

## **Arbeidsdriften:**

## **Fortidens levninger – fremtidens muligheter**

**Innhold**

Innhold .....	2
1 Om rapporten.....	7
2 Sammendrag og oppsummering av tiltak .....	8
2.1 Forslag til strategiplan.....	14
3 Gruppas mandat .....	21
3.1 Arbeidsgruppas tolkning av mandatet.....	21
3.1.1 Arbeidsdrift .....	21
3.1.2 Sammenheng med andre tilbud og aktiviteter .....	22
3.1 Tilstandsrapport.....	22
3.2 Målsettinger for strategisk plan .....	22
3.2.1 «Mulighet» .....	22
3.2.2 <i>Kompetanse og posisjon i arbeidsmarkedet</i> .....	23
3.2.3 Bredde og fleksibilitet.....	24
3.3 Tilføyelse til mandatet .....	25
4 Arbeidsform og informasjonsinnhenting.....	26
4.1 Deltakere i arbeidsgruppa .....	26
4.2 Deltakere i styringsgruppa .....	26
4.3 Møter.....	26
4.4 Datainnsamling .....	26
4.4.1 Elektronisk spørreskjema til ledelsen i fengslene .....	27
4.4.2 Elektronisk undersøkelse til ansatte i arbeidsdriften.....	27
4.4.3 Elektronisk spørreundersøkelse til Friomsorgskontorene .....	28
4.4.4 Elektronisk spørreundersøkelse til skoleavdelingene .....	28
4.4.5 Skriftlig redegjørelse fra regionene.....	28
4.4.6 Intern kartlegging i KSF/KDI.....	29
4.5 Referansegruppe.....	29
4.6 Studietur til Katalonia.....	30
4.7 Andre enhetsbesøk.....	31
4.8 Seminarer/ konferanser .....	31
5 Arbeid som del av straffegjennomføringen: det historiske fundamentet .....	32
5.1 Slaverier og tukthus .....	32
5.2 Staffanstaltkommisjonen tar grep .....	32
5.3 Holdninger til arbeid .....	32

5.4	Det skulle svare seg .....	33
5.5	Arbeid som læring .....	33
5.6	Fra celle og verksted til industrifengsel .....	33
5.7	Et onde eller et gode? .....	34
5.8	Fra arbeid til skole .....	34
5.9	Arbeid som straff i samfunnet .....	34
6	Hvem er de innsatte i arbeidsdriften? .....	36
6.1	Bruk av fengsel og andre reaksjonsformer .....	36
6.2	Alder .....	38
6.3	Kjønn .....	39
6.4	Kultur, språk og statsborgerskap .....	39
6.5	Levekår .....	41
6.5.1	Helse .....	42
6.5.2	Rus .....	42
6.5.3	Boligsituasjon .....	42
6.5.4	Økonomi .....	42
6.5.5	Tilknytning til arbeidslivet .....	43
6.6	Utdanning .....	44
6.6.1	Lese og skriveferdigheter .....	44
6.6.2	Regning .....	45
6.6.3	IKT-ferdigheter .....	45
6.7	Konsentrasjonsvansker og ADHD .....	45
6.8	Utviklingshemming .....	46
6.9	Arbeidsgruppas vurdering: .....	46
6.9.1	Behov for kunnskap om innsatte .....	46
6.9.2	Gi domfelte informasjon om innholdstilbud .....	47
6.9.3	Helhet i rehabiliteringen .....	48
6.9.4	Konsistente planer .....	48
6.9.5	Arbeidstilbud til kvinnelige innsatte .....	49
6.9.6	Arbeidstilbud til utenlandske innsatte .....	52
6.9.7	Innsatte med spesielle behov for skjerming .....	56
6.9.8	Tilbud tilpasset sittetid .....	56
6.9.9	Arbeidstilbud for varetektsinnsatte .....	57
6.9.10	Et fleksibelt tilbud .....	58

