Hof er to fengsler som representerer svært ulike rammer for tilbakeførringsarbeid. Halden er et høysikkerhetsfengsel med om lag 250 innsatte, hvor de fleste sitter med lange dommer. Gjennomsnittlig soningstid er 6,5 år. Noen få sitter tre–fem måneder enten i varetekt eller på dom, men det mer vanlige er fra 1,5 år til de som har lange dommer opp mot 21 år.

Avdeling Hof er et fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Det har 109 innsatte, og de fleste sitter med korte dommer. Gjennomsnittlig domslengde er om lag syv måneder. I tabell 5.1 har vi sammenfattet status for noen indikatorer som kan sies å utgjøre en ramme for tilbakeførringsarbeidet i de to fengslene. Vi har her ikke tatt med helse og tilbud i arbeidsdriften, som også ville sagt noe om den samlede kapasiteten i tilbakeførringsarbeidet. Denne sammensetningen av status er utarbeidet i forbindelse med det første casebesøket i fengslene våren 2016. Per oktober 2017 har som kjent Nordre Vestfold fengsel, avdeling Hof ikke lenger NAV-veileder i fengslet.

Tabell 5.1 Ramme for tilbakeførringsarbeid Hof og Halden fengsel per mai 2016

Fengsel	Innsatte og ca. løslatelser per år	NAV-ressurs	Tilskudd	Tilbakeførringskoordinator	Sosialkonsulent	Lærer
	250 innsatte					
Halden	150 løslatelser	100%		2	2	20
	109 innsatte					
Hof	1000 løslatelser	100%*	x	1	1	1,5

* Hof har fra desember 2016 ikke lenger NAV-veileder i fengsel.

Under vil vi gå nærmere inn på situasjonen i de to fengslene.

Nordre Vestfold fengsel, avdeling Hof

Nordre Vestfold fengsel, avdeling Hof er et gammelt fengsel. Fengslet er det som ofte betegnes som et åpent fengsel eller et fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Hof er kjent som et fengsel hvor mange har sonet for brudd på vegtrafikkloven, nærmere bestemt promillekjøring. I dag er dette en gruppe som i stor grad soner ved hjelp av elektronisk kontroll eller fotlenke. Fengslet har som følge av dette endret karakter de siste årene. I dag har Hof fengsel innsatte med noe lengre dommer enn tidligere og flere med mer sammensatte utfordringer. Intervjuer med ansatte både i fengslet og importtjenestene beskriver en innsattgruppe hvor mange har omfattende levekårsproblemer, og mer spesifikt mange med utfordringer knyttet til rusmiddelbruk og psykiske helseplager. Det er stor turnover blant de innsatte i fengslet, med om lag 1000 løslatelser i året. Det er stort sett flere nye innsatte hver dag. Samtidig er soningstiden blitt lengre enn før, og gjennomsnittlig soningslengde er nå om lag syv måneder.

Fengslet er bygget rundt en stor åpen plass og har flere bygg. Arbeidsdriften i fengslet består av palleproduksjon, bilpleie, noe vedlikehold for Statsbygg, kjøkken og vaskeri. Vaskeriet gjør arbeid også for andre fengsler, og kjøkkenet leverer også mat til andre kjøkken. Det er et servicetorg i et av byggene. I den perioden det var NAV-veileder i fengslet, hadde vedkommende kontor her. Her har sosialkonsulent samtale med innsatte, og i samme område er det bibliotek og skole. Hof fengsel har en sosialkonsulent og en tilbakeføringskoordinator og en og en halv stilling i skolen. Det er egen helseavdeling med sykepleiere til stede daglig, lege to dager i uka og en ruskonsulent som er inne seks timer i måneden.

Samarbeid mellom fengsel og NAV

Hof fengsel fikk NAV-veileder i 100 prosent stilling fra 2015, og NAV-veilederen hadde daglig arbeidssted i fengslet ut 2016. NAV-veilederen var formelt ansatt i NAV Hof og deltok en dag i uka på morgenmøte ved det lokale kontoret. Hof hadde noen år tidligere hatt en NAV-konsulent i fengslet tre timer hver tredje uke. Erfaringen i fengslet var at dette fungerte svært dårlig og var så lite at det kun førte til frustrasjon for alle parter. Fengslet opplevde at det ga forventninger om tjenester til de innsatte som NAV-konsulent ikke hadde mulighet til å innfri. Det var for lite tid, NAV-konsulent rakk aldri å bli kjent med de innsatte eller ha kontinuitet i oppfølgingen. Erfaringen var at det ikke var mulig å inkludere NAV-veilederen i fengslets rutiner og oppgaver. Fengslet valgte å avslutte dette samarbeidet. I etterkant av dette fikk fengslet et tilbud om et arbeidsavklaringskurs for innsatte i fengslet fra NAV Vestfold. Dette tilbudet gis fortsatt av Velle Utvikling, men er et tilbud til totalt 30 innsatte i året, hvor minimum 50 prosent av deltakerne må være fra Vestfold. NAV Vestfold har også bidratt til å etablere en oversikt over kontaktpersoner for fengslene ved alle NAV-kontor i fylket.

Ved casebesøket i 2016 var det en egen samarbeidsavtale mellom Hof fengsel og NAV Hof om NAV-veileder i fengsel, finansiert av midlertidige statlige tilskuddsmidler til det lokale kontoret.

I intervjuene blir det klart at den sentrale samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten er kjent i fengslet, det er også de utarbeidede retningslinjene for NAV-veileder og kriminalomsorgens samarbeid med NAV i fengsel. Disse sentrale føringene framstår som noe de har forholdt seg til, men det er den lokale konkretiseringen, operasjonaliseringen og avtalene om rollefordeling i fengslet som har betydning. Fra fengslet blir det presisert at de har fulgt opp kriminalomsorgens retningslinjer om å tilrettelegge for at NAV skal kunne gi sine tjenester i fengslet. De har lokaler, tilgang til faste møtearenaer og et tett samarbeid med øvrige aktører i fengslet.

Det har vært et tett samarbeid mellom sosialkonsulent og NAV-veileder som fungerer bra. Flere innsatte med sammensatte behov og flere med lengre dommer har økt presset på servicetorget i fengslet. Det beskrives at før NAV-veileder kom inn i fengslet, var det et sterkt press på sosialkonsulenten og stor frustrasjon blant både innsatte og ansatte på grunn av manglende mulighet til å bistå alle som ønsket oppfølging. Den første fasen da NAV-veileder var i fengslet, var de i en situasjon hvor det ikke var tilbakeføringskoordinator (TK), og sosialkonsulenten måtte ta en del TK-oppgaver. Dette medførte igjen at NAV-veileder måtte ta mer bistand relatert til lov om sosiale tjenester i NAV og sosialfaglige oppgaver enn opprinnelig tenkt. Likevel presiserer flere av de som ble intervjuet, at hovedprioriteringen for NAV var arbeidsrettet bistand. Under det første casebesøket hadde fengslet fått ny tilbakeføringskoordinator, og alle parter mente at de nå kunne ha en noe tydeligere oppgavefordeling enn tidligere. Det har vært diskutert i enheten hvordan arbeidsfordelingen skal være. Hof fengsel har mange innsatte med relativt korte dommer, dette medfører at det ofte er tidspress knyttet til å få etablert et samarbeid med lokalt NAV-kontor og hjemkommune. Å være rigid i oppgavefordelingen erfares som lite hensiktsmessig i en slik situasjon.

Praktisk tilrettelegging for samarbeid

NAV-veileder ble inkludert i viktige fellesmøter i fengslet. I fengslet er det fellesmøte i vakta hver morgen. Det gis informasjon om hva som foregår i fengslet, innsettelse og løslatelse. I disse møtene deltok også NAV-veileder i fengsel.

Det er tverrfaglig møte hver torsdag. Tilbakeføringskoordinator innkaller, og her møter alle enheter (sosialkonsulent, arbeidsdrift, sikkerhet, helse, skole og NAV-veileder). Det kan meldes inn saker til møtet, og det er dialog om enkeltinnsatte, behov og oppfølging. I møtet blir det konkludert hvordan saker bør følges opp videre, og hvem som har ansvar for hva. Er det noe knyttet til arbeid eller annet arbeidsrettet, så var det NAV-veileders ansvar.

Fengslet har rutiner for å tilrettelegge for samarbeid. Når innsatte kommer inn i fengsler, er det en rutine knyttet til fritak fra taushetsplikt slik at kriminalomsorgen kan dele informasjon med andre aktører i fengslet. De aller fleste signerer på det. NAV i fengslet hadde ikke en definert rutine for innhenting av samtykke, dette ble håndtert i hvert enkelt tilfelle.

Kontakt med NAV i fengslet

Intervjuene i fengslet våren 2016 viste at det var mange veier inn til NAV for innsatte i fengslet. Ved innsettelse har fengslet en kartlegging av situasjonen og behovene hos

innsatte. Ved kartlagt behov for NAV-tjenester ble dette formidlet til NAV-veileder som kunne innkalle innsatt til møte. Også helsetjenesten har en kartlegging av innsattes situasjon ved innsettelse, og også de hadde utviklet praksis for å melde behov for oppfølging fra NAV til NAV-veileder. Innsatte kan også få tilbud om en mer omfattende behovs- og ressurskartlegging i fengslet (BRIK). I denne prosessen ville NAV-veileder også bli informert om eventuelle behov for videre oppfølging.

Innsatte kunne også ta kontakt med NAV-veileder via et system med meldelapper/samtalelapper i fengslet om ønsket samtale. På meldelappen kan innsatte krysse av om de vil snakke med vakta, sosialkonsulent eller NAV-veileder. Der kan de også skrive hva det gjelder, og så kan det eventuelt være en dialog om hvem som tar samtalen. Det kan også komme henvendelse direkte fra arbeidsdriften eller andre i fengslet, fra skolen eller fra helsetjenesten om innsatte som har behov for kontakt med NAV. NAV-veileder var etter hvert en kjent person for innsatte og ansatte i ulike deler av fengslet, og dette bidro til å senke terskelen for henvendelser.

Rollefordeling

Casebesøket tydeliggjør at innsatte har kontakt med servicesenteret (NAV-veileder, sosialkonsulent) for en rekke ulike tjenester og oppgaver relatert til tilbakeføring. Det er stort behov for råd og veiledning på flere områder. Eksempler på behov er for eksempel at innsatte er på arbeidsavklaringspenger eller dagpenger og har behov for å sende meldkort. Det kan dreie seg om andre ting knyttet til økonomi, økonomisk sosialhjelp og ønske om å bli vurdert for uføretrygd. Det kan dreie seg om hjelp til å søke jobb etter soning eller å komme inn på tiltak, eller det kan dreie seg om barnebidrag og hjelp til å stoppe dette slik at de ikke opparbeider seg gjeld mens de soner eller sitter i varetekt. I noen tilfeller er det behov for bistand til bekreftelse av farskap. For noen dreier det seg om håndtering av gjeld, om hjelp til å betale husleie, om mangel på et sted å bo, om behov for rusbehandling. Rollefordelingen har i hovedsak vært slik at NAV har fulgt opp området arbeid og aktivitet, arbeidsavklaringspenger og andre ytelser. Bolig og gjeldsproblemer er en stor utfordring for mange innsatte. I Hof er dette en oppgave for sosialkonsulenten sammen med andre former for mer sosialfaglig oppfølging. Et annet eksempel er saker som dreier seg om § 12-soning (soning i institusjon), dette har også vært sosialkonsulentens oppgave. Men det er overlapp og gråsoner, og det har vært mye dialog for å få til en fordeling som fungerer.

Prioriterer jobb og aktivitet

Flere framhever at NAV-veileders kompetanse og prioritering av arbeid og aktivitet har bidratt til at flere har fått bistand på dette området. Casebesøket gir tilgang til mange konkrete eksempler på hvordan det har blitt jobbet i fengslet for å starte et løp mot arbeid, aktivitet eller andre tilbud etter løslatelse. Noe dreier seg om å gjøre kartlegginger eller ny arbeidsevnevurdering, og for noen er det innsøking til arbeidsavklaringskurset til Velle Utvikling. Flere framhever at i fengslet er for eksempel personer med rusmiddelproblemer i bedre form enn før innsettelse, og det er større mulighet for å se hvilke ressurser vedkommende faktisk har, og med det starte en kartlegging og et arbeid sammen

med lokalt NAV-kontor for eventuelt å få en jobb eller et tiltak på plass etter soning. Det blir fortalt om flere enkeltprosesser hvor NAV-veileder har bistått, eksempler på samarbeid med arbeidsdriften for å få tilbakemelding på den innsattes arbeidsinnsats som del av en kartlegging, på kontakter med lokale arbeidsgivere, om etablering av opplegg som sikrer at det er en avtale på lokalt NAV-kontor, en samtale, et tiltak eller en jobb etter løslatelse. Mye av aktiviteten dreier seg om å følge opp den innsatte, ha kontakt med lokalt NAV-kontor og dokumentere aktivitet som er utført i fengslet i NAV sine fagsystemer. Det kan blant annet være at det er gjennomført en ny arbeidsevnevurdering mens personen var i fengslet, og den som lå i NAVs fagsystemer, er oppdatert.

