

# Tilbakeføring gjennom samarbeid

En evaluering av samarbeidet mellom  
Kriminalomsorgen region sør og NAV Buskerud  
om tilbakeføring til samfunnet etter soning

Av  
Rikke Kjølén



Masteroppgave i retts sosiologi  
Det juridiske fakultet  
Institutt for kriminologi og retts sosiologi

UNIVERSITETET I OSLO

08.05.12



# Tilbakeføring gjennom samarbeid

En evaluering av samarbeidet mellom Kriminalomsorgen region sør og NAV Buskerud om tilbakeføring til samfunnet etter soning

© Rikke Kjølén

2012

Tilbakeføring gjennom samarbeid

Rikke Kjølén

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

# Sammendrag

Tittel: Tilbakeføring gjennom samarbeid

Masteravhandling av Rikke Kjølen

Veileder: Leif Petter Olaussen

Institutt for kriminologi og rettssosiologi vår 2012

Min avhandling tar primært for seg samarbeidet mellom kriminalomsorgen region sør og NAV Buskerud med forankring i den sentrale samarbeidsavtalen signert i 2006. Min problemstilling er todelt og tar på den ene siden for seg implementeringen av den sentrale og regionale samarbeidsavtalen og hvorvidt kunnskapen om disse er godt forankret i førstelinjen hos de to etatene. På den annen side undersøker jeg om disse avtalene oppleves som relevante i førstelinjen, eller om det er andre elementer som fremstår som mer relevant for det praktiske tilbakeføringsarbeidet. Mer generelt kommer jeg også inn på noen av hovedutfordringene ved tilbakeføring i regionen, og det er min intensjon å anspore til noen nye tilnæringsmåter til reintegreringsfeltet mot slutten av avhandlingen.

Totalt har jeg intervjuet ni respondenter<sup>1</sup> fra kriminalomsorgen og NAV, fordelt på førstelinje og regionalt/fylkesnivå, og en respondent fra Kirkens Bymisjons tiltak FRI. Avhandlingen baserer seg på kvalitative dybdeintervjuer satt i sammenheng med relevant teori fra desistance-feltet, samt trekk fra DBO-teori. Jeg har videre forsøkt å sette mine funn fra feltet i sammenheng med funn fra liknende studier for å se om det er mulig å finne noen generelle tendenser når det kommer til utfordringer ved tverretatlig/tverrsektorielt samarbeid på tilbakeføringsfeltet.

Analysen av datamaterialet viser at samarbeidet i praksis fungerer. Kunnskapen om inngåtte avtaler er derimot varierende, og i førstelinje fremstår ikke dette som særlig relevant i det daglige tilbakeføringsarbeidet. Jeg finner også tendenser til en skjevhet i kunnskapsnivå på tvers av etatene, og ikke overraskende er tilbakeføringsfokuset noe sterkere hos kriminalomsorgen enn hos NAV. Selv mener jeg noe av dette kan bunne i at kriminalomsorgen kun forholder seg til den domfelte, mens NAVs brukergruppe omfatter et

---

<sup>1</sup> Opprinnelig var det ti, men den ene respondente måtte gå etter få minutter av et intervju jeg hadde med henne og en medarbeider. Derfor er det i praksis ni respondenter

<sup>2</sup> Et begrep man må være bevisst om man skriver om et felt hvor man kan tenke seg å ha særlige underliggende IV

mer representativt tverrsnitt av befolkningen, og deres fokus må derfor være videre enn kriminalomsorgens.

Det er tydelig at noen hovedutfordringer går igjen i min analyse av datamaterialet. Noen av disse utfordringene inkluderer lovmessige ”blindsoner” fra NAV sin side når det kommer til endringer i kriminalomsorgens ordninger, eksemplifisert ved retten til uførepensjon under hjemmesoning. Fraværet av resultatindikatorer og måleparametre for samarbeidet fremstår også som et savn. Både kriminalomsorg og NAV måles nøye på hver sin kant, men det finnes ingen indikatorer på hvorvidt samarbeidet oppnår de uttalte mål, som i avtalene fremstår som rimelig uklare. Få tydelige målsettinger defineres i avtalene, og hovedintensjonen fremstår som å være en forsterkning av innholdet i straffegjennomføringslovens § 4. Den siste hovedutfordringen som trekkes frem, omhandler ”det offentliges utfordring”, med andre ord det faktum at det offentlige kun er tilgjengelig 8-16, mandag til fredag. Flere av respondentene reflekterer over at de mest sårbare glippsonene finnes utenfor dette tidsrommet, og i sammenheng med dette trekkes Kirkens Bymisjons tiltak FRI frem som en viktig aktør. På bakgrunn av dette har FRI fått en plass i denne avhandlingen, som i utgangspunktet tar for seg samarbeidet mellom kriminalomsorg og NAV.

Generelt sett fungerer altså samarbeidet mellom Kriminalomsorgen region sør og NAV Buskerud i praksis. Jeg mener det likevel er rom for å se på alternative måter å tilrettelegge for tilbakeføringsarbeidet på. Dette begrunner jeg delvis med at svært mange av mine funn går igjen og underbygges av undersøkelser og rapporter fra liknende felt. Videre er det tydelig at tilbakeføringsprosessen og strukturen rundt denne har et forbedringspotensial når man ser på hvor utbredt problemområdene i feltet har vært i lang tid. Dette på tross av et uttalt økt fokus på å redusere gjengangerproblematikken, og et forsøk på å stryke samarbeidet gjennom innføringen av tilbakeføringskoordinatorer og fast NAV-kontakt i fengselet, for å nevne noen nyere tiltak. Jeg presenterer i det avsluttende kapittelet behovet for økt grad av forpliktelse fra det offentlige, samt en differensiering i tilnærmingen til innsattgruppene. Jeg etterlyser økt involvering av frivillig sektor og avslutter med å skissere nytten av et fremtidig forskningsopplegg i Buskerud, med det formål å innhente bedre kunnskap om hva som fungerer av reintegrerende tiltak og tilnærminger, og om hvordan det fungerer.



# Forord

Det er mange som må takkes etter prosessen som nå har pågått mer eller mindre intensivt de siste to årene. Ved så mange anledninger har lyset i enden av tunnelen vært fraværende, og det er kun takket være god støtte og fornuftige folk at jeg har fortsatt løpet videre, selv når det har vært fristende å grave seg ned.

En stor takk går til veilederen min, Leif Petter Olaussen for en utrolig grundig og engasjert veilederjobb. Alt fra nyttige tips og gode samtaler til forslag på vinklinger og relevante artikler og rapporter har på alle måter vært medvirkende til at denne oppgaven ble ferdig i tide.

Mamma, pappa og resten av familien skal ha en stor takk for å være en evig optimistisk heiagjeng, selv om dere stor sett har måttet lide dere gjennom de periodene hvor troen på at jeg kom til å komme i mål har vært minst.

Rikke og Amina. Denne oppgaven ville jeg aldri kommet i mål med, hadde det ikke vært for dere. Heldigvis har vi vært såpass usynkronisert når det kommer til motivasjon og humør, at vi har klart å snakke hverandre opp fra kjelleren mang en gang. Tusen takk for motivasjon, humør, vinkvelder og generelt topp stemning på Nova. Dere er noen fantastiske jenter.

Susanne og Ida. Selv om også dere har måttet tåle syting og tenners gnissel, har dere på alle måter representert de gode pausene fra oppgaven, de mer eller mindre sammenhengende samtale om noe helt annet. Dere har fått meg til å huske at studietid ikke bare er lesesal og pensumlesing, men også det å møtes over en kopp kaffe for å fokusere på noe helt annet en liten stund. I sammenheng med dette er det på sin plass å tippe hatten til ranchen og alle de fantastiske folka der som, enten de vet det eller ikke, har bidratt til å gjøre de siste to årene av mitt studieliv mye festligere enn det kunne ha blitt.

Til slutt en takk til all musikk som har dyttet og dratt meg gjennom mastertåken. Som har bekreftet det gode humøret etter en bra dag, og som har klappet meg på skulderen og gitt meg motet tilbake etter en dårlig.

# Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
1.1	Bakgrunn for oppgaven .....	2
1.1.1	Tilnærming og interesse .....	2
1.1.2	Historisk bakteppe.....	3
1.1.3	Grunnlag for avhandlingen.....	4
1.2	Problemstilling og forskningsspørsmål .....	5
1.3	Formål med oppgaven .....	7
1.4	Avgrensninger .....	8
1.4.1	Hvorfor Nedre Buskerud? .....	8
1.4.2	Hvorfor ikke belyse innsattperspektivet.....	9
1.5	Oppgavens oppbygging .....	10
2	Metode.....	12
2.1	Valg av metode .....	12
2.2	Etiske utfordringer ved kvalitativ metode .....	14
2.3	Forberedelse og intervjuguide .....	17
2.4	Valg av respondenter .....	18
2.5	Gjennomføring av intervjuene.....	21
2.5.1	Uforutsette utfordringer.....	23
2.6	Dataenes troverdighet, validitet og overførbarhet .....	24
3	Samarbeidspartene .....	26
3.1	Innledende betraktninger om samarbeidspartene .....	26
3.2	Kriminalomsorgen .....	26
3.3	NAV, Arbeids- og velferdsforvaltningen .....	27
3.3.1	Viktigheten av samarbeidet.....	29
3.3.2	Gjenganger hos kriminalomsorgen, gjenganger hos NAV .....	30
3.4	Ekstern samarbeidspartner (FRI).....	31
3.4.1	Metodologien .....	32
4	Samarbeidsavtalene .....	35
4.1	Den sentrale samarbeidsavtalen.....	35
4.1.1	Bakgrunn og formål for avtalen .....	35
4.1.2	Ansvarsfordeling mellom etatene.....	37



4.2	Den regionale samarbeidsavtalen .....	39
4.2.1	Bakgrunn og formål med avtalen .....	39
4.3	Rutinebeskrivelse for samarbeidet.....	41
5	Utfordrende implementering .....	42
5.1	Innledende betraktninger .....	42
5.2	Hvordan måle vellykket implementering? .....	43
6	Opphør av kriminalitet – teoretiske perspektiver .....	46
6.1	Så enkelt som alder eller samfunnstilknytning? .....	47
6.2	Motivasjon og evne til å overvinne motstand.....	54
6.3	Ønske, overbevisning og mulighet .....	56
7	Avtaleverk, implementering og generelle utfordringer.....	63
7.1	Mer av det samme.....	63
7.2	Ansvarsfordeling mellom etatene .....	66
7.3	Fra sentrum og ned. Kunnskapen om avtalene i førstelinje .....	71
7.4	Utfordringer i Buskerud/Drammen og andres funn.....	75
7.5	Personavhengighet, ressurser og tidspress.....	80
7.6	Andres funn – tre eksempler.....	84
7.6.1	Kirkens Bymisjon FRI .....	84
7.6.2	Fremtid for meg – bekjempelse av bostedsløshet .....	85
7.6.3	Bolig ved løslatelse? Samarbeid mellom Trondheim fengsel og Trondheim kommune.....	87
7.7	Samlende betraktninger .....	89
8	Alternative tilnærminger til reintegreringsarbeidet – noen betraktninger.....	91
8.1	Offentlig forpliktelse og differensiert tilnærming .....	91
8.2	Bedre kunnskapsgrunnlag som forutsetning for tilnærming som treffer.....	98
8.3	Konklusjon.....	100
9	Litteraturliste .....	103
9.1	Bøker og artikler .....	103
9.2	Offentlig dokumenter og rapporter .....	104
9.3	Lover/forskrifter .....	106
9.4	Nettkilder .....	106
10	Relevante lover.....	108
11	Vedlegg .....	110

11.1	Vedlegg 1: Samarbeidsavtalene .....	110
11.2	Vedlegg 2: Samtykkeskjema.....	117
11.3	Vedlegg 3: Meldeskjema NSD .....	118
11.4	Vedlegg 4: Godkjenning fra NSD .....	123
11.5	Vedlegg 5: Bekreftelse av masterprosjekt .....	125
11.6	Vedlegg 6: Vedtak fra kriminalomsorgen region sør .....	126
11.7	Vedlegg 7: Rutinebeskrivelser for samarbeidet .....	128





# 1 Innledning

Tilbakefall til ny kriminalitet og en relativt høy gjengangerandel fremstår som en av de største kriminalpolitiske utfordringene i Norge, og har, sammen med tanken om rehabilitering og tilbakeføring, gjort det i lang tid. Når man snakker om tilbakefall, særlig i statistisk sammenheng, benytter man gjerne følgende definisjon: ”Tilbakefall eller residiv betegner det at en person som har begått en straffbar handling, begår en ny straffbar handling.” (Longva 1997). Allerede i 1841 så man tendensene til dreining i fokus når det kom til straffens funksjon og innhold. Gjennom straffeanstaltkommisjonens innstilling ble det lagt til grunn en tanke om rehabilitering gjennom isolasjon og bot. Senere kom behandlingstanken sterkt inn også innenfor straffegjennomføringen, og selv om midlene var andre den gang, er grunnprinsippene mange av de samme i dag. Da som nå fremstod løslatelsestidspunkt som et kritisk moment, og dette var med på å legge føringer for utformingen av ulike institusjoner, både frivillige og offentlige, utenfor fengslene. (St.meld. 37 (2007-2008), s. 30-32)

Samfunnsøkonomisk sett er det potensielt en dobbel gevinst ved at tidligere domfelte tilbakeføres til et liv etter soning som ikke innbefatter kriminalitet. Man går fra å være i en situasjon hvor det offentlige opplever store kostnader ved å ha domfelte fengslet, til en situasjon hvor man bidrar positivt til det offentlige gjennom arbeid og beskatning. Parallelt med dette kommer det menneskelige aspektet ved å kunne komme seg ut av et kriminelt livsløp, og unngå belastningene som følger av et gjengangerliv i skytteltrafikk mellom samfunn og soning. Fra flere hold er det gjort undersøkelser rundt innsattes levekår og livssituasjon, hvor det fremkommer at fangebefolkningen blant annet sliter med lav utdanningsgrad, dårlig arbeidstilknytning, stor grad av fattigdom, relativt omfattende bostedsproblematikk og generelt dårlig helse (Friestad og Skog Hansen 2004, Skarðhamar 2002). Samtlige av disse momentene taler for en gjennomført, kunnskapsbasert tilbakeføringsprosess, og er med å legge grunnlaget for blant annet St.meld. 37 (2007-2008) og Soria Moria erklæringen fra 2005.

# 1.1 Bakgrunn for oppgaven

## 1.1.1 Tilnærming og interesse

Jeg har, helt siden før jeg begynte på mitt bachelorstudie i sosiologi, interessert meg for kriminalpolitikk og de prioriteringer som gjøres fra sentralpolitisk hold. Som politisk engasjert på flere nivåer har jeg alltid ment at man må legge kunnskap og evaluering til grunn for reformer og tiltak som innføres. På et slikt grunnlag vil mulighetene for å oppnå de intenderte målsettinger være størst, gitt at implementeringsprosessen er optimal når det kommer til nye avtaler, rutiner og fokusområder. Dette har ført til min interesse for kriminologi og særlig retts sosiologi, og som et resultat bestod min 40-gruppe på sosiologibachelor av fag innenfor disse to fagretningene. Da valget stod mellom master i sosiologi og master i retts sosiologi, var avgjørelsen enkel, og valg av tema og problemstilling vokste delvis ut av arbeidet med min bacheloroppgave med tittelen ”På tross av de gode intensjoner? Rettighetssikring gjennom tilsyn”. Denne oppgaven tok for seg forholdet mellom retten til nødvendig helsehjelp i fengsel og en gjennomgang av en utrednings- og utbedringsprosess med grunnlag i fylkeslegenes tilsyn med helsetjenesten i fengsler i 2001, inkludert oppfølging og utbedring av avvik.

Selv om temaet i denne avhandlingen ikke tar for seg, eller bygger videre på problemstillingene presentert i bacheloroppgaven, er feltet fremdeles det retts sosiologiske og kriminalpolitiske. Mitt politiske engasjement vil likevel ikke prege denne avhandlingen. Både fordi det ville vært i grenseland for å bryte med prinsippet om *detached concern*<sup>2</sup>, samtidig som det ikke er relevant for oppgaven. Min tilknytning til politikk har mer fungert som en døråpner for meg inn i feltet, og lagt grunnlaget for min interesse.

Med bakgrunn i en generell oppfatning om at en god tilbakeføringsprosess og et solid ettervern er gunstig på flere plan<sup>3</sup>, fremstår det for meg underlig at man ikke har oppnådd større suksess når det kommer til tilbakeføringsprosessen. På tross av at fokus på tilbakeføring, rehabilitering og ettervern har vært uttalte grunntanker siden 1850-tallet, har vi i

---

<sup>2</sup> Et begrep man må være bevisst om man skriver om et felt hvor man kan tenke seg å ha særlige underliggende interesser, patier eller antipatier. Kan settes i sammenheng med begrepet ”*to og native*” (Patton 2002, s. 568), hvor man blir for involvert i felt eller fagområde til å kunne opptre i hht et objektivitetsideal. Kanskje kan man oversette det med en *avstandsbevisst interesse*.

<sup>3</sup> For den innsatte som ønsker en endring av livssituasjon og for samfunnet som vil kunne oppnå en større trygghetsfølelse gjennom mindre kriminalitet, i tillegg til den tidligere nevnte, potensielt samfunnsøkonomiske gevinsten.

Norge fremdeles en tilbakefallsgrad på nærmere 50 %<sup>4</sup>. I retningslinjene til straffegjennomføringsloven<sup>5</sup> står det at: ”Domfelte og innsatte har, med de begrensninger som følger av frihetsberøvelsen, samme rett til tjenester og tilbud og de samme forpliktelsene og ansvar som befolkningen for øvrig.” (Kriminalomsorgens sentrale forvaltning 2002, s. 8). Denne erkjennelsen, sett i sammenheng med et solid kunnskapsnivå når det kommer til innsattes levekårsutfordringer og derigjennom et utstrakt behov for ulike og sammensatte støttetiltak, fordrer, slik jeg ser det, implementeringen av et godt, tverretattlig samarbeid på feltet.

### 1.1.2 Historisk bakteppe

Som nevnt har høy grad av tilbakefall til ny kriminalitet lenge vært en utfordring innenfor norsk kriminalpolitikk, og dette har vært med på å prege utformingen av straffegjennomføringen på ulike måter. Den første fengselsloven kom i 1903, og den neste i 1958. I begge legges det til grunn at det er frihetsberøvelsen som er straffen. Virksomheten i vernelagene, som senere skulle utvikle seg til å bli kriminalomsorg i frihet, ble regulert av ulike lover. Ikke før i 2001 fikk man en samlende lov for frihetsberøvelse og frihetsinnskrenkning<sup>6</sup>, ved innføringen av straffegjennomføringsloven. Erkjennelsen av at tiden etter soning fremstår som en sårbar glippsoner for mange domfelte, førte til opprettelsen av ulike vernelag og frivillige organisasjoner. Samarbeid disse i mellom førte til sammenslåingen til Norges Vernesamband i 1939. Ikke før i 1980 overtok det offentlige oppgaven med ettervern, oppfølging og kontroll som til da hadde blitt utført av Vernesambandet; kriminalomsorg i frihet ble opprettet. I sammenheng med dette vokste også fokuset på de mulige motsetningene mellom kontroll og hjelp under straffegjennomføringsløpet frem. Samtidig dreide fokuset fra å forklare kriminalitet med trekk ved individet, til å se nærmere på utenforliggende årsaker, som arbeidsløshet og alkohol. Konsekvensen av denne slutningen ble et økt fokus på arbeid og undervisning som mulige veier ut av en kriminell løpebane, og tvangsarbeidshus og arbeidsskoler ble opprettet<sup>7</sup>.

I forkant av fengselsloven av 1958 ble man stadig mer fokusert på et faglig grunnlag for reformer og virksomhet, og flere av de forslåtte reformene vitnet om en styrket rehabiliterings- og behandlingssideologi. Denne behandlingsoptimismen ble sterkere utover

---

<sup>4</sup> Tilbakefall i femårsperioden 2000-2004 blant siktede i 1999 – etter politiets avgjørelse i 1999 (Analysestab/justis- og politidepartementet 2007, s. 11)

<sup>5</sup> Videre betegnet som strgjfl

<sup>6</sup> Kriminalomsorg i anstalt og kriminalomsorg i frihet

<sup>7</sup> Jeg kommer ikke til å gå nærmere inn på konsekvensene eller suksessen av disse tiltakene.

60-tallet, men til forskjell fra dagens situasjon, var ikke den innsattes egenmotivasjon eller aktive deltakelse i prosessen like fremtredende; utformingen og grunnlaget for tilbudene fremstod som ”one size fits none” og mange falt utenfor. Med *importmodellen*<sup>8</sup> kom en kompetanseheving for de som arbeidet med de innsatte, slik at tilbudet som ble gitt og samspillet med resten av samfunnet, ble styrket. (St.meld. 37 (2007-2008), s. 30-32, Norges offentlige utredninger, nr. 4 Ny straffelov, 2002, s. 43-83)

I etterkant av stortingsmelding nr 104 (1977-1978), Kriminalmeldingen, oppstod en mer helhetlig tilnærming til kriminalpolitikk og straffegjennomføring. Det ble nå ansett å være et anliggende med forgreninger inn i alle samfunnets områder, og måtte således tuftes på et forvaltningssamarbeid på samtlige nivåer. (St.meld.nr. 37 (2007-2008), s. 34).

Forvaltningssamarbeidstanken og fokuset på de innsattes lovmessige rettigheter ble videreført i stortingsmelding nr 27 (1997-1998). Kompetanse blant de ansatte, i kombinasjon med egenmotivasjon og innsats fra den innsattes side, fremstod som sentrale momenter. (St.meld.nr. 37 (2007-2008), s. 36)

### 1.1.3 Grunnlag for avhandlingen

I 2005 utformet den rød-grønne regjeringen den første Soria Moria-erklæringen, hvor det blant annet fremkommer at Regjeringen (2005) vil:

at det skal etableres forpliktende samarbeidsstrukturer mellom kriminalomsorgen og kommunale og statlige etater ved løslatelse for å redusere gjengangerproblemene. Vi vil innføre en tilbakeføringsgaranti for tett oppfølging fra ulike etater ved løslatelse med sterkt fokus på å få folk i jobb eller videre utdanning med strenge krav til rehabilitering og adferdsendring.

Samarbeidsavtalen mellom Kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten (NAV) ble signert 11. september 2006, og det ble skissert en ansvarsfordeling mellom de to instansene. Avtalen ble begrunnet med et ønske om å ivareta prinsippet om at domfelte har de samme rettigheter og plikter som resten av befolkningen, innenfor rammene av straffegjennomføringen.

I samarbeidsavtalen vises det til strgfjl § 4, om forvaltningssamarbeid, og på mange måter kan man si at samarbeidsavtalen er en forsterkning og videreføring av innholdet i denne

---

<sup>8</sup> Med grunnlag i et prinsipp om at det er de ordinære offentlige myndighetene som skal levere tjenester til de innsatte, med større grad av åpenhet og et bedre læringstilbud som noen positive konsekvenser.



paragrafen. Videre legges til grunn en tanke om at ved å bedre mulighetene for de domfelte og innsatte i varetekt til å ta, og å beholde arbeid også etter løslatelse, vil man kunne oppnå ulike samfunnsmessige gevinster som videre kan føre til en reduksjon i den totale kriminalitetsforekomsten.

En erkjennelse av at flertallet av de domfelte og varetekstinnsatte har svak tilknytning til arbeidsmarkedet, fremlegges som hensikten bak et slikt samarbeid. Det vises til et behov for bistand og veiledning for å komme i arbeid og for å styrke tilknytningen til arbeidsmarkedet. Samarbeidsavtalen skal derfor legge til rette for at denne gruppens arbeidslivstilknytning styrkes, og at den enkeltes rettigheter i forhold til det samlede tjenestespekteret til Arbeids- og velferdsetaten ivaretas.

Når det kommer til den sentrale samarbeidsavtalens beskrivelse av regionalt og lokalt nivå, står det å lese at:

Kriminalomsorgen og NAV lokalt må koordinere aktuelle tjenester/virkemidler med kommunen og andre etater ut fra den enkeltes behov, eksempelvis forhold som bolig, utdanning, behandling og individuell plan, slik at en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning sikres.

(Vedlegg1)

Den regionale samarbeidsavtalen ble signert 24.11.2006. Det burde gi gode forutsetninger for at samarbeidet pr. i dag er vel etablert, hvis avtalen er innført i henhold til intensjonene og at implementeringsprosessen har vært vellykket.

## **1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål**

Med denne avhandlingen ønsker jeg å sette fokus på dagens situasjon om tilbakeføring i Nedre Buskerud og samarbeidet mellom NAV Buskerud og Kriminalomsorgen region sør (KRS). Jeg ønsker å undersøke hvor godt samarbeidsavtalene er implementert, og om det i så fall er i henhold til intensjonene. Jeg vil både se på implementeringen internt i de to etatene, men også hvordan situasjonen arter seg tverretattlig.

Med dette utgangspunktet har jeg utformet følgende problemstilling:

*I hvilken grad kan man hevde at samarbeidsavtalen mellom Kriminalomsorgen og NAV fra 2006 er implementert fra sentralt nivå og ned til førstelinje? I hvor stor grad oppleves denne avtalen som relevant for det praktiske samarbeidet på førstelinjenivå? Er det andre elementer som fremstår som mer relevante i tilbakeføringsprosessen?*

Mer generelt ønsker jeg å se på hvilke utfordringer som finnes med tanke på den generelle tilbakeføringsprosessen i fylket.

Store deler av innholdet i stortingsmelding nr 37 (2007-2008) baserer seg på forskning innenfor desistancetradisjonen, noe jeg også vil gjøre i denne avhandlingen. Kort beskrevet er dette en teoritradisjon som ser på årsakene til at noen oppgir en kriminell løpebane. Jeg vil i det videre benytte begrepet *opphørvalg* som en norsk oversettelse av begrepet. I all hovedsak ønsker jeg å benytte opphørsteori som en kritisk målestokk i forbindelse med dagens praksis og intensjoner. Er det slik at det offentlige ivaretar sine egne intensjoner og inngåtte avtaler når det kommer til utforming av tiltak og praktisk gjennomføring? Jeg har valgt å oversette det engelske begrepet *desistance* til opphørsteori, selv om det per i dag ikke foreligger noen utbredt norsk oversettelse av ordet. Jeg skiller videre mellom opphørshandling<sup>9</sup> og tilbakeføring. Betegnelsen tilbakeføring viser til noe eksternt. Det omhandler ytre påvirkning som enkeltmennesket kan benytte seg av gitt at motivasjonen og viljen tilsier det. Opphørvalg på den annen side, ser jeg som en personintern prosess som initialiseres av enkeltmennesket selv, og som nødvendigvis må komme i forkant av en eventuell tilbakeføringsprosess. Slik er man avhengig av en egenmotivert opphørsprosess med utgangspunkt i den enkelte domfelte, før en eventuell tilbakeføringsprosess kan ha noen hensikt. Dette åpner opp for flere utfordringer på tilbakeføringsfeltet: Hvordan motivere den umotiverte? Finnes det elementer i opphørsteorien som vil kunne benyttes som verktøy for å igangsette en opphørsprosess, og gjøres dette under soning i dag?

Kort oppsummert kan man dele desistancetradisjonen i to grener, den som tar for seg de materielle og eksterne forklaringsfaktorene, og den som omhandler de mer internt psykologiske elementene, som egenmotivasjon og mulige årsaker til at noen motiveres til endring og andre ikke. Jeg ønsker å undersøke om det offentlige kun evner å bidra til det materielle aspektet ved opphørshandling og tilbakeføring, og om selve utformingen av, og kapasiteten til de offentlige etatene, utgjør en del av årsaken til dette, med andre ord: om det offentlige samarbeidet i all hovedsak kun favner de som allerede er i gang med en opphørsprosess. Kan dette være en mulig forklaring på at tilbakefallsprosenten er såpass stabil, og at det kanskje ikke lar seg gjøre å få den mye lavere gjennom dagens tilnærming til tilbakeføringsfeltet?

Nedre Buskerud-regionen som forskningsfelt gir meg muligheten til å undersøke hvordan tilbakeføringsarbeidet arter seg i et område som jeg mener har gode forutsetninger for å

---

<sup>9</sup> Norsk oversettelse av begrepet *desistance*

lykkes med reintegrering. Denne antakelsen bunner i at man i Drammen blant annet finner Kirkens Bymisjons tilbud FRI, som har utarbeidet en egen metodologi for oppfølging og ettervern av tidligere domfelte. Gjennom å kunne tilby et mer helhetlig opplegg på døgnbasis evner organisasjoner som FRI å utfylle det offentlige tilbudet, og slik være en viktig aktør for å tette potensielle glippsoner.

Gjennom min intervjurunde kom det frem flere utfordringer ved dagens utforming og gjennomføring av tilbakeførende tiltak. Jeg ønsker å se nærmere på hvordan, eller hvorvidt det eksisterer konkrete måleverktøy for å resultatteste samarbeidet. I samarbeidsavtalene, som vil bli mer utførlig presentert i 3.0, fremkommer det at det skal opprettes egne kontaktutvalg for informasjons- og kunnskapsutveksling både på sentralt og regionalt nivå. I den sentrale avtalen skisseres også et mulig behov for lokale avtaler mellom NAV og fengsler/friomsorgsenheter. I forbindelse med dette nevnes følgende:

Lokale avtaler bør klargjøre ressursbruk, tiltak, former for samarbeid og kunnskapsutveksling avtalen bør også klargjøre hvordan samarbeidet/resultatene som oppnås skal evalueres

(Vedlegg 1)

Jeg ønsker å se nærmere på hvordan kunnskapsutveksling og resultatevaluering foregår både på regionalt og lokalt nivå. Er det stor grad av bevissthet rundt tilbakeføringsprosessen og tilbakeføringsgarantien på lokalt nivå? Kan kunnskapsnivået rundt samarbeidsavtalene på førstelinjenivå<sup>10</sup> si noe om hvorvidt implementeringen av avtalen er utført i henhold til intensjon? Om jeg skulle finne en diskrepans mellom sentrale/regionale mål og oppfatninger på feltet og den oppfatningen som fremkommer på førstelinjenivå, hvilke konsekvenser kan dette tenkes å ha for det praktiske tilbakeføringsarbeidet? For å belyse disse spørsmålene vil jeg blant annet benytte meg av eksempler fra ulike implementeringsstudier i et forsøk på å forklare en potensiell diskrepans mellom virkelighetsoppfatninger på sentralt/regionalt og lokalt nivå.

### **1.3 Formål med oppgaven**

Kort beskrevet er mitt formål med denne avhandlingen å belyse utfordringer i tilbakeføringsarbeid sett i et tverretatlig lys. Jeg ønsker å undersøke potensielle utfordringer ved implementering av avtaler og fokusområder fra sentralt nivå ned til det brukernære

---

<sup>10</sup> Med andre ord aktører på lokalt nivå, hvor størstedelen av det praktiske, brukernære arbeidet utføres.

førstelinjenivået. For første gang har vi nå et kriminalpolitisk fokus på tilbakeføring etter soning som deles av en hel flertallsregjering, ikke kun av enkelte av departementene. Dette er en situasjon som i prinsippet muliggjør reell endring og reell satsning. Om man likevel ikke ser en endring, er det interessant å undersøke hvorfor intensjoner ikke oppfølges i praksis. Forholdet mellom de intenderte og de uintenderte konsekvensene av lovgivning og praksis er retts sosiologiske kjerneområder. Jeg mener dette kan overføres til også å gjelde i denne sammenhengen, selv om jeg i all hovedsak<sup>11</sup> tar utgangspunkt i dokumenter og avtaler som ikke er juridisk bindende. Jeg ønsker å se nærmere på implementeringen av samarbeidsavtalen mellom Kriminalomsorgen og NAV. Samtidig ønsker jeg å undersøke relevansen av denne avtalen på lokalt nivå, og se nærmere på hva som trekkes frem som relevante elementer i tilbakeføringsarbeidet.

Som et overordnet formål med denne avhandlingen, håper jeg å kunne tydeliggjøre noen av utfordringene ved samarbeidet i Nedre Buskerud og den generelle tilbakeføringsprosessen. Mitt håp er at aktørene på feltet kan dra nytte av mine funn i sitt videre arbeid med gjengangere og tilbakeføring til samfunnet.

## **1.4 Avgrensninger**

Jeg vil i det følgende gi en kort redegjørelse for de avgrensningene jeg har gjort i avhandlingen. De to hovedavgrensningene jeg har gjort omhandler valg av felt og hvorvidt jeg skulle fokusere på et innsattperspektiv.

### **1.4.1 Hvorfor Nedre Buskerud?**

Når det kom til valg av felt, var jeg først innom tanken å ta for meg Oslo. Dette fremstod som praktisk av tidsmessige årsaker og fordi mye av den sentrale forvaltningen er lokalisert i hovedstaden. Oslo er også en stor by, hvor tilbakeføringsproblematikken virkelig blir synlig. I store byer finner man gjerne en svært heterogen sammensetning av befolkningen, og mange søker mot storbyene av ulike årsaker og med ulike motiv. Oslo er også arena for flere ulike prøveprosjekter innenfor temafeltet, og kunne slik sett vært interessant å ta for seg. Da jeg likevel ikke endte opp med å rette søkelyset mot Oslo, men heller så mot Nedre Buskerud og Drammen, hadde dette flere grunner. Etter samtale med veileder ble jeg tipset om å ta for meg

---

<sup>11</sup> Med unntak av strgfll § 4

et område utenfor Oslo, med den begrunnelsen at andelen studenter og andre som ønsker innpass i ulike etater for å gjøre sine undersøkelser og stille sine spørsmål, er såpass stor. Mulighetene for å oppnå kontakt med respondenter og felt ville rett og slett kunne være større i et område utenfor hovedstaden. Dette fikk jeg for så vidt bekreftet etter den første mailutvekslingen med mine kontaktpersoner. De virket oppriktig interessert både i prosjektet og resultatet av mine funn. Dette styrket min oppfatning om at jeg i større grad kunne bli ansett som en ressurs og bli tatt godt imot, fremfor å fremstå som en ”tidstyv” som mer eller mindre ble ansett som et forstyrrende element i en travel hverdag.

Jeg ville likevel ta utgangspunkt i et område hvor tilbakeføringsproblematikken er aktuell, og Nedre Buskerud og Drammen fremstod i det henseende som et godt alternativ. Drammen er en by som har mange av de samme trekkene og utfordringene som Oslo, og er en by av anselig format og størrelse. Det at jeg selv er fra Nedre Buskerud, gjorde det ikke mindre fristende å fordype meg i et felt jeg kan ende opp med å ha nærmere kontakt med i en eventuell jobbsammenheng på et senere tidspunkt. Som tidligere nevnt har også beslutningen om å fokusere på Nedre Buskerud blitt forsterket gjennom intervjuprosessen og bekjentgjøringen med prosjektet FRI. Denne aktørens rolle i området vil kunne være medvirkende til å gi avhandlingen en ekstra dimensjon, og er et verdifullt element for min analyse.

#### **1.4.2 Hvorfor ikke belyse innsattperspektivet**

Det er flere årsaker til at jeg på et tidlig tidspunkt valgte vekk innsattperspektivet i min avhandling. Det viktigste er at det i denne sammenheng ikke er nødvendig, selv om det til syvende og sist er denne gruppen som er målet for det tverretatlige samarbeidet. På tross av dette, ligger min interesse i å undersøke implementeringen av en samarbeidsavtale mellom to offentlige etater, og i denne sammenheng er ikke de innsatte relevant. Jeg har vurdert noe frem og tilbake i løpet av prosessen, men har ved hver vurdering endt opp på det samme standpunktet. Å integrere de innsattes stemme i denne avhandlingen ville blitt en avsporing, samtidig som det tidsmessig ville blitt vanskelig å gjennomføre. Jeg håper å kunne benytte funn fra andres forskning blant innsatte for å kunne trekke noen generelle linjer der dette er fruktbart, men utenom dette vil ikke de innsattes perspektiv på tilbakeføring bli drøftet.

Det er dessuten ikke nødvendigvis en sammenheng mellom den tidligere innsattes oppfatning av hvordan tiltak fungerer og hvorvidt det offentlige følger opp lovverk og inngåtte avtaler.

Det vil lett kunne oppstå en diskrepans mellom den innsattes forventning til det offentlige og det lovgrunnlaget de ulike etatene er pliktet å forholde seg til. Mye av lovgrunnlaget som for eksempel NAV forholder seg til, er delvis basert på skjønnsmessig fortolkning på førstelinjenivå, og mange av formuleringene som finnes i lovtekst og/eller rundskriv og rutiner er lite konkrete. En konsekvens av dette kan bli en diskrepans mellom det man *tror* det offentlige plikter å stille opp med, og det som faktisk er lovfestede rettigheter. Konsekvensene av formuleringer som ”bør” kan bli ganske andre enn formuleringer som ”skal/må”. Dette gjelder ikke bare for den konkrete lovgivning, men også når det kommer til ulike forskrifter og rundskriv.

## 1.5 Oppgavens oppbygging

Jeg har innledningsvis forklart bakgrunnen for avhandlingen, og presentert min problemstilling og underliggende forskningsspørsmål. Jeg vil i kapittel 2 redegjøre for mine metodevalg, presentere utvalget mitt samt utdype litt om min intervjuprosess med tilhørende utfordringer. Kapittel 3 tar for seg en presentasjon av de samarbeidende etatene og Kirkens Bymisjons tiltak FRI. Jeg kommer også inn på viktigheten av det tverretatlige samarbeidet ved å trekke noen paralleller til statsbudsjettet for 2012 for å kort belyse det samfunnsøkonomiske aspektet. Det blir her også presentert et kost-nytte-aspekt i håp om å nyansere hvorfor satsingen på tilbakeføring og velfungerende samarbeid er en nødvendighet for å oppnå sentralt uttale mål. Jeg tar også opp utfordringen at gjengangere hos kriminalomsorgen også ofte er gjengangere i NAV, og presenterer prosjektet ”Fra fengsel til kvalifiseringsprogram” som på mange måter kan vise seg å være et positivt tiltak eller verktøy for gjengangere i begge etatene.

I kapittel 4 gir jeg en presentasjon av samarbeidsavtalene jeg baserer oppgaven på, både den sentrale og den regionale. Jeg gir også en gjennomgang av FRI som ekstern samarbeidspartner, og den metodologien de baserer seg på i sitt arbeid med tidligere domfelte på veien mot tilbakeføring. Kapittel 5 tar for seg hvilke kriterier jeg legger til grunn for å kunne si noe om implementeringen av avtalene fra sentralt nivå ned til førstelinje. Jeg presenterer kort noen trekk fra implementeringsteori, men kommer også inn på utfordringene ved å benytte standardiserte idealtyper i møte med feltet. Videre i kapittel 6 beveger jeg meg inn på opphørsteori og hvorfor jeg benytter meg av denne teoriretningen som kritisk målestokk til min empiri. Flere av elementene i denne teoritradisjonen underbygges her av

ulike funn fra feltet, og jeg knytter også noen bånd til sosiologisk analyse og DBO-teori. Dette trekkes inn for å kunne problematisere utfordringene ved motiverte/ikke-motiverte innsatte. Er det slik at man som innsatt har de beste kunnskapsmessige forutsetningene for å ta reelle og overveide valg for endring av livsstil?

I kapittel 7 presenteres analysen av samarbeidsavtalene. Jeg viser her til funn fra feltet som underbygger antakelsen om at kunnskap om formaliserte avtaler ikke nødvendigvis er det som er legger mest føringer for samarbeid i førstelinje. I sammenheng med dette kommer jeg inn på hvilke utfordringer som fremheves av respondentene, og dette settes i sammenheng med andres funn og forskning fra liknende felt. Det er her min intensjon å si noe om min analyse og mine konklusjoner passer inn i en bredere kontekst på feltet, eller om mine funn skiller seg fra konklusjoner som ellers er gjort på tilbakeføringsfeltet. Kapittel 8 vil i størst mulig grad trekke noen konklusjoner fra teori og empiri, samt intendere å skissere noen mulige løsningsmodeller for de utfordringene som pr. i dag finnes i feltet. Det blir her presentert en modell som tar utgangspunkt i en mer aktiv involvering av frivillig sektor, basert på en opplevelse av at det offentlige kommer til kort når det gjelder flere av de sårbare glippsonene. Jeg kommer også nærmere inn på behovet for å differensiere tilnærmingen til de innsatte, basert på kunnskap fra DBO-teori og motivasjonsgrunnlag. Jeg presenterer også en mulig tilnærming for å ansvarliggjøre det offentlige i større grad, og jeg kommer nærmere inn på nødvendigheten av økt kunnskap på reintegreringsfeltet, med tanke på hvordan man best kan tilnærme seg utfordringene i praksis.

## 2 Metode

Jeg vil i dette kapittelet begrunne min metodiske tilnærming, samt presentere utvalg og respondenter. Bruken av begrepet respondent fremfor informant, som er en vanlig betegnelse i forskningssammenheng, er bevisst og i stor grad inspirert av en masteroppgave med lignende tematikk fra 2011<sup>12</sup>. Med tanke på at jeg skriver om et felt hvor samhandling med domfelte, varetektsfanger og tidligere innsatte er i fokus, mener jeg begrepet respondent er et mindre ladet begrep enn det informant er. I mange sammenhenger kan informant fremstå som et synonym til tyster/politiinformant og er derfor i større grad negativt ladet. Samtidig opplever jeg respondent som et mer nøytralt begrep, noe jeg mener passer godt i sammenheng med typen informasjon jeg har etterspurt hos intervjuobjektene i avhandlingen. Jeg har etterspurt lite personsensitiv informasjon og heller fokusert på det formelle og systemnære. Responsen jeg har fått har derfor vært mer fakta- og rutinebeskrivelser, og nettopp derfor benytter jeg meg bevisst av begrepet respondent fremfor informant.

Jeg vil redegjøre for hele intervjuprosessen fra forberedelse, via gjennomføring og transkribering, og samtidig drøfte metodevalgets styrker og svakheter. Avslutningsvis i kapittelet vil jeg komme inn på dataens troverdighet, validitet og overførbarhet.

### 2.1 Valg av metode

Når det kommer til valg av metode i en masteroppgave, er det en del som ofte er gitt på forhånd. For min del stod det som rimelig klart allerede før jeg utarbeidet prosjektskissen at jeg kom til å benytte meg av en kvalitativ tilnærming. Faktorer som økonomi, omfang og tidsrammer tilsier at en kvalitativ tilnærming kan være fornuftig. Likevel er det viktig å påpeke at jeg ikke ville valgt en kvalitativ metodikk om jeg ikke mente det var den mest fruktbare tilnærmingen til mitt prosjekt.

Innenfor den samfunnsvitenskaplige tradisjonen skiller man gjerne mellom to hovedgrener innen metode: kvalitativ og kvantitativ. For å kunne vise til et bevisst metodevalg, mener jeg det er relevant å kort beskrive hva som skiller de to grenene fra hverandre. Hovedforskjellen mellom de to metodologiske tilnærmingene ligger i hvordan data registreres og analyseres. Der kvalitativ metode benytter seg av tekst er det tallenes tale som gjelder når det kommer til

---

<sup>12</sup> *Løslatelse fra fengsel – til hva?* av Arne Vorkinslien



kvantitativ metode. Samtidig kan det kvantitative metodeopplegget beskrives som mer formalisert og strukturert enn det kvalitative, nettopp fordi man hele tiden må forholde seg til en mer eller mindre avansert form for statistisk analyse. Kort oppsummert kan man si at der den kvalitative metoden søker å gå i dybden og vektlegge betydning og mening, er det utbredelse, tallfesting og større grad av generaliserbarhet som vektlegges innenfor den kvantitative tradisjonen (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2010, s.237, Thagaard, 2009, s.17).

