

# SIRUS

**SIRUS** RAPPORT 3/2015

Sturla Falck

## **Tilbakeføringsgarantien som smuldret bort**

**Mellom kriminalomsorg og kommunale tjenester.  
Tiltaksbro, systematikk eller tilfeldighet?**

Statens institutt for rusmiddelforskning  
Oslo 2015

Sturla Falck

# **Tilbakeføringsgarantien som smuldret bort**

**Mellom kriminalomsorg og kommunale tjenester.  
Tiltaksbro, systematikk eller tilfeldighet?**

SIRUS-rapport nr. 3/2015  
Statens institutt for rusmiddelforskning  
Oslo 2015

Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) er et selvstendig forskningsinstitutt under Helse- og omsorgsdepartementet. SIRUS har som formål å utføre forskning, dokumentasjon og formidling omkring rusmiddelspørsmål, med særlig vekt på samfunnsvitenskapelige problemstillinger. Instituttet har nasjonalt kompetansebibliotek på rusmiddelfeltet og er nasjonalt kontaktpunkt for Det europeiske narkotikaovervåkningssenteret, EMCDDA.

Copyright SIRUS

Oslo 2015

ISBN: 978-82-7171-428-4 (trykt)

ISBN: 978-82-7171-429-1 (pdf)

ISSN: 1502-8178

Denne utgaven har korreksjoner i avsnitt 2.1 og litteraturlisten

SIRUS

Pb. 565 Sentrum

0105 Oslo

Besøksadresse: Øvre Slottsgate 2B

Telefon: 22 34 04 00

E-post: [sirus@sirus.no](mailto:sirus@sirus.no)

[www.sirus.no](http://www.sirus.no)

Design og grafisk produksjon:

07 Gruppen 2015

[www.07.no](http://www.07.no)

# Forord

Gjengangere i fengsel er et gammelt, men fremdeles sentralt tema. Tilbakeføringsgarantien kom med regjeringen Stoltenberg i 2005 for å redusere tilbakefallet. Ut fra at et klart flertall av de innsatte rapporterer om rusmiddelproblemer og kriminalomsorgen laget samarbeidsavtale med helsesektoren, ble løslatelsesprosessen også et forskningstema for SIRUS.

Et førsteutkast til rapporten kom for ett år siden, men ble liggende både fordi mange viktige kommentarer måtte innarbeides og undertegnede samtidig ferdigstilte en annen rapport. De som ga kommentarer skal framheves med takknemlighet: Seniorforsker Angelika Schafft (AFI) og professor Hedda Giertsen som har inngående kunnskaper om feltet, ga meg gode kommentarer som var til stor hjelp. Pål Kraft og Astrid Skretting ga, som leseansvarlige ved SIRUS, kraftfulle kommentarer. Bergliot Baklien kom med konstruktive innspill og framhevet bro-metaforen kunne være bærende i disposisjonen av innholdet. Thomas Sandøy ga til siste gode kommentarer. Andre kollegaer ved SIRUS hadde også innspill som jeg har hatt nytte av. Resultatet må jeg imidlertid selv ta ansvar for.

Jeg er takknemlig for åpenheten de fra kriminalomsorgen viste da jeg snakket med dem. Gløden personene i frivillig sektor hadde for arbeidet var bemerkelsesverdig. Ikke minst vil jeg takke tidligere innsatte for formelle og mer uformelle samtaler som ga meg ny kunnskap.

Sturla Falck

Mars 2015



# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	8
<b>1 Innledning og problemstillinger</b> .....	10
1.1. En bro.....	10
1.2. Tilbakeføringsgarantien.....	11
1.3. Problemstillinger.....	12
1.4 Den oppsplittede stat.....	13
1.5 Metode.....	16
<b>2 Innsatte med rusmiddelproblemer</b> .....	19
2.1 Tilbakefall til fengsel.....	21
<b>3 Bropilar I</b> .....	24
3.1 Fengselets formål.....	25
3.2 Generelle ordninger.....	26
3.2.1. Prøveløslatt eller full tid?.....	26
3.2.2. Friomsorgen.....	28
3.2.3. Kontaktbetjent.....	29
3.2.4. Sosiale konsulentene.....	30
3.2.5. Servicetorg.....	30
3.2.6. Tilbakeføringskoordinatorer.....	31
3.3 Kriminalomsorgens tiltak for rusmiddelmisbrukere i fengsel.....	32
3.3.1. Programvirksomhet.....	33
3.3.2. Individuell plan.....	34
3.3.3. Overføring til behandling, § 12.....	35
3.3.4. Rusmestringsenhetene.....	37
3.3.5. Stifinneren.....	38
3.3.6. Modulen.....	39
3.3.7. TOG.....	39
3.4 Oppsummert; bro Pilar I sitt bidrag til broen.....	40
<b>4 Bropilar II</b> .....	41
4.1 Samarbeidsavtale: JD – HOD om rusmiddelavhengige.....	43
4.2 Samarbeidsavtale JD – KRD om bolig.....	46
4.3 Samarbeidsavtale JD – AD om arbeid.....	48
4.4 Hinder mot samarbeid ved løslatelse.....	49
4.4.1. Tilbakeføring til kommunen.....	50
4.4.2. Ansvar for koordinering skilt fra gjennomføring.....	52

4.4.3. Samarbeid mellom etater med ulike mål. ....	53
4.5 Prosjekter for tilbakeføring .....	55
4.5.1 NAVs Tilbakeføringsprosjekt. ....	55
4.5.2 TAFU. ....	58
4.5.3. Oppsummert, bro Pilar II sitt bidrag til broen .....	60
<b>5 Brospennet fra fengsel til frihet. ....</b>	<b>61</b>
5.1 Frivillige organisasjoner etter løslatelse. ....	62
5.1.1. AURORA. ....	68
5.2 Idealisme og svak økonomi .....	70
<b>6 Refleksjoner .....</b>	<b>73</b>
6.1 Feilplassert ansvar. ....	75
6.2 Den løslattes ansvar? .....	76
6.3 Hvor bør ansvaret ligge? .....	77
<b>7 Litteratur .....</b>	<b>81</b>
<b>8 Vedlegg 1. ....</b>	<b>94</b>
<b>9 English summary. ....</b>	<b>96</b>

### **Straffeanstaltkommisjonen av 1841:**

«...En Mængde Fanger have ved deres Løsladelse af Fængslet intet Tilhold og intet at ernære sig ved. Man ser i dem sædvanlig ikke omvendte Forbrydere, der have fattet gode Forsætter for Fremtiden og besidde Styrke til at udføre dem; – man nærer i Almindelighed Mistanke imod dem – skyer deres Selskab – de lide ondt for at faae en passende Ansættelse – selv deres Paarørende støde dem ukjærligen fra sig – de Penge de medbragte fra Strafanstalten, blive snart fortærede. De nødes derfor til at stjæle eller begaae andre Forbrydelser for at opholde Livet; de blive grebne, domfældte, og befolke saaledes snart igjen Fængslerne, som de nys forlode. Skulle derfor de gavnlige virkninger af Behandlingen i fængselset ikke tabe sig, men blive av Varighed, maa man ikke forlade Fangen i det kritiske Øieblik, han derfra løslades. Omsorg for den løsladte fange, og den derved bevirkede eller dog tilsigtede Forebyggelse af hans Tilbagefald paa Forbryterbanen udgjør saaledes en nødvendig Betingelse for en varig virkning af Behandlingen i Strafanstalten: og en lignende Omsorg bør ogsaa blive den løsladte Varetægtsfange til Deel...»  
(Her fra: KSF Arbeidsgruppe 5: Tilbakeføringsgaranti. Ny stortingsmelding om kriminalomsorgen 2006)



# Sammendrag

Rapporten omhandler tiltak ved løslatelse fra fengsel. Den følger broen fra tilbud i fengslene over til tiltakene som består av velferdstjenester fra offentlig og privat sektor etter løslatelse. Tilbakeføringsgarantien (St.meld.nr. 37 (2007–2008) og samarbeidsavtaler med andre etater skulle så danne en bro over «glippsonen» mellom fengsel og kommunene for å hindre tilbakefall. Ble broen solid nok til at ikke noen unødvendig faller igjennom på veien over?

Rapporten bygger på foreliggende materiale: Statistiske opplysninger, offentlige dokumenter, forskningsrapporter og redegjørelser på nettet fra ulike prosjekter for løslatte i landet. Dessuten ble det foretatt informantintervjuer med ansatte i kriminalomsorgen, med løslatte og fra frivillige organisasjoner.

Et flertall av innsatte har rusmiddelproblemer (kap.2.1). Samtidig er tilbakefallet høyt – spesielt for gjengangere med rusmiddelproblemer (kap.2.2.). Derfor har organiseringen og samhandlingen av tjenester ved løslatelse av rusmiddelmisbrukere fra fengsel fått en framtrødende plass.

Ved å se på hvordan tiltakene er konstruert, formål, ansvars plassering og hvem tiltakene omfatter, er det mulig å se om de til sammen danner en bro. Den første «bropilaren» er tiltakene i regi av kriminalomsorgen knyttet til soningen (kap.3). Rapporten gjennomgår tiltak i fengslet som skal legge grunnlag for løslatelse og tiltak etter soning.

Den andre bropilaren (kap.4) er bygget av velferdstjenester rettet mot hele befolkningen. Tilbakeføringsgarantien understreket velferdsetatenes forpliktelser også overfor løslatte. Det drøftes hva samarbeidsavtalene mellom kriminalomsorgen og velferdsetatene førte til; for rusmiddelmisbrukere, samt for arbeid og bolig til løslatte. Prosjekter knyttet til tilbakeføringsgarantien viste at alternative modeller var mulig, men de ble redusert etter prosjektperioden.

De frivillige organisasjonene er viktige for at det skal være et brospenn mellom pilarene (kap.5). Frivillige organisasjoner har overtatt for oppgaver verne lag tidligere hadde og er forventet å være en hoveddel i brospennet, samtidig som de gis trange økonomiske kår.

### **Refleksjon (kap.6):**

De ulike tiltakene for rusmiddelmisbrukere i fengslene omfatter relativt få: Rusmestringsenhetene inkluderer bare et mindretall av innsatte med rusmiddelproblemer. Enda færre får overføring til behandling (§ 12 soning), og bare hver åttende innsatte med rusmiddelproblem har individuell plan. Det er vanskelig å påvise at tilbakefallsgarantien har hatt noen effekt for det store flertallet. Tilbakefallet har holdt seg konstant i mange tiår. De fleste løslates etter full tid uten at det er noe tilbud eller tiltak som venter utenfor porten. Ved løslatelse blir to av tre løslatt uten bolig, arbeid og/eller med behov for behandling. Ventelistene for behandling er omtrent like lange som tidligere år. Det er fremdeles en «glippsoner» rett etter løslatelse.

En hovedutfordring i organisering av løslatelsesprosessen er at kriminalomsorgen har hovedansvaret for planleggingen av tilbakeføring, men ikke for oppfølging. Kriminalomsorgens ansvar slutter når straffen er sonet. Det blir en «glippsoner» mellom ansvar for planlegging og videre oppfølging av planene etter soning. Det framstår som hensiktsmessig om en etat utenfor kriminalomsorgen, mulig fortrinnsvis NAV, blir «importert» til å ha hovedansvar for planlegging av tilbakeføring. Det ville gi et skille mellom kontrolloppgavene til kriminalomsorgen og ansvar å legge til rette for nødvendige velferdstjenester etter soning.

# 1 Innledning og problemstillinger

Rapporten omhandler tiltak ved løslatelse fra fengsel. Målsettingen er å få kunnskap om hva som kan forbedres i overgangen fra soning i fengsel ved tilbakeføring til samfunnet. Et flertall av innsatte har rusmiddelproblemer (se kap.2.1). Samtidig er tilbakefallet høyt – spesielt for gjengangere med rusmiddelproblemer (se kap.2.2.). Derfor har organiseringen og samhandlingen av tjenester ved løslatelse av rusmiddelmisbrukere fra fengsel fått en framtrædende plass.

I St.meld.nr. 37 (2007–2008) Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn, ble overgangen fra fengsel til livet etter soning beskrevet som «glippsonen» mellom fengsel og kommunen. Denne skulle tettes ved å legge bedre til rette for tiltak i fengslene før løslatelse og etter løslatelse i kommunen de bosetter seg. For å komme over denne «glippsonen» var det nødvendig med en bro mellom fengsel og samfunnet utenfor.

«Glippsonen» og behovet for en bro er ikke noe nytt. Straffeanstaltkommisjonen av 1841 utalte at «man må ikke forlade Fangen i det kritiske Øieblik, han derfra løslades.» (ref. fra Arbeidsgruppe 5, 2006). Under valgkampen i 2005 uttalte Knut Storberget i Dagsrevyen, en måned før han ble justisminister, at Arbeiderpartiet ville gå inn for at ingen skulle løslates fra fengsel uten et sted å bo, arbeid, utdanning eller behandling. «Sammen med et sosialt miljø er dette nødvendig for å redusere tilbakefall» uttalte han. I samme Dagsrevy ble det vist til at forskere i generasjoner har pekt på betydningen av slike forhold (jf. Mathiesen 2007). Alle forstår hvordan det går med den som blir løslatt med en plastpose, lite penger og intet sted å gjøre av seg bortsett fra det kjente rusmiljøet.

## 1.1 En bro

I flere år så jeg hengebroen over Hardangerfjorden bli bygget. I 2006, etter tiår med planlegging, vedtok Stortinget bygging. På begge sider av fjorden ble det reist høye, massive bropilarer. De sto som atskilte tårn på hver side av fjorden. Bropilarene

måtte være på plass før brospennet over kunne bygges. Lenge kunne bare arbeidsfolk balansere over. Sommeren 2013 var det lagt brodekke, og om høsten ble broen åpnet for ferdsel med god vei og skilting for å komme seg videre.

Ved byggingen av Hardangerbroen var det enighet om at en bro ville styrke sambandet, men det var uenighet på hver side av fjorden og mellom sentralpolitikerne. Det var ulike prioriteringer, mål og interesser knyttet til broen, f.eks. miljøvern, turistnæring, arbeidsplasser og prioritering av andre prosjekter.

Broen mellom fengselet og samfunnet skulle bygges ved å etablere bropilarer på begge sider. Den ene bropilaren (bropilar I) ved løslatelse er hva som ble bygget opp i fengslene. Den andre bropilaren (bropilar II) er bygget av tjenester etter løslatelse i kommunal og statlig regi. Denne består av en rekke ulike etater knyttet til kommune og stat med ansvar for henholdsvis helse, sosialvesen, bolig og arbeid. I tillegg kommer tiltak innen privat og frivillig sektor med tilbud til løslatte.

Bropilarer er nødvendig, men ikke tilstrekkelig til å være en bro. En «bro» eksitere først når det er kontinuitet, – et brospennet mellom pilarene, der tiltak og planer som er satt i gang i fengselet, følges opp etter soning og legges til rette for dem som har behov for tilbudet. En vesentlig del av broen er at noen møter utenfor fengselsporten og tar ansvaret for tilgang på nødvendige tjenester.

## 1.2 Tilbakeføringsgarantien

Politiske ambisjoner om endring for løslatte resulterte i tilbakeføringsgarantien (Soria Moria-erklæringen i 2005 (Statsministernes kontor, 2005) og St.meld. 37 (2007–2008). Tilbakeføringsgarantien var imidlertid ingen garanti i juridisk forstand, men en vektlegging av at løslatte har samme rettigheter som andre til sosiale tjenester og helsetjenester (f.eks. tjenester fra NAV, tilfredsstillende bolig, økonomisk støtte/rådgivning utdanning, og behandling). Forpliktende samarbeidsavtaler mellom kriminalomsorgen og kommunale og statlige etater skulle styrke samhandling og kontinuitet i tjenestene ved løslatelse fra fengsel.

Det ble utformet samarbeidsavtaler om løslatte mellom kriminalomsorgen og viktige etater utenfor:

2005: Om bolig til løslatte. Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og Kommunenes Sentralforbund (KS)

2006: Om arbeid til løslatte. Arbeidsdepartementet (AD) og NAV (Arbeids- og velferdsforvaltningen).

2006: Samarbeid med helseforetakene for å styrke rehabiliteringstiltakene for innsatte og domfelte rusmiddelavhengige. Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) (Rundskriv G-8 2006).

*«Samarbeidsavtalene skal sikre at innsatte i fengsel får innfridd sine pasientrettigheter til spesialisert behandling (rus, psykiatri og somatikk), tiltak for bedre samordning mellom tjenestene, styrke samordningen mellom tjenestene ved løslatelse, jf. regjeringens tilbakeføringsgaranti, øke antall individuelle planer mv.»* (Prop. 1 S (2011–2012) Kap.763, s.200).

En hovedhensikt med tilbakeføringsgarantien og samarbeidsavtalen var å lage en bro over «glippsonen» med tiltak for integrering i samfunnet for å hindre tilbakefall og gjengangere i fengsel (Fridhov 2009). Samordningen mellom tjenestene fra ulike etater ved løslatelse, var viktig. Selv om det var enighet om å bygge en bro over glippsonen ved løslatelse og de involverte etater tilsynelatende hadde felles mål, så hadde neppe de involverte samme interesse og prioriteringer knyttet til tilbakeføringsgarantien og samarbeidsavtalene. Ulike etater har ulike perspektiv ut fra de oppgaver de er satt til å utføre.

Hverken tilbakeføringsgarantien eller samarbeidsavtalene ga nye regler eller egne rettigheter til løslatte, men understreket at de eksisterende gjensidige forpliktelsene mellom etatene må bli fulgt. De løslatte skulle ha rett til helsetjenester og plass i bolig- og arbeidskøen på linje med andre borgere, uten at løslatte skulle skyves bak eller fram i køen.

### 1.3 Problemstillinger

Rapporten vil ut fra det foregående drøfte følgende problemstillinger:

- 1 Kapittel 3 beskriver den første pilaren på broen (bropilar I) mellom fengsel og samfunnet: Hvilke tiltak tilbyr kriminalomsorgen, hvordan er disse utformet, og hvor mange innsatte omfattes av tiltakene?
- 2 Kapittel 4 beskriver den andre pilaren på broen (bropilar II) mellom fengsel og samfunn: Hvilke tiltak tilbyr offentlige etater etter løslatelse, hva fremmer eller hindrer tversektorielt samarbeid, og hvor mange løslatte omfattes av tiltakene.

- 3 Er brospennet mellom pilarene dekkende utbygd? Hvor hoveddelen av brospennet er overlatt frivillig sektor, hvilke tiltak tilbyr frivillige organisasjoner, hvordan er disse utformet og hvor mange løslatte omfattes av tiltakene?
- 4 Ble tilbakeføringsgarantien og samarbeidsavtalene tilstrekkelig til at alle som har behov kan ledes over «glippsonene» på broen mellom kriminalomsorgen og tjenesteapparatet i det øvrige samfunnet? Har tiltakene bidratt til å redusere tilbakefall og bedret situasjonen for løslatte med rusmiddelproblemer?

## 1.4 Den oppsplittede stat

«Vi har en fragmentert stat hvor problemene har en tendens til å bli løst i siloer», utalte statssekretær i Kommunal- og moderniseringsdepartementet Paul Chaffey (2014). Knut Fossestøl og Tone Alm Andreassen (2010) har pekt på at «offentlig virksomhet er spesialisert og vertikalt organisert» og at samarbeidsforpliktelser kan påvirkes av sterke usynlige skott mellom sektorene, – skott som vanskeliggjør samhandling på tvers.

I den første maktutredningen på 1970-tallet omtale Gudmund Hernes inndelingen som «Den segmenterte stat» der etatene er skilt fra toppen i departementsstrukturen og ned til bakkenivå. «Et «segment» defineres som enheter med relativt lik bygning, og «segmentering» betyr at deler er ordnet i tilnærmet like enheter. Den segmenterte stat ble brukt om en statsmakt der atskilte enheter er bygget opp av samspilte beslutningsdeltakere fra stortings-komité, departement, fagmiljøer og interesseorganisasjon, og der slike organiserte enheter blokkerer for overordnet samordning. Staten er delt inn i segmenter som har hver sin beslutningsarena.» (Tranøy og Østerud 2001, s.10). «Man kan ikke snakke om en enhetlig stat eller en enhetlig forvaltning. Det er mer dekkende å snakke om fragmentering og segmentering, som gjenspeiler den økende spesialisering og oppsplitting vi finner i organisasjonsmønstrene». (NOU 1982: s.7). Tranøy og Østerud (2001) argumenterte for at begrepet «den fragmenterte staten» er mest dekkende. Et «fragment» er et bruddstykke, og «fragmentering» betyr at et større hele er brukket opp og splittet. En fragmentert stat er en stat brutt opp i et uoversiktlig beslutningssystem med uklare skillelinjer mellom nivåer og styringsprinsipper.» (Tranøy og Østerud 2001, s.10).

Det norske styrings- og forvaltningssystem er fragmentert med atskilte etater med ulike hovedmål, ansvar og praksiser innen sitt område. Avstanden mellom sektorene er som atskilte søyler fra departement til direktorat og ned til førstelinjen

i møte med klientene; f.eks. i helsevesen, utdanningssektor, justissektor og NAV (sosialsektor, trygd, bolig og arbeid). «Mange saker faller på tvers av departementsinndelingen og krever samordning som støter mot institusjonelle barrierer.» (Tranøy og Østerud 2001). De relevante hovedaktørene for tjenester etter løslatelse; NAV og helsetjenestene, har sine mål, prioriteringer og ventelister, der løslatte rusmiddelmissbrukere er bare én av mange grupper som har behov for bistand. Ulikhetene mellom kriminalomsorgen og sektorene som står for ulike tjenester etter løslatelse, kan gi hindringer i samarbeid: Sektorene er støttet av ulike lovverk og løsningsmodeller innen sitt område. Etatene har ulike kjerneoppgaver, ulike mål, ulike virkemidler, ulike økonomiske rammer og forskjellige prioriteringskrav. Løslatte har ingen sterk pressgruppe for sine behov.

Sektorene er hovedsakelig bemannet med ulike profesjoner tilpasset sine områder. Etatene styres og bemannes av profesjoner med ulik kunnskap, bakgrunn og kulturer. Ulike profesjons- og yrkesgrupper med sine faglige forståelser vil være målbærere av ulike institusjonelle særtrekk i forskjellige etater (Torgersen 1994). Deltakerne i det enkelte segment deler verdier, situasjonsoppfatninger og rutiner for problem- og konfliktløsning. De institusjonelle særtrekkene kan være åpne og tydelige eller mer diffuse som for eksempel innarbeide handlingsforståelser basert på et stilltiende «slik gjør vi det» (Dyb og Johannessen, 2011 s.13, March & Olsen 2004; Eriksen 2001).

Etater med ulike mål kan ha enighet om at samarbeid er betydningsfull på enkeltområder med tilstøtende oppgaver, men samtidig ha ulike interesser, prioriteringer og ulik referanseramme for løsninger. Etatene vil prioritere ut fra egne hovedoppgaver og se på samarbeid med andre ut fra egne interesser. March & Olsen (2008) peker hvordan beslutninger blir til gjennom strømmer av ulike aktører med ulike interesser, ulike mål og prioriteringer knyttet til beslutningssituasjoner. Beslutninger som i det ytre kan virke omforente, vil i gjennomføringen få aktører med ulik dagsorden for hva som kan oppnås eller bør prioriteres.

Tilbakeføringsgarantien forutsatte vilje til samarbeid og for en form for samstyring<sup>1</sup> med innsats fra flere departementer og etater (Dyb og Johanssen 2010 s.41). Samordning er nødvendig for å overskride spesialiseringen som er uunngåelig i

---

<sup>1</sup> Samstyring, eller governance, beskrives som motsatsen til den tradisjonelle hierarkiske styringsmodellen (government) (f.eks. Dyb og Johanssen 2010 s.41, Hirst, 2000, Røiseland og Vabo 2008).

moderne organisasjoner (Fimreite og Læg Reid 2008). Samstyring kan innebære en form for koordinering av oppgaver på tvers av etatene. Det er imidlertid ikke uvesentlig hvilken etat som får ansvar for å lede og koordinere.

Den ene etat vil alltid ha kunnskaper på områder den andre etaten ikke har og omvendt. Ved samarbeid kan en etat ha sterkest innflytelse på og interesse av hvilken forståelse som skal legges til grunn. Ved løslatelse vil kriminalomsorgen ha kunnskaper om straffegjennomføringen og behovet for tilrettelegging. De etater kriminalomsorgen da skal samarbeide med har kompetanse på andre områder. Samarbeid kan få en ulikevekt i modellmakt: «Modellmakt vil si innflytelse på andre i kraft av en gjennomslagskraftig virkelighetsmodell som de andre tilskriver som kilde for endegyldige svar på spørsmål om et bestemt saksområde, og som utelukker spørsmålshorizonten for alternative perspektiver og virkelighetsdefinisjoner.» (S. Bråten 1998).

Om et perspektiv får modellmakt på et saksområdet vil andre perspektiver bli eller gjøre seg selv modellsvak. Andre parters kunnskaper, erfaringer og spørsmål blir ikke like relevante. Dette innebærer ikke nødvendigvis en kamp om hva som skal være det bærende perspektiv, men at en etat i et tversektorielt samarbeid har flere eller sterkere interesser knyttet til saksområdet. Har en etat fått hovedansvaret, som kriminalomsorgen har for tilbakeføring, vil også denne etatens perspektiv få størst gjennomslagskraft. Det trenger ikke være det mest relevante perspektivet for de løslatte som skal finne seg til rette i samfunnet. Andre etater kan tone ned sine perspektiver for ikke å måtte overta et ansvar som ville rukke ved prioriteringer og kapasitet.

Broen over «glippsonen» skulle skape kontinuitet. Etatene på utsiden av fengslene har ikke nødvendigvis samme forståelse av betydningen av å prioritere løslatte fanger. Samtidig har tiltak i fengsel mot rusmiddel- og atferdsproblemer har liten sannsynlighet for å redusere tilbakefall om ikke tiltakene knyttes til gode ettervernsopplegg (jf. Andreasen 2002, Falck 2006 og Mathiesen 2007, for resyme av forskningen). Et godt ettervernsopplegg betyr i denne sammenheng at man får et adekvat tilbud etter løslatelse. Dette kan forberedes under soningen. «Om ikke prosjektet i større grad strekker seg ut forbi murene og ut over løslatelse, blir forsøkene kraftløse med hensyn til den enkeltes integrering i samfunnet.» (Dyb og Johannessen, 2011).



Tverrsektorielt samarbeid er i seg selv krevende. Enklere er det ikke at det er mennesker som er avhengig av å bevege seg fra én etat (fengsel) til en rekke ulike etater som løslatte kan trenge tjenester fra. Problematiske oppgaver eller klienter kan havne i «gråsoner» mellom ulike etater eller bli «kasteballer» som ingen helt tar ansvaret for.