Samarbeid med NAV lokalt

Erfaringen er at det i den perioden det var NAV-veileder i fengslet, ble flere NAV-kontor som fulgte opp henvendelser, tok kontakt og bidro til å starte prosesser mens brukeren var i fengslet. En viktig suksessfaktor oppleves å være at NAV-veileder i fengslet hadde tilgang til NAVs fagsystemer, Arena og GOSYS, kunne identifisere hvem som hadde vært saksbehandler for brukeren tidligere, eller kunne opprette en sak i GOSYS.

På første casebesøk har det ikke vært mange saker hvor det er behov for å fatte vedtak lokalt. Det har oftere vært snakk om å videreføre tiltak eller avtale oppfølging når den innsatte kommer ut. Mange innsatte har kontakt med NAV fra før. Mange er i etablerte løp eller har et tiltak ute. Flere framhever betydningen av at NAV-veileder har mulighet for å sjekke dette i fagsystemene til NAV og ta kontakt med lokal saksbehandler. Dette bidrar til at det er kontakt, at det blir gitt informasjon til lokal saksbehandler, og at sannsynligheten for at den innsatte har et tiltak, arbeid eller annen aktivitet ved løslatelse, øker.

Erfaringen er også at noen NAV-kontor er vanskeligere å få kontakt med enn andre. Det er store variasjoner i hvor innstilt lokalt kontor er på samarbeid med NAV-veileder, sosialkonsulent eller tilbakeføringskoordinator under soningen. utfordringene med lokale NAV-kontor beskrives som både personavhengige og systemiske. Noen lokale ansatte er mer engasjert enn andre. Noen kontor er lettere å mobilisere enn andre. Personer uten tilgang til fagsystemene i NAV er avhengige av å ta kontakt med NAV per telefon eller via digitale løsninger. I NAV er mye lagt opp til at bruker anvender digitale løsninger, nav.no. Begge deler er tidkrevende og vanskelige i et fengsel med restriksjoner knyttet til både telefonbruk og ikke minst bruk av data.

Kontakt og samarbeid internt i fengslet

Intervjuene i fengslet viser at NAV-veileder har brukt mye tid på å etablere samarbeid med ulike aktører i fengslet og å bli kjent og skape kjennskap til NAV blant innsatte, men også blant ulike aktører i fengslet. Et eksempel var at NAV-veileder var med på et opplegg med en rusgruppe som ruskonsulenten i helsetjenesten arrangerte. Da informerte NAV-veilederen om NAV og hva de kunne bidra med, og var tilgjengelig for deltakerne. Mange av deltakerne hadde store behov for NAV-tjenester.

NAV-veileder har hatt jevnlig treff med ansatte i arbeidsdriften og informert på informasjonsmøte for nye i arbeidsdriften. På informasjonsmøtet fikk NAV-veileder presentere seg slik at de innsatte visste hvem NAV-veileder var, og hva han kunne bistå

med. En ansatt som intervjues beskriver at det er høyt påtrykk for å få snakket med NAV-veileder. Mye av dette dreier seg om at NAV-veileder har vært til stede på mange arenaer i fengslet og er kjent blant de innsatte.

NAV i Hof fengsel har ikke vært involvert i konkrete prosesser på systemnivå om utvikling av arbeidsdriften i Hof fengsel. Det har vært mye dialog mellom NAV-veileder og arbeidsdrift, med en opplevelse av at dette samarbeidet har vært konstruktivt for både de innsatte, NAV og arbeidsdriften. Det har vært dialog om mulighet for kortvarige kurs eller aktiviteter som er meningsfulle for innsatte etter soning og deres sjanser på arbeidsmarkedet, men ikke på et mer konkret nivå enn dette. Det har vært prøvd kvalifiserende kurs i fengslet tidligere, men det har vært utfordrende på grunn av mange med korte dommer.

Noen respondenter mener det burde utvikles systemer som gjør at NAV-veileder i fengslet også kunne få tilgang til kriminalomsorgens fagsystemer (nærmere presisert informasjonssystemet Kompis). Nødvendig informasjon til NAV-veileder ble meldinger om behov fra kartlegging, formidlet i de tverrfaglige møtene i fengslet eller i andre møter.

Merverdi med NAV i Hof fengsel

Ved vurdering av merverdi ved å ha NAV i fengslet er det selvsagt flere som framhever at NAV-tjenestene er mer tilgjengelige for innsatte, det er større mulighet for å kunne følge opp innsatte og kunne ha en mer brukerorientert oppfølging. Noen mener NAV kanskje er mer tilgjengelige i fengsel enn ute, fordi den innsatte også er mer tilgjengelig for mottak av tjenester. Enkelte ansatte opplever at mange innsatte i utgangspunktet har liten tillit til hjelpeapparatet og NAV. Tilgjengeligheten blir derfor helt avgjørende for å opparbeide kontakt og en posisjon til å bistå den enkelte. Erfaringen er at flere ble løslatt med en mer avklart situasjon enn før, noen til jobb eller annen aktivitet.

Et annet viktig element er at kontakt med NAV lokalt er blitt enklere. En viktig del av dette er at NAV-veileder har tilgang NAVs fagsystemer, til Arena og GOSYS. Dette gir også mulighet for å dokumentere det som blir gjort under soning. Tilgangen til fagsystemene ved å ha NAV i fengslet og som del av tilbakeføringsarbeidet gir bedre mulighet for oppfølging fra fengslet, for kontinuitet og samarbeid mellom NAV i fengsel og NAV utenfor fengsel. At NAV-veileder er en del av NAV, vurderes av flere som viktig i kontakten med NAV lokalt. NAV-veileder kan «stammespråket», sier en av de som er intervjuet. Å tilhøre samme system, kjenne til regler, faglige betegnelser, retningslinjer og kultur gir en fordel i kommunikasjonen. NAV-veileder vet hvilke tiltak som er mulige, hva som kan iverksettes, kjenner regler og retningslinjer. Det letter dialogen med lokale NAV-kontor. Denne kompetansen har NAV-veileder også bidratt med i det tverrfaglige samarbeidet inne i fengslet.

Flere i fengslet sier at ved at de har fått NAV-veileder i fengsel, har de fått mulighet til å ha større oppmerksomhet på egne oppgaver, det er ressurseffektivt for øvrig aktivitet i fengslet. Sosialkonsulenten får gjort mer sosialfaglig oppfølging på sine områder,

driften har bedre flyt i arbeidet fordi de ikke skal bruke mye tid på å bistå innsatte med å ringe NAV. Det ble beskrevet at det kunne være en heltidsjobb i driften å få kontakt med NAV ute, bistå innsatte i å ringe for å få avklart ytelser, dagpenger og tiltak.

En ansatt beskriver at tilbudet generelt i fengslet ble bedre. Under første casebesøk var både NAV-veileder, sosialkonsulent og tilbakeføringskoordinator på plass, i tillegg til en ny helseavdeling. Personen opplever på dette tidspunktet at det er mer ro i fengslet, og at ting fungerer bedre enn før.

Casebesøket viser at NAV-veileder i stor grad har arbeidet etter retningslinjene for NAV-veileder i fengsel. Alle innsatte med behov for det har fått mottakssamtale med NAV i fengslet. NAV har i hovedsak prioritert oppfølging knyttet til arbeid og aktivitet og ytelsene forbundet med disse. NAV har bidratt med arbeidsmarkedskompetanse i fengslet og kontakt med arbeidsdriften og har i det tverrfaglige samarbeidet gitt informasjon og veiledning knyttet til alle deler av arbeids- og velferdsforvaltningen, også lov om sosiale tjenester i NAV.

NAV i Hof fengsel våren 2017

Våren 2017 ble casebesøk nummer to gjennomført i Hof fengsel. På det tidspunktet har fengslet vært uten NAV-veileder i nær et halvt år. På mange måter er situasjonen tilbake til der de var før de fikk NAV-veileder i 2015. Samtidig er frustrasjonene om mulig større enn før, fordi de nå har erfart betydningen av å ha NAV i fengslet. Det er en samstemt opplevelse i hele fengslet av at NAV-veileder bidro både til at innsatte i fengslet fikk bedre tilgang til nødvendige NAV-tjenester, og ikke minst til at det samlede tilbakeføringsarbeidet i fengslet fungerte bedre og var mer ressurseffektivt enn tidligere. Igjen erfarer situasjonen å være at det er stor frustrasjon blant innsatte fordi de har utfordringer med å få kontakt med NAV lokalt og tilgang til kompetent bistand. Arbeidsdriften bruker igjen uforholdsmessig mye tid på å bistå innsatte i å få kontakt med NAV lokalt. Det er en utfordring at innsatte som ringer selv, har problemer med å komme igjennom eller ikke opplever at de blir tatt på alvor av NAV. Når arbeidsdriften skal bistå innsatte med å få kontakt med NAV, har de begrenset informasjon om hvem innsatte bør kontakte. De kan ikke gi råd og veiledning om hvorvidt det har noen hensikt å ta kontakt med NAV om det saken eventuelt dreier seg om. De kjenner ikke regelverket i NAV. Når innsatte skal ringe, har de ofte ikke en saksbehandler de ringer til, de ringer som alle andre til sentralbord. Det tar tid å komme igjennom, og det tar tid å bli satt over til den som eventuelt kan ta saken. Noen ganger vil resultatet være at NAV skal ringe tilbake (regel om å ringe tilbake innen 48 timer), og det er praktisk vanskelig å håndtere i fengslet. Erfaringen med NAV inne i fengslet var at det å få avklart ting tok kortere tid. NAV-veileder kjente systemene, visste hvem man kunne kontakte på statlig og kommunalt nivå. Ikke minst hadde tilgangen til NAVs fagsystemer betydning.

Flere innsatte har behov for å levere meldekort til NAV. Dette ble tidligere håndtert av NAV-veileder innimellom andre ting. Nå må sosialkonsulent eller drift bistå med dette i og med at innsatte ikke har tilgang til nett alene. At det ikke lenger er tilgang til

NAV-ressurs, fører følgelig til stort merarbeid for mange i fengslet, mindre ressurseffektiv jobbing og ikke minst mange frustrasjoner blant innsatte. At NAV ikke har arbeidstid i fengslet, medfører også at NAV ikke kan inngå i prosesser og samarbeidsarenaer inne fengslet. Erfaringen er at teamet med NAV og sosialkonsulent tidligere klarte å hjelpe flere nettopp ved å jobbe sammen og utnytte hverandres kompetanse. Å ikke lenger ha tilgang til NAVs fagsystemer oppleves som en betydelig begrensning i det daglige arbeidet.

I NAV Vestfold er det ikke planer om at etaten skal bidra til at det blir en ny fast representasjon av veileder i fengslet. Det er etablert kontaktpersoner ved alle NAV-kontor i fylket, og strategien er at innsatte skal få oppfølging fra kontorene ute. Erfaringen i fengslet er at dette bare delvis fungerer, også kontaktpersonene er vanskelige å få tak i. I tillegg er en stor andel av de innsatte fra andre fylker enn Vestfold.

Hof fengsel og Sem fengsel har fortsatt tilbud fra NAV Vestfold om avklaring i fengsel som utøves av Velle Utvikling. Dette er et bra tilbud, men som vist tidligere avgrenset kun til 30 personer i året i Hof, og halvparten må være fra Vestfold. På tidspunktet for andre casebesøk arbeider sosialkonsulenten og driften med å vurdere potensielle deltakere på tilbudet. På tidspunktet er det 25 personer i fengslet fra Vestfold og kun tre som fyller kriteriene for å delta på kurset. Av de øvrige innsatte fra andre fylker er det en rekke personer som fyller kriteriene og kunne hatt nytte av kurset. Årsaker til at de innsatte fra fylket ikke fyller kriteriene, er for eksempel at de løslates før oppstart eller i løpet av kurset, eller at de er i fast arbeid, er uføretrygdet, er selvstendig næringsdrivende eller er pensjonister. Dette illustrerer utfordringene med NAV-systemer som er innrettet etter kommune og fylkesgrenser, mens kriminalomsorgen har innsatte fra hele landet. Mange innsatte kommer fra region sør, men de kommer også fra andre steder i landet og mange fra andre fylker enn Vestfold.

