

Samordning av planarbeid: Fra kaos til orden

Sluttrapport med kommentarer og anbefalinger

Samordning av planarbeid for individuelle opplegg under straffegjennomføring er et prosjekt for å oppnå at innsatte og domfelte som har behov for det og som ønsker det skal ha en helhetlig plan under straffegjennomføring med spesielt fokus på overgangen til frihet.

Evalueringen av prosjektet er todelt: På den ene siden skal den støtte opp om utviklingen i prosjektene, bidra til oppsummering og utveksling av erfaringer i og mellom delprosjektene. På den andre siden skal den bidra i kunnskapsoppsummeringen av prosjektet og for delprosjektene; hva er det som hemmer og hva er det som fremmer samhandling. Den første delen er løst ved besøk til noen av de lokale delprosjektene: Oslo, Skien, Bergen, Hamar, Mosjøen og Vadsø. Jeg har også bidratt med oppsummeringer på erfaringssamlinger og gitt tilbakemeldinger til kontaktpersonene ved regionskontorene. Den andre delen er løst gjennom to delrapporter, ved deltagelse på de sentrale prosjektmøtene og i samtaler med prosjektleder i Kriminalomsorgens sentrale forvaltning KSF. Verken besøkene eller rapportene ivaretar prosjektenes eget ansvar for å oppsummere, evaluere og formidle egne erfaringer fra arbeidet i prosjektet. Dette er gjort gjennom halvårlige rapporter til kontaktpersonen i regionen og prosjektledelsen sentralt, og ved produksjon og spredning av kunnskap lokalt.

Denne rapporten er den andre av to delrapporter i evalueringen av prosjektene. Den første rapporten, Samordning av planarbeid: problemer og løsninger satt søkelyset på noen av prosjektene og deres startproblemer. Rapporten viste også hvordan de som lykkes startet i det små med få innsatte. Gjennom dette var det lettere å få kontakter og bruke denne kontakten for å finne løsninger for nye deltagere.

Den første rapporten oppsummerer grunnlaget for arbeidet med samordning. Hva slags planer snakker vi om og hvem skal vi samordne med? Her peker jeg på felles utfordringer som kjennetegnet oppstarten i prosjektene. Det var problemer og utfordringer knyttet til: informasjonsdeling i enhetene, mangel på kontinuitet i arbeidet med den enkelte domfelte, få eller ingen arenaer for samordning med samarbeidspartnere og utfordringer med å gjøre arbeidet synelig ved tilbakemeldinger og feedback fra eget system.

I denne rapporten skal vi oppsummere det siste halvåret i prosjektperioden frem til avslutning 31. desember 2007. For flere av prosjektene var dette også den perioden hvor planene skulle realiseres. Andre var opptatt av å videreføre erfaringene til resten av virksomheten. Denne rapporten er derfor ikke skrevet til delprosjektene, men for alle som skal lære å se hvilke hindringer som stod i veien og hvilke omveier som ble valgt, og hva som virket.

Denne rapporten er derfor bygget opp litt mer formelt enn foregående; først går jeg gjennom hva som var hensikt og formål med prosjektet og delprosjektene. Fokus her er like mye rettet på de sentrale føringene som de lokale planene. Dernest ser jeg på hva som har skjedd sammenstillt dette med hva som var målet for prosjektet. Til slutt forsøker jeg å komme med noen anbefalinger videre. Noen av disse har grunnlag i de erfaringene som er utviklet i delprosjektene, noen fra refleksjon med rådgivere på regionalt og sentralt nivå, mens andre er ideer som har kommet fra andre steder, andre fengsler og fromsorgskontorer som også gjør en god innsats for å utvikle modeller i arbeid med planarbeid, om samordning og samarbeid for å legge til rette for at innsatte og domfelte får oppfylt sine rettigheter. Et sammendrag av anbefalingene finner du på neste side.

Samordning av planarbeid: Fra kaos til orden

Minikartlegging i mottak. Behov for breddekartlegging av risikofaktorer/livsområder
Det utvikles et enkelt felles kartleggingsskjema for bruk i mottaksarbeidet. Skjemaet skal gi informasjon om tidligere problemer innen aktuelle livsområder, nåværende problemer innen området, etablert kontakt med hjelp for området og behov for ytterligere hjelp for området. Kartleggingen danner grunnlag for kontaktbetjentens kartlegging og eventuell kartlegging i regi av samarbeidspartnere.

Samordning er et felles ansvar

Samordning av planarbeid er ikke bare en del av innholdsarbeidet, men må også presenteres og forstås som en oversikt og kontroll for om den innsatte/domfelte blir sett og får den hjelpen som han eller hun ønsker og har rett til.

Infolyt til samarbeidspartnere. Behov for møter/rutiner. Innsattes eget ansvar

Utvikling og bruk av standardiserte maler og skjema for søknader og informasjonsutveksling gjør prosessene enklere og mer oversiktlige for alle deltakere. Det gjør det også lettere for de innsatte/domfelte å kunne ta sitt ansvar for å spre og følge opp informasjon om seg selv.

Ansvarsgrupper. Viktigste fora for å starte IP-arbeid

Ansvarsgrupper er en suksess ved de fleste enheter som har tatt dette i bruk. Ansvarsgrupper er også ofte en arena for samordning av planarbeid og utvikling av helhetlige individuelle planer IP.

Standardiserte brev for kontakt med samarbeidspartnere. Henvise til sentrale og lokale avtaler

Maler, skjemaer og brev må så langt som mulig standardiseres med en felles sentral del som viser til lov og avtaleverk samt en lokal del som viser til avtaler, praksis og tilbud i enheten eller hos tjenesteapparatet. Malene må være tilrettelagt for både papir og data og kompletteres med enkle guider for utfylling og bruk.

Kontaktbetjentarbeidet. Teamorganisering/flere tilsatte deler på innsatte

Det anbefales å forsøke ut teamorganisering i kontaktbetjentjobbingen. I første runde ved at tre betjenter deler ansvaret for arbeidet med en gruppe innsatte. Deretter at jurister, helsepersonell, sosialkonsulent og andre knyttes til disse teamene. Dette gjelder også i friomsorg, hvor to eller flere saksbehandlere oftere bør dele på en gruppe domfelte for å gi bedre tilbud til den domfelte og for å støtte og gi tilbakemelding til hverandre i arbeidet.