## 1.5 Metode

Undersøkelsenhetene er tiltak og prosjekter knyttet til løslatelsesprosessen og som utgjør broen mellom fengsel og det norske samfunnet. Tiltakene er etablert innen ulike kontekster; noen er innenfor fengslene, mens andre er velferdstjenester i offentlig eller privat sektor etter løslatelse. Det enkelte tiltak kan ikke ses uavhengig av kontekst, men er knyttet til strukturelle rammebetingelser med samhandling eller i samarbeid med andre.

For å finne tiltakene som skulle utgjøre broen, var det to hovedkilder:

**Det ene** hovedkilden var foreliggende materiale (sekundærdata) i form av rapporter, tilgjengelig statistisk materiale, tidligere forskning og offentlige dokumenter (meldinger, innstillinger og proper til Stortinget, NOUer, utredninger, brev, planer osv.). Offentlige dokumenter pekte på hva som ble ansett som vesentlige tiltak som var satt i verk eller planlagt.

For å finne tiltakene, samt rapporter, evalueringer og annen omtale av dem, ble det søkt på nettet/gjennom databaser og Google. Alle mulige kombinasjoner av søkeord ble brukt, f.eks.:

Tiltak for løslatte, tilbakeføring fra fengsel, tilbakeføringsgaranti, løslatelsesprosess, rusmiddeltiltak i fengsel, rustiltak kriminalomsorgen, ettervern fengsel, samarbeid om tilbakeføring, tiltak i regi av kriminalomsorgen, tilbud etter soning, prosjekter for tilbakeføring, tiltak/prosjekter for løslatte, samarbeidsavtale med kriminalomsorgen, forskning/evaluering prosjekter for løslatte. En lenke førte ofte til lenker til tilknyttede prosjekter.

**Det andre** kilden (primærdata) var å snakke med folk som kunne lede meg på veien og fortelle hva jeg skulle se etter for å finne tiltakene. Det var uformelle informantintervjuer (Jf. hovedspørsmålene, vedlegg 1). De fleste (14) informanter har jeg oppsøkt, andre har kommet på mitt kontor (4) og noen har jeg snakket med

i telefon (2). Stort sett har jeg brukt informantene som grunnlag for mine refleksjoner, men noen er også sitert (anonymisert).

En *første* kategori av viktige veivisere var personer som jobber i kriminalomsorgen sentralt (2 informant intervjuer), regionalt (2) og i fengsl (6). En *annen* kategori var personer som arbeidet i noen av tiltakene for løslatte, frivillige organisasjoner og prosjekter (6 informanter). Jeg besøkte Nettverkshuset WayBack og Aurora. Informasjon om øvrige omtalte tiltak/prosjekter er i hovedsak innhentet fra foreliggende prosjektbeskrivelser og evalueringer. En *tredje* kategori informanter var personer som hadde forsøkt å gå tiltaksbroen; tidligere løslatte (4 informanter). Jeg hadde uformelle informantsamtaler med tidligere innsatte ved besøk jeg hadde på Nettverkshuset og WayBack, samt på møter arrangert av KROM.

Personene jeg har snakket med, er ikke valgt for å være et representativt utvalg, men ut fra at de samlet kunne gi meg gode ledetråder til å kunne beskrive tiltaksbroen, om den fantes. Personer jeg møtte og snakket med på konferanser, seminarer og møter om tilstøtende tema, ga mulighet for informasjon fra ulike vinkler. Den årlige konferansen arrangert av KROM<sup>2</sup> er et godt eksempel. Der deltar så vel personer fra sentralforvaltningen, fengslene, politisk ledelse, advokater, dommer, forskere, innsatte og løslatte. Samtaler med løslatte om deres erfaring, var givende. Det er langt mer å skrive om løslatelsesprosessen sett ut fra deres erfaringer, enn det jeg har mulighet til her.

NAV er en vesentlig etat i løslatelsesprosessen. Evaluering av et prosjekt om NAV i fengsel var i gang ved Arbeidsforskningsinstituttet, og hvor jeg var med i referansegruppen. NAV var også representert her. Jeg fant det hensiktsmessig å benytte det forumet og rapporten derfra som kilde (Schafft m.fl.2013). To andre evalueringer av prosjekter for løslatelse kom også høsten 2013 og ga nyttige bidrag (Sverdrup 2013, Neumann og Pettersen 2013)

### **Avgrensninger:**

Bare tiltak som er knyttet til forberedelse av løslatelse fra fengsel eller legge til rette rett etter løslatelsen, er inkludert. Alternative reaksjoner eller betingede reaksjoner (som f.eks. samfunnstjeneste, hjemmesoneing med fotlenke, Narkotikaprogram

---

<sup>2</sup> Norsk Forening for Kriminalreform. I 2012 -2015 på Storefjell Hotell

med domstolskontroll<sup>3</sup>) er derfor ikke tatt med. Mange tiltak og prosjekter er bare virksomme en tid. Prosjekter som var avsluttet før 2005 (Tilbakeføringsgarantien i Soria Moria erklæringen) er ikke med, men noen er nevnt i noter.

Alle frivillig organisasjoner som har midler over statsbudsjettet fra Justisdepartementet er nevnt, men ikke alle mindre tilbud. Mange steder i landet har frivillig sektor organisert lokale tilbud for løslatte. I 2011 fant kriminalomsorgen mer enn 85 foreninger som bl.a. har tilbud til løslatte (KSF 2011c). Besøks-/visitor ordninger og andre tiltak som ikke er innrettet mot overgangen fra fengsel og ut i samfunnet, er utelatt.

Tiltak knyttet til fritidssektoren (musikk, idrett, teater osv.) varierer sterk mellom ulike fengselsanstalter. De omfatter et begrenset antall innsatte og er oftest ikke spesifikt knyttet til rusmestring eller løslatelse. Flere fengsler har eller har hatt kortvarige prosjekter. Noen er bare så vidt nevnt og andre utelatt. Målet var ikke å lage en katalog, men å få med tiltak som kunne gjøre at det ble en bro uten «glippsoner». Vi mener at tiltakene og prosjektene som det er gitt plass til, dekker de viktigste i løslatelsesprosessen.

---

<sup>3</sup> Se Falck 2014

## 2 Innsatte med rusmiddelproblemer.

Årlig er det totalt over 11 500 innsettelse og løslatelse fra fengsel (i 2012 var det 11 620 nyinnsettelse og 11 543 løslatelse (SSB.no/fengsling). Ulike undersøkelser viser at rundt 60 prosent av de innsatte rapporterer at de har problemer med rusmidler (Friestad og Skog Hansen 2004, Skarøhamar 2002, Synovates 2011, Cramer 2014). Et anslag ut fra disse undersøkelsene tilsier at det årlig blir løslatt rundt 6 000 med rusmiddelproblemer. Anslaget tilsier hvor mange som kan ha behov for tilrettelagte tiltak i fengslene og i oppfølging etter soning. Kåre Bødal (1982) viste for en generasjon siden at narkotikaselgere som soner i fengsel, selv hadde store rusmiddelproblemer. Shammas, Sandberg og Pedersen gir det samme bildet i dag ut fra intervjuer med dømte for narkotikalovbrudd (Shammas m.fl. 2013).

De som har rusmiddelproblemer, kan være fengslet for narkotikaforbrytelse, for annen hovedforbrytelse med narkotika i tillegg, for alkoholrelaterte lovbrudd (promillekjøring, smugling), eller dømt for andre forbrytelser<sup>4</sup>. Narkotikadømte utgjør en dominerende andel av dem som til enhver tid sitter i fengsel. Av 3 866 innsatte ved årets begynnelse i 2011 hadde 30 prosent narkotikakriminalitet som hovedlovbrudd (SSB fengslinger tab. 4). Antallet narkotikadømte blir nesten 40 prosent høyere om dømte for annen hovedforbrytelse med narkotika i tillegg, tas med (Stene 2008).

De fleste ubetingede fengselsstraffene er relativt korte. 70 prosent av alle innsatte blir løslatt etter under tre måneder (SSB kriminalstatistikk 2011). Dette er vesentlig for hvilke tiltak som kan settes i verk før løslatelse og når samarbeidet mellom kriminalomsorgen og ytre etater bør starte for å legge til rette for tiden etter soning.

---

<sup>4</sup> f.eks. oppgis alkoholpåvirket i gjerningsøyeblikket i omtrent halvparten av voldssakene (Stene 2008 s.15).

Halvparten av alle siktede i 2012 var siktet for narkotikakriminalitet<sup>5</sup> (18 000 av 36 000 siktede) (SSB: Etterforskede lovbrudd, 2012). De fleste mindre alvorlige narkotikaforbrytelser får andre reaksjoner enn fengsel: For bruk/besittelse fikk 3 prosent (253 av 7 423) ubetinget fengsel, og for mindre omsetning fikk 14 prosent (1 028 av 7 195) ubetinget fengsel. Derimot for grove narkotikaforbrytelser (§ 162, 2. og 3.ledd; smugling og/eller stor omsetning) fikk 86 prosent ubetinget fengsel (698 av 816). (SSB kriminalstatistikk tabell 28).

Straffene er lange for grove narkotikaforbrytelser. For grove narkotikaforbrytelser soner 62 prosent over tre måneder og en fjerdedel etter ett år eller lengre<sup>6</sup>. For andre narkotikaforbrytelser fikk over 90 prosent under tre måneder ubetinget fengsel.

Som allerede nevnt, viser undersøkelser at rusmidler er et dominerende problem for innsatte<sup>7</sup> og at ca. 60 prosent oppgir å ha rusmiddelproblemer (Friestad og Skog Hansen 2004, Skarðhamar 2002, Nilsson og Tham 1999, Kramp m.fl. 2003, Synovate 2011 tabell 10). Tilsvarende framgår av en nyere undersøkelse av innsatte (Cramer, V. (2014 s.21). Denne fokuserte på misbruk/avhengighet i tiden før fengsling: 65 prosent hadde rusmiddel-/misbruks-/avhengighetsproblemer. Tre av ti tilfredsstilte kriteriene for alkoholmisbruk/avhengighet, mens halvparten (51,3 %) tilfredsstilte kriteriene for substansmisbruk/avhengighet.

Problemer med rusmidler er oftest bare en del av en rekke sammensatte problemer som de innsatte sliter med og som mange kan trenge støtte og hjelp til å løse når de igjen skal integreres i samfunnet. De nevnte levekårsundersøkelsene viste at innsatte også var overrepresentert f.eks. med boligproblemer, familieproblemer, arbeidsløshet, psykiske- og somatiske problemer, fattigdom, sosiale problemer, manglende utdanning, negativ ballast fra barndommen (omsorgssvikt, overgrep),

---

<sup>5</sup> 18 000 personer hadde 36 400 siktelser for narkotikalovbrudd. 27 prosent av disse narkotikasiktede er også siktet for andre lovbrudd med en høyere strafferamme og klassifiseres under en annen hovedlovbruddsgruppe. 13 100 siktede hadde narkotikalovbrudd som hovedlovbrudd (SSB: Etterforskede lovbrudd, 2012).

<sup>6</sup> Grove narkotikaforbrytelser dominerer de lengste straffene. I 2011 utgjorde de 55 prosent av alle dømte til 3 til 10 års fengsel (164 av 302), og nesten to tredjedeler (17 av 29) av straffer 11–21 år (SSB kriminalstatistikk tab. 42). De 12 andre som fikk over 11 år, var for drap. To tredjedeler av drapsdømte var påvirket av rusmidler (alkohol/narkotika/ medikamenter/blanding), (Kripos drapsstatistikk for 2011).

<sup>7</sup> I Sverige (Nilsson og Tham 1999) og i Danmark (Kramp m.fl. 2003) var tilsvarende funn, 60 prosent, med til dels omfattende blandingsmisbruk. SSB er i gang med en ny levekårsundersøkelse blant fanger som skal komme i 2015.

uløste konflikter med andre, gjeld, eksistensielle problemer og/eller manglende plan for eget liv. Tilsvarende variabler blir brukt for å peke på risiko for tilbakefall til ny kriminalitet og fengselsstraff (Skarðhamar og Telle 2009). for å legge til rette for å løse slike sammensatte problemer trengs det tverrsektorielt samarbeid.

## 2.1 Tilbakefall til fengsel

Steget ut av fengselsporten kan for mange være første steget på veien inn igjen. Et hovedmål med tilbakeføringsgarantien og samarbeidsavtalene var å redusere tilbakefallet.

Endringer i tilbakefall brukes ofte som et mål på om et tiltak har fungert etter hensikten. Har det totale tilbakefallet endret seg, kan det indikere at noe (men neppe hva) har virket. Tilbakefall for straffede er imidlertid et vanskelig mål: Tilbakefall kan være til andre handlinger enn det de tidligere ble straffet for. Noen tilbakefall blir aldri registrert på grunn av at handlingene ikke blir oppdaget eller knyttet til en person (mørketall).

Tilbakefall fører ikke nødvendigvis til ny fengselsstraff. De fleste blir straffet med andre reaksjoner. Tilbakefallsstatistikk viser at to av tre som i 2008 ble siktet for narkotikaforbrytelser, var registrert med nye siktelsler i 2012, men da ikke nødvendigvis narkotikalovbrudd (SSB: Etterforskede lovbrudd, 2012)<sup>8</sup>. Vel så ofte var det vinningsforbrytelser<sup>9</sup>. Av alle straffedømte for narkotikaforbrytelser i 2011 var 70 prosent tidligere straffedømte (11 074 av 15 671) (SSB kriminalstatistikk tabell 33). Ti prosent (1 593 av 15 671) av de som fikk straffereaksjon for narkotikaforbrytelse i 2011 fikk ubetinget fengsel (SSB kriminalstatistikk tabell 32).

Tall for tilbakefall til fengsel kan brukes ulikt og vise alt fra at Norge har lavest tilbakefall i Norden, 20 prosent, til at tilbakefallet fra fengslene i Norge er vel så

---

<sup>8</sup> Siktete under 15 år, er ikke med og heller ikke de som er straffet for forseelser (jf. Thorsen, Lid og Stene 2009, NOS Kriminalstatistikk 1970–2012).

<sup>9</sup> Tilbakefall er regnet fra forrige reaksjon og ikke fra løslatelse. De som har sittet inne har dermed hatt mindre mulighet for tilbakefall. Tiden i fengsel kan betraktes som en tilbakefallshindring, med noe for lave tilbakefallstall. De fleste tilbakefall skjer relativt tidlig. Tre av fem fikk ny straff etter mindre enn to år. (Thorsen, Lid og Stene 2009 og NOS Kriminalstatistikk).

høyt som i andre land (Graunbøl m.fl. 2010)<sup>10</sup>. Kristoffersen (2012)<sup>11</sup> presiserer: «Det er mange gjengangere i norske fengsler med høy tilbakefallsrisiko – helt opp mot 75 prosent. Risikoen for gjentakelse hos disse gruppene er ikke noe mindre i Norge enn i andre land.». Resultatet er avhengige av hvem eller hva som tas med i beregningene. Thorsen, Lid og Stene (2009) pekte det på hvilke grupper av straffede som har størst/minst risiko for tilbakefall: Straffede for grovt tyveri og narkotikaforbrytelser hadde høyest tilbakefall. Tilbakefallet var høyere for menn enn kvinner og høyere for ungdom enn eldre. De med korte dommer har lavest tilbakefall og teller tungt i statistikken. Over 80 prosent av alle innsatte har fra uker til halvt års fengsel. Risikoen for tilbakefall økte jo flere straffereaksjoner lovbrysterer hadde. «Av de førstegangsstraffede hadde 34 prosent tilbakefall, mens tilbakefallsprosenten til de med flere enn ti tidligere reaksjoner var 87 prosent.» (Thorsen, Lid og Stene 2009 s.108). Ubetinget fengsel gir høyere tilbakefall enn andre reaksjoner, også etter at det ble kontrollert for forskjeller i kjønn, alder, antall tidligere straffeforhold og type lovbrudd (Thorsen, Lid og Stene 2009). I Norge får 83 prosent av de løslatte residivistene ny fengselsdom (Graunbøl m.fl. 2010, s.40).

Norge har lavere tilbakefallstall fra fengsel enn andre nordiske land fordi flere med lav tilbakefallsrisiko settes i fengsel i Norge. Mange ville fått alternative reaksjoner utenfor fengsel i våre naboland. «Norge har en relativt høy andel bruk av fengselsstraff sett i forhold til straffereaksjoner som gjennomføres i samfunnet. Hele 62 pst. av straffene iverksatt av kriminalomsorgen i 2010 ble gjennomført i fengsel. Til sammenligning var den tilsvarende andelen 32 pst. i Sverige.» (Meld. St. 12 (2014–2015). Trafikkdømte er et eksempel på en mindre belastet gruppe enn andre dømte som oftere får fengsel i Norge. «Trafikkdømte kan altså senke det generelle recidiv for løsladte i Norge.» (Graunbøl m.fl. 2010 s.47).

Endres sammensetningen i fangebefolkningen endres tilbakefallet. Jo flere i lavrisikogruppen som får alternative reaksjoner (jf. intensjonene i St.meld. nr.37 (2007–2008)), f.eks. ungdomsstraff, fotlenke eller samfunnsstraff, jo høyere vil tilbakefallsprosenten bli fra fengsel. Samtidig vil de alternative reaksjonene få pene resultater, målt i tilbakefall, sammenlignet med dem som må sone i fengsel.

Skarøhamar og Telle (2009) pekte på forhold som kan motvirke tilbakefall: Gifte eller samboere med felles barn, utdanning og arbeid etter løslatelse. Imidlertid har bare 5 prosent av innsatte mer enn videregående skole. Halvparten var utenfor

---

<sup>10</sup> «Norge lavest tilbakefall i Norden» Kristoffersen, KRUS, 2010, NRK «Norge best i Norden» 19.05.10.

<sup>11</sup> Etter to år tilbakeviste en av forskerne bak rapporten bruken av tallene (R. Kristoffersen i NRK 12.04.12): «Skryt-tall skjuler stort tilbakefall» <http://www.nrk.no/norge/norge-er-ikke-bedre-pa-tilbakefall-1.8055256>

arbeidsmarkedet før innsettelse. Ved løslatelse var 75 prosent uten sysselsetting og to av tre uten bolig (Skarðhamar og Telle 2009).

Tilbakefallsundersøkelsene viser at løslatte har ulike behov for hjelp. De innsatte har ulik ballast med seg inn i fengsel. Ballast som vil møte dem igjen utenfor fengselsporten. Det vil være stor variasjon i hvilken hjelp og støtte de løslatte trenger. De med middels eller høy risiko for tilbakefall kan det gi størst uttelling å sette inn tiltak overfor, selv om tilbakefallet fremdeles vil være høyere enn for dem med lav risiko. Fengselets legitimitet og effektivitet måles imidlertid ut fra gjennomførte straffer og ikke ut fra tilbakefall eller andre mål for inkludering etter soning. Hadde tilbakefall vært hovedkriteriet for vellykkethet, hadde de fleste om ikke alle dagens fengsler vært nedlagt.



### 3 Bropilar I

Kapitlet omhandler den første bropilaren (bropilar I). Fundamentet pilaren står på, er fengselet med sine lover og formål. Bropilaren i kriminalomsorgen skal legge grunnlaget for å knytte bro over til sosialpolitiske tiltak i samfunnet utenfor (bropilar II). Hensikten er at den enkelte da skal kunne fungere som samfunnsborger med en relativt normal tilværelse. Tiltak for å tilrettelegge for livet etter soning (bropilar I) foregår innenfor kriminalomsorgen, som har et annet primært mål enn løslatelse. Fengslets doble målsetting beskrives derfor først. Deretter beskrives tiltak i fengsel som har betydning for å forberede løslatelsen og redusert tilbakefall. De kan deles i:

- Generelle ordninger, f.eks. prøveløslatelse, friomsorgen, tilbud fra egne ansatte (kontaktbetjenter, sosialkonsulenter, arbeidstrening og fritidsaktiviteter) og tilbud fra frivillige organisasjoner (f. eks. musikk, teater). Samtlige fengsler tilbyr sentrale tjenester etter «importmodellen» (Christie 2003). Det betyr at ansatte fra ulike ytre etater har arbeidsted eller deltid i fengslene: Skole, prestetjeneste, primærhelsetjeneste og bibliotek tjenester. I tillegg er NAV inn i en rekke fengsler bl.a. ved servicetorgene. Innsatte i norske fengsler har samme rett til disse tjenestene som alle andre.
- Tiltak for rusmiddelmissbrukere og andre med sammensatte problemer, f.eks.: individuell plan, overføring til behandling (§12), programvirksomhet, rusmestringsenheter, «Stifinneren».

Den vider gangen i kapitlet følger denne delingen, ved først å beskrive de generelle ordningene (løslatelsespraksis på to tredjedels tid, friomsorgen, kontaktbetjenter, sosialkonsulenter, servicetorg og tilbakeføringskoordinatorer). Så beskrives tiltak som er innrettet overfor innsatte med rusmiddelproblemer. Tjenester som vesentlig har sin funksjon i fengslet, blir mindre omtalt enn de som skal legge grunnlaget for tiden etter løslatelse. Alle er elementer i den pilaren kriminalomsorgen har bygget før løslatelse.

Er tiltak satt inn under soning tilstrekkelige til å forberede løslatelsen til innsatte med rusmiddelproblemer? Fungerer tiltakene som en bro til tiltak etter soning for dem som har behov for oppfølgende sosial- eller helsetiltak?

### 3.1 Fengselets formål

«Straff er bevisst påføring av et onde som staten tilføyer en lovovertreder på grunn av lovovertrædelsen i den hensikt at det skal føles som et onde» (Andenæs 1976)<sup>12</sup>. Kriminalomsorgens hovedoppgave er å gjennomføre den ilagte straffen. Fengselets formål er å gjennomføre straffen samfunnet ved domstolene har ilagt. Straffegjennomføringsloven:

*§ 2 Formål: Straffen skal gjennomføres på en måte som tar hensyn til formålet med straffen, som motvirker nye straffbare handlinger, som er betryggende for samfunnet og som innenfor disse rammene sikrer de innsatte tilfredsstillende forhold.*

*§ 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.*

Primært skal straffegjennomføringen være sikkerhetsmessig forsvarlig. Sekundært skal fengselsstraffen bidra til at innsatte senere kan tilpasse seg samfunnet. Straffegjennomføringen skal inneholde ulike tiltak for å motvirke tilbakefall og fremme integrering etter soning. Å «fremme domfeltes tilpasning til samfunnet» er et mål som henviser vel så mye til innsattes «egen innsats» som til hva fengselet skal legge til rette. Tilpasning til samfunnet etter soning påvirkes av hva kriminalomsorgen har lagt til rette under soning og av om det gis tilbud etter løslatelse som svarer til den enkeltes behov for bistand.

---

<sup>12</sup> Høyesterett ga sin tilslutning til denne definisjonen i Rt. 1977 s. 1207. Se også NOU 2008:15 Barn og straff.

## 3.2 Generelle ordninger

### 3.2.1. Prøveløslatt eller full tid?

Ikke alle innsatte soner tiden i fengsel fullt ut. Prøveløslatelse ved 2/3 tid med eventuelle vilkår er en del av straffegjennomføringen. Prøveløslatelse gjelder bare for lengre dommer. Alle med dommer under 74 dager må sone tiden ut<sup>13</sup>. Tre av fire har for korte dommer til å bli prøveløslatt.

Prøveløslatelsesinstituttet ble innført ved fengselsloven av 1900. Straffelovkommisjonen av 1896 vurderte prøveløslatelse som en hensiktsmessig overgang fra fengsel til det frie liv og som et hjelpemiddel til å holde den domfelte unna videre kriminell aktivitet etter løslatelsen. Prøvetiden skulle brukes til å legge til rette for et liv etter soning og betraktes som et «regelmessig og integrerende Led i Fængselsstraffens Fuldbyrkelse og ikke som en særlig Naadesakt eller lignende» (hentet fra: St.meld. nr. 27 (1997–98) Om kriminalomsorgen). Straffelovkommisjonen av 1896 forutsatte at domstolene tok hensyn til regelen om prøveløslatelse ved 2/3 tid ved utmålingen av straffen og at prøveløslatelse ikke ble nektet vilkårlig.

Domstolen beslutter straffen, men gjennomføringen og avgjørelse av prøveløslatelse er kriminalomsorgens ansvar. De innsattes blir vurdert individuelt og prøveløslatelse innvilges administrativt av ledelsen i det enkelte fengsel.

Kriminalomsorgen er lovpålagt til å legge forholdene til rette for prøveløslatelse:

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

---

<sup>13</sup> I straffegjennomføringsloven § 42 heter det at prøveløslatelse etter 2/3 tid kan finne sted når idømt straffetid overstiger 60 dager. Samtidig står det at det skal tungtveiende grunner til for å løslates om det er under 14 dager igjen av straffen. Derfor gis prøveløslatelse vanligvis ikke for dommer på under 74 dager.

«Skal» brukes bare om kriminalomsorgens ansvar for å legge til rette for prøveløslatte. Langt mindre forpliktende er «så langt mulig også» for alle som løslates etter full tid, oftest etter korte straffer. Når soningstiden er over, har ikke kriminalomsorgen noe mer med vedkommende å gjøre. En tredjedel (2 306) ble i 2013 løslatt på prøve ved 2/3 tid (Kriminalomsorgens årsstatistikk 2013).

Det var lenge en «sannhet» at et fengselsår var to tredjedels år. Slik er det ikke lenger. Fra 1999 ble prøveløslatelse innskrenket<sup>14</sup>. 31 prosent av de innsatte blir nektet prøveløslatelse etter 2/3 tid (Meld. St. 12 (2014–2015)).<sup>15</sup> Dette begrunnes med disiplinærbrudd under soningen eller vurdering av sannsynlighet for tilbakefall i prøvetiden. Sannsynlighet er en prediksjon av atferd som bygger på skjønn med mulighet for falske positive og/eller falske negative<sup>16</sup>. Fengselsdirektøren må svare for avgjørelsen om det går galt. Dette kan i seg selv føre til en tilbakeholdenhet.

Det vanligste bruddet med disiplinærstraff er at innsatte brukt rusmidler på permisjon eller i fengselet<sup>17</sup>. Slike brudd kan anses som så alvorlige at det reduserer muligheten for prøveløslatelse på to tredjedels tid, tilbakeflytting til strengere soningsforhold, inndragelse av goder (permisjon, frigang, framstilling osv.) eller isolasjon («eneroms behandling»). Brudd på etatens regler kan påvirke progresjon i soningen fra lukket fengsel til større frihet i åpne fengsler og senere i frigangsbolig på slutten av soningstiden.

Vanligvis er prøvetiden mellom seks måneder og tre år (maksimalt fem år). Vanlige vilkår for prøveløslatte er ikke å begå ny kriminalitet i prøvetiden, særvilkår som oppholdssteder, samt tilsyn av friomsorgen vanligvis i seks måneder av prøvetiden, møte i upåvirket tilstand og avlegge urinprøve. Formålet med møteplikt er gjennom kontrolltiltak å hindre tilbakefall. (Lov om gjennomføring av straff mv. (fengselsloven) § 38, jf. straffeloven § 53 nr. 2).