Halden fengsel

Halden er et nytt og moderne fengsel som åpnet i 2010. Det er et fengsel med høy sikkerhet. Fengslet har om lag 250 innsatte. 24 av disse er i en overgangsbolig utenfor fengselsmurene. De fleste innsatte har lange dommer. Det er om lag 150 løslatelser i året. Det er viktig å si at oftere enn løslatelser til frihet vil dette være overføringer til fengsler med lavere sikkerhet. Fengslet har fått mye oppmerksomhet som et moderne høysikkerhetsfengsel. Mottoet for fengslet er «straff som virker – endring som varer», og det har fått stor oppmerksomhet for i tillegg til straffegjennomføring å drive omfattende endringsarbeid for et liv uten kriminalitet etter endt soning. Noen av dem vi intervjuet betegner fengslet som et «utdanningsfengsel» fordi det har mange muligheter for kvalifisering, en omfattende arbeidsdrift og skole. Bilverkstedet som tidligere kun drev med bilpleie, er for eksempel blitt fullt godkjent for å gjøre EU-godkjenninger, og det åpner nye muligheter for fagbrev. En av de vi intervjuer, sier at det er mange som søker seg til Halden fengsel, fordi det er mange tilbud der og godt miljø. Flere av de intervjuede snakker om vektleggingen av dynamisk sikkerhet og at de ansatte omgås og er aktive

sammen med de innsatte på mange arenaer i fengslet. Flere presenterer dette som en kultur som skiller seg fra andre høysikkerhetsfengsler.

Det har vært NAV-veileder i 100 prosent stilling i fengslet siden åpningen i 2010. Fengslet har også to tilbakeføringskoordinatorer og to sosialkonsulenter. Halden fengsel har i tillegg en egen programavdeling med tilbud om flere programmer. De har en skole med 20 stillinger og et omfattende tilbud om utdanning og kvalifisering. Det finnes en rekke muligheter for å ta fagbrev innenfor ulike områder i fengslet. Helsetjenesten i Halden fengsel beskrives som godt bemannet. De har eget legekontor, to sykepleiere og fysioterapeuter. Distriktpsikiatrisk senter (DPS) har blant annet en psykiater og to psykologer i helsetjenesten.

Samarbeid mellom fengsel og NAV

Flere i fengslet vektlegger at Halden fengsel ble planlagt med tanke på at det skulle være NAV-veiledere fysisk til stede i fengslet. Det var samarbeid med NAV fylke om dette. NAV-stillingen i Halden fengsel var i starten forankret i NAV Østfold og del av et lokalt prosjekt. Dette gikk etter hvert over i det sentrale prosjektet til Arbeids- og velferdsdirektoratet «Fra fengsel til kvalifiseringsprogram». Fram til 2015 var stillingen forankret i NAV Østfold, men etter 2015 har stillingen ligget i NAV Halden.

Det er utarbeidet en egen samarbeidsavtale mellom Halden fengsel og NAV Halden. Det kommer også fram i intervjuer at det er mye kontakt mellom både NAV Østfold og fengslet og lokalt NAV-kontor og fengslet. Samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten fra 2014, og de tilhørende retningslinjene, erfares å ha liten betydning i fengslet. Systemene og samarbeidet beskrives som å ha vært på plass før avtalen. Samtidig sies det at det kanskje har hatt noe betydning for samarbeidet med arbeidsdriften da det tidligere ikke var like uttalt som et ansvar for NAV-veileder i fengsel. NAV-veileder som var ansatt i fengslet siden åpningen i 2010, sluttet før jul i 2016, for å starte i ny jobb. Fengslet var da uten NAV-veileder fram til mai 2017, hvor NAV Halden hadde fått ansatt en ny NAV-veileder med arbeidssted i fengslet.

I denne første delen av presentasjonen er beskrivelsene i hovedsak basert på hvordan NAVs rolle og samarbeid i fengslet var under første casebesøk våren 2016. Det er i stor grad i samsvar med situasjonen under andre casebesøk, men med noen endringer. Dette kommer vi tilbake til.

Praktisk tilrettelegging for samarbeid

NAV-veileder sitter i et felles kontorlandskap sammen med de to sosialkonsulentene og de to tilbakeføringskoordinatorene. Dette servicetorget minner ifølge flere av de som blir intervjuet, om et ordinært NAV-kontor med tilgang til tjenester både fra kommunal og statlig del av NAV. Dette underbygger normalitetsprinsippet og forbereder innsatte på hvordan de skal møte hjelpeapparatet etter soning. NAV-veileder har fram til desember 2016 hatt en arbeidsdag i uka i overgangsboligen. Dette har vært brukt til veiledning av ansatte for deres oppfølging av innsatte samt noe samtale med enkeltinnsatte. NAV-veileder har da lagt noe av arbeidstiden sent på ettermiddag for å kunne snakke med

innsatte etter at de kommer fra jobb eller skole. I overgangsboligen har alle et tilbud utenfor fengslet.

Fengslet har rutiner for innhenting av skriftlig samtykke fra innsatte til å dele informasjon med andre i fengslet. Det betyr blant annet at kartlagte behov for NAV-tjenester kan formidles til NAV-veileder.

Det finnes ulike arenaer for samarbeid internt i fengslet, og NAV-veileder er en del av disse der det er naturlig. Det er morgenmøte på servicetorget hver onsdag. Der er agendaen informasjon fra leder, ansvarlig for metode og fagutvikling, og det er ulike faglige temaer. Hver onsdag er det samhandlingsmøte hvor alle enheter deltar (ulike deler av kriminalomsorgen, skole, helse, NAV). Her gis det informasjon om hvem som er kommet inn, og eventuelle behov de har. Møter er slik at det blir gitt kort informasjon, og ansvar for oppfølging blir utdelt. Avdelingene har planmøter hvor alle innsatte gjennomgås, og NAV-veileder inviteres inn på disse der det er vurdert som aktuelt. NAV-veileder var med på alle planmøter i overgangsboligen inntil desember 2016. Etter at det ble ansatt ny NAV-veileder i mai 2017, er det under vurdering hvilke møter NAV skal prioritere fremover. Ansvarsgrupper er en viktig arena for tverrfaglig oppfølging av innsatte som har behov for det. Kontaktbetjentene har en sentral rolle i arbeidet med ansvarsgrupper i Halden fengsel. NAV-veileder blir invitert inn ved behov. På de første møtene er det ofte kun aktører i fengslet som deltar (kan være f.eks. skole, helse, arbeidsdrift og NAV). Etter hvert vil det ved behov innkalles eksterne aktører som for eksempel lokalt NAV-kontor. BRIK (kriminalomsorgens mer omfattende verktøy for behovs- og ressurskartlegging) framheves i flere intervjuer som et godt grunnlag for helhetlig oppfølging av innsatte med sammensatte behov.

På servicetorget er det utstrakt bruk av trekantsamtaler. NAV-veileder kan for eksempel ha samtaler med innsatt og en annen som er aktuell, for eksempel sosialkonsulent eller kontaktbetjent. Eller tilbakeføringskoordinator, sosialkonsulent og NAV-veileder har egne møter om en spesifikk sak.

At NAV-veileder har vært rundt på ulike arenaer i fengslet, framheves som viktig av mange. NAV-veileder er kjent både blant innsatte og ansatte. Dette har betydning for både kontakt med og oppfølging av de innsatte.

Kontakt med NAV

Dersom kartlegging av innsatte (ordinær kartlegging ved innsettelse eller BRIK) viser at de har behov for NAV-tjenester, er det rutiner for å formidle beskjed til NAV. NAV-veileder vil få beskjed eller utskrift av kartlegginger dersom det er behov for NAV-tjenester. NAV-veileder vil da innkalle den innsatte til samtale. Ellers er det den innsatte selv som ber om å få snakke med NAV. De har et system hvor det leveres en samtalelapp. Innsatte krysser av at de vil snakke med NAV, og skriver kort hva det dreier seg om. NAV-veileder vil da innkalle innsatte til samtale, og innsatte møter på servicetorget til denne samtalen. Det vektlegges at det skal etterstrebtes å følge normalitetsprinsippet også ved at innsatte må oppsøke servicekontoret. NAV-veileder har et system for å registrere avtaler om samtaler med NAV i kriminalomsorgssystemet. NAV-veileder tar kopi av alle avtaler om samtale daglig, og så er det en førstebetjent som legger dem inn i

systemet. På denne måten vet kontaktbetjenten at den innsatte har avtale med NAV, når han ber om å få gå til servicetorget.

I Halden er det ikke presentert som en utfordring at NAV-veileder ikke har tilgang til kriminalomsorgens systemer. Det framheves at det er mye kontakt mellom aktørene på servicetorget, og at NAV-veileder får den informasjon det er behov for, av de øvrige ansatte der.

NAV-veileder i fengsel

I Halden fengsel har NAV-veileder en tydelig prioritering av arbeidsrettet bistand og den statlige delen av NAV. Sosialkonsulentene og tilbakeføringskoordinatorene har ansvar for øvrig sosialfaglig arbeid. NAVs vektlegging av arbeid og sysselsetting blir av flere betegnet som viktig for innsatte, men også viktig kompetanse for kriminalomsorgen og utviklingen av tilbud i fengslet. NAV-veileder har bidratt med NAV-kompetanse på systemnivå i fengslet, blant annet som deltaker i en gruppe for utvikling av arbeidsdriften i fengslet. Et tiltak var at NAV Østfold ble invitert inn i fengslet for å holde innlegg om utviklingen i arbeidsmarkedet. Dette var et tiltak for at arbeidsdriften og fengslet skulle få bedre kjennskap til det arbeidsmarkedet innsatte løslates til. Flere framhever at det har vært tett kontakt mellom arbeidsdrift og NAV-veileder om utvikling av arbeidsdriften, men også muligheter for nye kurs og tiltak, ofte i samarbeid med skolen. Det er flere som tar opp at det er et ønske i fengslet at de skal kunne tilby arbeidstrening som kvalifiserer for arbeid og aktivitet etter soning, og ikke bare aktivering.

NAV-veileder har hatt en avtale om å være inne på NAV Halden om lag en gang i måneden. Etter at det er ansatt ny NAV-veileder i 2017, er dette endret. NAV-veileder skal delta på kontormøter i NAV Halden. NAV Halden har vektlagt at det må tilrettelegges for en sterkere forankring av NAV-veileder i det lokale kontoret, og at det sikres tilgang til opplæring som foregår i NAV, og tilgang til informasjon om prioriteringer. NAV-veileder i Eidsberg fengsel vil også være forankret i NAV Halden, og det er en ambisjon at det skal kunne etableres et samarbeid mellom disse to stillingene.

Rollefordeling

Det har vært en tydelig ansvarsfordeling mellom NAV, sosialkonsulenter og tilbakeføringskoordinatorene i Halden fengsel. NAV har ansvar for arbeid og aktivitet, arbeidsrettede tiltak, den statlige delen av NAV, det vil si også ytelsene. Blant andre oppgaver enn arbeid nevnes bistand knyttet til barnebidrag, bidragsgjeld og farskap. Det er en omfattende virksomhet knyttet til råd og veiledning. Det er saker om avklaring av uføretrygd om noen har behov for og ønske om det, og det er ulike søknader om ytelser eller oppfølging knyttet til dette.

Økonomisk sosialhjelp, kommunale tjenester og sosialfaglige tjenester etter lov om sosiale tjenester er sosialkonsulentenes ansvar. Tilbakeføringskoordinatoren har ansvar for oppfølging knyttet til bolig. I Halden fengsel er det to tilbakeføringskoordinatorene, og det er laget en lokal arbeidsfordeling hvor tilbakeføringskoordinatorene ikke bare jobber på systemnivå, men også har noe direkte oppfølging av innsatte.

Det framheves av flere at bemanningen i Halden fengsel med fem personer på service- torget gjør at det er mulig å ha en tydelig rollefordeling. NAV i fengslet representerer i hovedsak de statlige arbeids- og velferdstjenestene i NAV og er ansvarlig for arbeidsret- tet bistand og ytelsene, sosialkonsulentene har ansvar for sosialfaglig oppfølging, og til- bakeføringskoordinatorene har i tillegg til jobbing på systemnivå oppfølging av boligso- siale saker.

Flere tar opp betydningen av å tenke lange løp mot arbeid og aktivitet etter soning. Innsatte sitter oftest på lengre dommer, og flere er opptatt av at denne prosessen bør starte tidlig. Intervjuene viser at det er mye tverrfaglig samarbeid i fengslet for å støtte opp under slike løp. Skolen og arbeidsdriften vil være viktige samarbeidspartnere for NAV i dette arbeidet.

En viktig samarbeidspartner for NAV i fengslet er også kontaktbetjentene som har mye oppfølging av innsatte. NAV-veileder og servicetorget har ansvar for å gi kontakt- betjentene råd og veiledning slik at de igjen kan gi god oppfølging til innsatte. Kontakt- betjentene er sentrale samarbeidspartnere blant annet i forbindelse med planleggingen rundt overgang til overgangsbolig og jobb eller annen aktivitet under oppholdet der.