Som regel når man benytter seg av en kvantitativ tilnærming, ønsker man å si noe om sosiale mønstre i et større utvalg enn man gjør gjennom bruk av kvalitativ metode. Forskeren har oftere et mål om å fremskaffe representative data som kan si noe mer generelt om et felt ved benyttelse av kvantitativ metode enn det som kan fremskaffes gjennom benyttelse av kvalitative metode. Bruk av spørreskjema med påfølgende statistisk analyse som redskap er en av de vanligste fremgangsmåtene innenfor den kvantitative metoden. Tidligere var det et uttalt ideal at samfunnsforskningen i størst mulig grad skulle ta etter de naturvitenskaplige metodene. Distanse til feltet, representativitet og søken etter ”sosiale lover”<sup>13</sup> førte med seg en utstrakt bruk av den kvantitative tilnærmingen. I dag er situasjonen en annen. Man forsøker blant annet ikke lenger å kartlegge ”sosiale lover”, og den kvantitative metoden benyttes ofte i samspill med den kvalitative. Noe av grunnen til dette kan forklares med at man mister noen sosiale dimensjoner ved menneskelige handlinger og relasjoner ved å forholde seg til feltet på en såpass distansert og eksternalisert måte som man gjør via en rendyrket kvantitativ tilnærming. Mye av meningsinnholdet blir vanskelig å plukke opp, nettopp fordi det ikke kan måles og telles eller fremstilles statistisk (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2010, s.362). Den kvalitative metoden kan supplere den kvantitative i mange tilfeller, gjennom bruk av for eksempel deltakende observasjon og kvalitative dybdeintervjuer, en metodikk som i større grad enn den kvantitative legger opp til dialog med feltet. Ifølge Patton (2002, s.4) vokser kvalitativ metode ut fra tre former for datainnsamling: dybdeintervjuer, direkte (deltakende) observasjon og skrevne dokumenter.

Et vesentlig skille mellom kvantitativ og kvalitativ metode ligger i muligheten leseren av resultatene/avhandlingen har til å etterprøve både datainnsamling, analysestrategier og tolkninger. Innenfor den kvantitative metoden fremkommer det tydelig hva som er etterspurt og hva respondentene har svart, mens ved bruk av en kvalitativ tilnærming kan dette bli

---

<sup>13</sup> På samme måten som naturvitenskapen forsket frem naturlover.

mindre tilgjengelig. Benytter man spørreskjema og statistisk analyse, må tabeller og grafer tolkes av forskeren for å gjøre funnene lettere tilgjengelig for leseren. Benytter man kvalitativ metode, som intervjuer, vil forskeren i større grad fortolke dataene underveis i innsamlingsfasen, og de resultatene man presenterer kan være vanskelige å etterprøve. Forskerens rolle preger resultatene i større grad ved benyttelse av kvalitativ metode, og nettopp derfor er det viktig at man er seg dette bevisst ved begynnelsen av datainnsamlingen.

I mitt tilfelle vil fokuset ligge på dybdeintervjuer og dokumentanalyse. Bakgrunnen for dette bunner i min intensjon om å gå i dybden av forskningsfeltet da min avhandling tar for seg implementeringen av en samarbeidsavtale og relasjonen mellom to samarbeidende etater. I dette tilfellet ville ikke en kvantitativ tilnærming egnet seg da jeg ikke har som mål å fremskaffe statistiske sammenhenger eller generaliserbare data for et større utvalg.

På tross av at debatten rundt metodetilnærming tidvis har vært rimelig uforsonlig, er det i dag relativt vanlig med mindre steile fronter, og som oftest vil man finne innslag av både kvalitative og kvantitative data i større forskningsopplegg (Grønmo 1996, Thagaard 2009, Johannessen, Tuft og Christoffersen 2010). På bakgrunn av blant annet erfaring fra bachelorstudiet og utformingen av selve forskningsdesignet mitt, falt det seg naturlig å velge en kvalitativ metodetilnærming bestående av få respondenter, dybdeintervjuer, tidligere forskning og dokumentanalyse.

## **2.2 Ethiske utfordringer ved kvalitativ metode**

Det finnes mange nødvendige hensyn å ta når det kommer til det etiske aspektet ved all forskning, også når man benytter en kvalitativ tilnærming. De mer formelle sidene tar for seg plagiering, korrekt kildehenvisning, informert samtykke, konfidensialitet og godkjenning fra Norsk Samfunnsvitenskaplig Datatjeneste (NSD), for å nevne noe.

Grunnet mitt ønske om å utføre kvalitative intervjuer og benytte båndopptaker<sup>14</sup> i forbindelse med masterprosjektet, var det nødvendig å melde prosjektet til NSD, og mitt søknadsskjema ble sendt elektronisk og registrert hos NSD den 01.07.11 (Vedlegg 3). Godkjennelsen fra NSD forelå den 16.08.11 (Vedlegg 4). Vedlagt meldeskjema var blant annet samtykkeskjema som skulle sendes ut til potensielle respondenter (Vedlegg 2) samt en foreløpig

---

<sup>14</sup> Se senere i kapittelet for en redegjørelse av dette valget.

intervjuguide<sup>15</sup>. Prinsippet om frivillighet og informert samtykke fremstår som en grunnstein innenfor den samfunnsvitenskaplige forskningstradisjonen, uavhengig av metodevalg. At respondentene får tilstrekkelig med informasjon om prosjektet og intensjonene til å kunne ta et veloverveid valg om å delta eller ikke, er et viktig premiss når det kommer til relasjonen mellom forsker og intervjuobjekt. Respondenten må også informeres om muligheten til å kunne trekke seg fra prosjektet når de måtte ønske, og garantien for anonymitet og konfidensialitet er en forutsetning (Alver og Øyen 1997, Thagaard 2009, Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010).

Som skissert er det i all hovedsak tre grunnpilarer de etiske hensyn hviler på, nemlig informert samtykke, konfidensialitet og konsekvenser av å delta i forskningsprosjektet. Den første grunnpilaren, prinsippet om det informerte samtykket, mener jeg blir ivaretatt gjennom samtykkeskjema samt informasjonsmail med presentasjon av mitt prosjekt og mine intensjoner som ble sendt ut til alle mine respondenter. Jeg har også informert nærmere om prosjektet og svart på eventuelle spørsmål i forkant og etterkant av selve intervjuet, og samtlige av mine respondenter er gjort oppmerksomme på at de når som helst kan trekke seg fra prosjektet, uten at det vil kreves noen begrunnelse for dette. Som det vises til i mitt samtykkeskjema, har min interesse for respondentene for det meste omhandlet systemnivå, rutiner og praksis og den generelle oppfatningen av og kunnskapen om samarbeidsavtalene og tilbakeføringsgarantien. Jeg har ikke, i noen av intervjuene mine, etterspurt sensitiv informasjon. Jeg har ønsket å undersøke hvorvidt avtalene er implementert ut fra hva respondentene formidler som utfordringer ved tilbakeføring<sup>16</sup>, endringer i rutiner og praksis etter innføringen av avtalene, tilstedeværelse av måleparametere, arenaer for dialog og drøfting av felles utfordringer, for å nevne noe. Som alltid når man har med mennesker å gjøre, vil de opplysningene man innhenter bære preg av den enkeltes meninger og holdninger. Dette er ikke noe man kan unngå i en forskningssituasjon, og det er desto mer viktig at man forholder seg til den informasjonen man får på en forsvarlig måte som tar på alvor de etiske hensyn. Eksempler på dette kan være om en respondent omtaler et tema på en måte som i ytterste konsekvens kan være medvirkende til å stille respondenten i et negativt lys eller

---

<sup>15</sup> Jeg skriver foreløpige for, som det nevnes senere i kapittelet, har jeg benyttet meg av en temabasert intervjuguide, og intervjuene har i stor grad vært ustrukturerte og samtalebaserte. Jeg har derfor ikke benyttet meg av en streng intervjuguide i gjennomføringen av mine intervjuer.

<sup>16</sup> Interessant her vil være å se på om det fremkommer ulike oppfatninger av hva som er de største utfordringene nivåene og etatene imellom. Gitt en godt implementert samarbeidsavtale, vil det være gyldig å anta at oppfatningen av feltet, dets utfordringer og midlene for best mulig måloppnåelse er noenlunde lik uavhengig av etat eller nivå.

liknende. Et annet eksempel er om man i løpet av et intervju får tilgang på delvis sensitiv informasjon som ikke er relevant for tema. I slike situasjoner, som man lett kan oppleve, er det essensielt å ta de nødvendige forhåndsregler, slik at de etiske hensyn ivaretas overfor respondenten og feltet.

Når det kommer til den andre grunnpilaren, konfidensialitet, er det flere av de formelle punktene som dekkes gjennom godkjenningen fra NSD hvor man forplikter seg blant annet til en forsvarlig lagring av datamaterialet, korrekt behandling/sletting av materialet ved prosjektets slutt, og anonymisering av innsamlede opplysninger. I mitt tilfelle har alt av skriftlig materiale blitt oppbevart på en PC med brukernavn og passord i et rom som adgangsreguleres med adgangskort. Dokumenter blir oppbevart i låsbare skuffer, og de transkriberte intervjuene er ikke merket med navn på respondent, kun dato for gjennomføringen av intervjuet og etaten vedkommende tilhører.

Som det nevnes senere i kapittelet, har jeg benyttet meg av *døråpnere*<sup>17</sup> i begge etatene for å få tilgang til mulige respondenter. Dette er en relativt vanlig tilnæringsmåte for å skaffe intervjuobjekter, men det tilsier også at en person i hver av etatene har hatt informasjon om hvem jeg potensielt har intervjuet. I begge tilfeller har jeg fått oversendt kontaktinformasjon til flere mulige informanter, og anonymiteten er således delvis ivaretatt da det ikke er gitt hvem som har sagt ja til å delta. Likevel vil jeg påpeke at noen av respondentene har visst om hverandre, ikke på grunn av informasjon fra min side, men gjennom at de selv har snakket sammen om dette, blant annet under en felles lunsj jeg deltok på etter et av de tidligste intervjuene. Jeg har heller ingen garanti for at respondenter på tvers av etatene kan ha nevnt for hverandre at de har deltatt i mitt prosjekt, men dette har da vært informasjon de har gitt på eget initiativ. Jeg anser likevel ikke dette som et etisk problem med tanke på konfidensialitet da valget om å opplyse andre om at de har valgt å delta i mitt prosjekt kom fra dem selv. Når det kommer til *døråpnerens* kunnskap om hvem som potensielt har deltatt i mitt prosjekt, vil jeg legge til grunn en antakelse om at de forholder seg til sin taushetsplikt slik den fremkommer av Lov om behandlingssaker (Forvaltningsloven) § 13 *taushetsplikt*. Også som et resultat av at jeg har benyttet *snøballmetoden*<sup>18</sup> i enkelte tilfeller for å rekruttere deltakere til intervjuer, vil det være en mulighet for at andre enn meg selv og respondenten har kunnskap om andre respondenter. Jeg ser likevel ikke dette som et

---

<sup>17</sup> Begrepet brukes gjerne om en sentral person i feltet som besitter informasjon og mulighet til å hjelpe forskeren videre med tilgang til feltet og potensielle respondenter (Johannessen, Tuft og Christoffersen 2010, s.123)

<sup>18</sup> Begrepet beskrives nærmere i 2.3

omfattende problem da informasjonen jeg har fått anonymiseres og datamaterialet lagres på en forsvarlig måte, samtidig som det innsamlede materialet ikke er av en sensitiv karakter.

Som et tredje grunnprinsipp ligger altså tanken om konsekvenser ved å delta i et forskningsprosjekt (Thagaard 2009, s. 28). Respekten for respondentenes integritet, frihet og medbestemmelse trekkes frem som viktig, ikke bare under selve intervjuene, men også i presentasjonen av materialet og benyttelse i den analytiske delen av prosjektet (Thagaard 2009, s.29). Samtlige av mine respondenter har, gjennom min presentasjon og det skriftlige samtykkeskjema, fått informasjon om at de når som helst kan trekke seg fra intervjuet og prosjektet. Jeg har også tydeliggjort at all informasjon vil anonymiseres, og at jeg vil ivareta deltakernes integritet i min gjengivelse og sitering. Av de som valgte å stille opp i mitt prosjekt, var det ingen som hadde noen spørsmål til dette tema utover den informasjonen jeg gav. Kun en av respondentene ville vente med å avtale noe nærmere tidspunkt for intervju til godkjenningen fra kriminalomsorgen forelå. Dette omtales nærmere i 2.5.1.

## **2.3 Forberedelse og intervjuguide**

I forbindelse med utarbeidelsen av prosjektbeskrivelsen og det teoretiske essayet, hadde jeg allerede gjort meg en del tanker om tematikken og strukturen i intervjuguiden.

Man beskriver gjerne de ulike forskningsintervjuene ved hjelp av en skalering, hvor man på den ene ytterkanten finner en intervjuform preget av lite struktur og hvor samtalen dreier seg rundt noen på forhånd bestemte tema. Det er innenfor dette intervjuet mye rom for intervjueren til å bringe frem nye tema underveis alt etter som samtalen utvikler seg (Thagaard 2009, s. 89). Den andre ytterligheten er det strukturerte intervjuet hvor konkrete spørsmål og rekkefølge på disse er utarbeidet på forhånd. Dette kan være en fordel om man skal sammenligne datamateriale fra flere respondenter på ulike områder av feltet hvor man er avhengig av et relativt sammenlignbart materiale (Thagaard 2009, s. 89).

Selv har jeg mer eller mindre benyttet meg av den førstnevnte intervjuformen gjennom intervjuprosessen, og særlig nyttig var dette i mitt første intervju for å teste ut om en slik tilnærming kunne gi meg størst utbytte av den tiden som var satt av. Jeg valgte å starte intervjuene med en kort presentasjon av mine hovedfokusområder og de tema jeg ønsker å si noe om i min avhandling. Utfordringen ved en slik intervjustruktur ligger i å holde samtalen til tema. Likevel har det vært nødvendig underveis i intervjuet å ta hensyn til at det kan

fremkomme viktig informasjon gjennom slike ”avsporinger” og konkrete eksemplifiseringer fra respondentens side. Det er også viktig at respondenten føler seg sikker og respektert, og for min del innebar det å ikke bryte av for ofte, men heller føre samtalen tilbake til det relevante ved for eksempel å ta tak i noe respondenten har vært inne på tidligere.

I de fleste intervjuene har jeg fulgt det man kan kalle en *semistrukturert* intervjuguide. Dette vil si at jeg stort sett har holdt meg til hovedtemaer, men jeg har også notert meg konkrete spørsmål på forhånd for å være sikker på at jeg får med det jeg mener er relevant informasjon. I de tidligste intervjuene ble denne guiden benyttet mer enn i de siste. Det skyldes økt erfaring, både på feltet og med selve intervjusituasjonen, og at den tematiske presentasjonen jeg gav respondenten før intervjuet gradvis ble mer detaljert, og dermed ble behovet for konkrete spørsmål mindre. Etter hvert som intervjuene ble utført, fikk jeg også et tydeligere bilde av problemstilling og forskningsspørsmål. Dette har ført til at også intervjuguiden har endret seg gjennom prosessen. Jeg valgte likevel å benytte en mer strukturert intervjuguide i de to siste intervjuene fordi jeg ønsket å være mest mulig effektiv med tanke på etterarbeid av intervjuene.

Et mål for meg gjennom intervjuprosessen har vært å være à jour med transkriberingen før neste intervju. Det er det både en praktisk og en metodologisk grunn til. Det er en praktisk måte å jobbe på ved at man ikke ender opp med en lang transkriberingsperiode. Å skrive ut intervjuer tar lang tid og krever konsentrasjon. Ved å gjøre dette fortløpende, kunne jeg holde intervjuene friskt i minne og samtidig unngå en periode kun bestående av transkribering. Ved å følge en fremdriftsplan med ett intervju i uken<sup>19</sup>, kunne jeg arbeide parallelt med empiri og teori. Dette har vært svært nyttig da jeg lettere har kunnet jobbe meg frem til relevant teori og tidligere forskning i samspill med den informasjonen jeg fikk ut av intervjuene.

## 2.4 Valg av respondenter

Da min oppgave blant annet skal belyse implementeringen av samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og NAV<sup>20</sup>, var det nødvendig å skaffe respondenter fra begge etater fordelt på flere nivåer i hver av etatene. Totalt utførte jeg ti intervjuer, hvorav fem hadde tilknytning til NAV, fire hadde tilknytning til kriminalomsorgen<sup>21</sup> og en hadde tilknytning til Kirkens

---

<sup>19</sup> For det meste, for slik å kunne være ajour før neste intervju.

<sup>20</sup> Og samtidig samarbeidsavtalen mellom Kriminalomsorgen region sør og NAV Buskerud

<sup>21</sup> Både på regionalt og lokalt (enhets) nivå og i Friomsorgen

Bymisjons tiltak FRI. Innenfor NAV arbeidet fire på førstelinje og en på fylkesnivå. Av disse hadde tre en særlig tilknytning til samarbeidet med kriminalomsorgen gjennom sin stilling eller deler av sin stilling, og en arbeidet med rusproblematikk. Blant respondentene fra kriminalomsorgen arbeidet tre ved enhetsnivå, det vil si enten fengsel eller friomsorgskontor i fylket, og en på regionalt nivå. Den siste respondenten hadde tilknytning til Krikens Bymisjons tiltak FRI.

Det var ikke alle jeg sendte ut henvendelse til, som svarte. Årsaken til dette er det vanskelig å spekulere i, men jeg føler likevel at utvalget jeg endte opp med ble passende med tanke på oppgavens tema. At mitt utvalg kan sies å være delvis homogent sammensatt, og således ikke nødvendigvis er representativt for feltet, er noe jeg drøfter nærmere senere i kapittelet.

Når det kommer til utvalgsmetode, har jeg som nevnt benyttet meg av sentrale *døråpnere* ved de to etatene og gjennom dette benyttet *snøballmetoden*. Denne tilnærmingen viser til at man rekrutterer respondenter ved hjelp av personer som har kunnskap og oversikt over hvem det kan være aktuelt å henvende seg til videre, og som har mulighet til å videreformidle forespørselen i systemet til potensielle respondenter (Johannessen, Tuft og Christoffersen 2010, s. 109). Særlig i starten av min respondentutvelgelse var dette svært nyttig, og kontaktpersonene mine i begge etater var svært behjelpelige med å videreformidle min henvendelse. Det viste seg underveis i intervjuprosessen at de respondentene jeg hadde var behjelpelig med å foreslå navn på aktuelle personer. Som tidligere nevnt, var dette positivt med tanke på fremdrift, men det førte også til at jeg gjorde meg opp noen tanker om anonymitet internt i respondentgruppen. Min konklusjon er at ved benyttelse av *snøballmetoden* er det nærmest uunngåelig at ikke respondentene til en viss grad vet om hverandre, men jeg forsøkte å veie opp for dette ved å notere meg forslag til navn når dette ble foreslått, selv om noen av disse var personer jeg alt hadde kontakt med. På denne måten håpet jeg å oppnå en situasjon hvor alle forslag ble notert, men hvor det forble, i alle fall delvis, uvisst for respondenten hvem jeg valgte å kontakte videre.

Jeg startet altså intervjuprosessen med å henvende meg til de jeg anså som sentrale personer i begge etater på fylkesnivå. Jeg henvendte meg til dem gjennom en mail hvor jeg la ved samtykkeskjema (Vedlegg 2), den godkjente prosjektbeskrivelsen<sup>22</sup>, samt en kort oppsummering av hvilke tema jeg ønsket å ta for meg i intervjuene. Den innledende

---

<sup>22</sup> Godkjent av veileder/sensor i emnet RSOS 4002, *Prosjekt- og metodeseminar* høst 2010.

forespørselen ble sendt ut i oktober 2010, og den første kontakten var dermed opprettet. Tilbakemeldingene var udelt positive, og jeg passet på å holde kontakten gjennom året frem til det ble aktuelt å videreformidle min henvendelse til potensielle respondenter. Fra begge etater fikk jeg oversendt en liste med kontaktinformasjon til personer som hadde sagt seg villige til å bli kontaktet av meg, eller som kunne være relevante for mitt prosjekt. Den videre kontakten etablerte jeg ved å oversende presentasjon av meg selv, mitt forskningsprosjekt og samtykkeerklæring for gjennomlesning direkte til de potensielle respondentene. Selve gjennomføringen av intervjuene ble utført i tre bolker. Den første ved semesteroppstart høsten 2011, den andre etter avlagt hjemmeeksamen i det obligatoriske 10-poengsfaget som er en del av mastergraden, og den tredje på nyåret 2012.

Ettersom jeg har valgt å benytte meg av en kvalitativ tilnærming gjennom intervjuer, vil ikke mine funn bli representative eller generaliserbare. Det har heller ikke vært min intensjon, og jeg mener derfor det er tilstrekkelig med ti respondenter. Opprinnelig var antallet åtte, men etter en vurdering av det innsamlede materialet, så jeg behov for to intervjuer til på førstelinjenivå i NAV. Dette for å sikre at perspektiver fra førstelinjenivået i de aktuelle etatene kom frem. Når det kommer til å undersøke gjennomføringen av en implementeringsprosess fra sentralt nivå og ned til det brukernære nivået, mener jeg det kan være symptomatisk for prosessen hvordan denne implementeringen oppleves på førstelinje. Kontakten med de to siste respondentene ble opprettet gjennom en bekjent av meg med tilknytning til det lokale NAV-kontoret hvor respondentene jobber. Det viste seg da jeg møtte opp for å avholde intervjuene, at de jeg skulle ha intervjuet ikke var tilgjengelige, men to andre ansatte sa seg villige til å stille opp. Den ene respondenten måtte imidlertid gå kort tid ut i intervjuet, og det ble i realiteten kun mulighet for intervju med den ene respondenten. Sånn sett har jeg formelt hatt ti respondenter, men i praksis har det vært ni.

Allerede før jeg sendte ut min forespørsel om deltakelse i mitt masterprosjekt, hadde jeg reflektert over hvem det er som ofte ønsker å delta i spørreundersøkelser, og særlig i mer tidkrevende dybdeintervjuer. Min antakelse som også underbygges av Thagaard (2009, s. 56-57), går ut på at man ofte kommer i kontakt med særlig engasjerte personer som ser nytten av å dele informasjon med en forsker, og som interesserer seg ekstra for den problemstillingen man presenterer. Jeg risikerer å få et skjevt utvalg som forsterkes av at jeg også har benyttet *snøballmetoden* som tidligere nevnt. Det viktige i en slik situasjon er å diskutere utvalgets sammensetning sett i relasjon med de konklusjonene og funnene undersøkelsene kommer



frem til (Thagaard 2009, s. 57). Slik jeg vurderer det, er ikke denne skjevheten nødvendigvis noe ensidig negativt. Som tidligere nevnt, vil ikke mine resultater være representative, og jeg vil heller ikke fremstille dem som det. Ved å komme i kontakt med engasjerte respondenter, har jeg en antakelse om at de kan mye om feltet og problemstillingen jeg presenterer, slik at jeg kan få mest mulig relevant informasjon ut av de ulike intervjuene. Likevel er det sannsynlig at kunnskapen om og fokuseringen på tilbakeføringsarbeidet og de inngåtte samarbeidsavtalene, er sterkere blant mine respondenter enn hva som er gjennomsnittlig i feltet.

Jeg har videre valgt å ikke fokusere på respondentenes alder, kjønn, utdanningsnivå eller tidligere yrkeserfaring. Dette valgets begrunnelse er todelt. For det første mener jeg dette er gunstig for anonymiseringen av respondentene, samtidig som jeg er usikker på hvilken betydning disse elementene vil ha for informasjon jeg har fått gjennom intervjuene. Jeg vil heller tro at faktorer som interesse og engasjement for tilbakeføringstemaet i større grad vil kunne ha innvirkning på mine resultater, og jeg har et inntrykk av at flertallet av respondentene har interesse for temaet.

## **2.5 Gjennomføring av intervjuene**

Det første intervjuet var en god treningsprosess for meg, da min erfaring som intervjuer fra tidligere var relativt liten. Samtlige av intervjuene ble gjennomført på respondentens arbeidsplass, for det meste på deres respektive kontorer. I henvendelsen min til dem forespeilet jeg at intervjuet ville ta nærmere en time. Det var tilstrekkelig i de fleste av tilfellene. Noen av intervjuene ble noe kortere, og i andre tilfeller var det nødvendig med noe mer tid. Mitt inntrykk av respondentene var at tid ikke var et tema, og at samtlige hadde satt av rikelig med tid til møtet med meg.

Tonen mellom respondenten og meg var god gjennom alle intervjuene, og enkelte ganger ble vi sittende å prate litt løst og fast om relaterte temaer også etter at intervjuet var ferdig. I forkant av min henvendelse til respondentene hadde jeg tatt en avgjørelse om at jeg ønsket å benytte båndopptaker. Dette fremstod som uproblematisk for samtlige respondenter, noe som gjorde at intervjuene fikk en fin flyt og hadde mer struktur som en samtale. Fordelene ved å kunne benytte båndopptaker er mange, men sentralt for meg var det faktum at man kan ha en

helt annen kontakt med intervjuobjektet gjennom å slippe å notere underveis<sup>23</sup>. Min erfaring er også at respondentene var svært lite oppmerksomme på båndopptakeren, og at samtalen derfor fikk en god flyt. Det å få mulighet til å høre gjennom intervjuet flere ganger, både når man transkriberer i etterkant, men også når det skulle være ønskelig i løpet av analyseprosessen, er et godt argument for å benytte opptaker. Også rent etisk mener jeg det er vel så forsvarlig å ta opp intervjuet, slik at man sikrer en korrekt gjengivelse av den informasjonen som blir gitt. Opptak muliggjør også i større grad bruken av direkte sitater som kan være med på å underbygge analysedelen av oppgaven med konkrete eksempler fra feltet (Thagaard 2009, s. 102).

Samtlige av mine respondenter nevnte muligheten for at jeg kunne ta kontakt på mail eller telefon om jeg kom på noen flere spørsmål eller ønsket en utdyping om noe skulle fremstå som uklart under transkriberingen.

Mitt inntrykk av mye metodelitteratur som omhandler kvalitative intervjuer, er at store deler er basert på en intervjusituasjon som jeg ikke helt kjenner meg igjen i gjennom min prosess og egne erfaringer. At det er viktig å oppnå tillitt og vise respekt for respondentens situasjon og integritet er ikke til å komme bort fra, uansett hvem man intervjuer. Mange av de etiske vurderingene man leser om, illustreres gjennom intervjuer som tar for seg sensitive eller vanskelige tema. Fokus for mange av de etiske overveingene tar også utgangspunkt i at man skal unngå skade og negative konsekvenser for de som sier ja til å delta i et forskningsopplegg. Sensitivitet overfor vanskelige og personlige tema må nøye overveies. Det gis også inntrykk av at man som oftest forholder seg til personer som ikke innehar egen erfaring med en intervjusituasjon, og for min del sitter jeg igjen med et annet inntrykk av mine respondenter. I flere av tilfellene følte jeg meg som den ”underlegne” parten i intervjuet, med tanke på at jeg kun er masterstudent, med relativt lite erfaring fra feltarbeid, mens intervjuobjektene mine i flere tilfeller var godt utdannede personer med solid erfaring fra feltet. Flere var også kjent med intervjusituasjonen gjennom egne forskningsprosjekter fra høyere utdanning. Det at jeg på mange måter følte at intervjuobjektene hadde like mye, om ikke mer kompetanse både på felt og intervjusituasjon som meg selv, tror jeg kan ha ført til balanse i relasjonene. Med tanke på min interesse for det systemmessige og lite

---

<sup>23</sup> Noen notater kan det lønne seg å ta, men dette er mer egne tanker, spørsmål man ønsker å stille senere i intervjuet, tips til litteratur etc.

personrelaterte, ble intervjusituasjonen for det meste en dialog rundt system, rutiner og mer generelle betraktninger.

### **2.5.1 Uforutsette utfordringer**

Det er umulig å forutse alt når man legger opp en fremdriftsplan over et forskningsprosjekt. Det vil som regel dukke opp faktorer man ikke hadde tenkt på. For min del oppstod denne situasjonen da jeg skulle avtale et av de siste intervjuene mine i den tredje bolken.

Vedkommende jeg ønsket å intervju var tilsatt i kriminalomsorgen, og opplyste etter første introduksjonsmail at hun kunne tenke seg å stille opp til intervju. Spørsmålet om jeg hadde innhentet godkjenning fra datatilsynet var lett å svare på, men når hun i tillegg ville vite om jeg hadde innhentet godkjenning fra Kriminalomsorgen region sør ble jeg svar skyldig. Dette var et moment jeg overhodet ikke hadde tenkt på eller vurdert som en nødvendighet.

Interessant nok var det heller ingen av de andre respondentene fra kriminalomsorgen som hadde nevnt dette, og mye av den grunn hadde det til da heller ikke fremstått som en nødvendighet for min del. Noe av grunnen til at jeg ikke umiddelbart kontaktet regionen ved opprettelse av den første kontakten, kommer av at min første mailhenvendelse gikk ut til NAV Buskerud, og at jeg i den sammenheng kontaktet Buskerud friomsorgskontor for å etterspørre mulige kontaktpersoner. Her må det nevnes at mitt kunnskapsnivå om oppbygging og organisering av de to etatene skulle tilsi at Kriminalomsorgen region sør var rett instans å henvende seg til, men at jeg på det daværende tidspunkt tok kontakt med det jeg anså som øverste organ på fylkesnivå. I ettertid kan man hevde at dette var en dårlig avveining, og kanskje til og med en distré glipp fra min side. Ikke desto mindre fremstår resultatet, altså kontakten med respondentene og den informasjonen de kunne gi meg, som fullgod, på tross av at jeg tidlig i prosessen har henvendt meg til ”feil” instans.

Jeg ble heldigvis gjort oppmerksom på hvem jeg kunne kontakte i Kriminalomsorgen region sør for å innhente den nødvendige tillatelsen, som tar utgangspunkt i "Retningslinjer for behandling av søknader om forskning i kriminalomsorgen" (Kriminalomsorgens Sentrale Forvaltning 2004). Etter en oppklarende telefonsamtale samt oversendelse av samtykkeskjema, godkjent prosjektbeskrivelse og bekreftelse fra veileder (Vedlegg 5) kunne den videre intervjuprosessen innenfor kriminalomsorgen fortsette, og det siste intervjuet kom på plass.

## 2.6 Dataenes troverdighet, validitet og overførbarhet

Når det kommer til kriterier for kvalitet, opererer man ofte med ulike begreper for kvalitativ og kvantitativ forskning, og de samme begrepene benyttes av og til med ulikt meningsinnhold innenfor metodelitteraturen.

I forbindelse med dataenes *troverdighet* finnes det ulike kriterier innenfor den kvantitative og den kvalitative tilnærmingen. Å sikre troverdige data er lettere når man benytter kvantitativ metode, blant annet fordi råmaterialet er mer konkretisert og etterprøvbart. Selv om statistikk også må tolkes for å gi mening, kan man lettere komme frem til tilnærmet objektive funn enn om man benytter deltagende observasjon og intervjuer. Kvantitativ metode sikrer leserens mulighet for å etterprøve både datainnsamling, valg av analysestrategier og tolkningene av datamaterialet. Ved benyttelse av kvalitativ metode fortolker forskeren både felt og data gjennom hele prosessen, og analysen av materialet samt resultatene vil være farget av forskerens bevisste og ubevisste fortolkning. Kvantitative data kan også lettere ettergås av andre gjennom re-testing. Dette vanskeliggjøres ved bruk av en kvalitativ tilnærming. Årsakene til dette kan være forforståelse hos forskeren som spiller inn i prosessen, relasjonen til intervjuobjekt og felt og at man ikke benytter strukturerte datainnsamlingsteknikker. (Thagaard 2009, s. 198, Johannessen, Tufte og Christoffersen 2010, s. 229-230).

For at mine funn skal kunne hevdes å være *troverdige/pålitlige*, må min beskrivelse av felt og respondenter være oversiktlig og tydelig, og det må også komme klart frem hvordan dataene har fremkommet i løpet av prosessen. Jeg mener det også er viktig at man på et tidlig stadium gjør noen reflekteringer over eget ståsted og bakgrunn for valg av problemstilling og felt, slik at ikke leseren kan bli forledet til å tro at forskeren selv har en agenda eller skjulte motiver for forskningsopplegget. En forsker som er bevisst sin egen rolle og egen forforståelse av feltet vil fremstå som mer troverdig og derigjennom oppnå troverdige resultater. Som det nevnes hos Thagaard (2009, s. 199) vil også hjelpemidler som opptak under intervju være med å styrke troverdigheten av dataene, da det blir lettere å skille harde data fra forskerens egne betraktninger og fortolkninger.

Har jeg som forsker tolket mine data på en gyldig måte som gjør at mine resultater gjenspeiler virkeligheten jeg har studert? *Validitet* når det kommer til tolkningen av data er et viktig moment for en forskningsanalyse. Grundigheten når man redegjør for egne fortolkninger av datamaterialet er her essensielt. Selv vil jeg teste mine funn opp mot liknende undersøkelser i

andre felt for å undersøke om resultatene gir et tilsvarende bilde som det jeg tolker frem i min analyse. Selv om dette er en måte å etterstrebe validitet på, er det viktig å forholde seg kritisk. For er det virkelig sånn at andre forskeres analyser og forskningsresultater fra tilsvarende felt kan være til hjelp for å styrke validiteten av mine funn? Hva om ulike forskere har identiske ”briller”? Om man kommer fra samme, relativt lille forskermiljø- og tradisjon, og har mange likhetstrekk som forsker, vil man ikke da kunne ende opp med relativt like funn nettopp som en konsekvens av dette? Dette er momenter det er viktig å reflektere over når man benytter andres funn for å underbygge validiteten til eget datamateriale.

Ved å benytte meg av blant annet veileder som kritisk opponent, vil også prosessen med å bevisstgjøre meg selv de valg og fortolkninger jeg har gjort styrkes, og resultatet har slik en bedre mulighet for å oppfattes som valid og gyldig.

Som et siste parameter når det kommer til dataenes kvalitet og styrke, kommer *overførbarheten* av studiet. Kan mine resultater og konklusjoner si noe om en større sammenheng, eller overføres til andre felt? Igjen er det et klart skille mellom den kvalitative og den kvantitative, case-baserte forskningen. Forutsetningene for å komme frem til generaliseringer og overførbare resultater er større innenfor den kvantitative forskningen, mye på grunn av at man her har gode muligheter for å undersøke et representativt utvalg. Dette lar seg sjeldent gjøre gjennom en kvalitativ tilnærming. Når det kommer til den delen av avhandlingen min som omhandler implementering av samarbeidsavtalen, er ikke selve utvalgets representativitet like relevant, da det i større grad er likheter og ulikheter ved andre organisasjoner som legger føringer for hvorvidt mine funn kan overføres.

Når det kommer til den delen av avhandlingen min som tar for seg utfordringene ved tilbakeføring i feltet mener jeg å ha belegg for å hevde at som en del av en større sammenheng vil mine funn og fortolkninger kunne plasseres i rekken av liknende undersøkelser og evalueringer, og slik kunne være med på å gi et bilde av det tverretatlige samarbeidet når det kommer til tilbakeføring i en utstrekning som går utover mitt felt. Ved å sammenlikne data fra andres forskningsprosjekter på samme tematikk vil jeg i det minste kunne argumentere for at mine funn, passer inn i et mønster og kan være med å si noe om en del av et større felt.

## **3 Samarbeidspartene**

### **3.1 Innledende betraktninger om samarbeidspartene**

Før jeg presenterer samarbeidsavtalene, som er utgangspunktet for min avhandling, nærmere, mener jeg det er relevant å gi et kort omriss av de to etatenes oppbygging og struktur. Begge to har gjennomgått organisatoriske endringer det siste tiåret, noe som ikke er en ubetydelig faktor når det kommer til å undersøke det tverretatlige samarbeidet.

NAV ble opprettet i 2006 med lovhjemmel i Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) [NAV-loven], mens Kriminalomsorgen ble omorganisert til sentralt, regionalt og lokalt nivå allerede i 2001. Denne omorganiseringen har sine røtter i blant annet Stortingsmelding nr 27 (1997-98): Om kriminalomsorgen og i straffegjennomføringsloven fra 2001 som regulerer gjennomføring av fengselsstraff, strafferettslige særreaksjoner, varetekt og samfunnsstraff.

Jeg ønsker videre i dette kapittelet å belyse nærmere nytten av det tverretatlige samarbeidet, som et element i en bredere kontekst. Jeg ønsker å sette min avhandling i sammenheng med blant annet et kostnadsaspekt med utgangspunkt i statsbudsjettet for 2012. Jeg vil også trekke noen linjer til kriminalitetens samfunnsmessige kostnader, for å illustrere nytten av en helhetlig og god tilbakeføringsprosess.

### **3.2 Kriminalomsorgen**

I 2001 ble det altså gjennomført en omorganisering i Kriminalomsorgen, hvor resultatet blant annet ble en tredelt nivåinndeling og opprettelsen av et nytt felles regionalt ledd for fengselsvesenet og friomsorgen. Formålet med den nye straffegjennomføringsloven og et felles regionsledd for både fengsel og friomsorg, var et ønske om å gi et bedre grunnlag for et helhetlig arbeid, med det siktemål å redusere kriminaliteten i samfunnet. Selv om utfordringene i kjølvannet av Kriminalomsorgens omstrukturering ikke har vært ubetydelige, har de som etat hatt lenger tid på å tilpasse seg. Det må også nevnes at endringene som følge av omstruktureringen hos Kriminalomsorgen, har vært betydelig mindre enn hos Arbeids- og velferdsforvaltningen/NAV.

### 3.3 NAV, Arbeids- og velferdsforvaltningen

NAV, eller Arbeids- og velferdsforvaltningen, består av den statlige Arbeids- og velferdsetaten og de delene av kommunenes sosialtjenester som inngår i de felles lokale kontorene. Kort sagt er NAV en samordning av Aetat, Trygdeetaten<sup>24</sup> og sosialkontorene<sup>25</sup>,

I arbeids- og velferdsforvaltningslovens § 1 om formål står det:

Formålet med loven er å legge til rette for en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, tilpasset den enkeltes og arbeidslivets behov og basert på en helhetlig og samordnet anvendelse av arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven, lov 18. desember 2009 nr. 131 om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen og andre lover som forvaltes av arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeids- og velferdsforvaltningen skal møte det enkelte mennesket med respekt, bidra til sosial og økonomisk trygghet og fremme overgang til arbeid og aktiv virksomhet.

Denne paragrafen sammenfaller godt med NAVs overordnede mål om:

1. Flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad.
2. Tjenester som er enklere for brukerne og tilpasset deres behov
3. En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

Dette er samtidig svært forenlig med intensjonene bak Regjeringens tilbakeføringsgaranti og det tverretatlige samarbeidet mellom Kriminalomsorgen og NAV. Det fremkommer tydelig av den videre lovteksten at man ønsker et dynamisk og effektivt samarbeid mellom den statlige- og den kommunale delen av NAV, for å sikre et helhetlig og godt tjenestetilbud hvor brukeren er i fokus.

Nærmere 1/3 av statsbudsjettet vil forvaltes av NAV i 2012, og da er ikke beløpene fra de kommunale budsjettene medregnet. Statsbudsjettet for 2012 anslås å være på nærmere 1006 milliarder kroner, av dette er ytelser fra folketrygden budsjettet til 349 milliarder kroner.

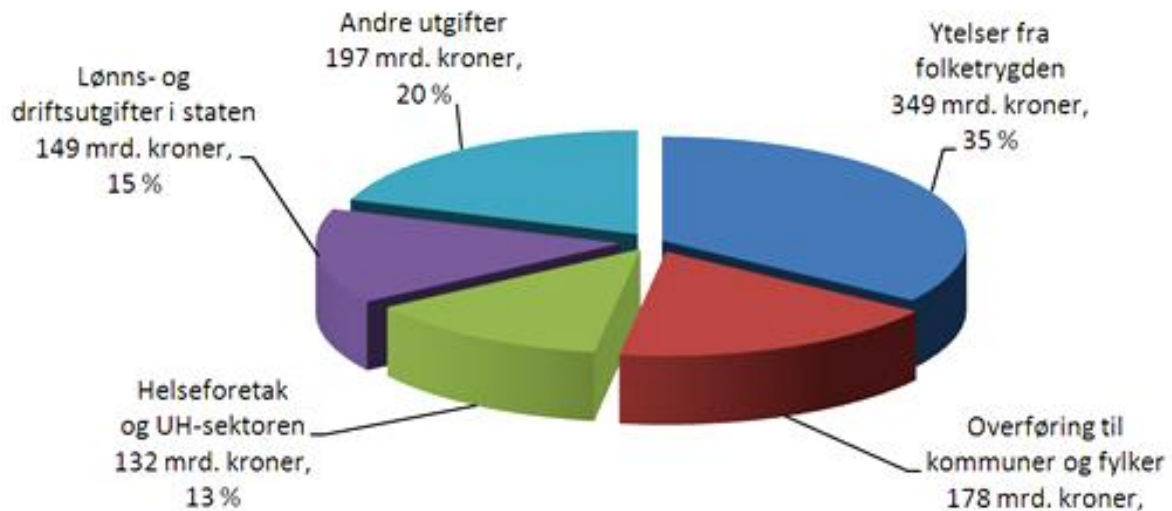
Om man ser på følgende figur får man et mer oversiktlig bilde av hvor stor del av statsbudsjettet som går inn i denne sektoren:

---

<sup>24</sup> De statlige aktørene

<sup>25</sup> Den kommunale aktøren

Figur 1: De største utgiftskategoriene i statsbudsjettet 2012



**(Statsbudsjettet 2012)**

Så hvorfor er dette relevant når det kommer til samarbeidet mellom Kriminalomsorgen og NAV? Jo, for å illustrere hvor stor del av de offentlige utgiftene som er knyttet opp til nettopp den ene av de to etatene, og for å understreke viktigheten av samarbeidet mellom de to. Dette kan føres tilbake til mine innledende betraktninger om en vinn-vinn situasjon med tanke på en solid tilbakeføringsprosess, både menneskelig og samfunnsøkonomisk. Det er ikke min hensikt å fremstille det som om hele kakestykket med navnet "Ytelser fra folketrygden" tilfaller tidligere innsatte eller gjengangere, for det er på ingen måte tilfellet. Min intensjon er kun å understreke at utgifter til sektoren hvor en stor andel tidligere innsatte er gjengangere, i NAV systemet, er store. Mange av de som i dag lever et liv preget av kriminalitet på siden av samfunnet for øvrig, er personer i arbeidsdyktig alder. Mange av disse mottar ytelser fra NAV (både statlig og kommunal del) som man kan anta ikke hadde vært nødvendig om de ble tilbakeført til samfunnet etter endt soning. Jeg vil senere i avhandlingen komme inn på blant annet programmet "Fra fengsel til kvalifiseringsprogram" i regi av NAV, et prøveprosjekt som involverer samarbeid mellom sju kommuner og sju fengsler.

Det er min påstand at gjennom en god tilbakeføringsprosess, hvor man benytter seg av de tiltak og tilnærminger som har dokumentert effekt og forskningsmessig belegg, vil man enten kunne redusere utgiftene til sektoren som i dag utgjør 1/3 av statsbudsjettet, eller så kunne disse ressursene prioriteres på andre måter i den samme sektoren. Den samme antakelsen



gjelder når det kommer til de kommunale utgiftene i forbindelse med den samme brukergruppen.