Tydelige mål letter ansvarsfordelingen. Tilbakemelding

Tydelige mål gjør arbeidet målbart. Det gjør også at det arbeidet som gjøres blir synlig og kan måles. En av de viktigste faktorene for å gjenta et godt arbeid er å få tilbakemelding om at en lykkes. Det bør etableres indikatorer for etablering av kontakt med tjenesteapparatet ved gjennomført straffegjennomføring. Dette kan gjøres enkelt ved å etablere en enkel sjekklister på basis av minikartleggingen ved inntak (se over).

Oppdraget

Målet for prosjektet var å utvikle gode rutiner for å samordne de ulike etaters planarbeid når målgruppen var under straffegjennomføring. Innsatte og domfelte som har behov for det og ønsker det skal ha en helhetlig plan under straffegjennomføring. Det er særlig viktig i forberedelsen for overgang til frihet.

Prosjektet tok sitt utgangspunkt i *rapport fra arbeidsgruppe om samordning av planarbeid for individuelle opplegg under straffegjennomføring* fra 7.1.2005. I denne rapporten anbefales det å etablere delprosjekter lokalt for å få erfaringer fra samhandling i lokalt utviklingsarbeid. De lokale prosjektene skulle avdekke hindringer i samarbeidet og forsøke å løse disse i et samarbeid deltagerne mellom.

Målet var å få erfaringer gjennom lokalt samarbeid. En viktig indikator her var hvordan de samarbeidende etatene fikk ny kunnskap om hverandres tilbud i forhold til målgruppen og gjennom dette økte muligheter for å oppnå en helhetlig plan for den enkelte. Oversikt over dette ble oversendt prosjektledelsen i Kriminalomsorgens sentrale forvaltning KSF og Kriminalomsorgens utdanningscenter KURS hvert halvår.

Det ble rekruttert to prosjektsteder innenfor hver region med ansvar for utprøving av ulike tiltak, totalt 12 prosjektsteder:

| | |
|-----------------|--|
| Region øst: | Oslo fengsel og Oslo friomsorgskontor |
| Region nordøst: | Hamar fengsel og Kongsvinger fengsel |
| Region sør: | Berg fengsel og Skien fengsel |
| Region sørvest: | Åna fengsel og Aust-Agder friomsorgskontor/Arendal fengsel |
| Region nord: | Mosjøen fengsel og Vadsø fengsel |
| Region vest: | Bergen fengsel og Hustad fengsel |

De 12 lokale delprosjektene skulle organiseres ut fra lokale hensyn. Målgrupper, fokus og arbeidsmåter ble avgjort lokalt, mens Kriminalomsorgens sentrale forvaltning KSF ledet prosjektet sentralt.

Deltagelse i prosjektet skulle ikke innebære noen nye arbeidsoppgaver, ansvarsfordeling eller regler for planarbeidet. Det var heller ikke satt av egne midler til prosjektene. Noen enheter fikk likevel dekning av kostnader til ekstra aktivitetene som et resultat av deltagelse i prosjektet.

I den sentrale prosjektgruppen satt representanter fra NAV Arbeid, Fylkesmannen i Hordaland (med nasjonalt ansvar for opplæring i kriminalomsorgen), Sosial og helsedirektoratet (med ansvar for helsetjenesten i fengsel og sosialtjenesten i kommunene), Kriminalomsorgens utdanningscenter KRUS og KSF. Regionale kontaktpersoner i kriminalomsorgens regioner har fulgt opp de lokale prosjektene, videreformidle til KSF og delta i drøfting om problemer og erfaringer underveis.

Kriminalomsorgens utdanningscenter KRUS har ansvaret for prosessevalueringen som skal a) bidra til å fremme utviklingen av god lokal praksis underveis i prosessen og b) identifisere tiltak og strategier som kan utvikle og styrke arbeidet med samordning av planarbeid på alle nivåer i kriminalomsorgen. Evalueringen har også omfattet et feltarbeid hvor målet har vært å fremme utvikling av god praksis gjennom å oppsummere kunnskap, overføre erfaringer og delta i utviklingen.

KRUS og KSF har også hatt ansvar for en årlig erfaringskonferanse som ble gjennomført to ganger i prosjektperioden, våren 2006 og 2007. Oppsummering fra disse konferansene er tilbakeført til prosjektene gjennom referater og spredning av erfaringer, skjemaer og annet som er utviklet i de lokale delprosjektene.

Prosess

Prosjekter har sin egen prosess, med sine faser og sitt fokus på avslutningen og en eventuell videreføring av de erfaringene som er utviklet i perioden. På denne måten er det en sammenheng mellom fremdriften i prosjektene og de aktivitetene som var målet for prosjektene. I underveisrapporten beskrev vi hvordan arbeidet var knyttet til avklaring av samarbeidsgrunnlag, avtaler, forankring og trygghet i forhold til lov og regelverk. Det siste perioden er mer preget av samhandling gjennom samtale og etablering av kontakt.

Av 12 prosjekter er det nå 10 igjen. Oslo fengsel og friomsorgskontor valgte å slå sammen sine prosjekter til ett på TOG-avdelingen i Oslo fengsel (Tiltak ovenfor gjengangere). Det andre prosjektet som også omfattet friomsorgen var samarbeidet mellom Aust-Agder friomsorgskontor og Arendal fengsel. Etter flere forsøk på å starte opp her, valgte de å legge ned prosjektet. Med dette er det få erfaringer fra friomsorgen som er med i denne evalueringen. Dette er synd fordi det hadde vært svært spennende å få erfaringer fra friomsorgens samarbeid om planarbeid. Fra kartlegging om omfang av fremtidsplanlegging, så vet vi at det er svært stor variasjon mellom andel domfelte som har fremtidsplan i friomsorgen. I noen fylker rapporteres¹ det at færre enn to prosent av de domfelte har en slik plan i henhold til retningslinjer for fremtidsplankartlegging i kriminalomsorgen. I arbeidet ved Mosjøen fengsel har likevel friomsorgen vært en viktig medspiller, både i planarbeidet med de innsatte, men også for å etablere kontakt mellom fengselet og en av nærkommunene.