---

<sup>14</sup> Bakgrunnen var at en sedelighetsdomt mann i prøvetiden voldtok en niåring. Daværende justisminister Aud Inger Aure ble satt under press fra opinionen og strammet inn praksisen.

<sup>15</sup> Justisminister Knut Storberget svarte i Stortinget spørretime 10.11.2011 at 70 prosent ble prøveløslatte. Regnes prøveløslatelse av alle som sonet fengselsdom, er andelen under en fjerdedel (2010 SSB tab.58 og 62).

<sup>16</sup> Falske positive er personer man forutsetter vil forgå seg igjen, men som ikke gjør det. Falske negative regnet man med at ikke vil falle tilbake, men som gjør det. (Monahan 1981).

<sup>17</sup> Av 25 821 urinprøver i fengslene i 2008 viste 10,5 prosent illegalt inntak i fengsel. Narkotika ble beslaglagt 653 ganger i 2008, 1095 i 2009 og 773 i 2010 (Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel. Helsedirektoratet 2013). Urinprøver og beslag har vært relativt stabilt de siste 10 år.

### 3.2.2. Friomsorgen

Friomsorgen er en del av kriminalomsorgen med ansvar for straffedømte som ikke er i fengsel. Friomsorgen har sin opprinnelse i frivillige organisasjoner, vernelagene. Vernelagene hadde sitt vesentlige arbeid knyttet opp mot prøveløslatte med både kontroll og sosialarbeideroppgaver. I 1980 ble oppgavene overført til Justisdepartementet/Fengselsstyret. Gradvis har friomsorgen mer blitt et kontrollorgan, og sosialarbeideroppgavene er overlatt til kommunene.

Fra juli 2013 ble kriminalomsorgen organisert i tre nivåer: Kriminalomsorgsdirektoratet; fem regionadministrasjoner; de lokale fengsler og friomsorgskontor. Selv om både fengselsvesenet og friomsorgen hører til samme etat, kriminalomsorgen, har samarbeidet ikke vært knirkefritt. Hammerlin og Nesvik (2005) peker på «manglende samhandling mellom den straffegjennomføring som foregår i institusjon (fengsel) og den straffegjennomføring som foregår ute i samfunnet (møteplikt i friomsorgen).» Dyb & Johannessen (2010) viser til at fengsel og friomsorg har ulike kulturer forsterket gjennom ulik rekruttering: Ansatte i friomsorgen er vesentlig sosionomer, barnevernspedagoger og kriminologer, mens den delen av kriminalomsorgen som omfatter fengslene, har egen etatsutdanning.

Det er bare et mindretall friomsorgen har ansvar for når de løslates. For tre fjerdedeler av innsatte som løslates etter full tid, har friomsorgen ikke noe ansvar. Friomsorgens hovedoppgave er gjennomføring av alternative soningsformer utenfor fengsel (samfunnsstraff, elektronisk soning (fra 2008) i egen bolig med fotlenke, betinget dom med promilleprogram, personundersøkelser for påtalemyndigheten). En mindre andel, av friomsorgens arbeid, ca. 15 prosent, er innrettet på å legge forholdene til rette for prøveløslatte (Kriminalomsorgens årsstatistikk 2013).

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning beskrev intensjonen i tilbakeføringsgarantien som «sømløs straffegjennomføring» (KSF 2011 b) med vekt på kontinuitet mellom tiltak i fengsel og tiltak i friomsorgen. «Sømløse» kunne overgangen bare bli for tredjedelen av prøveløslatte som kom under friomsorgen. 782 av 2 306 prøveløslatte ble i 2013 gitt tilsyn med møteplikt i friomsorgen i en del av prøveperioden. Antallet med møteplikt har sunket fra 1150 i 2005 (Kriminalomsorgens årsstatistikk 2013). Av de over 11 500 som løslates

årlig, har friomsorgen bare direkte kontakt med 7 prosent som har møteplikt i friomsorgen.

Det kriminalomsorgen ikke har fått til av samarbeid med andre etater før soningstidens slutt, har kriminalomsorgen ikke ansvar for. Fra det øyeblikket den innsatte blir «en fri mann» gjelder de samme rettigheter og plikter som for andre borgere i samfunnet.

### 3.2.3. Kontaktbetjent

Kontaktbetjenter er fengselsbetjenter med spesielt ansvar for å følge opp den enkelte innsatte. Alle innsatte skal ha en kontaktbetjent. Kontaktbetjentene er ment å være sentrale i planleggingen av løslatelse. De kan være kontaktledd mellom den innsatte og sosialtjenesten (se nedenfor) i fengsel eller direkte med kommunen. I den direkte kontakten betjentene har med innsatte, vil de uansett alltid være sentrale som formidlere i løslatelsesprosessen (KSF 2008a).

Kontaktbetjentordningen varierer fra fengsel til fengsel og rollen utføres noe forskjellig ut fra ulike personlige egenskaper. Noen løslatte jeg snakket med, fortalte at de hadde god hjelp av sin kontaktbetjent, mens andre ikke engang visste om at de hadde en kontaktbetjent. Undersøkelser viser at kontaktbetjentordningen ofte ikke fungerer slik den er beskrevet i regelverket.

*«Betjentene går i turnus og kontaktbetjenten er ofte ikke til stede på dagtid. De fleste innsatte har korte dommer og det er vanskelig å utrette noe på den korte tiden, og ellers framheves ressursituasjonen generelt i fengselet. Også manglende kompetanse nevnes.» (Dyb og Johannessen, 2011, s.45).*

*«Kontaktbetjentens vokteroppgaver overfor fangen skaper alvorlige tillits- og relasjonsproblemer. I en konflikt mellom fangen og fengselet vil kontaktbetjenten være lojal overfor fengselet.»<sup>18</sup>*

Betjentene kan ha begrenset kunnskap om NAV-regler/systemet og hvilke rettigheter den innsatte har i kommunen etter løslatelse. Kontroll og sikkerhet vil alltid være prioriterte oppgaver for betjentene. Bemanningen varierer i ulike fengsler.

---

<sup>18</sup> Forvaringsfange 03/43, Ila fengsel:

[www.uio.no/studier/emner/jus/ikrs/RSOS2801/h10/undervisningsmateriale/Fengsel\\_straff\\_rsos2801.pdf](http://www.uio.no/studier/emner/jus/ikrs/RSOS2801/h10/undervisningsmateriale/Fengsel_straff_rsos2801.pdf)

Det er ikke uvanlig med en betjent på over 20 innsatte. Avdelinger med høyere bemanning begrunnes med sikkerhet og kontroll.

### **3.2.4. Sosialkonsulentene**

Noen fengsler har sosialkonsulenter, andre har NAV i fengsel (servicetorg, se nedenfor) som kan samarbeide med kontaktbetjentene og noen få ingen av delene. Sosialkonsulentene er ansatt i kriminalomsorgen. De skal hjelpe innsatte til å forberede sin løslatelse, veilede kontaktbetjentene, samarbeide med andre eksterne eller interne tjenester og delta i ansvarsgrupper. Sosialkonsulenter<sup>19</sup> pekte på at samarbeidet med kontaktbetjentene er viktig for å tilrettelegge for løslatelse og videre samarbeid med bostedskommunen. Sosialkonsulentene er ansatte i kriminalomsorgen og underlagt straffegjennomføringsloven. Kriminalomsorgen er ikke en tjenesteyter som har lovmessig forpliktelse til å utarbeide individuell plan (IP). Det har vært noe uklar rolleavklaring mellom sosialkonsulentene (under kriminalomsorgen) og NAV i fengselskommunen som benyttes av fengslet.

### **3.2.5. Servicetorg**

Servicetorg ble fra 2010, planlagt som et torg med tjenester i fengslene importert fra kommunene, som ledd i regjeringens tilbakeføringsgaranti. De innsatte skal selv kunne oppsøke de nødvendige tjenestene de har behov for slik å muliggjøre direkte møte mellom innsatte og ulike tjenesteytere med kompetanse innen arbeidsformidling, bolig, sosiale tjenester, helsetjenester og frivillig sektor. Fra 2011 fikk tilbakeføringskoordinatorene (se nedenfor) ansvaret for å implementere og lede servicetorgene.

Servicetorget er opprettet i nesten alle fengsler for å koordinere hjelpetiltak for innsatte. Det framgår imidlertid fra undersøkelser at måten servicetorget er lagt til rette med de tjenestene som skal inn der, varierer. Åpningstid i de ulike servicetorgene varierte fra etter behov, fra ukentlig eller til en gang i måneden. Noen hadde ikke eget kontor. Noen fengsler gir tilbud om de samme tjenestene uten å kalle det servicetorg, f.eks. med samtalelapper fra innsatte, hvor de melder behov, og får hjelp til det de trenger (jf. Sverdrup 2013, s.49).

Noen informanter fra fengselsvesenet så servicetorget som løfterikt for samarbeidet med kommunene om løslatelse, mens andre var skeptiske og hevdet at det er et

---

<sup>19</sup> Informasjon fra informantintervju.

nytt navn på det sosialtjenesten i fengsel utførte. De fengselsansatte sialkonsulentenes rolle, ansvars- og oppgavefordeling var noe uavklart i servicetorgene, særlig i rollefordeling med ansatte i NAV som kom i servicetorg i fengselet (Sverdrup 2013, s.20). «NAV i fengsel har heller ikke funnet gode samarbeidsløsninger og rolleavklaringer med sosialkonsulentene i de fengslene der de finnes.» (Schafft m.fl. 2013 s.31). Det var uklarhet i forhold til fordeling av oppgaver, spesialisering, opplæring og kompetanse. En sosialkonsulent fnøs av ideen med servicetorg med NAV<sup>20</sup>:

*«Det fangene har behov for er kontakt med sin saksbehandler. Så godt som alle har en fortid i NAV. De er interessert i kontakt med en som kjenner dem fra før. De vil slippe å fortelle sin historie igjen og igjen. Andre servicetilbud kan være viktigere. Mange har ikke levert selvangivelse eller har uoppgjort med skatteetaten. Om ikke de har tid til å komme hit, forsøker vi å ta dem med dit.»*

### **3.2.6. Tilbakeføringskoordinatorer**

I 2011 fikk kriminalomsorgen 25 nye stillinger som tilbakeføringskoordinatorer og senere to stillinger til som ledd i tilbakeføringsgarantien (Soria Moria-erklæringen i 2005 og St.meld 37 (2007–2008). Mandatet til tilbakeføringskoordinatorene var omfattende og så bredt at det førte til ulik utforming av rollen. Hovedinnhold var (jf Sverdrup 2013):

*Bistå med å etablere og lede servicetorget. Være koordinerende for samarbeidsavtaler og å samordne tiltak rundt de innsatte i kriminalomsorgen og fra andre etater (NAV, skolen eller helsetjenesten, kommune (bolig), frivillige organisasjoner) slik at det ikke blir parallelle løp. Sikre et samlet og helhetlig opplegg for tilbakeføring. Lage avtaler med andre etater, slik at de domfelte får det de har krav på. Sørg for at alle domfelte har opplegg og avtaler å gå til i kommunen.*

Sverdrup (evaluerte ordningen 2013) fant store ulikheter i oppgaver, forventninger og krav til rollen og fravær av stillingsbeskrivelser (Sverdrup 2013 s.31). Noen var lokalisert i fengsel (i én, to eller i tre anstalter), og noen hadde kontor i friomsorgen eller region. Nesten halvparten opplevde fravær av ledelse og manglende forankring (op.cit. s. 37). Tilbakeføringskoordinatorene (TK) skal ha en

---

<sup>20</sup> Mine informantintervju med kriminalomsorg, fengsleledere og sosialkonsulent



koordinerende rolle i fengselet på systemnivå og ikke jobbe individuelt med innsatte, men det er eksempler på at det også skjer (Schafft 2013, Sverdrup 2013).

Tilbakeføringskoordinatorenes oppgaver kan ses som en erkjennelse av nødvendige funksjoner som ikke tidligere har vært dekket i kriminalomsorgen. Noe tilsvarende mandat var imidlertid tidligere utformet for ruskoordinatorene under NAV, med koordinering av samarbeidsavtaler og samordning av tiltak (Kriminalomsorgens helhetlige russtrategi 2008–2011).

Den koordinerende funksjonen mellom etatene ved løslatelse er med tilbakeføringskoordinatorene lagt til kriminalomsorgen. Det kan imidlertid reises spørsmål ved om ikke koordineringen av løslatelse, hadde vært like relevant å legge til NAV. Skal det sørges for at domfelte etter soning har et opplegg og avtaler i kommunen, vil NAV ha et ansvar for at det gis. Kriminalomsorgen har ikke ansvar eller mulighet til å følge opp avtaler etter at soning er fullført.

### **3.3 Kriminalomsorgens tiltak for rusmiddelmisbrukere i fengsel**

Fengsel er ingen behandlingsinstitusjon. For rusmiddelmisbrukere skal det imidlertid legges til rette for at innsatte får de tjenester Helse- og omsorgstjenesteloven<sup>21</sup> og andre lover tilsier under soningen. Dette var sentralt i samarbeidsavtalen (rundskriv G-8 2006) mellom Justisdepartementet (JD) og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD).

For å øke rehabiliteringstiltakene og utforme ruskontrolltiltakene ble Kriminalomsorgens helhetlige russtrategi 2008–2011 utarbeidet. Den skulle:

- Motivere og tilrettelegge for at innsatte og domfelte er rusfrie
- Gi en rask, tydelig og differensiert reaksjon på rusmiddelmisbruk
- Øke tilsattes kompetanse om rusrehabilitering
- Tilby russamtaler så raskt som mulig etter positive funn av rusmidler
- Opprette flere rusmestringsenheter for å sikre bedre rehabilitering og behandling
- Tilby rusprogrammer for ulike grupper domfelte
- Iverksette program mot ruspåvirket kjøring

---

<sup>21</sup> Tidligere sosialtjenesteloven.

I stor grad bygget denne russtrategien på allerede igangsatte tiltak, f.eks. programvirksomhet, rusmestringsenhetene, «Stifinneren», § 12 overføringer og individuell plan (IP). Hvert av disse tiltakene, som skal kommenteres nærmere, inneholder positive elementer. Det foreligger imidlertid lite forskning i Norge med kontroll eller sammenligningsgruppe som påviser effekt eller viser at de bygger en bro for tilbakeføring til samfunnet for mer enn et mindretall av de innsatte<sup>22</sup>.

### 3.3.1. Programvirksomhet

Programvirksomheten<sup>23</sup> i fengsel startet på 1990-tallet og bygger på «Cognitive Skills Training Program» fra Canada. Det er et kognitivt program som tar utgangspunkt i hvordan vi tenker og hvordan dette påvirker handlingene våre (Ross & Fabiano 1985).

I 2007 bestemt Justisdepartementet at rusprogrammet (National Substance Abuse Program) skulle prøves ut tilpasset norske forhold. Det ble godkjent for bruk i kriminalomsorgen i 2010. Programmets utgangspunkt er at rusatferd er lært og derfor kan avlæres for videre å lære ny atferd som på lengre sikt er mer hensiktsmessig og gi en bedre livskvalitet. Programvirksomheten drives av fengselets egne ansatte (www.Krus.no<sup>24</sup>). Programmene er kortvarige, 6–7 uker med til sammen 26 gruppesamlinger og har sjelden oppfølging etter løslatelse (Eskeland og Haugli 2006).

Programmene kan gi et positivt alternativ i soningssituasjonen, men hvorvidt de gir noen varig effekt, er omstridt. Både (tidligere) innsatte og ansatte ga uttrykk for at gjennom ulike tiltak og programmer som settes i verk i fengselet, gir en mer meningsfull dag (jf. Alnæs 2006). En nylig løslatt forvaringsfange: «Program virker

---

<sup>22</sup> Internasjonale metaundersøkelser viser i sum en viss positiv effekt, men resultatene er meget marginale. (Mathiesen, 2007). Arild Bjørndal, Kunnskapsenteret, 2007: «Programvirksomhet i fengsel reduserer tilbakefallskriminalitet, men ikke rusmiddelbruk.» (www.helsebiblioteket.no/fengselhelse/oppsummert-forskning/effekt-av-rusbehandlingsprogrammer-under-soning).

<sup>A</sup>rbeidsgruppe 6 (2007) til Ny stortingsmelding om kriminalomsorgen. Kunnskapsbasert kriminalomsorg, etterlyste forskning som kunne dokumentere effekten i Norge, samt at programmer uten effekt ble nedlagt.

<sup>23</sup> Feks.: Rusprogram (NSAP), Sinnemestring, Stressmestring, Samtalegrupper for volds- og sedelighetsdomte, Brott-Brytet, Relasjon og samspill (ROS) og Bygging av mestringsstillit. Promilleprogrammer og Trafikk og rus foregår i friomsorgen.,

<sup>24</sup> <http://www.krus.no/nsap-national-substance-abuse-program.307208.no.html>

derimot godt for fangevokterne som får nye arbeidsoppgaver og utfordringer»<sup>25</sup>. Noen (tidligere) innsatte pekte på at programmene kan være en sammenblanding med kontroll. Betjentene registrer hvem som deltar og hva som kommer fram. Hvorvidt deltakelse i programmene kan ses som «frivillig», satte de spørsmål ved. Noen innsatte oppfattet at om de ikke deltok, så risikerte de ikke å få andre goder (progresjon, permisjon, framstilling, frigang eller prøveløslatelse). Programvirksomheten har også tidligere blitt oppfattet å «konkurrere» med skolen, da de innsatte opplevde at deltakelse i programmer ga større uttelling i goder i fengselet (Jf. Langelid og Manger 2005).

Programvirksomheten har ikke hatt samme «vind i seilene» de senere år. Relativt få deltar i rusmestringsprogrammene, bare et par prosent av innsatte<sup>26</sup>. Mye av programvirksomheten er av økonomiske grunner lagt ned, til tross for at man har sertifisert personale i fengselet og i friomsorgen til dette arbeidet (jf. Sverdrup 2013, s. 51).

### 3.3.2. Individuell plan

Individuell plan (IP) blir blant annet i St.meld.nr. 37 (2007–2008) beskrevet som et viktig hjelpemiddel for koordinering av tjenestene ved løslatelse. Tjenesteytere «importert» i fengslene fra helse- og sosialetatene og NAV er forpliktet i loven<sup>27</sup> til å utarbeide individuell plan, men det er ikke kriminalomsorgen. Individuell plan kan lett forveksles, i hvert fall for innsatte, med andre planer under soning, som f.eks. «framtidsplan», «aktivitetsplan» og «soningsplan».

I St.meld.nr. 37 (2007–2008) vises det til at 70 prosent av innsatte har behov for og rett til individuell plan. I Kriminalomsorgens helhetlige russtrategi (2008–2011, s.3) står det:

---

<sup>25</sup> [www.uio.no/studier/emner/jus/ikrs/RSOS2801/h10/undervisningsmateriale/Fengsel\\_straff\\_rsos2801.pdf](http://www.uio.no/studier/emner/jus/ikrs/RSOS2801/h10/undervisningsmateriale/Fengsel_straff_rsos2801.pdf)

<sup>26</sup> I Bergen fengsel, som var et foregangs fengsel for Cognitive Skills programmer, deltok ca. 3 prosent i NSAP: «Av 10 innsatte som påbegynte rusprogram i 2012 var det sju som fullførte. Årsaken til at tre deltakere ikke fullførte var overføring til annen anstalt.» Årsmelding for seksjon for fengselshelsetjenester. 2012 Klinikk for sikkerhetspsykiatri. Haukeland Universitetssykehus.

<sup>27</sup> «Dersom en pasient eller bruker har behov for tilbud både etter loven her og spesialisthelsetjenesteloven eller psykisk helsevernloven, skal kommunen sørge for at det blir utarbeidet en individuell plan, og at planarbeidet koordineres ...». Lov om helse- og omsorgstjenester i kommunene § 7–1.

*«Individuell plan (IP) er en rettighet med hjemmel i helse- og sosiallovgivningen og i arbeids- og velferdsforvaltningsloven. Individuell plan skal bidra til at tjenestemottakeren får et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud. Kommunenes helse- og sosialtjeneste, NAV og helseforetakene har plikt til å sørge for at individuell plan utarbeides for tjenestemottakere med behov for langvarige og koordinerte tjenester».*

Fra andre etater og hjelpeorganisasjoner uttrykkes det at individuell plan er et godt og viktig redskap når den innsatte løslates. Samtidig tilføyes det at det alt for sjelden foreligger en IP, ikke alltid er den oppdatert eller blir brukt selv om den er utarbeidet<sup>28</sup>.

Av Synovate sin kartlegging framgår det at knapt 8 prosent av innsatte med antatte rusmiddelproblemer hadde IP (529 av 6971) og 7 prosent av alle innsatte (Synovate 2011 tab. 10). Det var store forskjeller fra fengsel til fengsel. Noen fengsler (Kristiansand, Ravneberget, Sandefjord) skilte seg ut der det ble rapportert at over 80 prosent av innsatte med antatte rusmiddelproblemer hadde individuelle plan, mens i brorparten av landets 46 anstalter hadde bare noen ganske få innsatte med antatte rusmiddelproblemer IP (Synovate 2011). Heller ikke innsatte med rusmiddelproblemer som var i LAR (legemiddel assistert rehabilitering) (693) hadde nødvendigvis IP<sup>29</sup>. Selv i rusmestringsenhetene hadde bare hver femte individuell plan. Bruk av IP i løslatelsesarbeidet framsto bare som en realitet for et lite mindretall.

### **3.3.3. Overføring til behandling, § 12.**

Straffegjennomføringsloven § 12 gir domfelte med behov for behandling mulighet til å sone siste del eller hele fengselsstraffen i rehabiliteringsinstitusjon, dvs. i behandlings- eller omsorgsinstitusjon. Et mindretall av de innsatte får denne muligheten. I 2013 ble 236 overført fra fengsel og 158 startet direkte med

---

<sup>28</sup> Statens Helsetilsyn 2008 (her fra NOU 2010: 3): «I nær halvparten av kommunene fant tilsynsmyndighetene forbedringsområder og i mange tilfeller også klare brudd på regelverkskravene om individuell plan: ikke alle som hadde rett til det hadde fått tilbudet, og eksisterende planer var mangelfulle, ikke oppdatert eller ikke fulgt opp.»

<sup>29</sup> I gjennomsnitt har halvparten av LAR pasientene individuell plan (Waal m.fl. 2011).

§ 12-soning i institusjon. Det utgjør ca. 5 prosent av løslatelser fra fengselsdom (394 av 6 963)<sup>30</sup>.

I St.meld.nr. nr. 37 (2007–08) og Rundskriv 6–8, 2006 foreslås det å øke muligheten for overføring til soning i behandlingstilstand utenfor fengsel etter § 12. Kriminalomsorgens årsstatistikk viser imidlertid det motsatte har vært tilfelle i flere år. Antall fengselsdøgn med § 12 soning ble redusert med en tredjedel, fra 45 687 fengselsdøgn i 2011 til 30 837 fengselsdøgn i 2013. Antall personer som fikk §12 soning gikk ned fra 526 i 2011, til 452 i 2012 og 394 personer i 2013. (Kriminalomsorgens årsstatistikk 2013). De overførte hadde i gjennomsnitt under 80 dager i behandlingstilstand i 2013 (rusmiddeltilstander, psykisk helsevern eller barnevern) (Kriminalomsorgens årsstatistikk 2013).

Overføring er en lang prosess med vurderinger, søknader og avgjørelser i flere instanser. Noen innsatte vil være løslatt før prosessen er over og andre har for kort tid igjen til at fengselet starter prosessen.

En førstebetjent uttrykte i intervju:

*«For fengselet er det viktig å se på muligheten til en overføring til § 12. Det er ikke vår skyld at tallet ikke er høyere. Det kan ta nesten et år fra vi søker om § 12 til vi får svar.*

*Utredningsenheten (helsetjenesten) ser på behovet og tilbudene. Fengselet vurderer om overføring er forsvarlig ut fra sikkerhet. Det er ikke det at vi tar på personen med silkehansker, men vår vurdering kan være annerledes. Om søknad sendes, er overføring avhengig av at det fins plasser. Institusjonene framlegger hva de kan tilby. Det kommer så en henvendelse fra kommunen. Økonomi kan også påvirke. Er det rus kan f.eks. X-senteret være aktuelt. De har imidlertid ikke avtale og vil derfor koste penger for kommunen, kr. 33.000,- pr. mnd. Det er en bra institusjon, men det tar minst 6 mnd. for å få plass der.»*

Den relativt lange saksbehandlingstiden tilsier at overføringer i liten grad blir aktuelt for dem som soner dommer under et halvt år. Rusmiddelmissbrukere med kortere dommer kunne imidlertid ha et vel så stort behov og utbytte av soningsoverføring.

---

<sup>30</sup> SSB Fengslinger 2012: <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/fengsling>

### 3.3.4. Rusmestringsenhetene

Formålet med rusmestringsenhetene er å gi tilbud om rehabilitering til innsatte som har et rusmiddelproblem de ønsker hjelp og behandling for. I tillegg til 13 rusmestringsenheter<sup>31</sup> er det også noen egne avdelinger med lignende innhold, Stifinneren (Oslo), Modulen (Trondheim) og TOG (Oslo), (som omtales nedfor).

I følge Helsedirektoratet (2013)<sup>32</sup> vil rusmestringsenhetene:

- bedre behandling og rehabilitering av rusmiddelavhengige domfelte
- bedre forberedelse til soning ihht § 12
- bedre grunnlag for å videreføre en §12 soning til bistand poliklinisk eller i institusjon etter løslatelse
- bidra til bedre kontroll med rusmiddelmisbruket i fremtiden

Giertsen og Rua (2014) omtaler enhetene som et møtested mellom straff og velferd. De drøfter hvordan motsetningene mellom straff, kontroll og hjelp, rehabilitering kommer til syne og finner måter å eksistere samtidig. «Fengslets rolle som sted for behandling, velferdstiltak og rehabilitering tones ned, og overlates mer til de instansene som har ansvar for behandling og sosialomsorg for befolkningen ellers.» (op.cit.s.178). Rusmestringsenhetene beskrives av mine informanter fra kriminalomsorgen som faglige gode tilbud innen fengselsvesenet. Tidligere innsatte peker på at det er positivt at også fagfolk utenfor fengselet trekkes inn, ofte psykologer, slik at de ikke bare må forholde seg til betjenter. Personer utenfra unngår enklere enn kontaktbetjentene dobbeltrolle som kontrollør og hjelper.

Her er det imidlertid ikke grunnlag for vurdere innholdet i rusmestringsenhetene, men det stilles spørsmål ved hvor mange innsatte med rusmiddelproblemer som gis denne muligheten, samt tilbud knyttet til løslatelse?

For å komme på rusmestringsenhetene må de innsatte søke og vise at de er motiverte til å gjøre noe med misbruket sitt. I noen fengsler har det vært god søkning til rusmestringsenhetene, mens det i andre har vært vanskelig å motivere nok innsatte til å delta og plasser står ubrukt.

