

Oppfølging av ROP-brukere før, under og etter at de har sonet en dom i fengsel

Gunnar Vold Hansen

Fakultet for helse, velferd og organisasjon, Høgskolen i Østfold

Abstract: In this chapter, we take a closer look at the follow-up of convicted offenders with dual diagnoses during and after imprisonment. Helping convicted offenders to lead a crime-free life after release is an important goal within the criminal justice system. Reaching this goal depends on cooperation between the justice system and municipalities during the offender's imprisonment. Today there are different strategies for reaching this goal, and measures within the criminal justice system appear to be divided. One possible obstacle to effective collaboration is the lack of inter-professional education between healthcare and social services personnel, and those working in the criminal justice system. This is particularly interesting because one of the goals of the ROPIT project is to outline a common interprofessional training program for all relevant bachelor-level educational programs. A possible solution, therefore, is to ensure that prison service educational programs adopt a common interprofessional training program.

Keywords: collaboration, imprisonment, interprofessional education, municipalities

Innledning

I St.meld. nr. 37 (2007–2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* la regjeringen stor vekt på at straff skal være noe mer enn bare oppbevaring av de domfelte. En dom skal ha et innhold som innebærer at de domfelte etter endt soning er bedre i stand til å leve et liv uten kriminalitet. Et av målene i ROPIT-prosjektet (se også kapittel 2 (Bjørkquist

Sitering av denne artikkelen: Hansen, G. V. (2021). Oppfølging av ROP-brukere før, under og etter at de har sonet en dom i fengsel. I C. Bjørkquist & H. Ramsdal (Red.), *Statlig politikk og lokale utfordringer: Organisering av tjenester innen rus og psykisk helse* (Kap. 13, s. 259–279). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.140.ch13>
Lisens: CC-BY 4.0

& Ramsdal) i denne antologien) var derfor å se hvordan kommunene samarbeidet med kriminalomsorgen med sikte på å tilrettelegge soningen slik at de domfelte ble best mulig forberedt på et liv i frihet etter endt soning. I dette kapitlet ser vi derfor nærmere på en del av de utfordringene man møter i et slikt samarbeid og hvordan man kan håndtere disse.

Kriminalomsorgen er et statlig ansvar, mens kommunene har ansvar for primær helse- og sosialtjeneste – også mens domfelte soner en fengselsstraff. Kommunene har ansvar for en omfattende offentlig helse- og velferdstjeneste som blant annet inkluderer boligtilbud, økonomisk støtte, medisinsk behandling, rusmestringssamtaler og aktivitetstilbud. De som soner fengselsstraff, har en rekke levekårsutfordringer. Blant annet kan vi nevne at om lag en tredel av dem har alvorlige psykiske problemer, og at halvparten av dem har brukt ulovlige rusmidler daglig det siste halvåret før soningen ble påbegynt. Nesten halvparten har ulike former for offentlig stønad som viktigste inntektskilde og om lag en tredel av de innsatte har fått behandling for sine rus-/psykiske lidelser tidligere (Bukten et al., 2016; Revold, 2015). Det innebærer at en stor del av de sonende har omfattende og samtidige rus- og psykiske plager – det vi betegner som ROP-brukere. Denne gruppen har ofte et stort behov for kommunale tjenester før, under og etter soning. Det innebærer at det er ønskelig med samarbeid mellom kommunale helse- og velferdstjenester og kriminalomsorgen for å sikre et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på forhold som fremmer og hemmer mulighetene for å få til et helhetlig tjenestetilbud til innsatte ROP-brukere.

ROP-lidelser og kriminalitet som uregjerlige problemer

Både ROP-lidelser og kriminalitet kan beskrives som *wicked problems*, på norsk omtalt som uregjerlige problemer (Ferlie et al., 2011; Freudenberg, 2006; Rittel & Webber 1973). Det er en rekke kjennetegn på uregjerlige problemer. Kunnskapen om hva som bidrar til at en person blir kriminell, er begrenset. Riktignok vet man at blant annet ruslidelser, lite formell utdanning og svak kobling til arbeidslivet er risikofaktorer, men det

er ikke slik at alle med en ruslidelse, lite formell utdanning og svak kobling til arbeidslivet blir kriminelle. Det er også begrenset innsikt i hva som bidrar til at en domfelt fjerner seg fra kriminalitet. Det er likevel i stor grad blitt forståelse for at løsningen trolig ligger i å forholde seg til at kriminalitet, ROP-lidelser og andre risikofaktorer er deler i en helhet. Løsningen finnes derfor i å se på utfordringene som en helhet der de ulike elementene er gjensidig avhengig av hverandre. Likevel er det slik at for hver enkelt person er sammensetningen av ulike problemer og hvordan disse griper inn i hverandre forskjellige, og det er derfor nødvendig å forholde seg til domfelte som individer – ikke som en gruppe (Freudenberg 2006; McNeill, 2006).

Denne innsikten har bidratt til at norsk kriminalpolitikk de siste tiårene har lagt stadig større vekt på å motivere kriminelle til å bli lovlige, heller enn å satse på at strengere straffer skal avskrekke dem fra kriminalitet (Hansen & Samuelsen, 2016). Denne tilnærmingen er forankret i flere ulike teorier som kan samles under overskriften positiv kriminologi (Ronel & Elisha, 2010). I norsk sammenheng har begrepet *desistance* vært sentralt. *Desistance* er en prosess som kjennetegnes av at den domfelte blir mer moden, fjerner seg fra sosiale nettverk som identifiseres med kriminalitet og kvalifiserer seg for deltakelse i ordinært samfunnsnivå (for eksempel ved utdanning/arbeid), og der man endrer sin sosiale identifikasjon ved å bli mer ansvarlig, mer opptatt av andre og mer opptatt av fremtiden (McNeill, 2006). En slik prosess vil i mange tilfeller være avhengig av at den domfelte har støtte fra en eller flere personer som de etablerer gode og trygge relasjoner til (Panuccio et al., 2012, Weaver, 2012). Også utenfor kriminalomsorgen, i sosialt arbeid og psykisk helsearbeid, ser vi det samme. Det er klar dokumentasjon på at hvis man skal få til en endringsprosess, er det viktig at brukeren opplever sosial støtte fra en eller flere av de som yter tjenester (se f.eks. Redko et al., 2007; Topor et al., 2011).