Jeg ønsker med dette å poengtere viktigheten av et bredt fokus når det kommer til tilbakeføring og samarbeid som har dette som målsetting. Man er nødt til å trekke de lange linjene om man skal få en helhetlig oversikt over de utfordringene og potensielle gevinstene man står overfor på feltet. Jeg vil i kapittel 3.1.4 komme nærmere inn på hvordan jeg utvider gjengangerproblematikken til også å omfatte NAV-systemet.

### 3.3.1 Viktigheten av samarbeidet

**Tabell 1: Faktisk domslengde for alle nye dommer<sup>26</sup>**

Domslengde	Antall	Andel	Akkumulert andel
<b>1-29 dager</b>	<b>2 340</b>	<b>28 %</b>	
<b>30-59 dager</b>	<b>1 851</b>	<b>22 %</b>	<b>49 %</b>
60-73 dager	623	7 %	57 %
74-90 dager	516	6 %	63 %
3 - <6 mndr	985	12 %	74 %
6 - <9 mndr	657	8 %	82 %
1 - <5 år	1 040	12 %	98 %
5 - <10 år	99	1,2 %	99,4 %
10-21 år	47	0,6 %	
<b>Totalt</b>	<b>8 501</b>		

(Kriminalomsorgens Sentrale Forvaltning, 2011, s. 35)

Om man ser på tabellen over, finner man at det gjennomsnittlig er svært korte dommer i norske fengsler. Ser man til Kriminalomsorgens årsstatistikk fra 2009 fremkommer det at gjennomsnittlig domslengde var på 190 dager (KSF, 2010, s. 34). Hele 82 % av de innsatte i 2010 sonet dommer som var på 1 år eller mindre. Dette er en klar medvirkende faktor til å begrense den reelle muligheten kriminalomsorgen har til å utføre endringsarbeid i samarbeid med den innsatte. Følgelig er en grundig forberedelse mot løslatelse desto mer viktig, og samarbeidet med statlige- og kommunale etater, samt frivillige aktører på utsiden fremstår som sentrale for å unngå tilbakefall til ny kriminalitet. Som svar på mine spørsmål om utfordringer ved tilbakeføringsprosessen er det i all hovedsak forhold på utsiden av fengselet som trekkes frem av respondentene.

<sup>26</sup> Dvs. nyinnsettelse og overføring til dom fra annet innsattkategori. I tillegg kan en person bli idømt flere dommer i løpet av perioden. Her er det ikke trukket fra forventet løslatelse ved 2/3 tid.

### 3.3.2 Gjenganger hos kriminalomsorgen, gjenganger hos NAV

Et nødvendig element som gjør seg svært gjeldende når man tar i betraktning den generelt korte soningstiden, er å etablere/opprettholde en god dialog med etater som NAV. En av mine respondenter fra førstelinjen i NAV omtaler utfordringen ved at gjengangere i kriminalomsorgen ofte er gjengangere hos NAV også. Her fremkommer det at det viktige ikke nødvendigvis alltid er å opprette kontakt med en saksbehandler, men å videreføre det arbeidet som allerede er igangsatt:

(...) det er jo en oppfølging da, av vedkommende som, altså vi slipper jo ikke folk her fra NAV når de drar i fengsel nødvendigvis. (...) så er jo det gode anledninger til å kunne bli nykter da og da får vi, jeg har brukere som vi har fått testet nevropsykologisk fordi da trenger man å være rusfri i en periode, ikke sant, og da ser vi at ok, da får vi gjort det i fengselet, så kan vi bruke den tiden til det, så samarbeider vi med fengselet i forhold til tilbakeføring.

Det praktiske samarbeidet mellom kriminalomsorg og NAV fremstår som viktig, særlig med tanke på at man i fengsel kan skape en arena hvor den domfelte opplever en form for ”pause”; en mulighet til å komme i dialog med hjelpeinstanser i en annen kontekst enn til vanlig. Brukeren er kanskje tilgjengelig i en annen grad enn ellers, og muligheten for å starte et endringsarbeid har kanskje bedre premisser under soning enn ellers, gitt at man følges opp og gis muligheten til ta tak i egen livssituasjon.

Som jeg så vidt kommer inn på tidligere, begynner man å benytte seg av nye tilnærminger og løsninger, som nettopp muliggjøres av et fungerende, tverretattlig samarbeid. Prosjektet ”Fra fengsel til kvalifiseringsprogram” er et eksempel på dette. Kvalifiseringsprogrammet (KVP) er et av Regjeringens verktøy i kampen mot fattigdom, og er i denne sammenheng høyst aktuelt for en stor andel av tidligere domfelte. Noen av vilkårene for å kunne innlemmes i KVP handler blant annet om at man er i yrkesaktiv alder, med nedsatt arbeidsinntektsevne, og ingen eller begrensede ytelser til livsopphold etter folketrygdloven eller arbeidsmarkedsloven. Man må gjennom en arbeidsevnevurdering, en kartlegging, og man må være mellom 19 og 67 år (NAV, 2010, s. 3). Men tanke på at gjengangere hos kriminalomsorgen ofte avventer soning eller opplever endring i soningsforhold underveis i løpet<sup>27</sup>, åpner prosjektet for en viss grad av fleksibilitet, ved at man kan søke permisjon fra programmet og man kan fortsette deltakelse under hjemmesoning. Dette er med på å skape en mer sømløs overgang fra fengsel til frihet, og muliggjøres, slik jeg ser det, av det formelle samarbeidet mellom de to etatene.

---

<sup>27</sup> Overføring til § 16-soning (hjemmesoning) og liknende

Selv om ikke Buskerud og Drammen er involvert i prosjektet pr. i dag, har man i Drammen en liknende tilnærming, med en splittet stilling som både arbeider med KVP og som bindeledd og kontaktperson til fengselet. Dette har sine klare fordeler, og er en medvirkende faktor til en potensielt god tilbakeføringsprosess. Som respondenten selv nevner:

Men jeg jobber jo litt splittet, for jeg jobber med kvalifiseringsprogrammet også. Dette (arbeid rettet mot fengselet red.anm.) er bare en stilling på 40 % ca (...). Det er kvalifiseringsprogrammet jeg jobber mest med, i utgangspunktet, på papiret. Men det er nesten omvendt. Så da er det slik at jeg selv kan styre hvem jeg vil ha med inn i kvalifiseringsprogrammet av brukere, riktignok fra Drammen da. Det er også en del av det veiledningsopplegget med andre folk, at de kan søke kvalifiseringsprogrammet i den kommunen de kommer fra. (...) Så det synes jeg fungerer bra, at jeg kan få dem direkte over i kvalifiseringsprogrammet.

(...) vi bistår dem inn mot det, og vi kan gjerne sette i gang tiltak, og at de går over på en annen ytelse etter hvert, at man går over på AAP (arbeidsavklaringspenger red.anm.) etter å ha vært på kvalifiseringsprogrammet for eksempel. Det er en bra greie det.

Formålet med NAV prosjektet og beskrivelsen av de innsatte tar i stor grad utgangspunkt i straffegjennomføringsloven, St.meld. 37 (2008-2009) og intensjonene i samarbeidsavtalene fra 2006. Delmål er fastsatt både på system- og individnivå noe som er medvirkende til at man lettere kan underveisevaluere og måle effekten av prosjektet i de ulike kommunene.

Jeg kommer senere i avhandlingen inn på utfordringen ved NAVs oppdeling i statlig og kommunal del, og det faktum at kommunene pr. i dag ikke er forpliktet av samarbeidsavtalen. Jeg ønsker likevel å nevne kort her at prosjekter som ”Fra fengsel til kvalifiseringsprogram” nettopp kan være det binneleddet som gjør samarbeidet både internt i NAV og på tverretatlig plan, mer smidig og sømløst.

### **3.4 Ekstern samarbeidspartner (FRI)**

(...) nå prøver vi å få FRI til også å være en del av avtalen, ikke sant? Fordi at, vi prøver å etablere noen nettverksarenaer rett og slett, hvor vi er på tvers av sånn veldig sånn tverrsektorielle møteplasser og hvor frivillige organisasjoner av sånne nettverkstyper har en sentral plass. Fordi vi i det offentlige kan bare glemme det.

Sitatet over er fra en av respondentene fra kriminalomsorgen på regionalt nivå. I dette fremkommer mye av grunnen til at FRI får en plass i min avhandling, som i all hovedsak tar for seg samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og NAV. Det er likevel relevant å sette

av noen sider til FRI fordi de er en av aktørene som gjør at Nedre Buskerud har noen klare fordeler i arbeidet med tilbakeføring<sup>28</sup>.

Slik den formelle samarbeidsavtalen fremstår i dag, er ikke de frivillige organisasjonene nevnt spesifikt eller inkludert på noen måte. Ifølge den ene respondenten fra kriminalomsorgen, ser det ut til at det kan åpnes for å innlemme også de frivillige aktørene i en eventuell nyutforming av avtalene. I Nedre Buskerud vil dette kunne ha en gunstig effekt, da samarbeidet med blant annet FRI allerede er veletablert og ansett som både fruktbart og nødvendig.

FRI er et tilbud i regi av Kirkens Bymisjon. Formålet med tiltaket er å bidra til å tette igjen noen av de glippsonene som oppstår etter endt soning, og bedre kontinuiteten i arbeidet med å få tidligere domfelte tilbake til samfunnet. Det frivillige aspektet står sterkt innenfor FRI, og de frivillige, sammen med ansatte og veiledere, spiller en viktig rolle som samtalepartner, aktivitør og venn i helger og ferier, med andre ord de delene av døgnet og uken hvor det offentlige ikke er et tilgjengelig alternativ. Ved siden av tett oppfølging og nettverksdanning, tilbyr FRI egen hybel i treningsbolig, som igjen er med på å styrke tilknytningen til andre, både ansatte, frivillige og andre som er i samme situasjon, motivert for endring. Veien fra treningsboligen går videre til en pilotleilighet i Drammensområdet, gitt at man klarer seg fint og er ressurssterk nok til å flytte videre. Også i pilotleilighetene er oppfølgingen tett, og tilbudet bredt. Målsettingen med pilotleilighetene er å kunne skape en overgang til en permanent boligsituasjon. I regi av Bymisjonen finnes det flere ulike tiltak for å aktivisere deltakerne med målsetting om lønnet arbeid, i denne sammenhengen er samarbeidet med Nav essensielt. (Kirkens Bymisjon FRI)

### 3.4.1 Metodologien

Journalist Eva Dønnestad, som har gjennomført grunnarbeidet bak metodeheftet som FRI baserer seg på, opplyser følgende:

Det virker som prosjektet FRI er gjennomsyret av verdighet og ønsket om å bygge andres selvfølelse gjennom å løfte dem, ikke av regler og straff og trusler. Det virker som om denne positive troen på menneskets iboende muligheter, gjør at mange lykkes. (FRI metode (2009), s.9)

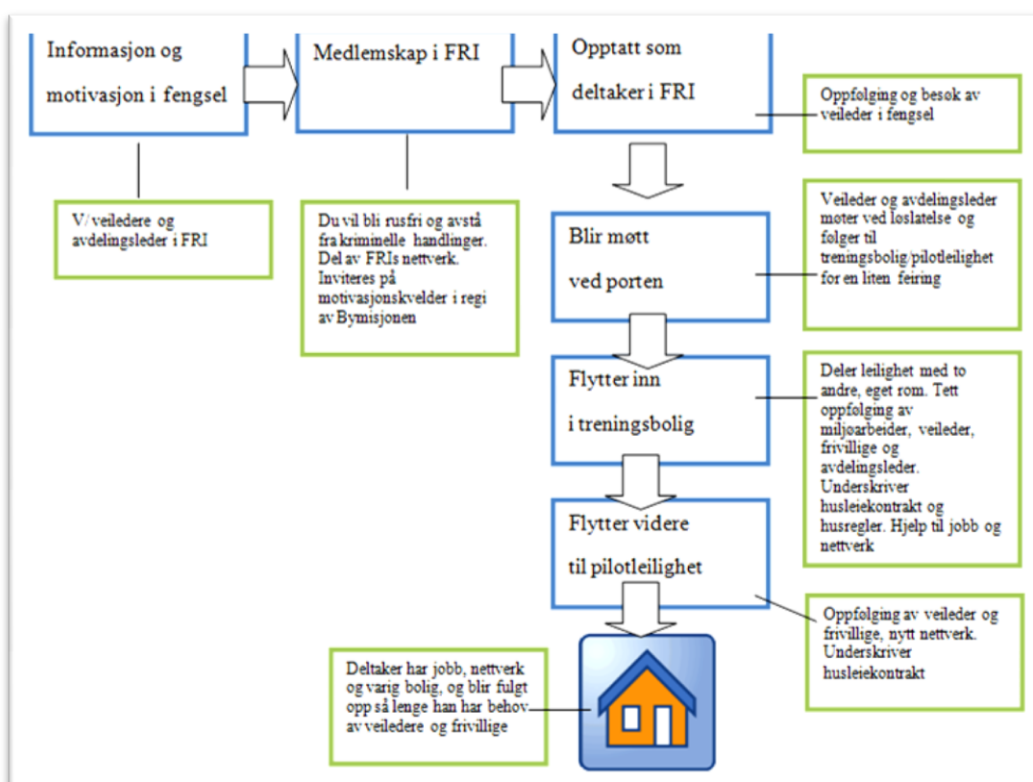
---

<sup>28</sup> Prosjektet FRI har nå også startet opp i Tønsberg, men med tanke på at prosjektet allerede er veletablert i Nedre Buskerud, er sjansene større for at de har en konkret positiv innvirkning på feltet.

På mange måter oppsummerer dette mye av essensen i FRI's metodologi, som også illustreres gjennom sitatet under fra respondenten tilknyttet FRI og figur 2:

Utfordringen er vel å koordinere alle de gode tiltaka som er, ikke sant, altså at det er det vi gjør egentlig, vi prøver å holde den røde tråden da, ikke sant, snakke med personen hele veien under soning, gjerne år måneder eller uker før, sammen med alle de andre instansene; kommune, NAV kontaktbetjent i ansvarsgrupper, (...) den dagen du kommer ut så er vi der og henter, og da er det klarlagt at ok, du skal hit eller du skal dit eller i den leiligheten, så fortsetter vi, sånn at du kan si det å bli løslatt på en torsdag så skal du møte opp på NAV på mandag det tror jeg noen ganger kan bli utfordringer. Det kommunale og det statlige som da er oppe til halv fire fredag, (...) men at det er noen, en instans som holder tak i den personen og loser deg gjennom alle de gode tiltaka som er da, og at vi holder dem litt i lanken en periode.

Figur 2: FRI metodekart



(FRI metode 2009, s. 14)

FRI baserer seg på tre suksesskriterier, som også inngår i mange av de sentrale elementene i opphørsteorien og som jeg vil komme tilbake til senere i oppgaven. I kriteriet *tett oppfølging* ligger det at deltakerne kontaktes minst en gang daglig av veileder, frivillige eller ansatte. Dette gjøres for å følge opp målsettinger lagt i samspill mellom deltakeren og veilederen, hvor det endelige målet er et liv uten rus og kriminalitet. De frivillige aktørene følger også tett opp og deltar sammen med deltakeren på for eksempel møter og aktiviteter, samtidig som de hjelper til med praktiske utfordringer og er en kilde til inspirasjon og videre motivasjon.

Et *bredt samarbeid* er avgjørende for at FRI skal kunne oppnå best mulige resultater. Noen av de aktørene man er avhengig av for et velfungerende samarbeid i prosjektet, er personer med tidligere erfaringer fra soning i fengsel, ulike statlige og kommunale instanser som for eksempel Husbanken, Drammen kommune og Kirkens Bymisjon, som drifter FRI. I dette ligger også at en god relasjon til både kriminalomsorg og NAV er viktig for å oppnå suksess.

Det siste suksesskriteriet omhandler muligheten for et *godt nettverk gjennom medlemskap*. Ved utgivelsen av metodeheftet hadde FRI 130 medlemmer, fordelt på hovedmedlemmer<sup>29</sup> og støttemedlemmer<sup>30</sup>. Dette, satt i sammenheng med det brede spekteret av tilbud og aktiviteter som Bymisjonen tilbyr i tillegg til det som konkret finnes i FRI, danner grunnlaget for et stort, positivt nettverk for medlemmene, både de tidligere straffedømte og andre.

Dette er kun et kort sammendrag av metodologien FRI jobber etter, som beskrives mer utfyllende i metodeheftet. (FRI metode 2009) Jeg vil senere i avhandlingen trekke linjer til FRI og den metodologien som benyttes der, sett i sammenheng med opphørsteori og det offentliges tilnærming og utfordringer ved dette, i håp om å kunne belyse noen av mine innledende spørsmål.

---

<sup>29</sup> Straffedømte som har skrevet under på å avstå fra rus og kriminalitet

<sup>30</sup> Personer fra samfunnet for øvrig, pårørende og andre som er engasjert i feltet og har troen på måten FRI arbeider på.

## 4 Samarbeidsavtalene

Jeg vil i det følgende kapittelet gi en kort introduksjon til både den sentrale og den regionale samarbeidsavtalen. Noen inngående analyse av avtalene vil imidlertid ikke bli gjort her.

Hensikten med dette kapittelet er mer å skape et kunnskapsgrunnlag rundt innholdet i avtaler og rutinebeskrivelse, med tanke på videre lesning. Jeg kommer tilbake til en mer analytisk tilnærming til avtalene senere i avhandlingen.

### 4.1 Den sentrale samarbeidsavtalen

Formell samarbeidsavtale mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten. Signert 11. september 2006. Se vedlegg 1.

#### 4.1.1 Bakgrunn og formål for avtalen

Bakgrunnen for den sentrale avtalen er ønsket om en videreutvikling av det eksisterende samarbeidet. Straffegjennomføringsloven forplikter kriminalomsorgen, gjennom samarbeid med andre offentlige etater, å *legge til rette for* at domfelte og varetektsinnsatte<sup>31</sup> får de tjenester de etter loven har krav på. Videre er det et poeng med avtalen at kriminalomsorgen skal *bidra til* en samordnet innsats for å fremme innsattes tilpasning til samfunnet. Jeg velger å kursivere *legge til rette for* og *bidra til*, for å gi et bilde av hvilke forpliktelser som ligger- eller ikke ligger i avtalen. Nettopp slike relativt ukonkrete beskrivelser vil bli drøftet mer inngående senere i oppgaven, når jeg ser på de ulike etatenes faktiske forpliktelser sett i sammenheng med den domfeltes egeninnsats.

Kriminalomsorgens ansvar for å tilrettelegge for innsattes egeninnsats på veien til økt samfunnstilknytning, forsterkes gjennom strgfl § 3 *Innhold*:

Gjennomføringen av reaksjonen skal være sikkerhetsmessig forsvarlig. Innholdet skal bygge på de tiltak kriminalomsorgen har til rådighet for å fremme domfeltes tilpasning til samfunnet. Kriminalomsorgen skal legge forholdene til rette for at domfelte skal kunne gjøre en egen innsats for å motvirke nye straffbare handlinger.

To stikkord i denne sammenhengen er *tilrettelegging* og *tilgjengelighet*. Kriminalomsorgen plikter å tilrettelegge forholdene for den innsatte, slik at man på best mulig vis kan benytte

---

<sup>31</sup> Jeg vil i analysekapittelet komme tilbake til det jeg oppfatter som problematisk med å inkludere varetektsinnsatte i denne konteksten.

seg av de tjenester og tilbud man har krav på. Til grunn for dette må det nødvendigvis ligge at de ulike tjenestene og tilbudene er tilgjengelige for den innsatte, noe som lettere lar seg gjøre gjennom et godt og tverretatlig samarbeid med for eksempel NAV.

Hva er så essensen av kriminalomsorgens lovgrunnlag som omhandler forvaltningssamarbeid og innhold, og som derfor er relevant for denne avhandlingen? Jo, at det ikke skal legges hindringer i veien for den innsattes egeninnsats og egenmotivasjon i prosessen mot en kriminalitetsfri tilværelse. Så langt det er sikkerhetsmessig forsvarlig, skal man sørge for at veien mot oppfyllelse av den enkeltes rettigheter, innenfor rammen av straffegjennomføringen, er så friksjonsfri som mulig.

NAV forpliktes ikke av straffegjennomføringsloven, men har sitt eget komplekse lovverk å forholde seg til, gjennom blant annet folketrygdloven. Dette er en lov som angår alle medlemmer av folketrygden som kommer i kontakt med NAV, og er således ikke spesielt rettet mot innsatte/tidligere domfelte eller varetektsfanger. NAV forholder seg til avtalen med kriminalomsorgen, med de samme målsettingene som gjelder for resten av NAVs virksomhet, flere i arbeid og færre på stønad, forenkling for brukerne og bedre tilpassing til deres behov, altså bedre tilrettelegging, samt ønsket/målet om en mer helhetlig arbeids- og velferdsforvaltning.

Erkjennelsen av at innsatte og tidligere domfelte har svakere tilknytning til arbeidsmarkedet, samt har en større opphopning av levekårsproblemer enn normalbefolkningen<sup>32</sup> leder til en antakelse om et stort tjenestebehov. Dette fremstår som en av hovedhensiktene til at NAV inngår i et forvaltningssamarbeid med kriminalomsorgen.

Både i straffegjennomføringsloven, i ”tilbakeføringsgarantien” og i den sentrale samarbeidsavtalen kommer det tydelig frem at hovedansvaret for en vellykket tilbakeføringsprosess ligger hos den innsatte selv. Gjennom et godt samarbeid mellom kriminalomsorg og andre offentlige etater, vil man kunne være behjelpelige med å gjøre terskelen for å sette i gang en slik prosess lavere og mer overkommelig. Prosessen mot løslatelse og overgang til frihet vil også kunne oppleves mer sømløs om et slikt forvaltningssamarbeid er optimalt. En positiv konsekvens av dette kan derfor bli at flere klarer overgangen fra soning til samfunn, som et resultat av færre hindre i veien mot tilbakeføring.

---

<sup>32</sup> Forklart gjennom funn i diverse levekårsundersøkelser som tidligere nevnt: lav utdanningsgrad, dårlig helse, og bostedsproblematikk for å nevne noe



Jeg vil senere i avhandlingen komme inn på de teoretiske perspektivene som tar for seg den enkeltes evne til å overkomme motstand og hinder i en opphørsprosess. Dette er elementer som vil kunne være avgjørende for hvorvidt/i hvilken grad det *faktisk* legges til rette for den enkelte innsatte, og hvordan noen takler ulike grader av tilrettelegging på ulike måter.

#### **4.1.2 Ansvarsfordeling mellom etatene**

Direkte hentet fra den sentrale samarbeidsavtalen fremkommer det at:

##### **Kriminalomsorgen har ansvar for:**

- At samarbeidet foregår innenfor rammene av straffegjennomføringsloven og tilhørende regelverk
- Å gi nødvendig informasjon til Arbeids- og velferdsetatens medarbeidere vedrørende sikkerhetsspørsmål i fengsel og friomsorgen
- Å legge forholdene praktisk til rette slik at domfelte og varetektsinnsatte kan få kontakt med Arbeids- og velferdsetaten og så langt som mulig gjøre seg nytte av Arbeids- og velferdsetatens tjenester, herunder at aktuelle tiltak også skjer i samarbeid med arbeidsdriften
- Nødvendig koordinering av de ulike tjenester samarbeidende etater utfører overfor domfelte og varetektsinnsatte, der dette ikke er koordinert av annen etat
- At innsatte som deltar i tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten ikke flyttes mellom de ulike fengslene mer enn høyst nødvendig, etter en helhetsvurdering

##### **Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for:**

- Å synliggjøre i samarbeidsavtalene de ressurser som skal benyttes for å gi en hensiktsmessig service overfor domfelte og varetektsinnsatte
- At det finnes en fast kontaktperson for hvert fengsel, og en kontaktperson til de friomsorgsenhetene der dette anses hensiktsmessig
- At oppnevnt kontaktperson sørger for nødvendig kontakt mellom ulike NAV lokalt, tiltaksarrangører for arbeidsmarkedstiltak mv. for å gi hensiktsmessig service til den innsatte ved for eksempel forflytting eller løslatelse

##### **Felles ansvar (som går igjen i begge ansvarsbeskrivelsene):**

- Å involvere Arbeids- og velferdsetaten/kriminalomsorgen i planprosessen i kriminalomsorgen/ Arbeids- og velferdsetaten som direkte vil påvirke Arbeids- og velferdsetatens/kriminalomsorgens planlegging av tjenester overfor domfelte og varetektsinnsatte

- Å invitere Arbeids- og velferdsetaten/kriminalomsorgen til relevante fora for kunnskapsutveksling
- Å initiere, utvikle og gjennomføre samarbeidsprosjekter med Arbeids- og velferdsetaten/kriminalomsorgen
- At samarbeidet utvikles på ulike nivå mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten

Slik jeg leser beskrivelsen av kriminalomsorgens ansvarsområder i samarbeidet, ligger hovedfokus på ikke å legge hindringer i veien for domfeltes tilgang på Arbeids- og velferdsetatens tjenester og tiltak. Naturlig nok er det kriminalomsorgen som har ansvaret for at samarbeidet foregår innenfor rammene av straffegjennomføringsloven, og også de sikkerhetsmessige momentene ved et slikt samarbeid er det kriminalomsorgen som står ansvarlig for.

Med bakgrunn i følgende sitat fra avtalen, mener jeg å kunne se grunnlaget for den skisserte ansvarsfordelingen: ”Samarbeidet skal fremme en samordnet innsats overfor den enkelte, og en best mulig utnyttelse av Arbeids- og velferdsetatens og kriminalomsorgens ressurser.” (Vedlegg 1). Ut fra dette leser jeg at kriminalomsorgen skal bestrebe seg på å unngå å handle på en slik måte at det legger hindringer i veien for best mulig utnyttelse av ressursene Arbeids- og velferdsetaten forvalter, i møtet med domfelte og varetektsinnsatte. Det er også interessant å lese at ansvaret for opprettelse av kontaktflater og kunnskapsutveksling ligger på begge etater, og således kan det hevdes at alle og ingen er ansvarliggjort når det kommer til disse punktene. I en avhandling som blant annet tar for seg implementering av en samarbeidsavtale, vil det være relevant å se på hvorvidt kunnskapen om innholdet og intensjonen i avtalene er formidlet ned til førstelinje. Videre er det interessant å undersøke hvorvidt dette nivået i samarbeidet opplever en reell mulighet for kunnskapsutveksling og drøfting av felles utfordringer på tvers av etatene, så vel som internt i egen etat, slik avtalene skisserer. Dette er momenter jeg vil komme tilbake til i presentasjonen av intervjuresultatene og analysen av disse. Jeg vil også drøfte hvorvidt slike kontaktfora er ønskelig eller nødvendig i førstelinje. Det nevnes i den sentrale avtalen at Arbeids- og velferdsdirektoratet og Kriminalomsorgens sentrale forvaltning har et eget kontaktutvalg for informasjons- og kunnskapsutveksling. Jeg vil senere i avhandlingen også komme litt inn på det arbeidet som gjøres her, og hvorvidt noe av dette arbeidet kan settes i sammenheng med de samarbeidsmessige utfordringene jeg finner på feltet.

## 4.2 Den regionale samarbeidsavtalen

Formell samarbeidsavtale mellom kriminalomsorgen region sør og NAV Buskerud. Signert 24. november 2006. Se vedlegg 1.

### 4.2.1 Bakgrunn og formål med avtalen

Den regionale samarbeidsavtalen tar naturlig nok utgangspunkt i den sentrale avtalen og dens begrunnelser, mer spesifikt vises det til punktet om regionalt/fylkesvis og lokalt samarbeid. Størstedelen av den regionale avtalens innledning og begrunnelse er direkte sitert fra den sentrale avtalen. Det er likevel interessant å notere seg hvilke deler av innholdet i den sentrale avtalen som ikke er sitert i den regionale:

(...) Lokale avtaler bør klargjøre ressursbruk, tiltak, former for samarbeid og kunnskapsutveksling. Avtalen bør også klargjøre hvordan samarbeidet/resultatene som oppnås skal evalueres.

Kriminalomsorgen og NAV lokalt må koordinere aktuelle tjenester/virkelmidler med kommunen og andre etater ut fra den enkeltes behov, eksempelvis forhold som bolig, utdanning, behandling og individuell plan, slik at en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning sikres.

(Vedlegg 1)

De områder som tar for seg det lokale samarbeidet, altså samarbeid på enhetsnivå i førstelinje er ikke gjengitt i den regionale avtalen. Det kan argumenteres for at dette ikke er nødvendig å ha med i en regional avtale som har til siktemål å fastsette rammene for samarbeidet på regionalt/fylkesmessig nivå. Likevel er det tydelig at de lokale enhetene er underlagt fylket og regionen, og at ansvaret for å legge noen føringer for samarbeidet på lokalt nivå er plassert nettopp i fylkes/regionsleddet. Om man ser til den sentrale avtalen, omtales regionalt/fylkesmessig samarbeid i sammenheng med det lokale, noe som kan tilsi at intensjonen har vært at dette er et felles ansvarsområde.

Et annet argument som tilsier at ansvaret for samarbeid på lokalt nivå hviler på regionen og fylket, finner man i avsnittet som beskriver hvordan region/fylke skal legge til rette for at hver enhet i kriminalomsorg og NAV skal opprette egne avtaler, der det er behov. Det skal i disse finnes en konkretisering av ressursbruk, tiltak, samarbeidsformer, måloppnåelse og kunnskapsutveksling. Et sitat fra en av mine respondenter på regionalt nivå i kriminalomsorgen belyser utfordringene ved slike lokalt inngåtte avtaler i det følgende:

Når jeg ser tilbake på 2006 og da NAV-avtalen kom, da var det jo en nasjonal NAV-avtale og en regional NAV-avtale. Og så står det at hvert og et fengsel (...) skal gjøre lokale avtaler. Og det er jo der

jeg synes boligavtalen er en mye bedre modell, som har en felles avtale for hele regionen, både for alle kommuner og NAV-kontor og alle enheter, sånn at de ikke hver for seg på lokalt nivå skal utmeisle avtaler (...), så regionalavtalen, den har resultert i mye arbeid på oss på regionalt nivå. (...) jeg synes faktisk det er meningsløst at hver lokalenhet skal gjøre avtale med lokale NAV-kontor, når alle fengslene løslater til hele landet.

Det står det jo at vi skal være pådrivere til at lokale enheter skriver sine egne NAV-avtaler. Og mange har gjort det, (...) men vi ser jo at det er unødvendig byråkratisk. Det er mye bedre å få en felles avtale for alle, og så kan de utmeisle sine lokale rutiner. Og derfor så har vi gjort det i Vestfold og Buskerud, og Buskerud da spesielt. (...) så holder vi på med tilsvarende arbeidsrutiner. Og det er jo i stedet for å lage en NAV-avtale, så har vi laget samarbeidsrutiner, mellom NAV-Buskerud og alle fengsel- og friomsorg i Buskerud.

Boligavtalen respondenten her viser til, er en samarbeidsavtale om boligsosialt arbeid mellom fengsler/friomsorgskontorer og kommuner i Telemark, Vestfold og Buskerud. Denne ble inngått i 2008, og har sitt utspring fra St.meld 23 (2003-2004) Om boligpolitikken, og i regjeringens strategi ”På vei til egen bolig”. Grunnen til at denne avtalen trekkes frem av respondenten som en mer hensiktsmessig avtale, er rett og slett at den har en annen utforming enn avtalen fra 2006. Den boligsosiale avtalen inkluderer altså samarbeidet mellom kommuner og kriminalomsorgsenheter i alle de tre fylkene og er forankret lokalt, men med utspring på fylkes- og regionsnivå. På denne måten slipper man et byråkratisk ledd, som skisseres i samarbeidsavtalen fra 2006, hvor man opprinnelig anbefales å inngå egne avtaler på lokalt nivå, mellom hvert enkelt fengsel/friomsorgskontor og NAV-kontor lokalt. Dette fremstår som lite formålstjenlig, og derfor har heller ikke dette blitt gjort i særlig utstrekning.

Jeg vil komme nærmere inn på den boligsosiale avtalen senere i avhandlingen, men vil kort ta for meg noen momenter som skiller den sentrale samarbeidsavtalen fra 2006 og den boligsosiale avtalen fra 2008. Samarbeidsavtalen fra 2006 fremstår i stor grad som en intensjonsavtale, uten beskrivelse av konkretet tiltak. Denne avtalen er også utarbeidet primært på departementsnivå, selv om en egen fylkes/regional avtale også er inngått. På grunnlag av måten det offentlige er organisert, med et sterkt kommunalt selvstyre og lokaldemokrati, er det vanskelig å utmeisle avtaler på sentralt hold som skal forplikte på det kommunale nivået. Dette er heller ikke meningen med avtalen fra 2006, da den legger opp til et forvaltningssamarbeid mellom kriminalomsorgen og den statlige delen av NAV. En fordel den boligsosiale avtalen har, er at den er utarbeidet på regionalt nivå, med oppfordring til regionens kommuner om å forankre den lokalt. Også denne avtalen *baserer* seg på en intensjonsavtale fra sentralt nivå. Forskjellen her er at avtalen ikke er inngått på departementsnivå, men mellom Regjeringen og Kommunenes Sentralforbund (KS). På dette grunnlaget vil man ha større slagkraft for å få forankret avtalen kommunalt. I tillegg til å ha

bedre forutsetninger for å forankre avtalen lokalt, har den boligsosiale avtalen en fastlagt rutinebeskrivelse, som er medvirkende til å gi den et mer konkret innhold enn samarbeidsavtalen fra 2006.

Jeg vil ikke trekke den boligsosiale avtalen inn i særlig grad, men mener det er interessant å sammenlikne utformingen av de to til en viss grad, da flere av mine respondenter opplever den boligsosiale avtalen som et praktisk verktøy for samarbeid, i større grad enn samarbeidsavtalen fra 2006.

### **4.3 Rutinebeskrivelse for samarbeidet**

Kanskje viktigere enn den konkrete avtaleteksten på regionalt/fylkesnivå, er den utarbeidete rutinebeskrivelsen mellom kriminalomsorgen og NAV (Vedlegg 7). Med samme utgangspunkt som de formelle avtalene, at den innsatte selv har ansvar for eget liv, er målet med rutinen å realisere tilbakeføringsgarantien. Med andre ord, skal det sikres at den enkelte innsatte oppnår en godt planlagt soning og løslatelse, og at den enkeltes rettigheter blir ivaretatt under og etter soning. I rutinebeskrivelsen presenteres det mer inngående de ulike fasene av soningen, fra fengsling og første del av soning, til forberedelse av løslatelsen. Tidlig i løpet klargjøres det at ansvaret ligger hos kriminalomsorgen, og at det i denne fasen bør være fokus på kartlegging med tanke på en vellykket tilbakeføring til samfunnet. Om det gjennomkartleggingen blir klart at det er behov for NAVs tjenester, skal NAV-kontakten i fengselet bistå med veiledning.

Det understrekes i rutinebeskrivelsen at forberedelse til løslatelse er en av de mest sårbare fasene av soningen, med tanke på en god tilbakeføringsprosess. Her presiseres nødvendigheten av et godt samarbeid når det kommer til planlegging av løslatelse, ansvarsfordeling og utpekelsen av en koordinator til å følge opp inngåtte planer. En melding sendes til NAV-kontoret i den innsattes bostedskommune etter innvilgelse av prøveløslatelse, og kriminalomsorgen skal i denne fasen sørge for at den innsatte søker stønad fra NAV der dette er aktuelt. Avslutningsvis i rutinebeskrivelsen påpekes viktigheten av løpende tilbakemeldinger og evaluering. Som jeg vil komme nærmere inn på senere i analysedelen, er det mitt inntrykk at rutinebeskrivelsen utarbeidet på fylkesnivå, veier tyngre enn de formaliserte avtalene når det kommer til det praktiske tilbakeføringsarbeidet.

## 5 Utfordrende implementering

Jeg vil i det følgende presentere noen trekk ved implementeringsteorien. Hensikten med dette er å kunne trekke noen linjer til mine egne funn på feltet, for å kunne si noe om hvorvidt den eksisterende samarbeidsavtalen er implementert fra sentralt nivå ned til førstelinje. I forkant av intervjuprosessen gjorde jeg meg opp noen tanker om hvilke elementer jeg selv mener bør være tilstedeværende for å oppnå en god implementering. Noe av dette er inspirert av eksisterende teori, mens mye i større grad er preget av en common sense-tilnærming til tema. Uten å tillegge det for mye vekt, mener jeg også at egne erfaringer fra flere år på ulike nivåer i en politisk ungdomsorganisasjon gir meg en viss grad av erfaringsbasert kunnskap på feltet. Senere i avhandlingen vil jeg komme nærmere inn på grad av implementering og hvorvidt det har vært noe poeng å implementere samarbeidsavtalen fra sentralt og regionalt nivå. Som jeg kommer inn på senere, er det min antakelse at det innholdsmessig er såpass lite nytt som tilføres, og utformingen av avtalen bærer mer preg av en intensjonsavtale, slik at det å spore grad av implementering til førstelinjen kan vise seg å bli vanskelig.

### 5.1 Innledende betraktninger

Flere utfordringer gjør seg gjeldende når det kommer til den generelle implementeringsteorien anvendt på mitt felt og mine funn. For det første tar jeg ikke direkte utgangspunkt i et juridisk bindende dokument eller konkret prosjekt, og samarbeidsavtalene har generelt sett en relativt lite konkret utforming. Videre er det ikke snakk om innføring av så mange nye elementer. Avtalene fremstår mer som en tydeliggjøring av strgjfl § 4, og et forsøk på å forsterke fokuset på tilbakeføring og tilbakeføringsgaranti. Med dette i tankene er det viktig å huske at ikke alle elementer fra implementeringsteorien er like relevant for min avhandling. Jeg mener likevel at noen av de store trekkene er aktuelle også når det kommer til min undersøkelse av implementeringen av samarbeidsavtalene. Jeg vil i det videre ta for meg elementer som både fremkommer innenfor implementeringsteorien, men også elementer som jeg selv mener er relevante å ta utgangspunkt i når det kommer til implementering.

I motsetning til mer enkeltstående, tidsbegrensede prøveprosjekter som: Tiltak overfor gjengangere (TOG), Fremtid for meg, Fra fengsel til bolig og Fribo, for å nevne noen, tar jeg utgangspunkt i en samarbeidsavtale som ikke er utarbeidet som et prosjekt, men mer som et bakgrunnsdokument for aktørene på feltet. Dette vanskeliggjør det å skulle skille

kunnskapsformidlingen knyttet til denne konkrete avtalen fra kunnskap og rutiner som allerede eksisterer på feltet. Mange av de ulike prosjektene som har vært gjennomført og evaluert på feltet, tar utgangspunkt i ulike sentrale samarbeidsavtaler og stortingsmeldinger, men de er også som regel basert på en plan og en konkret metodikk. Disse prosjektene følger gjerne en mer definert implementeringsprosess som består av utvalgte prosjektmedarbeidere, underveisevalueringer, styringsgrupper og fokus på opplæring og kunnskapsformidling.

Studier av ulike implementeringsprosesser, og den generelle implementeringsteorien er ikke ensartet, men det som er sikkert er at det er problematisk å komme frem til en konkret modell for en vellykket implementeringsprosess. Etter å ha orientert meg på teorifeltet (Van Meter og Van Horn, 1975, Fixens m.fl. 2005, Dusenbury m.fl. 2003) har jeg kunne trekke ut noen mer eller mindre generelle trekk eller elementer som bør være på plass for å oppnå et best mulig resultat. Jeg vil videre delvis ta utgangspunkt i dette, men også presentere de elementene jeg selv har tatt utgangspunkt i ved gjennomføringen av mine intervjuer.

## 5.2 Hvordan måle vellykket implementering?

Selv om det ikke har en direkte sammenheng med implementeringsprosess, har effektmålinger også sin plass. Det er min intensjon å ta utgangspunkt i en vinkling som også tar for seg kriminalitetens kostnader og setter det hele i en bredere kontekst i sammenheng med for eksempel prioriteringer over statsbudsjettet. I Justis- og politidepartementets rapport ”Kriminalitetens samfunnsmessige kostnader” fra 2005, vises det til en rimelig generell politisk oppfatning om at man av og til må øke ressursbruken på feltet på kort sikt for å oppnå resultater på lang sikt. Samtidig er det ikke like tilrådelig å prioritere ressurser og igangsette tiltak om man ikke vet noe om effektene av de midlene man velger å bruke i Kriminalomsorgen eller NAV.

Følgende sitat fra Van Meter og van Horn (1975) oppsummerer litt den antakelsen jeg har hatt når det kommer til forholdet mellom policy-utarbeiding<sup>33</sup> på sentralt nivå og implementering og gjennomføring:

Why do we know so little about the problems of policy implementation? If this process is so important, why has not a greater effort been made to identify its basic features? This neglect is due in part to the naïve assumption, implicit in many studies that “once a policy has been “made” by a government, the

---

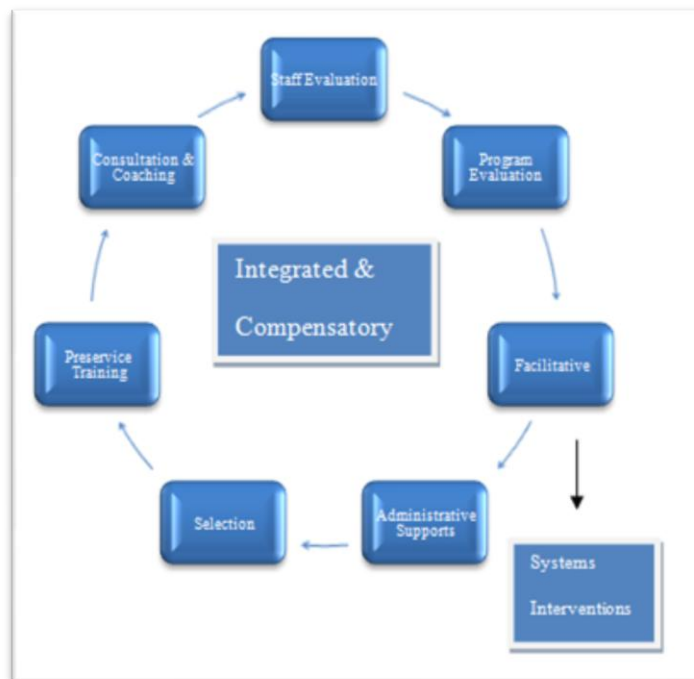
<sup>33</sup> Jeg velger her å benytte det engelske begrepet *policy*, fremfor en norsk oversettelse som *politikk* eller *retningslinje*, da jeg mener det engelske begrepet favner videre enn de norske alternativene.

policy will be implemented and the desired results of the policy will be near those expected by the policy-makers.

(Van Meter og Van Horn 1975, s. 450).