---

<sup>31</sup> Stavanger, Arendal avd Evje, Bergen, Hustad, Bastøy, Skien, Ravneberget, Indre Østfold, Halden, Ullersmo, Bodø, Leira og Tromsø.

<sup>32</sup> <http://www.helsebiblioteket.no/fengselhelse/rusmestringsenheter-i-fengsel>

Ansatt kriminalomsorgen:

*«Rusmestringsenhetene er helst for personer med lange dommer for å få det til. Gjentatte korte dommer er ikke helt målgruppen. Ikke alle vil søke til enhetene. De tøffeste i fengselet søker seg ikke til rusmestringsenhetene.»*

Ca. 80 prosent av innsatte som søkte til enhetene, fikk plass ut fra egnethet og motivasjon. En motivator er at de innsatte blir informert om at rusmestringsenhetene gir noe større mulighet til overføring til en institusjon utenfor fengselet (§ 12) den siste delen av soningen, samt mulighet for poliklinisk behandling utenfor murene.

De 13 rusmestringsenhetene hadde til sammen 148 plasser<sup>33</sup>. Sett i forhold til alle fengselsplasser (3 800), er dette et beskjedent antall, – under fire prosent. Rundt 300 innsatte var i rusmestringsenhetene i løpet av 2012. Det var gjennomtrekk av omtrent to-tredjedeler av de innsatte i løpet av året: En tredjedel ble værende i avdelingen. En tredjedel ble overført til annen enhet i fengselet eller til avdeling med annet sikkerhetsnivå etter brudd på reglementet, og en tredjedel ble løslatt i løpet av året (ca. 100). Av de løslatte ble bare ti prosent overført til § 12 soning, mens tre firedeler fikk poliklinisk behandling etter full tid. De ca. 100 som ble løslatt fra rusmestringsenhetene, utgjorde bare én prosent av alle løslatte årlig.

En sammenligning av de innsatte som er i rusmestringsenheter med andre innsatte, er problematisk. På den ene siden utgjør innsatte i rusmestringsenhetene en belastet gruppe rusmiddelmissbrukere. På den annen side kan de være mer motivert for endring enn andre; motivasjon er en forutsetning for å få delta. Hva som er et suksessmål er også et valg. De kan ha fått noen impulser og motivasjon for senere endring, og hva som er høyt tilbakefall er avhengig av sammenligningsgruppe.

### **3.3.5. Stifinneren**

Stifinneren har en avdeling i Oslo fengsel og en på Bredtveit med til sammen 28 plasser. Modellen består av noen måneder i fengsel i egen avdeling, for så en overføring til § 12 soning i regi av Tyrilistiftelsen. Evalueringen (Bergsgard og

---

<sup>33</sup> Seniorrådgiver Anne Dahl: Samarbeidet på sentralt nivå om rusmestringsenhetene. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. Konferanse Stavanger januar 2013. Her fra: [http://slideplayer.no/slide/2\\_096\\_230/Samt\\_intervjusamtaler\\_med\\_informanter\\_fra\\_Kriminalomsorgsdirektoratet](http://slideplayer.no/slide/2_096_230/Samt_intervjusamtaler_med_informanter_fra_Kriminalomsorgsdirektoratet).

Danielsen 2012) viser at dette er et gjennomprøvd tiltak med relativt gode resultater. Stifinneren er et tiltak for relativt få. I løpet av 20 år har 550 vært gjennom systemet. Det gir bare mellom 20 og 30 i året.

Det er tunge rusmiddelmissbrukere på Stifinneren. 91 prosent svarte at de hadde tungt misbruk i måneden før de ble satt inn, var gjengangere i fengsel og oftest med lengre dommer. De fleste er over 30 år og ga uttrykk for at de måtte bli ferdig med ungdomstiden før de ble motiverte for å slutte med rus og ønsket behandling. Evalueringen viser at ettervernsopplegget fungerer rehabiliterende med lavere tilbakefall for dem som fullførte opplegget enn for dem som ikke fullførte<sup>34</sup>. Dette vil ikke si at Stifinneren kan hjelpe alle som kommer dit og at effekten alltid holder seg. Etter 5 år har nærmere halvparten falt tilbake med ny straffegjennomføring, – noe større andel blant dem som hoppet av ettervernsopplegget enn dem som gjennomførte. Det var ingen kontroll- eller sammenligningsgruppe, men tilbakefallet var lavere enn for gjengangere med narkotikarelatert kriminalitet.

### **3.3.6. Modulen**

Modulen startet i 2003 som en egen avdeling/bygning i Trondheim fengsel på Tunga. Avdelingen samarbeider med «Stavne Arbeid og Kompetanse» om rusrehabilitering for innsatte. Innsatte fra Trondheim fengsel og fra andre fengsler i Norge kan søke om plass/overføring. 59 innsatte deltok i 2011, med gjennomsnittsalder på 32 år. Tiltaket gir opplæring og arbeidstrening under soning og hjelper med integrering/arbeid etter endt soning.

### **3.3.7. TOG**

Tiltak overfor gjengangere (TOG) ble etablert i 2000 som et samarbeid mellom Oslo fengsel og Oslo friomsorgskontor. TOG-deltakere må være folkeregistrert i Oslo og ikke ha vedtak om utvisning fra landet etter endt soning. TOG starter arbeidet i fengselet og følger så tett opp under prøveløslatelsen. Deltakeren bør ha minst tre måneder igjen til to tredeler av straffen er sonet. TOG tilbyr prøveløslatelse på to tredjedels tid også til innsatte som ellers neppe ville fått det. TOG vil sikre kontinuitet med tett oppfølgingen fra fengsel til prøveløslatelse og ut soningstiden.

---

<sup>34</sup> Resultatet samsvarer med andre undersøkelser av ettervernsopplegg (jf. Andreasen 2002, Falck 2006 og Mathiesen 2007).



TOG har imidlertid bare 4–5 innsatte i året (Nesvik 2005). Evalueringen løfter fram ettervern som et problem (jf. Dyb og Johannessen, 2011 s.35). TOG-konsulentene kan tilby et frivillig ettervern og konsulentene prøver å ha kontakt med deltakeren etter behov. Dette er en vanskelig fase; deltakeren føler seg ofte isolert og har liten kjennskap til de mulighetene som finnes. TOG kan gi gjengangere en bedre mulighet for tilbakeføring, men i likhet med de andre rusmestringsenhetene er det en forsvinnende liten del av de som skal løslates som får tilbudet.

### 3.4 Oppsummert; bro Pilar I sitt bidrag til broen

Relativt få ble ledet over broen med generelle tiltak fra kriminalomsorgen. Et mindretall blir prøveløslatt. Bare syv prosent av løslatte har møteplikt i Friomsorgen. Kontaktbetjentene og sosialkonsulentene kan legge til rette for en del løslatelse. Tilbakeføringskoordinatorer og servicetorg viser betydningen av å koordinere tiltak etter løslatelse. Imidlertid framstår samarbeidet med løslatelseskommunene fremdeles som en vesentlig flaskehals.

Tiltak for innsatte med rusmiddelproblemer er bare et tilbud til et lite mindretall. De ulike tiltakene kan hver for seg være bra nok, men når bare en liten del av fangebefolkningen. Fengselsavdelingene for rusmiddelmisbrukere har tilbud til 3–4 prosent av løslatte med rusmiddelproblemer<sup>35</sup>. Mulighet til å sone del eller hele fengselsstraffen i rehabiliteringsinstitusjon gis bare til ca. 5 prosent og antallet har vært nedadgående. Bare 7 prosent av alle innsatte hadde IP (individuelle plan).

I forhold til det store antallet innsatte med rusmiddelproblemer som kommer inn i fengslene hvert år, er det et begrenset antall som får mulighet, søker eller blir godtatt og gitt mulighet til hjelp med mestring i løpet av soningen. De aller fleste vil ha med seg sine rusmiddelproblemer når de løslates. Sverdrup reiser spørsmålet:

*«Hva er vitsen å jobbe med rusmestring inne hvis innsatte skal tilbakeføres til gata? Dette framholdes av flere som en grunnleggende systemkritikk.»* (Sverdrup 2013, s. 46).

---

<sup>35</sup> Fra rusmestringsenhetene, Stifinneren, Modulen og TOG til sammen løslates det ca. 200 årlig (og omtrent dobbelt så mange var i enhetene i løpet av året). Dette blir få prosent av de 6 000 med rusmiddelproblemer som årlig løslates.

## 4 Bropilar II

Den andre bropilaren (bropilar II) er tiltak i tiden etter løslatelse. Bropilaren er bygget av velferdstjenester innen helse, sosial, bolig og arbeid rettet til hele befolkningen. Tilbakeføringsgarantien skulle styrke bropilaren ved å understreke at velferdsetatene har forpliktelser overfor løslatte. En viktig støtte for denne bropilaren er de frivillig organisasjonene. (De behandles i kapittel 5 knyttet til brospennet mellom pilarene).

Mange løslatte har vært i kontakt med ulike deler av hjelpe-, behandlings- og tiltaksapparatet tidligere. De kan måtte framstille sin historie til nye personer i ulike etater med forskjellige adresser og åpningstider. Behovene kan være bolig, arbeid, skole, helsetjenester/behandling, gjeldsordninger, venner og andre nære relasjoner. Dette er behov de fleste av oss har. Ulikheten er at for de fleste som løslates står ikke bolig, arbeid eller et trygt sosialt miljø og venter på dem. Mange vet heller ikke hvordan de skal gå fram for å få oppfylt disse behovene. Den løslatte må ha kunnskaper, som de færreste av oss andre har, om hvor det er riktig å henvende seg for å få sin rett til tjenestene han/hun har behov for og krav på.

Etatene på denne siden av broen har andre formål enn kriminalomsorgen. De ulike offentlige etatene har forskjellige mål, budsjetterer og setter av ressurser og prioriteringer innen sitt ansvarsområde. Etatene skal yte velferdstjenester ved behov til hele befolkningen. Marginaliserte og utslåtte er en del av de ulike sektorenes ansvar, og innenfor disse gruppene er tilbud til løslatte bare en liten del. Ingen etat i denne bropilaren er pålagt å prioritere løslatte foran andre grupper eller oppgaver. Løslatte rusmiddelmissbrukere er ikke alltid det enkleste eller mest fristende å jobbe med når andre «verdige» trengende (f.eks. enslige forsørgere, barnefamilier, eldre) står i arbeids-, bolig- eller helsekøen.

For kriminalomsorgen er tilretteleggelse av tiden etter løslatelse et lovfestet mål (Straffegjennomføringsloven §§ 3 og 4). Samtidig setter straffegjennomføringsloven begrensning for etatens ansvarsområde; – når straffen er sonet har kriminalomsorgen hverken ansvar eller forpliktelser overfor vedkommende. Kriminal-

omsorgens hadde bare direkte ansvar for syv prosent av løslatte, dvs. som friomsorgen hadde kontakt med.

For de andre sektorene (helse, sosial, arbeid, bolig) kan nok også løslatte fra fengsel være med i målhierarkiet, men lenger nede. Det kan stilles spørsmål ved hvor tjenlig ansvars plasseringen av koordineringen var, sett i lys av at når straffen er sonet, opphører kriminalomsorgens ansvar. Det er der «glippsonen» er og grunnlaget for tilbakeføringsarbeidet skulle legges.

Intensjonen i tilbakeføringsgarantien var kontinuitet mellom tiltak i fengsel og det som skjer etter løslatelse (KSF 2011 b). Tilbakeføringsgarantien skulle være en antidiskriminerings-garanti. De løslatte skulle stille på lik linje med andre borgere. Det ble framholdt at tilbakeføringsgarantien bygger på at den innsatte «tilhører kommunen før, under og etter soningen» (Giertsen 2012 og 2014).

Dette var imidlertid ikke nok. Broen måtte også forsterkes med samarbeidsavtaler mellom kriminalomsorgen og hver av de relevante sektorene for velferdstjenester. Dette var spesielt påkrevd for den store andelen med rusmiddelproblemer. Rusmiddelmisbrukeres problemer ved løslatelse er oftest multiproblemer med ulik sammensetting og som neppe kan løses av en etat. Dobbeltdiagnoser med rusmiddelproblemer og psykiatri er vanlig (jf. [www.rop.no](http://www.rop.no)). Hvilken etat som er den viktigste, kommer an på hva som vektlegges. Bolig kan være en forutsetning for å få arbeid og arbeid kan tilsvarende være en forutsetning for bolig, men med rusmiddelproblemer stiller en uansett svakt. Mer enn to tredjedeler av de løslatte har hverken bolig eller arbeid, (Dyb m.fl. 2006, s.189, Skarøhamar og Telle 2009).

For å motvirke tilbakefall ved løslatelse fra fengsel var det faglig og politisk enighet om betydningen av styrket samhandling, koordinering og kontinuitet i behandlingen (jf. Prop.1 S (2011–2012, Helse- og omsorgsdepartementet s.200). Etatene er pålagt tversektorielt samarbeid. «Kommunen i arbeids- og velferdsforvaltningen skal samarbeide med andre sektorer og forvaltningsnivåer når dette kan bidra til å løse oppgavene som den er pålagt etter denne loven.» (Sosialtjenesteloven av 2010 § 13 jf. Arbeids- og velferdsdirektoratet 2012, Rundskriv). I Helsedirektoratets veileder heter det: «Samhandlingsreformen gir grunnlag for et tverrfaglig samarbeid som kan ivareta den innsattes behov for sammensatte tjenester ved planlegging av løslatelsen.» (Helsedirektoratet 2013, s.27).

Straffegjennomføringsloven § 4 pålegger kriminalomsorgen forvaltningssamarbeid i tiden soningen varer:

*«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.»*

Ved løslatelse skal i tillegg kriminalomsorgen (§41):

*«Det skal i nødvendig utstrekning tas kontakt med offentlige myndigheter, organisasjoner eller privatpersoner som kan yte bistand for å oppnå ordnede boligforhold, arbeid, opplæring eller andre tiltak som kan bidra til en lovlydig livsførsel etter løslatelse.»*

Det ble en pådriver for at Justisdepartementet (JD) fra 2005 tok initiativ til samarbeidsavtaler; om rusmiddelavhengige med Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), om bolig med Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) og om arbeid med Arbeidsdepartementet (AD).

Det ble utarbeidet samarbeidsavtaler sentralt, regionalt og lokalt. Kriminalomsorgen skulle ha det koordinerende ansvaret for at samarbeidsavtalene ble forankret med utforming på regionalt og lokalt nivå. Hverken samarbeidsavtalene eller tilbakeføringsgarantien ga nye regler eller egne rettigheter til løslatte, men understreket at gjeldende gjensidige forpliktelser mellom etatene måtte bli fulgt. Avtalene skulle bidra til å styrke og tydeliggjøre rolledelingen som allerede lå i lovverket og rundskrivene. Dette skulle bygge en bro mellom forberedelsene i fengsel og de tjenestene de løslatte hadde behov for og krav på i det videre livet utenfor murene. Den registrerte effekten av samarbeidsavtalene forteller om hvorvidt denne broen ble solid.

## **4.1 Samarbeidsavtale: JD – HOD om rusmiddelavhengige**

For å styrke rehabiliteringstiltakene for innsatte og domfelte rusmiddelavhengige ble det i 2006 inngått samarbeidsavtale mellom Justisdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet (Rundskriv G-8 2006). Justisdepartementet ble gitt

hovedansvaret sentralt for å ta initiativet til samarbeid og lede kontaktforum. HOD fikk ansvar for å følge opp. Regionalt skulle kriminalomsorgens seks regioner samarbeide med de regionale helseforetakene og fylkesmannsembetene og ble anbefalt å utarbeide samarbeidsavtaler. Lokalt skulle fengslene og friomsorgen ha ansvaret for initiativ til samarbeid med helseforetakene, den kommunale helsetjenesten, sosialtjenesten og andre aktuelle tjenester i kommunen (etablere rutiner, møteplasser på ledernivå, samordning, koordinering, lokale samarbeidsavtaler og evaluering).

I årene etter samarbeidsavtalen i 2006 ble det utarbeidet regionale avtaler i de fleste kriminalomsorgsregioner og helseregioner i landet<sup>36</sup>. I informantintervjuer var det ulike meninger om innflytelsen i ulike fengsler:

Fengselsdirektør:

*«Det er en positiv utvikling at vi har ukentlige møter med Avdeling for rusmedisin. Det har vart i 1 ½ år. Det blir vist til at innsatte og løslatte har pasientrettigheter. Tidligere var det et visst samarbeid med Bergensklinikkene. Dette ble endret da det ble overtatt av Helse Bergen»*

Underdirektør:

*«Det er forbausende liten endring eller forbedring. Det meste samarbeidet er som for fem år siden.»*

Fengslenes samarbeid med helsetjenesten er primært innrettet mot det som foregår med import av tjenester. Dette samarbeidet er relativt godt etablert. Synovate (2011, tab.2) sin karlegging av fengselshelsetjeneste i Norge i 2010, viste at over åtti prosent av fengselshelsetjenestens hadde etablert rutiner for samarbeid under soning med psykiatri-spesialisthelsetjenesten og to tredjedeler med rusomsorgspesialisthelsetjenesten. I utgangspunktet er det helseforetaket i regionen der den innsatte er folkeregistrert, som har ansvaret for å yte spesialisthelsetjenester. Dette kan medføre problemer og hindre et fullverdig spesialisthelsetjenestetilbud om den innsatte soner på en annen kant av landet enn der vedkommende er folkeregistrert (jf. Sverdrup 2013 s. 12).

---

<sup>36</sup> I intervjuer ble det også henvist til andre samarbeidsavtaler om rusbehandling mellom helseregionen og kommunen hvor fengselet var lokalisert. Dette er avtaler som kriminalomsorgen ikke har noen del i, men kunne nytte godt av.

Ved løslatelse er samarbeidet mellom fengselshelsetjenesten og fastlege i bostedskommunen viktig for kontinuitet. Helsedirektoratet skriver i veileder:

*«Ved løslatelse vil ansvaret overtas av fastlegen. Ved behov for tilrettelegging av allmennlegetilbudet ved løslatelse, er det ønskelig at fengselshelsetjenesten kontakter fastlegen på forhånd. Med mindre den innsatte motsetter seg det, skal epikrise og opplysninger som er nødvendig for å kunne gi forsvarlig legehjelp og oppfølging, gis fastlegen ved løslatelse, jf. helsepersonelloven § 45. Opplysninger bør gis den tid i forveien som er nødvendig for at fastlegen kan tilrettelegge for videre oppfølging. Det vises i den sammenhengen også til § 7-1 i helse- og omsorgstjenesteloven som pålegger kommunen å utarbeide en individuell plan for pasienter med behov for langvarige og koordinerte tilbud» (Helsedirektoratet, 2012 s.17/18)*

Om ikke informasjonen er gitt fastlege og kommunen, kan ikke fastlegen forventes å ha søkt behandlingsplass for rusmiddelmissbrukere ved løslatelse eller gi annen forsvarlig oppfølging. I samarbeidsavtalen (Rundskriv G-8/2006) ble det slått fast at fengselslegen skulle informere fastlege om løslatelsen for at nødvendig medisinsk oppfølging skal kunne gis rusmiddelmissbrukeren. Synovate sin kartlegging (2011) viser imidlertid at det sjelden er rutiner for å gi denne informasjonen til fastlege. Ved løslatelse hadde bare en fjerdedel av fengselshelsetjenestene rutiner for samarbeid med fastlege og bare fire prosent faste møter med fastlege i innsattes hjemkommune.

Under soning kan innsatte gi uttrykk for at de ønsker å komme bort fra rusmiljøet og ønske seg i behandling. Få blir overført til behandling (§ 12) selv om behandlingsbehov er erkjent både av rusmiddelmissbruker selv og av helsetjenesten i fengselet. Motivasjonen forsvinner lett, spesielt om heller ikke bolig eller arbeid er på plass ved løslatelse (jf. Dyb m.fl. 2006, s.65). De som har rusmiddelproblemer havner lett utpå igjen rett etter løslatelsen.

Fengselsansatt:

*«Motivasjonen for å komme i behandling kan være helt på topp når de er inne, men den faller veldig fort bort når de kommer ut.»*

Løslatte:

*«Jeg tenkte bare på den festen jeg skulle ha når jeg slapp ut. Og så var jeg i gang».*

Ventetiden for behandlingsplass er like lang for løslatte som for andre. Samarbeidsavtalen gir ikke løslatte forrang i køen. Ventelisterapporteringen fra tverrfaglig spesialisert behandling av rusmiddelmisbrukere (TSB) viste en gjennomsnittlig ventetid på 77 dager ved dagbehandling/ innleggelse og 44 dager ved poliklinikk for alle som har rett til rusbehandling i 2014<sup>37</sup>. Det er spredning i ventetid, noen har langt kortere og noen har langt lengre ventetid: «I Helse Sør-Øst er det mangel på behandlingsplasser og ventetiden kan være opptil 50 til 60 uker lang» (Naustvik, 2012).

Løslatte med rusmiddelproblemer kan havne «utpå», mens de står i behandlingsskø. De kan finne større trygghet i kjent rusmiljø, enn å prøve å ta seg fram i et for mange uoversiktlig, tjenestetilbud (jf. Svennevig s.28). Motivasjonen, som kan være tilstede for å skape seg en ny identitet som rusfri, lovlydig borger, forsvinner lett i møte med motstand og ventetid. Andre faller tilbake til et fortsatt liv med rus uten å søke behandling. For de mest utslåtte kan de eneste tilbudene som aksepterer dem, være de kommunale lavterskeltilbudene. Lavterskeltilbud er tilbud til de mest utsatte rusmisbrukerne med hjelp og omsorg, samt ny mulighet til å bli fanget opp av hjelpeapparatet (Skatvedt og Edland 2012).

## 4.2 Samarbeidsavtale JD – KRD om bolig

Ved løslatelse er to av tre uten bolig. Over en tredjedel var bostedsløse ved innsettelse. Omtrent like stor andel mister boligen i løpet av soningen (manglende husleie eller annet) (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014 s.18, Skarðhamar og Telle 2009, Dyb m.fl. 2006, s.189. Friestad & Skog Hansen 2004 s. 42.). For rusmiddelmisbrukere er tallet enda høyere. Mange rusmiddelmisbrukere har vanskelig med å beholde en bolig, og de fleste har ikke fast bopel ved innsettelse (Dyb m.fl. 2006). Innsatte rusmiddelmisbrukere er blant de aller mest materielt fattige i samfunnet.

«Ingen skal løslates til midlertidig husvære etter fengselsopphold» var et mål i St.meld. 23 (2003–2004). Avtale mellom Regjeringen og Kommunenes sentralforbund (KS) i 2005 om å bekjempe bostedsløshet, lå til grunn for kriminal-

---

<sup>37</sup> Norsk pasientregister. Ventetider og pasientrettigheter 2. tertial 2014. Tabell 1.1. s.11

omsorgens samarbeidsavtale med Kommunal- og regionaldepartementet, samt boligsosiale avtaler i flertallet av landets kommuner.<sup>38</sup>

Med et stramt boligmarked har målsetting vist seg vanskelig å nå. Offentlige dokumenter viser til at samme andelen, to tredjedeler, løslates uten bolig nå som før samarbeidsavtalen i 2005, (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014. Bolig for velferd. s.18)

De færreste kommuner skaffer bolig i god tid før løslatelse. I de fleste større byer i landet er det års ventetid på kommunal bolig. Småbarnsfamilier prioriteres naturlig nok blant bostedsløse og ikke løslatte med rusmiddelproblemer. Med løslatelse samme uke kan det være problematisk å skaffe mer enn midlertidig bolig (hospits e.l.).

Sosialkonsulent (i fengsel):

*«Vi har prøvd oss gang på gang, og har samarbeidsavtale for trygg bolig. Det er ikke gjennomførbart. Vi får ikke Husbanklån til dem som er på trygd eller lav inntekt.»*

De færreste løslatte har kapital til å investere i bolig. Langt flere har gjeld fra tidligere. «En boliganskaffelse betyr at de ikke har noe mer å leve av når husleia er betalt. Mange innsatte har også gjeld som de vil betale på i årevis.» (Dyb m.fl. 2006 s.191).

De fleste soner tiden ut og blir løslatt uavhengig av om de har bolig. Saksbehandler i NAV vet ikke alltid at vedkommende er løslatt (jf. Dyb og Johannessen 2013, s.54). De løslatte går da inn i rekken av bostedsløse med midlertidig opphold hos venner, kjente og slektninger, midlertidig botilbud (fra hybelhus til campingplasser), eller de bor på gaten. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning skrev (2011 a)<sup>39</sup>:

*«Et flertall av de som løslates fra fengsel mangler bolig. Kriminalomsorgen har erfart at det er et stort behov for mer bistand og flere tilgjengelige boliger for*

---

<sup>38</sup> Mange står på nettet, f.eks.: Samarbeidsavtale mellom Kriminalomsorgen og kommuner i Østfold Samarbeidsavtale mellom Kriminalomsorgen sørvest og kommuner i Rogaland

<sup>39</sup> Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, 13.04.2011, brev til Helsedirektoratet: Bidrag til stortingsmelding om rusmiddelpolitikken.



*utsatte grupper, inkludert de som løslates fra fengsel. Uten bolig er veien ofte kort tilbake til kriminalitet og rusmisbruk.».*

Blant bostedsløse møter de personer med lignende problemer. 54 prosent av alle bostedsløse er avhengig av rusmidler og en av ti er i legemiddelasistert rehabilitering (LAR) (Dyb og Johannessen 2013). For bostedsløse løslatte kan veien tilbake til fengselet være kort.

Intensjonen om å skaffe bolig til alle før løslatelse, er god, men målet har i tillegg fått en ikke intendert konsekvens for alle med dommer over 73 dager i fengsel: Fengslene prøveløslater ikke ved to tredjedels tid om den innsatte ikke har en noenlunde permanent bolig å gå til. Manglende bolig fører til utsatt løslatelse før full tids soning, (jf. Vorkinslien 2010 s.57 og Schafft m.fl. 2013).

To innsatte<sup>40</sup>:

*«Jeg hadde jo 2/3 i oktober, men jeg fikk ikke gå fordi jeg ikke hadde noe sted å bo.»*

*«Jeg må skaffe meg et sted å bo, ellers så kommer jeg ikke ut på prøve om syv måneder.»*

Innsatte som ellers har oppfylt kravene til å bli prøveløslatt på to tredjedels tid, kan bli sittende tiden ut i påvente av at det framskaffes bolig. Lengden på soningen i fengsel kan bli utvidet, ikke p.g.a. av fare for gjentakelse eller brudd på regler i soningstiden, men begrunnet med at bostedskommunen ikke har skaffet tilfredsstillende bolig.

### **4.3 Samarbeidsavtale JD – AD om arbeid**

Samarbeidsavtale mellom Arbeids- og velferdsetaten (NAV) og kriminalomsorgen (2006) retter seg mot opplæring for framtidig arbeid for personer som soner. Samarbeidsavtalen erkjenner behovet for tett oppfølging med NAV i hjemkommune ved løslatelse for å kunne komme i arbeid og få bolig.