Den endringsprosessen som det er ønskelig at den domfelte gjennomgår, er ofte preget av to skritt frem og ett tilbake (MacDonald et al., 2012; Weaver & McNeill, 2011). Dette er en følge av at de utfordringene de domfelte har, er uregjerlige problemer (Freudenberg, 2006). De ulike delproblemene og tiltakene som iverksettes vil påvirke hverandre. Det

er derfor ikke bare de problemene som avdekkes mens en domfelt soner som er viktig å få på plass. Ofte er det slik at en del av problemene som de domfelte har, bare kan løses utenfor murene. Det vil derfor være slik at et helhetlig tjenestetilbud bør innebære at de tiltakene som ytes i løpet av straffegjennomføringen, henger sammen både med eventuelle tiltak før soningen og oppfølging etterpå (Fox et al., 2005). En forutsetning for å få til dette vil i mange sammenhenger være at det eksisterer et nettverk der kommunen og kriminalomsorgen kan samarbeide (Ferlie et al., 2011). Fordi det er individuelt og forbundet med usikkerhet knyttet til hva som virkelig skaper en endringsprosess, er det viktig at deltakerne i et slikt nettverk er fleksible og kan tilpasse innsatsen til den utviklingen de registrerer (Pacanowsky, 1995).

Kriminalpolitikken bygger i dag på to strategier. Den ene er å iverksette tiltak i løpet av soningen som kan bidra til at den domfelte blir motivert til å fjerne seg fra kriminelle aktiviteter. Den andre strategien handler om å knytte interne tiltak i fengslene sammen med tjenester den domfelte har, eller burde hatt, før og etter soningen.

Tiltak i fengslene

I denne sammenhengen skal det trekkes frem to viktige tiltak som benyttes i fengslene for å forberede domfelte til et liv utenfor fengselet. Det er ordningen med kontaktbetjenter og programvirksomhet.

Kontaktbetjenter

Alle som soner i fengsel, skal få oppnevnt en kontaktbetjent. Målet med kontaktbetjentordningen er at den domfelte skal få en person å forholde seg til som kan hjelpe vedkommende til å få på plass et soningsforløp som bidrar til en kriminalitetsfri fremtid etter endt soning. Den forskningen som er presentert foran, har vist at hvis man skal legge til rette for en endringsprosess der domfelte endrer seg fra kriminell til lovlydig, så er det behov for motivasjon og støtte. Det er derfor forventet at kontaktbetjenten skal «skal arbeide aktivt sammen med den innsatte i en motivasjons- og endringsprosess». Kontaktbetjenten skal også være sentral i arbeidet med å få på plass samarbeid med andre aktører som kan yte

tjenester både under og etter soning (Justis- og politidepartementet, 2002).

Programvirksomhet

Kriminalomsorgen i Norge, så vel som i en rekke andre vestlige land, tilbyr domfelte ulike former for programmer med sikte på å redusere gjentakelse av kriminell aktivitet. En stor del av disse programmene tar sikte på å endre risikofaktorer i de domfeltes atferd (for eksempel rusbruk eller vold). For å sikre at de programmene som tilbys har en tilfredsstillende kvalitet, har mange land etablert akkrediteringsordninger der et program blir vurdert før det blir godkjent for allmen bruk i kriminalomsorgen. For å få et program akkreditert, må det vises at det er forankret i vitenskapelige prinsipper. I praksis innebærer det at man i stor grad har vært opptatt av å dokumentere at de prinsippene et program bygger på, fører til at man reduserer risikofaktorer (Maguire et al., 2010).

Kortprogram rus (KR) er et program som er utviklet for å være et tilbud til innsatte med korte dommer eller som er varetektsfengslet. Det er derfor vesentlig kortere enn andre tiltak som tilbys i kriminalomsorgen. Programmet har som målsetting å bevisstgjøre de innsatte på utfordringene med rus og gi dem motivasjon og muligheter for å redusere sitt rusproblem. Programmet tilbys med fire samlinger i løpet av fire uker. I tillegg er det ambisjoner om å engasjere andre deler av relevant helse- og sosialtjeneste både innenfor og utenfor kriminalomsorgen, med sikte på å bygge opp et samordnet og helhetlig tjenestetilbud som både kan følge opp den innsatte resten av soningstiden og etterpå. Programmet kan derfor ses på som et ledd i en helhetlig strategi med sikte på å legge forholdene til rette for at deltakerne kan få kontroll på sine rusproblemer og begrense eller slutte med sin kriminelle aktivitet (Hansen, 2017).

Samarbeid mellom kommune og kriminalomsorg

Mange land har satt i gang forsøk eller prosjekter for å få til slikt samarbeid. Kinner & Williams (2006) oppsummerer sin gjennomgang av den forskningen som er gjennomført med å konkludere at dersom man tilrettelegger for et helhetlig soningsforløp og planlegger både hvilke tiltak

som skal gjennomføres under soningen og hvilke som skal være tilgjengelige som en videreføring etter endt soning, så bidrar dette til å redusere gjentatt kriminell aktivitet og til å bedre livet for de domfelte og deres pårørende. Slike resultater har man også sett i forsøk som er gjennomført i Storbritannia (Fox et al., 2005). EU har satt i gang et utviklingsprosjekt i seks land med sikte på å skape et helhetlig og samordnet tilbud til de domfelte fra de påbegynner soningen til de er godt tilbakeført etter endt soning. Dessverre har evalueringen vist at resultatene ikke var i samsvar med ambisjonene. Utfordringene knyttet seg særlig til manglende felles kartlegging og utveksling av data, manglende oppfølging fra kommunene under soning, uavklarte ansvarsforhold og ulike ideologier (MacDonald et al., 2012).

En oppsummering av denne litteraturgjennomgangen kan være at dersom målsettingen til kriminalomsorgen om å få de domfelte gjennom en endringsprosess fra kriminell til lovlydig, så er det behov for at kriminalomsorgen følger opp med sosial støtte i løpet av soningen og legger til rette for at det kan planlegges og ytes praktisk bistand både under og etter soningen. For mange domfelte er det en utfordring å ordne dette mens de soner. I Norge er den tiden de domfelte sitter i fengsel forholdsvis kort, og mer enn halvparten av de innsatte slipper ut før det er gått 90 dager (Kriminalomsorgen, 2019). En stor del av de korte dommene er rusrelaterte.