Prosjektene var ellers også svært forskjellige; med ulik størrelse, målgruppe, målsetning og valg av samarbeidspartnere. Noen prosjekter fokuserte på det interne samarbeidet, i enheten og mellom fengsler. Skien fengsel ønsket å utvikle og implementere en ny fremtidsplan som skulle bedre overføringene og skape forutsigbarhet, sammenheng og helhet i planleggingen i fengsel. Flere andre fengsler inkluderte friomsorgen med i målsetningen og så på forskjellige forløp for innsatte som skulle løslates med eller uten møteplikt for friomsorgen. Berg fengsel, Hustad og Vadsø fengsler har alle mål om å fokusere på innsatte frem mot løslatelse med og uten møteplikt.

I noen prosjekter var målet å inkludere de importerte tjenestene med i prosjektet. Dette gjaldt særlig de store enhetene, Oslo fengsel og Åna fengsel: På Åna har skolen spilt en sentral rolle i prosjektet og de som var i målgruppen hadde alle tilbud fra skolen. I Oslo fengsel har TOG-avdelingen utviklet et godt samarbeid med helseavdelingen og fengselspsykiatrisk poliklinikk (spesialisthelsetjenesten) som begge er representert i fengselet.

Planer

Prosjektplanene i de ulike delprosjektene var forskjellig. De lokale prosjektene ble også valgt ut for å representere en forskjellighet. En av forskjellene i planleggingen var om fokuset var på de innsatte eller om prosjektets mål var å utvikle nye rutiner, gjennomføre endringer i organisasjonen osv. Et eksempel på det første er målet for delprosjektet i Oslo som slår fast at "alle deltagere i TOG skal ha tilbud om IP ... alle ansatte skal ha kunnskap om IP". I Bergen fengsel var målet å "utarbeide rutiner for og vinne erfaringer med samordning av de ulike etaters planarbeid når innsatte og domfelte er under straffegjennomføring". Denne forskjellen i målformuleringer gjør at prosjektene ikke kan brukes til sammenligning, men må måles ut fra sine egne målsetninger.

¹ Fra regionenes rapportering etter 2. tertial 2004 i Rapport fra en arbeidsgruppe. Samordning av planarbeid for individuelle opplegg under straffegjennomføring 07.01.2005.

Forskjellen i fokus finner vi for så vidt igjen i invitasjonen til prosjektet med en vekt på utvikling av system mer enn det å finne gode løsninger for den enkelte innsatte/domfelte. Det er ingen motsetning mellom disse målsetningene, men en tydeligere fokusering på de innsatte ville nok gitt en raskere start for flere av delprosjektene. Som jeg også har beskrevet i underveisrapporten, er det nettopp i arbeidet med den enkelte innsatte/domfelte at prosjektene har fått positive erfaringer i det å samarbeide med andre.

Noen prosjekter har valgt avgrensede målgrupper i overensstemmelse med målformuleringen. Igjen er Oslo et eksempel med målgruppen "Domfelte i TOG med behov for langvarige og koordinerte tjenester". Når prosjektleder og samarbeidspartnere i ettertid er enige om at 85 – 100 prosent av denne innsattgruppen (gjengangere) antas å ha et behov for individuell plan, så letter dette oppstartsarbeidet. Det samme finner vi i valg av målgruppe i Åna fengsel hvor målgruppen er "innsatte i Åna fengsel som også har en tilknytning til skolen". På Åna er skolens rolle sentral i samarbeidet, men hvor målsetningen har vært mer utforskende: "å samle erfaringer med utvikling og bruk av felles fremtidsplaner ...".

Graden av lokalt eierskap har vært forskjellig i prosjektene. I noen prosjekter har metoderådgivere i regionen spilt en større rolle enn i andre. Det virker likevel som om det er den lokale forankringen som er viktigst for suksess lokalt. Der flere tilsatte eller ansatte hos samarbeidspartnere klarte å eie prosjektet sammen ble også resultatet bedre. Denne lokale forankringen omfatter derfor også ledelsen i enheten. Gjentatte forhandlinger om prioritering kan alltid åpne for konkrete og målrettede tiltak, gjerne møter og rapportering, men det gir ikke rom for å finne nye løsninger og utvikle nye modeller. Denne systemlogikken rammet prosjekter som det i skien fengsel hvor mye energi ble brukt til å legetimere bruk av ressurser for å gjennomføre det neste møtet og de planlagte tiltakene. Denne mangelen på myndiggjøring finner vi også igjen hos samarbeidspartnere som inntar en avventende holdning og opptre som en observatør i prosjektmøtene.

De små enhetene ser ut til å ha en fordel i lokal forankring. Kombinasjonen av en oversiktlig organisasjon og at enheten ofte ligger i små og likeså oversiktlige kommuner gir økt gjennomsiktighet og tydeligere ansvarsfordeling. I tillegg er oppdraget ofte forstått mer konkret; det er færre systemutfordringer som står i veien for arbeidet med de innsatte. Mosjøen fengsel er et godt eksempel på dette, hvor målet er konkret og målbart formulert: Å "effektivisere metoder, hindre dobbeltarbeid og utvikle en mal som ivaretar etatenes ulike behov for informasjon". Målgruppen er alle innsatte i enheten.

Små enheter er samtidig sårbare og er mindre tilgjengelig som samarbeidspartner. Mye er anhengig av fengselsleder, administrasjon og eventuell dagansatte betjenter for å sikre kontinuitet i arbeidet. Det etterlyses også arenaer for generell fagutvikling for å etablere en mer felles kultur i samhandlingen med innsatte. Dette gjelder også i samarbeidet med forvaltningssamarbeidspartnere som ofte er like sårbare for turn-over, sykemeldinger og for manglende fagstøtte i arbeidet.