Når innsatte skal over til overgangsbolig, har NAV-veileder hatt ansvar for mye knyt- tet til dette, som å registrere innsatte, foreta nødvendige arbeidsevne vurderinger, etable- re kontakt med NAV lokalt, avtale plass i tiltak eller praksis og tilrettelegge rundt dette. Saken blir så overført til det lokale NAV-kontoret slik at de fatter vedtak. Ved prøveløs- latelse er det et vilkår at arbeid eller sysselsetting er på plass. Praksisen med at NAV- veileder i fengsel ordner alt som er mulig å tilrettelegge fra fengslet har vist seg å være effektiv for godt samarbeid med det lokalt NAV-kontor.

Samarbeid med NAV lokalt

Det ikke alltid like lett å få kontakt med NAV lokalt. Flere tar opp utfordringene med nettopp dette. En utfordring som framheves av flere, er at det er ulike systemer lokalt, og det varierer hvilke og i hvilken grad kommunen har valgt å inkludere tjenester i NAV utover minimumsløsningen for partnerskap i NAV. Noen steder er det todelt ledelse for de to styringslinjene i NAV, en for NAV stat og en NAV kommune. Dette gjelder for eksempel i Oslo. Tilgang til NAVs fagsystemer oppgis å være svært viktig for mulighe- ten til å kunne etablere kontakt med NAV lokalt. Ansatte i kriminalomsorgen forteller om ulike strategier for hvordan de kan lykkes best mulig med å få kontakt med NAV og kommunen. Noen har gjennom tiden opparbeidet seg e-postadresser til flere saksbe- handlede ved NAV kontor, som de bruker for å prøve å få kontakt. Erfaringen er at å ringe ofte er en stor utfordring. Når kontakt først er opprettet, fungerer samarbeidet ofte bra, men det er ikke alltid slik. Noen frustrasjoner knyttet til samarbeidet kan dreie seg om manglende oppfølging av saken, liten forståelse for de rammene fengslet utgjør, som at innsatte har restriksjoner for å ta kontakt selv og deres muligheter for å kunne bruke data. Noen steder oppleves samarbeidet med kriminalomsorgen å ikke være prio- ritert. Det å ha gjort grundig kartlegging i fengslet og være godt forberedt før en tar kon- takt med lokalt NAV-kontor, vurderes av flere å stor betydning for hvorvidt saken blir prioritert og fulgt opp av det lokale kontoret. Fordelen med NAV i fengsel er å ha en

person i fengslet med et bein i hver leir, innenfor og utenfor fengslet. Sannsynligheten for å få NAV engasjert i en sak er større dersom henvendelsen kommer fra egen etat inne i fengslet.

Merverdi med NAV i Halden fengsel

En viktig merverdi med NAV i Halden fengsel er at NAV er tilgjengelig for innsatte innenfor fengslets rammer. Om NAV ikke er til stede, bruker de øvrige ansatte mye tid på å etablere kontakt med lokalt NAV-kontor. NAV-veileder har dessuten tilgang til NAVs fagsystemer. Et annet moment som framheves av flere, er tilgangen til NAVs kompetanse, både om tjenester og ytelser i NAV og om arbeidsmarked og hvordan man arbeider med arbeidsrettet bistand. NAV ivaretar kompetanse om for eksempel arbeidsmarked, som har betydning også for utvikling på systemnivå. Generelt har NAV en kompetanse i det tverrfaglige tilbakeføringsarbeidet som andre ikke har. At NAV i fengsel kan utføre arbeidsevnevurderinger er for eksempel svært viktig.

Et moment som framkommer i intervjuene, er at mange innsatte har et svært dårlig forhold til NAV når de kommer inn for soning. Flere har erfaringer med at samarbeidet med NAV har strandet tidligere, mange har kanskje vært i dårlig form, hatt flere problemer, kanskje vært ruset og kanskje kommet med trusler mot ansatte på NAV. Noen innsatte har kanskje også opplevd å ikke bli hørt eller ikke opplevd at deres ønsker eller behov har blitt tatt på alvor. I fengslet er det mulighet for å etablere en annen relasjon mellom NAV og den innsatte. Den innsatte er kanskje mer tilgjengelig for samarbeid. Det gjør det mulig å sette i gang prosesser som kan følges opp etter soning.

Halden fengsel våren 2017

Ved andre casebesøk har Halden fengsel vært uten NAV-veileder i fire måneder, og de har nylig fått ny NAV-veileder. I den forbindelse er det flere prosesser og dialoger om rollefordeling og samarbeid med lokalt NAV-kontor. Leder av NAV Halden har deltatt i møter med servicekontoret. Det er blant annet diskutert at selv om NAV-veileder fortsatt skal prioritere bistand knyttet til arbeid og aktivitet, vil det være rom for en mer fleksibel tilnærming etter behov i fengslet. Det er som nevnt innledningsvis lagt opp til en tettere forankring av NAV-veileder i fengslet i det lokale NAV-kontoret. Mye av dette dreier seg om å sikre at NAV-veileder får tilgang til kompetanse, opplæringer og føringer i NAV. Det er også en dialog mellom lokalt NAV-kontor og fengsel om bidrag for å sikre at sosialkonsulenter og tilbakeføringskoordinatorer som driver mye oppfølging etter lov om sosiale tjenester i NAV, også kan få tilgang til opplæring i NAV og faglig oppdatering.

NAV Halden har nå ansvar for NAV-veileder i både Halden fengsel og Eidsberg fengsel. NAV-representasjon i fengslet framstår som godt forankret i både fylke og lo-

kalt NAV-kontor. Fra NAVs side er betydningen av å forankre stillingene i lokalt NAV-kontor framhevet, men også at dette krever en avklaring av finansiering framover. Dette dreier seg ikke minst om at NAV i fengsel vil måtte ivareta et «nasjonalt ansvar» for innsette fra hele landet.

Å være uten NAV-veileder i fengslet har hatt mindre dramatiske konsekvenser i Halden fengsel enn i Hof fengsel. Det presenteres av flere som at det har gått greit. I Halden sitter mange på lange dommer, og det er mulig å legge noen prosesser på is i en periode uten at det får store konsekvenser. Servicetorget har også fire stillinger utenom NAV og kan ivareta mange oppgaver. Likevel har det vært flere frustrasjoner, flere oppgaver som tok veldig lang tid, og innsatte som ikke fikk avklart saker. Tilgangen til NAV-tjenester ble dårligere. Det er eksempler på hvordan manglende NAV-kompetanse i fengslet har hindret prosesser mot løslatelse til arbeid og aktivitet. Det er som vist slik at når innsatte skal ut til overgangsbolig, må de ha arbeid eller aktivitet. Når vi er på casebesøk, har fengslet en krevende situasjon med tre stykker som har planlagt dato for overføring til overgangsbolig, men arbeid med overføring har vært på vent fordi de ikke har hatt NAV-veileder i fengslet. NAV-veileder kan gjøre arbeidsevne vurdering og kan jobbe for få plass et tilbud om arbeid eller aktivitet, som de øvrige ansatte på servicetorget har mindre mulighet til å følge opp. Et annet eksempel er en innsatt som det var planlagt at skulle få § 12-soning (soning i institusjon). Det var avtalt plass på et tiltak i tolv måneder. For å kunne få plassen var det nødvendig med arbeidsevne vurdering og innsøking. I dialogen mellom servicetorget og NAV lokalt var det ikke mulig å få dem til å prioritere saken, fra fengslet ble det vurdert at saken ble trenert. I en ordinær situasjon med NAV-veileder i fengslet ville denne gjort arbeidsevnevurderingen og innsøkingen. Nå stod fengslet i en situasjon hvor det var umulig å få det lokale kontoret til å prioritere dette, og det ble antatt å ta flere måneder før en arbeidsevnevurdering kunne gjennomføres. Resultatet var at den innsatte mistet plassen; de kunne ikke vente flere måneder på at tilbudet skulle tas i bruk. Den innsatte ble sittende på soning i og med at tilbudet ikke ble realisert.

Erfaringen i fengslet er at for mange lokalkontor og saksbehandlere er samarbeid med kriminalomsorgen noe nytt, de har ikke kunnskap om dette. Noen bruker følgelig mye tid på å sette seg inn i situasjonen. Erfaringen er at mange muligheter for innsatte kan forsvinne før lokalt NAV-kontor får agert.

Oppsummering

Denne gjennomgangen illustrerer at hvordan tilbakeføringsarbeid kan organiseres i fengslene, er avhengig av den lokale konteksten. Hvilken type fengsel det er snakk om, soningslengde, antall løslatelser, tilgjengelige tilbud og tjenester i fengslet, sosialfaglige ressurser, alt dette har betydning. NAV sitt arbeid i fengslet vil måtte forholde seg til disse faktorene. I denne gjennomgangen ser vi at det er løst på veldig ulike måter i Halden fengsel og i Hof. Det er klart at det er betydelig større grunnlag for tydelig eller stringent ansvars- og oppgavefordeling i store fengsler med mange ansatte i tilbakefø-

ringsarbeidet enn i mindre fengsler. Her er det også mulig å jobbe mer langsiktig med innsatte enn i fengsler med mange innsatte på korte dommer. Arbeidspresset på service-torget i Hof fengsel er svært høyt, og manglende NAV-veileder i fengsel får store konsekvenser for flere andre deler av fengslet. Det samlede tilbakeføringsarbeidet oppleves som mindre ressurseffektivt, og belastningen på andre yrkesgrupper i fengslet har økt. Også i Halden har mangel på NAV-veileder i en periode hatt betydning for tilbudet til innsatte, men ikke i samme grad som i Hof fengsel. Det er i begge fengsler vist at det i stor grad er den arbeidsrettede bistanden som blir mangelfull når NAV ikke er til stede i fengslet.

I Hof fengsel var NAV-veileder involvert i et bredt spekter av oppgaver, og selv om hovedvekten var arbeidsrettede oppgaver og de statlige arbeids- og velferdstjenestene, har NAV-veileder også vært nødt til å ta flere oppgaver som sorterer under det kommunale ansvaret i NAV. Dette vurderes som ressursmessig mest effektivt og hensiktsmessig i en situasjon med stort arbeidspresst knyttet til svært mange løslatelser. I Halden er det mye større rom for langsiktig jobbing med innsatte og en mye tydeligere arbeids- og oppgavefordeling mellom NAV-veileder, sosialkonsulentene og tilbakeføringskoordinatorene. NAV-veileder har i hovedsak prioritert oppfølging knyttet til arbeid og aktivitet. Dette viser betydningen av lokal operasjonalisering av sentrale føringer. Samtidig må det sies at i begge fengslene er lokal ansvars- og oppgavefordeling i stor grad i samsvar med sentrale føringer i avtaler og retningslinjer.

I begge fengslene er det rutiner for kartlegging av behov hos innsatte, og ved kartlegging av behov for NAV-tjenester blir dette formidlet til NAV-veileder. Praksis i begge fengslene så lenge det var NAV-veileder til stede, var at alle med behov for eller ønske om NAV-tjenester fikk en mottakssamtale hos NAV i fengslet.

I begge fengslene er det lagt til rette for inkludering av NAV-veileder på relevante arenaer og møter. I begge fengslene er det stor vektlegging av behovet for å ha NAV fast til stede. Dette ses som en forutsetning for å kunne integrere NAV-veileder i fengslets tilbakeføringsarbeid.

I begge fengslene har NAV-veileder bidratt med kompetanse på ulike arenaer i fengslet. NAV til stede i fengslet bidrar til mer kjennskap til NAVs tjenester og ytelser, men også til mer kompetanse om arbeidsmarkedet og sysselsettingssituasjonen utenfor fengslet.

I begge fengslene har det vært tett samarbeid mellom NAV-veileder og arbeidsdrift, men NAV-veileder i Halden fengsel har også vært involvert på systemnivå i utvikling av arbeidsdriften.

I begge fengslene, men særlig i Hof fengsel, er det illustrert hvordan NAV i fengslet bidrar til et mer ressurseffektivt tilbakeføringsarbeid. I begge fengslene er det vist hvordan NAV i fengslet gjør en omfattende innsats som avlaster lokale NAV-kontor.

Gjennomgangen viser betydningen av lokal forankring og operasjonalisering av avtaler og retningslinjer. Konteksten har stor betydning for hva som er mulig å gjøre. Sentrale retningslinjer er kjent i fengslene, men de fleste mener at dette har relativt liten betydning i hverdagen, det er lokale avtaler og oppgavefordeling som er viktig.

De to casene viser også behovet for en vurdering av hvordan NAV-tjenester i fengsler skal finansieres. NAV-veiledere følger opp innsatte på tvers av kommune og fylkes-

grenser. I Hof fengsel er det ikke NAV-veileder til stede i fengslet. NAV Vestfold har ikke planer om å bidra til ny fast representasjon av veileder i fengslet nå. NAV Hof er et svært lite NAV-kontor uten mulighet til å ha en egen NAV-ressurs i fengslet. Også knyttet til NAV i Halden fengsel stilles det spørsmål til hvordan videre finansiering av det som egentlig er en «nasjonal» funksjon i Halden fengsel, skal være. Situasjonen illustrerer behovet for å vurdere systemer for å regulere tilstedeværelse av NAV i fengsler etter både gitte kriterier og avklare finansieringen.