Metode

Dette kapitlet bygger på de intervjuene som vi gjorde på seminaret beskrevet i kapittel 2 (Bjørkquist & Ramsdal) i denne antologien. Det viste seg at mange av ansatte hadde liten erfaring i samarbeid med kriminalomsorgen, og at ingen av de brukerne hadde, eller ville fortelle at de hadde, vært i fengsel. For å få en bredere forståelse av samarbeidet eller mangel på samarbeid vil vi i dette kapitlet også ta med en del av de erfaringene som ble beskrevet av både innsatte og ansatte i en del fengsler som hadde gjennomført et opplæringsprogram i rusmestring.

I tillegg til intervjuene vi gjorde i seminaret (se kapittel 2), ble det gjennomført ni individuelle intervjuer med deltakere fra tre ulike programgjennomføringer. Alle de domfelte var menn, og de fleste hadde

en lengre historie både med rusmisbruk og kriminalitet. Dessuten ble i alt syv ansatte i kriminalomsorgen intervjuet i tre gruppeintervjuer, hvorav fire ansatte var med på to gruppeintervjuer. De individuelle intervjuene med deltakerne varte normalt ca. 20 minutter, noen litt mer, og noen litt mindre. Intervjuene var semistrukturerte, der deltakerne først ble oppfordret til å si noe om hvilke tanker de satt igjen med etter at de hadde deltatt i programmet. Etter hvert ble samtalen mer styrt inn på spørsmålet om hvordan deres behov for oppfølging i kommunene ble ivaretatt. De tre gruppeintervjuene med de ansatte varte mellom 1 og 1 ½ time hver.

I intervjuene fra seminaret ble de få utsagnene som omhandlet fengsel og samarbeid med kriminalomsorgen skilt ut. En tilsvarende prosess ble gjort med intervjuene av ansatte i kriminalomsorgen, der intervjuene som omhandlet samarbeid både internt og med kommuner ble skilt ut. Fra intervjuene med deltakerne ble utsagn som omhandlet behov og ønsker om videre oppfølging skilt ut. Det ble benyttet en analysemetode som kalles direkte innholdsanalyse. Denne analysemetoden er i hovedsak deduktiv og tar utgangspunkt relevante teorier og forklaringer knyttet til forskningstemaet – i dette tilfellet samarbeid mellom kommuner og kriminalomsorgen om tjenester til ROP-brukere som soner en dom i fengsel (Lune & Berg, 2017). Analysen av data viste tydelig at utfordringen handlet om å få tjenestetilbudet til å fremstå som en sammenhengende prosess. Dette gjorde at det ble naturlig å ta utgangspunkt i hvordan tjenestene og de ulike tilbudene var organisert, hvordan de domfelte ble kartlagt og hvordan de ble fulgt opp, samt foreta en analyse av hva de svakhetene som ble avdekket kunne skyldes. Relevante utsagn ble derfor organisert i følgende fire temaer: fragmenterte tjenester; kartlegging; oppfølging; holdninger. Disse temaene ble så analysert i en prosess der teorier og hypoteser ble utviklet og testet mot dataene (Ruona, 2005). Det ble lagt særlig vekt på de teoriene som er presentert foran, om organisering av helhetlige tjenester og betydningen av gode relasjoner for å bistå den domfelte i en prosess mot et kriminalitetsfritt liv etter endt soning. Til slutt ble intervjuene lest gjennom på nytt for å sikre at de konklusjonene som ble trukket ikke var i motstrid til et helhetlig bilde av intervjuene.

Resultater

Fragmenterte tjenester

Innledningsvis ble det i denne boken (kap. 1) pekt på fragmentering som en av årsakene til at det er vanskelig å skape helhetlige tjenestetilbud. Fragmentering er en problemstilling som også er relevant i denne sammenheng. Internt i kriminalomsorgen har de ulike fengslene blant annet en egen helseavdeling og en egen sosialtjeneste som har sine definerte oppgaver, men som forventes å samarbeide med kontaktbetjentene. Tilbakemeldingene fra ansatte i kriminalomsorgen tyder på at samarbeidet mellom fengslenes sosialtjeneste og kontaktbetjentene oppfattes som begrenset. Også ved gjennomføringen av Kortprogram rus ble dette et problem. Før programmet ble startet opp ble mulige deltakere kartlagt, delvis for å avklare om de burde delta i programgjennomføringen og delvis for å avklare hva slags oppfølging de trengte. Programlederne ga klart uttrykk for at de var skuffet over at ingen andre i kriminalomsorgen var opptatt av å følge opp denne kartleggingen. Verken kontaktbetjenter, sosialkonsulenter eller helseavdelingen benyttet seg av denne kartleggingen. En av de ansatte i helseavdelingen sa det slik: «Programmet er bra, men for oss skaper det bare merarbeid.» En viktig begrunnelse for at også andre i kriminalomsorgen burde følge opp deltakerne var at programmet var begrenset til totalt fire samlinger over fire uker. Programlederne var derfor bevisste på at den daglige oppfølgingen er det andre som bør ha ansvar for: «Vi ser at en del av oppfølgingen – den gode relasjonen – bør etableres med kontaktbetjenter, sosialkonsulent og/eller en sykepleier.» Et viktig poeng her er at forskningen som er vist foran tyder på at de domfelte trenger en person å etablere en god relasjon til for å komme vekk fra kriminalitet. Slik programlederne ordlegger seg synes det å være begrenset interesse for å etablere slike relasjoner med utgangspunkt i den kartleggingen som blir gjort ved oppstart av programmet.

En annen form for fragmentering er den oppdelingen av ansvar som foregår ved at de ulike aktørene løser sine oppgaver suksessivt. Tilbakemeldinger fra både kriminalomsorgen og kommunene viser at man i stor grad fordeler ansvaret etter hvor brukeren oppholder

seg. Kriminalomsorgen peker på denne utfordringen på denne måten: «Utfordringen er at vi gjør vårt, men så må andre utenfor ta over – hvem skal ta over den stafettspinnen?»