6.10	Forslag til tiltak:.....	58
7	Innsattes motivasjon.....	60
7.1.1	Forankring .....	60
7.1.2	Å bli tatt på alvor .....	61
7.1.3	Mestring .....	61
7.1.4	Relevans.....	62
7.1.5	Ansvar og tillit.....	62
7.1.6	Avlønning .....	63
7.1.7	Forslag til tiltak.....	64
8	Forvaltningssamarbeid .....	65
8.1	Samarbeid med opplæringsetaten .....	65
8.1.1	Rammer for samarbeid mellom skole og arbeidsdrift på sentralt og regionalt og lokalt nivå.....	65
8.1.2	På enhetsnivå.....	66
8.1.3	Arbeidsgruppas vurdering av samarbeidet mellom arbeidsdriften og skolen	70
8.2	Samarbeid med NAV .....	72
8.2.1	Arbeidsrettede tiltak for innsatte .....	74
8.2.2	Samarbeid mellom arbeidsdriften og NAV.....	75
8.2.3	Arbeidsgruppas vurdering.....	76
8.3	Øvrige samarbeidspartnere .....	78
8.3.1	Statsbygg .....	78
8.3.2	Arbeidsmarkedsbedrifter .....	79
8.3.3	Private bedrifter og lokalt næringsliv.....	79
8.3.4	VOX.....	80
8.3.5	Fagopplæringskontorer .....	80
8.3.6	Frivillig sektor.....	80
8.4	Arbeidsgruppas generelle vurdering av forvaltningssamarbeidet .....	80
8.5	Forslag til tiltak: .....	81
9	Arbeidsdrift i en sømløs kriminalomsorg: samarbeid med friomsorgskontorene ..	82
9.1	«Arbeidsdrift» i friomsorgen.....	82
9.1.1	Arbeid i forbindelse med samfunnsstraff.....	82
9.1.2	Bøteteneste .....	82
9.1.3	Samarbeid mellom arbeidsdriften og friomsorgskontorene.....	83
9.2	Arbeidsgruppas vurdering .....	83

9.2.1	Arbeidets formål .....	83
9.2.2	Samlokalisering av arbeidsplasser .....	85
9.2.3	Oppgaver på oppdrag fra Statsbygg .....	87
9.2.4	Progresjon og kompetansebygging.....	87
9.3	Forslag til tiltak .....	88
10	Styring og organisering av arbeidsdriften .....	89
10.1	Dokumenter fra Justis- og beredskapsdepartementet .....	89
10.2	Dokumenter fra direktoratet.....	90
10.3	Redegjørelse fra regionadministrasjonen.....	90
10.4	Budsjettstyring .....	90
10.5	Arbeidsgruppas vurdering: .....	93
10.5.1	Behov for styringsinformasjon.....	93
10.5.2	Rapportering .....	96
10.5.3	Forskning og statistikk .....	97
10.5.4	Budsjettstyring .....	97
10.5.5	Styring og organisering av arbeidsdriften .....	98
10.5.6	Kriminalomsorgens kapasitetsplan .....	106
10.6	Forslag til tiltak:.....	107
11	Arbeidsdriften og arbeidsmarkedet .....	109
11.1	Hvilke yrker tilbys i arbeidsdriften?.....	109
11.2	Hvordan harmonerer arbeidsdriftens tilbud med dagens arbeidsmarked? .....	109
11.2.1	Yrkesfordeling .....	109
11.2.2	Arbeidslivskompetanse.....	111
11.2.3	Utviklingstrekk i det norske arbeidsmarkedet .....	113
11.3	Arbeidsgruppas vurdering .....	115
11.3.1	Formell kompetanse .....	116
11.3.2	Kunnskap om arbeidsmarkedet.....	116
11.3.3	Satse på tjenester.....	117
11.3.4	Bruk av IKT.....	118
11.3.5	Spesialisering.....	118
11.3.6	Tilbud til innsatte som ikke skal tilbakeføres til Norge .....	119
11.3.7	Arbeidslivskompetanse.....	120
11.3.8	Sysselsetting i ordinært arbeidsliv .....	120
11.4	Forslag til tiltak:.....	121

12	Arbeidsdriften som markedsaktør.....	123
12.1	Salgs- og markedsføringskanaler .....	123
12.2	Involvering av innsatte.....	124
12.3	Prisfastsetting .....	124
12.4	Arbeidsgruppas vurdering .....	125
12.5	Forslag til tiltak.....	127
13	Lønn, stillinger og kompetanse i arbeidsdriften .....	128
13.1	Utdanning .....	128
13.2	Verksbetjentutdanningen .....	129
13.3	Kompetansekrav .....	129
13.4	Lønn i arbeidsdriften .....	130
13.5	Arbeidsgruppas vurdering: .....	131
13.5.1	Yrkesfaglig kompetanse .....	131
13.5.2	Kunnskap om og kontakt med arbeidslivet .....	132
13.5.3	Pedagogisk kompetanse.....	132
13.5.4	Kunnskap om arbeidsmarkedet.....	132
13.5.5	Kunnskap om markedet for varer og tjenester .....	133
13.5.6	Sosialfaglig/ miljøterapeutisk kompetanse .....	133
13.5.7	Språk og kultur .....	133
13.5.8	Sikkerhet og selvforsvar .....	134
13.6	Etatskunnskap.....	134
13.6.1	Om verksbetjentutdanningen .....	134
13.6.2	Avlønning og karrieremuligheter for ansatte i arbeidsdriften.....	134
13.6.3	Ledelse i arbeidsdriften .....	135
13.7	Forslag til tiltak.....	135
14	Litteraturliste: .....	136
15	Vedlegg:.....	138