Mye har skjedd innenfor denne teoriretningen siden 1975, men spørsmålet som stilles er likevel legitimt. Fixsen m.fl. (2005) forsøker å gi et overblikk over noen hovedtendenser innenfor implementeringslitteraturen, og presenterer blant annet noen kjerneelementer for implementering i følgende figur:

Figur 3: Kjernekomponenter for implementering



(Fixsen m.fl. 2005, s. 29)

Denne modellen tar blant annet for seg *hvem* som skal gjennomføre reformen eller den nye politikken/modellen/avtalen og *hvordan* formidle den nødvendige kunnskapen om bakgrunnen for endringsarbeidet, verdigrunnlag og teori for å nevne noen elementer. Videre fokuseres det på behovet for veiledning og coaching underveis i prosessen. Dette er nødvendig i alle ledd som er involvert for å sikre at det skapes endring både i holdning og handling i henhold til intensjon og målsetting for reformen/programmet eller prosjektet. I forbindelse med dette finner vi personalevaluering som jeg har satt i sammenheng med muligheten for de involverte i arbeidet til å drøfte utfordringer på feltet både internt i de to etatene, men også tverretatlig. Både tilretteleggende administrasjon og systemintervenering (mine oversettelser) omhandler det overordnede aspektet ved implementeringen. På hver sin side er de med i



modellen for å sørge for støtte til prosessen gjennom overordnet organisering av personalet, stabilt lederskap samt sikring av de finansielle, organisatoriske og menneskelige ressursene som er tilgjengelig og nødvendig for prosessen. (Fixsen m.fl. 2005, s. 28-29)

Enkelte av elementene i den nevnte modellen har jeg tatt med meg i gjennomføringen av intervjuene og i den videre utformingen av avhandlingen. Jeg har likevel valgt å forenkle elementene, slik at jeg lettere kunne trekke paralleller fra teori til min empiri. Slik jeg ser det er det ikke uproblematisk å basere seg for blindt på en standardisert implementeringsmodell. Om man leter grundig nok, vil man alltid kunne finne avvik i møte med praksis. Mye av dette kan begrunnes med at et utall variabler spiller inn i prosessen og gjør nærmest hver enkelt implementeringsprosess unik med sine helt særegne utfordringer. Dette vanskeliggjør en sammenlikning mellom en idealtypisk modell og det virkelige liv.

Som følge av vanskeligheter med å sammenlikne en idealtypisk modell med faktiske funn, har jeg tatt utgangspunkt i noen faktorer jeg mener er nødvendig for å kunne si noe om implementeringen av samarbeidsavtalen mellom to relativt store etater. Disse faktorene dreier seg blant annet hvorvidt intensjonene og målene er godt definert og forankret. Hvordan er kunnskapen om avtalene og innholdet formidlet fra sentralt nivå og ned til den brukernære førstelinjen? Har det vært noen form for deltakelse fra de ulike nivåene som omfattes av avtalen? Dette vil kunne være positivt for å forankre kunnskap og eierskap på flere nivåer enn kun det sentrale. Hvordan foregår opplæring/kursing på tema tilbakeføring med forankring i blant annet samarbeidsavtalen og tilbakeføringsgarantien? Og i sammenheng med dette, eksisterer det forum for kunnskapsutveksling både internt og tverretattlig? Hvordan er muligheten for videreutvikling for den enkelte når det kommer til tema? Hvordan måler man resultatene av samarbeidsavtalen på de ulike nivåene? Har man noen mulighet til å ettergå resultatene og konkretisere disse?

Dette er noen av de elementene jeg har tatt utgangspunkt i for å kunne si noe om hvorvidt kunnskapen om samarbeidsavtalene har blitt videreført fra sentralt nivå ned til førstelinje. De svarene jeg har fått fra mine respondenter har i stor grad vært med på å belyse den faktiske situasjonen på feltet, og jeg mener å kunne se et misforhold mellom sentral satsning og lokal forankring.

# 6 Opphør av kriminalitet – teoretiske perspektiver

Som Shadd Maruna skriver i sin artikkel “Desistance and development: The psychosocial process of “going straight”” fra 1999:

That most young offenders eventually “mature” out of deviant behavior is one of the most well-known findings in criminology. (...) Few phenomena in criminology are as widely acknowledged and as poorly understood as desistance from crime.

(Maruna 1999, s.1)

Lenge har hovedfokus innen kriminologi og rettssosiologi vært kriminalitetens årsaker, altså ulike veier *inn* i et kriminelt handlingsmønster. For min oppgaves del er ikke dette like relevant da jeg ønsker å studere tilbakeføringsprosessen og samarbeidet mot dette målet. I et slikt perspektiv er det relativt uinteressant hva som gjorde at den enkelte endte opp som domfelt. Begrunnelsen for opphørsteoriens relevans for min oppgave tydeliggjøres enda klarere om man tar for seg den konkrete lovteksten i strgfvl § 4, forvaltningssamarbeid:

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

Det er tydelig at ulike livsendringsstrategier og motivasjonsfaktorer hos den enkelte domfelte står sentralt når det legges til grunn at initiativet og motivasjonen for endring må komme fra den domfelte selv. Det offentlige plikter kun å *legge til rette for* at den innsatte får tilgang på de tjenester alle samfunnsborgere har rett på. I denne sammenheng kan man se til Farrall og Calverley (2006) og deres skille mellom to ulike forklaringsmodeller når det gjelder å avslutte en kriminell løpebane. På den ene siden finner man de materielle og sosiale forklaringene. Det er dette som i stor grad har vært i fokus hos det offentlige Norge, blant annet gjenspeilet i sitatet fra straffegjennomføringsloven. På den annen side beskrives de mer kognitive og interne forklaringsfaktorene hos hvert enkelt individ, som til nå har vært underutforsket innenfor fagområdet (Farrall og Calverley 2006). For best mulig å kunne forklare hva som fører til at tidligere domfelte og gjengangere gir seg med kriminalitet, er det viktig å ha kunnskap om begge disse perspektivene. Ved å fokusere på både de velferdsmessige aspektene som for eksempel bolig, arbeid, stønad og helsetilstand, men samtidig være bevisst

de kognitive og mer psykososiale elementene som for eksempel egenmotivasjon, mestringsfølelse og nettverksdanning, oppnår man et mer fullstendig fokus.

## 6.1 Så enkelt som alder eller samfunnstilknytning?

I artikkelen til Shadd Maruna blir det vist til at opphørsvalg er et område som er anerkjent innenfor kriminologien, men hvor kunnskapsnivået er relativt lavt. En av de tidligere dominerende teoriene tar for seg alder som hovedforklaring på at mange gir seg med kriminalitet. Ser man på ulike kriminalitetskurver hvor alder er en faktor, kan man se at majoriteten av de kriminelle gir seg i aldersperioden mellom 18 og 35 år. Det kan med andre ord fremstå som om man ”vokser fra” et kriminelt handlingsmønster (Maruna 1999, s.2). Noe nærmere forklaring på hva det er med økt alder som fører til at man velger et lovlydig liv, blir derimot ikke nærmere utforsket. Konklusjonen har på mange måter vært at man modnes ut av et kriminelt handlingsmønster. Man søker kanskje ikke lenger spenning på samme måte samtidig som man blir i fysisk dårligere form og kan få andre prioriteringer i livet. Alt dette kan tilbakevises som ugyldige eller ufullstendige forklaringsmodeller, hevder Maruna, som påpeker nødvendigheten av å studere mer inngående en bredere forståelsesramme innenfor opphørsvalg. (Maruna 1999, s.3)

Selv om denne forståelsesrammen kan bli litt for smal for å favne hele spekteret av forklaringer, mener jeg Maruna tar feil når han hevder at den er *ugyldig*, og jeg mener man i alle fall må kunne anse det som en delforklaring. Flere av mine respondenters betraktninger fra feltet er med på å underbygge nettopp disse elementene som forklaring på en motivasjon for endring. En av kontaktene i NAV nevner følgende på mitt spørsmål om noen trekk ved de motiverte domfelte går igjen<sup>34</sup>:

R: Det mange sier i fengsel, er at de er så drit lei av å sitte inne, at dem vil så gjerne normalisere seg (...)

F: Er det da de som er litt eldre som trekker frem dette, det er kanskje ikke de yngste av de du har med å gjøre?

R: Ja, det er det faktisk. Som har vært ute, og som er lei av surr i livet. En indre motivasjon, noen har jo også noen unger her og der da, som de vil bevise noe ovenfor.

Respondentene fra FRI og kriminalomsorgen region sør viser til noen av de samme erfaringene i de to følgende sitatene:

---

<sup>34</sup> R står for respondent, og F står for forsker

(...) i det vi snakker med de vi vil ha her, så er det de som sier at nå vil jeg gjøre noe annet, nå orker ikke jeg lenger å gå ut og inn, nå vil jeg bare ha en vanlig jobb, jeg er møkkalei av alt surr og rør og stoff og kriminalitet.

(...) jeg har ikke snakka med en innsatt enda som sier det at” jeg gir faen og jeg har det helt greit som jeg har det”. Og jeg har levd noen år. Så når du sitter å snakker med dem, du sitter på cella så er det imponerende selvinnsikt på de fleste. Samtidig, de som ikke evner å gjøre noe med det kanskje. Viljen er der, men de har gått på trynet så mange ganger at evnen blir veldig svekka samtidig som de er såpass skada at de liksom hakke noe med det, skyver litt ting på systemet eller..

Den andre forklaringstradisjonen innenfor feltet handler om de sosiale bånd og den uformelle sosiale kontrollen vi lever under i et samfunn, gjennom tilknytning til arbeid, familie, venner og utdanningsinstitusjoner. Som ulike levekårsundersøkelser viser, scorer gjengangere i kriminalomsorgen generelt sett dårlig på de fleste av de nevnte områdene. Tilknytning til arbeids- og boligmarked er svak, utdanningsnivået er lavt og nettverk bestående av familie og venner som ikke er i en liknende livssituasjon eller miljø er ofte fraværende. (Skarðhamar 2002, Friestad og Skog Hansen 2004) Teorier om betydningen av sosiale bånd og sosial tilhørighet er med på å belyse viktigheten av gode samarbeidsstrukturer tverretatlig og tverrsektorielt. Hverken Kriminalomsorgen eller NAV makter alene å legge til rette for en utbedring av den sammensatte problematikken som ofte preger situasjonen for gjengangere i begge etater. Et godt samarbeid både med andre offentlige etater og med private og frivillige aktører blir en nødvendighet for å kunne yte et bredere og mer helhetlig tjenestespekter.

Fokuset på de materielle tiltakene har lenge vært dominerende innenfor det offentlige arbeidet for tilbakeføring. Man kommer ikke unna at en del grunnleggende faktorer må være på plass før man kan fokusere på den ”psykososiale” tilbakeføringsprosessen. Som Maslows behovspyramide under viser, må man ha grunnbehovene dekket, og dette inkluderer velferdstjenester som NAV forvalter. Nettopp derfor er kriminalomsorgens samarbeid med NAV viktig for å tilrettelegge for en vellykket tilbakeføring. Dette er likevel kun første steget på veien, og man kan ikke forvente å oppnå de ønskede mål ved å holde et ensidig fokus på å dekke den domfeltes grunnbehov. Man er nødt til å tenke mer nyansert og langsiktig gjennom å inkludere behovet for stabilitet og forutsigbarhet, nødvendigheten av nye sosiale nettverk, opplevelsen av mestring og god selvfølelse gjennom en positiv sosial status, for å nevne noe. Alt dette er elementer som det offentlige vanskelig kan håndtere på egenhånd, og et aktivt samarbeid med andre aktører er derfor like viktig som samarbeidet med for eksempel NAV.

Figur 4: Maslows behovspyramide



(Maslow, 1970)

Dette fremkommer også i et av mine intervjuer, men også her vises det til en klar forståelse for at det materielle må på plass som en grunnstein i behovspyramiden. At ved å få på plass de basale, materielle behovene, vil man være bedre rustet for å ta egne, reelle valg når det kommer til endring av livsløp.

(...) jeg skulle ønske at bolig ble en rettighet, og jeg tenker, da mener jeg ikke at bolig er alt, men det er en begynnelse. (...) det er jo det FRI gjør også, de tilbyr jo bolig først, (...) med boligen så kommer jo alle disse tiltaka som kan styrke selvfølelsen og få de til å rette seg opp i ryggen og kanskje få de til å fortsette med et liv uten kriminalitet.

På tross av viktigheten av å få dekket de mer grunnleggende behovene, er det opprettelsen av nytt nettverk, ny selvforståelse og tilgang på personer å snakke med utover det offentliges åpningstider som fremheves som store utfordringer ved løslatelse. Det er gjerne i disse sammenhengene de største fallgruvene og glippsonene tydeliggjøres. Fra FRIs metodehefte finner man en bekreftelse på dette som jeg mener er helt i tråd med opphørsteoriens innhold. Selv om mye av innholdet og de bakenforliggende intensjonene i samarbeidsavtalene er solid forankret faglig, må man ikke miste brukeren av synet. Et velmenende ovenfra og nedperspektiv kan ofte bomme på ønsket målgruppe, og i verste fall virke mot sin hensikt. I innledningen til FRIs metodehefte står det å lese:

Da vi skulle starte FRI, satte vi oss ned med mennesker som har erfaring fra soning i fengsel og rusavhengighet og spurte; hva trenger dere for å klare å leve rusfritt, og uten å begå nye kriminelle handlinger etter endt soning?

Svarene vi fikk var blant annet: "Vi trenger noen som venter ved porten, bolig, jobb, nytt nettverk, tett oppfølging, praktisk støtte til id-papirer, ordning av gjeld med mer". (FRI metode 2009)

At et utvidet fokus på individualpsykologiske prosesser og ikke-materielle tilbakeføringselementer begynner å få fotfeste i tilbakeføringsfeltet, mener jeg blir stadig mer tydelig. Sitatet under viser at man, i alle fall på regionalt nivå, ser verdien i å inkludere den enkelte domfelte i større grad i tilbakeføringsprosessen og i samarbeidet og tilretteleggingen mot løslatelse og livet etter soning.

Jeg tror jo mange ganger at vi blir spist opp innenfra av byråkrati. (...) Når alle jobber så på alle nivåer, mot innsatte, mot mennesker, og så er det de menneskene vi snart har minst kontakt med, da må man jo sette seg ned og spørre seg selv, ”Hallo, hvor ble det av den økte brukermedvirkningen som vi snakker om overalt?” Og derfor så er det jo fantastisk å jobbe i sånne prosjekter som FRI, og avklaringskurs på Sem. Det og få lov til å være virkelig med (...) på sånne tiltak som har noe for seg og som gjør en forskjell, det er fantastisk.

Uten reell brukermedvirkning vil de internpsykologiske aspektene som egenmotivasjon og ansvarliggjøring i forhold til egen livssituasjon, utebli. Dette kan igjen føre til en halvhjertet tilbakeføringsprosess hvor det materielle kanskje er på plass (som bolig og NAV-tiltak), men hvor den indre opphørsprosessen ikke er tilstrekkelig igangsatt.

I tråd med dette viser Maruna til Meisenhelder (1977): “You rehabilitate yourself, families, jobs, age or time cannot change a person who does not want to or make an effort to change”. (Maruna 1999, s.5). Det er de indre mekanismene som må studeres og forstås, hevder Maruna, om man skal komme til bunns i hva som gjør at mange gir seg med kriminalitet. Med andre ord, hvordan det offentlige kan være pådrivere for å initiere en slik individualpsykologisk prosess, og om det i dette hele tatt lar seg påvirke av eksterne faktorer.

Som jeg kommer tilbake til senere i kapittelet, kan man ikke komme bort fra at innsatte i de fleste tilfeller ”rehabiliterer/tilbakefører” seg selv. Dette skjer uavhengig av om man benytter seg av behandlingstilbud, programvirksomhet eller deltakelse i prosjekter som for eksempel FRI. Maruna m.fl. (2004) påpeker at det mest hensiktsmessige er å betrakte de som avstår fra kriminalitet på egenhånd, og de som benytter seg av ulike hjelpetiltak for å oppnå det samme, som to sider av samme sak. Tidligere har debatten på teorifeltet tatt utgangspunkt i en av to tilnærminger: ”Hva virker?” eller ”Ikke noe virker”. Samtidig vises det til konflikten som oppstår mellom samfunnsforskere uten erfaring med å forholde seg til policy-makers og policy-makers som ofte mangler kunnskap når det kommer til benyttelse og implementering av det man fra et forskningsståsted kommer frem til. Dette henger godt sammen med mine funn fra feltet. Det er ingen tvil om at kunnskapen om opphørsteori og innsattes levekår er tilstedet på sentralt nivå. Det er noe som tydeliggjøres om man leser for eksempel Stortingsmelding nr 37 (2007-2008), som trekker inn elementer fra generell opphørsteori og

forskning fra tilbakeføringsfeltet. Til tross for dette antar jeg at de store forbedringene i feltet uteblir, delvis på grunn av en tilnærming som ikke nødvendigvis treffer blink. Som Maruna m.fl. (2004) viser til, er behandling og programdeltakelse kun en liten del av prosessen mot opphør fra kriminalitet. Det vises til eksempler fra USA hvor en ansvarlig for prøveløslatte har 69 prøveløslatte å forholde seg til, og har derfor i snitt mulighet til 1.6 møter med hver i måneden. (Maruna m.fl. 2004, s. 15) Dette er ikke nødvendigvis overførbart til norske forhold, men også i mine intervjuer trekkes tidspress og arbeidsmengde inn som forklaring på at ikke motivasjons- og tilbakeføringsarbeidet alltid er optimalt.

At man lenge har fokusert på programdeltakelse og nytten av programvirksomhet i fengslene, er ikke noe nytt. Likevel fremstår dette som et tydelig eksempel på en lite kunnskapsbasert tilnærming til opphørsprosessen. Ved å opprettholde et programbasert fokus, mener Maruna man mister av synet noen av de viktigste aspektene ved opphørsteori, og han trekker noen paralleller til avhengighetsforskning. Ved å fokusere på tilbakeføring som en langsiktig og syklisk prosess som innebærer flere ulike typer intervensjonstiltak, vil man kunne identifisere flere suksesshistorier enn om man kun fokuserer på resultatene av deltakelse i ett program eller tiltak. Igjen trekkes helhetsfokuset og den individnære tilnærmingen frem. (Maruna m.fl. 2004, s. 15)

Fokuset må endres fra "Hva virker?" til "Hvordan virker det?". Kunnskapen om at de fleste opphørsprosesser utføres av den tidligere domfelte selv, og at ytre påvirkningskraft ikke alltid er til så mye hjelp, er ikke en oppfordring til å avvikle det tilbakeførende arbeidet som gjøres. Maruna m.fl. viser til en analogi fra den medisinske verden. Selv om kroppen i mange tilfeller kan overkomme sykdom gjennom utnyttelse av immunforsvaret, er det ikke alltid den som er syk er villig til å gjennomgå de smerter og plager som følger av at immunforsvaret ikke alltid er like effektivt. Av og til behøver kroppen hjelp til å overkomme sykdom, og da vil for eksempel antibiotika være viktig. På samme måte kan man se for seg en opphørsprosess som ofte er en syklisk prosess preget av tilbakefall og ny kriminalitet, noe som fører med seg flere ofre og mer smerte og nederlag for alle parter involvert, inkludert lovbrøtteren selv. På samme måte som antibiotika arbeider i partnerskap med kroppen og forsterker de tendenser og egenskaper som alt er latent, vil man kunne oppnå en raskere opphørsprosess om man møter individet der det er. Om man videre legger til rette for å forsterke de egenskapene som fra før ligger latent, vil man raskere kunne oppnå en god tilbakeføring og avslutning av et kriminelt handlingsmønster.

Et eksempel på satsningen på en ny tilnæringsmåte til feltet, er opprettelsen og utviklingen av organisasjoner med høy grad av brukermedvirkning som fokuserer på nettopp de interne prosessene hos den enkelte, hjulpet frem av tett oppfølging og hjelp til å etablere et solid nettverk. Opprettelsen av for eksempel Kirkens Bymisjons tiltak FRI i Tønsberg, basert på de positive resultatene i Drammen, er et klart tegn på at man fra offentlig hold ser nytten av et mer helhetlig fokus og en ny tilnærming til tilbakeføringsprosessen. I arbeidet med etablering og utvikling av FRI Tønsberg, har Kirkens Bymisjon samarbeidet tett med offentlige aktører som politiet og representanter for Husbanken, psykiatrien, fylkesmannen og helsetjenestene.

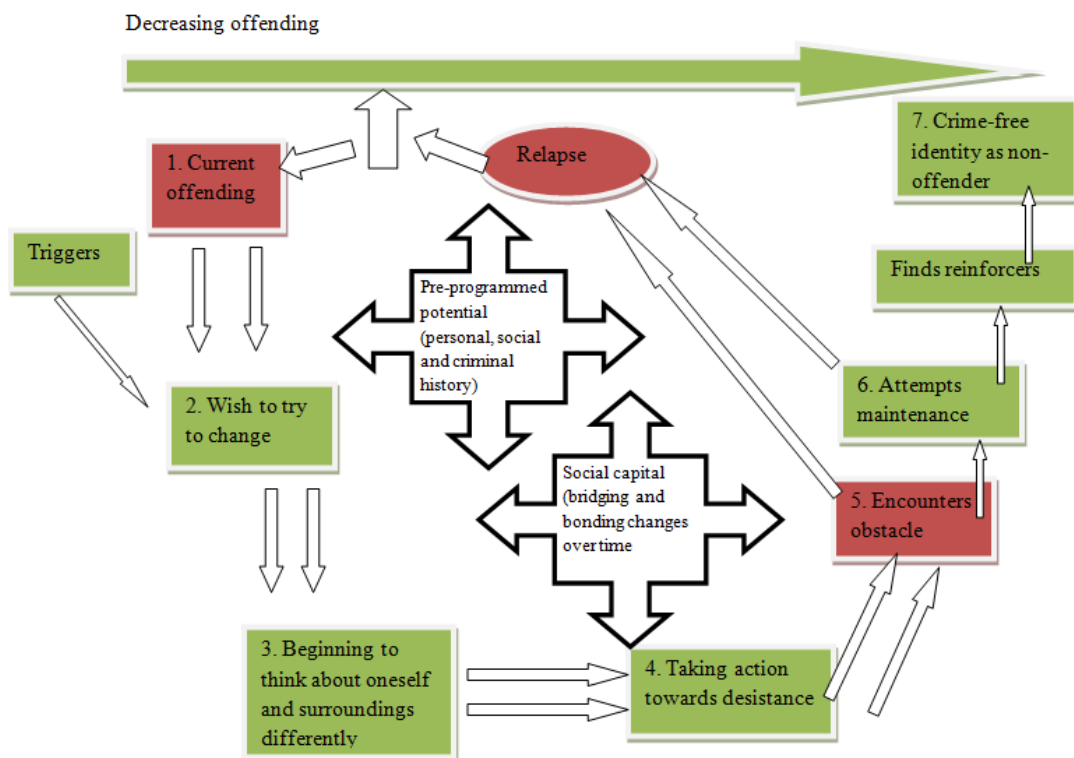
Man kommer til kort med forklaringsmodeller som *kun* tar for seg aldersaspektet, eller kun ytre, materielle påvirkninger. På bakgrunn av slike forenklete perspektiver risikerer man å miste individet av synet. Konsekvensen av dette kan bli tiltak og tilnærming som ikke treffer målgruppen eller ikke innfrir slik det er intendert. For å forstå hvorfor enkelte avstår fra kriminelle handlinger etter en periode, må man også forstå hele personen. Hvilken narrativ forståelse har denne personen om seg selv?

Maruna påpeker at det er en vesentlig forskjell mellom å *velge* å slutte med for eksempel kriminalitet, og det å faktisk slutte med det. Man kan velge å slutte å røyke, men sprekke fra tid til annen, eller bare bestemme seg på nytt neste dag for å slutte. For å kunne forstå de bakenforliggende årsakene hos de som faktisk slutter, må man derfor ha fokus på hele individet, og dennes selvoppfattelse i de ulike situasjonene (Maruna 1999). Opphør fra kriminalitet som en potensiell langvarig prosess, illustreres gjennom modellen av de tidlige stadiene av opphørshandling illustrert i figur 5. De to boksene sentralt i figuren representerer for det første individets tilbøyeligheter (kort fortalt summen av vedkommendes personlige, sosiale og kriminelle historie) og for det andre den sosiale kapitalen som til en hver tid er tilgjengelig for individet. Innholdet i disse boksene er interaktive, ikke statiske, og kan derfor endres over tid. Mye på grunn av dette vil opphør kunne arte seg ulikt på ulike stadier av prosessen. Særlig med tanke på gjengangere i kriminalomsorgen, vil de tiltakene en benytter seg av under soning, og det endringsarbeidet man selv legger ned, være medvirkende til at endringer skjer over tid fordi blant annet den personlige, sosiale og kriminelle historien til individet tilføres nye elementer underveis. Pilen som går på tvers øverst i modellen, representerer den gradvise reduksjonen av ”offending levels”, altså kriminalitet. De omkringliggende boksene representerer individets prøvende skritt mot opphør av kriminalitet. Disse skrittene vil hele tiden preges av personens tilbøyeligheter og tilgang på sosiale kapital.



Underveis i prosessen er det svært sannsynlig at det vil oppstå vanskeligheter, gjerne knyttet til handlinger og muligheter som gjør det fristende å begå ny kriminalitet. Både positive og negative utfall kan bli resultatet av møte med slike hindre. Som modellen viser kan man overkomme hindre og forstette veien mot en kriminalitetsfri tilværelse, men selv ved tilbakefall til ny kriminalitet, kan vedkommende befinne seg lenger frem i opphørsprosessen enn han gjorde ved forrige forsøk på opphør. Slik kan altså en gradvis opphørsprosess forklares og beskrives. På grunnlag av dette er det viktig å ikke stirre seg helt blind på tilbakefallsstatistikk, selv om dette er med på å gi en beskrivelse av situasjonen. En person kan ha kommet langt på vei mot opphør av kriminalitet, på tross av at han faller tilbake til ny kriminalitet.

Figur 5: En heuristisk og interaktiv modell av de tidlige stadier av opphørshandling



(Bottoms og Shapland 2011, s. 70)

Det som bør jobbes med for å fremme opphør av kriminalitet hos den enkelte, må være punktet som handler om "triggers", punktet som handler om hvordan individet kan endre selvoppfattelsen, og ikke minst evnen til å overkomme de hindre som dukker opp underveis.

Følgende sitat fra respondenten fra FRI er med på å understreke opphørsvalg blant domfelte som en prosess, mer enn som noe som skjer i en tidsmessig rett linje fra punktet ”ønsker livsendring” til punktet ”kriminalitetsfri tilværelse/A4-livet”:

Men klart, fra å si at du har lyst til å begynne å leve i et vanlig liv igjen, så har du levd i en annen verden i 20-25 år, så er ikke det bare å knipse også 123, så vi jobber mye med det her. (...) de sårbare overgangene, ikke bare fra løslatelse fra den dommen, men overgangen fra det livet og den måten og leve livet sitt på. Det er kvelder, helger, ferier, det å ha noen støttespillere rundt seg over tid for å få til den overgangen, som vil ta ofte mye lenger tid enn man trur. Det kan fort ta, det varierer jo litt, det er ikke noe fasitsvar på det, men fra folk bor her (...), så går du over i disse leilighetene, så går det et år, halvannet så begynner det å hjelpe litt.

Også sitatet fra en av respondentene fra Kriminalomsorgen region sør illustrere godt hvordan opphør fra kriminalitet er en prosess, ikke noe man nødvendigvis får til på første forsøk kun fordi man har bestemt seg for det:

Og da er vi jo avhengig av å ha med oss innsatte som tar imot den hjelpa de kan få, og det er det jo ikke alltid de greier. Så på det kurset nå så ser vi jo at de kommer jo inn igjen, men jeg tenker at uansett så trækker de ikke i den samme elva to ganger. De har kommet et skritt videre uansett.

Sitatet understreker også viktigheten av å ha brukerne i fokus, og å ha brukeren med i prosessen.

Teoriutviklingen rundt opphørshandlinger er langt fra ferdigutviklet, og i likhet med all teori kan heller ikke denne teoritradisjonen gi noe fasitsvar eller noen punktvis forklaring på hvorfor og hvordan så mange slutter å begå ulovlige handlinger på ulike tidspunkter av livet. Som et fundament for tilbakeføringsarbeidet, mener jeg likevel at opphørsteorien kan bringe verdifulle elementer med seg, og kan med hell legges til grunn for utarbeidelsen av rutiner på sentralt som vel som på lokalt nivå.

## **6.2 Motivasjon og evne til å overvinne motstand**

Stephen Farrall og Adam Calverley introduserer et nytt perspektiv i sin bok *Understanding desistance from crime* (2006), hvor evnen til å overvinne motgang og hindre på veien mot tilbakeføring blir utforsket. Her vises det til at et nøkkelement ved opphørshandling nettopp dreier seg om hvordan man møter hindringer og hvorvidt man evner å overvinne disse. Motivasjonen for å avstå fra kriminalitet og ønsket om å igangsette denne prosessen tidlig i soningsløpet, og videre etter soning, er sterkere blant de som samtidig møter få eller ingen hindringer og samtidig har motivasjon og evne til å overkomme de som måtte oppstå. Motsatt ser man også at de som er minst innstilt på/hadde troen på egen evne til å avstå fra

kriminalitet, også er de som møter flest hindre og takler de dårligst. (Farrall & Calverley 2006)

Videre ser man konturene av en suksessiv spiral for ulike grupper av tidligere straffedømte. Enklere sagt: for de motiverte går det bedre, for de umotiverte går det dårligere. Dette illustreres godt av en av mine NAV-respondenter:

F: De som da blir i deres brukergrupper, av innsatte, det må jo være folk som er motivert? Hva skjer med de som ikke er motivert?

R: Det jeg har skjønnet etter hvert er at dette med rus, det må et opplegg rundt det. Man skal klare det sjøl, klare det sjøl, det går jo bare på dunken igjen, det har jeg sett flere ganger. Så jeg vil bare presisere at dem da har fått et tilbud, men dem er ikke der enda. Dem må på en måte lengre ned i dalen for å kanskje...(...)

Nei, da blir dem rett og slett bare sosialklienter da, og eventuelt da med at dem blir oppfordret til å ta kontakt med senter for rus, og såne ting, dem går litt nedenom og hjem altså.

Dette er med på å reise spørsmålet om de samme tilnæringsmåtene vil ha ønsket effekt for alle grupper, eller om tiltakene i større grad må tilpasses den enkeltes motivasjon og livssituasjon. Vi ser tendens til en slik innfallsvinkel i dagens system med økt bruk av individuelle planer og fokus på løslatelse og mestring i dialog med den enkelte domfelte. Likevel er det nødvendig å spørre seg om den individuelle tilpassningen treffer mål, eller om det anses som tilstrekkelig å favne kun de som fra før er motivert. Jeg skal ikke spekulere for mye i nytten av å utarbeide fremdriftsplaner og liknende, for dette har ikke vært et tema i mine intervjuer, og jeg har derfor ikke tilstrekkelig empiri for å kunne underbygge dette. Men om jeg skal trekke noen paralleller til blant annet trekk ved opphørsteorien og tidligere forskning som tar utgangspunkt i tilbakeføring som en langvarig prosess med større og mindre tilbakefall til gamle mønstre, mener jeg det er legitimt å gjøre noen antakelser. Det er klart at det å utarbeide en fremdriftsplan ved begynnelsen av soningstiden kan fungere som en tydeliggjøring av egne mål, og kan nok være et nyttig og konkret verktøy for de som alt er motiverte. Men om ikke motivasjonen er tilstedeværende, vil det å fylle ut en fremtidsplan kunne ha motsatt effekt, og nærmest virke demotiverende for den domfelte, kanskje spesielt om vedkommende har gjort dette flere ganger tidligere uten å klare å følge opp egne mål. Muligheten for tilbakefall til ny kriminalitet i en opphørsperiode stor. Vil det da hjelpe på egenmotivasjonen å se tilbake på en plan man i noen grad har forpliktet seg til, men som man selv ikke klarte å følge opp? I sammenheng med dette har jeg ønsket å se på fengselets rolle og mulighet for å initiere en egenmotivasjonsprosess. Hva gjøres i fengselet for å forsøke å

motivere de umotiverte? En av respondentene fra fengselssektoren opplyser følgende på mitt spørsmål om hva som gjøres for å medvirke til en opphørsprosess:

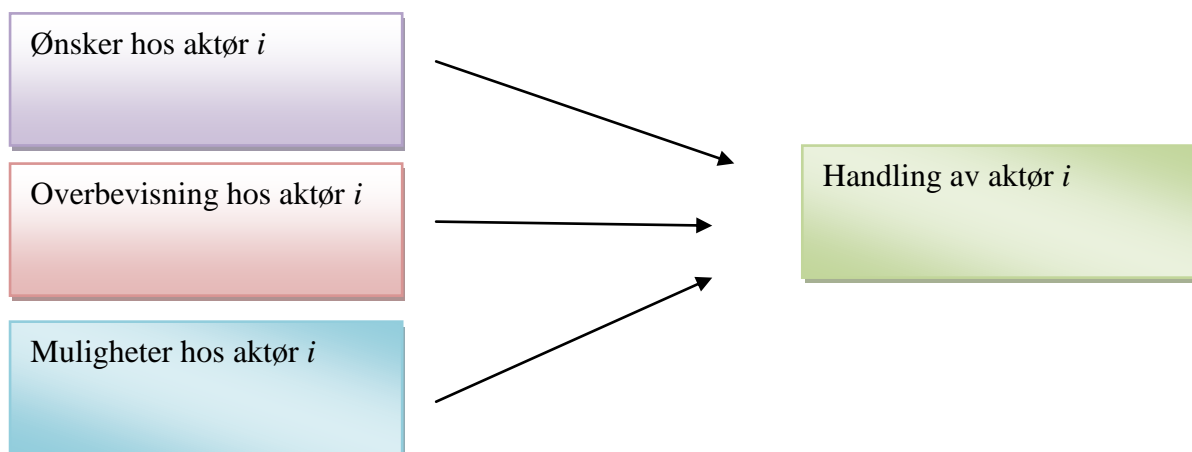
Nei, altså det er et godt spørsmål, og det er noe som jeg tror at de fleste betjentene og sosialkonsulentene har vært på kurs i endringsfokusert rådgivning. Og det handler jo mye om motivasjon og på en måte få frem det den enkelte egentlig ønsker og vil i livet sitt. Og det betjentene sier det er jo at, for jeg har jo hatt en del i veiledning, de har ikke tid til å drive motivasjonsarbeid.

For å komme tilbake til opphørsteoriens funn på området, kan man si at de som fra før opplever en relativt stabil sosial situasjon, og som har lettere for å takle motstand og hindringer, også klarer bedre å avstå fra videre kriminelle handlinger, enn de som både står svakere sosialt og i evne til å takle motstand (Farrall & Calverley 2006, s.40). Her vil jeg igjen vise til figur 5 som beskriver tidlige stadier av opphørshandling. Evne til å takle og overvinne hindre i veien mot total avståelse fra kriminalitet er nærmest avgjørende for tilbakeføringens videre suksess (Bottoms og Shapland 2011, s. 70).

### 6.3 Ønske, overbevisning og mulighet

I sammenheng med opphørsteoriene finner vi DBO-teori i analytisk sosiologi. DBO står for Desire, Belief and Opportunities, som kan oversettes med ønske, overbevisning og mulighet. Jeg vil likevel benytte forkortelsen DBO videre i avhandlingen, og illustrerer hovedelementene i teorien i modellen under:

Figur: 6. Kjernekomponenter i DBO-teori



(Hedström 2005, s. 39)

Med andre ord antas det å være en sammenheng mellom aktørens *ønsker*, *overbevisninger* og *muligheter* og aktørens *handlinger*. *Handling* defineres som det individet eller aktøren gjør med hensikt, og som kan forklares ut fra ens egne ønsker, overbevisninger og muligheter. For å sette en rask definisjonsmessig ramme for de andre kjernebegrepene, kan man definere *overbevisning* som det synet på verden man holder som sant, og *ønske* kan defineres som noe man vil ha/oppnå eller ønsker seg. *Muligheter* defineres til slutt som de av handlingalternativer, reelle som sådan, man har tilgjengelig. Disse handlingalternativene må likevel være kjent for aktøren for at de skal kunne medregnes. (Hedsröm, 2005, s. 38)

Kanskje noe av utfordringen fra feltet mitt kan forstås i lys av dette. Tilgangen på informasjon om rettigheter, plikter og muligheter ikke alltid er like god, og selv om jeg ikke har belegg for å si noe om konsekvensene av dette, vil jeg anta en persons handlingsvalg i stor grad vil påvirkes på bakgrunn av hvilke muligheter man presenteres for.

I et forsøk på å underbygge dette, vil jeg vise til NAVs personbrugerundersøkelse fra 2011. Det må nevnes at denne undersøkelsen ikke tar for seg den personbrugergruppen som mottar sosiale tjenester eller er bidragsmottaker/bidragspliktig. Grunnet personvernshensyn er det problematisk å innhente opplysninger om mottakere av kommunale ytelser. Derfor er denne gruppen delvis holdt utenfor undersøkelsen, og en andel av de brukerne som er målgruppe for NAV og kriminalomsorgens samarbeid, vil formodentlig falle utenfor. Et annet moment som bør nevnes, og som også omtales i kapittel 2.4 i forbindelse med valg av respondenter, er at deltakelse i personbrugerundersøkelse er av frivillig art. Det vil derfor være relevant å anta at også når det gjelder personbrugerundersøkelsen til NAV, er sjansene store for at de som har valgt å sette av tid til å besvare, ser nytten av undersøkelsen, og kanskje er tilbøyelige til å være mer engasjert enn gjennomsnittet av brukerguppen. Det er min antakelse at en gjenganger i en av, eller i begge de to etatene, ikke nødvendigvis ser nytten av å delta i en slik undersøkelse, og at resultatene derfor kan bli skjeve. Jeg vil likevel ta utgangspunkt i de generelle brukertilbakemeldingene i rapporten, med den forutsetningen at de kan avvike fra holdningene/oppfattelsene til innsattbrukerguppen<sup>35</sup>.

Særlig interessant i dette tilfellet er: brukernes tilfredshet/oppfatning av tilgang til informasjon man har behov for, hvorvidt denne informasjonen bidrar til at man bedre forstår sin sak bedre, om saksbehandler får brukeren til å se nye muligheter og den samlede tilliten til

---

<sup>35</sup> Jeg vil senere i oppgaven komme nærmere inn på utfordringen ved at man ikke har tallmateriale som gjør at man kan "spore" innsatte som har vært i kontakt med NAV, og hvordan dette vanskeliggjør en tydelig evaluering/ resultatmåling av samarbeidet.

NAV. Med utgangspunkt i dette, er det interessant å lese av rapporten at det er nettopp på disse områdene den gjennomsnittlige tilfredsheten er lavest. De to andre områdene som også scorer dårlig, handler om ventetid for å få kontakt med rett person ved NAV kontoret og ventetid for å nå gjennom på telefon. (Personbrukerundersøkelsen 2011) Dette er noen av de områdene som respondenter fra kriminalomsorgen også trekker frem når de blir bedt om å nevne utfordringer i samarbeidet. To respondenter fra friomsorgen nevner følgende:

Men det er veldig gjennomgående fra de domfelte at de opplever at det er vanskelig å komme gjennom. Tenk deg at du sitter med et nesten tomt kontantkort, så skal du ringe så blir du stående i kø, så går det kortet ut.

(...) og da var det gått over en måned siden hun hadde levert inn søknad og ikke fått noe svar. Hun hadde ringt dit selv, men ikke fått pratet med noen, da fikk hun beskjed om at de sender en melding om at den saken har ligget lenge, det var alt hun fikk beskjed om. Så da fikk jeg prate med en leder der borte, så hun blir jo litt irritert også da, over at vi bare skal ringe og så skal alt gå i orden, og det forstår jeg, men hun sa hun hadde 80 sånne meldinger liggende på dataen.

Som en positiv motsats til disse erfaringene, nevnes det også at det har skjedd en endring til det bedre etter innføringen av egen NAV-kontakt. Det gjør det lettere for kriminalomsorgen å ha en konkret person å viderefremidle til som igjen kan ta saken videre inn i NAV-systemet, selv om NAV-kontakten kan oppleve mye press fra eksternt hold når ikke samarbeidet mellom etatene er så strømlinjeformet som det kanskje burde vært.

Personbrukerundersøkelsen setter også søkelyset på at to av de områdene brukerne gjennomsnittlig er lite tilfredse, handler om saksbehandlers kunnskap om de lover og regler som gjelder den enkelte sak, samt saksbehandlers evne til å hjelpe brukeren til å se nye muligheter. Jeg legger til grunn en antakelse om at dette er momenter som fremstår som viktig i møte med alle brukere, men kanskje spesielt i møte med brukere som har/har hatt tilknytning til kriminalomsorgen, med alt det kan medføre<sup>36</sup>. Både brukerens opplevelse av saksbehandlers manglende kunnskap om lover og regelverk, samt saksbehandlers evne til å formidle god nok informasjon på en, for brukeren, forståelig måte, fremstår som problematisk sett i lys av DBO-teori. Faktorer som vil kunne ha en innvirkning på den informasjonen og de handlingsalternativene brukeren presenteres for, er hvor god erfaring saksbehandler har med tilbakeføringarbeid, hvor stor kunnskap saksbehandler har om de ulike mulighetene som finnes innenfor NAV-systemet, og ikke minst hvor stort arbeids- og tidspress saksbehandler opplever, med tanke på hvor mye tid som kan settes av til arbeidet med hver enkelt bruker. Dette er elementer jeg kommer nærmere inn på senere i avhandlingen.

---

<sup>36</sup> Med tanke på levekårsundersøkelsene blant innsatte som viser et sammensatt behov for tiltak og tjenester fra NAV.

I denne forbindelse er fokus på kunnskapsformidling og rettighetsbevissthet nøkkelord når det kommer til å tilrettelegge for at innsatte får muligheten til reelle, overveide livsvalg. Om man kun har tilgjengelig deler av den nødvendige informasjonen, vil muligheten for å gjøre bevisste valg svekkes. Som en av respondentene fra kriminalomsorgens førstelinje nevner når det kommer til utfordringer ved selve NAV-strukturen og hvordan dette kan oppleves som uoversiktlig for både de innsatte og ansatte i kriminalomsorgen:

(...) men uoversiktligheten gjør jo også at folk vet jo ikke hvor de skal begynne hen, det sitter mange rundt omkring som har rettigheter som de ikke benytter seg av rett og slett fordi de ikke vet om det, (...) Folk bør kunne tilegne seg den kunnskapen på relativt enkelt vis, men hvis man holder seg innenfor telefontider, og tar kontakt, så kan man få ganske god informasjon, men det er bare det å vite det, ikke sant?

DBO-teori er videre relevant i sammenhengen med denne avhandlingen når man knytter den opp mot opphørsteori og hvorvidt det faktisk tilrettelegges for endring under og etter soning, gitt at intensjonene er en vellykket tilbakeføringsprosess. Hvilke faktorer som fører til de intenderte konsekvenser og hvilke som vil kunne føre til utilsiktede, negative konsekvenser, eller fravær av konsekvenser for den enkelte innsatte, er det nødvendig å ha kunnskap om. Om man vet at gjengangere i norske fengsler ofte er gjengangere hos NAV, og om man ønsker å endre på dette gjennom en formålstjenelig tilbakeføringsprosess, er det viktig å ha fokus på hva som virker, og hva som bør være på plass for blant annet å initiere en motivasjonsprosess.

Kunnskapen om hvordan aktører handler, på hvilket grunnlag man handler og hvordan man handler i sammenheng med andre aktører er på mange måter et av kjerneelementene innenfor sosiologi. I sammenheng med tilbakeføring er det interessant å trekke inn DBO-teori, nettopp fordi opphørshandlinger og prosessen mot tilbakeføring til samfunnet hele tiden preges av handlingsvalg, handlingsmønster og ikke minst endring av handlingsmønster. Hvordan kan man da benytte elementene fra DBO-teori for lettere å tilrettelegge for igangsettingen av en opphørsprosess?