6 Samarbeid, roller og ansvar

I dette kapitlet går vi nærmere inn på samarbeid, roller og ansvarsfordeling slik dette framkommer i spørreundersøkelsen til alle fengsler og NAV-veiledere. På denne måten får vi et bredere bilde enn situasjonen kun i de utvalgte casefengslene.

Tilrettelegging for tilgang til NAV-tjenester

Spørreundersøkelsen hadde flere spørsmål som dreide seg om samarbeidet mellom kriminalomsorgen og NAV i fengslet. Undersøkelsen viste at de aller fleste respondentene, både de fra kriminalomsorgen og NAV-veiledere, mener at det i stor eller ganske stor grad er etablert systemer for kartlegging av behov for NAV-tjenester hos innsatte. Og det er utviklet systemer for å følge opp kartlagte behov. Casestudiene i både Hof og Halden fengsel viste at fengslet varslet NAV om innsatte som hadde kartlagt behov for NAV-tjenester, og at NAV da kalte dem inn til samtale. De fleste NAV-veilederne og respondentene fra kriminalomsorgen (39 av 47) oppgir også at fengslet i stor eller ganske stor grad har inkludert NAV-veileder i interne tverrfaglige koordineringsmøter og relevante samarbeidsfora. Et viktig forhold som er tatt opp av flere i samlinger og i casestudiene, er at samarbeid forutsetter samtykke til å dele informasjon. Spørreundersøkelsen viser i likhet med casestudiene at det i kriminalomsorgen er utviklet systemer for å gi samtykke til å dele informasjon med NAV. 21 av de 24 fengslene som er representert i spørreundersøkelsen, oppgir at de har systemer for å innhente skriftlig samtykke fra innsatte til å dele relevant informasjon med blant annet NAV. De tre øvrige oppgir at de ikke har systemer for dette. Av NAV-veilederne er det 15 som sier de har etablert systemer for å innhente skriftlig samtykke fra innsatte til å dele relevant informasjon med kriminalomsorgen og andre aktører i fengslet. Fem NAV-veiledere har ikke systemer for å innhente skriftlig samtykke, og fire NAV-veiledere vet ikke. I likhet med inntrykket fra casestudiene og samlingene ser det ut til at det er behov for å utvikle systemer for innhenting av samtykke i NAV, slik at NAV-veileder kan dele informasjon med kriminalomsorgen og andre importtjenester i fengslet.

NAV's prioritering av oppgaver

I undersøkelsen har vi også spurt om hva respondentene erfarer at NAV-veileder prioriterer av oppgaver i fengslet. Det er stort samsvar mellom hvordan respondentene fra kriminalomsorgen og NAV-veilederne har svart på dette:

To tredeler oppgir at NAV-veileder prioriterer statlige tjenester i NAV, som arbeidsrettede tiltak, ytelser og pensjon.

Noen få respondenter (4 av 47) mener at NAV-veileder prioriterer tjenester under det kommunale ansvaret for sosiale tjenester i NAV, som stønad til livsopphold, gjeldsrådgivning, kvalifiseringstiltak og medvirkning til å skaffe bolig.

Litt mindre enn en firedel (11 av 47) mener at NAV-veileder ikke har noen tydelig prioritering mellom de ulike tjenestene NAV tilbyr.

Dette viser at prioriteringene i fengslene i stor grad er i samsvar med retningslinjene for NAV-veileder i fengsel og kriminalomsorgens retningslinjer for samarbeid med NAV. Spørreundersøkelsen viser også at en stor andel av respondentene mener at disse retningslinjene bidrar til tydelig ansvarsdeling.

Tabell 6.1 Bidrar retningslinjene for kriminalomsorgens samarbeid med NAV til tydelig ansvarsdeling?

	I stor grad	I ganske stor grad	I ganske liten grad	I liten grad	Ikke svart	Totalt
Kriminalomsorgen	4	15	4	0	1	24
NAV-veileder	1	16	2	1	4	24
Totalt	5	31	6	1	5	48

Tabell 6.2 Bidrar retningslinjene for ansvar og oppgaver for NAV-veileder i fengsel til tydelig ansvarfordeling?

	I stor grad	I ganske stor grad	I ganske liten grad	I liten grad	Ikke svart	Totalt
Kriminalomsorgen	7	10	4	0	3	24
NAV-veileder	2	16	3	1	2	24
Totalt	8	26	7	1	5	48

De aller fleste respondentene opplever at retningslinjene bidrar til tydeliggjøring av ansvarsfordeling i ganske stor eller stor grad. At så mange oppgir at de bidrar til tydeliggjøring i *ganske stor grad* og ikke i stor grad, kan være et uttrykk for at de sentrale retningslinjene må tilpasses lokale forhold og operasjonaliseres lokalt.

Ansvarsfordeling i fengslet

I spørreundersøkelsen er det også spurt om en rekke oppgaver i fengslet og hvem man mener *bør* ha ansvar for disse. Det var mulig å svare at en oppgave var et hovedansvar for NAV eller et hovedansvar for kriminalomsorgen, eller at det ikke er mulig å definere at en aktør har hovedansvar. Også her er det på mange områder stort samsvar mellom hva NAV-veiledere og representanter for fengslene svarer. Ut fra svarene kan vi gjøre følgende oppsummering:

- Å tilrettelegge for overgang til arbeid og aktivitet etter soning mener de fleste er et hovedansvar for NAV.

- Arbeidsrettede tiltak er et hovedansvar for NAV.
- Råd og veiledning om Arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester og ytelser er NAVs hovedansvar.
- Å bistå med søknad om / avklaring av ytelser (pensjon, uføretrygd, arbeidsavklaring m.m.) er ifølge de aller fleste NAVs hovedansvar.
- Bistand vedrørende barnebidrag er det flest som mener er et hovedansvar for NAV, men det er også flere som mener at det er et ansvar for kriminalomsorgen.
- Økonomisk sosialhjelp er det nærmest like mange som mener er et hovedansvar for NAV som det er et hovedansvar for kriminalomsorgen.
- Samarbeid med arbeidsdriften om avklaring og arbeidsutprøving er det ikke noe tydelig opplevelse av hvem som har hovedansvar for. Her svarer om lag like mange at det er NAVs hovedansvar, at det er kriminalomsorgens, og at det ikke er mulig å definere.
- Gjeldsrådgivning er det også like mange som mener er NAVs hovedansvar som kriminalomsorgens hovedansvar. Noen færre mener dette ikke er mulig å definere.
- Bistand med innsattes boligsituasjon og framtidig bolig vurderes i hovedsak som kriminalomsorgens ansvar, mens en del mener dette ikke er mulig å definere.

At det er så stort samsvar mellom hva NAV-veilederne og fengselsrespondentene har svart, kan være et uttrykk for at det er gjort tydelige avklaringer lokalt om hvem som har ansvaret for hva. Behovet for lokale operasjonaliseringer av foreliggende retningslinjer og tydelig oppgavefordeling er også understreket av en rekke deltakere i evalueringsprosjektet. Samtidig viser denne oversikten at det er stor tilslutning til retningslinjenes vektlegging av at NAV i fengsel skal prioritere arbeidsrettet oppfølging og den statlige delen av NAVs tjenester.

NAV's bidrag i fengslet

Undersøkelsen viser at når det gjelder hva man mener er NAVs bidrag i fengslene, er det tre områder hvor svært mange (både NAV- og fengselsrespondenter) mener at NAV i fengsel bidrar i stor eller ganske stor grad:

- å gi nyttig informasjon om innsattes tidligere oppfølging og tjenester fra NAV
- at innsatte i større grad enn tidligere kan gå direkte over i arbeid, utdanning eller andre tiltak etter soning
- å etablere kontakt med NAV-kontor i innsattes hjemkommune

Vi har også spurt om respondentene mener NAV bidrar med arbeidsmarkedskompetanse til utvikling av arbeidsdriften i fengslet. Dette er det kun en tredel av alle respondentene som mener at NAV gjør. Det er også kun en tredel som mener at NAV samarbeider med skolen for å utvikle kurs og tilbud som kvalifiserer innsatte for arbeidsmarkedet

etter soning \. Denne typen bidrag på systemnivå viser både casestudiene og samlingene med NAV-veiledere at varierer betydelig mellom fengslene.

Selv om det er stor enighet om at NAV i hovedsak prioriterer oppfølging som skal føre til arbeid og aktivitet, er det mer enn halvparten av respondentene som også opplever at NAV i stor eller ganske stor grad bidrar til samarbeid med lokalt NAV-kontor om sosiale tjenester ved løslatelse. Noe av dette kan selvsagt være at NAV-veileder bidrar med å etablere kontakt gjennom tilgang til NAVs fagsystemer, eller at i noen fengsler er NAV-veileder også sterkt involvert i å ivareta behov for sosiale tjenester i NAV.

Hvordan kan bedre NAV-tjenester i fengslet fremmes?

I spørreundersøkelsen var det også en mulighet for å komme med åpne tilbakemeldinger om hva som skal til for å bedre NAV-tjenester i det fengslet den som svarer jobber i. Her ble det formidlet en rekke innspill. Flere innspill gikk på **ressurser**, behov for å avklare finansiering av NAV-veiledere i fengsel og en større fast stillingsprosent i fengslene. Det ble tatt opp behov for tydelig ledelse i fengslet som tar utgangspunkt i retningslinjene for NAV i fengsel og avklarer rolle og mandat for tilbakeføringskoordinator, sosialkonsulent og NAV-veileder ut fra det. Det foreslås også tydelige samarbeidsavtaler på lokalt nivå.

Mange innspill gikk på **prioritering**, et ønske om en tydeligere avklaring mellom de statlige og kommunale tjenestene i NAV i fengslet om hvem som skal gjøre hva. Noen var tydelige på NAVs ansvar for å prioritere arbeidsrettet bistand og de statlige ytelsene og ikke kommunale tjenester. Noen andre var opptatt av at NAV i fengsel må jobbe med alle NAV-tjenester innsatte har behov for, både de statlige og de kommunale. Noen mente også at NAV bør styrke den sosialfaglige kompetansen i fengslene. Noen innspill gikk på **tydeligere mandat og større handlingsrom** for NAV i fengsel, for eksempel for å søke innsatte inn på tiltak. Et annet forslag var mulighet for arbeidsrettede tiltak i fengslet for ressursvake innsatte og en større mulighet for AMO-kurs i fengslet og samarbeid med skolen, eventuelt midler til kompetansehevende/-givende kurs i fengslet. Med andre ord var det et ønske om å kunne ha **flere arbeidsrettede tiltak** for ulike grupper i fengslet. Det var også et ønske om at NAV må ha et tydeligere ansvar for å kartlegge innsatte med behov for bistand i fengslet.

Noen innspill dreide seg om behov for økt oppmerksomhet om tidlig planlegging av løslatelse og i likhet med flere innspill tydelig arbeidsfordeling mellom fengsel og NAV.

Sist var det flere innspill som dreide seg om **informasjonssystemer**, datatilgang i fengsel, tilgang til fagsystemer i kriminalomsorgen og bedre informasjon om løslatelse.

Oppsummering

Spørreundersøkelsen viser at i de fengslene som har NAV i fengslet, er det utviklet systemer for samarbeid mellom aktørene, det er systemer for kartlegging av NAV-behov og ikke minst for oppfølging av disse. Oversikten over erfaringene med hva NAV prior-

iterer i fengslene, viser at det er stor tilslutning til retningslinjenes vektlegging av at NAV i fengsel skal prioritere arbeidsrettede tiltak og de statlige tjenester i NAV, ytelser og pensjon.

Kanskje mer interessant er det at to år etter at samarbeidsavtalen ble inngått, oppgir en stor andel av både NAV-veiledere og fengselsrespondenter at retningslinjene i ganske stor grad bidrar til tydeligere ansvarsfordeling i fengslene. Vi har sett i casestudien at det gjøres lokale ansvars- og oppgavefordelinger, men undersøkelsen viser relativt stor tilslutning til at noen områder er NAVs ansvar. Å tilrettelegge for arbeid og aktivitet etter soning, arbeidsrettede tiltak, råd og veiledning om Arbeids- og velferdsforvaltningens samlede tjenester og ytelser, bistå med søknad og avklaring om ytelser (pensjon, uføretrygd, arbeidsavklaring osv.) og bistand med barnebidrag anses som i all hovedsak å være et hovedansvar for NAV i fengslet. Når det gjelder for eksempel økonomisk sosialhjelp og gjeldsrådgivning, er det områder hvor det er mer delte meninger om hvem som har hovedansvaret. Boligsosialt arbeid er et område som det er stor tilslutning til at er kriminalomsorgens hovedansvar.