Noen enheter hadde allerede et fokus på samhandling forut for implementering av delprosjektet. I Hamar fengsel ved åpen avdeling ble det spurt om nødvendigheten av delprosjektet. Hamar fengsel opplevde å ha et godt samarbeid med samarbeidspartnere. Målene for prosjektet ble derfor å etablere ny praksis gjennom innføring av et tilrettelagt skjema for breddekartlegging. Et styrket fokus på arbeidet med den enkelte innsatte ble i ettertid sett på som det positive i prosjektet. Det gav også rom for å bringe inn samarbeidspartnere som tidligere hadde vært fraværende i samarbeidet. Det samme gjelder Hustad fengsel som har jobbet systematisk med utgangspunkt i allerede eksisterende samarbeid, gjennom etablering av et samarbeidsfora og en rutinegjennomgang frem til et samarbeid om ukentlige tverrfaglige møter på både lukket og åpen avdeling. Dette har også engasjert innsatte til å arrangere egne møter med samarbeidspartnere for å planlegge sin egen fremtid etter løslatelse. Dette oppsummeres som særlig vellykket.

Arbeidsmåter

Også her er det en forskjell mellom prosjekter som fokuserer på plandokumentene og de som har fokus på samarbeid gjennom møter. Her er det flere av prosjektene som lykkes i sitt forsøk på å etablere felles avtaler, men som hadde større problemer i å skulle møtes for å snakke om samarbeidet.

Avtalen mellom Bergen fengsel og Bergen kommune var klar allerede da prosjektet startet opp. Samtidig melder prosjektet om vanskeligheter med å få samarbeidspartnerne til å stille på møter og til å ta ansvar for å skape en praksis i samarbeidet. Andre fengsler har hatt mer suksess med utgangspunkt i etablerte planverk. Boligsamarbeidet mellom Oslo kommune og region Øst har utvilsomt gitt optimisme i samarbeidet mellom prosjektet og kommunen. I Mosjøen ble det utviklet en samarbeidsavtale med en av nabokommunene til fengselet. Her var avtalen direkte knyttet til løslatelsesprosessen og hvor friomsorgens rolle var med. Fengselet har ønsket å at også andre kommuner i regionen skulle tre inn i den samme avtalen.

Flere av prosjektene hadde som mål å utvikle egne skjemaer, enten for å utvide kartleggingen, for å bedre fremtidsplanen eller for å utvikle individuelle planer IP. Disse prosjektene har bare delvis lyktes blant annet fordi disse oppgavene er organisatoriske endringer som krever ressurser og tid for å lykkes. Flere steder rapporteres det også om at prosjektet føler at de organisasjonsmessige rammebetingelsene er et hinder for utviklingen av godt samarbeid. Dette gjelder særlig de store enhetene som Oslo og Åna fengsler, hvor prosjektene rapporterer om at mangel på tilgang til et felles informasjonssystem hindrer flyten i samarbeidet. Begge enhetene har løst dette ved å avgrense målgruppen og fokusere på den innsatte.

Den kanskje mest spennende arbeidsformen finner vi i beskrivelsene fra Berg fengsel hvor de har laget to forløp hvor de følger overgangen fra fengsel til frihet, en med og en uten møteplikt for friomsorgen. Dette forløpet er beskrevet som "Den ønskede løslatelsesfasen". Her er det gjennomført en helhetlig planprosessen som involverte ulike aktører i og utenfor fengselet. Planen er et godt eksempel på hvordan man har funnet noen løsninger i samarbeid mellom den innsatte selv, fengselet og samarbeidspartnerne ute. Til planen følger også et refleksjonsnotat om hva som fungerte og hvilke hindringer som kontaktbetjenten møtte i planarbeidet.

Et annet spennende tiltak ved Berg fengsel er fokuset på de innsatte gjennom å gjennomføre en undersøkelse med spørsmål om behovet for individuell plan IP. 34 av 45 innsatte svarte på et spørreskjema for kartleggingen av behovet for IP. 7 innsatte svarte at de ønsket IP, 3 innsatte mener det kan være aktuelt senere i soningen og 6 innsatte ønsker avklaringer før de eventuelt ønsket dette. Like mange (18 innsatte), hadde ikke svart på dette spørsmålet.

Samarbeidspartnere

I hovedsak er det sosialtjenesten (NAV) ute og helsetjenesten i fengsel som er de sentrale samarbeidspartnerne. NAV Arbeid er også representert de fleste steder og ved de større enhetene har også skolen vært sentral. På Åna var også skolen sentral i utvelgelse av målgruppen og overtok også delvis rollen som kontaktlærer når kontaktbetjentene manglet ressurser for å opprettholde kontinuiteten i prosjektet. I noen små og en stor kommune var kommunen representert med en sentral representant i prosjektgruppen. Dette skyldes nok i hovedsak at disse enhetene hadde forslått eller skrevet avtale med respektive kommune. Kun i en enhet var spesialisthelsetjenesten representert (Fengselspsykiatrisk poliklinikk i Oslo fengsel). Ett sted var SLT-tjenesten (Samordning av lokale kriminaitetsforebyggende tiltak) knyttet til et lokalt prosjekt (Brønnøy kommune i samarbeid med Mosjøen fengsel).

Resultat

Fra prosjektsøknaden har vi hentet ut hva prosjektene selv forventet som resultat av prosjektene. I nest kolonne har vi hentet inn prosjektenes aktivitet siste halvår før prosjektslutt.

Tabell 1: Sammenstilling av forventet resultat slik det er beskrevet av prosjektene i søknad før oppstart i prosjektet, og aktivitet ved prosjektslutt slik det er beskrevet i prosjektenes egevaluering høst 2007