Tilsvarende beskriver en av de kommunalt ansatte hvordan kommunen ikke følger opp brukere mens de soner en dom: «Hvis en person skal være i fengsel over lang tid, så jobber jo ikke vi med oppfølging mens de er der, stort sett, vi venter liksom litt mer til de er på veien til å komme ut.»

Selv om det siste utsagnet peker på personer som soner lange dommer, så viser både dette og det forrige utsagnet at man tenker seg at ansvaret knytter seg til hvor brukeren er. Det vil si at er vedkommende i et fengsel, så er ansvaret hos kriminalomsorgen, og hvis vedkommende er løslatt, er vedkommende kommunens ansvar. Dette er også en indikasjon på at ingen tar et helhetlig ansvar for et samlet tjenestetilbud fra domfellelse via soning til brukeren er innlemmet i samfunnet utenfor fengselet igjen.

Kartlegging

I mange sammenhenger er det en fordel også for kommunen at de får kontakt med den domfelte før vedkommende er blitt løslatt. Det handler blant annet om kartlegging. I fengselet vil de innsatte komme i en helt annen situasjon enn utenfor murene. De får en klar døgnrytme med faste tider for søvn, mat og aktivitet. I tillegg er de fleste rusfrie. Det skaper muligheter for en annen kontakt enn den man kan oppleve utenfor. En av de kommunalt ansatte hadde tidligere jobbet et år i et fengsel og beskrev sine erfaringer på denne måten:

Det var bare så spennende å jobbe i fengselet og få alle de som ruser seg så hardt ute, så kommer de inn der og så blir de jo nykter, og så har de jo tenkt litt andre ting etter hvert da, til når de kommer ut.

Dette tyder på at det er mer fruktbart å kartlegge brukeren mens vedkommende soner. Kommunen har da et bedre grunnlag for å finne frem til et helhetlig tjenestetilbud bygget på brukermedvirkning. Det er ingen av deltakerne som beskriver at denne muligheten utnyttes, heller tvert imot. En av de kommunalt ansatte fortalte dette:

Det er ikke noe samarbeid. Vi kan vite at folk sitter i fengselet ... vi har jo bedt om å få noen utredninger, blant annet, i fengselet da, på ekstremt dårlige brukere som vi ikke får til: får avslag, gang på gang, kan ikke gjøre det. Så jeg synes at samarbeidet med fengselet er enten dårlig eller ikke-eksisterende.

Denne historien er problematisk fordi kommunen tydeligvis ikke har fått noen god begrunnelse for avslagene, noe som bidrar til at kommunen får inntrykk av at fengselet ikke er interessert i samarbeid. Det er da interessant å se nærmere på hvordan det legges opp til samarbeid både internt i kriminalomsorgen og med kommunene.

Oppfølging

En av målsettingene med Kortprogram rus var at deltakerne skulle få på plass oppfølging både i fengselet og etterpå. Problemet er at deltakerne ikke opplever at de får en slik oppfølging. For det første peker deltakerne på at programmet er av begrenset omfang og at de derfor ønsker seg en oppfølging. En av deltakerne sa det slik: «Det hadde vært bra om vi kunne hatt en oppfølging – du får ikke mye ut av fire ganger.»

En annen er tydelig på at det er ønskelig at man får oppfølging både i fengselet og etterpå:

Jeg vil gjerne ha et klart tilbud når jeg kommer ut. Kurset var greit – det var ikke dårlig, men det var litt kort for å komme i gang ordentlig [...] trenger oppfølging [...] skulle vært lengre – skulle hatt flere samtaler, gjerne ordnet oppfølging når vi kommer ut.

Erfaringen denne domfelte beskriver, viser flere av de utfordringene som man står overfor. For det første bekrefter vedkommende at deltakerne hadde ønsket et mer omfattende tilbud. I den forbindelse er det viktig å legge merke til at vedkommende særlig etterspør flere samtaler. Vedkommende peker også på behovet for at tilbud som ytes i fengsel, ofte bør følges opp ved løslatelse. Ønsket om å få til flere samtaler synes det vanskelig å få realisert. Det handler tydeligvis også om relasjoner. En beskriver det på følgende måte: «Jeg snakker ikke om problemene mine med kontaktbetjenten – sosialkonsulenten snakker jeg litt med, men hun er ganske opptatt.»

Kriminalomsorgen legger opp til at den sentrale personen for personlige samtaler skal være kontaktbetjenten. For de fleste bygger personlige samtaler på tillit til den man skal kommunisere med, og dette utsagnet tyder på at det her ikke er tilstrekkelig tillit til kontaktbetjenten. Det kan ha en sammenheng med at kontaktbetjenten også har en viktig funksjon som «vokter». Det underbygges av at informanten sier vedkommende har et godt forhold til sosialkonsulenten som ikke har en «vokterrolle» i fengselet.

En annen tolkning handler om at slike personlige samtaler ikke prioriteres av kontaktbetjentene. En av deltakerne fortalte følgende historie:

Jeg hadde en kjempegod samtale med kontaktbetjenten min her om dagen. Da var vi innom alt, han var veldig fornøyd. Sånne samtaler hjelper deg – nei, men det er viktig å ha hjelp, sørge for at det blir samarbeid. Jeg har hatt god kontakt med sosialkonsulenten – det har egentlig bare vært henne som har vært interessert. Nå er kontaktbetjenten også på banen. Sosialkonsulenten har ordnet kontakt med ruskonsulent når jeg kommer ut, så det meste er på plass.

Selv om denne deltakeren er positiv, er det grunn til å merke seg at kontaktbetjenten først er kommet på banen etter en stund. Det synes dessuten som om det er sosialkonsulenten som har vært den som har tatt ansvar for å følge opp deltakeren og sørge for at det er på plass en oppfølging etter endt soning. At sosialkonsulenter i fengslene er aktuelle samarbeidsparter for kommunene trekkes frem også av en av de kommunalt ansatte.

Erfaringene tyder på at det er særlig sosialarbeiderne i fengslene kommunene klarer å samarbeide med:

Men jeg har da vært på mange ansvarsgruppemøter ... hvor de var veldig på, fra fengselet sin side, hun som er sosialarbeider der oppe, for å få kontakt og for å være i forkant av en løslatelse hvor vedkommende ikke har noe sted å bo, og hvor vi skal nå planlegge for det.