---

<sup>40</sup> fra Schafft m.fl. 2013

Sannsynligheten for tilbakefall reduseres sterkt for personer som har arbeid å gå til (Skarðhamar og Telle 2009), noe de færreste som løslates har. Halvparten hadde ikke tilknytning til arbeidsmarkedet da de ble satt i fengsel og ytterligere en fjerdedel mistet arbeidet i løpet av soningen. 75 prosent var uten sysselsetting ved løslatelse (Skarðhamar og Telle 2009). Bare 15 prosent av innsatte rusmiddel-misbrukere var sysselsatt ved løslatelse.

For å styrke NAVs kompetanse i kommunene i arbeidet med løslatelse ble det ansatt 50 NAV-veiledere<sup>41</sup> (pr. 27.2. 2012) som jobber i 33 kommuner opp mot kriminalomsorgen og dekker 43 fengsler eller overgangsboliger. Over 90 prosent av landets kommuner er ikke dekket. Det er store forskjeller i satsingen, f.eks. hadde Fræna kommune (med 10.000 innbyggere) fire NAV-veiledere som arbeidet opp mot Hustad fengsel, mens Oslo hadde to, senere én for Oslo fengsel. Det er også store forskjeller hvor ofte NAV-veilederne er i fengslene. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) skrev i 2011a<sup>42</sup>:

*«Imidlertid er det bare i enkelte fengsler tilbud om kontakt med NAV-veiledere og spesialisthelsetjenesten, til tross for at et høyt antall av innsatte trenger bistand med bolig, arbeid og psykiske lidelser.»*

I de fleste kommuner har NAV hverken prioritert eller hatt kompetanse til å møte behovene til løslatte. Samarbeidet med kriminalomsorgen og tilretteleggelse ved løslatelse, konkurrerer med NAVs andre arbeidsoppgaver.

#### **4.4 Hinder mot samarbeid ved løslatelse**

Manglende samarbeid mellom etatene med oppfølging etter løslatelse har vært kritisert lenge (jf. Straffeanstaltkommisjonen av 1841). Riksrevisjonen påpekte i 2004 før tilbakeføringsgarantien og samarbeidsavtalene: «Mangel på forpliktende avtaler mellom kriminalomsorgen og andre offentlige etater. Et godt samarbeid mellom etatene er en forutsetning for at de innsatte skal få tilgang til tjenester og rettigheter de har krav på. Det er også nødvendig for å sikre en god oppfølging av

---

<sup>41</sup> NAV-veiledere i kommunen er ikke det samme som NAV i fengsel. NAV i fengsel er i NAV-ansatte med arbeidsplass i fengsler (se senere prosjekt). NAV-veiledere arbeider i kommunene på NAVs kontor.

<sup>42</sup> Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, 13.04.2011, brev til Helsedirektoratet. Bidrag til stortingsmelding om rusmiddelpolitikken

innsatte etter løslatelsen.»<sup>43</sup> Seks år senere var Riksrevisjonen fremdeles ikke tilfreds med gjennomføringen av samarbeidet og uttalte i 2010<sup>44</sup>: «... det gjenstår arbeid med å etablere forpliktende samarbeidsstrukturer for å realisere avtalene.» Med forpliktende samarbeidsstrukturer henvises det ikke bare til bilaterale avtaler mellom kriminalomsorgen og andre relevante etater. Det er også store skiller mellom de ulike etatene som utgjør den andre bropilaren.

Det kan være urimelig å bebreide kriminalomsorgen for manglende oppfølging etter soning, når det er andre etater som må stå og har ansvar for rehabiliteringen etter soning. Noen hindringer i samarbeidet kan nevnes på:

- Hvilken kommune skal ha ansvaret etter løslatelse?
- Samordningsansvaret ikke lagt til etatene som skulle gjennomføre.
- Ulike etater med ulike mål, prioriteringer og ansvar.

#### **4.4.1. Tilbakeføring til kommunen.**

Det er noe for enkelt å si at «Den innsatte er kommunens ansvar før, under og etter fengselsoppholdet.» Dette ble framhevet som en grunntanke i tilbakeføringsgarantien. Det kan både være problematisk å bestemme hvilken kommune den innsatte skal tilbakeføres til og å få kommunen til å samarbeide om løslatelsen.

Ansvar for svikt i kontakten med kommunen kan neppe bare legges på arbeidet som gjøres i fengselet før løslatelse. Ansvar hviler også på kommuner som det er vanskelig å få kontakt med eller gjøre avtaler med i forbindelse med løslatelse.

Fengselsdirektør (2013):

*«Vi har samarbeidsavtalene som er viktige, men de hjelper ikke om ikke vi får kontakt med kommunen den innsatte skal løslates til. Derfor trenger vi NAV i fengsel for å kunne lage forpliktende opplegg for den enkelte i hjemkommunen.»*

Kriminalomsorgen (KSF 2011a) beskriver det tilsvarende:

*«En særlig utfordring i løslatelsesarbeidet er samarbeidet med den kommunen innsatte skal bosette seg i etter løslatelse. I dag er NAV i oppholdskommunen før innsettelse ansvarlig for å yte sosiale tjenester til innsatte under fengsels-*

---

<sup>43</sup> Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i kriminalomsorgen – Dokument nr. 3:14 (2004–2005)

<sup>44</sup> Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget. Dokument 3:1 (2009–2010).

*oppholdet, ved løslatelse og reetablering. Innsatte gjennomfører ofte straffen i et fengsel som er geografisk langt unna bostedskommunen. Da har det i praksis vist seg vanskelig å få til en tilfredsstillende planlegging av løslatelsen. Det er likevel ikke bare lange avstander som skaper hindringer i løslatelsesarbeidet. Kriminalomsorgen har over tid opplevd store utfordringer i samarbeidet med kommunene.»*

Problemer med å få kommunen til å komme inn i planarbeidet før løslatelse, er ikke nytt. Fengslene omtalte tilsvarende utfordring i løslatelsesarbeidet for over 25 år siden (Falck 1989); problemer med kontakt og samarbeid med kommunene, manglende prioritering av arbeidet, arbeidspress i sosialsektoren, vansker med å skaffe arbeid og bolig, samt svak kommuneøkonomi.

Ved løslatelse får kommunene merarbeid og overtar store deler av de økonomiske forpliktelsene. Så lenge de sitter i fengsel er det staten som betaler oppholdet. Dette kan i seg selv være grunner til at kommunene ikke er alt for ivrige for å tilrettelegge for løslatelse før de må og forsterkes av uenigheter om hvilken kommune som skal bære det økonomiske ansvaret for ytelser ved løslatelse.

Fengselsdirektør:

*«Lovverket er komplisert når det gjelder hvem som har ansvaret for å tilrettelegge for ulike tjenester, og samarbeidet mellom fengselet og kommunene er dårlig.»*

Det er kommunen de blir arrestert i som får det økonomiske ansvaret etter soning. Rusmiddelmissbrukere kan være uten permanent adresse og melder neppe adresseendring til ny midlertidig bostedskommune. For en god del løslatte er ikke arrestkommunen, tidligere bostedskommune og kommunen den løslatte bosetter seg i sammenfallende. Ikke sjelden velger løslatte å bosette seg i en annen kommune enn den de var registrert i før innsettelsen.

*«Hvis den innsatte sitter i et fengsel på en annen kant av landet enn der han ble arrestert, og skal bosette seg et tredje sted, har det vist seg svært komplisert å få til en effektiv planlegging av løslatelsen. Det er ikke bare lang geografisk avstand og uklarheter om hvilken kommune som er ansvarlige, som skaper hindringer i løslatelsesarbeidet.» (Sverdrup 2013, s. 12).*

Dette gir opphav til tvister om refusjon mellom kommunene, mer enn påtrykk for å tilrettelegge for at løslatte skal få sine rettigheter etter tilbakeføringsgarantien.

#### **4.4.2. Ansvar for koordinering skilt fra gjennomføring.**

Hovedansvaret å koordinere samarbeidsavtalene og tilbakeføringsgarantien ble værende i kriminalomsorgen. Dette kan virke logisk ut fra at innsatte er kriminalomsorgens ansvar, men ulogisk etter avsluttet soning. Da har kriminalomsorgen hverken ansvar for, rett til eller mulighet til å følge opp de det gjelder.

I soningstiden har kriminalomsorgen ansvaret (enten vedkommende er i fengsel, er overført til behandling etter § 12 eller §16 eller er prøveløslatt) for å koordinere tverretattlig samarbeid om løslatelse. Når de er over broen er det etatene som står for velferdstjenestene (helsetjenester, sosialtjenester, bolig og arbeid) som kan gi dem de rettigheter knyttet til deres lovverk. Detsom ikke er på plass ved soningslutt, har kriminalomsorgen ikke lenger ansvar for. I motsetning til samarbeidende sektorer som helse- og sosial, har kriminalomsorgen ansvar tidsavgrenset til soningstiden. Tverrfaglig samarbeid ved løslatelse får dermed et annet utgangspunkt for kriminalomsorgen enn for andre etater. Hvem som overtar ansvaret når kriminalomsorgens ansvar slutter, er ikke like klart.

*«Til tross for økt samarbeid om den innsatte inne i fengslet, står likevel ideen om at fangen er kriminalomsorgens ansvar fremdeles sterkt blant ulike aktører. Et grunnleggende utgangspunkt for tilbakeføringsgarantien er at kriminalomsorgen skal dele «eierskapet» til fangen med andre etater og sivilsamfunnet.» (Dyb og Johannessen, 2011.s.12)*

For at det skulle bli en bro fant kriminalomsorgen at den måtte ta ansvar for at noe skjedde. På KROMs kriminalpoliske konferanse (14.1.12) utalte ekspedisjonssjefen i kriminalomsorgen:

*«Vi har kommet fram til at det er kriminalomsorgen som må ha det koordinerende ansvaret ved løslatelse.»*

De øvrige etater som skal gjennomføre at løslatte får utløst sine rettigheter, peker tilbake på kriminalomsorgen som ansvarlig for at det skjer, f.eks.:

*«Kriminalomsorgen har ansvar for tilbakeføringsgarantien og skal legge til rette for at de innsatte får utløst sine rettigheter.» (Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel. Helsedirektoratet 2012).*

Manglende ansvar kan ha påvirket at de samarbeidende etatene hadde liten kunnskap om tilbakeføringsgarantien og samarbeidsavtalene. «Eksterne forvaltningssamarbeidspartnere har ofte ikke hatt mer enn overflatisk kjennskap til tilbakeføringsgarantien» skriver Sverdrup (2013, s. 58). Kjennskapen var sterkest på sentralt hold i forvaltningen, som hadde inngått avtalene, og da vesentlig i kriminalomsorgen. Dyb og Johannessen (NIBR-rapport 2010:8, s.95) fant at samarbeidet var godt forankret i kriminalomsorgen (sentralt og regionalt), men det var dårligere kjent og hadde svak forankring lokalt i kriminalomsorgen og i de andre involverte etatene. Sverdrup siterer en typisk uttalelse fra en tilbakeføringskoordinator:

*«De fleste har ikke hørt om tilbakeføringsgarantien, - dette gjelder også for ledergruppa i NAV. De lokale kontorene kjenner også lite til tilbakeføringsgarantien. De som jobber på NAV vet heller ikke at det finnes et samarbeidshefte om forholdet NAV/kriminalomsorgen.» (Sverdrup, 2013, s. 58).*

#### **4.4.3. Samarbeid mellom etater med ulike mål.**

Tilbakeføringsgarantien og samarbeidsavtalene innebar ordninger der parter med forskjellig lovverk for sin virksomhet, ulike interesser, mål og hovedoppgaver, inngikk en ikke særlig forpliktende avtale. De ulike etatene skulle stort sett gjøre det de allerede var pålagt i ulike lovverk.

*«Implementering av tilbakeføringsgarantien vanskeliggjøres av at sektorene som skulle samarbeide har ulike lovverk, ulike økonomiske rammer, ulike krav til prioriteringer og de styres og bemannes av profesjoner med ulik kultur, kunnskap og bakgrunn.» (Dyb og Johannessen, 2010 s.40).*

I samarbeidsavtalene om bolig, arbeid og overfor rusmiddelavhengige var det kriminalomsorgen som fikk hovedansvaret for å lede og koordinere. Dette kunne gi kriminalomsorgen modellmakt for utformingen av tilbakeføringen, men også gi øvrige etater en mulighet for ansvarsfraskrivelse. De øvrige etatenes hoveddomene og mandat er primært knyttet til hele befolkningen der løslatte utgjør en undergruppe i konkurranse med andre utsatte og trengende grupper.

Behov for samarbeid er erkjent, men har alltid vært vanskelig å få til. For eksempel pekte Fylkesmannen i Rogaland på noen sentrale forhold: Ansvarsplassering, lovverk, ulikheter i mål, kompetanse og kultur:

*«Samhandling på rusfeltet, ikke minst knytt opp mot kriminalomsorga, er ei særleg utfordring. På dette området er det utfordringar med ulike lovverk, uklart ansvar og uklar oppgåvefordeling mellom kriminalomsorg og helsetenestene. Det er særlege utfordringar omkring avrusing, LAR, medikamentbruk i fengsel, individuell plan, innsette med ROP lidingar og utanlandske innsette (språk, helse, behandling).»* Fylkesmannen i Rogaland, Årsrapport 2012

Etatene i offentlig sektor er atskilt fra toppen og ned til kommunene med ansvar innen sitt område. I forvaltningen er det klare vertikale skillelinjer mellom sektorene med linjer fra politisk ledelse og ned til underliggende etater og bakkebyråkrater i førstelinjen. Hver samarbeidsavtale skulle forankres og formidles ned gjennom etatene med avtaler på regionalt nivå og praktiseres på lokalt nivå.

De regionale avtalene var stort sett generelle og ikke mer forpliktende enn de sentrale. Samarbeidsavtalene bidro i liten grad til å utvisket store lokale forskjeller. Det er variasjoner i hvordan kommunene mottar løslatte og i hva som er blitt tilrettelagt fra ulike fengsler. Fengslene har ulike måter å arbeide på selv om de er underlagt samme lov- og regelverk (jf. Schafft m.fl. 2013). På lokalt nivå er det forskjeller mellom kommunene i samarbeidet mellom ulike etater og organiseringen i NAV. Det tverrsektorielle samarbeidet lokalt ble ofte ad hoc preget knyttet til enkeltsaker (jf. Slaaen 2011).

*«Det er på områder der plikten til å yte er mest skjønnsbasert at kriminalomsorgen har inngått samarbeidsavtaler med andre etater.»*. (Dyb og Johannesen 2010, s.35).

På tross av noen fastlagte felles oppgaver som ansvarsgruppemøter eller individuelle planer, er det i praksis mange eksempler på at sektorene arbeider parallelt, både uavhengige av og uvitende om hverandres tiltak (f.eks. Helsetilsynet 2009). Den enkelte etat har ansvar innen sitt område. For enkelte kan det da bli parallelle løp i ulike etater og andre kan havne mellom stoler.

Sosialkonsulent (fengsel):

*«Mange av kvinnene er imidlertid sterkt belastet. Mange er dårlig fungerende og trenger omsorgsplass. Noen fins det ikke egnede tilbud til. Når hun ikke har en diagnose, er det ingen som vil ta ansvar. Fins det ikke fornuftige, alternative rammer ute, blir de sittende full tid.»*

Innsattes sammensatte problemer generelt og for rusmiddelmissbrukere spesielt, viser behovet for tverrsektorielt samarbeid ved løslatelse. Likevel ble samarbeidsavtalene ikke tverrsektorielle, men bilateralt sektorinndelt. De tre samarbeidsavtalene om bolig, arbeid og rus/helse var adskilte. Alle var forankret i kriminalomsorgen, men henviste ikke til hverandre. De la ikke grunnlag for tverrsektorielt samarbeid.

## 4.5 Prosjekter for tilbakeføring

For å oppfylle tilbakeføringsgarantien ble en rekke prosjekter<sup>45</sup> satt i gang for å utprøve modeller for bedre tilbakeføring (servicetorg og tilbakeføringskoordinatorer er omtalt). For noen tiltak foreligger det evaluering, av andre en beskrivelse og for andre ingenting, uten at dette i seg selv sier noe om kvaliteten eller har hatt særlig betydning for deres eksistens. Prosjekter har en tendens til å vare prosjekttiden ut og forsvinne med pengestrømmen. Her blir to prosjekter omtalt som etter pengene tok slutt delvis ble nedlagt. De har imidlertid på hver sin måte vist måter å styrke broen for tilbakeføring.

### 4.5.1 NAVs Tilbakeføringsprosjekt

NAVs tilbakeføringsprosjekt ble iverksatt av Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) i 2009 og avsluttet i 2013<sup>46</sup>. Prosjektet var knyttet til tilbakeføringsgarantien (St.meld. nr. 37 og Soria Moria-erklæringen). Opprinnelig var prosjektet i syv fengselskommuner, men ett kom ikke i gang, to stoppet i 2012, mens fire fortsatte ut prosjektperioden i 2013. Om eller hva i modellen som videreføres er ikke avgjort (i 2015).

---

<sup>45</sup> Se Dyb og Johannessen, 2011, f.eks.: Ugelvik: Vend om i tide. En evaluering av SNU-prosjektet i Trondheim og Bergen 2005–2006. KRUS 2006. Rokkan: Det er ingen skam å snu. Evaluering av SNU-prosjektet i Oslo. KRUS, 3/2006. Gotaas og Højdahl: Evaluering av brobyggerprosjektet. Arbeid overfor unge domfelte menn med somalisk og pakistansk bakgrunn. NIBR/KRUS 2006. KompAS, 2007–2009, Åna fengsel. Sagvaag, mfl.: Rett Kurs – ut av fengselet. Universitet i Stavanger 2009. Schafft: *Ny start i arbeidslivet*, 1998–2002. AFI 2004

<sup>46</sup> Prosjektet het opprinnelig «Samordning av tiltak for tilbakeføring – Fra fengsel til kvalifiseringsprogram», men endret i prosjektperioden innhold og navn.



NAVs tilbakeføringsprosjekt var et prøveprosjekt med samarbeid mellom NAV og kriminalomsorgen. Ansatte i NAV skulle ha arbeidsplass i fengselet og være bindeledd mellom fengselskommunen, fengselet og hjemkommunen. En eller to NAV-ansatte fikk fast kontor plass i hvert av de seks fengslene. Evalueringen (Schafft, Frøyland og Spjelkavik 2013) understreker viktigheten av NAV-ansattes faste, daglige plassering innenfor fengslets murer, med mulighet til å omgås med de innsatte på en hverdagslig måte. Dette skiller dem fra rollen til NAV-veilederne i kommunene som bare er innom fengslene en gang i uka eller sjeldnere (se tidligere 4.4).

Formålet var å finne modeller som sikrer innsatte kontinuitet, integrerte tjenesteforløp og tettere individuell oppfølging i overgangen fra fengsel til frihet. Dette var innsatte som ville trenge oppfølging etter løslatelse i kvalifiseringsprogram<sup>47</sup> (KVP) i kommunene, AAP (arbeidsavklaringspenger) og andre tjenester fra NAV (f.eks. sosialhjelp til dekning av husleie under soning, gjeldsproblematikk, stopp av barnebidrag osv.) (Schafft, m.fl. 2013).

Mange innsatte soner i fengsel i kommune som er langt unna den kommunen de bodde i før fengslingen, og etter løslatelsen skal de kanskje flytte til nok en kommune. Hver av disse kommunene har ansvar for noen av tjenestene under og etter soningen. Prosjektet skulle se på det hensiktsmessige i samordningsfunksjon av sosiale tjenester mellom ansvarlig «fengslingskommune», hjemkommune og eventuell ny tilflyttingskommune ved løslatelse (Schafft m.fl. 2013 s.34). Samarbeid med hjemkommunene beskrives i evalueringen som «upløyd mark».

Å imøtekomme de innsattes behov ved løslatelse og påfølgende tid, er en sammensatt oppgave som krever kompetanse langt ut over det som kan forventes av ansatte i fengslene. Ut fra evalueringen framstår NAV i fengsel som et bindeledd for koordinering ved løslatelse. NAV har et sentralt registreringssystem og vil i sitt datasystem ha oversikt over tidligere bistand i bostedskommunen og kunne forberede nødvendige tiltak i løslatelseskommunen. «Ansatte i kriminalomsorgen mangler direkte tilgang til NAV-systemet (både via telefon og data-registreringsverktøy) i de ulike kommunene, og de får heller ikke alltid like lett gehør og velvilje ved lokale NAV-kontor som NAVs «kompetente kolleger i fengsel» får.» (Schafft m.fl. 2013 s.102). NAV i fengsel har fordel av at de arbeider i samme etat som dem de forholder seg til i løslatelseskommunen. Når NAV i fengselet snakket med NAV i løslatelseskommunen, snakket de «samme språk». Kontakten ble lettere og

---

<sup>47</sup> Kommunalt, hjemlet i Helse- og omsorgstjenesteloven.

bedre, men evalueringen viste samtidig at det ikke nødvendigvis fører til at det skjer særlig mye i kommunen for å tilrettelegge løslatelsen (Schafft m.fl. 2013).

Evalueringen oppsummerer:

*De lokale aktørene som var involvert i prosjektene var generelt svært godt fornøyd med NAV i fengsel. NAV i fengsel framsto som en tillitsvekkende instans som driver tett oppfølging og god koordinering. Fengselsansatte har fått innblikk i NAV-systemet og etatens måte å jobbe på. På den andre siden har NAV-ansatte som jobber i fengsel fått innsikt i kriminalomsorgens tenkemåte, fengslenes rutiner og behov, og hvorfor kriminalomsorgen agerer som den gjør. Med NAV i fengsel har NAV også fått mer kunnskap om de innsatte og deres situasjon. (Schafft m.fl. 2013).*

NAV i fengsel i løser imidlertid ikke alle problemer knyttet til løslatelse og det videre livet etter soning. Det lå utenfor prosjektet mandat å registrere behovet til samtlige innsatte. Hvor mange som ble løslatt uten tiltak er derfor usikkert<sup>48</sup>.

Evalueringen peker på at i NAV kan det være manglende helsekompetanse innenfor rus og psykiatri, samt innen økonomi- og gjeldsarbeid (Schafft m.fl. 2013 s.67). Helse, rus, bolig og økonomi har ofte en innbyrdes sammenheng. Skal man få gjort noe med ett av disse problemene, så må man nødvendigvis også involvere andre etater. Mange av aktivitetene i NAV i fengsel ser ut til å være personavhengig (Schafft m.fl. 2013 s.34), men samtidig er det sentralt at det lages strukturer, rammer og forpliktende avtaler, f.eks. gjennom ansvarsgruppemøter, som sikrer at bistanden kan gis.

Om NAV i fengsel skal implementeres i landets fengsler, vil det kreve avklaring av roller, plassering i NAV-systemet, samt av økonomiske ansvar. NAV er ikke kriminalomsorgens ansvar og utgiftene kan heller ikke alene belastes NAV i den kommunen der fengselet er lokalisert. Innsattes bostedskommuner kan heller ikke alltid belastes; hjemkommune er ikke nødvendigvis sammenfallende med løslatelseskommune.

---

<sup>48</sup> Også andre enn de som fikk støtte av NAV i fengsel, kan ha fått tiltak fra NAV i hjemkommunen som fulgte opp under soning. Noen kommuner følger opp gjennom NAV-veiledere i kommunen eller egne prosjekter som «Gjengangerprosjektet». Dessuten hadde korttids sonere med jobb og bolig, lite behov for NAV og utenlandske innsatte med utvisningsvedtak falt utenfor NAVs ansvar.

Det gjenstår å se om den positive evalueringen av NAV plassert i fengslene med koordineringsfunksjon mellom kommunene, vil ha virkning på framtidig organisering av løslatelse fra fengslene. Ut fra kriminalomsorgens tidligere positive erfaring med «importmodellen» av f.eks. helsetjenester og skole, skulle det i prinsippet ikke være problematisk med import av en ny etat i etaten for å dekke «glippsonen» ved løslatelse. Fengsel er en statlig oppgave, og NAV i fengslene kan «importeres» med en statlig økonomisk forpliktelse med ansatte knyttet til NAV i fengselskommunen.

#### 4.5.2 TAFU

Prøveprosjektet TAFU ble satt i verk for å styrke løslates mulighet på arbeidsmarkedet. TAFU står for tilbakeføring gjennom arbeid, fritid og utdanning. TAFU kalte seg «tilbakeføringsgarantien i praksis»<sup>49</sup>. TAFU rekrutterte innsatte menn i alderen 18–40 år uten utdanning/arbeid ved løslatelse. Vilkår for å delta var ordnede boligforhold og dokumentert rusfrihet i minst 4 uker før inntak. Umiddelbart etter løslatelse fikk de arbeidstrening og utdanning for å kvalifisere til å konkurrere på arbeidsmarkedet. Økt sysselsetting skulle gi redusert tilbakefall til kriminalitet og øke integrering i samfunnet.

Prosjektet hadde en tverrdepartemental styringsgruppe<sup>50</sup> og startet opp i Rogaland i 2010 og i Tromsø i 2011 med varighet ut 2013. Etter prosjektperioden har TAFU fortsatt med lokal støtte<sup>51</sup>.

TAFU bygger på en modell fra kommuner i Sverige kalt: «KrAmi» (kriminalvården, kommunen og arbeidsfremidlingen). Forskningsrapporter viste oppsiktsvekkende positive menneskelige og samfunnsøkonomiske resultater av KrAmi-modellen (Jess, 2005). Ut fra dette ville norske myndigheter importere modellen som en del

---

<sup>49</sup> <http://www.nav.no/Lokalt/Rogaland/TAFU>

<sup>50</sup> Fylkesmannen i Hordaland, Utdanningsavdelinga, var nasjonal prosjektleiar for TAFU. Styringsgruppa var sammensatt av Kunnskapsdepartementet (eier), Justisdepartementet, Arbeidsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Kommunaldepartement trakk seg i 2013. Styringsgruppen besluttet nedleggelsen ved prosjektetslutt, men fortsettelse av TAFU er til endelig avgjørelse i samarbeidende departementer (Fylkesmannen i Hordaland 2013).

<sup>51</sup> Samarbeid mellom NAV Rogaland, Kriminalomsorgen Region Sørvest, Stavanger og Sandnes kommune

<sup>Rogaland fylkeskommune. Se: <http://rogaland.tafu.no/index.php></sup>

av tilbakeføringsgarantien: «Regjeringen vil vurdere å etablere KrAmi-lignende tiltak over hele landet». St.meld. nr. 37 (2007–2008).<sup>52</sup>

TAFU ble evaluert av AFI (Neumann og Pettersen 2013). Evalueringen konkluderer med anbefaling av at prosjektet bør fortsette og implementeres i landets kommuner. Anbefalingen begrunnes med at TAFU har et solid faglig fundament i konsekvenspedagogikk, samt positivt omdømme av deltakerne, ansatte og samarbeidsparter (Neumann og Pettersen 2013).