NAVs tre viktigste bidrag i fengslet er ifølge respondentene 1) å gi nyttig informasjon om innsattes tidligere oppfølging og tjenester fra NAV, 2) at innsatte i større grad enn tidligere kan gå direkte over i arbeid, utdanning eller andre tiltak etter soning, og 3) å etablere kontakt med NAV-kontoret i innsattes hjemkommune.

7 Samling to for casefengslene

I november 2016 ble det arrangert en ny samling for alle casefengslene. Samlingen ble arrangert i tilknytning til konferansen «Sammen om god tilbakeføring». Her ble resultatene fra spørreundersøkelsen til alle fengsler og NAV veiledere lagt til grunn for felles dialog om hovedsakelig tre temaer: samarbeid og rollefordeling i fengslene, samarbeid med NAV lokalt og samarbeid med arbeidsdriften. I tillegg ble ressursituasjonen og finansieringen av NAV i fengsel et tema. Dette er for øvrig et tema som opptar mange av aktørene i casefengslene.

Lokal operasjonalisering av avtaler og retningslinjer

Dialogen i fokusgruppen forsterker inntrykket av at det er relativt store lokale forskjeller mellom fengslene i hvordan NAV-veilederne prioriterer og samarbeider med andre aktører i fengslet. Flere er opptatt av at det ikke er behov for sterkere sentrale retningslinjer, men at det må være tydelige avtaler lokalt. At de sentrale retningslinjene er såpass vide, anses som bra av de fleste og et grunnlag for å lage lokale avtaler tilpasset lokale rammebetingelser. Dette kan bidra til tydelige roller i fengslet.

I fokusgruppen gjenspeiles det også at det er noe ulike tilpasninger ute i fengslene knyttet til hvilke oppgaver NAV-veileder prioriterer. Fengslets karakter og ressursituasjonen har betydning for hvordan NAV-veileder prioriterer og bidrar i fengslet. I mange fengsler er det en arbeidsfordeling mellom NAV-veileder og sosialkonsulent hvor NAV har hovedansvaret for arbeidsrettede tiltak og den statlige delen av NAVs tjenester, mens sosialkonsulenten har ansvar for sosiale tjenester og den kommunale delen. Samtidig er det utstrakt samarbeid og ofte trekantsamtaler knyttet til innsattes samlede behov. En deltaker sier det slik:

«Vi er etterspurt i fengslet, særlig det sosialfaglige. I utgangspunktet skal alt handle om arbeid og aktivitet, men da må alt annet være på plass først.»

Ett fengsel er opptatt av at NAV i fengsel har ansvar for å yte alle tjenester, og at det ikke er mulig å skille mellom NAV stat og kommune. Innsatte har rett til NAV-tjenester på lik linje med andre. NAV-veileder i fengsel har følgelig et ansvar for råd og veiledning og hele porteføljen både etter lov om sosiale tjenester i NAV og lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV-loven). Et aspekt som tas opp knyttet til dette, er sosialkonsulenters tilgang til opplæring og kompetanseheving dersom de skal arbeide med tjenester etter lov om sosiale tjenester i NAV.

Samtykke

Samarbeid krever tydelige rutiner for samtykke fra innsatte til å dele informasjon. Dette er ivaretatt i kriminalomsorgen, men noe ulikt praktisert i NAV. Det kan være behov for å utarbeide mer tydelige retningslinjer og systemer for dette i NAV.

Kontaktbetjentene som inngang til NAV-tjenester

Flere er opptatt av at kontaktbetjentene har ansvar for å bidra til at innsatte får de NAV-tjenestene de har behov for, men at dette ikke alltid fungerer slik det burde. Noen av utfordringene som tas opp, er at det er høyt arbeidspress, at kontaktbetjenter jobber skift, noe som gjør at de ikke får fulgt opp slik de burde – for eksempel knyttet til NAV-tjenester. Noen påpeker at fordelene med at kontaktbetjenter jobber skift, er at de også jobber i helgen – og da har bedre tid til å snakke med innsatte. Samtidig er flere opptatt av at dette også er personavhengig. Noen kontaktbetjenter har mer kunnskap og interesse for oppfølging knyttet til tilbakeføring enn andre. For NAV-veileder kan det være konstruktivt med samarbeid med kontaktbetjentene.

NAV-veileder som bidrag til bedre kvalitet i tilbakeføringsarbeidet.

Dialogen i fokusgruppene viser at i noen fengsler har sosialkonsulentene hatt stort arbeidspress tidligere. At NAVs veilederressurs har blitt styrket, har gjort at sosialkonsulentene er kommet à jour i sitt arbeid, og det er ikke lenger lange ventetider for å få kontakt med NAV eller snakke med sosialkonsulent.

Et gjennomgående tema blant deltakerne er hvordan man kan bruke fengselsoppholdet som en mulighet for endring. Mange mener flere innsatte burde kunne starte med arbeidsavklaring i fengslet, og når de løslates, bør de kunne gå videre i prosessen mot arbeid eller annen aktivitet. Poenget deres er at det må legges til rette for endring i fengslet, hvor innsatte er tilgjengelige.

Det ble mye dialog i fokusgruppene om NAV i fengsel og mulighetene for bedre samarbeid med arbeidsdriften. Mange er opptatt av å bruke arbeidsdriften mer – for eksempel i avklaring av arbeidsevne. Det er mye kompetanse i arbeidsdriften som kan brukes i avklaring av brukerne for videre arbeidsrettede prosesser etter soning. I hvilken grad NAV-veileder er i kontakt og samarbeid med arbeidsdriften, varierer mellom fengslene. Dette vil nok også ha noe sammenheng med ressursituasjonen i fengslet. Dersom NAV-veileder er fullt opptatt i samtaler og enkeltsaker, vil det være mindre mulighet for å bidra til utvikling på systemnivå lokalt. I noen fengsler er det etablert godt samarbeid med arbeidsdriften, og ett sted er det et arbeid for å etablere systemer og rammer for mer systematisk involvering av arbeidsdriften i avklaring av innsatte. Det er flere eksempler på at NAV i fengsel gjør en komprimert arbeidsevnevurdering, og ett fengsel har laget et skjema for arbeidsdriften som de kan bruke som bidrag til slike prosesser. Det er noe ulik oppfatning av mulighetsrommet for samarbeid med arbeidsdriften. Dette viser potensialet i å spre informasjon om god praksis mellom fengslene.

Kontakt med NAV lokalt

Kontakt med NAV lokalt og svært ulike praksiser i kommunene kan være en utfordring for å sikre innsattes rett til tjenester. Flere mener det er behov for sterkere føringer fra sentralt hold om oppfølging av innsatte fra lokalkontorene. I og med at det ikke er vedtaksmyndighet i fengsel, så er NAV i fengsel helt avhengig av et samarbeid med NAV lokalt. Samtidig finnes det mye erfaring om hvordan man kan legge til rette for et godt samarbeid med NAV lokalt. Godt forberedte saker fra NAV-veileder i fengsel oppleves å ha stor betydning for hvorvidt de lokale NAV-kontorene følger opp. At NAV-veileder i fengsel gjør et grundig arbeid og forbereder saken, letter arbeidet for lokalkontorene. Flere understreker at det er større sannsynlighet for å bli møtt med «velvilje» om NAV lokalt får framlagt en ordentlig utredning og opplegg for brukeren. Tilstrekkelig med ressurser i fengslet er lik mer på plass når innsatte løslates. Det sparer mye ressurser for NAV lokalt.

Fengselsoppholdet som mulighetsrom

Flere av deltakerne på samlingen både fra NAV og kriminalomsorg tar opp at det er behov for informasjon i NAV-systemet om innsattes situasjon og NAV i fengsel. NAV lokalt bør få økt kompetanse om hvordan de kan bestille oppdrag av kriminalomsorgen, for eksempel for å gjennomføre kartlegginger eller prøve ut arbeidsevne. Poenget deres er at det er et stort mulighetsrom mens innsatte er i fengsel, for eksempel for avklaring som grunnlag for å starte prosesser. Dette er en arena hvor man kan møte innsatte som kanskje er mer motiverte og i bedre form enn utenfor fengslet.

En dimensjon knyttet til manglende mobilisering av NAV lokalt er at de kanskje ser fengselsoppholdet som en «pause» fra en slitsom, ofte rusa, bruker. Lokalkontorene har stort arbeidspress, og møter med en del av brukerne i fengsel representerer møter med personer med sammensatte utfordringer hvorav noen har krevende oppførsel. Flere erfarer at for noen innsatte har møtene med NAV tidligere vært preget av høyt konfliktnivå, at NAV-veilederne har vært redde bruker, og det har vært dårlig samarbeid. Det finnes flere eksempler på at både innsatt og ansatt har fått helt nye inntrykk av hverandre når de møtes i fengsel, hvor den innsatte ofte ikke er rusa, men er i bedre form enn utenfor. For mange kan soningsperioden være et mulighetsrom.

Systemer for å sikre NAV som importtjeneste i fengslet

Flere er opptatt av at det ikke finnes noe system for beregning av og sikring av NAV-ressurs i fengsel. Det betyr at det er noe tilfeldig hvor stor (eller helst liten) NAV-ressurs som er i det enkelte fengsel. Dette vises også i spørreundersøkelsen som gikk ut til alle fengslene. Flere vektlegger at det heller ikke finnes noen lovhjemmel om at det skal være NAV-ressurser til stede i fengslet – eller noen veiledning av hvorvidt det skal være NAV-bemanning, eller hvor høy NAV-bemanning det bør være, i fengslet. Den eneste forankringen av at NAV skal være til stede i fengslet, ligger i samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten. Dette forklarer kanskje noe av bak-

grunnen for at vi har et sprik fra Trondheim fengsel som har 200 prosent NAV-ressurs i fengslet, Halden som har 100 prosent, til Ilseng som har 5 prosent.

Det ble mye diskusjon og refleksjon i fokusgruppen knyttet til mulige beregningsmodeller for NAV-ressurs i fengsel samt behovet for å løsrive ansvaret for å sikre NAV-ressurs fra NAV-kontoret i vertskommunen.

Oppsummering

Refleksjonene og tilbakemeldingene på samarbeidskonferansen utfyller bildet fra spørreundersøkelsen og casestudien. Følgende punkter oppsummerer tilbakemeldingene:

- De fleste mener det ikke er behov for ytterligere tydeliggjøring av sentrale retningslinjer, men at det er viktigere med tydelige lokale avtaler om arbeidsfordeling. At de sentrale retningslinjene er relativt vide, gir rom for tilpasning til lokale forhold i fengslet, og det vurderes å være av stor betydning.
- Selv om det er lokale variasjoner mellom fengslene i hvordan NAV jobber, og hva de prioriterer, framstår arbeidsrettet bistand, bidrag for overgang til arbeid og aktivitet og en avklart inntektssikring etter soning som hovedområder for NAV-veilederne. Noen NAV-veiledere i fengsel har oppfølging på hele NAVs ansvarsområde, både statlige og kommunale tjenester. NAV ivaretar innsattes samlede rettigheter til NAV-tjenester.
- Deltakerne tar opp behov for å sikre sosialkonsulenters tilgang til opplæring og faglig kompetanseheving dersom de skal ivareta den sosialfaglige oppfølgingen av innsatte etter lov om sosiale tjenester i NAV.
- Det er stor variasjon i hvor aktiv rolle kontaktbetjentene har i tilbakeføringsarbeidet og i innsattes tilgang til NAV-tjenester. I noen fengsler er kontaktbetjenten en viktig aktør i dette, men i andre fengsler er det ikke slik. Høyt arbeidspress er en faktor som kan bidra til at kontaktbetjenter har lite rom for å ivareta dette ansvaret.
- NAV-veileder til stede i fengslet har betydning for kvalitet i tilbakeføringsarbeidet i fengslet og bidrar til et samlet mer ressurseffektivt tilbakeføringsarbeid. NAV i fengslet kan bidra med noen tjenester som fengslet ellers ikke kan utføre. Det er flere eksempler på hvordan NAV i fengsel gjør arbeidsevnevurderinger, og bidrar aktivt til kartlegging og avklaring av ulike NAV-tjenester før løslatelse og i samarbeid med NAV lokalt. NAV i fengsel bidrar også til noe enklere kontakt med NAV lokalt, blant annet gjennom tilgang til NAVs fagsystemer.
- Det etterlyses økt vektlegging av å heve kompetansen i NAV-systemet om innsattes situasjon, begrensningene soning i fengsel medfører for innsattes mulighet til kontakt med NAV, samt hvilket mulighetsrom soningsperioden kan være for å avklare innsattes situasjon og starte en prosess mot arbeid og aktivitet etter soning.