Her beskrives det en situasjon der kommunen klarer å få på plass et tilbud før den domfelte er løslatt. For at kommunen skal kunne få på plass et tilfredsstillende tilbud, er den ofte avhengig av at det gjøres en skikkelig kartlegging.

Holdninger

Data-analysen viste at når de ulike aktørene skulle beskrive samarbeidet mellom kriminalomsorgen og kommunene, så pekte mange på problemer. Programlederne uttrykker for eksempel bekymring for hvordan kommunene følger opp. Blant annet peker de på at en del kommuner er trege med å få i gang arbeid med individuelle planer og oppnevning av koordinatorene med ansvar for helhetlige tjenestetilbud i kommunen. Likevel er de tydelige på at de er opptatt av å få på plass et samarbeid med kommunene. En forteller følgende:

Vi ser tydelig at KR gir oss en innsikt som gjør at vi kan sende henvisninger til kommunene. På bakgrunn av dette har enkelte av deltakerne fått kontakt med egne ruskonsulenter. Hvis vi er gode på å skrive henvisninger og å dokumentere behovene så kan vi følge opp og hjelpe deltakerne med å skrive klager til fylkesmannen når de ikke får den hjelpen vi mener de har krav på.

Selv om de peker på at det er eksempler på at de domfelte får på plass en oppfølging etter endt soning, så er det også tydelig at de i mange tilfeller forventer at kommunen ikke følger opp, og at henvisninger derfor må skrives slik at det er lett å klage til fylkesmannen (nå statsforvalteren).

Også kommunene beskriver problemer med samarbeidet med kriminalomsorgen. Et eksempel som går igjen, er dato for løslatelse. En av de kommuneansatte beskrev problemet slik:

Men et problem kan være at man har en dato, ikke sant, og den kan vel endre seg hele tiden, altså den kan vel forflytte seg litt. Så har man fått en dato, at ok, da skal brukeren ut, og så er vi veldig på at: «Da må dere si ifra litt i god tid, så vi kan forberede oss, sånn at vi kan være på.» Og så blir de ofte sluppet før datoen, og så har vi ikke fått vite om det. Da er det jo litt vanskelig å være ... Å sikre en god overgang, da.

Både disse to utsagnene og flere av dem som er sitert foran tyder på at det er begrenset tillit mellom ansatte i kriminalomsorgen og i kommunene. Dette er et problem som kan påvirke mulighetene for å få til et godt samarbeid.

Drøfting

Fragmentering

Mange land sliter med å få til ordninger som sikrer at de domfelte får de tjenester de har behov for og krav på, både under og etter soning (se f.eks. MacDonald et al., 2012). Vanskelighetene med å få til et samarbeid mellom kommuner og kriminalomsorgen som skisseres her er derfor ikke spesielle for Norge. Spørsmålet er hvorfor dette er så vanskelig å få til? Det handler både om de tiltakene som kriminalomsorgen setter i verk i løpet av soningen og om hvordan kommuner og kriminalomsorgen samarbeider.

Beskrivelsene fra både de ansatte og de innsatte tyder på at de domfeltes problemer i kriminalomsorgen blir håndtert som om de kan løses hver for seg. Selv om kriminalomsorgen har vært klar over at de domfelte har en rekke problemer å forholde seg til både under soning og etterpå, så har de tiltakene de har tilbudt, vært oppdelte – for eksempel i avgrensede programmer som beskrevet her i dette kapitlet. Selv om ambisjonen med dette programmet er å ivareta en rekke av de problemene deltakerne har, viser erfaringen at det stort sett bare er ruslidelsen man tar tak i. Dette synes i stor grad å være tilfelle med ulike programmer i kriminalomsorgen. Et viktig element med disse programmene er at de skal være standardiserte, slik at tilbudet skal være likt fra fengsel til fengsel (Maguire et al., 2010). Konsekvensen av dette er man verken tilpasser seg forskjeller mellom de ulike fengslene eller mellom de ulike domfelte (Hansen et al., 2013). Ambisjonen om å se den domfelte som helhetlige og ulike personer kan derfor vanskelig ivaretas. Riktignok var ambisjonen med dette programmet – Kortprogram rus – at man skulle få til en slik helhetlig tilnærming. Forutsetningen var at andre skulle følge opp deltakerne både under programgjennomføringen og etterpå. I den sammenhengen har kontaktbetjentene en særlig viktig rolle, men dataene tyder på at de ikke følger opp verken internt i fengslene eller eksternt overfor kommunene.

I tillegg er det tydelig at de ulike aktørene i kriminalomsorgen ikke samarbeider godt nok. Oppfølgingen fra kontaktbetjentene er svak. Utsagnet fra en ansatt i helseavdelingen ved et av fengslene om at programmet bare førte til merarbeid for dem, tyder på at programmet ikke

ses på som en del av en helhetlig strategi for hele virksomheten. Det betyr at programmet blir sett på som en aktivitet litt på siden av de oppgavene som andre deler av kriminalomsorgen ønsker å prioritere. Det tyder på at den klassiske utfordringen om å bli enige om mål og prioriteringer også skaper problemer for internt samarbeid i fengslene (Head & Alford, 2015). Det ser likevel ut som om sosialavdelingen er et unntak fra dette. Både samarbeid utad beskrives positivt, og de domfelte beskriver at de får hjelp derfra. Dette er ikke nødvendigvis uttrykk for at sosialavdelingen samarbeider internt. Det kan også forstås som at de anser oppfølging etter løslatelse som en av sine hovedoppgaver og at de derfor prioriterer den.

Det synes også som om kommunene tenker seg at de problemene som domfelte har med rus, psykisk helse og mestring generelt, er problemer som enten kan settes på vent mens de soner, eller som det er kriminalomsorgens ansvar å følge opp. På denne måten får man en prosessorientert oppfølging av brukerne, en forløpsmodell (Fineide, 2019). En av utfordringene med den forløpsmodellen som kommunene og kriminalomsorgen legger opp til, er overgangene mellom de ulike tjenestene. Målet må være å gjøre disse overgangene sømløse, ved at fengselet har planlagt soningen og oppfølgingen av den domfelte før vedkommende har påbegynt soningen, og at kommunen har planlagt oppfølging etter endt soning før den domfelte løslates. De ansatte i denne undersøkelsen beskriver hvordan informasjonsutvekslingen mellom kommune og kriminalomsorgen svikter i ulike sammenhenger.