«Årsrapporter fra Tromsø og Rogaland, samt evalueringen gjennomført av AFI, viser at TAFU i Rogaland og Tromsø har lykket med å hindre tilbakefall og medvirket til tilbakeføring gjennom arbeid/ og eller utdanning.» (Fylkesmannen i Hordaland 2013).

Vilkår for deltakelse; rusfrie med bolig, kan imidlertid forklare at det vil gå bedre med deltakerne enn de som ikke fikk komme med. Antallet deltakere var relativt lavt (30 i Rogaland og 4 i Troms). Vurdering av resultatet vil også avhengig av om det tas utgangspunkt i de (99) som søkte eller tredjedelen som fikk plass (oppfylte kriteriene). To tredjedeler av de som fikk plass fullførte kurset (20 av 30) (Årsmelding TAFU Rogaland).<sup>53</sup>

Tidligere positive evalueringer av modellen («KrAmi») fra Sverige var grunnlaget for opprettelsen i Norge. Nå foreligger en nyere effektstudien av KrAmi, (Nordén m.fl.2013). Deltakerne fra 2007 til 2009 hadde en matchet kontrollgruppe. Mål opp mot kontrollgruppen ble den tidligere påviste positive effekten av KrAmi sterk redusert:

*Deltakerne i KrAmi hadde en liten, signifikant positiv effekt på sysselsetting, men ikke på tilbakefall til kriminalitet. Deltakerne som fullførte og fikk jobb eller videre utdanning hadde en liten, men signifikant lavere risiko for*

---

<sup>52</sup> St.meld. nr. 37(2007–2008) Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn. Kap. 7, 11 og 14. (KrAmi over 20 referanser), samt anbefalt i St.mld nr.27 (2004–2005) Om opplæring innenfor kriminalomsorgen.

<sup>53</sup> TAFU Rogaland med utdrag av årsrapporten for 2012 Tilbakeføring av straffedømte til samfunnet gjennom arbeid, fritid og utdanning. Her fra: [http://rogaland.tafu.no/files/2013/04/arsrapport\\_utdrag\\_2012.pdf](http://rogaland.tafu.no/files/2013/04/arsrapport_utdrag_2012.pdf)

*tilbakefall. De som falt fra programmet hadde derimot en signifikant høyere risiko for tilbakefall. (Nordén s.160 2013/2)*

En samfunnsøkonomisk analyse var knyttet til evalueringen av TAFU (Neumann og Pettersen 2013). Den peker på at tiltak overfor løslatte er lønnsomt. Analysen har noen svakheter<sup>54</sup>, men generelt viser den at tiltak som reduserer tilbakefall er meget lønnsomt. Den understøttes av tidligere analyser gjort i forbindelse med KrAmi-modellen (Jess 2005), og av VISTA- analysen av hva det er å tjene på ettervern for innsatte (Rasmussen m.fl. 2014).

#### **4.5.3. Oppsummert, bro Pilar II sitt bidrag til broen**

Tilbakeføringsgarantien skulle styrke bro pilaren ved å understreke at velferdsetatene har forpliktelser overfor løslatte. Det er vanskelig å finne at forpliktelsene generelt økte. Det to nevnte prosjektene viste at alternative modeller var mulig i tilbakeføring, men de ble redusert etter prosjektperioden. Mulig hadde forholdene vært enda vanskeligere for løslatte uten samarbeidsavtalene. For rusmiddelmissbrukere ble imidlertid resultatet nedgang i antall som ble overført til soning i behandlingsinstitusjon (etter §12), og etter løslatelse må de fleste stå i behandlingsskøen som andre borgere. Andelen som løslates uten arbeid og/eller bolig oppgis som like stor etter ti år (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014).

*«Både den kvalitative og kvantitative undersøkelsen bekrefter – nok en gang – at det slett ikke er en myte at en betydelig andel løslates med to plastposer til ingen ting. Fengsling fører ofte til tap av personlige eiendeler og ikke bare boligen.» (Dyb m.fl. 2006, s.190).*

---

<sup>54</sup> Sammenligningsgruppen er ingen kontrollgruppe, men straffede fra 2003, dvs. før tilbakeføringsgarantien og øvrige samarbeidsavtaler. TAFU deltakerne, valgt ut fra motivasjon, rusfrihet og bolig, kan adskille seg fra dem.

## 5 Brospennet fra fengsel til frihet.

Ved fengselsporten begynner gangen over den imaginære broen tilbake til samfunnet. Mellom bropilarene må det være et brospenn for at de løslatte skal komme over glippsonen. De to beskrevne bropilarene er viktige for å bygge et brospenn, men oppsummert ble broen mellom dem relativt smal. Det er lettere å gå over en bred enn en smal bro uten rekkverk. For å ikke falle gjennom eller utfor er det lettere om en har noe eller noen å støtte seg til. Her står de frivillige organisasjonene sentralt.

I 1841 skrev Straffeanstaltkommisjonen (Fridhov 2009, s. 425):

*«...En Mængde Fanger have ved deres Løsladelse af Fængslet intet Tilhold og intet at ernære sig ved.... De nødes derfor til at stjæle eller begaae andre Forbrydelser for at opholde Livet; de blive grebne, domfældte, og befolke saaledes snart igjen Fængslerne, som de nys forlode. Skulle derfor de gavnlige virkninger af Behandlingen i fængsel ikke tabe sig, men blive av Varighed, maa man ikke forlade Fangen i det kritiske Øieblik, han derfra løslades.»*

For over 150 år siden var den kritiske overgangen fra fengsel til samfunnet en hovedbegrunnelse for å opprette de første frivillige organisasjoner for løslatte. Det var idealisme, moral og sosial støtte til integrering av løslatte fanger som lå bak det frivillige arbeidet fra starten<sup>55</sup>. I 1917 ble De norske forsorgsforeningers landsforbund opprettet. I 1923 kom Norges forsorgs- og verneforbund som skiftet navn til Norges Vernesamband i 1939, og de lokale avdelingene fikk betegnelsen vernelag (Hauge 1974). Med gradvis økt statlig involvering kom kontrolloppgavene mer i forgrunnen, og virksomheten beveget seg fra privat til offentlig virksomhet. Vernelagene ble lagt under Justisdepartementet i 1980, nå som Friomsorgen.

---

<sup>55</sup> «De Nødlidendes Venner» stiftet i Trondheim i 1827, var den første foreningen som bl.a. tok forsorg for lovovertredere som arbeidoppgave (Hauge 1974 s. 39). Den første med fokus på løslatte var Foreningen til forsorg for løslatte straffarbeidsfanger, i 1849 i Christiania.

«Tilbakeføringsgarantien er et offentlig ansvar.» står det i St.meld. nr. 37 (2007–2008) (kap.14.6), og videre: «De frivillige organisasjonene fyller i dag på mange måter den rollen de tidligere vernelagene hadde med å yte bistand og omsorg til løslatte lovbrytere». Det meste av oppfølgingen i den direkte overgangen fra fengsel til frihet er med andre ord overlatt til frivillig sektor.

Ringene er sluttet. Vernelagene startet som frivillige organisasjoner som skulle yte bistand og omsorg til løslatte. Gradvis ble vernelagene avhengig av statlige bevilgninger, fikk økte kontrolloppgaver, ble en del av kriminalomsorgen, skiftet navn og har nå hovedansvar for gjennomføring av soning utenfor fengslene begrenset til soningstiden.

Denne endringen etterlater et uklart ansvarsområde for integrering av løslatte som har sonet sin straff. Igjen er det de frivillige organisasjonene som kommer på banen, og som det offentlige støtter seg til. Ulike organisasjoner er med på å fylle deler av tomrommet etter vernelagene; fra «det kritiske Øieblik, han derfra løslades» og i det påfølgende livet etter soning. Egne tiltak som WayBack, Nettverkshuset (Røde Kors), FRI, Kirkens Bymisjon, Retretten, Trappen og diverse andre i frivillig sektor, har igjen overtatt oppgavene som vernelagene tidligere hadde.

## 5.1 Frivillige organisasjoner etter løslatelse

Kriminalomsorgen foretok i 2011 en kartlegging (KSF 2011c) og fant at mer enn 85 foreninger og lag gjør en innsats for innsatte, prøveløslatte og dømte til samfunnsstraff. Organisasjonene varierer fra små lokale til landsdekkende, fra fire til hundre medlemmer lokalt (KSF 2011c). Noen har en stor organisasjon i ryggen, mens andre er avhengige av ildsjeler. Kirkelige og humanitære organisasjoner har tradisjonelt vært i flertall. Mangfoldet av ulike organisasjoner er størst i de største byene.

De fleste frivillige organisasjonene hjelper med å finne fram i «jungelen» av offentlige myndigheter og bistår i møte hos relevante offentlige tjenester. En del har mulighet til å gi arbeid (f.eks. i organisasjonen) og noen kan gi noen et sted å bo. De fleste organisasjoner tilbyr løslatte tilhørighet, fellesskap, relasjoner og en oppfølging etter soning, og noen knytter dette f.eks. til teatervirksomhet (f.eks. Vardeteatret), musikk (Musikk i fengsel og frihet (MIFF), idrettsaktiviteter eller religiøs virksomhet.

Gangen over broen er også fylt av ikke materielle hindringer. Den løslatte kan trenge støtte til å avlære fengselslivet (Wheeler 1961, Mathiesen 2007). I fengselet foregår alt etter regler de innsatte skal innordne seg innenfor fysiske grenser (totalt system Goffman 2006). Løslatte går fra et regime i kriminalomsorgen der hver time og gjøremål er bestemt av andre, til selv å måtte finne fram til de tjenestene de har behov for eller krav på. Soningskompetanse er ferdigheter som ikke er overførbare til samfunnet utenfor (Bostrøm 2012 s. 99). Andre idealer gjelder i fangekulturen enn ellers i samfunnet (Sykes 2007, Ugelvik 2010, Mathiesen 2011). Løslatte møter andre koder som de må lære på nytt for å omgås mennesker og få dekket viktige behov. Mange løslatte beskriver at den virkelige straffen starter når de kommer ut. Løslatte forteller at overgangen til samfunnet etter løslatelse kan oppleves overveldende, vanskelig eller truende. Løslatte ved WayBack uttalte (jf. Svennevig 2012 s. 30):

*«Du har glemt hvordan ting fungerer, du har glemt hvordan en person skal ta ansvar for sin egen framtid eller sin egen tilværelse i samfunnet. And it starts here, believe me; it starts here.»*

*«Jeg gruet meg da jeg skulle ut av fengselet. Det er ikke bare å komme ut. For eksempel er det flaut og ydmykende å komme tilbake på NAV igjen etter to år – vanskelig å vite hva man skal si og gjøre.»*

*«I perioder ville jeg bare inn igjen. På en måte hadde jeg det mye bedre der. Når du først starter med det livet og begynner med rus, så blir man fort fanget av det.»*

De løslates nærmeste bekjenskaper i fengsel har vært andre «kjeltringer». Det sosiale miljøet de kommer ut til, er ikke nødvendigvis forbedret. Ingen har noen forpliktelse til å hjelpe eller endre primærmiljøet til fanger når de sitter inne. Det nærmeste er foreningen FFP (For Fangers Pårørende) som gir støtte og råd til familie og venner av innsatte i fengsel, og arbeider for synliggjøring og bedre vilkår for pårørende.

Langt fra alle har i det hele et sosialt miljø eller familie å komme til. Et flertall mangler et sosialt nettverk (Svennevig 2012). Ensomhet er et uttalt problem blant løslatte.



«Alle du kjenner skal på en måte byttes ut, så det blir mye ensomhet» tidligere fange i Nettverk etter soning ([www.nettverkettersoning.no](http://www.nettverkettersoning.no))

Derimot er den løslatte ofte stigmatisert i store deler av sine tidligere omgivelser (Lemert 1967, Becker 1997). Enten det er reelt eller ikke kan den løslatte oppleve at omgivelsene ser på en som en kjeltring.

Løslatte:

*«Du har vært i fengsel for det gale du har gjort, og du tror det vises på deg»*

*«Hadde ikke WayBack møtt meg i porten, så hadde jeg vært rett på kjøret igjen».*

Hvem eller om noen venter utenfor fengselsporten, er nokså uvisst. Fengselet dekker billigst reisemåte og utgifter til nødvendig kost under hjemreisen. Der slutter kriminalomsorgens ansvar etter soning, og de reiser alene. Friomsorgen kan være der for noen prøveløslatte. Det er eksempler på at NAV har stilt opp, og oftere en frivillig organisasjon som f.eks. WayBack, Aurora eller Fri. Men for de fleste er det fremdeles ingen som møter utenfor porten.

En fra Aurora:

*«Bussen fra fengselet går til stasjonen med rustilbud. Om ingen følger dem, stopper de midt i miljøet. En ble løslatt før vi fikk beskjed, og NAV hadde ikke gitt henne nøkkel til boligen. Hun ble satt av midt på strøket. Ikke før vi ringte, fikk NAV fart på seg og fant jenta og kjørte henne til boligen. Få løslatelser går knirkefritt.»*

En funksjon offentlige etater ikke kan fylle, er likemannsarbeid. Mennesker som selv har vært gjennom tilsvarende situasjoner, erfaringer og opplevelser, kan formidle denne kunnskapen videre til andre i tilsvarende situasjon. Hjelperen i likemannsarbeid har kommet lenger i sin integrerings-, rehabilitering og tilpassningsprosess enn den som skal hjelpes (Fyrand 2005, Svennevig 2012). Tidligere domfelte, som har valgt bort et liv med rus og kriminalitet, hjelper andre som ønsker seg tilbake til samfunnet etter endt soning. Den løslatte kan oppleve seg forstått og møtt på en bedre måte. Likemannsarbeid er en kombinasjon av «hjelp til selvhjelp» og «empowerment» der både hjelper og den som blir hjulpet blir styrket i oppgaven å mestre eget liv etter løslatelse. En rekke av de frivillige

organisasjonene benytter likemannsarbeid aktivt, enten som hovedprinsipp eller som en del av arbeidet.

Organisasjonene i frivillig sektor kunne hver for seg fortjene en positiv omtale for det arbeidet som blir gjort for løslatte. Det er det imidlertid ikke rom for her. Noen av sentrale frivillige organisasjonen som utgjøre viktige deler av brospennet mellom pilarene, skal beskrives kort, uten at det er grunnlag for å rangere dem i forhold til hverandre.

**WayBack:** Stiftelsen «WayBack – livet etter soning», har eksistert i over ti år (fra 2002) og har satt likemannsarbeid som hovedarbeidsmåte. I 2012 utga faglig leder i Wayback (Svennevig 2012) en bok om arbeidsmetodene og prinsippene for arbeidet. Arbeidsmodellen var inspirert av KRIS (Kriminellas revansch i samhället) i Sverige, som er en organisasjon av tidligere straffedømte for å støtte andre løslatte.

Lederen og fadderne i WayBack skal alle være tidligere straffede. De oppretter kontakt med fanger i fengslene før løslatelse, tilbyr å møte dem ved løslatelse og inkludere dem i et sosialt miljø i fritid, samt bistå med praktiske oppgaver. WayBack tilrettelegger for ansvarsgrupper, følger opp Individuell Plan og bistår medlemmene i møter med offentlig myndigheter (NAV, helsetjenester osv.). WayBack har noen hybler (6–7) der medlemmer kan bo en periode. De har prosjekter for å skaffe arbeid, blant annet gjennom attføringsbedrifter. WayBack opplyser at de i løpet av sin eksistens har hjulpet over 1000 medlemmer. De aller fleste har eller har hatt rusmiddelproblemer og er gjengangere i fengsel. Medlemmene må imidlertid være rusfrie på WayBack. De får ikke komme på huset når de er rusa eller i bakrus, men følges opp med samtaler og annen bistand. Noen følges til NA (Anonyme Narkomane) eller AA (Anonyme Alkoholikere) og det tilbed de gir.

WayBack ble startet i Oslo av løslatte og har senere fått selvstendige avdelinger i Kristiansand, Bergen, Trondheim og Tromsø. WayBack er delfinansiert over statsbudsjettet, men avhengig av andre inntekter.

*«Vi ønsker ikke å være en sovepute for offentlige myndigheter. Vi skaper ting som det ikke er plass til i et byråkrati. Det lille ekstra som kan bety mye for den enkelte».* (WayBack)

WayBack ble evaluert av I.L. Skog Hansen i 2007. Hun skrev bl.a.:

*«WayBack blir på mange måter et bindeledd mellom medlemmene og det offentlige hjelpeapparatet. Dette burde være et ansvarsområde som kriminalomsorgen og det kommunale tjenesteapparat tar seg av, men man opplever at dette i liten grad er tilfellet.»*

**Oslo Røde Kors nettverksarbeid**<sup>56</sup>. Nettverkshuset holder til noen kvartaler fra WayBack i Oslo. På mange områder tilbyr de det samme; et sosialt miljø, fritidssysler, turer og støtte til praktiske problemer (gjeld, selvangivelse, identitetskort, jobb- og boligsøking osv.) og møte med myndigheter. De har begge gratis måltider for medlemmene noen ganger i uken. De fleste medlemmene har hatt rusmiddelproblemer, men må være rusfri for å delta.

Et skille fra WayBack er at de fast ansatte ikke er tidligere straffede, men tidligere fengselsbetjenter. Deltakeren kobles med en frivillig fra Oslo Røde Kors. Den frivillige er samtalepartner og støttespiller for deltakeren i en overgangsfase. I daglige gjøremål og aktiviteter bygger Nettverkshuset både på innsats fra tidligere innsatte og fra frivillige i Røde Kors. Røde Kors Nettverk etter soning går ikke inn i fengslene men har avtaler med noen fengsler om at det informeres om virksomheten, samt at noen deltakere soner på frigang.

*«Mange av deltakerne i fotballagene soner dom, men da stort sett i overgangsboliger, rehab eller annen form for frigang. En del av disse slutter (på Nettverkshuset) når de blir løslatt.»*

På spørsmål svarte de at det ikke var ofte at folk med kortere dommer enn et halvt år kom til Nettverkshuset:

*«Det er så mye annet som frister dem som bare har vært inne kort. De vil ut igjen til miljøet sitt. Først etter noen ganger finner de ut at de trenger noe annet for å komme ut av det.»*

**FRI**. Kirkens bymisjon Drammen<sup>57</sup> har gjennom FRI utviklet en metode som tilbyr bolig, arbeid og nettverk for de som løslates fra fengsel. FRI er et samarbeid

---

<sup>56</sup> Pilotprosjekt fra 2004–2007. Nå del av Røde Kors nettverksarbeid. (Jf. Aarvold, R.H. og I.L. Solvang 2008, Østberg, V.S. 2008).

<sup>57</sup> <http://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/fra-fengsel-til-bolig/fri/>

mellom fagfolk og likemannsarbeid. Allerede før løslatelse starter forberedelsene til livet i egen bolig. Ved hjelp av et stort antall frivillige og tidligere innsatte, dannes et nettverk rundt den løslatte. Opplærte veiledere går inn i fengslene og holder motivasjonsmøter. De forteller om seg selv, og hva FRI tilbyr som alternativ til rusmiljøet og et kriminelt nettverk. Tre deltakere av gangen starter i en treningsbolig (bemannet bofellesskap med felles stue og kjøkken). FRI har daglig kontakt og hjelper med praktiske gjøremål, jobbsøking eller blir med på fritidsaktiviteter. De flytter videre til pilotbolig med oppfølging fra frivillige eller ansatte i FRI. FRI åpnet i 2011 også en avdeling i Tønsberg.

**Frelsesarmeen** har fra 1920 vært i kontakt med innsatte i norske fengsler. Frelsesarmeens har 50 plasser i attføringsbedrift Fretex, der løslatte får arbeidserfaring. De tilbyr også bolig med oppfølging, etablering av kontakt med familie m.v. ([www.Frelsesarmeen.no](http://www.Frelsesarmeen.no)).

**Retretten** er en ideell brukerstyrt stiftelse med mål å gi alkoholikere, narkomane, legemiddelmisbrukere og LAR-pasienter hjelp til videre hjelp, samt støtte til pårørende. Retretten yter hjelp til rusmiddelavhengige gjennom ulike lærings- og mestringsprogrammer, kursvirksomhet og hjelp til selvhjelp for å forebygge tilbakefall. Medlemmer fra Retretten oppsøker, gir akupunktur, holder kurs og møter i Oslo fengsel, Gjøvik fengsel og Ravnaberget kvinnefengsel. De gir tilbud om å møte fangene ved løslatelse og å inkludere dem i sitt fellesskap. Lie og Mathiesen (2012) evaluerte Retretten og konkluderer at ANTA-kurs (lærings- og mestringskurs for dem som sliter med alkohol, narkotika, tabletter og andre avhengigheter) er et godt tilbud til rusmiddelavhengige med lang rusmiddelkarriere, som er motivert for å komme ut av avhengigheten. Det er mindre kostnadskrevenne enn døgntilrettelagt behandling i spesialisthelsetjenesten.

**Maritastiftelsen** er en selvstendig kristen diakonal stiftelse med rusforebyggende arbeid. Målet med arbeidet er å forhindre at ungdom begynner å ruse seg, og hjelpe mennesker med bakgrunn i rusmiddelproblematikk til et liv uten rusmiddelavhengighet, prostitusjon eller kriminalitet. Maritastiftelsen har siden 1986 samarbeidet med ulike fengsler. Ansatte og frivillige arrangerer månedlige møter i Oslo fengsel og Gjøvik fengsel, samt følger opp innsatte individuelt med samtaler og hjelp om de ønsker det. Maritastiftelsen kan tilby noen arbeid og et sted å bo.

**Rusmisbrukernes interesseorganisasjon** (RIO) går også inn i fengslene og har troverdighet gjennom kunnskaper gjennom erfaring, likemannsarbeid og brukermedvirkning. RIO og MARBORG (Medikamentassistert Rehabiliterings Brukerorganisasjon) er eksempler på brukerorganisasjoner som arbeider for mangfoldig behandlingstilbud og en individuell tilrettelagt integreringsprosess.

### 5.1.1. AURORA

Aurora er prosjektet som i størst grad utfyller hele broen. Aurora møter og følger kvinner før, under og etter straffegjennomføring. Aurora startet i 2009 som samarbeid mellom ALF as (senter for arbeidslivsforberedelse), Bergen kommune og Bergen Fengsel. Fra 2010 ut 2012 finansierte NAV (stat), Helsedirektoratet, Husbanken og kommunen prosjektet med fire ansatte. Da de statlige øremerkede midlene forsvant etter prosjektperioden, ble Aurora «reddet» av kommunen. Aurora opprettholder virksomheten i samarbeid med ALF, men er redusert til 1 ½ stilling.

På intervju tidspunktet (juni 2012 med tre ansatte), var det 63 kvinner knyttet til Aurora. 70–80 prosent var rusmiddelavhengige.

Ansatt Aurora:

*«Damene er stort sett 18 til 40 år. De eldre er enklest å jobbe med for de er mest motivert for endring.»*

Fengselsbetjent Bergen fengsel:

*«Aurora tar imot alle, også rusa, men bare kvinner. De som faller utenfor alt. Aurora jobber helhetlig med lav terskel.»*

Tre forhold ved Auroras drift var spesielle:

- 1 Tilbudet, problemforståelsen og hjelpen var på alle trinn tilpasset kvinner. Kjønnssdimensjonen er i store deler av det øvrige hjelpeapparatet underkommunisert når det kommer til praktiske tiltak og tilretteleggelse av hjelpebehov, (jf. Överlien 2004).

*«Et flertall trenger soning tilpasset samvær med barn. Damene kommer hit for de trenger et sted der stigma ikke når inn. De føler seg stigmatiserte, også som dårlige mødre. 7 av 10 har vært seksuelt misbrukt. Det gjentar seg senere i livene*

*deres. De trenger å lære hvordan andre skal respektere kroppen deres og sette grenser. De er i stor grad relasjonsskadde. De kan være tunge å jobbe med.»*

- 2 Aurora var et helhetlig reaktivt forbyggende tiltak. De møter kvinnene før straffesaken kommer opp, følger dem til fengslet, besøker under soningen og henter ved fengselsporten ved løslatelse. Advokater, NAV og politi kunne opplyse om eller ringe til Aurora og henvise kvinnene. Alle kvinner fikk en brosjyre om AURORA ved dommen, så de kunne henvende seg for støtte i ventetiden før soning.

*«Det virker som det anses som «ridderlig» i Bergen å gi damene kortere dom. Det tar da også lengre tid før de kommer inn til soning. Noen har ventet i 2 år før de skal inn. Den lange perioden tar på. Først sitter de i varetekt, og så går de og dangler. Jobben vi kan gjøre for dem før de skal inn å sone, gjør ettervernet bedre.»*

Aurora fulgte dem inn i fengselet, holdt kontakten i fengselet, møtte i porten ved løslatelse og fulgte dem opp den første tiden etterpå. Dette er alle kritiske perioder i den straffedømtes (kvinnens) liv som krever spesielle innsatser tilpasset den enkelte for å forebygge tilbakefall og muliggjøre integrering.

*«Vi følger dem inn, når vi får beskjed om at de skal inn å sone. Vi går annen hver uke i fengselet og informerer. En av oss har vært betjent tidligere og det gjør kontakten og aksepten i fengselet lettere. Vi får nøkler i fengselet og kan gå hvor vi vil. Kontaktbetjentene i deres rolle tilbyr egne samtalegrupper. Vi presiserer at vi ikke konkurrerer med dem. Møtene på innsiden er viktige for da er de rusfrie. Vi legger fram inne hva vi gjør, og hva vi kan gjøre første dag de slipper ut. Vi følger dem ut. Vi bruker også tiden inne til å få dem med ut. De kan få sosialperm til å være med oss. Vi henter når de løslates. Vi jobber mye med bolig. Det er viktig at de har et sted å gå til når de løslates.»*

- 3 God kontakt med det øvrige helse-, hjelpe- og tiltaksapparatet, samt med kontrollapparatet (kriminalomsorgen) var nødvendig i Auroras arbeid. Aurora sørget for kontakt med og koordinerte de ulike tjenestene tilpasset den enkeltes behov. Dessuten kan kvinnene få tilbud om arbeid i attføringsbedrift (ALF) eller mulighet i Klosterhagen hotell i Bergen som drives av tidligere rusmiddelmissbrukere.

*«Damene flytter ofte eller er uten fast adresse. De får ikke kontinuitet, og behandles ofte ikke av samme person. Bergen er bydelsinndelt, så de mister kontakt med saksbehandler i NAV når de flytter. Det setter dem tilbake i relasjonen de har etablert. Sosialtjenesten behandler ikke sakene til dem som er utenfor deres sone. Damene kan bli lei av å fortelle samme historie igjen og igjen. Det hender da at de dikter litt. Vi forsøker derfor å si at det er nødvendig med en byomfattende tjeneste. Vi dekker alle».*

Aurora bidro til en mer effektiv utnyttelse av etatene i rehabiliteringsprosessen. Aurora sitt fortrinn var at tilbudet fylte et tomrom som ingen annen enkeltetat kunne ta over. Det ville i tilfelle kreve utstrakt tverrsektorielt samarbeid og koordinering. Økonomisk avhjelp Aurora i sum kriminalomsorgen, helsetjenestene og Nav. Redusert virksomhet etter økonomisk nedskjæring har nok ikke ført til en noen krise i øvrige etater, men til et forverret tilbud og situasjon for en gruppe kvinner (og barn) uten sterke talspersoner.