- Det er stor oppmerksomhet om behovet for å etablere systemer som sikrer tilgang til NAV-tjenester i fengslet på lik linje med importtjenestene helse og skole. Dette dreier seg både om beregningsmodeller for hvor stor tilstedeværelse NAV bør ha i fengslet, og om finansieringsmodeller. Flere er opptatt av NAV i fengsel som en tjeneste som skal ivareta innsatte fra flere kommuner og fylker enn den kommunen og det fylke hvor fengslet ligger, og at det må være systemer for finansiering som ivaretar dette.

8 Oppsummering og avsluttende diskusjon

Gjennom denne rapporten har vi vist at NAV etter hvert er til stede i mange fengsler rundt om i landet, men med svært varierende stillingsressurs inne i fengslet.

I de åtte casefengslene i denne studien ble NAVs samlede tilstedeværelse i fengslene først styrket i 2015 for så å bli tilsvarende redusert ved utgangen av 2016. Fra å ha totalt syv årsverk med NAV veiledere i de åtte casefengslene i desember 2015 er det i oktober 2017 kun fem årsverk. Det har med andre ord ikke vært en styrking av NAVs tilstedeværelse i disse fengslene i evalueringsperioden. Situasjonen i de åtte fengslene viser også en stor variasjon, mellom et fengsel med to NAV-veiledere i full stilling i fengslet til fengsler med tilstedeværelse noen dager i uka og per nå tre fengsler hvor NAV ikke har veileder med faste arbeidstider i fengslet overhodet. Dette gjenspeiler situasjonen på landsbasis. Av 32 fengsler som var representert i spørreundersøkelsen høsten 2016, var det åtte fengsler som ikke hadde en ordning hvor NAV hadde faste arbeidstider i fengslet. Kriminalomsorgens oversikt for situasjonen i fengslene ved utgangen av 2016 viser at 10 fengsler da ikke hadde NAV veileder i fengslet (Kriminalomsorgsdirektoratet 2017). Vår undersøkelse viser at i de fengslene hvor NAV hadde veileder med fast arbeidstid i fengslet, varierte det mellom at NAV var daglig eller flere ganger i uka i fengslet, til at NAV var til stede mindre enn én gang i uka.

Studien viser at samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten er kjent i fengslene, hos NAV fylke og blant NAV-veiledere. Det kan stilles spørsmål om hvorvidt denne avtalen og innsattes rett til NAV-tjenester er like kjent i øvrige deler av NAV-systemet og mer spesifikt hos de lokale NAV-kontorene.

Regulering av NAVs tilstedeværelse i fengsel

Undersøkelsen viser at NAVs tilstedeværelse i fengslene i stor grad er overlatt til lokale vurderinger og rammebetingelser. Det er ikke mulig å se noen systematikk eller tydelige kriterier for tilgang til NAV-ressurser i fengslene. Det bør vurderes om det er behov for en regulering eller forpliktelse til å sikre NAVs tilstedeværelse i fengslene etter gitte kriterier, som for eksempel antall løslatelser, antall innsatte, og eventuelt andre mulige indikatorer for innsattes antatte behov for bistand fra NAV. En del av dette er også å vurdere modeller for finansiering av NAV-tjenester i fengsel. Det har også tidligere vært pekt på et behov for å avklare finansieringen av NAV i fengsel (Schafft mfl. 2013). Det er stor oppmerksomhet blant mange involverte i følgeevalueringen om at det er behov for å etablere systemer som sikrer tilgang til NAV-tjenester i fengslet på lik linje med importtjenestene helse og skole. For både fengselshelsetjenesten og utdanning / opplæring i fengsel er det egne tilskuddsordninger som fastsettes årlig over statsbudsjettet. NAV i fengsel er en tjeneste som skal ivareta innsatte fra flere kommuner og fylker, og

det må følgelig være systemer for finansiering som ivaretar at dette langt på vei er en nasjonal tjeneste.

NAV i fengsel styrker den arbeidsrettede oppfølgingen

Følgeevalueringen viser at NAV har etablert en viktig rolle i fengslene der de er til stede. NAVs viktigste bidrag er kompetanse og bistand knyttet til arbeidsrettede tiltak, tilrettelegging for overgang til arbeid og aktivitet etter soning. Det er en generell oppfatning at NAV til stede i fengslene bidrar til at flere løslates til tilbud om tiltak, arbeid eller aktivitet etter soning – at det blir startet en prosess mot arbeid og aktivitet etter soning. NAV i fengslet styrker tilbakeføringsarbeidets forutsetninger for arbeidsrettet oppfølging. Vi har vist at de aller fleste opplever at det NAV prioriterer i fengslet, er de statlige tjenestene i NAV, som arbeidsrettede tiltak og ytelser. De fleste mener at arbeidsrettede tiltak, å tilrettelegge for overgang til arbeid og aktivitet etter soning er et hovedansvar for NAV i fengsel. Når det gjelder for eksempel gjeldsrådgivning, økonomisk sosialhjelp og bistand vedrørende barnebidrag, er det mer lokale variasjoner. De sosialfaglig ansatte i kriminalomsorgen har i mange fengsler det primære ansvaret for sosialfaglig oppfølging av innsatte, også etter lov om sosiale tjenester i NAV. Boligsosialt arbeid ser etter hvert ut til å ha befestet seg som et hovedansvar for kriminalomsorgen. Situasjonen i de fengslene som ikke lenger har NAV-veileder med faste arbeidstider i fengslet, vurderes å være at den sosialfaglige oppfølgingen av innsatte langt på vei er håndtert av sosialkonsulenter og tilbakeføringskoordinatoren. Det er den arbeidsrettede innsatsen og kompetansen innen den statlige delen av NAV som forsvinner når det ikke er NAV-tjenester tilgjengelig i fengslet. Sosialkonsulentene vil ofte ha liten kapasitet, kompetanse og mulighet til å ivareta også denne delen av tjenestene.

Lokal tilpasning av avtaler og retningslinjer

De aller fleste respondentene mener at retningslinjene for NAV-veileder i fengsel og Kriminalomsorgens retningslinjer for samarbeid med NAV i ganske stor grad bidrar til tydelig ansvarsfordeling, men at det er nødvendig å gjøre lokale operasjonaliseringer og avtaler om arbeids- og oppgavefordeling tilpasset situasjonen i det enkelte fengsel. Retningslinjene for NAV i fengsel og kriminalomsorgens samarbeid med NAV i fengsel er kjent blant aktørene i fengslet, men det er den lokale operasjonaliseringen som står fram som viktigst. I de casefengslene hvor det har vært casebesøk, har det vært dialog og utarbeiding av lokal ansvarsfordeling. Disse lokale avtalene og operasjonaliseringene har utgangspunkt i lokale forhold i det enkelte fengsel. Dette dreier seg om arbeidskapasitet i det samlede tilbakeføringsarbeidet, forhold som antall løslatelser, andre tilbud og muligheter tilgjengelig i fengslet. Det er mye kunnskap om at ønskede endringer initiert på sentralt nivå (politisk nivå / direktoratsnivå) må forankres på nivået hvor ønskede endringer skal finne sted – både hos lokal ledelse og hos de ansatte (Moland & Lien mfl. 2013; Moland mfl. 2014). Situasjonen i Hof og Halden fengsel illustrerer dette. Mulighetene for å ha en tydelig ansvarsfordeling er vist å være mye mer til stede i Halden fengsel, hvor det er flere aktører involvert i tilbakeføringsarbeidet og hvor de som ikke sitter

i varetekt ofte soner lengre dommer. Dette betyr at det er mulig å ha et lengre perspektiv i tilbakeføringsarbeidet. I Hof fengsel er det et sterkt press på servicetorget på grunn av svært mange løslatelser og kortere soningstid, det er mindre tid til å få ting på plass før løslatelse. Samtidig er det betydelig færre ressurser i det samlede tilbakeføringsarbeidet. I begge disse fengslene ble det utarbeidet lokal ansvars- og oppgavefordeling som var hensiktsmessig for situasjonen i disse fengslene.

Mobilisere NAV lokalt

Gjennom evalueringsperioden kom det flere tilbakemeldinger om det at det er store utfordringer med å få kontakt med NAV lokalt. Å ha NAV-veileder inne i fengslet har stor betydning for muligheten til å etablere kontakt med lokalt NAV-kontor. Dette dreier seg mye om tilgang til NAVs fagsystemer, men også fordelene ved å tilhøre samme etat og kjenne regelverk og prioriteringer i NAV. Muligheten til å bistå NAV lokalt med å starte avklaring av innsatte, bistå med å avklare saker knyttet til ytelser, kartlegging, arbeidsevnevurdering, bistå i etablering av tiltak og kontakt med arbeidsgiver ser ut til å ha stor betydning for lokalt NAV-kontors innstilling til samarbeid. Dette medfører også en avlastning av lokalt NAV-kontor. Erfaringen er at jo mer som er klargjort fra fengslet før det blir tatt kontakt med NAV lokalt, og før løslatelse, jo bedre er det. Utfordringene i kontakten med NAV lokalt kan dreie seg om flere ting. En faktor er selvsagt at det er høyt arbeidspress ved mange lokale NAV-kontor. En annen faktor kan være lite kjennskap til kriminalomsorgen og lite forståelse for rammene innsatte har i fengsel, eller at lokalt NAV-kontor i noen tilfeller har tidligere erfaring med innsatte som brukere, noe som gjør at de velger å avvente videre oppfølging til etter løslatelse. Mange deltakere på samlinger og i casestudiene i dette prosjektet uttrykker frustrasjon over NAV lokalt sin manglende forståelse for hvilket mulighetsrom soningstiden kan være for å starte endringsarbeid sammen med brukeren. NAV i fengslet har i noen tilfeller lyktes med å få NAV lokalt til å møte i fengslet og ha individuelt møte med den innsatte eller delta i ansvarsgrupper. I noen tilfeller medfører det et annet engasjement fra NAV lokalt når de får møte en tidligere bruker under helt andre rammer, en bruker som kanskje er i bedre form og mer motivert enn tidligere.

Et virkemiddel for å bedre samarbeidet med lokale NAV-kontor kan være å regulere at alle lokale NAV-kontor skal ha en kontaktperson for kriminalomsorgen. Denne listen over kontaktpersoner må være tilgjengelig for alle fengsler over hele landet, og de lokale fengselskontaktene må få tilgang til informasjon og oppfølging, slik at de kan bidra til økt kjennskap ved kontoret om innsattes rett til tjenester, hvilke begrensninger straffegjennomføringer medfører for tilgang til NAV-tjenester og hvilke muligheter fengselsoppholdet kan være for kartlegging av behov hos brukerne og for å starte en prosess mot arbeid og aktivitet etter løslatelse. Et annet virkemiddel kunne være å pålegge NAV fylke å ta opp samarbeidet med kriminalomsorgen og innsattes rett til NAV-tjenester i sin dialog med de lokale NAV-kontorene.

Fengslet som potensiell endringsarena

Fengslet som arena er en institusjon for straffegjennomføring. Det betyr frihetsberøvelse og at innsatte lever regulerte liv, de har ikke tilgang til telefon eller internett. Om innsatte skal gjennomføre en telefonsamtale, skjer det etter spesifiserte regler. Det samme gjelder om de skal anvende data og ha tilgang til nett. Det må skje sammen med en ansatt. Mange innsatte har ikke elektronisk id, kodebrikker eller andre forutsetninger for å agere i det selvbetjente digitale samfunnet. NAV som system er i stor grad innrettet på at brukeren nettopp kan agere i det selvbetjente, digitale samfunnet. Kriminalomsorgen bør vurdere å tilrettelegge for avgrenset tilgang til nett for at innsatte selv kan anvende NAVs digitale tjenester via www.nav.no. Dette vil styrke normalitetsprinsippet ved at en kan lære innsatte å bruke NAVs tjenester på lik linje med andre, og bedre deres muligheter for egen kontakt med NAV også etter løslatelse. Mange vil ha behov for å lære å bruke denne typen digitale løsninger, men nettopp å lære å anvende digitale løsninger kan være et bidrag til å styrke innsattes forutsetninger for å mestre det digitale samfunnet som møter den enkelte etter løslatelse.

Samtidig som fengslet legger store begrensninger på den enkeltes frihet, er fengslet en mulighet for et potensielt brudd i en marginaliseringsprosess. En svært stor andel av innsatte har rusmiddelproblemer. I fengslene er de mindre ruset, de har mer ro og er tilgjengelige. Mange har kanskje en lang og vanskelig relasjon til hjelpeapparatet, noen er kanskje brukere som folk i hjelpeapparatet er redde for. Fengslet gir en mulighet for å etablere en relasjon under andre rammer enn i et ellers kanskje kaotisk liv utenfor fengslet. Fengslet kan være et mulighetsrom for en annen vei. I fengslet er det mulig å arbeide for å komme i en posisjon til å bistå den innsatte med å starte en prosess mot for eksempel arbeid, aktivitet, utdanning eller for noen behandling, større rusmestring og en bedre livssituasjon etter løslatelse enn tidligere. Kriminalomsorgen har og tar et betydelig ansvar for sosialfaglig oppfølging av innsatte. Kriminalomsorgen må tilrettelegge for at sosialkonsulenter og tilbakeføringskoordinatorer i fengslene som gir sosialfaglig oppfølging av innsatte får tilgang til faglig oppdatering og opplæring om utvikling i sosiale tjenester i NAV.