| Enhet | Forventet resultat | Aktivitet ved prosjektslutt |
|------------------------|--|---|
| Oslo fengsel/friomsorg | Innføre gode samarbeidsrutiner og IP for alle deltagere i TOG. | IP-arbeidet utvidet fra TOG til å omfatte hele fengselet. |
| Berg fengsel | Forutsigbarhet, sammenheng og helhet i planarbeidet. | Gjennomført kartlegging av behovet for IP. Infomøte for tilsatte "Den ønskede løslatelsesfasen". |
| Bergen fengsel | Utvikle rutiner for samordning av internt kartleggingsverktøy og plandokumenter. | Liten respons fra samarbeidspartnere ute. Problemer med bemanning og kapasitet. |
| Hustad fengsel | Først samarbeidsfora og rutiner, så samarbeid om den enkelte innsatte med individuelle planer. | Tverrfaglige møter en dag per uke. NAV i fengsel. Kartlegging, samarbeid og planlegging fokus. |
| Mosjøen fengsel | Finne frem til en hensiktsmessig mal for IP som tar vare på etatens ulike behov for informasjon. | Samarbeidsmøter med kommunene på Helgeland. |
| Vadsø fengsel | Forutsigbarhet, sammenheng og helhet i planarbeidet. | Ansatt sosialkonsulent i prosjektstilling for boligsosialt arbeid. |
| Åna fengsel | Skaffe nødvendige erfaringer som kan danne grunnlag for generelle føringer om samordning av planarbeid | Firetrinnsmodell: inntaksrutiner, kartlegging, møte, fremtidsplan. |
| Skien fengsel | Kartlegge og vurdere om det ligger til rette for implementering av utvidede fremtidsplaner. | Lage samordningsrutiner/ arbeidsstruktur med fokus på IP. Laget info-skriv i fengselet om prosjektet. |

Tabellen over gir en sammenstilling av prosjektenes beskrivelser av forventet resultat og aktiviteten ved prosjektslutt. Forventet resultat slik det var beskrevet i søknaden om deltagelse i prosjektet er brukt som grunnlag for denne ofte var mer konkretisert. Målformuleringene i delprosjektene var i hovedsak hentet fra beskrivelsen av målet for hele prosjektet.

Som vi ser av oversikten over er det viktig å sammenligne prosjektene med seg selv og ikke med hverandre. Målsetningene er forskjellig og aktiviteten i prosessen er fordelt ulikt i forhold til prosjektiden. Målsetningene er også ulike i konkretiseringsgrad, som også gjør det vanskelig å måle og sammenligne prosjektene direkte.

Flere av målsetningene handler om å implementere nye systemer eller rutiner, som i Oslo fengsel og ved Hustad. Hustad fengsel fanger opp tosidigheten i prosjektet ved "først samarbeidsfora og rutiner, så samarbeid om den enkelte innsatte og individuelle planer". Ser vi på aktiviteten ved prosjektslutt, ser vi også at prosjektet har kommet dit, med "tverrfaglige møter, ... NAV i fengsel, kartlegging, samarbeid og planlegging i fokus".

Andre forventer prosesser som skal utvikle samarbeid (Bergen fengsel), vurdere tiltak (Skien fengsel) eller gi nye erfaringer (Åna fengsel). Disse prosjektene har alle møtt hindringer i å etablere kontinuitet i prosjektarbeidet. Målene har vært mer utydelig og prosessen har vært avhengig av "prosjekteiere" som drev prosessen videre. Åna er et godt eksempel på dette, hvor det ble stilt spørsmål ved kontaktbetjentens mulighet for å ivareta kontinuiteten i arbeidet med den domfelte. Ansvaret for å holde en sammenheng ble derfor lagt til kontaktlæreren på skolen. Samtidig har Åna forsøkt ut et spennende prosjekt med utprøving av en *firetrinnsmodell* med fokus på inntaksrutiner, kartlegging, møte og fremtidsplan.

Felles for alle nevnte prosjekter er også det interne fokuset i prosjektene, oftest knyttet til samarbeid med de importerte tjenestene og om fremtidsplanarbeidet. Det gir mulighet for å implementere, men også å samle alle i et felles utviklingsprosjekt. Forventet resultat for de to prosjektene i region nord er formulert litt annerledes. Begge, men kanskje mest Mosjøen fengsel, beskriver det formålsrasjonelle i resultatet: "Å finne en hensiktsmessig mal for IP som tar vare på etatens ulike behov for informasjon" for å oppnå "forutsigbarhet, sammenheng og helhet i planarbeidet" i Vadsø fengsel. Den samme formuleringen finner vi igjen i prosjektbeskrivelsen fra Berg fengsel, mens prosessen her har vært mer utprøvende.

Sammenstill vi forventet resultat med aktiviteten ved prosjektslutt ser vi at noen prosjekter har oppfylt sine forventninger, i Oslo rapporterer prosjektet om at de nå viderefører arbeidet ut over den målgruppen som opprinnelig var tenkt. Tre av åtte prosjekter oppgir at de har etablert samarbeid med nye samarbeidspartnere. Alle opplyser at de har fått mer innsikt i samarbeidende etaters nettverk. Alle tror også at samarbeidspartnerne har fått mer kjennskap til kriminalomsorgen og kriminalomsorgens planarbeid.

Tabell 2: Sammenstilling av prosjektenes egen beskrivelse av situasjonen før oppstart i prosjektet og ved prosjektslutt. Hentet fra tilbakemeldinger høst 2007.

| Samarbeidspartner | Før prosjektet | Ved prosjektslutt |
|--|---|--|
| Helsetjenesten i Oslo fengsel | Nettopp startet i stillingen | Samarbeid om opplæring om IP i hele fengselet. Ikke bare i TOG |
| Fengselspsyk. poliklinikk | Faste samarbeidsmøter | Samarbeidsmøter, utredning, behandling, ansvarsgrupper, IP |
| NAV Oslo | Samarbeid om arbeid ved løslatelse | Samarbeidsmøter, ansvarsgrupper, IP |
| Tønsberg kommune | Lage IP sammen med fengselet | Deltatt i møter. Har informert om IP |
| NAV Åsane bydel Helsetjenesten Bergen fengsel | Samarbeidsavtale laget | Samtaler, ansvarsgrupper Deltar i samarbeidsmøter, underviser om IP i avdeling. |
| Skolen Hustad | | Tverrfaglige møter en gang per uke. Tilstede en dag per uke med samtaler, info og møter. |
| Brønnøy kommune | | Ikke samarbeidet om planer eller deltatt i arbeidet. |
| NAV Vefsn kommune | | Ikke aktiv deltagelse. Ikke kommet i gang ordentlig |
| NAV Skien kommune | Kontaktperson invitert til samordningsmøter. | Deltar ved behov. Kurs om IP på KRUS. |
| NAV Horten kommune | Gjennomfører individuelle samtaler og ansvarsgruppemøter. | |
| Skolen Åna | Nettopp startet i stillingen | |

Oversikten er ikke fullstendig fordi flere enheter og samarbeidspartnere ikke har sendt inn tilbakemelding eller svart på spørsmålene om situasjonen før oppstart og aktiviteten ved prosjektslutt. Vi ser at flere interne samarbeidspartnerne deltar på faste møter og deler sin kunnskap med fengselet. Flere importerte tjenester oppgir også at de oftere inngår i mer praktiske sammenhenger som samtaler, utredninger og ansvarsgruppemøter gjennom direkte eksponering mot innsatte. Eksterne samarbeidspartnere opplever at de har fått ny kunnskap om kriminalomsorgen, men har i mindre grad etablert nye strukturerte samarbeidsformer.