Kartlegging og oppfølging

En av de kommunalt ansatte som hadde jobbet en tid i et fengsel, ga en interessant beskrivelse av hvordan det var å møte brukere som vedkommende kjente fra før igjen i fengselet. Historien tyder på at det kan være hensiktsmessig også for kommunen å kartlegge brukere mens de soner. Et sentralt spørsmål er i så fall hvem som skal kartlegge. Kriminalomsorgen har de siste årene lagt stor vekt på å ta i bruk omfattende kartlegging av de domfeltes behov både under soning og etter løslatelse (Hansen & Samuelsen, 2016). Kartlegging handler gjerne om å avdekke sensitive data som man ikke vil dele med andre enn dem man stoler på.

Tilbakemeldingene som er presentert foran tyder på at de domfelte i liten grad har etablert gode og tillitsfulle relasjoner til kontaktbetjentene som har ansvar for å gjennomføre slike kartlegginger. Det er ikke noe nytt at de domfelte mangler tillit til ansatte i fengsel. En rekke undersøkelser har opp gjennom årene vist at forholdet mellom de domfelte og fengselsansatte generelt sett er preget av mistro og mistenksomhet (se f.eks. Christie, 2007; Farral & Maruna, 2004; Ugelvik, 2011). Dette gjør blant annet at Kolind et al. (2010) reiser spørsmålet om det er mulig å fungere både som vokter og veileder for de domfelte.

I kapittel 6 (Hansen) i denne antologien ble rollen til en aktiv koordinator eller *boundary spanner* beskrevet nærmere. I USA har det vært gjort forsøk med å etablere en ordning der man engasjerte frivillige som tok på seg oppgaven som *boundary spanner* både under og etter endt soning. Tilbakemeldingene var at denne ordningen gjorde at de domfelte fikk gode og trygge relasjoner til koordinatoren og at de fikk tilgang på oppfølging etter endt soning (Pettus & Severson, 2006).

Det gir grunnlag for å stille spørsmål om kommunen bør ta et sterkere ansvar for å følge opp ROP-brukere mens de soner i fengsel. Som pekt på foran har kommunen samme ansvar for å yte tjenester til sonende ROP-brukere som de har når brukeren er utenfor fengselet. Data som ble presentert i kapittel 6, viser at brukerne opplevde aktive koordinatører som tok et ansvar for å få på plass et helhetlig tjenestetilbud som positivt. Det bør derfor vurderes om den koordinatoren som den domfelte hadde før soning, bør ta et fortsatt koordinatoransvar også gjennom soningen og etterpå. Dersom den domfelte ikke har en slik koordinator før soning, bør det kanskje oppnevnes en slik under soningen.

Innledningsvis ble det vist til en god og trygg relasjon til en person som kan støtte vedkommende i en prosess bort fra kriminalitet er et sentralt element i det som kalles *desistance* (McNeill, 2006). En rekke undersøkelser viser til at domfelte har fremhevet slike relasjoner med en ansatt i eller utenfor kriminalomsorgen som avgjørende for at de har fjernet seg fra kriminalitet (Barry, 2007; Panuccio et al., 2012). Etablering av en trygg og god relasjon mellom ROP-brukere og en tjenesteyter synes også være den faktoren som er viktigst i brukerens mestringsprosess (Davidson et al., 2008).

Erfaringene de domfelte beskriver foran tyder på at kontaktbetjentene i liten grad er en person som de domfelte har gode og tillitsfulle relasjoner til. Det kan derfor tenkes at også ambisjonene om å redusere kriminalitet best kan realiseres ved at det er kommunalt ansatte som etablerer gode og tillitsfulle relasjoner til brukerne også mens de soner.

Holdninger

Både ansatte i kommunene og i kriminalomsorgen uttaler seg på en måte som tyder på at de har manglende tillit til hverandre. Manglende tillit og negative holdninger har en tendens til å forsterke seg ved at aktiviteter og uttalelser blir tolket i verste mening (Schein, 1987). Hvis det er slik at ansatte i kriminalomsorgen og kommunalt ansatte mangler tillit til hverandre, kan dette hemme mulighetene til å få på plass et samarbeid (San Martin-Rodriguez et al., 2005). Riktignok peker en av de kommunalt ansatte på at vedkommende samarbeider godt med en sosialarbeider i kriminalomsorgen. Dette tyder på at samarbeid mellom to med felles utdanning og bakgrunn kan være lettere enn med andre (Hudson, 2004). Sentrale elementer i utviklingen av et samordnet og helhetlig tjenestetilbud er evnen til å kommunisere og bli enige om felles mål (Head & Alford, 2015). Det forutsetter at deltakerne har en forankring i et felles begrepsapparat (Clark & Brennan, 1991). Det gjør det lettere for en kommunal sosialarbeider å kommunisere med en i kriminalomsorgen og kan forklare hvorfor informantene beskriver slike erfaringer. Erfaringer tyder dessuten på at kontaktbetjenter i fengsel har begrenset innsikt i kommunale tjenestetilbud og hvordan de eventuelt kan hjelpe den domfelte (Hansen & Bjørkquist, 2017). Det kan derfor være grunn til å stille spørsmål om utdanningssystemet er organisert slik at man legger tilstrekkelig grunnlag for et godt samarbeid mellom kommuner og kriminalomsorgen. Vanskeligheter med å etablere gode samarbeidsrelasjoner mellom ulike yrkesgrupper er ikke en ny utfordring. Utdanningsmyndighetene har derfor i årevis lagt opp til å utforme helse- og velferdsutdanningene slik at de legger til rette for samarbeid. I løpet av 90-tallet satte derfor Utdanningsdepartementet i gang en prosess for å samordne en del av helse- og

sosialfagutdanningene. Dette ble etter hvert fulgt opp med Meld. St. 13 (2011–2012) *Utdanning for velferd*. Denne meldingen konkluderte med at beskrivelsen av kompetansebehov i utdanningene viste at bachelorutdanningene trengte større grad av tverrprofesjonell samarbeidslæring (TPS) på tvers av utdanningene. TPS innebærer at medlemmer av flere enn en profesjon har praktiske øvelser sammen for å bli kjent med hverandres kompetanse og lære å jobbe sammen mot et felles mål (Barr, 2012). En gjennomgang av den forskningen som er gjort på dette feltet, viser at dette er en strategi som stort sett fungerer (Reeves et al., 2017). I Norge har dette ført til at TPS er et krav i alle helse- og velferdsutdanningene. Utdanning av fengselsbetjenter er likevel ikke inkludert i dette samarbeidet. Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS) er nå inkludert i høyskolesystemet, men uten å være samlokalisert med andre utdanninger. Kravene om at alle helse- og velferdsutdanninger skal knyttes til TPS, gjelder ikke for KRUS.