## 5.2 Idealisme og svak økonomi

Mange frivillige organisasjoner sliter med usikker eller svak økonomi som begrenser virksomheten. For å kunne drive sitt arbeid må de aller fleste organisasjonene ha økonomisk støtte fra det offentlige eller fra private sponsorer. Samtidig som frivillige organisasjoner framheves som et viktig bindeledd i broen tilbake til samfunnet (jf. St.meld. nr. 37 (2007–2008) kap.14.6 op.cit.) drives de ofte helt på grensen til hva de økonomisk kan makte. Ved bortfall av offentlig støtte står mange i fare for å bli nedlagt eller få begrenset virksomhet.

De frivillig organisasjonen er en del av velferdsstaten. Arbeid for å integrere og bistå løslatte kan i vel så stor grad ses som et sosial- eller helseanliggende som knyttet opp mot justissektoren. Ulike departementer gir bistand til forskjellige tiltak. Hoveddelen blir bevilget fra Justis- og beredskapsdepartementet «For å hindre tilbakefall og tilbakeføre innsatte og domfelte til samfunnsdeltakelse og økt livsmestring» (Prop. 1 S (2013–2014))<sup>58</sup>. I 2013 ble 23,7 mill. kroner gitt i tilskudd til 25 ulike organisasjoner, (Fretex Elevator mottar over en fjerdedel av totalbeløpet). Målkravet er at «organisasjonene må støtte opp om kriminal-

---

<sup>58</sup> Prop. 1 S (2013–2014) Programkategori 06.30 Kriminalomsorg summen ble i statsbudsjettet for 2015 foreslått redusert til 19 839, (Justis- og beredskapsdepartementet, Prop. 1 S (2014–2015) post 70 under kap. 430), men under salderingen oppjustert til tidligere nivå.

omsorgens mål om tilbakeføring til samfunnet og en kriminalitetsfri tilværelse etter løslatelse.». Både tiltak under soning<sup>59</sup> (f.eks. besøkstjeneste, motiveringsarbeid, samtalegrupper, sosiale tiltak, kulturtiltak og bistand til praktiske oppgaver mv.) som tiltak som primært er innrettet mot livet etter soning<sup>60</sup>, er inkludert i posten.

Kriminalomsorgen framhevet betydningen av å samarbeide med frivillige organisasjoner og at de fyller et tomrom etter vernelagene. Men satsingen på de frivillige organisasjonene reflekter ikke dette i budsjettet. Totalbeløpet under kriminalomsorgen til frivillige organisasjoner utgjør knapt 0,6 prosent av kriminalomsorgens budsjett. Det tilsvarer mindre enn det to fengselsdøgn koster pr. løslatt. De frivillige har riktignok mye gratis arbeidskraft, men de vil ikke kunne fylle tomrommet ved løslatelse gratis.

Hver for seg har de ulike frivillige organisasjonene mer enn nok å gjøre, men møter bare en brøkdel av de 8500 som årlig løslates. Det er også grenser for hvem de frivillige organisasjonene har kompetanse og mulighet til å inkludere. Psykisk behandlingstrengende og aktive rusmiddelmissbrukere må oftest hjelpes videre i det offentlige hjelpeapparatet. Den store gruppen av rusmiddelmissbrukere som løslates fra fengsel, må enten forholde seg rusfri eller akseptere at det er vanskelig å finne noen frivillig organisasjon som vil slippe dem inn når de er beruset. Noen løslatte passer ikke inn i det som frivillige organisasjoner kan tilby.

Fengselsinspektør:

*«WayBack har for store krav for en del, med krav om rusfrihet for medlemmene.»*

Det samme kunne sies om de aller fleste andre frivillige organisasjoner for løslatte. De tilbyr rusfrie sosiale nettverk, men må samtidig forholde seg til at noen deltakere «sprekker» / «faller utpå». De får da ikke delta i felleskapet. Berusede personer vil virke demotiverende og smittende på andre som forøker å holde seg rusfrie. Dette er ikke noe særegent for frivillige organisasjoner. Offentlige

---

<sup>59</sup> Stiftelsen Kirkens Sosialtjeneste, Foreningen for Fangers pårørende, Tyrilistiftelsen (for å sikre kvinner behandlingsplasser), Frelsesarmeens Fengselsarbeid, Norges Røde Kors – visitortjeneste, Stiftelsen Kirkens Bymisjon Vestfold, Åsane menighet – Fengselsgruppen, Pilegrimsforeningen i Vestfold – korsamarbeid Bastøy, Blå Kors Norge, Møre og Romsdal musikkråd, Skien Diakonale senter, og Folkekulturfondet.

<sup>60</sup> WayBack – Stiftelsen Livet etter soning, Røde Kors – nettverksarbeid, Fretex Elevator AS, Vardeteateret AS, Musikk i fengsel og frihet, Kirkens Bymisjon Drammen, Stiftelsen Retretten, Maritastiftelsen, SON – Straffedes organisasjon i Norge.



prosjekter kan også utelukke aktive rusmiddelmisbrukere (jf. f.eks. tidligere omtalt TAFU) eller andre problematiske som ikke passer inn. Dette letter arbeidsforholdene og måloppnåelse.

## 6 Refleksjoner

Intensjonen var god med en bro over «glippsonen» ved løslatelse med tiltak for integrering i samfunnet for å hindre tilbakefall og gjengangere i fengsel. Effekten av samarbeidsavtalene, tilbakeføringsgarantien og kriminalomsorgens russtrategi, kan vurderes ut fra hva som er oppnådd. Tiltakene for løslatte med rusmiddelproblemer har ikke vært noen suksess sett ut fra målene om å bedre tilbakeføringen til samfunnet og redusere tilbakefall.

Tiltakene under straffegjennomføringen kan hver for seg bedømmes som positive for noen, men har langt fra nådd alle med rusmiddelproblemer som har behov for tiltak. Gjennomgangen av tiltakene viser at de stort sett er små. Bare et mindretall av innsatt med rusmiddelproblemer får tiltak og for et fåtall leder det til oppfølging eller annen støtte etter løslatelse (bolig, arbeid, behandling, utdanning) (jf. også Riksrevisjonens rapport 2014):

- Rusmestringsenhetene (inklusive Stifinneren og andre lignende tiltak) omfatter bare et par prosent av innsatte som har rusmiddelproblemer. Rusmestringsenhetene er «flaggskip» i fengslene, men ut fra antall er de nærmest «joller». De fleste rusmiddelmisbrukerne i fengsel soner for kort til å komme i rusmestringsenhet.
- Et fåtall får overføring til behandling, (§ 12 soning) eller oppfølging etter løslatelse. Det har vært nedgang i overføring til behandling i soningstiden (2007–2013), selv om var et mål i planer og avtaler å øke antallet.
- Individuell plan framheves som viktig, men brukes lite. I St. meld. 37 (2007–2008) ble det vist til at 70 prosent av de innsatte hadde behov for IP, men bare 7 prosent av alle innsatte og hver åttende med rusmiddelproblemer har individuell plan.
- Det har ikke skjedd positive endringer i de relativt dystre tallene for tilbakefall til fengsel i tiden etter samarbeidsavtalen og tilbakeføringsgarantien. Tilbakefallet har holdt seg relativt konstant og gir i seg selv en indikasjon på at nye tiltak ikke er tilstrekkelige.

- Undersøkelser viser at fremdeles løslates to av tre uten bolig, arbeid og/eller med behov for behandling. For rusmiddelmissbrukere står det enda dårligere til. De fleste er arbeidsløse, mange har gjeld, mangelfull utdannelse, er uten sosialt nettverk og har behov for behandling.
- Ventelistene for behandling er omtrent like lange som før. Fremdeles får løslatte tilbakefall til misbruk mens de venter.
- Mange løslates uten at det er noe tilbud eller tiltak som venter utenfor porten. Kontakt med og overføring av ansvar til løslatelseskommunen beskrives ofte som problematisk.
- Frivillige organisasjoner fyller delvis tomrommet etter vernelagene.

Selv om hovedbildet av tiltakstilbudet for løslatte ikke er tilfredsstillende, så viser utviklingen med samarbeidsavtaler og tilbakeføringsgaranti positive trekk: Målene og tankene bak var og er gode. Det har bidratt til at noen flere har blitt oppmerksom på at alt for lite blir gjort for å tilbakeføre løslatte til et noenlunde anstendig liv. Det positive er økt oppmerksomhet om rusmiddelmissbrukeres problemer og behov for tiltak, både i fengsel og etter løslatelse. Prosjekter ble igangsatt for å prøve ut ulike tiltak som det er verdt å bygge videre på. Det er også positive eksempler på koordinering f.eks. med ansvarsgruppe ved tilbakeføring. Frivillige organisasjoner sin betydning i tilbakeføringsarbeidet er framhevet.

Det er imidlertid ikke bygget en tilstrekkelig «bro» etter løslatelse fra fengsel ut til tiltakene i samfunnet. Fremdeles kan det med rette kalles en glippsone. Riksrevisjonen har påpekt det samme. Kritikken de framførte i 2004 er innholdsmessig nokså lik den de kom med ti år senere:

*«Riksrevisjonen er bekymret for at innsatte i norske fengsler ikke får de tjenestene de har krav på, og at dette kan føre til at løslatte ikke blir tilbakeført til samfunnet i tråd med intensjonen i Innst. S. nr. 169 (2008–2009). Justis- og beredskapsdepartementet har det overordnede og samordnende ansvaret for at innsatte får de tjenestene de har krav på, for på den måten å sikre at de blir tilbakeført til samfunnet. Riksrevisjonen viser til at de innsatte i liten grad kartlegges, får egnet bolig, nødvendige helsetjenester og arbeid eller utdannelse, slik at man sikrer at færre lovbrøyttere begår nye kriminelle handlinger etter soning. Dette er tiltak og tjenester som flere departementer og forvaltningsnivåer har ansvar for. Riksrevisjonen mener derfor det er viktig at Justis- og beredskapsdepartementet følger opp sitt overordnede og samordnende ansvar*

*for å sikre at innsatte blir tilbakeført til samfunnet, samtidig som de ulike fagdepartementene må ta sitt delansvar.» (Riksrevisjonen 2014)*

Med gode intensjoner og langt på vei nedslående resultat, er det nødvendig å se på om noen systemtrekk kan være med å forklare utfallet.

## 6.1 Feilplassert ansvar

Et problem i organisering av løslatelsesprosessen er at kriminalomsorgen har hovedansvaret, samtidig som «Kriminalomsorgens ansvar opphører ved endt soning.» (Jf. Rundskriv G-8 2006). Selv om det er nødvendig at kriminalomsorgen har et aktivt delansvar for tilbakeføringen, framstår hovedansvaret som organisatorisk feilplassert: Kriminalomsorgen har ansvaret for planleggingen, men ikke for å følge opp hva som skjer etter soning. Det er kraftige skott mellom de ulike etatene. Planlegging i en etat og gjennomføring i en eller flere andre etater, støter på en rekke barrierer (omtalt kap. 4.5.). Ansvarer virker feilplassert når det er lagt til en etat som hverken har ansvar, mulighet eller rett til å følge opp i den kritiske tiden etter soning.

Kriminalomsorgen skal ha anerkjennelse for at de har forsøkt å ta hovedansvaret, men selv om vilje kan være tilstede, så er resosialisering i samfunnet utenfor kriminalomsorgens domene. Om prøveløslatelse på to tredjedels tid, hadde vært en realitet for de fleste, kunne kriminalomsorg i frihet fått et utvidet ansvar. Fire av fem soner imidlertid full tid i fengsel. Kriminalomsorg i frihet har stort sett andre oppgaver og følger bare opp et mindretall som løslates på to tredjedels tid og da vesentlig med kontroll. Selv om «sømløs straffegjennomføring» for prøveløslatte blir framhevet mellom fengselsvesenet og friomsorgen i samme etat (KSF 2011 b) er ikke alltid samarbeidet knirkefritt (Hammerlin og Nesvik 2005). Vanskeligere er det med overføring til andre etater i løslatelseskommunen. For mange som løslates får «sømløst» en annen betydning; – ikke sydd sammen.

Tilbakeføringsgarantien og samarbeidsavtalene var forsøk fra kriminalomsorgen på å forplikte andre etater til å ta større ansvar og til å yte sine tjenester for løslatte slik at de kunne få tjenestene de hadde krav på. Ansvarer for de løslatte er overlatt andre etater, men det er ikke gitt at noen tar ansvaret. Enighet om at løslatte har samme rett til og krav på velferdstjenester som andre, betyr ikke nødvendigvis at noen tar ansvar for at de får det. Et grunnleggende utgangspunkt for tilbakeføringsgarantien var at kriminalomsorgen skulle dele «eierskapet» til den innsatte med

andre etater og sivilsamfunnet (Dyb og Johannessen 2011). Etter løslatelse skulle «eierskapet» overføres til de etatene som hadde de nødvendige tiltakene som den løslatte hadde behov for i integrering i samfunnet. Hvordan overføringen skulle skje og forpliktelsene i overføringen var imidlertid ikke like klart fundert.

Ansvar for det «kritiske øyeblikk han derfra Løslates» er ikke plassert, men fordelt. Ingen kan gjøres ansvarlig for at ingen møter utenfor porten. Da er det ingen som har plikt til å påse at løslatte med rusmiddelproblemer eller andre problemer blir fanget opp og tilbudt bistand. Stortingets Kontroll og konstitusjonskomité bemerket at «Samordningsutfordringer, sviktende rutiner og manglende forvaltningssamarbeid vanskeliggjør rehabiliteringsprosessen for de straffedømte.»<sup>61</sup>

## 6.2 Den løslattes ansvar?

Overgangen ved løslatelse fra en etat med totalansvar for den innsatte til mange etater med begrenset ansvar, er et problem for den løslatte. Det nærmeste vi kommer en ansvars plassering etter soning, er at ansvaret blir plassert hos den enkelte løslatte:

*«Den viktigste garantisten er domfelte selv. Tilbakeføringsgarantien vil ikke gi de ønskede resultater dersom ikke den straffedømte selv forplikter seg til å gjøre sitt for at samfunnets tilbud blir tatt imot og brukt etter forutsetningene. Det er og blir den straffedømte selv som må ta ansvar for og administrere eget liv.»* (St. meld. nr. 37 (2007–2008) kap.14.1).

Dette høres ut som en avart av brukermedvirkning. Skal den løslatte i livet etter soning «ta ansvar for og administrere eget liv», må de være i stand til å definere sine egne problemer og finne løsninger i fellesskap med andre. For noen er dette mulig, men neppe for dem med større sammensatte problemer. Det er trolig vel optimistisk at løslatte med rusmiddelproblemer, uten bolig, arbeid og sosialt miljø, skal mestre å finne fram til den nødvendige bistanden. Motivasjon og medvirkning kan mulig være rimelig å forvente, men det kommer ikke av seg selv. Det krever at løslatte er i stand til å ta ansvar for og makter å administrere eget liv; – egenskaper

---

<sup>61</sup> Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget. Dokument 3:1 (2009–2010) s. 21.

som kan ha blitt avlært i fengsel. Livet etter soning er ofte møte med stigmatisering, motvilje og stengte dører.

### 6.3 Hvor bør ansvaret ligge?

Kommunen har ansvar for sine innbyggere, også dem som skal inn til soning og for dem som har behov for tjenester etter soning. Et gjennomgående ansvar fra kommunene var et slagord knyttet til tilbakeføringsgarantien. «Det er kommunen som «eier» den domfelte, kriminalomsorgen «låner» bare vedkommende en stund» (Hammerlin og Johnsen 2012, s.4). «Ansvaret for ettervern, altså tiltak etter at straffen er ferdig sonet, ligger først og fremst hos kommunen der den tidligere domfelte bosetter seg.» (St.meld. nr. 37 (2007–2008), kap. 14). Å pålegge kommunene det gjennomgående ansvaret var imidlertid utenfor kriminalomsorgens myndighet.

Problemet er den manglende broen fra fengsel og over til at en etat i kommunen vil ta ansvaret. Ved løslatelse må planlegging og gjennomføring knyttes sammen. Skal tilbakefall reduseres, må én etat både ha hovedansvaret for å kartlegge behov for bistand som foreligger etter løslatelse, planlegge, koordinere og tilrettelegge den første tiden etter soning. Det er ikke behov for en særomsorg, men for å importere en etat som kan koordinere og samordne tjenestetilbud som framkommer av den enkeltes individuelle plan. Kriminalomsorgens hovedansvar avgrenses til gjennomføring av straffen.

Skiller mellom etatene i ansvaret for tilbakeføring har ført til parallelle løp og stillinger med uklar rolleavklaring. Evalueringen av Tilbakeføringskoordinatorene under kriminalomsorgen viste at det er behov for en egen organisering og ansvars plassering (Sverdrup 2013). Samtidig viser stillingsbeskrivelsen til Ruskoordinatorene i NAV at de er pålagt en rekke av de samme oppgavene som Tilbakeføringskoordinatorene med koordinering av avtaler mellom etatene (jf. Kriminalomsorgens russtrategi, 2008b). Tilsvarende viser evalueringen av NAV i fengsel at det oppstår uavklarte rolledelinger med sosialkonsulentene ansatt i fengslene (Schafft 2013). Det er nok mer tradisjon enn funksjon som gjør at Tilbakeføringskoordinatorene og sosialkonsulentene ikke er ansatt i NAV, men i kriminalomsorgen. Funksjonene deres hører mer naturlig inn under NAV enn kriminalomsorgen. Ansvaret deres slutter nå etter soning når den viktigste delen av tilbakeføring av den innsatte til samfunnet starter. Det hadde vært naturlig at de var ansatt i NAV, og så kunne kriminalomsorgen importere tjenestene deres i

landets fengsler, på linje med skole og helsetjenester og andre tjenester som i dag importeres.

Helsetjenesten i fengsel og NAV har begge erfaring med tverretattlig samarbeid både innenfor og utenfor kriminalomsorgen. De styres av forskjellige etater med egne lover og regler, samt har ansatt andre profesjoner enn kriminalomsorgen. Begge har mulighet for lokal forankring i egen etat utenfor fengselet. Begge har ansvar for problemer som ikke har eksakt tidsavgrensning; – helse har ansvar til pasienten er frisk, og NAV har ansvar så lenge klienten har rettmessige behov for tjenestene. Ansvaret for å koordinere tjenestene fortsetter så lenge og i den grad det er et erkjent behov, tilpasset den enkelte. Derfor er det viktig at et koordinerende ansvar ikke slutter med soningen og at det er kontinuitet fra eventuelle tiltak før innsettelse, tilretteleggelse i fengsel før løslatelsen og ettervernstiltak.

Importmodellen kan anvendes for NAV. Den er med suksess er praktisert bl.a. for skole og helsetjeneste i fengslene. Om NAV blir importer som faste stillinger plasser i fengslene, vil det makere at deres velferdstjenester skjer atskilt fra straffegjennomføringen. NAV skiller seg ut som en naturlig etat for hele tilbakeføringsprosessen. NAV<sup>62</sup> er ansvarlig for arbeid, trygd, sosiale ytelser, bolig og rusarbeid. Dette er tjenester de fleste har behov for etter løslatelse.

NAV har vært i kontakt med mange før innsettelse. Problemer den innsatt bringer med seg til soning kan være vesentlige for tilretteleggelse av løslatelsen, f.eks. bolig, arbeid, økonomi og/eller behov for behandling. Etaten kan ut fra dette fra første soningsdag starte planleggingen av hva som må legges til rette ved løslatelse for integrering i samfunnet. De kan kartlegge hvem som står i fare for å miste bolig eller arbeid, samt hva som kan gjøres for å forhindre dette. I soningstiden kan NAV registrere og korrigere ut fra de behov som avdekkes for å tilrettelegge for en gunstig løslatelsesprosess for den enkelte. NAV har et sentralt registreringsystem og vil i sitt datasystem ha oversikt over tidligere bistand i bostedskommunene og kunne forberede nødvendige tiltak i løslatelseskommunen. Uavhengig av ulikhet mellom fengslingskommune og løslatelseskommune, kan NAV tilrettelegge ut fra registrerte behov.

---

<sup>62</sup> NAV består av statlige og kommunale tjenester. Kommunene kan utover lovpålagte tjeneste velge hvilke kommunale tjenester de vil legge inn i NAV-kontoret. Dette gir store variasjoner fra kommune til kommune. F.eks. kan boligarbeid og rusarbeid være en del av NAV eller ligge utenfor i nært samarbeid.

Positive elementer fra flere tilbakeføringsprosjekter kan også nyttiggjøres. Et prøveprosjekt med NAV i fengsel ble evaluert med positiv vurdering der det er redegjort for styrker og svakheter som lar seg forbedre (se 4.6.1) (Schafft m.fl. 2013). NAV er sentral i servicetorg i fengslene med kompetanse innen arbeidsformidling, bolig, sosiale tjenester og helsetjenester. Plassering av NAV-ansatte i fengslene styrkes ved at det i kommunene er plasseres NAV-veiledere med kjennskap til løslates problemer.

Om NAV blir importert i alle fengsler og blir gitt hovedansvar for å koordinere løslatelsesprosessen, vil dette ikke innebære et eneansvar, men koordinering med så vel kriminalomsorgen som helseetat og skole. Samarbeid mellom ulike etater er helt nødvendig ettersom ingen etat dekker samtlige behov løslatte med rusmiddelproblemer og/eller andre problemer har. Tverssektorielt samarbeid krever at hovedansvaret er klart forankret sentralt og lokalt med regulering av partenes ansvar.

For rusmiddelmisbrukere vil NAV og helsetjenesten i og utenfor fengsel trenge et tett samarbeid med spesialisthelsetjenester for rus- og psykiatrisk behandling. Etatene er avhengig av hverandres tjenester for å møte rusmiddelmisbrukeres sammensatte behov. Det krever koordinering slik at alle får mulighet til å få nødvendige tjenester ved løslatelse. Får NAV hovedansvar for planlegging og gjennomføring av tilbakeføring ville det gi et skille mellom kontrolloppgavene til kriminalomsorgen og ansvar for å legge til rette for nødvendige velferdstjenester etter soning.

Blir NAV importert i fengselsvesenet, er det mulig å få en bro over til NAV i løslatelseskommunen. Det vil være et brospenn over til den koordinerende enheten NAV skal ha i løslatelseskommunen. I helse- og omsorgstjenesteloven (§ 7-3) heter det at «Kommunen skal ha en koordinerende enhet for habiliterings- og rehabiliteringsvirksomhet. Denne enheten skal ha overordnet ansvar for arbeidet med individuell plan, og for oppnevning, opplæring og veiledning av koordinator». En koordinator som sørger for nødvendig oppfølging av den enkelte, samt sikrer samordning av tjenestetilbudet og fremdrift i arbeidet med individuell plan (jf. Helse- og omsorgstjenesteloven § 7-2), vil være et steg framover. Det kan bli en bro der den koordinerende enheten kan tette «glippsonen» mellom fengsel og velferdstjenester i samfunnet.



Foreløpige er resultatet av tilbakeføringsgarantien og samarbeidsavtalene at det ikke er en bro for tilbakeføring til samfunnet for mer enn et mindretall løslatte. Optimismen er i ordet foreløpig. Å bygge broen er en politisk avgjørelse. Det var et innspill i valgkampen fra Knut Storberget for 10 år siden: «Arbeiderpartiet ønsker at ingen skal løslates fra fengsel uten et sted å bo, arbeid, utdanning eller behandling.» Tilbakeføringsgarantien ble innført med optimisme, men smuldret stort sett bort. «Garanti brukes ikke lenger. Nå er det bare snakk om tilbakeføring.», utalte K. Henriksen fra Justiskomiteen i januar 2015<sup>63</sup>. Dette ble historien om en bro som alle var enig om at måtte bygges, men som likevel ble stående uferdig.

---

<sup>63</sup> Foredrag på KROMS 44. KRIMINALPOLITISKE KONFERANSE 15.-18. JANUAR 2015: Integrasjon av tidligere fanger i det norske samfunn - en ny giv?

## 7 Litteratur

Alnæs, Øyvind (2006). *Fengsel – Forbryterskole eller rehabiliteringsanstalt: Slik de innsatte opplever det*. Oslo: Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS).

Andenæs Johs. (1976). *Statsforfatningen i Norge*. (4. rev. utg.) Oslo: Tanum-Norli.

Andreasen, T. (2002). *Behandling av ungdom i institusjoner: Hva sier forskningen?* Oslo: Kommuneforlaget.

Arbeidsgruppe 5 (2006). *Tilbakeføringsgaranti: Ny stortingsmelding om kriminalomsorgen*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

Arbeidsgruppe 6 (2007). *Ny stortingsmelding om kriminalomsorgen: Kunnskapsbasert kriminalomsorg*. Hentet fra: <file:///C:/Users/sf/Downloads/Arbeidsgruppe6.pdf>

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2012, 22. juni. Sist endret 2014, 7. juli). *Lov om sosiale tjenester i NAV* (Rundskriv Hovednr. 35). Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Fagstab tjenester. Seksjon sosiale tjenester.

*Aschehoug og Gyldendals store norske leksikon* (1995–1999). Oslo: Kunnskapsforlaget.

Basberg, C. E. (1999). *Omsorg i fengsel?* Oslo: Pax Forlag.

Becker, H., S. (1997). *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*. New York: The Free Press.

Bergsgard, N.A. & Danielsen, T. (2012). *Når veien er målet: En evaluering av Stifinner'n* (Rapport IRIS- 2012/062). Stavanger: International Research Institute of Stavanger (IRIS AS).

Bostrøm, M. (2012). *Veien til soningskompetanse: Unge menn og tilpasning i et høysikkerhetsfengsel* (Masteroppgave i sosiologi). Oslo: Universitetet i Oslo (UiO).

Bråten, S. (2004). *Kommunikasjon og samspill: Fra fødsel til alderdom*. 2.utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Bødal, K. (1982). *350 narkoselgere*. Oslo: Universitetsforlaget.

Bødal, K. & Fridhov, I.M. (1989). *Straff som fortjent?* Oslo: Justisdepartementet. Kriminalomsorgsavdelingen.

Bødal, K. (1999). *I det lange løp: En etterundersøkelse av langtidsdømte i Norge 1980–89*. Oslo: Justis- og politidepartementet.

Chaffey, P. (2014, 9. september). Offensive tjenstedesignere. *Stat og Styring. Tidsskrift for politikk og forvaltning*. Hentet fra: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:wVlukWLSpf0J:www.statogstyring.no/offensive-tjenstedesignere>

Christie, N. (1965). *Tvangsarbeid og alkoholbruk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christie, N. (1982). *Pinens begrensning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christie, N. & Bruun, K. (2002). *Den gode fiende: Narkotikapolitikk i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christie, N. (2003). *Modeller for fengselsorganisasjonen*. I Mathiesen & Heli (red.): *Murer og mennesker*. Oslo: Pax Forlag.