Mer ressurseffektivt tilbakeføringsarbeid

Erfaringene fra fengslene er at det største bidraget ved å ha NAV inne i fengslet er arbeidsrettet oppfølging, bistand knyttet til arbeid og aktivitet og ytelsene. Mange oppgir at ved å ha NAV i fengslet blir flere løslatt til arbeid eller tiltak etter endt soning. I Hof fengsel er frustrasjonen stor. I denne følgeevalueringen besøkte vi først fengslet mens de hadde NAV-veileder, og så etter at veilederen ikke var der lenger, altså var situasjonen igjen tilbake til slik den var før de fikk NAV-veileder i fengslet. Frustrasjonen skyldes at fengslet nå har erfart at NAV-veileder inne i fengslet bidrar til et betydelig mer ressurseffektivt tilbakeføringsarbeid inne i fengslet. Å ikke ha direkte tilgang til NAV inne i fengslet medfører at flere andre aktører i fengslet bruker mye tid og ressurser på å bistå innsatte med å få kontakt med NAV.

Evalueringen viser mange eksempler på at NAVs kompetanse kan ha stor betydning på ulike arenaer inne i fengslet. Mange i kriminalomsorgen verdsetter NAVs kompetan-

se innen arbeidsmarked og arbeidsrettet bistand som viktig for det tverrfaglige arbeidet i fengselet, og i noen fengsler er denne kompetansen også hentet inn i prosesser knyttet til utvikling i fengslet, for eksempel i utvikling av arbeidsdriften. Likevel er det denne delen av retningslinjene til samarbeidsavtalen som i minst grad er fulgt opp ute i fengslene. Det er et betydelig rom for kriminalomsorgen til å invitere NAVs kompetanse inn i samarbeidet om utvikling av en mer moderne og arbeidsrettet arbeidsdrift. Samarbeidet mellom arbeidsdrift og NAV kan også styrkes i arbeidet med kartlegging av innsattes arbeidsevne, ressurser og behov for bistand. Her kan kriminalomsorgen og NAV sentralt bidra til utvikling av verktøy til bruk i dette arbeidet.

Gjennom denne evalueringen har vi flere ganger pekt på at fengslene og NAV-veiledere erfarer at NAV til stede i fengslet bidrar til en mer ressurseffektiv straffegjennomføring. Dette dreier seg for eksempel om at ikke en rekke andre ansatte i kriminalomsorgen skal bruke mye tid på å bistå innsatte med å få kontakt med NAV lokalt, ofte i lange telefonkøer og uten at de vet hvem de bør kontakte. I evalueringen *En ny rolle for NAV i fengsel* viser Schafft mfl. (2013:24) at når NAV i fengsel står for kontakten med den innsattes hjemkommune, er det kvalitativt bedre og mer effektivt enn når kontaktbetjenten må stå for dette. I denne evalueringen viser vi at dersom NAV ikke er til stede i fengslet, må de sosialfaglige ansatte i fengslene, men også arbeidsdrift og kontaktbetjenter, ivareta oppfølging av kontakten med NAV. Dette er svært tidkrevende og lite effektivt. Det andre er selvfølgelig mulighetene som glipper: innsatte som ikke får arbeidsevnevurdering i fengslet i tide, og dermed mister muligheten til å bli søkt inn på et tiltak, mulighetene for å starte en prosess som gjør at man har en jobb å gå til, et tiltak, en praksisplass. Denne studien viser at der det er NAV til stede i fengslene, er det utviklet gode systemer for å kartlegge innsattes behov for NAV-tjenester og oppfølging av dette. I disse fengslene får innsatte ved behov en samtale med NAV i fengslet, og det tilrettelegges for oppfølging av de med videre behov for NAV-tjenester. Det sikrer innsattes rett til NAV-tjenester. Denne studien viser også at uten NAV i fengslet mister innsatte tilgangen til tjenester, og det er i særdeleshet tilgangen til arbeidsrettet bistand som glipper.

Ved vurdering av merverdi ved å ha NAV i fengslet er det selvsagt flere som framhever at NAV-tjenestene er mer tilgjengelige for innsatte, det er større mulighet for å kunne følge opp innsatte og ha en mer brukerorientert oppfølging. Noen mener NAV kanskje er mer tilgjengelige i fengslet enn ute, nettopp fordi også den innsatte er mer tilgjengelig for mottak av tjenester. Flere ansatte erfarer at innsatte i utgangspunktet har liten tillit til hjelpeapparatet og NAV. Tilgjengeligheten blir derfor helt avgjørende for å oppnå kontakt og etablere en posisjon for å bistå med nødvendige tjenester. Erfaringen er at når NAV er til stede i fengslet, blir flere løslatt med en mer avklart situasjon enn før, noen til jobb eller annen aktivitet.

En brobygger

Følgeevalueringen tydeliggjør at NAV i fengsel fungerer som en brobygger. Det er flere eksempler på at kjennskap til systemet, kompetanse, nettverk og tilgang til fagsystemene i NAV gir bedre mulighet for å etablere kontakt med NAV utenfor. Felles system, felles

språk og felles kultur gir mulighet for å etablere kontakt og mobilisere lokalt NAV-kontor på en bedre måte enn kriminalomsorgens ansatte har forutsetning for å klare. Et ståsted både innenfor og utenfor fengslet er en nøkkelfaktor for den rollen NAV kan spille for tilbakeføringsarbeidet, som brobygger mellom perioden under soning og livet etter løslatelse og et virkemiddel for bedre kontinuitet i oppfølgingen.

Tilbakeføringsarbeidet er viktig for å hindre tilbakefall etter soning. Samtidig vet vi også at innsatte har store levekårsutfordringer, og at mange innsatte opplever at de ikke får den bistanden de har behov for. Selv om bildet av den innsatte som løslates uten noe tilbud og kun med en plastpose i hånden, etter hvert kanskje er mer en myte enn en realitet, er utfordringene mange. Flere rapporter peker på at mange løslates uten at de har boligtilbud, arbeid, utdanning eller behandlingstilbud å gå til (Falck 2015, Snertingdal & Bakkeli 2013; Lien & Olsen 2008). Siste levekårsstudie blant innsatte (Revolv 2015) viser alarmerende resultater når det gjelder arbeid og utdanning. Over halvparten løslates uten at de har tilbud om jobb eller studier (ibid:68–69). Mulighetsrommet for endring har med andre ord enten ikke blitt benyttet eller ikke ført fram til arbeid og aktivitet. Den samme levekårsstudien viser også at mange innsatte i liten grad mener tilbudene i fengslene ruster dem for livet etter soning, og dette gjelder i særdeleshet de med kortere dommer under ett år. Det er med andre ord rom for å bedre innsatsen. Følgeevalueringen viser at å styrke NAVs tilstedeværelse i fengslene er et bidrag som kan styrke det samlede tilbakeføringsarbeidet mot nettopp større overgang til arbeid og aktivitet.

Referanser

- Arbeids- og velferdsdirektoratet, Tjenesteavdelingen (2014). Tilskudd til NAV-veileder i fengsel over statsbudsjettet kapittel 0621. Post 63 for 2015.
- Dyb, E. & Johannessen, K. (2010). *Regjeringens tilbakeføringsgaranti – en forstudie av iverksettning*. NIBR-rapport 2010:8.
- Falck, S. (2015). *Tilbakeføringsgarantien som smuldrer bort. Mellom kriminalomsorg og kommunale tjenester. Tiltakstro, systematikk eller tilfeldighet?* SIRUS rapport 3/2015.
- Friestad, C. & Hansen, I. L. S. (2004). *Levekår blant innsatte*. Fafo-rapport 2004:429.
- Kriminalomsorgsdirektoratet (2015). *Retningslinjer for kriminalomsorgens ansvar og oppgaver i samarbeidet med NAV-veiledere i fengsel*. KDI Nr. 09/2015.
- Kriminalomsorgsdirektoratet (2017). *Årsrapport 2016 for kriminalomsorgen*.
- Kriminalomsorgen (2015). *Strategi for utvikling av kriminalomsorgens arbeidsdrift 2015-2018*.
- Kriminalomsorgen (2017). *Kriminalomsorgens årsstatistikk 2016*.
- Kriminalomsorgen Vest (2015). *Vendepunktet. Tilbakeføringsarbeid i kriminalomsorgen*.
- Lien, L. & Olsen, T. (2008). *Like sikkert som snø – arbeidskvalifisering som del av soning*. NF-rapport nr. 6/2008.
- Moland, L., Lien, L., Nygård, L. & Hofstad, T. (2013). *Læringsnettverk og innovasjon i kommunene*. Fafo-rapport 2013:52.
- Moland, L. E., Elgvin, O., Hilsen, A. I. & Lien, L. (2014). *Saman om ein betre kommune: Dypdykk i 16 kommuner*. Fafo-rapport 2014:17.
- NAV (2014). *Mål og disponeringsbrev 2015 til fylkene*. 27.03.14. Saksnr. 14/7754.
- NAV & Kriminalomsorgen (2012). *NAV – med blikk på kriminalomsorg*.
- Neumann, C. B. & Pettersen, K.-S. (2013). *Tilbakeføringsgarantien i praksis. Evaluering av prosjektet TAFU – Tilbakeføring gjennom arbeid, fritid og utdanning*. AFI-rapport 2013:11. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Prop. 1 S. 2014-2015. *Proposisjon til Stortinget for budsjettåret 2015*.
- Revdal, M. K. (2015). *Innsattes levekår 2014. Før, under og etter soning*. Rapport 2015/47. Statistisk sentralbyrå.
- NAV (uten år). *Retningslinjer for ansvar og oppgaver for NAV-veileder i fengsel*.

- Kriminalomsorgsdirektoratet & Arbeids- og velferdsdirektoratet (2014). *Samarbeidsavtale mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten*.
- Schafft, A. & Spjelkavik, Ø. (2012). *Evaluering av prosjektet «Samordning av tiltak for tilbakeføring – fra fengsel til kvalifiseringsprogram*. Underveisrapport. AFI-FoU 2012.
- Schafft, A., Frøyland, K. & Spjelkavik, Ø. (2013). *En ny rolle for NAV i fengsel. Evaluering av NAV-prosjektet «Samordning av tiltak for tilbakeføring»*. AFI-rapport 12/2013.
- Skarøhamar, T. & K. Telle (2009). Livet etter soning – hindrer arbeid tilbakefall? Statistisk sentralbyrå. *Samfunnsspeilet*, 2009:4.
- Snertingdal, M. I. & Bakkeli, V. (2013). *Tre sårbare overganger til bolig. En kunnskapsoppsummering*. Fafo-rapport 2013:53.
- St.meld. nr. 27 (2004-2005). *Om opplæringen innenfor kriminalomsorgen. «Enda en vår»*.
- St.meld. nr. 37 (2007-2008). *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* (kriminalomsorgsmelding).
- Sverdrup, S. (2002). *Evaluering: faser, design og gjennomføring*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Sverdrup, S. (2013). *Evaluering av tilbakeføringskoordinatorer: analyse av implementeringsprosessen*. Rapport 2013/8. Diakonhjemmet høyskole.

NAV i fengsel

Innsatte i fengsler har rett til tjenester på lik linje med andre borgere i landet, men det å sitte i varetekt eller sone i fengsel medfører at innsatte har andre forutsetninger for tilgang til tjenester enn befolkningen for øvrig. I denne rapporten ser vi nærmere på i hvilken grad og på hvilken måte innsattes rett til NAV-tjenester ivaretas. Evalueringen har utgangspunkt i samarbeidsavtalen som ble inngått mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten i oktober 2014. Denne avtalen hadde som hensikt nettopp å styrke samarbeidet og øke tilgangen til NAV-tjenester for innsatte. For å følge opp avtalen er det utarbeidet retningslinjer for NAV-veileder i fengsel, og kriminalomsorgen har utarbeidet retningslinjer for samarbeid med NAV i fengslene. Vi har sett nærmere på hvordan disse sentrale føringene følges lokalt, og hvilken betydning de eventuelt har for samarbeid og ansvars- og oppgavefordeling mellom ulike aktører involvert i tilbakeføringsarbeidet i fengsel.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2017:37
ISBN 978-82-324-0412-4
ISSN 2387-6859
Bestillingsnr. 20645