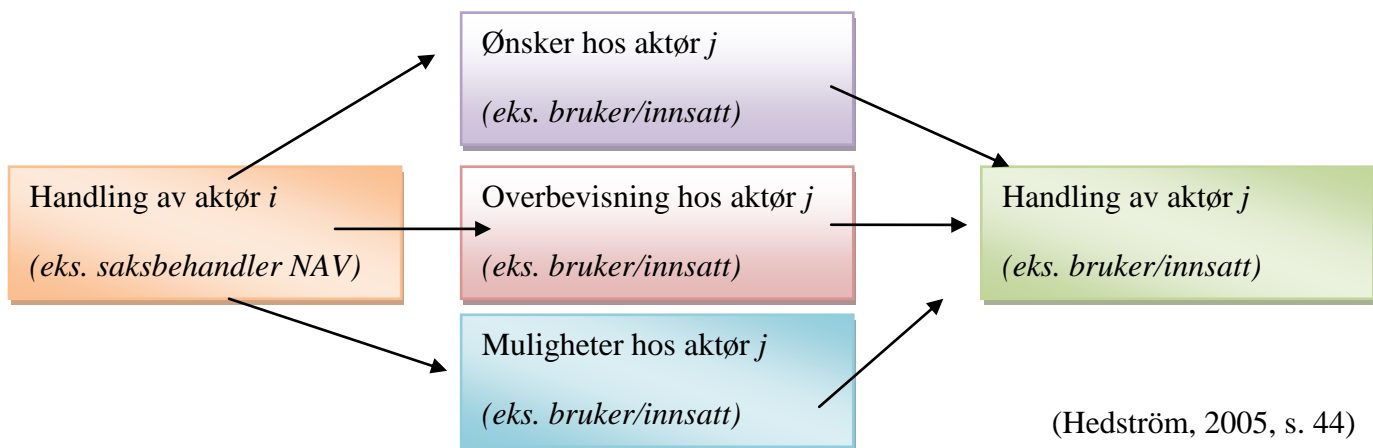
Som det fremkommer hos en av respondentene i kriminalomsorgens førstelinje, etter å ha forklart hvordan betjentene ofte ikke har tid til å drive motivasjonsarbeid:

Men så er det jo også det her med å ha kompetanse på funksjonsnivå, hvilket funksjonsnivå den innsatte befinner seg på (...), en del kan sikkert stå på og lese brosjyrer eller ta imot informasjon og tenke” jess, det her er noe for meg”, skjønne det, altså sånn rent kognitivt og hva skal jeg si, intellektuelt, men det er nok en viss oppfatning vil jeg tro om at, og på grunn av ressurser, at det er veldig enkelt å tenke at alle innsatte er sånn. Og så orker man ikke, har ikke tid til å begynne å veilede større de som kanskje er de svakeste da. Så man har kanskje ikke kunnskap nok om hvordan man skal gå frem i en sånn prosess.

Kombinasjonen for lite kunnskap om hva som kan være medvirkende til å igangsette en kognitiv endringsprosess, tidspress og ressursknapphet fremstår som relativt gjennomgående i feltet.

Hedström viser til hvordan sosial interaksjon, altså samspillet og påvirkningen mellom mennesker, er medvirkende til å lede våre valg og handlinger. I sammenheng med relasjonen bruker – saksbehandler blir denne linken veldig aktuell. Om brukeren (den innsatte) selv ikke har tilstrekkelig med kunnskap om hvilke rettigheter, valg og muligheter som er tilgjengelig, vil saksbehandler og andre utenforstående fremstå som primærkilde til denne informasjonen. Figuren under illustrerer hvordan andres handling påvirker våre valg og handlingsmønstre:

Figur 7: Binær relasjon mellom aktør i og aktør j, ihht. DBO-teori



Figur 7 illustrerer hvordan *en* aktørs handlinger, for eksempel saksbehandlers tilnærming til brukeren basert på blant annet kunnskap, erfaring og arbeids- og tidspress, får konsekvenser for en annen aktørs handlinger. Gjennom å være brukeren primærkilde til informasjon om tilgjengelige valg og muligheter, vil saksbehandler ha en påvirkning på brukeren videre handlinger. For å eksemplifisere dette nærmere, kan man se for seg to ulike, men plausible scenario. I det første eksemplet møter brukeren en nyansatt saksbehandler uten mye praktisk erfaring og kunnskap om tilbakeføring eller innsattes generelt sett sammensatte tjenestebehov og utfordringer. I tillegg er interessen for reintegrering lav, og tidspress og arbeidsmengde gjør sitt til at muligheten for å forhøre seg med noen som har mer erfaring på feltet, prioriteres vekk. Saksbehandler opererer riktignok hele tiden innenfor gjeldende lovverk og retningslinjer. Hvilke handlingsalternativer blir brukeren stilt overfor i møtet med denne saksbehandleren? I det andre eksemplet møter brukeren en saksbehandler som har en stilling delvis knyttet direkte opp mot kriminalomsorg og det reintegrerende arbeidet. Kunnskapen



om tilgjengelige tiltak og ordninger er god, og engasjementet for reintegrering er stort. I tillegg har saksbehandler ansvar for et mindre antall brukere enn saksbehandler i det første eksemplet, og muligheten for å legge litt mer tid i presentasjonen av handlings- og tiltaksmulighetene er større. Hvilke handlingsalternativer blir brukeren stilt overfor i møtet med denne saksbehandleren? Dette er naturlig nok satt på spissen, men jeg ønsker å illustrere hvordan *en* aktørs valg og handlingsmuligheter, i møte med for eksempel offentlige instanser, påvirkes av andre aktørers valg og handlinger.

Figur 7, den generelle DBO-teorien og teorien som sosial interaksjon, er viktige elementer i forståelsen av handlingsvalg og handlingsmuligheter. Slik straffegjennomføringsloven er formulert, og slik samarbeidsavtalene og tilbakeføringsgarantien understreker, er det den innsatte selv som må vise egenmotivasjon og vilje til endring. Det offentlige, gjennom gode samarbeidsstrukturer og rutiner skal tilrettelegge for å realisere dette, og i minst mulig grad legge hindringer i veien mot en slik egenmotivert endringsprosess. En måte å tilrettelegge for en slik prosess på, må være å sikre kunnskapsgrunnlaget i førstelinje hos begge etater, både når det gjelder konkret lov- og regelgrunnlag, også når det gjelder hvilke (andre) muligheter som finnes for den enkelte. Som en av mine respondenter nevnte, er kunnskap en ferskvare og man må hele tiden holde seg oppdatert skal den ha noe nytte.

Om man som motivert innsatt risikerer å motta kvalitativt og kvantitativt ulik informasjon ut fra hvilken person man møter på i systemet, er dette svært uheldig for det praktiske tilbakeføringsarbeidet. Som det fremkommer i mine intervjuer, og som det vises til senere i avhandlingen, er det lite arbeid som gjøres for å motivere de umotiverte, men om også de motiverte innsatte møter for store hindringer på veien, vil man kunne oppleve tilbakefall til et kriminelt handlingsmønster, jmfør Figur 5. Sitatet under fra en respondent fra friomsorgen viser hvordan mangel på samarbeid og gode rutiner uintendert kan legge hindringer i veien for de som på et tidspunkt måtte være motivert for endring:

(...) han hadde fått både fengselsstraff og samfunnsstraff, så da var han først 45 dager inne og sona, (...) og jeg spurte da om han hadde laget en fremtidsplan, det er et mål man har satt seg, at alle skal løslates med en fremtidsplan. Jo han hadde fått en fremtidsplan av kontaktbetjenten, og han hadde fylt den ut da, og brukt god tid på å fylle den ut, men så var det aldri noen som hadde kommet for å hente den igjen, eller tatt tak i den igjen, så han hadde bare hivi den i søpla. Jeg synes det blir fulgt dårlig opp, og jeg har en annen en som jeg driver og gjennomfører en sånn personundersøkelse på (...), som jeg har ringt, og så skulle de gi beskjed og så ble ikke det gjort. Han også sliter fælt i forhold til det med å få ting gjort rett og slett i forhold til at han ønsker å ta kontakt med Fri osv osv, og han synes det blir veldig vanskelig når han sitter inne på lukka, uten noe særlig hjelp å få derfra.

I tilfeller som dette er det ikke nødvendigvis mye som skal til fra etatenes side for at prosessen mot en vellykket tilbakeføring igangsettes. Men samtidig viser det hvor sårbar en slik situasjon kan være og at kommunikasjon, kunnskap og samarbeid fremstår som desto mer essensielt for å oppnå de intenderte mål. På den andre siden kan man, i eksemplet over, stille spørsmålstegn ved den innsattes faktiske motivasjon. Egenmotivasjon legges til grunn for tilbakeføringsarbeidet, og det er tydelig av kontaktbetjenten burde vært mer oppmerksom når det fremstår som om den innsatte er motivert for endring. Likevel ligger mye av ansvaret på den innsatte selv med tanke på å drive prosessen fremover, be om et møte med for eksempel NAV-kontakten slik at FRI kan koples inn og fremdriftsplan følges opp. Kanskje ligger det en utfordring i å ansvarliggjøre den innsatte i større grad, slik at forutsetningene for selv å drive en opphørsprosess fremover blir realistiske?

## 7 Avtaleverk, implementering og generelle utfordringer

Mine funn fra feltet legger opp til en tredelt analyse, hvor de to første delene tar utgangspunkt i en analyse av rutinebeskrivelsen utarbeidet på fylkesnivå (vedlegg 7) og samarbeidsavtalene. Jeg tar primært utgangspunkt i den sentrale avtalen da den regionale avtalen i all hovedsak tar opp i seg innholdet fra den sentrale. I den første delen vil jeg analysere avtaleverk og rutinebeskrivelse i sammenheng med de funn jeg har gjort i mine intervjuer. I den andre delen av analysen tar jeg for meg de mer generelle utfordringene ved samarbeidet. Hva er egentlig intensjonen med samarbeidsavtalen? Hva er det man ønsker å oppnå ved å inngå en slik avtale? Og ikke minst, hva sier mine respondenter om avtalene? I den siste delen vil jeg forsøke å gi svar på noen av de innledende forskningsspørsmålene mine, som tar for seg implementering av avtalene ned til førstelinje. Hva sier empirien om den faktiske implementeringen av den sentrale og den regionale avtalen? Hvordan er kunnskapsnivået knyttet til avtalene i de ulike leddene, og er det andre faktorer som fremstår som mer relevante for det praktiske samarbeidet, enn sentralt utarbeidede samarbeidsavtaler? Jeg vil avslutningsvis sette mine funn i sammenheng med funn fra undersøkelser gjort i liknende felt og med noe av det samme forskningsfokuset.

### 7.1 Mer av det samme

Den sentrale samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten, signert av ekspedisjonssjefen i kriminalomsorgen og arbeids- og velferdsdirektøren 11. september 2006, er et dokument på totalt fire sider, hvorav to inneholder den faktiske avtalen. Avtalen mellom kriminalomsorgen region sør og NAV Buskerud er på tre sider og ble undertegnet 24.11.2006. også i denne avtalen er det to sider om beskriver innholdet i avtalen.

Forvaltningssamarbeid mellom kriminalomsorgen og andre offentlige etater er ikke noe nytt. Dette er lovfestet i strgjfl § 4 *Forvaltningssamarbeid*. Heller ikke forvaltningssamarbeidet mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten fremstod som noe nyskapende ved signering av avtalene i 2006. Avtalen bygget i all hovedsak videre på den eksisterende samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Aetat Arbeidsdirektoratet fra 14. mars 2002, og innholdsmessig er ikke mye nytt kommet til. Begrepet ”mer av det samme” kan være

fristende å trekke frem, men i omorganiseringsfasen og overgangen til NAV ble det behov for presisering og tydeliggjøring av forvaltningssamarbeidet og dets innhold. Regjeringens lansering av begrepet ”tilbakeføringsgaranti” i 2005 la også forholdene til rette for en ny forankring av samarbeidet. På tross av at få nye momenter lanseres i stortingsmeldingen, åpnet denne opp for en fornyelse av fokuset på det tverretatlige tilbakeføringsarbeidet.

Hovedhensikten med avtalen er at samarbeidet mellom de to etatene skal legge til rette for at domfelte skal kunne få styrket sin arbeidsmarkedstilknytning og få ivarettatt sine rettigheter i tilknytning til NAVs samlede tjenestespekter.

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

Samarbeidet skal fremme en samordnet innsats overfor den enkelte, og en best mulig utnyttelse av Arbeids- og velferdsetatens og kriminalomsorgens ressurser.

(Vedlegg 1)

Intensjonen er med andre ord å understreke den selvfølgelige plikt etatene har til å tilrettelegge for at den domfelte, etter eget initiativ, får tilgang på de ytelser og tiltak en fra før har krav på. Som en antatt positiv konsekvens av et velfungerende samarbeid, nevnes muligheten for en nedgang i kriminalitet. Dette fremstilles mer som en heldig bieffekt, enn et hovedformål.

Min tolkning av innhold og intensjon blir langt på vei bekreftet i samtale med en av respondentene fra regionalt nivå i kriminalomsorgen:

(...) de er jo bare noen konklusjoner av hva som også står i lovverket, men som ofte ikke regulerer samhandlingsprosessene og rutinene (...) det er i alle fall utgangspunktet og intensjonen som ofte følger av en stortingsmelding, så har du lovverket i tillegg som er på plass. Så får du et avtaleverk, og ut fra avtaleverket så prøver vi så godt vi kan å lage rutiner i samsvar med samarbeidsavtalene.

Sitatet viser tydelig en erkjennelse av at slike intensjonsavtaler, som den sentrale samarbeidsavtalen fra 2006, sjeldent evner eller intenderer å ha noen særlig mer utstrakt funksjon enn å understreke innhold i stortingsmeldinger og lovverk. Den kan være medvirkende til å skape et grunnlag for rutiner lokalt, men utenom dette er nytteverdien liten.

Det er nærliggende å se den sentrale samarbeidsavtalens utforming i sammenheng med utformingen av et liknende samarbeid mellom Trondheim fengsel og Trondheim kommune med målsettingen å få bostedsløse over i permanent bolig etter løslatelse. Avtalen mellom

fengsel og kommune ble inngått i 2003, og en underveisevaluering av samarbeidet ble gjennomført i 2005. Formålet for samarbeidsavtalen fra Trondheim, som har tittelen ”Samarbeidsavtale vedrørende domfelte og varetektsfengslede innsatte mellom Trondheim fengsel og Trondheim kommune”, er ikke ulik formålet med den sentrale avtalen fra 2006. sitatet under gjengir hovedformålet med samarbeidsavtalen mellom fengsel og kommune:

Avtalen skal sikre at kommune og fengsel sammen oppfyller de forpliktelser som ligger i lover, rundskriv og reglement. Avtalen skal gi klare rutiner for samarbeid og dermed sikre at alle innsatte som innbefattes av avtalen, får en reell mulighet til på et tidlig tidspunkt å starte planlegging av tiden etter løslatelse i lag med relevante instanser. Avtalen har som intensjon at innsatte skal møte rask ansvarsavklaring, tydelig funksjonsfordeling og felles opptreden.

(Hugaas Molden, 2005, s. 4)

Også her understrekes det at partene skal følge det gitte lovgrunnlaget, og at den innsatte, på eget initiativ, skal gis muligheten til å planlegge løslatelse og få opprettet kontakt med aktuelle instanser med det mål for øyet å sikre bolig ved løslatelse.

Bakgrunnen for at jeg trekker frem dette eksemplet i sammenheng med mitt avtalegrunnlag i avhandlingen, kommer av det i evalueringen fra Trondheim trekkes frem en del erfaringer som samstemmer godt med mine funn fra feltet. Trolig var kunnskapen om utformingen av avtalen og erfaringene fra samarbeidet i Trondheim kjent for de partene som inngikk den sentrale samarbeidsavtalen i 2006. Det som i den forbindelse forundrer meg, er at man ikke har tatt mer høyde for å unngå at de samme problemene dukker opp på nytt. På samme måte som i den sentrale samarbeidsavtalen fra 2006 ligger fokus i avtalen fra Trondheim på at de samarbeidende parter skal oppfylle de forpliktelser som ligger i lovverket. Avtalen skal sikre samarbeidet mellom partene, og slik sikre at alle innsatte i målgruppen for avtalen får en reell mulighet til å starte planlegging av løslatelse i samspill med relevante instanser.

Også på et annet punkt er det stor likhet mellom avtalene fra 2006 og avtalen inngått i 2003 i Trondheim. De inneholder ingen forpliktelser om at tilgangen på boliger, arbeid eller utdanningsplasser skal bli bedre. Ikke ett sted i Trondheims-avtalen vises det til noen form for forpliktelse fra kommunens side til å sikre bolig for de innsatte som har behov for dette<sup>37</sup>. Ikke ett sted nevnes det at kommunen forpliktes til å stille med flere kommunale boliger, og det nevnes ikke noe om at innsattgruppen som faller innunder kriteriene for samarbeidsavtalen skal prioriteres fremfor andre i boligkøen. Faktisk understrekes det i rapporten fra Trondheim kommune, som tar for seg videreutviklingen av samarbeidet

---

<sup>37</sup> Det gjøres et overslag på at dette gjelder ca. 33 % av de innsatte (Hugaas Molden 2005, s. 8)

rapporten fra 2005 evaluerer, at ”det er viktig å ikke skape mer særomsorg enn nødvendig også når det gjelder boligtildeling” (Trondheim kommune 2006, s. 33). Det som presiseres i avtalen, er at partene forplikter seg til å følge loven.

I rapporten fra Trondheim kommune fra 2006 vises det til boligtiltak som tidligere er gjennomført i kommunen. Ikke ulikt situasjonen i mitt felt ble det i samarbeid med Kirkens bymisjon i perioden 2001-2004 gjennomført et botiltak som tok sikte på å lette overgangen fra fengsel til bolig. Tiltaket omfattet totalt seks leiligheter, hvorav en ble benyttet som permisjonsleilighet. I tidsrommet rapporten blir utarbeidet, er samtlige av de fem andre leilighetene tildelt. På tross av at mange domfelte har en ordnet boligsituasjon, og at flere som for eksempel soner siste del av straffen i åpne institusjoner og er kapable til selv å orientere seg i det private boligmarkedet, blir det også i rapporten fra 2006 slått fast at: ”(...) behovet for flere kommunale boliger [er] helt åpenbar. Køene og ventetiden er for lange” (Trondheim kommune 2006, s. 34).

Mitt poeng med å trekke frem dette eksemplet, som ikke har noen direkte tilknytning til mitt felt, er å illustrere at utformingen av avtaleverk angående ulike former for offentlig samarbeid ser ut til å følge samme mønster. Avtalene tar i stor grad form av intensjonsavtaler, uten noen særlig andre konkretiseringer enn at man forplikter partene til å følge lovverket de er underlagt. Det er også gjennomgående for disse avtalene at de legger til grunn en erkjennelse om at ulike elementer ved tilbakeføringsprosessen ikke fungerer. Kunnskapen om innsattgruppens generelle utfordringer med tanke på bolig, arbeid og sosiale nettverk er god. Likevel utformes avtaleverket slik det gjør. Det er også symptomatisk at evalueringene som gjøres og rapportene som utarbeides kun har fokus på hvorvidt partene etterlever innholdet i *avtalene*, ikke hvorvidt man ser *effekter* av samarbeidet, som til syvende og sist burde vise en bedring av de innsattes mulighet til å i praksis tilbakeføres til bolig, arbeid og nettverk.

## **7.2 Ansvarsfordeling mellom etatene**

Flere av de konkrete punktene i den sentrale samarbeidsavtalen er felles for begge etater. Disse punktene understreker at begge etater har ansvar for å invitere den samarbeidende etat til relevante fora for kunnskapsutveksling, at begge etater er ansvarlig for å initiere, utvikle og gjennomføre samarbeidsprosjekter, dessuten er begge etater ansvarlige for å involvere

hverandre i planprosessen som direkte vil påvirke den andre etatens planlegging av tjenestene overfor domfelte og varetektsinnsatte.

Dette er ikke noe jeg har etterspurt spesifikt i mine intervjuer, men det kommer frem i mine intervjuer at det ikke foreligger mange arenaer for aktører i førstelinjen til å møtes tverretattlig for å utveksle erfaringer i forbindelse med samarbeidet. En av respondentene fra friomsorgen nevner følgende:

F: Hender det at det er noen felles møter eller seminarer, kursing på problemstillinger og utfordringer, mellom både fengsel, friomsorg og NAV? Enten regionalt eller lokalt?

R: Nei, det pleier det ikke være, ikke med NAV. Vi hadde for noen år siden (...) regelmessige samlinger med fengsel og friomsorg, men så ble det ganske stort. Også fikk de noe tilbakemelding på at det ble litt ineffektivt for friomsorgen, for vi er jo så små i forhold til fengslene, så ofte blir det sånn at man sitter å hører i fire timer om fengslene så et kvarter om friomsorg, så skal man gå hjem.

Men mens det var praksis, så var jeg nyansatt, og for meg var det utrolig nyttig, og få sett folk og pratet med folk og hørt med de hvordan fengselet var organisert og hvordan de jobber.

En annen respondent fra kriminalomsorgen opplyser mye av det samme som vedkommende over:

på regionalt plan så har vi jo samarbeidsforum, og på sentralt plan. Lokalt er det ikke noe særlig (...), NAV Buskerud (...) innkaller til møter innimellom, men NAV Drammen har ikke hatt noe, sånn fast møter i alle fall.(...), så det er liksom ikke noe.

I samtale med en respondent fra NAV førstelinje etterspør jeg også hvorvidt det finnes tverretattlige møteforum beregnet på førstelinjeansatte, og får til svar at det nok kun finnes på koordineringsplan. Når jeg spør om muligheten for førstelinjeansatte til å delta i disse møtene, er svaret avkrefteende, og respondenten opplyser at saksbehandler involveres mer der det er hensiktsmessig i forhold til konkrete saker:

Nei, da tenker jeg hver enkelt saksbehandler eventuelt blir trukket inn dersom det er saker konkret som skal drøftes da, vil jeg forestille meg. Men jeg har ikke opplevd det, jeg har ikke fått tildelt noen sånne saker kan du si.

Personlig er jeg ikke sikker på om fraværet av lokalt organiserte kontaktforum er noe udelt negativt, med tanke på hensiktsmessighet. Om man oppretter kontaktarenaer for utveksling av erfaringer og problemstillinger, mener jeg man må være tydelig på hva hensikten er. Hva skulle man ønske å få ut av et slik møteforum? Vil man oppnå utbedringer og et bedre kunnskapsnivå om samarbeidende etat, eller vil man mer eller mindre ende opp med forum for ventilerings av frustrasjon og generelle problemer? Både NAV og kriminalomsorgen arbeider med utfordrende grupper, og både krevende arbeidsoppgaver og arbeidspress kan

være medvirkende til at behovet for å ventilere opparbeidet frustrasjon kan finne sitt utløp i en slik kontekst som et møteforum utgjør. Vil man da oppnå økt motivasjon til å fortsette det arbeidet som gjøres, eller vil man uintendert oppnå det motsatte, en førstelinjegruppe som demotiveres uten at man får løftet de generelle utfordringene og uten at man sitter igjen med konkrete resultater? Dette skal jeg ikke spekulere for mye i, men min antakelse er at et tverretattlig kontaktutvalg har mer for seg på sentralt- og regionalt nivå. Et slikt sentralt kontaktutvalg eksisterer og partene samarbeider i all hovedsak om kontaktpersoner fra NAV inn mot kriminalomsorgens enheter, om videreutvikling av ny samarbeidsavtale, om veiledere fra NAV inn i kriminalomsorgen og liknende problemstillinger. Arbeids- og velferdsdirektoratet og Kriminalomsorgens sentrale forvaltning jobber også tett sammen for å få til gode samhandlingskår mellom etatene på regionalt/fylkesnivå og lokalt nivå. Dette opplyses av en av mine respondenter fra Kriminalomsorgen region sør.

Når det kommer til det ansvaret som i følge den sentrale avtalen hviler på kriminalomsorgen, er det flere av punktene som i dag ivaretas<sup>38</sup>. Det sikres at samarbeidet finner sted innenfor rammene av straffegjennomføringsloven. Forholdene legges stort sett til rette for at innsatte får opprettet kontakt med NAV der dette er ønskelig og slik jeg tolker mine respondenter, forsøker man å være så fleksible som mulig for å unngå å flytte den innsatte mer enn høyst nødvendig når denne deltar i et av NAVs tiltak. Kriminalomsorgen har ansvar for at NAV mottar nødvendig informasjon om sikkerhetsspørsmål, og sitatet fra en av respondentene fra kriminalomsorgen under mener jeg viser at dette blir ivaretatt på en god måte, i alle fall i forbindelse med det første møtet mellom innsatt og NAV-kontakt:

da setter vi bare opp avtale og da prater NAV-kontakten med de innsatte på tirsdager, (...) sammen med sosialkonsulenten her, for å på en måte få en overlapp mellom sikkerheten her og ekstern innstans.

I forbindelse med de punktene Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for, er det for eksempel en ansatt hos NAV Drammen med en 40 % stilling som kontaktperson for Drammen fengsel. Denne NAV-kontakten trekkes frem av flere respondenter som en viktig ressurs med tanke på tilbakeføringsarbeidet. Følgende to sitater av respondenter fra henholdsvis kriminalomsorgen og NAV understreker at punktet om at det skal finnes en fast kontaktperson for hvert fengsel er dekket slik avtalen beskriver:

og de som ønsker det kan få snakke med NAV-kontakt som kommer til fengselet hver tirsdag formiddag. Han har en 40 % stilling her.

---

<sup>38</sup> For en gjennomgang av de konkrete punktene, se vedlegg 1.



(...) det er et varetekstfengsel i Drammen, han NN [NAV-kontakten fra Drammen] har ansvar for det her, han jobber her i huset.

Den samme NAV-kontakten sørger også for nødvendig kontakt mellom ulike lokale NAV-kontor, tiltaksarrangører for arbeidsmarkedstiltak mv. for å gi hensiktsmessig service til den innsatte ved for eksempel forflytting eller løslatelse. Følgende sitater fra en av NAV-respondentene understreker den koordinerende rollen vedkommende har i samarbeidet, spesielt i tilfeller hvor den innsatte skal løslates til en annen kommune, eller hvor kontakt med arbeidsgiver skal opprettes:

Jeg har jo ikke noen innvirkning på de sakene som er rundt omkring i landet, men jeg bistår i prosessen. (...) komme i dialog med de ulike NAV-kontorene, og stort sett så har de som sitter inne, vært i systemet før. Enten med ruskonsulenter, eller på AAP eller sånt.

Et annet eksempel da, en unggutt som jeg pratet med (...) Han har vært inne i fengselet, jeg pratet med han, og det var da snakk om at det allerede var mulighet for en arbeidspraksis i en bedrift, og han kom fra en annen kommune. Og da er det jo lett for meg hvis det er en av nabokommunene, for da kjenner jeg litt til de som jobber der, så da har vi avtalt litt med de som jobber med rusoppfølging i den kommunen, hun tar den rusbiten, og jeg tar det som har med arbeid og gjøre.

Alle får beskjed om at dem kan kontakte meg om det skulle skje noe, så det er det flere som gjør. Så da er på en måte han kvalitetssikret i forhold til rus og da med meg foreløpig i forhold til arbeid. Men jeg kommer til å trekke meg ut av saken etter hvert, i.o.m. at han hører til en annen kommune, men jeg har også sagt til arbeidsgiver at om det er noe så tar du kontakt med meg.

Jeg mener sitatene over vitner om at koordineringen på tvers av kommunegrensene fungerer godt, og at tilretteleggelsen i forbindelse med arbeidspraksis og arbeidsrettede tiltak forenkles ved at NAV-kontakten den innsatte opprinnelig forholder seg til ved første møte, opprettholder kontakten med arbeidsgiver utover i prosessen, på tross av at domfelte har tilhørighet i annen kommune. Slik jeg ser det er dette medvirkende til å skape en stabil situasjon for arbeidsgiver som kan forholde seg til samme person både i oppstartsfasen av tiltaket og utover perioden. Det er ikke gitt at arbeidsgivere er villige til å ta sjansen på å ansette domfelte, og viktigheten av å skape stabile relasjoner kan være medvirkende til å skape en effekt hvor flere arbeidsgivere ønsker å gi domfelte en mulighet i arbeidslivet.

I henhold til samarbeidsrutinen på fylkesnivå, er det også mange av elementene som opprettholdes i dagens samarbeid. Respondenten fra Drammen fengsel opplyser følgende på mitt spørsmål angående det praktiske samarbeidet, som jeg mener samstemmer godt med både intensjonen i samarbeidsavtalen og innholdet i rutinebeskrivelsen:

Vi begynner jo egentlig planlegging av løslatelse ved innsettelse, for dem sitter veldig kort tid i Drammen fengsel. Drammen fengsel er et høysikkerhetsfengsel mest med varetektsinnsatte, som vanskeliggjør egentlig en (...) god planlegging fram mot løslatelsen fordi vi sjeldent har en konkret løslatelsesdato. Så vi starter vel planleggingen med en minikartlegging av de innsatte, for å identifisere

behov. Hva de har behov for i forhold til bolig, individuell plan, helsetjenester, tjenester fra NAV, og de som ønsker det kan få snakke med NAV-kontakt som kommer til fengselet hver tirsdag, (...) og de innsatte får litt informasjon om den tjenesten når de kommer inn, og da melder dem fortløpende behov hvis de ønsker å snakke med han, og da setter vi bare opp avtale og da prater NAV-kontakten med de innsatte på tirsdager, (...) sammen med sosialkonsulenten her, for å på en måte få en overlapp mellom sikkerheten her og ekstern innstans da.

Respondenten over viser til at det oppleves som utfordrene å ikke alltid ha en konkret løslatelsesdato å forholde seg til, og at andelen varetektsinnsatte vanskeliggjør en god tilbakeføringsprosess. Jeg kommer tilbake til dette nedenfor.

Det siste punktet jeg vil trekke frem som beskrives i sitatet under, er at NAV har ansvaret for:

Å synliggjøre i samarbeidsavtalene de ressurser som skal benyttes for å gi en hensiktsmessig service overfor domfelte og varetektsinnsatte (vedlegg 1)

Dette er i mine øyne en relativt vag beskrivelse, og jeg kan ikke se at mine funn legger noe grunnlag for å hevde at dette etterlevs i praksis. Hva legges i begrepet *hensiktsmessig service*? Dette defineres ikke nærmere. Er det meningen at ressursene skal synliggjøres i eventuelle *lokale* avtaler på enhetsnivå, eller i avtalene utarbeidet regionalt/fylkesvis? Den generelle utfordringen med å synliggjøre ”de ressursene som skal benyttes for å gi en hensiktsmessig service” mener jeg kan settes i sammenheng med fraværet av tverretatlige måleparametere. NAV og kriminalomsorgen måles med ulike parametre på hver sin kant, men så lenge det ikke finnes noen indikatorer på kostnadsaspektet knyttet til det tverretatlige samarbeidet og det generelle tilbakeføringsarbeidet, vil det bli vanskelig for NAV å synliggjøre hvilke ressurser som skal benyttes for å gi en hensiktsmessig service. Jeg vil komme litt nærmere inn på dette punktet i neste kapittel, hvor jeg tar for meg behovet for resultatindikatorer og hvorfor jeg mener dette ville vært gunstig.

Som vist stemmer i stor grad etatssamarbeidet og innhold i avtaler og rutinebeskrivelser overens, men det er min antakelse at dette kommer som en konsekvens av at arbeidet på feltet i liten grad har vært preget av store endringer gjennom årene. Dette er et moment jeg tar opp nærmere under overskriften ”Fra sentrum og ned. Kunnskapen om avtalene i førstelinje”. Jeg mener det også delvis kan forklares med at fokus i feltet ikke nødvendigvis treffer der det burde om man legger til grunn at det er ønskelig med en best mulig tilbakeføring til samfunnet etter soning. Dette tar jeg nærmere for meg i det avsluttende kapittelet.

## 7.3 Fra sentrum og ned. Kunnskapen om avtalene i førstelinje

På tross av at jeg foran slår fast at det innholdsmessig ikke tilføres noe nytt i den sentrale eller regionale samarbeidsavtalen, har det vært min intensjon å se på implementeringen av avtalene ned til førstelinje. Dette vil jeg også gjøre, men annerledes enn det jeg tenkte da jeg startet på denne avhandlingen. Jeg vil ikke bruke mye tid på analysere implementeringen av en avtale som i all hovedsak slår fast at de samarbeidende partene skal følge sine respektive lovverk. Jeg har i kapittelets første del vist at store deler av de konkrete punktene i avtalen i praksis følges, men vil i det videre sette fingeren på de delene av samarbeidet som ikke fungerer like godt, og presenterer derfor det aktørene i feltet anser som hovedutfordringer ved samarbeidet.

Min forforståelse av implementeringen av avtalene gikk ut på at kunnskapen om sentralt utarbeidede avtaler og fokusområder ikke nødvendigvis når helt ned til førstelinjen. Dette ble i stor grad bekreftet i mine intervjuer og samtaler med respondentene i førstelinjen. At dette ikke var helt ubegrunnet, fikk jeg bekreftet av min siste *døråpner* i førstelinjen som kunne fortelle at dette var første gang hun hørte om en formalisert samarbeidsavtale på tilbakeføringsfeltet. Fokuset for de fleste respondentene ser ut til å ligge på dag til dag rutiner og det praktiske samarbeidet. Referanser til *tilbakeføringsgarantien* går igjen, og dette fremstår for meg som en indikator på at bevisstgjøringen rundt det generelle tilbakeføringsarbeidet er tilstedeværende.

En respondent fra kriminalomsorgen på lokalt nivå nevner følgende:

Men jeg forstår det sånn i forhold til de samarbeidsavtalene du snakka om og sånn, når vi var på det kompetanseløftet, så var jo (...) en fra KSF der, og hun sa jo det at de hadde problemer med å få dette her nedover i systemet, og få det ned til lokale ledere osv da. Så selv om de samarbeidsavtalene var inngått på sentralt nivå, så er det ikke sikkert at man kunne spore det ned på lokalt nivå. Og informasjonen om det nådde ikke ut til alle liksom. Så det er vel der det skorter litt da.

Så informasjonen om avtalene har blitt forsøkt formidlet nedover i systemene. At ikke *kunnskapen* om dem fremstår som godt forankret, mener jeg å kunne forklare med at de innholdsmessig ikke skiller seg fra det arbeidet som allerede gjøres. Om man som førstelinjearbeider forholder seg til et regelverk og en innarbeidet rutine, for så å bli presentert for et nytt avtaleverk som ikke tilfører noe nytt, vil det være vanskelig å skille mellom hva som er kunnskap basert på det arbeidet man allerede utfører, og de elementene som kan knyttes til den konkrete avtalen.

Kunnskapen om avtalene på regional- og fylkesnivå fremstår som ujevnt fordelt. Innenfor kriminalomsorgen er kunnskapen på regionalt nivå god, det samme gjelder den generelle kunnskapen om opphørsteori, aktuelle stortingsmeldinger og relevant teori på feltet.

Respondenten fra fylkesleddet i NAV underbygger min antakelse om at fokuset på innsatte og tilbakeføringsarbeid hos NAV som etat ikke nødvendigvis er like sterkt som hos kriminalomsorgen:

Og vi på vårt nivå har jo merket veldig lite til tilbakeføringsgarantien, vi har blitt orientert om det, men vi har ikke fått noen penger, ikke har vi fått noen andre initiativ, vi bare har liksom lest litt på en stortingsmelding og vært på et par konferanser og sånn, men noe mer har jo ikke skjedd, unntatt det med tilbakeføringskoordinator, og det kommer jo nå, minst et år forsinket, for de pengene ble jo i fjor brukt til noe annet (...)

Den samme respondenten fra NAV kommer inn på utfordringene med implementering i feltet, og det følgende sitatet er med på å underbygge min forforståelse av implementeringsprosessen:

Og det vet vi jo fra mange implementeringsstudier, at implementering er vanskelig, og ofte så er det slik, og jeg har jo jobbet i departementet selv, og i et departement så tror man ofte at hvis man har laget en lov og en stortingsmelding og sånn, så er jobben gjort, eller man tror det jo egentlig ikke, men ofte blir det sånn. Men sånn er det jo ikke, og det er jo mye mer som skal til.

Men noe nærmere om hva som skal til blir ikke nevnt. Og her mener jeg å finne noe sentralt når det kommer til samarbeidsavtalene, tilbakeføringsgarantien og kunnskapen om dette i de brukernære delene av etatene. For i og med at den formelle samarbeidsavtalen ikke bringer med seg noe nytt, blir heller ikke behovet for implementering like stort. De som arbeider i førstelinje opplever ikke de store endringene eller økt fokus på samarbeid om tilbakeføring, nettopp fordi det ikke legges opp til det fra sentralt hold. Som jeg har vist, er det flere av elementene i samarbeidsavtalen som følges pr. i dag. Min antakelse er at dette kommer av at innholdsmessig tar avtalene utgangspunkt i eksisterende lovverk og rutiner. Konsekvensen av dette vil da kunne bli at på de stedene hvor samarbeid og rutiner er velfungerende, vil dette videreføres, mens der hvor de samme elementene ikke fungerer godt, vil heller ingen utbedring skje. For å utdype nærmere mener jeg altså at formuleringene og intensjonene i den sentrale avtalen tar utgangspunkt i eksisterende praksis og samhandlingsform, mer enn den forsøker å tilføre feltet noe. Slik jeg ser det, er dette slett ikke unaturlig eller det minste overraskende. Om man legger til grunn at det offentlige er gjenstand for en hel rekke begrensninger når det kommer til for eksempel ressurser, både økonomiske og menneskelige, og tilgjengelighet for brukeren som en følge av fastsatte åpningstider og lang ventetid for å nå frem, er det reelle handlingsrommet rimelig fastlåst. Situasjonen innenfor

tilbakeføringsfeltet kan ikke sies å ha endret seg bemerkelsesverdig, og samarbeidet etatene imellom har heller ikke gjennomgått store endringer. Som det vises til senere i kapittelet, finner jeg de samme utfordringene i feltet i 2012 som ble påvist i undersøkelser gjort tilbake i 2005, og mest sannsynlig vil vi kunne finne de samme utfordringene og forbedringspotensialet om vi går enda lenger tilbake i tid.

I forbindelse med et av mine spørsmål om viktigheten av at frivillige aktører, som for eksempel FRI, dekker inn for deler av de eksisterende glippsonene, skisserer en av respondentene hvordan kriminalomsorgen, gjennom endring av løslatelsesrutiner, kan være medvirkende til å tette glippsonen som kan oppstå ved løslatelse på ugunstige tidspunkt:

(...) kanskje kriminalomsorgen i større grad kan jobbe med, dette her med systemene i forhold til å kanskje bare løslate på dagen og kanskje ikke i helger og at man kan få faste løslatelsesdatoer. (...) at man kan ha litt mer forutsigbarhet enn det som er i dag.

Respondenten legger til grunn at problemet med løslatelser utenfor det offentliges åpningstider er et utbredt problem. Så vidt jeg vet, er ikke dette tallfestet, og det er vanskelig å si sikkert hvor utbredt dette problemet er. Her behøves ytterligere kunnskap. En av fordelene ved FRI's metode er at de uansett tidspunkt for løslatelse, møter den løslatte ved porten og skaper slik en mykere overgang fra soningen. Slik jeg ser det er ikke denne handlingen i seg selv et kriterium for å hindre tilbakefall, men mer det faktum at når du løslates til deltakelse i FRI er du sikret at noen av de viktigste elementene for en god tilbakeføringsprosess er på plass: bolig, botrening, tett oppfølging, aktivisering og deltakelse i et sosialt nettverk. Møtet i porten fremstår for meg mer som et symbol på at du faktisk har noe å gå til på utsiden av murene.

Det er min påstand at man på sentralt nivå må innse og godta at det offentlige har en rekke begrensinger som det vanskelig kan gjøres noe med. Det viktige må da være å kartlegge hvilke utslag disse begrensingene gir sett i sammenheng med de mål man ønsker å oppnå, og omstrukturere tilbakeføringsinnsatsen. Dette vil være nødvendig om man fra det offentliges side virkelig ønsker å satse på tilbakeføring med sikte på å finne gode tilnæringsmåter til for eksempel gjengangerproblematikk og høy tilbakefallsprosent. Det er dette premisset jeg legger til grunn når jeg skisserer noen mulige løsninger i neste kapittel.

I mine intervjuer trekkes Hassel fengsel frem som et av de fengslene som får til tilbakeføringsarbeidet og samarbeidet med andre aktører og etater. En av respondentene fra friomsorgen understreker hvordan Hassel har jobbet med tilbakeføring i lengre tid:

Og der har jeg merket stor forskjell fra et lukka fengsel til et åpent fengsel. (...) Hassel fengsel for eksempel, det her er jo gammelt der, det har de jo jobbet mye med, dette med at du skal ha bolig, du skal ha et opplegg osv. etter løslatelse, det er noe som de har jobbet med i mange år, så det er jo ikke helt nytt.

I dette tilfellet stemmer de praktiske rutinene godt overens med intensjon og formål i både sentrale avtaler og i tilbakeføringsgarantien, men dette er mest sannsynlig ikke et resultat av avtaleverket i seg selv. Jeg mener at eksemplet med samarbeid og rutiner på Hassel, viser at det ikke er utformingen av det formelle tverretatlige samarbeidet som er avgjørende for en god tilbakeføringsprosess. Det som bør undersøkes nærmere, er hvilke suksesskriterier man har på for eksempel Hassel? Hva er det som virker her? Det er andre faktorer som fremstår som viktige i det arbeidet som utføres ved dette fengselet, og det tverretatlige samarbeidet faller mer naturlig inn i rekken av nødvendigheter for å oppnå en god tilbakeføringsprosess. For det første er det et åpent fengsel, hvor sikkerhetshensyn ikke legger like store begrensninger på tilbakeføringsarbeidet. Samarbeidet med Kirkens Bymisjon og FRI er veletablert og, som det understrekes i sitatet fra en NAV-respondent under, er det de *motiverte* innsatte som overføres til Hassel.

Det er jo klart at de som er på Hassel, de er jo håndplukka, de får lov til å sone i det fri, og det får jo ikke hvem som helst lov til. Sånn sett er jeg i en heldig situasjon, at de fleste av dem, de veit hva de vil og de er veldig motiverte, og det er forholdsvis få som ramler tilbake. Nå er de jo nærmere femti stykker, og av dem så er det vel fire som har ramlet tilbake igjen.

Det at man, ved å samle motiverte domfelte innenfor samme institusjon, kan oppnå et soningsmiljø hvor motivasjon skapes og videreutvikles, og hvor de ansatte også har et langsiktig, men tydelig fokus på tilbakeføringen, er elementer å ta med seg videre. For nettopp dette med å skape motivasjon og å holde dette ved like, er områder hvor det ofte glipper, selv om flere av de formelle elementene i samarbeidet er på plass.

I denne forbindelse kommer jeg ikke unna å reflektere over mitt eget startpunkt for denne avhandlingen, som skulle ta for seg hvorvidt den sentrale samarbeidsavtalen fra 2006 er implementert ned til førstelinje. Underveis i prosessen har mitt fokus gradvis endret seg. Etersom jeg har kommet lenger i prosessen med avhandlingen, har flere spørsmål dukket opp enn de jeg føler jeg har fått svar på. Dette er ikke nødvendigvis noe negativt, men det kan ha ført til at jeg har valgt å trekke inn elementer jeg ikke opprinnelig hadde planlagt å ta for meg. Som et resultat av dette, vil jeg i det avsluttende kapittelet presentere en skisse av hva jeg mener bør undersøkes nærmere i feltet, med den intensjon å øke kunnskapsnivået rundt

*effekten* av tilbakeføringsarbeidet – hva fungerer, hvordan fungerer det og hvorfor gjøres ikke dette i større grad i dag?