Det at KRUS ikke er inkludert i den aktuelle TPS-strategien for helse- og velferdsutdanningene, bidrar både til at fengselsbetjenter får dårlig innsikt i andre profesjoners kompetanse, men også til at andre profesjoner heller ikke får kjennskap til hva fengselsbetjenter gjør og hvordan kriminalomsorgen jobber for å forberede de innsatte på et liv i frihet. Det er derfor ikke overraskende at begge parter er misfornøyde med hverandres innsats for å skape et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.

Det finnes en rekke måter å bygge opp et godt samarbeid mellom ulike virksomheter. TPS som et sentralt ledd i grunnutdanningen utgjør en slik måte, men det tar trolig lang tid før en slik strategi får omfattende virkninger. Det er derfor viktig å ha klart for seg at TPS ikke ensidig handler om grunnutdanninger, men like gjerne kan være en del av etter- og videreutdanning, eller gjennomføres som gjensidige hospiteringsordninger. Et av målene med ROPIT-prosjektet er at det skal utarbeides et felles opplæringsprogram. En løsning som kan bidra til å skape den felles forståelsen som TPS etterstreber, kan være å la grunnutdanningsstudenter i kriminalomsorgen gjennomføre denne felles opplæringen som et TPS-prosjekt med aktuelle helse- og sosialfaglige bachelorutdanninger.

Avslutning

Kriminalomsorgen i Norge har som mål at domfelte i løpet av sonings-tiden skal forberedes for liv uten kriminalitet etter soningen. Det innebærer at man ser behov for at kriminalomsorgen og kommuner skal tilby et samlet og helhetlig tjenestetilbud både under og etter soning. Dette forutsetter samarbeid mellom kriminalomsorgen og kommunene. Data som er presentert i dette kapitlet viser at det er vanskelig å få til et slikt samarbeid. Slik informantene beskriver det, synes det være særlig to grunner til at samarbeidet ikke fungerer i tråd med intensjonene. Den ene grunnen er at tjenestene ytes fragmentert og i en forløpstenkning. Den andre er at ansatte i kriminalomsorgen og kommunene mangler tillit til hverandre. I dette kapitlet skisseres to mulige løsninger på disse problemene. Den ene er å sørge for at den domfelte har en kommunal koordinator som følger den domfelte gjennom både soningsforløp og etterpå, og som tilrettelegger for et samlet tjenestetilbud, slik som beskrevet i antologiens kapittel 6. Den andre løsningen handler om å koble KRUS tettere opp mot resten av helse- og velferdsutdanningene, for eksempel ved at den felles utdanningsbolken om tjenester til ROP-brukere som ROPIT-prosjektet skal utvikle, gjennomføres som et TPS-tilbud der også studentene ved KRUS inkluderes.

Referanser

- Barr, H. (2012). Integrated and interprofessional care. *International Journal of Integrated Care*, 12(5). <https://doi.org/10.5334/ijic.987>
- Bukten, A., Stavseth, M. R., Skurtveit, S., Kunøe, N., Lobmaier, P. P., Lund, I. O. & Clausen, T. (2016). *Rusmiddelbruk og helsesituasjon blant innsatte i norske fengsel. Resultater fra The Norwegian offender mental health and addiction study (NorMA)*. Seraf & UiO. <http://hdl.handle.net/11250/2407155>
- Christie, N. (2007). Sosial kontroll. I L. Finstad & C. Høigård (Red.), *Kriminologi* (s. 91–98). Pax.
- Clark, H. H. & Brennan, S. E. (1991). Grounding in communication. I L. Resnick, J. M. Levine & S. D. Teasley (Red.), *Perspectives on socially shared cognition* (s. 127–149). APA. <https://doi.org/10.1037/10096-006>
- Davidson, L., Andres-Hyman, R., Bedregal, L., Tondora, J., Frey, J. & Kirk Jr, T. A. (2008). From «double trouble» to «dual recovery»: Integrating models of recovery

- in addiction and mental health. *Journal of Dual Diagnosis*, 4(3), 273–290. <https://doi.org/10.1080/15504260802072396>
- Falck, S. (2015). *Tilbakeføringsgarantien som smuldret bort: Mellom kriminalomsorg og kommunale tjenester. Tiltaksbro, systematikk eller tilfeldighet?* Statens institutt for rusmiddelforskning. <http://hdl.handle.net/11250/283355>
- Farrall, S. & Maruna, S. (2004). Desistance-focused criminal justice policy research: Introduction to a special issue on desistance from crime and public policy. *The Howard Journal of Criminal Justice*, 43(4), 358–367. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2311.2004.00335.x>
- Ferlie, E., Fitzgerald, L., McGivern, G., Dopson, S. & Bennett, C. (2011). Public policy networks and «wicked problems»: A nascent solution? *Public Administration*, 89(2), 307–324. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01896.x>
- Fineide, M. (2019). Prossessorienterte modeller – tre organisatoriske utfordringer. I C. Bjørkquist & M. J. Fineide (Red.), *Organisasjonsperspektiv på samordning av helse- og velferdstjenester* (s. 145–167). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.66.ch6>
- Fox, A., Khan, L., Briggs, D., Rees-Jones, N., Thompson, Z. & Owens, J. (2005). *Throughcare and aftercare: Approaches and promising practice in service delivery for clients released from prison or leaving residential rehabilitation* (Home Office rapport 01/05). <https://www.drugsandalcohol.ie/5960/>
- Freudenberg, N. (2006). Coming home from jail: A review of health and social problems facing US jail populations and of opportunities for reentry interventions. *American Journal of Public Health*, 95(10), 1725–1736. <https://doi.org/10.2105/ajph.2004.056325>
- Hansen G. V., Arvesen, P. A. & Tonholm, T. (2013). *Evaluering av programmet «Pappa i fengsel»* (Høgskolen i Østfold oppdragsrapport 2013:18). <http://hdl.handle.net/11250/147839>
- Hansen, G. V. & Samuelsen, F. (2016). Assessment of offenders: New trends in Norway. *EuroVista*, 4(2).
- Hansen, G. V. (2017). The «short addiction program»: Experiences from an intervention by the correctional services in Norway. *Criminal Justice Studies*, 30(1), 86–96. <https://doi.org/10.1080/1478601X.2016.1269326>
- Head, B. W. & Alford, J. (2015). Wicked problems: Implications for public policy and management. *Administration & Society*, 47(6), 711–739. <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>
- Hudson, B. (2004). Analysing network partnerships: Benson re-visited. *Public Management Review*, 6(1), 75–94. <https://doi.org/10.1080/14719030410001675740>
- Justis- og politidepartementet. (2002). *Rundskriv KSF 02/2002: Retningslinjer for kontaktbetjentarbeidet*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-ksf-02--2002/id109082/>