Det synes også som om det er en sammenheng mellom det å utvikle godt arbeid omkring den enkelte og det å etablere faste strukturer, informasjons- og samarbeidsmøter rettet mot flere. Strategier for deling av erfaringene er viktig for å gi informasjon, vise frem gode erfaringer, inkludere og involvere nye deltagere og samarbeidspartnere i prosessen. Tabell 3 på neste viser en sammenstilling av erfaringene hentet fra prosjektenes egnevaluering med tilbakemeldinger fra samarbeidspartnere.

Tabell 3: Sammenstilling av positive erfaringer for hvert prosjekt slik det er beskrevet i prosjektenes egnevaluering og tilbakemeldinger fra samarbeidspartnere høsten 2007.

| | Fengselet | Samarbeidspartnere |
|--|---|--|
| Oslo fengsel | Voksenopplæringen involvert mer. Planer for 2008 med NAV, IP-videreføring | |
| Helsetjenesten i Oslo | | Engasjerte betjenter, ansvarsgrupper. |
| Fengselspsykiatrisk poliklinikk i Oslo | | TOG en god samarbeidspartner. Ansvarsgruppe, kommunen med. |
| Tønsberg kommune | | Muligheten til å snakke med innsatte rusfri. Kontaktbetjentene positive. |
| Bergen fengsel | Viktig med god opplæring og info. Kunnskap om andre etaters lovverk. | |
| NAV Åsane bydel | | Blitt flinkere til å koordinere ansvarsgrupper |
| Hustad fengsel | NAV-arbeids tilstedeværelse i fengsel en dag i uka. Tverrfaglige møter. Ansvarsgrupper med NAV og sosialkontor hvor løslatelse planlegges og innsatte styrer møtene selv. | |
| Skolen Hustad | | Fengselet er flinke med planer og rutiner. Trenger mer felles ideologi. |
| Hamar fengsel | IP av sykepleier og sosialkonsulent blir fulgt opp av kontaktbetjentene. Gode rutiner. Innsatte kartlegges og informeres ved innkomst. Mange søker om IP men får det ikke innen løslatelse. | |
| NAV Molde kommune | | Positiv holdning hos ansatte |
| Nav Sosial Vefsn kommune | | Veldig positiv i møter og annen kontakt. |

NAV Skien kommune

Positiv innstilling, mye godt motivasjonsarbeid og fokus på planarbeid. Skolen er flink til å tilrettelegge.

Åna fengsel

I minst 10 av framtidsplanene har det vært samarbeid med andre etater, som NAV, kommune, helsetjeneste etc. Mulig å videreføre framtidsplan til en IP, NAV's handlingsplan etc.

Skolen Åna
Helsetjenesten Åna

Positive holdninger hos ansatte. Ansvarsgrupper fremmer samordning. Kontaktbetjentene det viktigste bindeleddet.

Vi ser av oppstillingen at fengslene gir ulike oppsummeringer av sine erfaringer. Mange av disse handler om rutiner og etablert kontakt. Fra samarbeidspartnerne er det gjennomgående en beskrivelse av fengselets positive innstilling, betjentenes holdninger og engasjement. I den neste tabellen sammenstiller vi på samme måte en oppstilling av hindringer og eventuelle løsninger slik de er beskrevet i prosjektenes egnevaluering og tilbakemelding fra samarbeidspartnere.

Tabell 4: Sammenstilling av hindringer og eventuelle løsninger slik det er beskrevet i prosjektenes egnevaluering og tilbakemeldinger fra samarbeidspartnere høsten 2007.

| | Fengsel | Samarbeidspartnere |
|---------------------------------|--|--|
| Oslo fengsel | Sosialkontorene mer positive til samarbeid om IP men har stort arbeidspress. | |
| Helsetjenesten i Oslo fengsel | | Få med flere samarbeidspartnere fra utsiden av fengselet. Viktig med IP kartlegging fra helsetjenesten fra soningsstart. |
| Fengselspsykiatrisk poliklinikk | | Mer samarbeid eksternt, særlig for å få kommunen til å videreføre IP. |
| Berg fengsel | Flere kommuner ikke organisert for å ta imot IP. Må ansvarliggjøre kommunene. Motivere kontaktbetjentene til å ta i bruk malene de har laget og lage oppfølgingsrutiner. | |
| Tønsberg kommune | | Større forståelse og kunnskap |

| | | |
|---|---|---|
| | | om hverandre. Være løsningsorientert. Sosialtjenesten må bruke tiden i fengselet aktivt for å lage planer og delta på møter. Finne en god arbeidsfordeling. |
| Bergen fengsel | Skifte av prosjektleder og representanter fra andre etater samt ressursproblemer hindring. Problemer med bemanning og kapasitet. Jobber med et prosjekt for å bedre kvaliteten på løslatelsen. Vil øke kvaliteten på kartlegging, planarbeid. | |
| NAV Åsane | | Ta kontakt tidlig i prosessen. Vektlegge bedre koordinering og bruk av ansvarsgrupper. |
| Hustad fengsel | Sosialkontorrepresentant uprofesjonell. Endret seg. | |
| NAV Molde | | Sikre kartleggingsamtaler, informasjon og motiverende samtaler. |
| Mosjøen fengsel | Sliter med å få sosialtjenesten til å forplikte seg. | |
| NAV Sosial Vefsn kommune Brønnøysund kommune | | Må bli flinkere til å ta kontakt tidligere i prosessen. Ikke byråkratisere for mye men lage enkel samarbeidsavtale. Hensikten er å forberede hjemkommunen slik at den planlegger. |
| NAV Skien | | Behov for koordinator som kan motivasjonsarbeid og planlegging. Ledelsen må tørre å ta grep. |
| NAV Horten | | Etablere og styrke koordinatorrollen, koordinere kartlegginger, følge den innsatte etter løslatelse, helhetsperspektiv. |
| Åna fengsel | Mangler elektronisk info-flyt mellom etatene i fengslene vanskeliggjør planarbeid. Behov for felles elektronisk plan. Turnus hemmer, interne flyttinger, mangler arbeidsrom. | |
| Skolen Åna | | Skolen må få tilgang til fengselets datasystem og e-post, utvikle elektronisk plan som skolen kan få tilgang til. |