Cramer, V. (2014). *Forekomst av psykiske lidelser hos domfelte i norske fengsler* (Kompetansesenterets Prosjektrapport 2014–1). Oslo: Oslo universitetssykehus HF Ullevål.

Dyb, E., Brattbakk, I., Bergander, K. & Helgesen, J. (2006). *Løslatt og hjemløs: Bolig og bostedsløshet etter fengselopphold* (NIBR/Bygg-forsk/KRUS Samarbeidsrapport). Oslo: NIBR/ Byggforsk/KRUS.

Dyb, E. & Johannessen, K. (2010). *Regjeringens tilbakeføringsgaranti: En forstudie av iverksetting* (NIBR-rapport 2010:8). Oslo: NIBR.

Dyb, E. & Johannessen, K. (2011). *Tilbakeføring av straffedømte: En kommentert bibliografi* (NIBR-rapport 2011:20). Oslo: NIBR.

Dyb, E. & Johannessen, K. (2013). *Bostedsløse i Norge 2012: En kartlegging* (NIBR-rapport 2013:5). Oslo: NIBR.

Eriksen, E. O. (2001). *Demokratiets sorte hull*. Oslo: Abstrakt forlag.

Eskeland, G. og Haugli, K.O. (2006). *Programvirksomhet i kriminalomsorgen, KRUS*. Oslo: KRUS.

Falck, S. (1989). *I gråsonen*. Oslo: Pax Forlag.

Falck, S. (2006). *Mellom straff og behandling*. Oslo: Kommuneforlaget.

Falck, S. (2014). *Narkotikaprogram med domstolskontroll: En oppfølgingsstudie av 115 av de første klientene* (SIRUS rapport 4/2014). Oslo: Statens institutt for rusmiddelforskning.

Falkum, E. (2008). *Makt og opposisjon i norsk arbeidsliv* (Doktor- avhandling). Oslo: Universitetet i Oslo (UiO).

Falkum, E. (2005). *Evne til endring?: Trygdeetaten i Rogaland som case* (Fafo-rapport 499). Oslo: Fafo.

Fimreite, A. L. & Læg Reid, P. (2008). *Byråkrati og partnerskap hånd i hånd?: Om samordningsutfordringer i NAV* (Notat 4–2008). Bergen: Rokkan-senteret.

Fossestøl, K. & Andreassen, T.A (2010). *Rehabilitering med arbeid som mål – et organisatorisk perspektiv: Refleksjoner om styringsutfordringer og kunnskapsbehov* (AFI-notat 12/2010). Oslo: Arbeidsforsknings-instituttet (AFI).

Fridhov, I. M. (2009). *Tilbakeføringsgarantien – «Et annet liv»*. I *Etter løslatelse: Rapport fra NSfKs 23. kontaktseminar 5.-7. oktober 2009*. Danmark: Nordisk samarbeidsråd for kriminologi.

Friestad, C. & Skog Hansen, I.L. (2004). *Levekår blant innsatte* (Fafo-rapport 429). Oslo: Fafo.

Fylkesmannen i Hordaland (2011). *Opplæring innanfor kriminalomsorga*. Hentet fra: <http://www.fylkesmannen.no/Hordaland/Barnehage-og-opplaring/Oplering-innan-kriminalomsorga/>

Fylkesmannen i Hordaland (2013). *TAFU- tilbakeføring gjennom arbeid, fritid og utdanning* (Sluttrapport). Hentet fra: [http://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument %20FMHO/Opl %C3 %A6ring %20innanfor %20kriminalomsorga/ Rapportering/TAFU/Sluttrapport %20TAFU %20prosjektet %20 FMHO %2 028 062 013.pdf?epslanguage=nb](http://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMHO/Opl%C3%A6ring%20innanfor%20kriminalomsorga/Rapportering/TAFU/Sluttrapport%20TAFU%20prosjektet%20FMHO%2028062013.pdf?epslanguage=nb)

Giertsen, H. (2012). Kriminal- og ruspolitikk som kontroll og fattigdomspolitik. *Tidsskriftet Materialisten*, nr. 4. Hentet fra: <http://www.ivarjohansen.no/temaer/rus/4116-giertsen.html>

Giertsen, H. & Rua, M. (2014). Møtested for straff og velferd: Rasmestringsavdelinger i fengsel, ansattes syn. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap*, 101 (2), 158–182.

Goffman, Erving (2006). *Anstalt og menneske: Den totale institusjon sosialt sett*. Hørsholm: Jørgen Paludans Forlag.

Graunbøl, H. M, Kielstrup, B., Muiluuvuori, M-L., Tyni, S., Baldursson, E.S., Guðmundsdóttir, H., Kristoffersen, R., Krantz, L. & Lindstén, K. (2010). *Retur: En nordisk undersøgelse af recidiv blandt klienter i kriminalforsorgen*. Oslo: Kriminalomsorgens Utdannings-senter (KRUS).

Hansen, I.L.S. (2007). *Møte med likemann: Evaluering av WayBack-stiftelsen etter soning* (Fafo-notat 2007:3). Oslo: Fafo.

Hammerlin, Y. (1991). *Metodisk arbeid i fengslet: Tjenestemanns-rolleprosjektet*. Oslo: Kriminalomsorgens utdannings-senter (KRUS).

Hammerlin, Y. & Mathiassen, C. (2006). *Før og nå: Om konsekvenser av organisatoriske endringer for samhandling mellom fanger og betjenter i et utvalg fengsler*. Oslo: Kriminalomsorgens utdannings-senter (KRUS).

Hammerlin, Y., Mathiassen, C. & Strand, T.W. (2006). Velferdsstatens velsignelser og farer. (KRUS Dokumentasjon & debatt 2/2006). Oslo: Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS).

Hammerlin, Y. & Nesvik, S. (2005). *Tiltak overfor gjenganger (TOG): Oppsummerende prosessevaluering og forarbeid/ansatser til senere studier*. Oslo: Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS).

Hammerlin, Y. & Johnsen, B. (red.) (2012). *Festskrift til Inger Marie Fridhov*. Oslo: Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS).

Hauge, R. (1974). *Fra fattigforsorg til kriminalomsorg*. Oslo: Universitetsforlaget.

Hauge, R. (1990). *Kriminalitetens årsaker*. Oslo: Universitetsforlaget.

Haukeland Universitetssykehus (2012). *Årsmelding for seksjon for fengselshelsetjenester*. Bergen: Haukeland Universitetssykehus. Klinikk for sikkerhetspsykiatri.

Helsedirektoratet (2013). *Veileder: Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel*. Her fra: <https://helsedirektoratet.no/retningslinjer/veileder-for-helse-og-omsorgstjenester-til-innsatte-i-fengsel>

Helsedirektoratet (2012). *Veileder: Helse- og omsorgstjenester til innsatte i fengsel*.

Helsedirektoratet (2012). *Fengselshelse: Rusmestringsenheter i fengsel*. Hentet fra: <http://www.helsebiblioteket.no/fengselshelse/rusmestringsenheter-i-fengsel>

Helsedirektoratet (2014). *Norsk pasientregister: Ventetider og pasientrettigheter 2. tertial 2014*. Hentet fra: [http://helsedirektoratet.no/publikasjoner/ventetider-og-pasientrettigheter-2-tertia-2014/Publikasjoner/Ventelisterapport\\_2.tertia](http://helsedirektoratet.no/publikasjoner/ventetider-og-pasientrettigheter-2-tertia-2014/Publikasjoner/Ventelisterapport_2.tertia)

Helsetilsynet (2009). *Utsatte barn og unge: Behov for bedre samarbeid* (Rapport 5/2009). Oslo.

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) (2007). *Opptrappingsplan for rusfeltet: 2007–2012*. Oslo.

Hernes, G., Berrefjord, O., Heum, P., Olsen J.P. & Østbye H. (1982). *Maktutredningen: Sluttrapport* (Oslo: NOU 1982:3).

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

Holter, H. (1970). Motstands og avvergemekanismer i sosiale organisasjoner. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 70, 173–194. Oslo: Universitetsforlaget.

Jess, K. (2005). *At räkna med nytta: Samhällsekonomisk utvärdering av socialt arbete i Stockholm*. Stockholm: Stockholms universitet.

Justis- og beredskapsdepartementet (2014–2015). *Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen* (St. meld. nr. 12). Oslo.

Kramp, P., Gabrielsen, G., Lund, A., Reventlow, A. & Sindballe, A-M. (2003). *Rusmiddelundersøgelsen: Misbrug blandt Kriminalforsorgens klientel*. København: Justitsministeriet. Direktoratet for Kriminalforsorgen. København.

Kriminalomsorgen (2012–2014). *Kriminalomsorgens årsstatistikk – 2011, – 2012 & – 2013*. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. Oslo. Hentet fra: [http://www.kriminalomsorgen.no/statistikk-og-noekkeltall.237 902.no.html](http://www.kriminalomsorgen.no/statistikk-og-noekkeltall.237%20902.no.html)

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) (2008a). *Kontaktbetjentundersøkelsen 2008: Resultater for Ila fengsel*. Oslo.

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) (2008b). *Kriminal-omsorgens helhetlige russtrategi 2008–2011*. Oslo.

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) (2011a, 13. april). *Bidrag til stortingsmelding om rusmiddelpolitikken* (Brev til Helsedirektoratet). Oslo.

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) (2011b). *Tilbakeføringsgarantien: Kort og Godt*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) (2011c). *Fri og villig: En rapport om samarbeidet mellom kriminalomsorgen og frivillige organisasjoner*. Oslo.

Kristoffersen, R., Hildebrant, S., Lindstén, K., Gudmundsdottir, H. & Muiluvuori, M-L. (2012). *Nordisk statistikk for kriminalforsorgen i Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige 2006–2010*. København: Direktoratet for kriminalforsorgen, & Oslo: Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS).

Kristoffersen, R. (2010, 7. mai). *Norge lavest tilbakefall i Norden*. Oslo: Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS).

Kristoffersen, R (NRK 12.04.12): «Skrytetall skjuler stort tilbakefall». Hentet fra: <http://www.nrk.no/norge/norge-er-ikke-bedre-pa-tilbakefall-1.8055256>

Langelid, T. & Manger, T. (2005). *Læring bak murene*. Bergen: Fagbokforlaget.

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

Lie, T. & Mathiesen, I.H. (2012). *Verktøy til å mestre eget liv: Evaluering av Retretten* (Rapport IRIS – 2012/322). Stavanger: International Research Institute of Stavanger (IRIS) AS.

Lemert, E. M. (1967). *Human Deviance, Social Problems and Social Control*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

*Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen* (Sosialtjenesteloven). (LOV-2009–12–18–131. Ikrafttredelse: 2010). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009–12–18–131>

*Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (Helse- og omsorgstjenesteloven). (LOV-2011–06–24–30. Ikrafttredelse: 2012). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011–06–24–30>

March, J.G. & Olsen, J.P. (eds.) (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Universitetsforlaget.

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



March, J.G. & Olsen, J.P. (2008). The Garbage Can Model. I *International Encyclopedia of Organization Studies*. Stewart Clegg and James R. Bailey, (eds). SAGE Publications.

Mathiesen, T. (1965). *Defences of the Weak*. London: Tavistock Publications.

Mathiesen, T. (2007). *Kan fengsel forsvares?* Oslo: Pax Forlag.

Mathiesen, T. (2011). *Retten i samfunnet: En innføring i retts-sosiologi*. Oslo: Pax Forlag.

Meld. St. 12 (2014-2015) *Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen*  
*Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen*. Hentet fra: <http://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-12-2014-2015>

Monahan, J (1981). *Predicting violent behavior: An assessment of clinical techniques*. Sage Publications.

Naustvik, S. (2012). Psykiatri/rusmiddelbehandling: Nei til vilkårlig nedbygging (Kronikk). *Dagens Medisin*, nr.13.

NAV & Kriminalomsorgen (2006). *Samarbeidsavtale mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten: Oslo, 11. september 2006*. Oslo.

Nesvik, S. (2005). *Tiltak overfor gjengangere: TOG (Et sammen-drag)*. Oslo: Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS). Hentet fra: [file:///C:/Users/sf/Downloads/rapport32 005.pdf](file:///C:/Users/sf/Downloads/rapport32%2005.pdf)

Neumann, C.B. & Pettersen K-S. (2013). *Tilbakeføringsgarantien i praksis: Evaluering av prosjektet TAFU – Tilbakeføring gjennom arbeid, fritid og utdanning* (AFI-rapport 11/2013). Oslo: Arbeids-forskningsinstituttet (AFI).

Nilsson, A. & H. Tham (1999). *Fångars levnadsförhållanden*. Norrköping: Kriminalvårdsstyrelsen.

Nordahl T., Sørli M.-A., Tveit A. & Manger T. (2003). *Alvorlige atferdsvansker: Effektiv forebygging og mestring i skolen*. Oslo: Høgskolen i Oslo (HiO). Læringscenteret.

Nordén, E., Fors, A. & Damsten, M. (2013). *Utvärdering av Krami för brottsdömda i kriminalvården: En arbetsmarknadsinsats för att minska arbetslöshet och återfall i brott*. Stockholm: Kriminalvårdens Utvecklingsenhet.

Nordén, Elisabeth (2013). *Does work rehabilitation reduce criminal recidivism?* The Stockholm Criminology Symposium 2013. Stockholm, BRÅ.

NOU 1998:18 (1998). *Det er bruk for alle*.

NOU 2010: 3 (2010). *Drap i Norge i perioden 2004 – 2009*.

Rasmussen, I. Myhrvold-Hanssen, T. & Haavardsholm, O. (2014). *Hva kan samfunnet tjene på å lykkes med ettervern for innsatte i norske fengsler?* (VISTA analyse. Rapport 204/38). Oslo: Vista Analyse AS.

Ross, R.R., & Fabiano, E. (1985). *Time to Think: A Cognitive Model of Delinquency Prevention and Offender Rehabilitation*. Johnson City, Tennessee: Institute of Social Sciences and Arts Inc.

Riksrevisjonen (2004–2005). *Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse i kriminalomsorgen* (Dokument nr. 3:14). Oslo. Hentet fra: [https://www.riksrevisjonen.no/presserom/Pressemeldinger/Sider/Pressemelding\\_Dok\\_3\\_14\\_2004\\_2005.aspx](https://www.riksrevisjonen.no/presserom/Pressemeldinger/Sider/Pressemelding_Dok_3_14_2004_2005.aspx)

Riksrevisjonen (2009–2010). *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget* (Dokument 3:1). Oslo. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Stottemeny/Tema-A-A/RETTSVESEN/?stid=16>

Riksrevisjonen (2014). *Dokument 1 (2014–2015) for Justis- og beredskapsdepartementet*. Oslo. Hentet fra: <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Documents/2014–2015/Dokument1/JD.pdf>

Rundskriv (G-8 2006). *Samarbeid mellom kommunehelsetjenesten, spesialisthelsetjenesten, kommunenes sosialtjeneste og kriminal-omsorgen overfor innsatte og domfelte rusmiddelavhengige*. Oslo: Justisdepartementet & Helse- og omsorgsdepartementet.

Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2008). Governance på norsk: Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift*, 24 (2).

Shammas, V. L., Sandberg S. & Pedersen W. (2013). Trajectories to mid- and higher-level drug crimes: Penal misrepresentations of drug dealers in Norway. *British Journal of Criminology*.

Schafft, Angelika & Spjelkavik, Ø. (2011). *Evaluering av kvalifiseringsprogrammet* (AFI- rapport 4/2011). Oslo: Arbeids-forskningsinstituttet (AFI).

Schafft, A. & Ø. Spjelkavik (2012). *Evaluering av prosjektet «Samordning av tiltak for tilbakeføring – fra fengsel til kvalifiseringsprogram»: Underveisrapport*. Oslo: Arbeids-forskningsinstituttet (AFI).

Schafft A., Frøyland, K. & Spjelkavik, Ø. (2013). *En ny rolle for NAV i fengsel: Evaluering av NAV- prosjektet «Samordning av tiltak for tilbakeføring»* (AFI-rapport 12/2013). Oslo: Arbeidsforsknings-instituttet (AFI).

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

Skarðhamar, T. (2003). Inmates social background and living conditions. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 4, 39–56.

Skarðhamar, T. & Telle, K. (2009). Etter avsonet dom – arbeid og risiko for ny fengsling: Livet etter soning – hindrer arbeid tilbakefall? *Samfunnsspeilet* 23 (4).

Skarðhamar, T., og Telle, K. (2009). *Life after prison: The relationship between employment and reincarceration* (Discussion papers). Oslo: Statistisk sentralbyrå (SSB).

Skatvedt, A. & Edland-Gryt, M. (2012). *Øyeblikksomsorg – et verktøy for bedring: Evaluering av 24SJU – et lavterskeltilbud til personer med dårlig psykisk helse og rusmiddelproblemer* (SIRUS-rapport nr. 4/2012). Oslo: Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS).

Skretting, A. (2013). *Konseptualisering av narkotika i sentrale offentlige dokumenter* (forebygging.no).

Slaaen, C.C. (2011). *Når velferd møter kontroll* (Masteroppgave i sosiologi). Oslo: Universitetet i Oslo (UiO).

Statistisk sentralbyrå. (2014). Kriminalstatistikk: Tabeller. Hentet fra: [https://www.ssb.no/a/kortnavn/a\\_krim\\_tab/](https://www.ssb.no/a/kortnavn/a_krim_tab/)

Statistisk sentralbyrå. (2014). Etterforskede lovbrudd, 2012. Hentet fra: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/lovbrudde/aar/2014-02-11>

Statsministernes kontor (2005). *Politisk plattform for en flertallsregjering: Soria Moria- erklæringen* (Rapport, 20.12.2005). Oslo: Regjeringen.no. (Publisert under: Regjeringen Stoltenberg II).

Stene R.J. (2008). Narkotikasiktedes lovbrudd preger rettssystemet. *Samfunnsspeilet* 1. Her fra: <http://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/narkotikasiktedes-lovbrudd-preger-rettssystemet>

Storberget, K. (2011, 10. november): *Svar i Stortinget spørretime*. Hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlig-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=51761>

St.meld. nr. 23 (2003–2004). *Om boligpolitikken*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

St.meld. nr. 37 (2007–2008). *Straff som virker: mindre kriminalitet – tryggere samfunn* (Kriminalomsorgsmeldingen). Oslo: Justis- og politidepartementet.

St.prp. 1 (2011–2012). *For budsjettåret 2012*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.

St.prp. 1 (2012–2013). *For budsjettåret 2013*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Straffeanstaltkommisjonen (1841). *Beretning om Beskaffenheden af Norges Strafanstalter og Fangepleie samt Betænkning og Indstilling om en Reform i begge: efter fremmede Staters Mønster*. Hentet fra: <http://www.hist.uib.no/faksimiliar/straffeanstaltkommisjonen/>

Svennevig, G. (2012). *WayBack: Det er aldri for tidlig å angre*. Oslo: Z-forlag.

Sverdrup, S. (2013). *Evaluering av tilbakeføringskoordinatorene: analyse av implementeringsprosessen* (Rapport 2013/8). Oslo: Diakonhjemmet Høgskole.

Sykes, G. M. (2007). *The society of captives*. Princeton University Press. New Jersey

Synovate (2011). *Kartlegging av fengselshelsetjenesten i Norge 2010*. Oslo.

TAFU Rogaland (2012). *Tilbakeføring av straffedømte til samfunnet gjennom arbeid, fritid og utdanning* (Utdrag av årsrapport). Hentet fra: [http://rogaland.tafu.no/files/2013/04/arsrapport\\_utdrag\\_2012.pdf](http://rogaland.tafu.no/files/2013/04/arsrapport_utdrag_2012.pdf)

Thorsen L.R, Lid S. & Stene R.J. (2009). *Kriminalitet og rettsvesen 2009*. Oslo: SSB.

Torgersen, U. (1994). *Profesjoner og offentlig sektor*. Oslo: TANO.

Tranøy, B. S. & Østerud, Ø. (2001). En fragmentert stat? I Tranøy, B. S. & Østerud, Ø. (red.) *Den fragmenterte staten: Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal.

Ugelvik, T. (2010). *Å være eller ikke være fange: Frihet som praksis i et norsk mannsfengsel*. Oslo: Universitetsforlaget

van Meter, D. S. & C. E. van Horn (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration and Society*, 6 (4), 445–487.

Velferdsetaten (2013). *Ustabile brukere i Velferdsetatens lavterskeltilbud: Rapport fra arbeidsgruppe, mars 2013*. Oslo: Oslo kommune. Hentet fra: [www.velferdsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/Velferdsetaten %20\(VEL\)/Internett %20\(VEL\)/Dokumenter/Rapport %20Ustabile %20brukere %20i %20Velferdsetatens %20lavterskeltilbud.pdf](http://www.velferdsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/Velferdsetaten%20(VEL)/Internett%20(VEL)/Dokumenter/Rapport%20Ustabile%20brukere%20i%20Velferdsetatens%20lavterskeltilbud.pdf)

Vorkinslien, A. (2011). *Løslatelse fra fengsel – til hva?* (Mastergrads-avhandling i kriminologi). Oslo: Universitetet i Oslo (UIO). Institutt for kriminologi og rettssosiologi.

Wheeler, S. (1961). Socialization in correctional communities. *American sociological review*

Winsvold, A. (2011). *Evalueringen av prosjektet Sammen for barn og unge – bedre samordning av tjenester til utsatte barn og unge*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA).

Waal, H., Clausen, T., Håseth, A. & Lillevold P.H (2011). *Første år med nye retningslinjer* (Statusrapport 2010. SERAF Rapport 4/2011). Oslo: Senter for rus- og avhengighets-forskning (SERAF).

Østberg, V.S. (2008). *Nettverk etter soning: En studie av betydningen av sosiale nettverk, fritid og integrasjon etter løslatelse fra fengsel, med utgangspunkt i Oslo Røde Kors Nettverksarbeid – Nettverk etter soning* (Mastergradsavhandling i kriminologi). Oslo: Universitetet i Oslo (UiO). Institutt for kriminologi og rettssosiologi.

Østlie, J-E. (2004). Rus + fengsel = sant. I *Rus & avhengighet*. Nr. 1,

Överlien, C. (2004). *Girls on the Verge of Exploiting? Voices of Sexual Abuse, Agency and Sexuality at a Youth Detention Home*. The Department of Child Studies, Lindköping.

Aarvold, R.H. og I.L. Solvang (2008). *Fra innsatt til utsatt: om prosessen fram til et vanlig liv*. Oslo: Synovate.

## 8 Vedlegg 1

Spørsmåls guid: Kriminalomsorgen.

1. Tilbakeføringsgarantien. (Str.gj.l. §4 og 41)

Hvordan legger fengselet til rette for at den innsatte, rusmisbruker får de tjenester han hun har krav på ved løslatelse?

2. Hva er forskjellen i planarbeidet ved prøveløslatelse og full tid?

3. Samarbeidsavtalen (R – G8–2006)

a. Foreligger det regionale avtaler mellom kriminalomsorgen og helseforetak og fylkesmann?

b. Foreligger lokale avtaler mellom fengselet og helseforetak, kommunehelse-tjenesten, sosialtjenesten, samt møteplasser for ledelse, samordning og evaluering.

c. Har R-G8 ført til tydeligere oppgavefordeling, ansvars plassering?

– Påvirket styrket samarbeid?

– Bedre løsninger?

4. Hvordan praktiseres §12 overføringer, evt §16 overføring?

5. Hvordan oppleves ulikhet mellom kommunene i hvordan fangene blir møtt ved løslatelse?

6. Påvirkes samarbeidet mellom ulike sektorer av ulik finansiering, prioriteringer, mål og ansvar?

7. Kontaktbetjentenes rolle? Ruskoordinatorene? Servicetorg ved løslatelse?
  - IPs betydning?
8. Hvilket samarbeid er det mellom fengselet og prosjekter/organisasjoner ved løslatelse?
9. Hvor ser dere de viktigste flaskehalsene og dilemmaene i samarbeidet mellom ulike etater?



## 9 English summary

This report addresses the social reintegration of offenders. Starting from prerelease preparations the report traces the process through to the resettlement of ex-prisoners in the community. In its white paper on «Punishment that works – Less criminality – A more secure society» (St.meld.nr. 37 (2007–2008)) the Norwegian government introduced a social reintegration guarantee (tilbakeføringsgarantien). This, together with formal agreements with the social services, was intended to act as a bridge between detention and resettlement with a view to reducing recidivism while ensuring adequate service provision for ex-prisoners. The «reintegration guarantee» sets out the obligations of the social services to treat released prisoners in line with other members of the community. The report follows the bridge from measures in prison to integration into society after release. Was the bridge solid enough, and have all released prisoners benefited from it?

The report is based on secondary data: Statistical information, public documents, research reports and statements online by various prisoner release projects in Norway. In addition, primary data were collected; employees in the correctional services, released prisoners and NGOs were interviewed.

The majority of inmates have drug problems (Chapter 2.1) and recidivism is high, especially among repeat offenders with drug problems (Chapter 2.2.). The report details the organization and coordination of services for substance abusers on release from prison.

By looking at the measures in terms of design, objectives, target groups, and distribution of responsibilities, it is possible to see whether they together form a bridge. Action taken by the correctional services that target offenders while still in prison comprise the first pillar (Chapter 3). The second pillar (Chapter 4) is built around municipal services that are available to the entire population. The report discusses whether the cooperation agreements between the correctional services and welfare agencies actually improve healthcare, housing and employment. Other projects connected with the resettlement guarantee scheme showed that other

models were possible, but they were scaled down after the three or four years project period ended. The NGOs have an important role to play in facilitating transition between the pillars (Chapter 5). NGOs are expected to act as a major segment of the bridge, but operate under limited financial conditions.

## Reflections (Chapter 6)

The numbers targeted by the various procedures designed especially for substance abusers in prison are relatively small. Drug and alcohol abuse units treat only a small proportion of all inmates with drug problems. Even fewer are transferred to treatment facilities outside prison (§ 12), and only 8 percent of those with substance abuse problems have a specified care plan of their own. It is difficult to demonstrate any effect of the resettlement scheme on the recidivism rate. Most prisoners are released after serving the whole of their sentence. Of these, two out of three will lack housing and work on release, and may also be in need of medical treatment. The waiting list for treatment is nearly as long as in previous years.

A major challenge in organizing the release process is that correctional service has primary responsibility for planning, but not to monitor the implementation of the plan. The responsibility of the correctional services ends when the sentence is served. It creates a void between resettlement planning and implementation in the municipality. It would be useful if an agency outside the correctional services, possibly and preferably NAV (the Norwegian Labor and Welfare Administration), was in charge of planning the resettlement program. It would provide a useful means of differentiating between the control tasks of the correctional services and responsibility to facilitate necessary services after the sentence has been served.



# SIRUS

Postboks 565 Sentrum, 0105 Oslo

ISBN: 978-82-7171-428-4

ISSN: 1502 -8178