## **7.4 utfordringer i Buskerud/Drammen og andres funn**

Jeg vil i det følgende gå nærmere inn på hva som trekkes frem som utfordringer når det kommer til det tverretatlige samarbeidet, uavhengig av formelle avtaler. Jeg vil også trekke inn andres funn fra liknende undersøkelser og evalueringer for å se om mine funn kan plasseres innenfor en større kontekst som omhandler de utfordringene som finnes på tilbakeføringsfeltet.

Foran pekte jeg på at det er velkjent at innsattgruppen generelt har store utfordringer med tanke på bolig, arbeid og sosiale nettverk. Likevel utformes avtaleverket som intensjonsavtaler uten forpliktelser om at tilgangen på boliger, arbeid eller utdanningsplasser skal bli bedre. Ressursmangler er et hovedproblem i tilbakeføringsarbeidet, jfr. prosjektet i Trondheim som ble nevnt foran.

I intervjuene har flere pekt på at usikkerhet i forbindelse med tidspunkt for løslatelse er et problem i tilbakeføringsarbeidet. Usikkerheten knytter seg særlig til varetektsinnsatte som det er mange av i Drammen fengsel, og dessuten til tidspunkt for prøveløslatelse.

Avtalen bygger henholdsvis på strgjfl § 4 om forvaltningssamarbeid og Arbeids- og velferdsetatens generelle formål om, kort fortalt, flere i arbeid, og færre på stønad. Et element i avtalen som for meg fremstår som utydelig, fremkommer under overskriften ”Hensikten med samarbeidet”. Her erkjennes det at ”domfelte og varetekstsinnsatte har en svak tilknytning til arbeidsmarkedet” og videre at ”samarbeidet mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten skal legge til rette for at domfelte og varetekstsinnsatte skal kunne styrke sin tilknytning til arbeidsmarkedet og at den enkeltes rettigheter ift. Arbeids- og velferdsetatens samlede tjenestespekter ivaretas” (Vedlegg 1). Jeg mener det er problematisk å sidestille domfelte og varetekstsinnsatte i denne sammenhengen fordi dette er to grupper som er i kontakt med kriminalomsorgen, på ulikt lovgrunnlag og med ulike rettigheter i tilknytning til dette. Jeg presiserer at jeg har tatt utgangspunkt i *domfelte* i min avhandling, og har lagt dette til grunn i mine intervjuer. Når det kommer til tilbakeføringsarbeid og samarbeid i den forbindelse, mener jeg det har lite for seg å trekke inn varetekstsinnsatte. Riktignok nevnes denne gruppen i strgjfl § 4, men da i konteksten ”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”. Dette mener jeg er en mer generell bekreftelse på at man som varetektsinnsatt også har krav på å få innfridd de rettigheter man til enhver tid måtte ha. Å innlemme varetektsinnsatte i samarbeidsavtalen, fremstår for meg som unødvendig, særlig på grunnlag av at det foreligger såpass mange usikkerhetsfaktorer i forbindelse med varetekt. Dette kan dreie seg om hvorvidt en person er underlagt brev- og besøksforbud, som vanskeliggjør kontakt med NAV, usikkerhet rundt tidsrammen for varetekt, og i den forbindelse usikkerhet rundt løslatelsestidspunktet. Det er med andre ord få elementer domfelte og varetektsinnsatte har til felles, og de faktorene som skiller varetektsinnsatte fra de domfelte, er også noen av de faktorene som vanskeliggjør tilbakeførende tiltak. Som varetektsinnsatt befinner man seg i en avklaringstilstand i forhold til pågående etterforskning og politi og påtalemyndighet vil vurdere løpende om varetekt er nødvendig i forbindelse med fare for bevisforspillelse eller liknende.

Slik jeg ser det, vil det være svært vanskelig å inkludere varetektsinnsatte i arbeidet med tilbakeføring i samme grad som domfelte. At varetektsinnsatte ofte løslates på ”uheldige” tidspunkt med tanke på det offentliges åpningstider, er et element det vanskelig kan gjøres noe med. Har man ikke lenger lovhjemmel for å holde noen i varetekt, må de løslates.

Usikkerhet rundt løslatelsestidspunkt for *domfelte* trekkes også frem som en potensiell glippsone. Dette medfører nok riktighet. Samtidig må man erkjenne at slik systemet i dag er lagt opp, med mulighet for prøveløslatelse etter 2/3 soningstid, vil det uunngåelig oppstå situasjoner hvor prøveløslatelse innvilges og løslatelsesdato fremskyndes. Jeg vil i denne forbindelse stille et åpent spørsmål om det virkelig er så mange som løslates for eksempel i helgene? Er dette et gjennomgående problem, eller er det mer en utbredt antakelse i feltet at løslatelsestidspunkt er en stor glippsone? Dette er et område som kanskje burde vært undersøkt nærmere, for å tallfeste hvor problematisk det faktisk er, og hvor mange som i så fall opplever at dette er en utfordring i tilbakeføringen.

Som vist i tabell 1 i kapittel 3.3.1, soner minoriteten av de innsatte ”lengre nok” til at tilretteleggelsen mot løslatelse gir noen særlig mening. Hele 49 % soner en dom på mellom 30-59 dager. Jeg mener, på grunnlag av dette, at man i større grad må differensiere tilnæringsmåten til tilbakeføring. Det mest hensiktsmessige, slik jeg ser det, vil være å fortsette dagens tilnærming overfor innsatte med lange dommer som har gode muligheter for å oppnå en hensiktsmessig progresjon, og mulighet til for eksempel soning på steder som



Hassel den siste tiden. Men overfor innsatte med korte dommer, som kanskje først og fremst kun soner i høysikkerhetsfengsel, vil en annen tilnærming kunne gi bedre effekt, ut fra målsettingen om blant annet en best mulig utnyttelse av de to etatenes ressurser. Jeg vil komme nærmere tilbake til dette i neste kapittel.

På tross av mine antakelser om at sentralt inngåtte avtaler ofte baserer seg på innarbeidet praksis og eksisterende rutiner og lovverk, er det ikke alt som fungerer etter intensjonene om at ”samarbeidet skal fremme en samordnet innsats overfor den enkelte, og en best mulig utnyttelse av Arbeids- og velferdsetatens og kriminalomsorgens ressurser” (Vedlegg 1).

For å sikre at dette punktet, som fremstår for meg som rimelig sentralt i avtalen, ivaretas, mener jeg det er et vesentlig moment at endringer i den ene etatens ordninger følges av nødvendige regelendringer hos den samarbeidende etaten. I flere av mine intervjuer fremkommer utfordringer med nettopp dette. Resultatet blir derfor en unødvendig arbeidskrevende prosess som ikke gagnar noen og som slett ikke er medvirkende til å utnytte etatenes ressurser på en best mulig måte. Det som kan trekkes frem som positivt med eksemplet under, er at man gjennom slike prosesser får belyst de praktiske utfordringene slik at man kan oppnå en hensiktsmessig regelendring.

Et eksempel på en situasjon hvor endringer i kriminalomsorgens praksis fører til en ”blindsoner” i NAVs regelverk, blir trukket frem fra flere av respondentene og omhandler retten til ulike stønadsformer under § 16-soning, hjemmesoning med eller uten elektronisk lenke. Muligheten for hjemmesoning er en relativt ny prøveordning og innebærer at domfelte soner deler av dommen i eget hjem med de utgifter dette medfører. NAV hadde ved innføringen av denne ordningen ingen lovhjemler som omhandlet denne soningsformen, og en konsekvens omtales av en respondent fra kriminalomsorgen slik:

Fordi at retningslinjene er utformet sånn fra NAV sin side. Det samme gjelder KVP [Kvalifiseringsprogrammet], og har også vært et problem i forhold til 16.1 [hjemmesoning]. Da i forhold til uføretrygd, hvor NAV tolker de som er på 16.1 som om de er på institusjon, og da får du en redusert utbetaling i utbetalingen av uføretrygden. En så stor reduksjon at det ikke er mulig å leve av det, og på 16.1 så skal du jo bo hjemme, du bor jo ikke på institusjon, du bor jo i leiligheten din. Og da skal du dekke alle de utgiftene som er i forhold til det.

Hvilken stønad en innsatt har krav på under ulike soningsformer, er veldig individuelt og baserer seg stort sett på NAVs skjønnsmessige vurderinger med henvisning til ulike lovhjemler. Flere respondenter nevner retten til og beregningen av uførepensjon og

arbeidsavklaringspenger<sup>39</sup> under soning utenfor fengsel som områder hvor det kan oppstå uklarheter. Jeg vil i det følgende kort presentere deler av folketrygdloven som spiller inn i nettopp denne delen av soningen.

I Lov om folketrygd (Folketrygdloven)<sup>40</sup> § 11-22 *Arbeidsavklaringspenger (AAP) under straffgjennomføring* fremkommer det tydelig at et medlem av folketrygden som befinner seg i varetekt, straff eller særreaksjon i anstalt under kriminalomsorgen, ikke har rett på arbeidsavklaringspenger. Unntaket fra dette er hvis vedkommende har frigang til arbeid. Man har derimot mulighet for å motta arbeidsavklaringspenger ved gjennomføring av samfunnsstraff, straffgjennomføring under strgfvl § 16 (Gjennomføring av straff utenfor fengsel), og ved prøveløslatelse. Det kreves naturlig nok at man i tillegg til å være underlagt en av de nevnte soningsformene, oppfyller de øvrige kravene for å motta AAP.

Når det kommer til uførepensjon, som var stridens kjerne i eksempelet over, reguleres dette i ftrl § 3-27-3-29<sup>41</sup>, hvor de to mest relevante punktene i dette tilfellet er §§ 3-28 og 3-29. Uførepensjon består av grunnpensjon, tilleggspensjon og/eller sært tillegg. Det er flere faktorer hos brukeren som spiller inn når det kommer til den konkrete beregningen av pensjonen, så jeg skal kun kort skissere hvordan pensjonen beregnes i henhold til de nevnte paragrafer. Som § 3-29, *Ytelser under opphold i fengsel* tydelig viser, gjelder redusering av uførepensjonen soning i institusjon.

Til en person som mottar uførepensjon eller ytelser til livsopphold etter kapittel 16, 17 eller 19, og som sitter i varetekt, soner straff eller utholder særreaksjon i en av kriminalomsorgens anstalter, gis reduserte ytelser etter bestemmelsene i §§ 3-27 og 3-28.

I motsetning til tilfellet med AAP, hvor det har blitt tydeliggjort en differensiering mellom soning i fengsel og andre soningsformer utenfor institusjon, er ikke dette tydeliggjort på samme måte når det kommer til uførepensjon. Når uførepensjon er aktuelt, vil den skjønnsmessige vurderingen og kunnskapen om kriminalomsorgens soningsformer<sup>42</sup> bli grunnleggende for utforming av vedtak. En anbefalt løsning her vil være å avklare reglene på

---

<sup>39</sup> Fra 01.03.10 ble de tre stønadsformene tidsbegrenset uførestønad, atføringspenger og rehabiliteringspenger slått sammen, og fikk navnet arbeidsavklaringspenger. Ytelsen uførepensjon er ikke inkludert i dette, og har samme utforming som tidligere.

<sup>40</sup> Heretter omtalt som ftrl.

<sup>41</sup> Jmf. ftrl § 12-13. *Beregning av uførepensjon*. Uførepensjon til personer som er innlagt i institusjon eller sitter i fengsel, fastsettes etter bestemmelsene i §§ 3-27 til 3-29.

<sup>42</sup> Altså at saksbehandler har en forståelse av de innholdsmessige forskjellene på for eksempel overgangsbolig og hjemmesoning med/uten lenke

samme måte som det har blitt gjort i forbindelse med AAP, slik at man fra begge etatenes side vet hva domfelte har krav på. Regelavklaring vil forhindre unødvendig merarbeid og frustrasjon i begge etater, og tilbudet til brukeren vil fremstå som mer forutsigbart og ryddig.

Samtidig som slike regelmessige ”blindsoner” i forbindelse med nye ordninger trekkes frem som en utfordring, vises det videre til at nettopp rammene tilbakeføringsgarantien og samarbeidsavtalene setter, gir muligheter for endring og utbedring av rutinene. Som et resultat av samarbeidsavtalene har det blitt introdusert konkrete kontaktpersoner på tvers av etatene. Dette fremstilles som et positivt element som gjør at muligheten for å legge press og skape bevissthet og endring i tilfeller hvor for eksempel regelverk ikke er tilpasset nye ordninger. Tilbakeføringsgarantien og det formaliserte samarbeidet er med andre ord medvirkende til å sette noen rammer og klargjøre hvordan man mest effektivt kan spille inn denne typen problemstillinger oppover i etatene. En av respondentene fra friomsorgen påpeker at det positive potensialet for rask utbedring er en følge av samarbeidsavtalene:

Så til dels har vi våre kontaktpersoner i NAV på kommunenivå og på fylkeskommunenivå, sånn at i forhold til den problemstillingen her har vi sendt det over til kontaktpersonen, som har sendt det videre til fylkeskontaktpersonen. Så har vi jo kriminalomsorgen vår struktur, som er enhetene, og regionalt nivå og KSF. Så vi har spilt tema inn til regionalt nivå som har spilt det videre til KSF. I tillegg så ligger jo vår region i et annet fylke, det ligger i Vestfold, så de har spilt problemstillingen inn til sin fylkeskontakt. Sånn at den fylkeskontakten kan snakke med Buskerud sin fylkeskontakt så her kan vi en sånn sandwich-effekt, hvor vi kan presse på og lage skikkelig trøkk for å få til endring. Både i forhold til de enkelte som har disse sakene hvor dette har kommet frem, men også i forhold til retningslinjene.

Sitatet fra en fylkesrespondent i NAV understreker fordelene av å ha konkrete kontaktpersoner på tvers av etatene, da det samme eksemplet dukket opp i intervjuet knappe ti dager etter samtalen med friomsorgen:

(...) så jeg har tatt initiativ til å lage en del rutiner og så har vi møter med ujevne mellomrom, der vi tar opp problemstillinger, og hvor jeg forsøker å løse de på vårt nivå, eventuelt ta kontakt med direktoratet. Nå har vi for eksempel en sak i forbindelse med friomsorgen (...) det ser ut til at vårt regelverk ikke er tilpasset det med hjemmesoning, at hvis du soner hjemme så dekker du jo dine egne kostnader sant, mens vårt regelverk er tilpasset til at man sitter i fengsel, og får dekket mat og hus og sånn. Så det har jeg tatt opp med direktoratet for å få avklart litt nærmere.

Kunnskap om den samarbeidende etatens regelverk og ordninger er altså ikke alltid like godt forankret, noe jeg mener *kan* være problematisk og til hinder for tilbakeføringsprosessen. Samtidig er det viktig å huske på at de skjønsmessige vurderingene som ligger til grunn for NAVs vedtak, alltid må lovhjemles, og kan påklages til overordnet instans. Jeg kommer nærmere inn på dette aspektet senere i kapitlet,

Fra NAVs side vises det til at noe av det de får tilbakemeldinger på, som oppleves utfordrende fra kriminalomsorgen, er det å nå gjennom i systemet eller oppnå kontakt med rett vedkommende. NAV som etat må samarbeide med svært mange aktører, og kriminalomsorgen forsvinner i noen tilfeller kanskje litt i mengden i noen tilfeller.

Respondenten fra NAV Buskerud opplyser følgende:

Ja, altså vi får jo bare den tilbakemeldingen som vi får fra kriminalomsorgen. Som jo fremdeles gir de tilbakemeldinger på at det ikke alltid er lett å finne tak i den skal, men nå har vi jo laget et opplegg med kontaktpersoner, men det er bare på våre områdekontorer, så de dekker jo flere kommuner, sånn at i praksis så må jo fengselet ha kontakt med det enkelte NAV-kontor. Men problemet vårt er jo at vi har så mange samarbeidspartnere så vi kan ikke ha kontaktperson på alt mulig, for det blir litt mye å følge opp, så vi har valgt å ha det på områdekontor, sånn at de i alle fall har noen de kan henvende seg til som eventuell kan formidle kontakt videre.

Selv om noen av respondentene opplyser at det finnes forum på tvers av etatene som skaper et møtepunkt, gjelder dette gjerne ikke for førstelinjen. I de tilfellene førstelinjen møtes på tvers av etatene, er det gjerne saksrelatert, og innholdet i møtene dreier seg da gjerne om utfordringer fra sak til sak. Noen av respondentene nevner kort at de har hatt noen møter på tvers av etatene og at dette har vært nyttig, da de har fått muligheten til å bli bedre kjent med personer som ellers kun ville vært navn på en kontaktliste. Likevel virker det ikke som det er mange formelle kontaktarenaer for førstelinje, og dette er ikke nødvendigvis et stort problem. Det at man på fylkesnivå nå har muligheten til raskere å legge press videre oppover i systemet, når det oppstår uklare situasjoner rundt lovverk og rutiner, er positivt. Viktigere enn felles kontaktarenaer fremstår opprettelsen av konkrete kontaktpersoner i de to etatene, slik at utfordringer som oppstår i førstelinje raskest mulig kan videreformidles til sentralt nivå.

## **7.5 Personavhengighet, ressurser og tidspress**

Bruken av skjønnsmessige vurderinger er utbredt i NAV, noe som også er etatens intensjon. Dette åpner for personavhengighet, og man kan oppleve ulike erfaringer ut fra hvem man kommer i kontakt med i førstelinjen. Når det kommer til tilbakeføringsarbeid, vil relevante faktorer som påvirker personavhengigheten være kunnskap om tilbakeføringsprosessen og hva som virker, kunnskap om lovverk, retningslinjer og muligheter, arbeidsmengde og overskudd og hvorvidt man er en person som ”går en ekstra mil” selv om man ellers har mye å gjøre. Som det fremkommer hos Mathiesen (2005, s. 234), er det i all hovedsak økonomi, organisatoriske forhold, moral og verdier samt arbeidspress som trekkes frem av førstelinjearbeidere når det undersøkes hva som påvirker dem i arbeidet. Jeg vil hevde at også lovgrunnlag og praksisrutiner står sterkt blant skjønnsutøverne i NAV, da alle vedtak må

lovhjemles, og man opererer ut fra et prinsipp om likebehandling. Dette er ikke noe særskilt for NAV, men er mer generelle trekk ved alle velferdsbyråkratier.

Kunnskapen om og erfaringen med lovverket og praksisrutinene vil jeg anta legger noen føringer for hva slags vedtak du som saksbehandler gjør, og hvilket handlingsrom du presenterer for brukeren du kommer i møte med. Setter man dette i sammenheng med den tidligere presenterte DBO-teorien, vil man kunne oppnå ulike resultater ut fra hvilken saksbehandler man treffer på, hvor erfaren han eller hun er og hvor villig han eller hun er til å se muligheter fremfor begrensninger. Alt dette vil være medvirkende til hvilke valg man som innsatt tar, og hvilke konsekvenser valgene får. En av de potensielle farene ved en slik personavhengighet mener jeg ligger i at brukerne ikke nødvendigvis er kompetente eller velinformerte nok til å vurdere om de valgene de blir presentert for, er de eneste alternativene som finnes tilgjengelige. Som bruker av offentlige tjenester, må man i stor grad stole på at vedkommende man forholder seg til er opplyst om de ulike handlingsalternativene, og at den informasjonen man mottar er utfyllende og relevant.

En NAV-responent illustrerer hvordan man som saksbehandler kan ha god forståelse av formålet med det arbeidet som gjøres på tilbakeføringsfeltet:

Vår jobb er rett og slett å smøre veien videre, og da må kunne strekke oss litt for å få til det. Hvis det at vi strekker oss litt betyr at vi kan minske tilbakefallet så er jo det kjempe. Hvis det hadde vært en aksje på børsen så hadde det vært en vinner tenker jeg.

Det er min antakelse at ikke alle saksbehandlere er like opptatt av tilbakeføring som denne responenten, som har en stilling i tilknytning til en av kriminalomsorgens enheter. Det viktige i mine øyne vil da bli at man som saksbehandler har kunnskap om hvem man kan henvende seg til som har den kompetansen som kreves, og som man ikke nødvendigvis besitter selv. Dette krever at man som saksbehandler har tilstrekkelig tid til å henvende seg til andre, eller undersøke hvilke muligheter som er tilgjengelige innenfor det enorme tiltaksspekteret.

Gjennomgående i mine intervjuer fremkommer det at ressursknapphet er en utfordring når det kommer til tilbakeføringsarbeidet. Når jeg omtaler knapphet på ressurser, mener jeg naturlig nok økonomiske, men også menneskelige. Enkelte NAV-kontor skulle gjerne sett at de ble bevilget noe ekstra over budsjettet fordi de har tilknytning til et konkret fengsel eller liknende. En slik tilknytning skaper gjerne merarbeid og utfordringer som andre NAV-kontor ikke må hankes med i like stor grad. Ingen økonomiske ressurser har fulgt med den sentrale

samarbeidsavtalen eller tilbakeføringsgarantien, og dette gjør at de tilbakeførende tiltakene fort kan komme i andre rekke når prioriteringer skal gjøres.

Det er også viktig å se på de menneskelige ressursene som er tilgjengelig, og i flere intervjuer nevnes det at arbeidsmengden og tidspresset er for stort i mange sammenhenger. Overskuddet til å følge opp noen litt ekstra eller til virkelig å se på alle muligheter er ikke alltid på plass. Dette kan bli problematisk for brukeren. De jeg har vært i kontakt med i førstelinje, opplyser at slik deres stilling er utformet, har de generelt færre brukere å forholde seg til, da de gjerne har en stilling eller stillingsprosent som er direkte knyttet til samarbeid med kriminalomsorgen. Som et resultat har de da også mulighet til å yte litt ekstra i forhold til denne brukergruppen, og de står også friere til å være fleksible med tanke på for eksempel tilgjengelige tiltak og ulike stønadsformer.

Som en av NAV-respondentene nevner i forbindelse med innføringen av begrepet tilbakeføringsgaranti og tilgang på ressurser for å ha mulighet til å følge opp brukere:

Skal det være en garanti, så må det være en garanti. På kontoret, og sjefen min, litt av grunnen til at vi diskuterer, er at jeg følger opp litt for mye. Det er ikke mange jeg gjør det med, så jeg driver med litt sånn Rolls Royce-oppfølging, og det har vi ikke råd til. Diskusjonen går på at jeg utvikler litt min egen metodikk. Og det andre er at jeg synes det motiverer meg veldig, når det er det samfunnsøkonomiske og det menneskelige det dreier seg om. (...) og da må det vedtas litt mer ressurser, og kontoret vårt har ikke fått så mye ressurser.

Sitatet fra Terum under beskriver kanskje nettopp den forutsetningen flere av mine respondenter har når det kommer til å kunne yte ekstra overfor denne brukergruppen. Min erfaring fra feltet tilsier at det er personer med ekstra engasjement for tilbakeføringsarbeidet som ofte ender opp i stillinger med direkte tilknytning til kriminalomsorgen, og deres mulighet for tilstedeværelse og tilgjengelighet overfor brukeren antas å være noe større enn for en gjennomsnittlig saksbehandler med ansvar for en større brukergruppe.

Det vektlegges gjerne at den som utøver faglig skjønn, må være til stede i situasjonen med et totalt engasjement – det forutsetter en personlig tilstedeværelse (Terum, 2003, s.105)

Respondenten fra NAV understreker dette ytterligere:

Det er også veldig viktig i forhold til erfarne folk, at jeg vet jo hvor jeg kan strekke regelverket litt og sånn, mens andre kanskje er litt mer firkantet enn meg, og ikke ser helt brukerperspektivet da, så det har med erfaring å gjøre. Det er viktig at de som jobber med folk som sliter, at det er folk med skikkelig erfaring, at de ikke bare kan virkemidlene og regelverket i NAV, men at de har praktisk erfaring med hvordan de skal brukes.

Selv om respondenten i sitatet over omtaler det som at regelverket ”strekkes”, mener jeg dette bør modereres noe. I henhold til gjeldende lovverk er det ikke mye rom for å ”strekke” eller ”tøye”. NAV opererer etter et likebehandlingsprinsipp og har ingen mulighet til å tøyne reglene den ene eller andre veien. Jeg tolker respondenten dit hen at det i større grad handler om erfaring og praktisk kunnskap fra feltet og man vet hvilke muligheter som ligger i lovverket, og hvordan dette best mulig kan utnyttes for å gagne brukeren.

Som et resultat av at jeg innledningsvis i prosjektet har hatt fokus litt for ensidig på avtaleverk, implementering av dette og utfordringer ved det tverretatlige samarbeidet, har jeg ikke godt nok empirisk materiale for å si noe om de faktiske utfordringene i forbindelse med domfeltes reelle mulighet til for eksempel bolig og arbeid. Som jeg senere kommer inn på, er dette noe jeg vil drøfte mer inngående i det avsluttende kapittelet. Jeg vil imidlertid allerede her presentere noen av betraktningene som gjøres i FAFO-rapporten ”Levekår blant innsatte” av Friestad og Skog Hansen (2004). Det som trekkes frem er på mange måter en god innledning til mitt siste kapittel, og de elementene jeg der vil drøfte nærmere.

Friestad og Skog Hansen kommer de inn på problemer og muligheter for gjenintegrering, og det er dette fokuset jeg mener må få større plass i arbeidet med tilbakeføring. Det påpekes i rapporten at tallet på løslatelser også er tallet på overganger, som på mange måter representerer kritiske og sårbare faser i livet. Dette er uavhengig av om du har sonet din første dom, eller om det kun er en av mange dommer man er ferdig med å sone. Friestad og Skog Hansen understreker viktigheten av at rammene for reintegreringsarbeidet bestemmes ut fra de grunnleggende verdier og prinsipper man ønsker at praksis skal bygge på. De anbefaler en behovsmodell, ikke ulikt Maslows modell som ble presentert kort tidligere i avhandlingen. Behovsmodellen er til sammenlikning noe mer konkret, og tar utgangspunkt i at det å dekke de domfeltes behov (enten det gjelder tilbud om utdanning, arbeid, bolig eller liknende) danner grunnlaget for ulike tiltaksforslag. Det er blant annet dette jeg vil drøfte nærmere mot slutten av avhandlingen. Det man legger til grunn for utarbeidelsen av tiltak, må basere seg på faktiske behov og tilgjengelige ressurser.

Maruna og LeBels (2003) ”styrkebaserte” modell presenteres av Friestad og Skog Hansen som et alternativ til behovsmodellen, og jeg mener det vil være hensiktsmessig å bruke en kombinasjon av disse to. Den styrkebaserte modellen har som intensjon å avdekke den enkeltes sterke sider og ressursgrunnlag, slik at man kan legge dette til grunn for en gjenintegrering i samfunnet. Ved å holde fokus på den enkeltes faktiske forutsetninger, vil

man lettere kunne legge opp realistiske tiltak og tilbud. Styrkemodellen samstemmer også godt med opphørsteoriens poeng om at opphør som prosess finner sted selv ved tilbakefall til ny kriminalitet. (Friestad og Skog Hansen 2004, s.87)

## 7.6 Andres funn – tre eksempler

Jeg vil i det videre trekke noen paralleller fra mine funn på feltet til undersøkelser gjort på liknende områder og tema. Intensjonen med dette er å se etter gjennomgående trekk som gjør at jeg kan plassere mine funn i en bredere kontekst på tilbakeføringsfeltet. Jeg vil avslutningsvis drøfte tilnærmingene i de presenterte prosjektene, og vurdere hvorvidt fokus i de påfølgende samarbeidsevalueringene er hensiktsmessig, med tanke på det generelle tilbakeføringsarbeidet. Med dette som grunnlag, basert på en forventning om at mine funn ikke er unike for mitt felt, vil jeg i neste kapittel skissere noen alternative tilnæringsmåter til tilbakeføringsfeltets hovedutfordringer.

### 7.6.1 Kirkens Bymisjon FRI

Kirkens Bymisjons tiltak FRI er nærmere presentert tidligere i avhandlingen og vil følgelig ikke ta like stor plass i denne delen. Jeg mener likevel det bør nevnes, spesielt fordi dette er et tiltak som, frem til 2011, kun var lokalisert i Drammen, og som er medvirkende til å styrke tilbakeføringsarbeidet i regionen. Jeg mener også at tiltaket FRI, i større grad enn mange andre prosjekter, baserer seg på en praktisk tilnærming og metode hvor målsetting ikke er å få et samarbeid til å fungere optimalt, men å faktisk få flere inn i egen bolig og ut i arbeid.

Den løslatte får egen hybel med tilgang til bad, stue og kjøkken. I tillegg kommer fellesskapet gjennom andre deltakere, frivillige, faddere og ansatte. Etter en tid i treningsboligen eller direkte fra soning, vil de som klarer seg bra og er ressurssterke flytte til pilotleiligheter i Drammen eller omegn. Pilotleiligheten kan etter hvert bli egen bolig, hvis det går bra. I pilotleiligheten vil deltakerne ha oppfølging fra veilederne, frivillige, kollegaer og ansatte. Gjennom dette får den løslatte tid til å jobbe for et varig og godt boforhold. Målet er å formidle pilotleilighetene over til varige leiligheter for deltakerne. Bymisjonen tilbyr også flere konkrete tiltak for å få deltagerne ut i tiltak/aktivitet eller lønnet arbeid. Vi har allerede etablert et aktivitets/arbeidstreningstilbud for mennesker med liten eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet, gjennom Nyby'n aktivitetskafé.<sup>43</sup>

Som sitatet viser, og som jeg kommer nærmere inn på i neste kapittel, tar FRI utgangspunkt i de *faktiske* utfordringene på tilbakeføringsfeltet: bolig, arbeid/aktivitet og positive sosiale nettverk og tett oppfølging utenfor det offentliges åpningstider. Suksessraten til FRI tilsier at dette er en tilnærming til tilbakeføring som gir *effekt* og som fungerer. Også FRI samarbeider

---

<sup>43</sup> <http://www.bymisjon.no/Virksomheter/FRI/>



med fengsler og NAV, men det foreligger ingen formell samarbeidsavtale. I likhet med arbeidet som gjøres på Hassel, fremstår samarbeidet med offentlige instanser mer som en selvfølgelig del av tilbakeføringsarbeidet, ved siden av en hel rekke andre faktorer. Samarbeid i seg selv er ikke målet, men et middel for å nå de uttalte målsettingene som jeg nevner over.

Sluttrapporten fra prosjektet FRI (Steen og Windstad, 2010), og metodologien som ble utarbeidet, baserer seg på erfaringer og antakelser når det kommer til tilbakeføring. At overgangen fra kriminell til A4-liv er tøff, er det ingen tvil om. FRI har erfart at for å oppnå en optimal tilbakeføringsprosess, er ofte behovet for tett oppfølging stort. En av fordelene FRI har er likemannsperspektivet, hvor tidligere innsatte, som selv vet hvor skoen trykker, jobber aktivt sammen med fagpersonell. FRI har utarbeidet sin metode på bakgrunn av det tidligere innsatte opplyser som utfordringer ved løslatelse: ensomhet, gjeldsproblemantikk, angst, rustanker, mangel på familie og støtte samt mangel på innsikt i en vanlig tilværelse. Dette er elementer som også nevnes av mine respondenter når jeg spør om hva de opplever som noen av utfordringene ved løslatelse, og hva noen av årsakene til tilbakefall til ny kriminalitet kan bunne i. (Steen og Windstad, 2010)

### **7.6.2 Fremtid for meg – bekjempelse av bostedsløshet**

Prosjektet ”Fremtid for meg” 2008-2010 er spesielt interessant sett i sammenheng med min avhandling fordi prosjektet er gjennomført i samme felt som jeg har tatt for meg. Dette er et samarbeidsprosjekt i bekjempelsen av bostedsløshet mellom husbanken, kriminalomsorgen, et utvalg kommuner (blant annet Drammen) og Kirkens Bymisjon. Noen av utfordringene som ble kartlagt ved prosjektoppstart i Drammen fengsel, viste at tilbakeføringsarbeidet og de generelle arbeidsrutinene bar preg av å være splittet, og at det tverrfaglige samarbeidet kunne styrkes. Fra flere hold i samarbeidet ble det tidlig understreket at det var ønskelig og nødvendig å heve kompetansen hos partene. Mer inngående kunnskap om samarbeidende etater samt nærmere innføring i innsattes rettigheter nevnes som noen viktige områder å heve kompetansen på. I arbeidet med å oppnå de definerte delmålene, ble det avdekket flere utfordringer, og flere av disse utfordringene avdekket også i mine intervjuer.

Personalressurser, uforutsigbarhet med tanke på løslatelsestidspunkt, kort soningstid og mangel på statistikk som kan si noe om omfanget av problemet bostedsløshet i det aktuelle området er temaer som går igjen både i mine funn og i evalueringen av prosjektet ”Fremtid for meg”. Kort kan det vises til evalueringer gjort både av de innsatte, av de ansatte i

Drammen fengsel og av de eksterne samarbeidspartene. Dette vil være nyttig for å se om noen av de tankene som gjøres der kan overføres til mine funn fra feltet i dag. Flere av de innsatte sier seg fornøyd med kurset ”Å bo” og hevder at de har fått hjelp til flere av de utfordringene de har opplevd med tanke på bolig, gjeld og rus. Likevel opplyses det at mange mistet motivasjon og ikke lenger ønsket kontakt med hjelpeapparatet etter en periode i frihet. Med andre ord fremkommer det at selv i de tilfellene hvor de nødvendige *materielle* elementene er på plass ved løslatelsesdato, er ikke dette alltid tilstrekkelig for å holde motivasjon og fremdrift oppe. Dette understrekes av opphørslitteraturen som skiller mellom materielle og internpsykologiske tilnærminger til opphørsvalg og viktigheten av å se disse i sammenheng for å oppnå en god opphørsprosess.

De ansatte i Drammen fengsel melder om at både det å arbeide i team som kontaktbetjent, og kurset ”Å bo” er noe av det mest nyttige ved prosjektet, og noe av det som har påvirket flest i deres arbeidshverdag. Videre trekkes det frem at kunnskapen om det boligsosiale arbeidet har blitt styrket, og at det samme gjelder kunnskapen om samarbeidende etater og frivillig sektor. Avslutningsvis påpekes det at de ansatte i fengselet mener samarbeidet mellom kontaktbetjent og importerte tjenester, samt mellom sosialkonsulent og helseavdeling har blitt styrket som følge av prosjektet.

I evalueringen fra de eksterne samarbeidspartene kommer det frem flere momenter jeg kjenner igjen fra mine intervjuer. Evalueringen viser blant annet at samarbeidet har fungert tilfredsstillende, men at man enda har en vei å gå når det gjelder kartlegging og hvordan benytte dette som verktøy. Det nevnes også at kompetansenivået til de ansatte i Drammen fengsel kan heves når det kommer til rus, psykiatri og boligrelaterte tema. Fra de andre samarbeidspartene fremkommer det blant annet at ansatte ved NAV Lier mener de har fått økt kunnskap om kriminalomsorgen. Dette opplever ikke de ansatte ved NAV Drammen, men de fremhever at prosessen med arbeidet og planleggingen av løslatelse var bedre enn tidligere. Senter For Rusforebygging (SFR) opplyser at lite har endret seg, og at de fremdeles opplever det som tidvis vanskelig å nå gjennom til fengselet. Igjen dukker altså utfordringer med kommunikasjon opp som en faktor. Når det kommer til utfordringer av mer generell karakter, med tanke på videreføring av prosjektet, trekkes det frem mye av det samme jeg ser som utfordringer i feltet pr. i dag. Dette innebærer blant annet ressursknapphet som vanskeliggjør kontinuitet i tilbakeføringsarbeidet, samt et misforhold mellom ønsket om å yte det beste med tanke på å forhindre tilbakefall, og de faktiske, ressursmessige mulighetene til å gjennomføre

dette. Siste setning i rapportens konklusjon understreker dette: ”Dette kan skape løsninger som ikke er optimale, og at vi gir forventninger til innsatte som vi ikke klarer å holde” (Solbakken Månsson, 2010, s. 36)

### **7.6.3 Bolig ved løslatelse? Samarbeid mellom Trondheim fengsel og Trondheim kommune**

Sintef rapporten (Haugaas Molden 2005) om samarbeidsavtalen mellom Trondheim fengsel og Trondheim kommune, tar utgangspunkt i et relativt unikt samarbeid mellom fengsel og kommune. Samarbeidet ble inngått i 2003, og var således i forkant av de sentrale samarbeidsavtalene jeg legger til grunn i min avhandling. Det som skiller denne avtalen fra den avtalen jeg tar utgangspunkt i, er at den inkluderer et formelt samarbeid med kommunen i arbeidet mot bosetting etter løslatelse. Da samarbeidet rapporten evaluerer ble igangsatt, var dette noe relativt nytt, og ikke før i etterkant av dette prosjektet ble det inngått avtaler om boligsosialt arbeid flere steder i landet. Som det står å lese på kriminalomsorgens hjemmesider:

Regjeringen og Kommunenes sentralforbund (KS) har siden 7. september 2005 hatt en samarbeidsavtale om tiltak for å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Ny avtale mellom Kommunal- og regionaldepartementet og KS trådte i kraft 20. september 2011, (...) Den er gyldig til 31. desember 2013 med sikte på et bredt boligsosialt samarbeid. Partene skal i fellesskap bidra til å utvikle rammebetingelser og tiltak som bidrar til at personer som ikke selv er i stand til det, skal få hjelp til å skaffe seg og beholde en bolig<sup>44</sup>

Dette er et av de elementene jeg trekker frem som problematisk med dagens samarbeidsavtale mellom Kriminalomsorgen region sør og NAV Buskerud, at den ikke involverer og forplikter kommunene. Jeg har tidligere i avhandlingen underbygget av sitater fra respondenter, vurdert muligheten for at en mer helhetlig forvaltningssamarbeidsavtale kunne vært formålstjenlig. Med helhetlig mener jeg en overordnet avtale som inkluderer samtlige av de mest sentrale aktørene i tilbakeføringsfeltet. Dette vil innebære en inkludering av kriminalomsorgen, NAV (både statlig og kommunal del) og frivillig sektor. En slik avtale må tilpasses og forankres lokalt, basert på konkret kunnskap om det faktiske tilbakeføringsbehovet i området, på hvilke ressurser kommunen faktisk har tilgjengelig og på hva som eventuelt må utbedres for å oppnå en reell tilbakeføring av tidligere domfelte med tilknytning til kommunen.

Også i Sintef-evalueringen ser man antydningene til et misforhold mellom de samarbeidende partenes erkjennelse av at et forpliktende og tett samarbeid er essensielt for å oppnå

---

<sup>44</sup> <http://www.kriminalomsorgen.no/samarbeid-med-andre.431530-77300.html>

målsetting om bosetting etter løslatelse, og måten samarbeidet fungerer i praksis. Det første eksemplet som trekkes frem med tanke på problemer med å oppfylle innholdet i avtalen, går ut på at den nedfelte halvtårsevalueringen av samarbeidet aldri fant sted. Dette samstemmer godt med min oppfattning av evalueringsgrad i mitt felt hvor jeg etterlyser en helhetlig evaluering av samarbeidet nå seks år etter at den sentrale avtalen ble signert. Jeg vil kort nevne at om en slik evaluering skal finne sted, er det essensielt at den tar form av en *effektevaluering*, og ikke, som så mange andre evalueringer fra tidligere, tar utgangspunkt i hvorvidt avtaleverket er etterfulgt. Dette er ikke på langt nær like interessant som å fremskaffe kunnskap om den faktiske effekten av samarbeidet.

Rapporten peker på at utfordringene ved samarbeidet har sine røtter i begge de samarbeidende etater. Blant annet trekkes det frem at fengselet kan bli bedre på å fange opp de innsattes behov for å opprette kontakt med kommunen. Det vises også til at ikke alle kontaktbetjenter i fengselet er like interesserte i å arbeide sosialfaglig. Liknende trekk finner vi igjen i en av mine respondenters utsagn angående innføringen av økt fokus på tilbakeføring i et av fengslene i Buskerud med høy sikkerhetsgrad:

Men hvis du ser i et lukket fengsel da, så er det nok skjedd nok en del endringer, og mer fokus på det da, blant annet det her med kontaktbetjentordningen og sånn. For når jeg startet i fengselsvesenet så var det veldig stor motstand mot det. Folk ønsket jo ikke å være kontaktbetjenter og sånn.

(...) de mente vel at det (tilbakeføringsarbeidet red.anm.) ikke lå til en del av oppgaven da, som fengselsbetjent. Det var mer sosialarbeiderrolle kan du si.

Når det kommer til fengselets erfaringer i forhold til kommunen, er det kommunikasjonssvikt som trekkes frem som utfordrende, men årsakene til dette er nok å finne i begge etater, ikke kun hos kommunen. Det er særlig med tanke på å opprette kontakt mellom innsatt og kommune at forutsigbarheten svikter. Dette oppleves ikke som like problematisk i mitt felt, og mye av grunnen til dette mener jeg kan spores tilbake til ordningen med en fast NAV-kontakt i fengselet. Dette kan være medvirkende til å tette glippen mellom fengsel og NAV, selv om kontakten i fengsel er ansatt i NAVs statlige del<sup>45</sup>. Kjennskapen til NAV-systemet er likevel på plass, og den innsatte kan lettere henvises til rett instans i sin kommune eller hjelpes med å finne frem til rett søknadskjema og liknende. Her ser man at Nedre Buskerud nok har en fordel med tanke på samarbeid i forhold til det rapporten fra Trondheim viser.

---

<sup>45</sup> Arbeids- og velferdsetaten som består av tidligere trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten .

Følgende sitat fra rapporten, som tar for seg kommunens erfaringer med samarbeidet, er symptomatisk for noen av mine hovedfunn:

Forankringen av samarbeidsavtalen virker å være god på høyere nivåer i kommunesystemet (ledernivå). Det ser imidlertid ut til at avtalen er langt dårligere forankret nedover i systemet, og på saksbehandlernivå erkjenner man å ha lite kjennskap til samarbeidsavtalen og dens innhold.

(Haugaas Molden 2005, s. 13)

Opplevelsen av at samarbeidsavtalene har en solid forankring på sentralt/regionalt nivå, henger godt sammen med mine generelle betraktninger om utfordringene ved implementering, spesielt i såpass omfattende etater som det her er snakk om. Også kunnskap om de samarbeidende enhetene oppleves som en utfordring, ikke ulikt mine funn fra Buskerud..

## **7.7 Samlende betraktninger**

Det er tydelig at de utfordringene jeg finner gjennom mine intervjuer, ikke er unike, og at man opplever noen generelle utfordringer innenfor det tverretatlige og tverrsektorielle samarbeidet om tilbakeføring og planlegging av løslatelse. Den generelle kunnskapen om tilbakeføring og tilbakeføringsgaranti, samt etablerte arbeidsrutiner er noen av elementene som sikrer at tilbakeføringsarbeidet fungerer rimelig godt selv om kunnskapen om avtalene er svak i førstelinje. Dette fremstår heller ikke som problematisk, da avtalen som nevnt ikke bringer med seg noe nytt, men i all hovedsak kun understreker etatenes lovgrunnlag. En annen hovedutfordring som går igjen omhandler etatenes og samarbeidspartenes kunnskap om hverandre og hverandres organisasjon og arbeidsmetoder. Som Sintef rapporten påpeker, vil et større fokus på faglig utveksling og kompetansedeling, gjerne gjennom felles møtearenaer, fremme samarbeidsrelasjonene på feltet. Selv er jeg usikker på nytteverdien av slike fora. Det er min antakelse at en kontaktarena i førstelinje vil ha noe for seg som et verktøy for å bli bedre kjent på tvers av etatene. Ambisjonsnivået bør imidlertid være lavt med tanke på hva man konkret kan få ut av et slikt møteforum, og hensiktmessigheten bør nøye vurderes. De kan fort utvikle seg til å bli en ventil for frustrasjon og generell misnøye med det som ikke fungerer sånn det er intendert. En slik tilnærming vil ikke være den beste måten å skape entusiasme og motivasjon for arbeidet i et krevende felt, og det vil kunne bli vanskelig å spre kunnskap i et forum basert på slike premisser. Kort sagt vil man kunne ha nytte av et kontaktforum i førstelinje gitt at rammene for dette defineres tydelig som et forum for

utveksling av kunnskap om de samarbeidende etater, ikke som en arena hvor frustrasjon og negative erfaringer får dominere.