- Kinner, S. & Williams, M. L. (2006, 27. oktober). *Post-release experience of prisoners in Queensland: Implications for community and policy* [Paperpresentasjon]. Social Change in the 21st Century Conference, Queensland University of Technology.
- Kolind, T., Frank, V. A. & Dahl, H. (2010). Drug treatment or alleviating the negative consequences of imprisonment? A critical view of prison-based drug treatment in Denmark. *International Journal of Drug Policy*, 21(1), 43–48. <http://dx.doi.org/10.1016/j.drugpo.2009.03.002>
- Kriminalomsorgen. (2019). *Kriminalomsorgens årsstatistikk 2018*. <https://www.kriminalomsorgen.no/statistikk-og-publikasjoner.518716.no.html#>
- Lune, H. & Berg, B. L. (2017). *Qualitative research methods for the social sciences*. Pearson.
- MacDonald, M., Williams, J. & Kane, D. (2012). Barriers to implementing throughcare for problematic drug users in European prisons. *International Journal of Prisoner Health*, 8(2), 68–84. <https://doi.org/10.1108/17449201211277192>
- Maguire, M., Grubin, D., Lösel, F. & Raynor, P. (2010). «What works» and the correctional services accreditation panel: Taking stock from an inside perspective. *Criminology and Criminal Justice*, 10(1), 37–58. <https://doi.org/10.1177/1748895809352651>
- McNeill, F. (2006). A desistance paradigm for offender management. *Criminology and Criminal Justice*, 6(1), 39–62. <https://doi.org/10.1177/1748895806060666>
- Meld. St. 13 (2011–2012). *Utdanning for velferd*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-13-20112012/id672836/>
- Pacanowsky, M. (1995). Team tools for wicked problems. *Organizational Dynamics*, 23(3), 36–51.
- Panuccio, E. A., Christian, J., Martinez, D. J. & Sullivan, M. L. (2012). Social support, motivation, and the process of juvenile reentry: An exploratory analysis of desistance. *Journal of Offender Rehabilitation*, 51(3), 135–160. <https://doi.org/10.1080/10509674.2011.618527>
- Pettus, C. A. & Severson, M. (2006). Paving the way for effective reentry practice: The critical role and function of the boundary spanner. *The Prison Journal*, 86(2), 206–229. <https://doi.org/10.1177/0032885506287821>
- Redko, C., Rapp, R. C., Elms, C., Snyder, M. & Carlson, R. G. (2007). Understanding the working alliance between persons with substance abuse problems and strengths-based case managers. *Journal of Psychoactive Drugs*, 39(3), 241–250. <https://doi.org/10.1080/02791072.2007.10400610>
- Reeves, S., Palaganas, J. & Zierler, B. (2017). An updated synthesis of review evidence of interprofessional education. *Journal of Allied Health*, 46(1), 56–61.
- Revd, M. K. (2015). *Innsattes levekår 2014. Før, under og etter soning* (SSB-rapport 2015/47). https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/artikler-og-publikasjoner/_attachment/244272?_ts=150b8c1bce0

- Rittel, H. & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169. <https://doi.org/10.1007/bf01405730>
- Ronel, N. & Elisha, E. (2010). A different perspective. Introducing positive criminology. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 55(2), 305–325. <http://dx.doi.org/10.1177/0306624x09357772>
- Ruona, W. E. (2005). Analyzing qualitative data. I R. A. Swanson. & E. F. Holton (Red.), *Research in organizations: Foundations and methods in inquiry* (s. 223–263). Berrett-Koehler Publishers.
- San Martin-Rodriguez, L., Beaulieu, M. D., D'Amour, D. & Ferrada-Videla, M. (2005). The determinants of successful collaboration: A review of theoretical and empirical studies. *Journal of Interprofessional Care*, 19(sup1), 132–147. <http://dx.doi.org/10.1080/13561820500082677>
- Schein, E. H. (1987). *Organisasjonskultur og ledelse, er kulturendring mulig?* (K. Arnulf & H. Brun, Overs.). Libro forlag.
- St.meld. nr. 37 (2007–2008). *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-37-2007-2008-/id527624/>
- Topor, A., Borg, M., Di Girolamo, S. & Davidson, L. (2011). Not just an individual journey: Social aspects of recovery. *International Journal of Social Psychiatry*, 57(1), 90–99. <https://doi.org/10.1177/0020764009345062>
- Ugelvik, T. (2011). *Fangenes friheter: Makt og motstand i et norsk fengsel*. Universitetsforlaget.
- Weaver, B. & McNeill, F. (2011). *Some lessons from research for organising and delivering case management work with offenders*. DOMICE, Final Conference, Barcelona.
- Weaver, B. (2012). The relational context of desistance: Some implications and opportunities for social policy. *Social Policy & Administration*, 46(4), 395–412. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2012.00840.x>