Det er også en variasjon av ulike hindringer for samarbeid. Ofte blir det pekt på at manglende forpliktelse fra sosialtjenesten er en hovedårsak. Her finner vi flere forklaringer som peker på utfordringer i egen organisasjo, blant annet spørsmål om faste maler, elektronisk mal, bedre informasjonsflyt, mangler arenaer, turnus. Samarbeidspartnerne peker mer på behovet for å være løsningsorientert, fokusere på felles mål og dra med samarbeidspartnere tidlig i prosessen.

Veien videre

I den siste rapporteringen fra tiltakene til prosjektledelsen blir de spurt om å anslå andelen innsatte (i sin enhet) som har rett til individuell plan. Resultatene variere fra 50 til 85 prosent for prosjektlederne og 20 til 100 prosent for samarbeidspartnerne. Sammenstillt vi disse ut fra enhet ser vi likevel en sammenheng i vurderingene ved de forskjellige enhetene.

| | Fengsel | Samarbeidspartnerne |
|---------------------------------------|-------------------------|-----------------------------|
| Oslo fengsel, TOG | 85 prosent | |
| Helseavdelingen Oslo fengsel | | 100 prosent |
| Fengselspsykiatrisk poliklinikk, Oslo | | 100 prosent |
| Berg fengsel | 50 prosent ² | |
| Tønsberg kommune | | 50 prosent |
| Bergen fengsel | 80 prosent | |
| Helseavdelingen Bergen | | ca 70 prosent |
| NAV Åsane bydel | | Underforbruk |
| Hustad fengsel | ca 50 prosent | |
| Skolen Hustad | | Lager IP for alle |
| Hamar fengsel | 75 prosent | |
| NAV Skien | | ca 20 prosent |
| Skolen Åna | | Alle elevene har krav på IP |

Tallene indikerer at de som har jobbet i prosjektene og samarbeidspartnerne har en felles oppfatning av at behovet er stort. Noen tar hensyn til at deltageren er domfelt og i fengsel og dermed har et mindre behov for en individuell plan. Andre bruker straffegjennomføringen som et argument for individuell plan. Noen har tatt utgangspunkt i hvor mange som selv ville ønske en slik plan, mens andre har vurdert om retten er tilstede. Slik er det også forskjell prosjektene imellom.

En av kommunene har kommentert dette slik: Ikke byråkratiser for mye, men lag enkle samarbeidsavtaler. Hensikten er å forberede hjemkommunen slik at den planlegger.

² Berg fengsel gjennomførte også en spørreundersøkelse til innsatte med spørsmål om behov for IP. Estimatet på 50 prosent er beregnet ut fra resultatene fra denne.

Samordning av planarbeid: Fra kaos til orden

Miniartlegging i mottak. Behov for breddekartlegging av risikofaktorer/livsområder

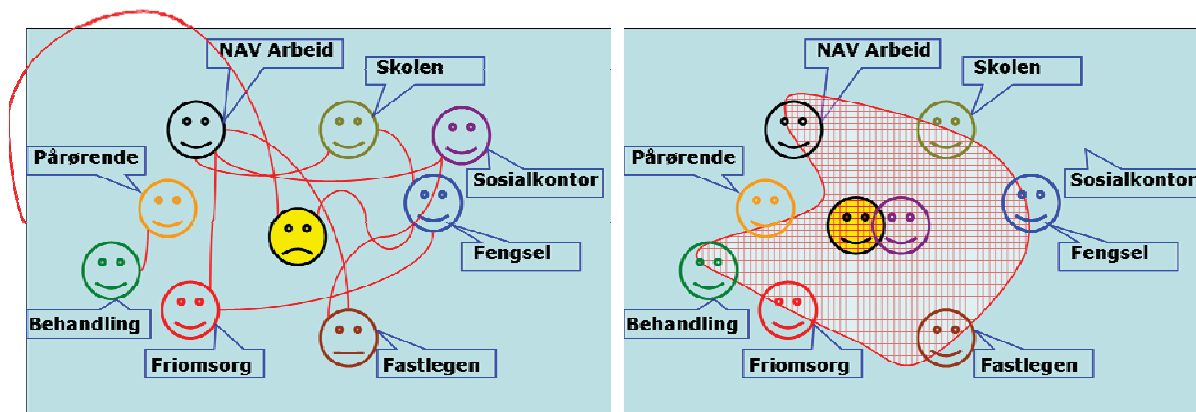
Det bør utvikles et enkelt standardisert kartleggingsredskap for bruk i mottaksarbeidet. Dette redskapet bør avklare problemer og behov innen sentrale livsområder (risikoområder) som fysisk helse, psykisk helse, alkohol og narkotika, bolig, økonomi, familie, andre juridiske forhold, jobb og utdanning. Denne kartleggingen er en enkel avklaring (i en matrise):

1. Tidligere problemer innen området: (eks innleggelse, behandling, osv. for de ulike områdene osv).
2. Nåværende problemer innen området: (eks helseprobl., psykiske lidelser, rusmiddelmisbruk osv).
3. Etablert kontakt for å få hjelp for dette området: (eks lege, psykolog, LAR osv).
4. Trenger mer hjelp til dette området: (kontakt, kartlegging, tiltak)

En slik enkel gjennomgang vil gi grunnlag for videre henvisning og kartlegging fra kontaktbetjent, helsetjeneste, sosialkonsulent, NAV osv. avhengig av innsattes eget ønske. Matrisen vil gi ulike kombinasjoner av hjelpebehov eller behov for videre hjelp kontaktbetjenten ev andre samarbeidspartnere avhengig av soningstiden. Hvis det ikke er hensiktsmessig å starte kartlegging og/eller oppstart av arbeidet i fengsel, sikres det at innsatte får tatt kontakt med respektive tjenestetilbud for tilbud etter endt straffegjennomføring.