Som presentert over er det en god del erfaringer fra eget felt jeg finner igjen i annen forskning på området. Det som trekkes frem som utfordrende er i all hovedsak elementer som går på forståelsen og kunnskapen på tvers av etatene, usikkerhet rundt løslatelsestidspunkt og utbedring av tverretatlige rutiner for samarbeid. Som vist, er dette mye av det samme jeg finner i mine intervjuer, men jeg har gjennom intervjuprosessen forsøkt i større grad å differensiere mellom utfordringer ved samarbeidet og utfordringer ved tilbakeføringen. I andres evalueringer mener jeg å se et mer ensidig fokus på rutiner, avtaleverk og organisatoriske elementer. Jeg mener dette blir å begynne i feil ende. Selv om jeg startet dette prosjektet med den samme tilnærmingen, har jeg i større grad forsøkt å rette fokuset tydeligere mot utfordringene i tilbakeføringsfeltet, enn mot avtalenes implementering og innhold.

## 8 Alternative tilnærminger til reintegreringsarbeidet – noen betraktninger

Basert på de funn jeg har gjort i løpet av masterprosjektet, vil mitt avsluttende kapittel skissere noen alternative tilnæringsmåter til tilbakeføringsfeltet. Kapitlet vil i all hovedsak bestå av to deler. Den ene beskriver en mer differensiert tilnærming til tilbakeføringsarbeidet. Den siste delen av kapitlet vil skissere et mulig fremtidig forskningsopplegg i Nedre Buskerud. Formålet vil være å fremskaffe bedre kunnskap om hva som fungerer av tilbakeførende tiltak og tilnærminger, hvordan det fungerer og hvorfor ikke dette i større grad praktiseres i dag.

Jeg har undersøkt hva aktørene i feltet opplever som utfordrende, i det tverretatlige samarbeidet, og har kommet frem til at det i all hovedsak ikke er inngåtte samarbeidsavtaler og evaluering av disse som bør være fokus i tilbakeføringsfeltet.

### 8.1 Offentlig forpliktelse og differensiert tilnærming

Basert på både det innledende kapitlet, diverse stortingsmeldinger om straffegjennomføring og kriminalpolitikk (se eksempelvis St. meld. Nr. 104 (1977-78) Om kriminalpolitikken, St.meld.nr. 23 (1991-92) Om bekjempelse av kriminalitet, St.meld.nr. 23 (2003-04) Om boligpolitikken, Regjeringens strategi ”På vei til egen bolig”, og St.meld. nr. 37 (2007-2007) Straff som virker) samt forskning på områder som for eksempel innsattes levekår (Friestad og Skog Hansen (2004), Skarðhamar (2002)), legger jeg til grunn at det generelle kunnskapsnivået rundt innsattes utfordringer, på sentralpolitisk hold er rimelig godt. På tross av dette er det min mening at kunnskapen om de tilnæringsmåtene som *fungerer i praksis* og har de beste forutsetninge for å gi en positiv *effekt*, er for liten. Dette kan begrunnes på mange måter, men jeg vil trekke frem to mulige forklaringer i min avhandling, og samtidig forsøke å anspore til noen mulige grep for å utbedre tilnærming til tilbakeføring.

For det første ligger det lite forpliktelser til grunn i dagens tilnærming. Utover det som allerede er regulert av lovverket, er det lite som forplikter det offentlige med tanke på reintegrering av tidligere domfelte. På bakgrunn av at det er kartlagt at det på generell basis er noen elementer som fremstår som særdeles viktig for å muliggjøre en god reintegrering, som bolig, arbeid/utdanningsmuligheter og tilgangen på sosiale nettverk, er det gjort få

undersøkelser som beskriver det faktiske behovet på regionalt eller lokalt nivå. Friestad og Skog Hansen (2004) estimerer at nærmere 30 % av de domfelte er bostedsløse<sup>46</sup>, at mellom 40-50 % av de domfelte har ungdomsskole som høyeste utdanning og at kun 31 % var i arbeid ved fengsling. Verdt å nevne i denne sammenhengen er at 84 % opplyser å hatt arbeid som varte i over et år. I forbindelse med utdanning under soning, ble det i 2006 gjort en undersøkelse i regi av Fylkesmannen i Hordaland (Manger m.fl. 2006), hvor det ble kartlagt blant annet årsaker til at man velger bort utdanning under soning. Det fremkommer i undersøkelsen at 20 % opplyser at de soner i et fengsel hvor det ikke er skole<sup>47</sup>. Nesten en likelydende andel opplyser at utdanningstilbudet (i all hovedsak allmennfaglig) ikke passet deres ønsker (i all hovedsak yrkesfaglig), altså et misforhold mellom ønske og tilbud. Som et siste moment vil jeg nevne at 20 % opplyser at de ikke har blitt informert om utdanningstilbud under soning. Dette gjaldt i hovedsak de yngre domfelte. (Manger m.fl. 2006, s. 26).

Domfeltes tidligere erfaringer med skolevesenet må ikke undervurderes som en årsak til å ikke ønske videre utdanning under soning. Det er også viktig å trekke frem at det å utforme skoletilbudet under soning er utfordrene, særlig med tanke på at nyinnsettelse gjøres hele året, og de færreste får mulighet til å følge et ordinært semester, selv om de soning igangsettes tidlig på året, og man gis mulighet til å fortsette undervisning etter soning.

Tallene som presenteres over er generelle, selv om de baserer seg på funn fra representative utvalg. Jeg mener det er behov for kartlegging på regionalt/lokalt plan, både for å få kunnskap om behovet blant de domfelte i regionen, men også for å utrede hvilke ressurser som er tilgjengelig med tanke på bolig, utdanning, arbeidsplass og mulighet for deltakelse i sosiale nettverk. Om det viser seg å være en diskrepans mellom behovet blant de innsatte og de faktiske ressursene som er tilgjengelig, mener jeg det i større grad må utarbeides forpliktende regler for kommune og fylkeskommune, slik at man i størst mulig grad tetter spriket mellom behov og reell tilgang på de sentrale reintegrerende elementene. En mulig tilnærming til reintegrering som i større grad forplikter det offentlige til å arbeide for konkrete resultater, er en såkalt ”payment by results” modell, eller ”utbetaling etter resultat”. En nylig artikkel fra BBC News (Inwood 2012) viser til at i løpet av et halvt år vil HMP Leeds<sup>48</sup> bli det første offentlige fengselet som går over til en ”utbetaling etter resultat”- modell. Denne modellen

---

<sup>46</sup> Basert på Friestad og Skog Hansen definisjon som inkluderer alle som ikke disponerer egen eid eller leid bolig, og er avhengig av tilfeldige boalternativer

<sup>47</sup> Gjaldt 13 av 47 fengsler på tidspunktet undersøkelsen ble utført.

<sup>48</sup> HMP er en forkortelse for Her Majesty's Prison Service, som er en del av National Offender Management Service, tilsvarende kriminalomsorgen i Norge



går ut på at økonomiske gevinster og sanksjoner blir gitt basert på andelen fanger som faller tilbake til kriminalitet. Rent organisatorisk vil fengselet opprette en ny, ekstern organisasjon som får hovedansvaret for å forhindre ny kriminalitet blant de domfelte. Dette skal finansieres gjennom fengselsbudsjettet. Ved siden av dette bringer man inn et eksternt selskap, veldedig/frivillig organisasjon eller sosial virksomhet<sup>49</sup> som også investerer i den nye organisasjonen. En slik organisering er godt egnet for å sikre en mer helhetlig tilnærming, hvor frivillig sektor i større grad involveres i tilbakeføringsarbeidet, på samme måte som det offentlige forpliktes til resultater, ved at det hele tiden foreligger en trussel om økonomiske sanksjoner. Det offentlige forpliktes i større grad gjennom en slik modell ved at det ikke vil være holdbart ikke å ha tilbud på plass ved løslatelse for eksempel. Med den kunnskapen man har om glippsoner og sårbare overganger, vil det være nødvendig for det offentlige å sørge for at de ulike reintegrerende elementene er på plass ved (helst før) løslatelse. Om en domfelt begår ny kriminalitet som følge av at dette ikke er tilstedet, vil det forekomme sanksjoner. Det finnes kritikk mot denne modellen, og at det er flere elementer som skaper grobunn for skepsis. Jeg vil ikke gå nærmere inn på dette her, men mener fremdeles at en slik økt ansvarliggjøring er et steg i riktig retning, for å oppnå bedre resultater på reintegreringsfeltet.

Sentralt i både stortingsmeldinger, regjeringserklæringer og straffegjennomføringsloven, ligger premisset om den innsattes egenmotivasjon og vilje til endring. Dette er for så vidt et helt korrekt premiss, for det nytter lite med tilgjengelige tiltak for reintegrering, om den innsatte selv ikke er motivert til å ta disse i bruk. Samtidig mener jeg vi pr. i dag har en for ensartet tilnærming til de innsatte, som på ingen måte er en homogen gruppe. Det kunne vært interessant å fremskaffet kunnskap om graden av tilbakefall blant de domfelte som viser motivasjon for endring, og de som ikke gjør det. Min antakelse er at tilbakefallsgraden er betydelig høyere i gruppen av umotiverte. Jeg mener, som nevnt innledningsvis, at tilnærmingen til de domfelte i større grad må differensieres, innenfor de rammer lovgivningen setter. Slik jeg ser det, fungerer mange av de tilbakeførende tiltakene og tilnæringsmåtene slik det er utformet i dag, for de innsatte som er motiverte, og som gjerne soner en lengre dom, med reell mulighet for å sone deler av tiden på steder som for eksempel Hassel, Bastøy, overgangsbolig eller liknende. Man vil ha hatt rikelig med tid til å planlegge løslatelse og

---

<sup>49</sup> En sosial virksomhet er en organisasjon som benytter kommersielle strategier for å maksimere forbedringer i menneskelige og miljømessige trivsel, snarere enn å maksimere profitt for eksterne aksjonærer.

klargjøre boligsituasjon og de andre elementene som bør være på plass for å fremme reintegrering, om dommen er lenger enn det som er gjennomsnittet.

Samtidig viste Tabell 1 (s. 30) at nærmere 50 % soner en dom på under 60 dager. En rapport fra NIBR slår også fast at det er for sent å begynne med boliganskaffelse to måneder før løslatelse (Dyb m. fl. 2006). Med andre ord vil det ikke være tilstrekkelig å tilnærme seg tilbakeføringen på samme måte overfor innsatte med korte dommer, som overfor innsatte med lengre dommer. Det samme gjelder tilnærmingen overfor motiverte og umotiverte. Her er det behov for en differensiering.

Et spørsmål som dukker opp i forbindelse med gruppen domfelte som ikke *er* motivert for endring, og som ikke *ønsker* tett oppfølging eller noen særlig kontakt med det offentlige, er hvorvidt det er hensiktsmessig å bruke for mye tid og ressurser på denne gruppen. Vil en slik prioritering og oppfølging i større grad enn å hjelpe, føre til en følelse hos de enkelte av å bli forfulgt og kontrollert? Det er klart relevant å trekke noen linjer mellom den tidligere presenterte DBO-teorien og gruppen umotiverte domfelte. Som vist påvirkes våre *handlinger* av en kombinasjon av ønsker, overbevisninger og muligheter. *Mulighetene* for endring er rimelig stabile, gjennom at man til en hver tid har anledning til å få utløst de rettighetene man gjennom loven er sikret. Det er i større grad vedkommendes ønsker og overbevisninger som må skifte, for at en interpsykologisk endringsprosess kan finne sted. Slik jeg ser det er det en mulighet at kunnskapen om den domfeltes faktiske motivasjon er for liten hos de ulike offentlige aktørene ved løslatelse, og at dette kan medføre at lite effektive tiltak iverksettes. Hvis kunnskapen om for eksempel DBO-teori blant de ulike aktørene innenfor de offentlige etatene ble styrket, ville man ha bedre forutsetninger for å gjenkjenne de ulike gradene av motivasjon, og slik planlegge løslatelse deretter. Kan det være hensiktsmessig å differensiere gruppen umotivert i større grad? Om de som er i direkte kontakt med domfelte, og som har som intensjon å kartlegge behov og muligheter med tanke på løslatelse, har en mer inngående kunnskap om DBO- og opphørsteori, vil man da lettere kunne fokusere på de umotiverte som likevel har et potensial for, over tid, å endre handlingsmønster? Om dette er en mulighet, vil det i større grad bli lettere å rette ressursene mot de domfelte hvor man ser muligheten for å arbeide frem en motivasjon for endring. Samtidig er det viktig å være åpne om at man ikke kan tilrettelegge for endring for de som selv ikke ønsker hjelp eller livsendring. Selv om dette er en dyster innrømmelse å gjøre, kan det være nyttig å huske at opphørsteori er en prosess, og at selv om en domfelt ikke er motivert for endring i dag, kan både ønske og overbevisning

endres over tid. Som opphørsteorien beskriver kan dette påvirkes av indre eller ytre forhold, som et stabilt parforhold, barn, materielle forhold og liknende. Om vedkommende begår ny kriminalitet, kan motivasjonsgrunnlaget ha endret seg til neste soning, og vedkommende vil da være mer mottakelig for reintegrerende tiltak.

Et annet moment som gjør at jeg mener tilbakeføringstilnærmingen må differensieres, er omfanget av innsatte med rusproblematikk. Friestad og Skog Hansen (2004) trekker paralleller mellom rusproblematikk, narkotikarelatert kriminalitet og gjengangerproblematikk i kriminalomsorgen. Om man går inn i kriminalstatistikken fra 2005 og ser til tabell 44. *Gjennomsnittlig utmålt straff, etter type reaksjon og hovedlovbrudd* i forbindelse med narkotika- og narkotikarelaterte lovbrudd<sup>50</sup>, ser man at gjennomsnittlig utmålt straff i form av ubetinget fengsel er nærmere 69 dager. Dette underbygger min påstand om at innsatte med rusproblemer og rusrelaterte dommer soner generelt sett korte dommer. Som et resultat av dette er det begrenset hva man fra kriminalomsorgen kan bidra med i form av tiltak for tilbakeføring.

(...) altså vi slipper jo ikke folk her fra NAV når de drar i fengsel nødvendigvis, og det vi tenker, jo det er jo mye dop i fengsel da, men så er jo det gode anledninger til å kunne bli nykter og da (...) jeg har brukere som vi har fått testet neropsykologisk fordi da trenger man å være rusfri i en periode, ikke sant, og da ser vi at ok, da får vi gjort det i fengselet

Som sitatet fra en av NAV-respondentene viser, kan perioden den innsatte er inn til soning benyttes til noe konstruktivt, selv i tilfeller med korte dommer og rusrelatert problematikk. Likevel fremstår det som rimelig tydelig for meg, at det er på andre områder i samfunnet endringene må finne sted, for virkelig å ta tak i utfordringene med de personene som er gjengangere både innenfor kriminalomsorgen og NAV og som i tillegg sliter med rus.

Jeg ønsker å skissere en mulighet for å styrke tilbudene på utsiden av fengsel, i større grad enn på innsiden, når det gjelder denne gruppen. Det har vært en prioritering for regjeringen å arbeide aktivt for å kutte *soningskøene*, for slik å sikre en rask straffereaksjon. Dette er et av punktene i stortingsmeldingen som faktisk er etterlevd i praksis, blant annet gjennom byggingen av Halden fengsel. Min tanke er at man, for å forebygge kriminalitet, kjører den samme satsningen i forbindelse med *rusbehandlingskøene*. At behovet for flere

---

<sup>50</sup> Jeg vil i denne sammenheng kun ta for meg gjennomsnittlig utmålt straff i form av *ubetinget fengsel*. Jeg gjør selv en utregning av gjennomsnittlig utmålt straff, med utgangspunkt i følgende hovedlovbruddskategorier: Innbrudd, narkotikaforbrytelse (jeg unnlater å ta med kategorien grov narkotikaforbrytelse, da det er min antakelse at denne kategorien ikke er like aktuell når det kommer til gjengangergruppen), tyveri, forbrytelse mot lov om legemidler mv., narkotika, bruk, narkotika, besittelse og narkotika, diverse.

behandlingsplasser er stort, er det liten tvil om. Gjennomsnittlig ventetid i spesialisthelsetjenesten<sup>51</sup> var på 60 dager i mars 2012 når det kom til rusrelatert behandling.

Så hvor vil jeg med dette? Jo, jeg ønsker å påpeke at ikke alle innsattgrupper nødvendigvis har like gode forutsetninger for å benytte seg av tjenestetilbudet slik det er utformet i dag. Et likebehandlingsprinsipp er nødvendig når det er snakk om velferdsforvaltning, men jeg mener det må være rom for en differensiert likebehandlingstanke, selv om dette kanskje høres paradoksalt ut. Alle skal ha tilgang på de rettigheter de under loven har krav på, dette er den eneste fornuftige og rettferdige tilnærmingen til forvaltningen av NAVs tjenestespekter. Med dette som grunnlag, mener jeg det ikke nødvendigvis legges begrensinger på muligheten til å yte ekstra overfor motiverte brukere, utover det alle har krav på gjennom rettighetsfesting.

Det er min påstand at en større satsning er nødvendig *utenfor* kriminalomsorgsapparatet, skal man ha en ambisjon om en reell nedgang i omfanget av gjengangere. Om man som rusbruker opplever dager eller perioder med motivasjon for endring, må muligheten for å få hjelp til den videre prosessen være tilgjengelig *den* dagen, ikke 60 dager etter.

Som det fremkommer i avhandlingen står det offentlige ovenfor en enorm, om ikke uoverkommelig utfordring når det kommer til de sårbare glippsonene i tiden etter soning. Som enkelte av respondentene nevner, er det heller ikke nødvendigvis det offentliges oppgave å være tilstedeværende i samme grad som for eksempel FRI og andre tiltak med røtter i den frivillige sektoren evner å være. På samme måte som at en større grad av forpliktelse av offentlig sektor er en mulig tilnærming til bedre reintegrering, vil jeg også kort komme inn på nytten av å i større grad involvere frivillig sektor.

I st.meld. 37 (2007-2008, s.186-187) finner vi følgende bekreftelse på dette:

De frivillige organisasjonene representerer et tilbud innenfor lokalsamfunn, kultur, religiøs virksomhet, idrett og fritidsaktiviteter som kriminalomsorgen eller andre myndigheter ikke kan oppfylle.

Viktigheten og anerkjennelsen av den frivillige sektoren trekkes frem flere steder, men de praktiske konsekvensene av denne erkjennelsen er ikke like tydelig.

Jeg ønsker i denne forbindelse å trekke paralleller til et prosjekt som er igangsatt og evaluert av The Home Office i England. Rapporten "Increasing the voluntary and community sector's involvement in Integrated Offender Management" (2012) tar for seg nettopp samarbeidet

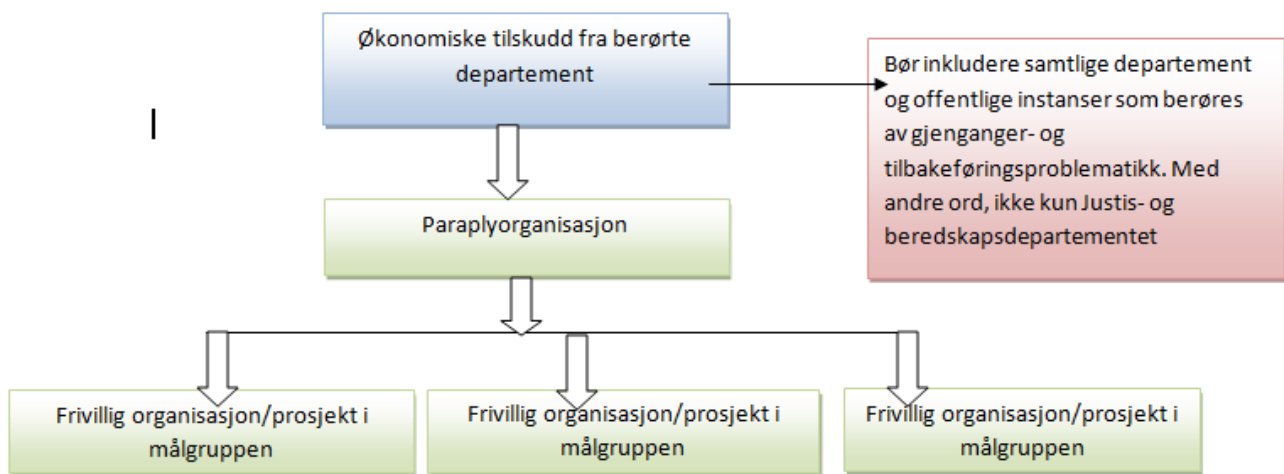
---

<sup>51</sup> Tallene gjelder for pasienter tatt til behandling etter å ha stått på venteliste.

<http://www.helsedirektoratet.no/tall-analyse/ventetider/tall-per-maned/Documents/2012%20mars.pdf>

med, og styrkingen av frivillig sektor når det kommer til tilbakeføring av gjengangere. Modellen som skisseres i rapporten tar utgangspunkt i en fordelingspolitikk som i større grad sikrer og muliggjør frivillig arbeid på reintegreringsfeltet, hvor midlene tildeles fra det offentlige, via en paraplyorganisasjon for det frivillige videre ned til de konkrete, frivillige prosjektene. (Wong m.fl. 2012)

Figur 8: Modell for fordeling av midler fra det offentlige til den frivillige sektoren



For å sikre stabilitet og kontinuitet i frivillig sektor på området, er man avhengig av en viss ressursmessig trygget. Dette vil, i all hovedsak, kunne sikres gjennom statlige overføringer fra det man kan omtale som velferdsdepartementer<sup>52</sup>. Jeg har tidligere vist til at gjengangere innenfor kriminalomsorgen ofte er gjengangere innenfor de ulike aspektene av NAV-systemet også. Dette er kostnadskrevende på alle plan, og gjennom en mer helhetlig og langsiktig tilnærming, vil man på sikt oppnå positive konsekvenser ved å styrke støtten til den frivillige sektoren. Gjennom å involvere frivillig sektor i større grad, vil man også få styrket det ettervernet som det offentlige ikke kan tilby. Ved endt soning har ikke lenger kriminalomsorgen noen befatning med den domfelte, og NAV er ikke utformet på en måte som gir rom for tett oppfølging og hensiktsmessig ettervern.

FRI finansieres i dag gjennom et større tilskudd fra Husbankens ”kompetansmidler”, som er rettet mot nybrottsarbeid som arbeider for å få flere i egen bolig. Dette fremstår for meg som

<sup>52</sup> For eksempel arbeids- og inkluderingsdepartementet, integrerings- og mangfoldsdirektoratet, barne-, ungdoms- og familiedepartementet, helsedirektoratet, justis- og politidepartementet, kommunal- og regionaldepartementet og kunnskapsdepartementet, for å nevne noen.

en variant av modellen som skisseres i figur 8. På tross av dette tilskuddet er respondenten fra FRI inne på det uforutsigbare ved å arbeide aktivt for tilbakeføring, i tett samarbeid med det offentlige, uten i prinsippet å være sikret midler fra år til år:

Så vi får jo penger fra justis, men det er jo mindre beløp der da. Så det er litt fra helse og sosial direktoratet, litt fra Husbanken og kommunen, og om du ser det i størrelsesorden så får vi jo lite fra justis.

(...) vi kjemper en kamp om midler den dag i dag og er inne i kampen om de små midlene som justis har på noe som heter post 70. Vi er ikke inne som fast post på statsbudsjettet og det er en kamp da. Så du må jobbe med den ene armen hele tida, samtidig som det her er krevende bare jobben i seg selv

Selv om det ikke er gjennomført noen systematisk effektevaluering av prosjektet FRI, beskrives det av brukere og samarbeidspartnere som en suksess (Steen og Windstad 2010). På mange måter er dette ventet, da de som gis muligheten til å delta i FRI, gjerne er motiverte domfelte, med gode muligheter for å benytte seg av de reintegrerende tiltakene som er disponible. Nettopp fordi tilnærmingen til prosjekter som for eksempel FRI ser ut til å fungere godt overfor den motiverte gruppen domfelte, er det desto mer viktig at disse organisasjonene og tiltakene sikres støtte fra det offentlige for videre drift, slik at fokus i størst mulig grad kan være på det arbeidet som skal gjøres. En slik økonomisk trygghet vil også muliggjøre utvidelse av tiltak som viser seg å ha god effekt.

## **8.2 Bedre kunnskapsgrunnlag som forutsetning for tilnærming som treffer**

Nedre Buskerud fremstår for meg som en region som har gode forutsetninger for å drive et effektivt og målrettet tilbakeføringsarbeid med gode resultater. På tross av de utfordringene som jeg tidligere har trukket frem, begrunner jeg antakelsen med at det tverretatlige samarbeidet tross alt ser ut til å fungere greit i praksis. NAV-kontakten i Drammen fengsel har en viktig funksjon både som koordinator i forhold til NAVs tjenestespekter, og i funksjon av å arbeide direkte med kvalifiseringsprogrammet. Gjennom dette har han mulighet til å innlemme kvalifiserte innsatte direkte i dette programmet. Videre ligger Hassel fengsel i regionen, som lenge har arbeidet aktivt med hovedelementene i tilbakeføringsgarantien, og har fokus på endrings- og motivasjonsarbeid, god planlegging av løslatelse og et veletablert samarbeid med Kirkens bymisjons tiltak FRI. FRI er også en av faktorene som jeg mener gir Nedre Buskerud en fordel i tilbakeføringsarbeidet. Metodikken det jobbes etter ved FRI kan vise til veldig gode resultater både når det gjelder bosetting og reintegrering.

Det jeg savner, som jeg mener det er behov for, er et bredere kunnskapsgrunnlag om hvilke elementer som konkret fungerer i regionen, hvordan tiltak og tilnærminger fungerer og hvordan det aktivt kan arbeides for at de tilnærmingene som gir konkret resultater, utvikles og videreføres. Jeg mener det må gjøres en grundig kartlegging av innsattgruppens behov i forbindelse med bolig, arbeid, utdanning, rusbehandling og tilgang på sosiale nettverk for å nevne noen viktige elementer for reintegrering. Videre må det undersøkes hva status på disse feltene er i regionen. Hvor reell er muligheten for å skaffe bolig ved løslatelse? Hvor lett er det å oppdrive arbeidsplasser eller mulighet for sysselsetting etter soning? Hvordan oppleves ettervernet av de domfelte, og hvordan kan man på best mulig måte prioritere de tildelte ressursene på de tiltakene som har en positiv effekt? Et velfungerende etatssamarbeid er lite verdt om saksbehandler kun kan henvise den domfelte til venteliste for bolig, hospits eller andre midlertidige løsninger. Det er heller ikke mye poeng i at samarbeidet fungerer i henhold til intensjon om den domfelte står uten mulighet for arbeid eller arbeidstrening når soningen er over. Nettopp derfor er det behov for en kartlegging av potensialet i regionen, og hvor det eventuelt må settes inn ressurser for å utbedre mulighetene for de domfelte.

Straffegjennomføring, kriminalpolitikk og reintegrering av domfelte er ikke enkle samfunnsområder på noen måter. Et element som ofte ikke nevnes, men som jeg mener det i større grad må være rom for i debatten, handler om det politiske handlingsrommet innenfor disse områdene. På tross av at jeg personlig mener det må tenkes langsiktig innenfor det kriminalpolitiske, og straffegjennomføringsmessige feltet<sup>53</sup>, er det ikke til å komme bort fra at politikere, både sentralt og lokalt, må ta hensyn til ”folkets røst”. For mange kan det å tildele bolig til domfelte fremstå som urimelig. At kriminalitet skal bli en inngangsport til velferdsgoder, mens lovlidige personer som tar utdanning og skaffer seg arbeid, selv må sette seg i gjeld for å få tilgang på bolig, kan for noen fremstå som lite rettferdig. Den politiske viljen, i kombinasjon med det politiske handlingsrommet, må heller ikke undervurderes i forbindelse med for eksempel og særlig boligtilgangen. Skal man komme noen vei i den kriminalpolitiske debatten som dreier rundt reintegreringsaspektet, må man være åpen på hvilket handlingsrom som faktisk finnes.

Områder som må undersøkes nærmere, og som vil skape et bedre kunnskapsgrunnlag på feltet, er for eksempel hvor stort er problemet med løslatelser på ”ugunstige” tidspunkt?

Fungerer kontaktbetjentordningen slik den er intendert, og hvilken effekt får man ut av denne

---

<sup>53</sup> For eksempel at det å ha en stabil bosituasjon muliggjør deltakelse i arbeid, utdanning og sosiale aktiviteter, og at tilgangen på bolig derfor bør være bedre enn den er i dag.

ordningen? En kartlegging av det faktiske politiske handlingsrommer vil være relevant å se nærmere på. Det er ofte lettere å satse på tilgang på utdanning, da dette er rettighetsfestet, og hvis det viser seg at en domfelt tidligere ikke har fått den utdanningen han har rett på, kan dette gis i etterkant. Arbeid og bolig derimot er områder som i større grad fremstår som problematiske. I denne forbindelse må det kartlegges hvilke svar NAV får i møte med ulike arbeidsgivere, i forsøk på å få brukere (tidligere innsatte) ut i arbeidspraksis og liknende. Hvilke utfordringer finnes i forbindelse med å inkludere en domfelt på arbeidsplassen? Et annet moment som må undersøkes, er hvilke svar NAV i møte med det private boligmarkedet? Hvilke holdninger finnes hos naboer til kommunale boliger, hvor det i stor grad bor tidligere domfelte med og uten rusproblemer? Hvilken innvirkning vil de ulike funnene ha for reintegreringsarbeidet? Dette er kun noen aspekter som må kartlegges og undersøkes nærmere, men viktigheten av at det faktisk gjøres, er stor.

### **8.3 Konklusjon**

Med utgangspunkt i det jeg opprinnelig ønsket å undersøke i denne avhandlingen, har jeg funnet at implementeringen av samarbeidsavtalene fra 2006 generelt sett er svak. Kunnskapsgrunnlaget i førstelinjen rundt avtalene er dårlig, og samarbeidet på det brukernære nivået baserer seg i all hovedsak på praktiske, innarbeidede rutiner med røtter i det eksisterende lovverket. Mye av årsaken til den fraværende implementeringen kan forklares med avtaleverkets utforming som en sentral intensjonsavtale, mer enn en avtale med nye, konkrete elementer. Når det er sagt, er det mitt inntrykk at det tverretatlige samarbeidet fungerer greit, om man legger til grunn dagens tilnærming til reintegreringen. Hovedvekten av respondentene trekker frem Kirkens bymisjon og deres tiltak FRI som en viktig samarbeidspartner, og det erkjennes at det offentlige ikke har mulighet til å strekke til i samme grad som det slike frivillige tiltak kan i forhold til reintegrering og ettervern. Muligheten for aktører i førstelinjen til å møtes gjennom tverretatlige møteforum fremstår som liten, men dette trekkes ikke frem av respondentene som et vesentlig problem. Det har også vært min antakelse at nytteverdien av slike møteplasser er minimal.

Det er tydelige utfordringer på feltet i forbindelse med gruppen umotiverte innsatte. I all hovedsak sitter jeg igjen med inntrykk av at de motiverte domfelte prioriteres, og at premisset om den domfeltes egenmotivasjon legges litt for tungt til grunn under soning. Muligheten for de ansatte i kriminalomsorgens institusjoner med høyt sikkerhetsnivå til å drive motivasjons-



og endringsarbeid overfor de umotiverte innsatte fremstår som liten, noe jeg mener kan være medvirkende til å opprettholde deler av gjengangerproblematikken. Denne utfordringen gjør seg mest gjeldende i institusjoner med høyt sikkerhetsnivå, naturlig nok, da motiverte innsatte i større grad har mulighet for å overføres institusjoner med lavere sikkerhetsnivå, hvor reintegreringstanken er tydeligere innarbeidet, og hvor større deler av ressursene, både økonomiske og menneskelige, kan rettes mot reintegrering fremfor sikkerhetstiltak.

Både som følge av mine funn fra feltet og en dreining av fokus underveis i masterprosessen, mener jeg og se behovet for økt praktisk kunnskap på reintegreringsfeltet. I mine øyne har det i for stor grad blitt fokusert på innholdet i, og evalueringen av inngåtte samarbeidsavtaler i ulike former, uten at *effektene* av samarbeidet har blitt målt. Det slår meg også som gjennomgående at konkrete målsettinger for tilbakeføringsarbeidet med tilhørende resultatindikatorer i all hovedsak er fraværende, og dette opplever jeg som problematisk. Om det er ønskelig med et målrettet tverretattlig reintegreringsarbeid, må målsettingene basere seg på kunnskap om hva som fungerer, og tydelige mål defineres. Det må i sammenheng med dette utarbeides verktøy for å måle effekten/resultatene av samarbeidet, slik at ressursene til en hver tid blir prioritert på de tiltak og tilnæringsmåter som fungerer i praksis. Basert på mine egne erfaringer fra dette prosjektet, ser jeg at man lett kan stirre seg blind på mindre relevante områder innenfor tilbakeføringsfeltet. Behovet for en gjennomgående effektevaluering i Nedre Buskerud fremstår for meg som essensielt for utarbeidelsen av konkrete mål og konkrete resultatindikatorer. Slik kan det sikres gode tilbakeføringsprosesser, hvor kunnskapen om hva som faktisk fungerer i regionen ligger til grunn, og tas til etterretning med tanke på tilgang på for eksempel bolig, arbeid, rusbehandling og sosiale nettverk. Uten kunnskapen om hva som fungerer og hvorfor, vil tilnærmingen og tiltakene baseres på usikre faktorer, og utnyttelsen av tilgjengelige ressurser blir langt fra optimal. Ytterligere kunnskap må på plass, om det er et mål å drive en formålstjenlig og hensiktsmessig tilbakeføring, og for å øke andelen som opphører fra kriminalitet.



# 9 Litteraturliste

## 9.1 Bøker og artikler

Alver, B. G og Ø. Øyen (1997), *Forskningsetikk i forskerhverdagen. Vurderinger og praksis*. Tano Aschehoug, Oslo

Andenæs, K (1992), *Sosialomsorg i gode og onde dager*. Tano, Oslo.

Bottoms, A og J. Shapland (2011), i Farrall, S, M. Hough, S. Maruna og R. Sparks (2011), *Escape routes: contemporary perspectives on life after punishment*. Routledge, New York

Farrall, S, Calverley, A (2006), *Understanding desistance from crime. Theoretical directions in resettlement and rehabilitation*. Open University Press, Maidenhead-Berkshire-England.

Farrall, S, M. Hough, S. Maruna og R. Sparks (2011), *Escape routes: contemporary perspectives on life after punishment*. Routledge, New York

Fixsen, D.L, S.F. Naoom, K. A. Blase, R. M. Friedman, F. Wallace, (2005), *Implementation Research: A Synthesis of the Literature*. Louis de la Parte Florida Mental Health Institute Publication #231. Tampa, Florid

Grønmo, S (1996), "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen" I Holter, H og Kalleberg, R (red) *Kvalitative metoder i samfunnsforskning* 2. utgave. Universitetsforlaget, Oslo

Hedström, P (2005), *Dissecting the social. On the principles of analytical sociology*. Cambridge University Press, The Edinburgh Building, Cambridge

Johannessen, A, P. A. Tufte og L. Christoffersen (2010), *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*, 4. utgave. Abstrakt forlag, Oslo

Maruna, S og R. Immarigeon (2004), *After crime and punishment. Pathways to offender reintegration*. Willan Publishing, Culmcott House, Cullompton, Devon UK.

- Maslow, A.H (1970), *Motivation and personality*. 2. Utgave. Harper & Row, Publishers. New York
- Mathiesen, T (2005): *Retten i samfunnet*. Oslo: Pax Forlag
- Patton, M.Q (2002), *Qualitative research & evaluation methods*, 3. Utgave. Sage Publications, Thousand Oaks, California.
- Skarøhamar, T (2002), *Levekår og livssituasjon blant innsatte i norske fengsler*. Unipub, Oslo: Institutt for kriminologi og rettssosiologi, Avdeling for kriminologi, Universitetet i Oslo.
- Terum, L. I (2003): *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialt arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Thagaard, T (2009), *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*, 3. utgave. Fagbokforlaget, Bergen
- Van Meter, D.S og C. E, Van Horn (1975), The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, Vol. 6 NO.4. Sage Publications, Thousand Oaks, California.

## 9.2 Offentlig dokumenter og rapporter

- Analysestab/Justis- og politidepartementet (2007), ”På vei mot et tryggere Norge – noen tall og fakta”. Oppdatert 13.12.2007. Tilgjengelig fra:  
[https://tips.kripos.no/Upload/KRIPOS%20Tips/P%C3%A5\\_vei\\_mot\\_et\\_tryggere\\_Norge.pdf](https://tips.kripos.no/Upload/KRIPOS%20Tips/P%C3%A5_vei_mot_et_tryggere_Norge.pdf) [03.02.2012]
- Dyb, E., I. Brattbakk, K. Bergander og J. Helgesen (2006), *Løslatt og hjemløs. Bolig og bostedsløshet etter fengselsopphold*. Oslo. NIBR
- Friestad, C og L, Skog Hansen (2004), *Levekår blant innsatte*. FAFO, Oslo
- Haugaas Molden, T (2005), *Bolig ved løslatelse? Underveisevaluering av samarbeidsavtalen mellom Trondheim fengsel og Trondheim kommune*, SINTEF rapport
- Justis- og politidepartementet (2002) *Ny straffelov*. NOU 2002:4 Oslo, Statens Forvaltningstjeneste

Kommunal- og regionaldepartementet (2006), *På vei til egen bolig*.

Kriminalomsorgen, Informasjon til domfelte om straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Tilgjengelig fra: <http://www.kriminalomsorgen.no/?id=4497627> [12.04.12]

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (2002), ”Retningslinjer til lov om gjennomføring av straff mv (straffegjennomføringsloven) og til forskrift til loven”. Oppdatert 10.9.2009. Tilgjengelig fra: <http://img3.custompublish.com/getfile.php/958978.823.uqcertbuvuq/Retningslinjer%2017.%20juli%202009.pdf?return=www.kriminalomsorgen.no>. [7.2.2012]

Kriminalomsorgens Sentrale Forvaltning (2004), *Retningslinjer for behandling av søknader om forskning i kriminalomsorgen*. Justis- og politidepartementet. Oslo.

Kriminalomsorgens Sentrale Forvaltning, (2010), *Kriminalomsorgens årsstatistikk 2009*. Justisdepartementet. Oslo

Kriminalomsorgens Sentrale Forvaltning, (2011), *Kriminalomsorgens årsstatistikk 2010*. Justisdepartementet. Oslo

Kriminalstatistikk (2005), Norges offisielle statistikk, Statistisk sentralbyrå. Oslo-Kongsvinger. Tilgjengelig fra: [http://www.ssb.no/a\\_krim\\_tab/tab/tab-2011-12-22-44.html](http://www.ssb.no/a_krim_tab/tab/tab-2011-12-22-44.html) [13.04.12]

Manger, T, O.J Eikeland, Å. Diseth, H. Hetland (2006), *Innsette i norske fengsler: Motiv for utdanning*. Fylkesmannen i Hordaland.

Rapport 2005, *Kriminalitetens samfunnsmessige kostnader*. Justis- og politidepartementet

Regjeringen (2005), ”Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet”. Oppdatert 13.10.2005. Tilgjengelig fra: [http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2005/regjeringsplattform\\_SoriaMoria.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2005/regjeringsplattform_SoriaMoria.pdf) [5.1.2012]

St. meld. nr. 104 (1977-78), *Om kriminalpolitikken*. Justis- og politidepartementet

St.meld. nr. 37 (2007-2008), *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*. Det Kongelige Justis- Og Politidepartement

St.meld.nr. 23 (1991-92) *Om bekjempelse av kriminalitet*, Justis- og politidepartementet

St.meld.nr. 23 (2003-04) Om boligpolitikken. Kommunal- og regionaldepartementet

Statsbudsjettet 2012, *Pressemeldinger fra Finansdepartementet i forbindelse med fremleggelse av Statsbudsjettet og Nasjonalbudsjettet 2012*. Finansdepartementet.

Tilgjengelig fra

[http://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett\\_2012/dokumenter/pdf/pressehefte\\_2012.pdf](http://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2012/dokumenter/pdf/pressehefte_2012.pdf). [20.03.12]

Trondheim kommune (2006), *Utenfor murene – innenfor samfunnet. Videreutvikling av samarbeidet mellom Trondheim kommune og Trondheim fengsel – et samarbeidsprosjekt*

### 9.3 Lover/forskrifter

ftrl Lov om folketrygd (folketrygdloven). Av 28.02.1997 nr. 19

fvl Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker  
(Forvaltningsloven). Av 10.02. 1967 nr. 00

NAV-loven Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven). Av 16. juni 2006

strgjfl Lov om gjennomføring av straff mv.  
(Straffegjennomføringsloven) Av 18. mai 2001 .