Samordning er et felles ansvar

Samordning av planarbeid er en felles oppgave i fengsel som må forstås i en sikkerhetskontekst og som et tiltak for planlegging av innholdsarbeid. Fra kaos til orden illustrerer hvordan frustrasjon over udekkede behov, miskommunikasjon og manglende koordinering skaper uoversiktlige situasjoner og frustrasjon blant innsatte og tilsatte.



Figur 1: Illustrasjon: Før og etter samordning av planarbeid

Inflyt til samarbeidspartnere. Behov for møter/rutiner. Innsattes eget ansvar

Det bør utvikles felles maler for informasjonsflyt i samhandling. Disse bør omfatte den informasjonen som er nødvendig for å samarbeide om fremtidige tiltak. Ofte omfatter diskusjonen om taushetsplikt områder som ikke er nødvendig for det fremtidige samarbeidet. Den tjenestetilbyderen som er ansvarlig for tiltaket har ansvaret for å dele basisinformasjonen med andre. I de fleste situasjoner er det også hensiktsmessig at det er den innsatte/domfelte som selv "bærer med seg" den nødvendige informasjonen eller at denne formidles i møter som ledes av den domfelte eller hvor den domfelte deltar aktivt.

Ansvarsgrupper. Viktigste fora for å starte IP-arbeid

Ansvarsgrupper er den viktigste ressursen for etablering av godt samarbeid. Der møtes de relevante samarbeidspartnerne sammen med den innsatte/domfelte, det tas initiativer om samordning av planarbeid. Der dannes en naturlig helhet i forhold til koordinering av tiltak og tilbud. Det burde være pålagt å ha ansvarsgrupper for alle innsatte/domfelte som skal delta i programmer i kriminalomsorgen eller gis tilbud fra samarbeidspartnere under straffegjennomføring. Det kan gjøres unntak for helsetjenesten, men at det i lov påligger helsetjenesten å iverksette arbeidet med Individuell Plan hvis pasienten har et behov for langvarige og koordinerte tjenester. Da er ansvarsgrupper et sted å begynne.

Standardiserte brev for kontakt med samarbeidspartnere, henviser til sentrale og lokale avtaler

Det bør utvikles gode standardmaler for å støtte de domfelte/innsatte i å søke og å etablere kontakt med tiltaksapparatet. Disse bør vise til det sentrale avtaleverket og eventuelle lokale avtaler og være tilgjengelig som maler (word eller pdf-format) på PC og papir. Det bør også utformes enkle rutinebeskrivelser, gjerne illustrert med eksempler, for å veilede i bruk av malene. Eksempler på maler er: henvendelse om individuell plan, ønske om time ved DPS, søknad om økonomisk støtte hos NAV, trygd, osv. Det bør også utformes maler for å bruke klageadgang ved avslag eller for å purre etter brudd på svarfrist. Juristene bør trekkes inn i arbeidet med malene og bør følge opp disse lokalt. Tekstforfattere bør også brukes i utformingen sammen med gode dataløsninger for bedre fleksibilitet til bruk av elektroniske maler.

Kontaktbetjentarbeidet. Teamorganisering/flere tilsatte deler på innsatte

Dårlig tilgjengelighet til kontaktbetjenten skaper ofte problemer i samarbeidet internt og i forhold til eksterne partnere. Kriminalomsorgen bør vurdere å teamorganisere dette arbeidet slik at teamene utfyller hverandre i turnus og støtter hverandre i problemløsningsprosesser. I Larvik fengsel prøves dette nå i miljøarbeidet. Det bør også vurderes å knytte annen kompetanse til dette teamet, eks. jurist, psykiatrisk sykepleier (helseavdelingen), NAV-konsulent, sosialkonsulent osv. Hvert team kan ha ansvar for 5-10 innsatte avhengig av gjennomstrømming og problematikk. I friomsorgen bør også denne metodikken prøves ut for saksbehandlere. Ved Oslo friomsorgskontor er det ofte to saksbehandlere i møte med domfelte på kontoret som kan ta ulike roller og tilnærminger.

Tydelige mål letter ansvarsfordelingen. Tilbakemelding

I evalueringen av delprosjekter som inngikk i prosjektet for samordning av planarbeid for individuelle opplegg under straffegjennomføring, så vi at mange av prosjektene brukte uforholdsmessig mye tid frem til oppstarten av arbeid med de innsatte/domfelte. Prosjektet har så vidt mye kunnskap om hindringer og muligheter at det er mulig å lage enkle standardiserte forløp som kan følges fra start med mottakssamtalen til bekreftet mottak av overføring der dette er planlagt. Det er viktig å lage et system for å få bekreftet at tiltaksapparatet utenfor kriminalomsorgen "overtar" ansvaret for oppfølgingen eller tilretteleggingen etter endt straffegjennomføring. Dette er ikke minst viktig for arbeidet i enhetene som trenger tilbakemelding på at de lykkes og at noen holder tråden videre. Det er også viktig for å kunne dokumentere ressursbruk, evaluere tiltak og tilpasse prosessene til brukerne, avhengig av domslengde, antall risikoområder (behov), domskategori, bosted og ressurser i enheten.

Oslo, den 20.04.2008
Tore Rokkan, leder
Kriminalomsorgens utdanningscenter KRUS

Avsendt fra: Tore Rokkan
DR, cc=Tore Rokkan, cc=NO, o=Fou,
oslo.kriminalomsorgens
Tore Rokkan, i=adviver@kriminalomsorgens.no, email=tore.
rokkan@krus.no
Årskatt: 100 er forfatter av dette
Dato: 2009.08.10 09:29:35 +0200