### 9.4 Nettkilder

FRI (2009), *Metode som følger innsatte fra fengsel ut til bolig, jobb og nettverk*. Tilgjengelig fra: <http://www.bymisjon.no/PageFiles/10616/metode%20pdf%20fil.pdf> [22.02.12]

Inwood, J (2012), Leeds Prison set to introduce payment by results model. Tilgjengelig fra: <http://m.bbc.co.uk/news/uk-england-leeds-17784016>. Sist oppdatert 20.04.12, [23.04.12]

Kirkens Bymisjon FRI, Tilgjengelig fra: <http://www.bymisjon.no/Virksomheter/FRI/> [22.02.12]

Longva, S (1997), *Kriminalitet og rettsvesen*. Tilgjengelig fra: [http://www.ssb.no/emner/03/05/sa\\_krim/sa21/krimweb.html](http://www.ssb.no/emner/03/05/sa_krim/sa21/krimweb.html). [07.2.2012]

Maruna, S (1999), "Desistance and development: The psychosocial process of "going straight" I *The British Criminology Conferences: Selected Proceedings. Volume 2.* Papers from the British Criminology Conference, Queens University, Belfast, 15-19 July 1997. This volume published March 1999. Editor: Mike Brogden. Oppdatert 08.08.2005. Tilgjengelig fra <http://www.britisocrim.org/volume2/003.pdf> [24.03.11]

NAV (2010), *Fra fengsel til kvalifiseringsprogram.* Tilgjengelig fra: [http://www.rusfeltet.no/filestore/Automatisk\\_opprettede\\_filer/kvalifiseringsprogram.pdf](http://www.rusfeltet.no/filestore/Automatisk_opprettede_filer/kvalifiseringsprogram.pdf) [21.03.12]

Personbrugerundersøkelsen (2011), Rapport nr. 1, 2011. NAV. Tilgjengelig fra: <http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Analyser/Analyser/Personbrugerunders%C3%B8kelsen+2011.280752.cms> [25.03.12]

Solbakken Månsson, G (2010), Sluttrapport "Fremtid for meg". Tilgjengelig fra: [http://www.husbanken.no/bibliotek/bib\\_boligsosialt/forbildeprosjekt-i-drammen-fengsel/](http://www.husbanken.no/bibliotek/bib_boligsosialt/forbildeprosjekt-i-drammen-fengsel/) [25.03.11]

Steen, A og J.I. Windstad, 2010, Sluttrapport "Prosjekt FRI", Tilgjengelig fra : [http://www.husbanken.no/bibliotek/bib\\_boligsosialt/prosjekt-fri/](http://www.husbanken.no/bibliotek/bib_boligsosialt/prosjekt-fri/) [25.03.11]

Wong, K, C. O'Keeffe, L. Meadows, J. Davidson, H. Bird, K. Wilkinson og P. Senior (2012), *Increasing the voluntary and community sector's involvement in Integrated Offender Management.* Home Office Research Report 59. Tilgjengelig fra: <http://www.homeoffice.gov.uk/publications/science-research-statistics/research-statistics/crime-research/horr59/> [13.03.12]

**Alle kilder som er brukt i denne oppgaven er oppgitt.**

**Antall ord i denne oppgaven, forord, sammendrag, innholdsfortegnelse, litteraturliste, fotnoter og vedlegg ikke medregnet: 40 156**

# 10 Relevante lover

- **Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)** [NAV-loven]. Av 16. juni 2006 nr 20
- **Lov om gjennomføring av straff mv. (Straffegjennomføringsloven)** Av 18. mai 2001 nr 21.
  - Kapittel 1. Lovens anvendelsesområde og generelle prinsipper for straffegjennomføring
    - § 3. *Innhold*
    - § 4. *Forvaltningssamarbeid*
- **Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltningsloven)**. Av 10.02. 1967 nr. 00
  - Kapittel III. Almindelige regler om saksbehandlingen.
    - § 13. *(taushetsplikt)*.
- **Lov om folketrygd (folketrygdloven)**. Av 28.02.1997 nr. 19
  - Del II. Beregning av pensjoner m.m.
  - Kapittel 3. Pensjonskomponentene, trygdetid, pensjonspoeng, beregning av pensjoner, forsørgingstillegg
    - § 3-27. *Ytelser under langtidsopphold i helseinstitusjon o.l.*
    - § 3-29. *Ytelser under opphold i fengsel*
    - § 3-28. *Beregning av ytelser under opphold i helseinstitusjon og fengsel*
  - Kapittel 11. Arbeidsavklaringspenger og tilleggsstønader
    - § 11-22. *Arbeidsavklaringspenger under straffegjennomføring*





# 11 Vedlegg

## 11.1 Vedlegg 1: Samarbeidsavtalene



**KRIMINALOMSORGEN**



**ARBEIDS- OG VELFERDSETATEN**

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

## Samarbeidsavtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og kriminalomsorgen

### Bakgrunn for avtalen

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

Avtalen bygger på:

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

*Formålene med opprettelsen av Arbeids- og velferdsetaten*

- få flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad
- forenkle for brukerne og tilpasse til brukernes behov
- få en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Ved å bedre muligheten for domfelte og innsatte i varetekt til å få og beholde arbeid etter løslatelse, kan man oppnå samfunnsmessige gevinster i form av lavere kriminalitet.

### Hensikten med samarbeidet

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

Samarbeidet skal fremme en samordnet innsats overfor den enkelte, og en best mulig utnyttelse av Arbeids- og velferdsetatens og kriminalomsorgens ressurser.

### Ansvarsfordeling mellom etatene

#### Kriminalomsorgen har ansvar for

- at samarbeidet foregår innenfor rammen av straffegjennomføringsloven og tilhørende regelverk
- at samarbeid utvikles på ulike nivå mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten
- å gi nødvendig informasjon til Arbeids- og velferdsetatens medarbeidere vedrørende sikkerhetsspørsmål i fengsel og friomsorgen
- å legge forholdene praktisk til rette slik at domfelte og varetektsinnsatte kan få kontakt med Arbeids- og velferdsetaten og så langt som mulig gjøre seg nytte av Arbeids- og velferdsetatens tjenester, herunder at aktuelle tiltak også skjer i samarbeid med arbeidsdriften
- nødvendig koordinering av de ulike tjenester samarbeidende etater utfører overfor domfelte og varetektsinnsatte, der dette ikke er koordinert av annen etat
- at innsatte som deltar i tiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten ikke flyttes mellom de ulike fengslene mer enn høyst nødvendig, etter en helhetsvurdering

- å involvere Arbeids- og velferdsetaten i planprosesser i kriminalomsorgen som direkte vil påvirke Arbeids- og velferdsetatens planlegging av tjenester overfor domfelte og varetektsinnsatte
- å invitere Arbeids- og velferdsetaten til relevante fora for kunnskapsutveksling
- å initiere, utvikle og gjennomføre samarbeidsprosjekter med Arbeids- og velferdsetaten

#### **Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for**

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

#### **Sentralt samarbeid**

Arbeids- og velferdsdirektoratet og Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) har et eget kontaktutvalg for informasjons- og kunnskapsutveksling. Utvalget skal diskutere og følge opp resultatoppnåelse og samarbeidet mellom etatene. Kontaktutvalget tar initiativ til oppdatering av den sentrale avtalen ved behov.

#### **Regionalt/fylkesvis og lokalt samarbeid**

Innen 2010 skal det etableres arbeids- og velferdskontor (NAV-kontor) i alle kommuner, hvor sosialtjenesten og den nye statsetaten samordner sitt tjenestetilbud.

Den enkelte kriminalomsorgsregion og NAV fylke innenfor regionen oppdaterer avtalen for samarbeidet mellom etatene. Det klargjøres i avtalen hvordan samarbeidet skal gjennomføres regionalt/fylkesvis. Det skal også fremkomme hvordan regionen og NAV fylke skal følge opp det lokale samarbeidet.

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

Kriminalomsorgen og NAV lokalt må koordinere aktuelle tjenester/virkemidler med kommunen og andre etater ut fra den enkeltes behov, eksempelvis forhold som bolig, utdanning, behandling og individuell plan, slik at en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning sikres.

Regionale og lokale samarbeidsavtaler bør revideres iht etableringen av NAV-kontor lokalt ved behov. Inntil de nye NAV-kontorene er etablert vil samarbeidet baseres på dagens organisering.

### **Undertegning**

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

Oslo, 11. september 2006

For Kriminalomsorgens sentrale forvaltning



Kristin Bølgren Bronebakk  
ekspedisjonssjef

For Arbeids- og velferdsdirektoratet



Tor Saglie  
arbeids- og velferdsdirektør

NAV Buskerud	
Avd. <b>MOS</b>	Saksbeh. <b>GNS</b>
Arkivnr. <b>600</b>	
Dato <b>29/11-06</b>	U.O §
Saksnr. <b>06/2263</b>	Dok.nr. <b>2</b>



KRIMINALOMSORGEN



ARBEIDS- OG VELFERDSETATEN

Samarbeidsavtale mellom kriminalomsorgen region sør  
og NAV Buskerud

**Bakgrunn for avtalen:**

Kriminalomsorgen sentrale forvaltning og Arbeids - og velferdsetaten v/Arbeids og velferdsdirektoratet inngikk 11.09.06 avtale om samarbeid. Den sentrale avtalen bygger på Straffegjennomføringslovens §4 om forvaltningssamarbeid.

I avtalene heter det under punktet om regionalt/fylkesvis og lokalt samarbeid:

"Innen 2010 skal det etableres arbeids- og velferdskontor (NAV-kontor) i alle kommuner, hvor sosialtjenesten og den nye statsetaten samordner sitt tjenestetilbud.

Den enkelte kriminalomsorgsregion og NAV fylke innenfor regionen oppdaterer avtalen for samarbeidet mellom etatene. Det klargjøres i avtalen hvordan samarbeidet skal gjennomføres regionalt/fylkesvis. Det skal også fremkomme hvordan regionen og NAV fylke skal følge opp det lokale samarbeidet.

Regionen og NAV Buskerud skal legge til rette for at fengsler/friomsorgsenheter inngår lokale avtaler med NAV lokalt der det er behov for dette."

"Regionale og lokale samarbeidsavtaler bør revideres iht etableringen av NAV-kontor lokalt ved behov. Inntil de nye NAV- kontorene er etablert vil samarbeidet baseres på dagens organisering."

**Avtalens parter:**

Denne avtale er inngått mellom Kriminalomsorgen region sør og NAV Buskerud.

**Varighet:**

Avtalen fornyes gjennom årlig revisjon.

*Nei*

**Hensikt:**

Samarbeidet mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten skal legge til rette for at domfelte og varetektsinnsatte skal kunne styrke sin tilknytning til arbeidsmarkedet og at den enkeltes rettigheter iht Arbeids - og velferdsetaten samlede tjenestespekter ivaretas. Dette vil også skje i samarbeid med andre instanser.

*kom. KS*

**Ansvarsfordeling mellom Kriminalomsorgen region sør og NAV Buskerud:**Kriminalomsorgen region sør har ansvar for:

- at samarbeidet foregår innenfor straffegjennomføringsloven og kriminalomsorgens tilhørende regelverk
- å initiere samarbeid mellom fengsler og friomsorgskontorer og NAV lokalt i Buskerud fylke
- å gi nødvendig informasjon til Arbeids - og velferdsetatens medarbeidere vedrørende sikkerhetsspørsmål i fengsel og friomsorgen
- å kartlegge enhetenes behov for NAVs tjenester
- å framskaffe grunnlag for prioritering av ressursene
- å involvere NAV Buskerud i planprosesser i felles arbeidsfelt
- å invitere til relevante fora for kunnskapsutveksling
- å initiere, utvikle og gjennomføre samarbeidsprosjekter med NAV Buskerud
- å følge opp lokale avtaler

*skiljons*

- å delta i felles kontaktutvalg for NAV i Telemark, Vestfold og Buskerud og Kriminalomsorgen region sør
- å melde inn til kontaktutvalget når det oppstår avtalebrudd lokalt som ikke har latt seg løse på dette nivået

NAV Buskerud har ansvar for :

- å synliggjøre de årlige ressurser som skal benyttes for å gi en hensiktsmessig service overfor domfelte og varetektsinnsatte overfor NAV lokalt slik at dette kan innarbeides i de lokale avtalene Ni  
Fo
- å målrette innsatsen i samarbeid med Kriminalomsorgen region sør
- å oppnevne en ansvarlig koordinator for samarbeidet med kriminalomsorgen på fylkesnivå
- å følge opp lokale avtaler
- å oppnevne en kontaktperson til fengslene og friomsorgskontorene der det er hensiktsmessig
- å utarbeide grunnlagmateriale for evaluering av samarbeidet
- å involvere kriminalomsorgen region sør i planprosesser i felles arbeidsfelt
- å delta i felles kontaktutvalg for Kriminalomsorgen region sør og NAV i Buskerud, Vestfold og Telemark
- å melde inn til kontaktutvalget når det oppstår avtalebrudd lokalt som ikke har latt seg løse på dette nivået

**Regionalt samarbeid**

- Det opprettes et felles kontaktutvalg bestående av representanter for Kriminalomsorgen region sør og hver av de tre fylkesenhetene. Kriminalomsorgen er sekretariat for utvalget
- Kontaktutvalget skal ha minimum to møter i året
- I møtene skal partene gjennomgå kriminalomsorgens kartlagte behov for NAVs tjenester og grunnlaget for prioritering av ressursene.
- Kontaktutvalget skal i tillegg til sine møter avholde årlig konferanse for erfarings-, kunnskapsutveksling, evaluering, planlegging og revisjon av de regionale/fylkesvise og lokale avtaler. Utgiftene til denne konferansen skal deles mellom partene. ph

**Undertegning:**

Avtalen er undertegnet i to eksemplarer, ett til hver av partene.

For Kriminalomsorgen region sør

For NAV Buskerud

.....  
Påta Hulvåg

.....  
Grethe Nemi Gull

Dato: 27/11-06

Dato: 24/11-06



## 11.2 Vedlegg 2: Samtykkeskjema

### Forespørsel om å delta i intervju i forbindelse med en masteroppgave

Jeg er masterstudent i retts sosiologi ved Universitetet i Oslo og holder nå på med den avsluttende masteroppgaven. Temaet for oppgaven er en prosessevaluering av samarbeidet mellom Kriminalomsorgen Region Sør og NAV Buskerud, med fokus på Drammensområdet, når det kommer til tilbakeførende tiltak etter endt soning. Utgangspunktet vil være lovverk og inngåtte samarbeidsavtaler og i hvilken grad disse er innført og, til en viss grad, hvorvidt tiltakene fungerer i henhold til intensjoner, lovverk og avtaler.

For å finne ut av dette, ønsker jeg å intervju nærmere 10 personer i de to etatene, både på administrativt nivå, og på saksbehandler og kontaktbetjentnivå; førstelinjeansatte som i det daglige arbeider med den praktiske siden av tilbakeføringstiltakene og som mulig har en bedre oversikt over de faktiske forhold fra dag til dag.

Spørsmålene vil dreie seg om hvilke lovverk/regelverk og avtaler man er pålagt å følge, hvilke tiltak som i henhold til loven/avtalene skal være inngått, hvordan ansvarsfordelingen er både internt og på tvers av etatene. I tillegg ønsker jeg å finne ut av hvilket kunnskapsgrunnlag eller teoritradisjon som ligger til grunn for de ulike tiltakene som er innført/skal være innført. Hvilken målgruppe ønsker man å nå med tiltakene? Hvordan måler man hvorvidt tiltakene har ønsket effekt? Osv.

Jeg er i liten grad opptatt av den enkeltes personlige mening om feltet, men ønsker å få informasjon om lovverk og regler, samt hvordan man i praksis gjennomfører tiltakene og prosessen fra soning til løslatelse og tilbakeføring.

Jeg vil bruke båndopptaker og ta notater mens vi snakker sammen. Intervjuet vil ta omtrent en time, og vi blir sammen enige om tid og sted.

Det er frivillig å være med og du har mulighet til å trekke deg når som helst underveis, uten å måtte begrunne dette nærmere. Dersom du trekker deg vil alle innsamlede data om deg bli anonymisert. Opplysningene vil bli behandlet konfidensielt, og ingen enkeltpersoner vil kunne gjenkjennes i den ferdige oppgaven. Opplysningene anonymiseres og opptakene slettes når oppgaven er ferdig, innen utgangen av 2012.

Dersom du har lyst å være med på intervjuet, er det fint om du skriver under på den vedlagte samtykkeerklæringen og sender den til meg/gir meg beskjed på e-post eller telefon om at du ønsker å delta, så kan samtykkeerklæring signeres ved møte.

Hvis det er noe du lurer på kan du ringe meg på 99295098, eller sende en e-post til rikke.kjolen@student.jus.uio.no. Du kan også kontakte min veileder Leif Petter Olaussen ved institutt for kriminologi og retts sosiologi på telefonnummer 22850166.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste A/S.

Med vennlig hilsen  
Rikke Kjolen  
St. Olavs plass 5  
0130 Oslo

### Samtykkeerklæring:

Jeg har mottatt informasjon om studien av tverretattlig samarbeid for tilbakeføring etter soning og ønsker å stille på intervju.

Signatur ..... Telefonnummer .....

## 11.3 Vedlegg 3: Meldeskjema NSD

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS  
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



### MELDESKJEMA

Meldeskjema (versjon 1.3) for forsknings- og studentprosjekt som medfører meldeplikt eller konsesjonsplikt (jf. personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter).

<b>1. Prosjektittel</b>		
Titel	Fra soning til samfunn En prosessevaluering av samarbeidet mellom Kriminalomsorgen region sør og NAV Buskerud	
<b>2. Behandlingsansvarlig institusjon</b>		
Institusjon	Universitetet i Oslo	Velg den institusjonen du er tilknyttet. Alle nivå må oppgis. Ved studentprosjekt er det studentens tilknytning som er avgjørende. Dersom institusjonen ikke finnes på listen, vennligst ta kontakt med personvernombudet.
Avdeling/Fakultet	Det juridiske fakultet	
Institutt	Institutt for kriminologi og rettssosiologi	
<b>3. Daglig ansvarig (forsker, veileder, stipendiat)</b>		
Fornavn	Leif Petter	Før opp navnet på den som har det daglige ansvaret for prosjektet. Veileder er vanligvis daglig ansvarlig ved studentprosjekt.
Etternavn	Olaussen	
Akademisk grad	Høyere grad	Veileder og student må være tilknyttet samme institusjon. Dersom studenten har ekstern veileder, kan biveileder eller fagansvarlig ved studiestedet stå som daglig ansvarlig. Arbeidssted må være tilknyttet behandlingsansvarlig institusjon, f.eks. undervdeling, institutt etc.
Stilling	Førsteamanuensis	
Arbeidssted	Institutt for kriminologi og rettssosiologi	NB! Det er viktig at du oppgir en e-postadresse som brukes aktivt. Vennligst gi oss beskjed dersom den endres.
Adresse (arb. sted)	St. Olavs plass 5	
Postnr/sted (arb. sted)	0130 Oslo	
Telefon/mobil (arb. sted)		
E-post		
<b>4. Student (master, bachelor)</b>		
Studentprosjekt	Ja • Nei ○	NB! Det er viktig at du oppgir en e-postadresse som brukes aktivt. Vennligst gi oss beskjed dersom den endres.
Fornavn	Rikke	
Etternavn	Kjølen	
Akademisk grad	Lavere grad	
Privatadresse		
Postnr/sted (privatadresse)		
Telefon/mobil		
E-post	rikke.kjolen@student.jus.uio.no	
<b>5. Formålet med prosjektet</b>		
Formål	Formål: Utføre en prosessevaluering av samarbeidet mellom kriminalomsorgen region sør og NAV Buskerud, med fokus på Drammensområdet. Undersøke sammenhengen mellom lovverk, inngåtte samarbeidsavtaler og faktisk innførte tiltak for tilbakeføring av domfelte til samfunnet etter endt soning. Problemstilling: Beskriv samarbeidsprosessen mellom NAV Buskerud og Kriminalomsorgen region sør. I hvilken grad kan man hevde at disse systemene har innført tilbakeførende tiltak i henhold til lovverk og inngåtte samarbeidsavtaler, og hvilken kunnskap ligger til grunn for de innførte tiltakene?	Redegjør kort for prosjektets formål, problemstilling, forskningsspørsmål e.l.  Maks 750 tegn.
<b>6. Prosjektomfang</b>		

Velg omfang	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Enkel institusjon</li> <li>○ Nasjonalt samarbeidsprosjekt</li> <li>○ Internasjonalt samarbeidsprosjekt</li> </ul>	Med samarbeidsprosjekt menes prosjekt som gjennomføres av flere institusjoner samtidig, som har samme formål og hvor personopplysninger utveksles.
Oppgi øvrige institusjoner		
Oppgi hvordan samarbeidet foregår		
<b>7. Utvalgsbeskrivelse</b>		
Utvalget	Representanter fra administrativt nivå fra NAV Buskerud og Kriminalomsorgen region sør, representanter på "førstelinjenivå" i begge etatene, med andre ord representanter fra den gruppen som i praksis arbeider med å oppfylle de ulike elementene av inngåtte avtaler og lovverk.	Med utvalg menes dem som deltar i undersøkelsen eller dem det innhentes opplysninger om. F.eks. et representativt utvalg av befolkningen, skoleelever med lese- og skrivevansker, pasienter, innsatte.
Rekruttering og trekking	Mine informanter har blitt valgt tilfeldig etter mailkorrespondanse med begge etatene. Jeg belager meg på å komme i kontakt med videre informanter gjennom de nøkkelkontaktene jeg allerede har kontakt med, som vil kunne sette meg i kontakt med informanter i systemene.	Beskriv hvordan utvalget trekkes eller rekrutteres og oppgi hvem som foretar den. Et utvalg kan trekkes fra registre som f.eks. Folkeregisteret, GDB-registre, pasientregistre, eller det kan rekrutteres gjennom f.eks. en bedrift, skole, idrettsmiljø, eget nettverk.
Førstegangskontakt	Jeg har selv kontakttet personene i de to etatene jeg skal undersøke, ved å presentere meg og mitt prosjekt via mail. De har sagt seg villig til å formidle min forespørsel videre i systemen til informanter som kan tenke seg å delta i intervjuer til mitt prosjekt.	Beskriv hvordan førstegangskontakten opprettes og oppgi hvem som foretar den.  Les mer om førstegangskontakt
Alder på utvalget	<input type="checkbox"/> Barn (0-15 år) <input type="checkbox"/> Ungdom (16-17 år) <input checked="" type="checkbox"/> Voksne (over 18 år)	
Antal personer som inngår i utvalget	mellom 10 og 15 intervjuobjekter	
Inkluderes det myndige personer med redusert eller manglende samtykkekompetanse?	Ja ○ Nei ●	Begrunn hvorfor det er nødvendig å inkludere myndige personer med redusert eller manglende samtykkekompetanse.
Hvis ja, begrunn		Les mer om inklusjon i forskning av myndige personer med redusert eller manglende samtykkekompetanse
<b>8. Metode for innsamling av personopplysninger</b>		
Kryss av for hvilke datainnsamlingsmetoder og datakilder som vil benyttes	<input type="checkbox"/> Spørreskjema <input checked="" type="checkbox"/> Personlig intervju <input type="checkbox"/> Gruppeintervju <input type="checkbox"/> Observasjon <input type="checkbox"/> Psykologiske/pedagogiske tester <input type="checkbox"/> Medisinske undersøkelser/tester <input type="checkbox"/> Journaldata <input checked="" type="checkbox"/> Registerdata <input type="checkbox"/> Annen innsamlingsmetode	Personopplysninger kan innhentes direkte fra den registrerte f.eks. gjennom spørreskjema, intervju, tester, og/eller ulike journaler (f.eks. elevmapper, NAV, PPT, sykehus) og/eller registre (f.eks. Statistisk sentralbyrå, sentrale helseregistre).
Annen innsamlingsmetode, oppgi hvilken		
Kommentar		
<b>9. Datamaterialets innhold</b>		
Redegjør for hvilke opplysninger som samles inn	Opplysninger om hvilke avtaler og lovverk man er pålagt å forholde seg til både på administrativt, regionalt nivå, samt på lokalt nivå. Ansvarsfordeling mellom etatene og internt i de to. Opplysninger om faktisk innførte tiltak, og hvordan disse fungerer i praksis. Opplysninger om hvilke vurderinger og hvilken kunnskap som ligger til grunn for innførte tiltak og tilnæringsmåter.	Spørreskjema, intervju-temaguide, observasjonsbeskrivelse m.m. sendes inn sammen med meldeskjemaet.  NB! Vedleggene lastes opp til sist i meldeskjema, se punkt 16 Vedlegg
Samles det inn direkte personidentifiserende opplysninger?	Ja ○ Nei ●	Dersom det krysses av for ja her, se nærmere under punkt 11 Informasjonssikkerhet.



Hvis ja, hvilke?	<input type="checkbox"/> 11-sifret fødselsnummer <input type="checkbox"/> Navn, fødselsdato, adresse, e-postadresse og/eller telefonnummer	Les mer om hva personopplysninger er
Spesifiser hvilke		NB! Selv om opplysningene er anonymiserte i oppgaverapport, må det krysses av dersom direkte og/eller indirekte personidentifiserende opplysninger
Samles det inn indirekte personidentifiserende opplysninger?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	En person vil være indirekte identifiserbar dersom det er mulig å identifisere vedkommende gjennom bakgrunnsopplysninger som for eksempel bostedskommune eller arbeidsplass/skole kombinert med opplysninger som alder, kjønn, yrke, diagnose, etc.
Hvis ja, hvilke?		Kryss også av dersom ip-adresse registreres.
Samles det inn sensitive personopplysninger?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	
Hvis ja, hvilke?	<input type="checkbox"/> Rasemessig eller etnisk bakgrunn, eller politisk, filosofisk eller religiøs oppfatning <input type="checkbox"/> At en person har vært mistenkt, siktet, tiltalt eller dømt for en straffbar handling <input type="checkbox"/> Helseforhold <input type="checkbox"/> Seksuelle forhold <input type="checkbox"/> Medlemskap i fagforeninger	
Samles det inn opplysninger om tredjeperson?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Med opplysninger om tredjeperson menes opplysninger som kan spores tilbake til personer som ikke inngår i utvalget. Eksempler på tredjeperson er kollega, elev, klient, familie medlem.
Hvis ja, hvem er tredjeperson og hvilke opplysninger registreres?		
Hvordan informeres tredjeperson om behandlingen?	<input type="checkbox"/> Skriftlig <input type="checkbox"/> Muntlig <input type="checkbox"/> Informeres ikke	
Informeres ikke, begrunn		
<b>10. Informasjon og samtykke</b>		
Oppgi hvordan utvalget informeres	<input checked="" type="checkbox"/> Skriftlig <input type="checkbox"/> Muntlig <input type="checkbox"/> Informeres ikke	Vennligst send inn informasjonsskrivet eller mal for muntlig informasjon sammen med meldeskjema.
Begrunn		NB! Vedlegg lastes opp til sist i meldeskjemaet, se punkt 16 Vedlegg.  Dersom utvalget ikke skal informeres om behandlingen av personopplysninger må det begrunnes.  Les mer om krav til informasjon og gyldig samtykke, samt om forskning uten samtykke
Oppgi hvordan samtykke fra utvalget innhentes	<input checked="" type="checkbox"/> Skriftlig <input type="checkbox"/> Muntlig <input type="checkbox"/> Innhentes ikke	Dersom det innhentes skriftlig samtykke anbefales det at samtykkeerklæringen utformes som en svarslipp eller på eget ark. Dersom det ikke skal innhentes samtykke, må det begrunnes.
Innhentes ikke, begrunn		
<b>11. Informasjonssikkerhet</b>		
Direkte personidentifiserende opplysninger erstattes med et referansenummer som viser til en atskilt navnliste (koblingsnøkkel)	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Har du krysset av for ja under punkt 9 Datamaterialets innhold må det merkes av for hvordan direkte personidentifiserende opplysninger registreres.
Hvordan oppbevares navnlisten/koblingsnøgkelen og hvem har tilgang til den?		NB! Som hovedregel bør ikke direkte personidentifiserende opplysninger registreres sammen med det øvrige datamaterialet.

Direkte personidentifiserende opplysninger oppbevares sammen med det øvrige materialet	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	
Hvorfor oppbevares direkte personidentifiserende opplysninger sammen med det øvrige datamaterialet?		
Oppbevares direkte personidentifiserbare opplysninger på andre måter?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	
Spesifiser		
Hvordan registreres og oppbevares datamaterialet?	<ul style="list-style-type: none"> <li><input checked="" type="checkbox"/> Fysisk isolert datamaskin tilhørende virksomheten</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Datamaskin i nettverkssystem tilhørende virksomheten</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Datamaskin i nettverkssystem tilknyttet Internett tilhørende virksomheten</li> <li><input type="checkbox"/> Fysisk isolert privat datamaskin</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Privat datamaskin tilknyttet Internett</li> <li><input type="checkbox"/> Videoopptak/fotografi</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Lydopptak</li> <li><input checked="" type="checkbox"/> Notater/papir</li> <li><input type="checkbox"/> Annen registreringsmetode</li> </ul>	<p>Merk av for hvilke hjelpemidler som benyttes for registrering og analyse av opplysninger.</p> <p>Sett flere kryss dersom opplysningene registreres på flere måter.</p>
Annen registreringsmetode beskriv		
Behandles lyd-/videoopptak og/eller fotografi ved hjelp av datamaskinbasert utstyr?	Ja <input checked="" type="radio"/> Nei <input type="radio"/>	<p>Kryss av for ja dersom opptak eller foto behandles som lyd-/bildefil.</p> <p>Les mer om behandling av lyd og bilde.</p>
Hvordan er datamaterialet beskyttet mot at uvedkommende får innsyn?	Pc er beskyttet med brukernavn og passord, og befinner seg i låsbar rom, regulert av adgangskort med kode.	Er f.eks. datamaskintilgangen beskyttet med brukernavn og passord, står datamaskinen i et låsbar rom, og hvordan sikres bærbar enheter, utskrifter og opptak?
Dersom det benyttes mobile lagringsenheter (bærbar datamaskin, minnepenn, minnekort, cd, eksterne harddisk, mobiltelefon), oppgi hvilke		NB! Mobile lagringsenheter bør ha mulighet for kryptering.
Vil medarbeidere ha tilgang til datamaterialet på ik linje med daglig ansvarig/student?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	
Hvis ja, hvem?		
Overføres personopplysninger ved hjelp av e-post/Internett?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	F.eks. ved bruk av elektronisk spørreskjema, overføring av data til samarbeidspartner/databehandler mm.
Hvis ja, hvilke?		
Vil personopplysninger bli utlevert til andre enn prosjektgruppen?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	
Hvis ja, til hvem?		
Samles opplysningene inn/behandles av en databehandler?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	Dersom det benyttes eksterne til helt eller delvis å behandle personopplysninger, f.eks. Questback, Synovate MMI, Norfakta eller transkriberingsassistent eller tolk, er dette å betrakte som en databehandler. Slike oppdrag må kontraktreguleres
Hvis ja, hvilken?		Les mer om databehandleravtaler her
<b>12. Vurdering/godkjenning fra andre instanser</b>		
Søkes det om dispensasjon fra taushetsplikten for å få tilgang til data?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	For å få tilgang til taushetsbelagte opplysninger fra f.eks. NAV, PPT, sykehus, må det søkes om

Kommentar		dispensasjon fra taushetsplikten. Dispensasjon søkes vanligvis fra aktuelt departement. Dispensasjon fra taushetsplikten for helseopplysninger skal for alle typer forskning søkes  Regional komité for medisinsk og helsefaglig
Søkes det godkjenning fra andre instanser?	Ja <input type="radio"/> Nei <input checked="" type="radio"/>	F.eks. søke registreier om tilgang til data, en ledelse om tilgang til forskning i virksomhet, skole, etc.
Hvis ja, hvilke?		
<b>13. Prosjektperiode</b>		
Prosjektperiode	Prosjektstart: 15/08/2011  Prosjektslutt: 10/07/2012	Prosjektstart Vennligst oppgi tidspunktet for når førstegangskontakten med utvalget opprettes og/eller datainnsamlingen starter.  Prosjektslutt Vennligst oppgi tidspunktet for når datamaterialet enten skal anonymiseres/slettes, eller arkiveres i påvente av oppfølgingsstudier eller annet. Prosjektet anses vanligvis som avsluttet når de oppgitte analyser er ferdigstilt og resultatene publisert, eller oppgave/avhandling er innlevert og sensurert.
Hva skal skje med datamaterialet ved prosjektslutt?	<input checked="" type="checkbox"/> Datamaterialet anonymiseres <input type="checkbox"/> Datamaterialet oppbevares med personidentifikasjon	Med anonymisering menes at datamaterialet bearbejdes slik at det ikke lenger er mulig å føre opplysningene tilbake til enkeltpersoner. NB! Merk at dette omfatter både oppgave/publikasjon og rådata.  Les mer om anonymisering
Hvordan skal datamaterialet anonymiseres?	Datamaterialet vil slettes etter endt/levert oppgave. det materialet jeg planlegger å samle inn vil uansett ikke kunne føres tilbake til mine intervjuobjekter, da det ikke er personlige opplysninger jeg er ute etter, men mer fakta/kunnskapsbaserte opplysninger rundt rutiner/lovverk og praksis i de ulike etatene.	Hovedregelen for videre oppbevaring av data med personidentifikasjon er samtykke fra den registrerte.  Årsaker til oppbevaring kan være planlagte oppfølgingsstudier, undervisningsformål eller annet.
Hvorfor skal datamaterialet oppbevares med personidentifikasjon?		Datamaterialet kan oppbevares ved egen institusjon, offentlig arkiv eller annet.
Hvor skal datamaterialet oppbevares, og hvor lenge?		Les om arkivering hos NSD
<b>14. Finansiering</b>		
Hvordan finansieres prosjektet?		
<b>15. Tilleggsopplysninger</b>		
Tilleggsopplysninger		
<b>16. Vedlegg</b>		
Antall vedlegg	2	

## 11.4 Vedlegg 4: Godkjennelse fra NSD

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS  
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Leif Petter Olausen  
Institutt for kriminologi og rettsosjologi  
Universitetet i Oslo  
Postboks 6706 St. Olavs plass  
0130 OSLO

Harald Hårfagres gate 29  
N-5007 Bergen  
Norway  
Tel: +47 55 58 21 17  
Fax: +47 55 58 96 50  
nsd@nsd.uib.no  
www.nsd.uib.no  
Org. nr. 985 321 884

Vår dato: 16.08.2011

Vår ref: 27540 / 3 / SSA

Deres dato:

Deres ref:

### KVITTERING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 01.07.2011. Meldingen gjelder prosjektet:

27540	<i>Fra soning til samfunn. En prosessevaluering av samarbeidet mellom Kriminalomsorgen region sør og NAV Buskerud</i>
Behandlingsansvarlig	<i>Universitetet i Oslo, ved institusjonens øverste leder</i>
Daglig ansvarlig	<i>Leif Petter Olausen</i>
Student	<i>Rikke Kjølén</i>

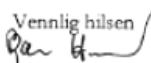
Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i melde skjemaet, korrespondanse med ombudet, eventuelle kommentarer samt personopplysningsloven/-helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, [http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk\\_stud/skjema.html](http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk_stud/skjema.html). Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://www.nsd.uib.no/personvern/prosjektoversikt.jsp>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 10.07.2012, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen /  
  
Bjørn Henrichsen

  
Sondre S. Arnesen

Kontaktperson: Sondre S. Arnesen tlf: 55 58 25 83  
Vedlegg: Prosjektvurdering  
Kopi: Rikke Kjølén, Trondheimsveien 73, 0565 OSLO

#### Avdelingskontorer / District Offices:

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11, nsd@uio.no  
TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07, kjre.srv@ntnu.no  
TROMSØ: NSD, HSL, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36, martin.arnes@uit.no

## Personvernombudet for forskning



### Prosjektvurdering - Kommentar

---

Prosjektnr: 27540

Utvalget består av mellom 10 og 15 personer som er representanter på administrativt nivå ved NAV Buskerud og Kriminalomsorgen region sør, og representanter på "førstelinjenivå" i begge etatene. Utvalget skal intervjues om hvilke avtaler og lovverk man er pålagt å forholde seg til både på administrativt- og lokalt nivå, ansvarsfordeling mellom etatene og internt i de to, faktiske innførte tiltak og hvordan disse fungerer i praksis, samt hvilke vurderinger og hvilken kunnskap som ligger til grunn for innførte tiltak og tilnæringsmåter. Data samles inn ved hjelp av personlig intervju.

Personvernombudet finner at behandlingen av personopplysninger i prosjektet kan hjemles i personopplysningsloven § 8 første alternativ (samtykke).

Personvernombudet finner informasjonsskrivet tilfredsstillende.

Prosjektet skal avsluttes 10.07.2012 og innsamlede opplysninger skal da anonymiseres og lydopptak slettes. Anonymisering innebærer at direkte personidentifiserende opplysninger som navn/koblingsnøkkel slettes, og at indirekte personidentifiserende opplysninger (sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. yrke, alder, kjønn) fjernes eller endres.



## 11.5 Vedlegg 5: Bekreftelse av masterprosjekt



UNIVERSITETET  
I OSLO

Til  
Kriminalomsorgen region sør

DET JURIDISKE FAKULTET  
Institutt for Kriminologi og  
Retts sosiologi  
Avdeling for retts sosiologi  
Postboks 6706, St. Olavs plass  
0130 Oslo

St. Olavs plass 5, 6. etg.  
0165 Oslo

Telefon: +47 22 85 02 01  
Telefaks: +47 22 85 02 02

Oslo 10. januar 2012

### Bekreftelse av masterprosjekt.

Det bekreftes med dette at Rikke Kjølén er tatt opp til masterprogrammet på Retts sosiologi ved Institutt for kriminologi og retts sosiologi (UIO) med normert innlevering 08.05.2012.

Prosjektet hennes skal belyse det formelle samarbeidet mellom Kriminalomsorgen og NAV om tilbakeføring etter soning. I den forbindelse vil hun ha behov for å intervju personer ansatt ved kriminalomsorgen som har befattning med og kunnskap om tilbakeføringsarbeidet samt samarbeidet med NAV. Både ansatte i friomsorgen og tilbakeføringskoordinator vil være aktuelle som informanter.

Prosjektet vil også ta for seg utfordringer ved tilbakeføringsarbeidet og implementering av samarbeidsavtaler, samt de utfordringene man kan støte på ved å skulle formidle kunnskap nedover i en organisasjon til førstelinjenivå (i dette tilfellet to, både kriminalomsorg og NAV) fra sentralt utarbeidede avtaler og fokusområder.

Intervjuene vil i hovedsak omhandle utfordringer med tilbakeføring, innførte tiltak og rutiner samt praksis, og vil i svært liten grad omhandle personlige meninger eller sensitiv informasjon.

Prosjektet er godkjent av Datatilsynet gjennom NSD (Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste), og samtykkeskjema blir oversendt potensielle informanter før intervjuene.

Vennlig hilsen

  
Leif Petter Olaussen (veileder)

Førsteamanuensis/Associate professor  
Institutt for kriminologi og retts sosiologi  
Postboks 6706 St. Olavs plass, N-0130 Oslo  
Telefon: 22 85 01 66; 95 46 32 77. Rom 671.  
Telefaks: 22 85 02 02

### 2 vedlegg

- Godkjenning fra NSD
- Samtykkeskjema

*Institute for Criminology and Sociology of Law  
University of Oslo*

## 11.6 Vedlegg 6: Vedtak fra kriminalomsorgen region sør



Kriminalomsorgen region sør

Rikke Kjølén  
St. Olavs plass 5,  
0130 Oslo

Deres ref:

Vår ref:  
2012/03724-2/620

Dato:  
13.02.2012

### SØKNAD OM Å GJENNFØRE INTERVJU MED TILSATTE I KRIMINALOMSORGEN

Kriminalomsorgen region sør har mottatt søknad fra Rikke Kjølén, masterstudent ved Institutt for kriminologi og rettssosiologi i Oslo.

Søkeren ønsker å intervju tilsatte i NAV og kriminalomsorgen i den hensikt å undersøke i hvilken grad kan man hevde at samarbeidet mellom NAV Buskerud og Kriminalomsorgen region sør i praksis følger opp inngåtte samarbeidsavtaler, politiske intensjoner og gjeldende lovverk.

Kriminalomsorgen region sør finner søknaden med vedlegg, i tråd med de krav som framgår av retningslinjene for forskning i kriminalomsorgen.

Regionalt nivå har muntlig avklart søknaden med Drammen fengsel som ikke har hatt innvendinger av kapasitetsmessig eller sikkerhetsmessig art til gjennomføring av undersøkelsen. Søker bes selv kontakte fengselet med tanke avtaler om den konkrete gjennomføringen.

Vedtaket kan påklages til kriminalomsorgens sentrale forvaltning jf. Fvl. VI § 28.

Opplysninger forskeren blir gjort kjent med kan være undergitt taushetsplikt, jf. Forvaltningsloven § 13. Forskeren er undergitt taushetsplikt jf. forvaltningsloven § 13c. Av § 13c følger at forskeren plikter å hindre andre i å få tilgang til eller kjennskap til opplysningene.

Overtredelser av taushetspliktsbestemmelser er straffbart, jf. Straffeloven § 121.

Forskeren skal påse at innsamlede materiale oppbevares på en forsvarlig måte. Direkte personidentifiserende opplysninger som personnummer, navn, adresse etc. bør lagres atskilt fra det øvrige datamaterialet. Som hovedregel skal personidentifiserende opplysninger slettes/anonymiseres når prosjektet er gjennomført. Skal personidentifiserbart forskningsmateriale oppbevares lengre, kreves særskilt godkjenning fra Personvernombud/Datatilsynet, samtykke fra deltakerne og evt. fra rette dispensasjonsmyndighet.

Postadresse:  
Dokumentcenter  
Postboks 694  
4305 Sandnes

Besøksadresse:  
Kjelleveien 21

Telefon: 33 01 78 00  
Telefaks: 33 01 78 01  
Org.nr: 982 348 714

Saksbehandler:  
Torbjørn Eriksen

E-post: postmottak.region-  
sør@kriminalomsorg.no

Søkeren bes oversende rapport fra undersøkelsen til direktøren for Kriminalomsorgen region sør, Drammen fengsel, Kriminalomsorgens sentrale forvaltning og Kriminalomsorgens utdanningscenter, når den foreligger.

  
Erling Fæste  
ass.regiondirektør

  
Torbjørn Eriksen  
seniorrådgiver

## 11.7 Vedlegg 7: Rutinebeskrivelser for samarbeidet

### **Merknader til rutine for samarbeidet mellom kriminalomsorgen og NAV i Buskerud**

#### *Innledning*

Rutinene for samarbeidet mellom kriminalomsorgen tar utgangspunkt i at den innsatte har ansvar for eget liv og at kriminalomsorgen og NAV skal støtte den enkelte i rehabiliteringen under soningen og forberedelse av løslatelse til et liv uten kriminalitet.

#### *Mål*

Målet med rutinen er å realisere tilbakeføringsgarantien: Sikre at den enkelte innsatte får en godt planlagt soning og løslatelse og får ivarett sine rettigheter under og etter soningen.

#### *Samordning med samarbeidsavtale om boligsosialt arbeid*

Mange kommuner har inngått avtale med kriminalomsorgen om boligsosialt arbeid. Vedlagt denne avtalen ligger "Rutine for oppfølging og samarbeid om den enkelte innsatte/domfelte" (vedlagt). De samarbeidsmøtene som er beskrevet der, må selvsagt koordineres med de møtene som er beskrevet i "vår" rutine. Både temaer og deltakere er jo i stor grad de samme.

#### *Fengsling og første del av soningen*

I denne fasen er det i hovedsak kriminalomsorgen som har ansvar. Hovedaktivitetene er kartlegging og planlegging av soningen med sikte på rehabilitering og en vellykket tilbakeføring til samfunnet. Dersom det i en tidlig fase er behov for tjenester/veiledning fra NAV, bistår NAV-kontakten i fengselet med nødvendig veiledning og evt. behovsvurdering og arbeidsevnevurdering hvis det er aktuelt.

Hvis det er behov for kontakt med NAV, bør kontakten starte med en trekantsamtale mellom den innsatte, sosialkonsulent/kontaktbetjent og NAV-kontakt. Hvis den innsatte har behov for og ønsker individuell plan, bør utarbeidelsen av IP starte med et ansvarsgruppemøte der alle involverte blir invitert.

#### *Forberedelse av løslatelse*

Dette er den mest kritiske fasen i forhold til å lykkes med å virkeliggjøre tilbakeføringsgarantien. Det er helt avgjørende at alle løslatelser som krever samarbeid mellom kriminalomsorgen og NAV starter med et møte der løslatelsen planlegges, ansvar fordeles og en koordinator for løslatelsen utpekes. Koordinatoren får ansvaret for at planen følges opp av alle aktørene. Når prøveløslatelse er innvilget, sender kriminalomsorgen melding til NAV-kontoret i bostedskommunen (evt. via kontakten på områdekontoret) om løslatelsen og løslatelsesplanen iverksettes. Kriminalomsorgen sørger også for at den innsatte søker aktuelle stonader fra NAV der det er aktuelt, og at søknaden er kvalitetssikret.

NAV's fengselskontakt kvalitetssikrer at NAV's oppgaver ihht. tilbakeføringsgarantien er gjennomført før løslatelse. Inntil rutinene "sitter", bør det etter løslatelse arrangeres et møte for å evaluere tilbakeføringen med sikte på å kartlegge hva som fungerte og hva som sviktet. Dette med sikte på å justere og forbedre rutinene.

#### *Evaluering*

Alle involverte bør gi løpende tilbakemelding til kontaktperson i NAV Buskerud om forhold ved rutinen som ikke fungerer etter hensikten. En mer systematisk evaluering bør skje i løpet av året med sikte på å lage en ny og forbedret rutine for 2011.