## **1 Om rapporten**

Rapporten er delt inn i tematiske kapitler som tar for seg ulike sider ved virksomheten. Disse kapitlene er igjen delt inn i én del der gruppa legger fram status og en annen del der gruppa vurderer status opp mot målsettingene i mandatet. Etter hvert kapittel oppsummeres arbeidsgruppas forslag til tiltak.

Arbeidsgruppa har utarbeidet et sammendrag og et utkast til strategi der de foreslåtte tiltakene er organisert under ett hovedmål og fire delmål. Sammen utgjør disse delene en «kortversjon» av rapporten som arbeidsgruppa ønsker skal distribueres til ansatte i kriminalomsorgen og samarbeidende etater.

Arbeidsgruppas mandat og kartleggingsmateriale følger vedlagt.

## 2 Sammendrag og oppsummering av tiltak

I arbeidsgruppas mandat og i Stortingsmelding nr. 37 *Straff som virker* (2007 og 2008) er det tydelig nedfelt at aktivisering og kompetansebygging skal være de viktigste målsettingene med dagens arbeidstilbud til innsatte. Arbeidsgruppas kartlegging har avdekket at det mange steder er lite overensstemmelse mellom disse ambisjonene og de «verktøy» som benyttes. Arbeidstilbudene til innsatte preges i dag av yrker som i liten grad etterspørres i det norske arbeidsmarkedet, slik som trevare, mekanisk og skogbruk. Sysselsettingen er også i stor grad konsentrert rundt produksjon. Dette til tross for at det norske arbeidsmarkedet er blitt mer og mer tjenestebasert.

På den annen side er det flere eksempler på enheter som klarer å jobbe systematisk, nytenkende og målrettet med å gi innsatte muligheter for kompetansebygging og kvalifisering til arbeidslivet. Dette til tross for at ressursene er begrensede, bygningsmassen kan være uegnet, og at det ofte er vanskelig å drive en utadrettet virksomhet i et fengsel.

### Svak ledelse

I arbeidsgruppas øyne er det ikke først og fremst på enhetsnivå at de store forbedringene bør finne sted. Arbeidsdriftens største problem er at den sentrale styringen er svak og i mange tilfeller helt fraværende; virksomheten måles ikke på hvorvidt den faktisk gir innsatte bedre muligheter etter løslatelse. Direktoratet har derfor lite belegg for å si at målsettingene i Stortingsmelding nr. 37 *Straff som virker* faktisk blir realisert.

Den svake styringen fører til svært variert praksis, vektlegging av produksjon fremfor kompetansebygging og manglende faglig støtte til å imøtekomme utfordringer. Arbeidsgruppa foreslår derfor konkrete organisatoriske endringer og en mer aktiv styring av virksomheten. Arbeidsgruppa ser det som helt nødvendig at det etableres faglinje fra direktoratet til enhetene der det settes av minst ett årsverk til arbeid med arbeidstilbud for innsatte. Dette vil kunne bidra til at faglige relevante mål blir integrert i etatsstyringen og at enhetene får den faglige støtte de trenger.

Arbeidsgruppa foreslår også at det utarbeides målparametere som faktisk sier noe om hvorvidt målsettingene med aktiviseringen blir oppfylt. Disse rapporteringspunktene er oppsummert under punkt 10.5.1.

Arbeidsdriften får i altfor stor grad leve sitt eget liv på siden av fengslens og kriminalomsorgens øvrige virksomhet. Arbeidsgruppa mener dette i stor grad kan føres hen til arbeidsdriftens parallelle hierarkiske struktur med egne titler og grader. Det foreslås derfor å oppheve dagens stillingstitler og la alle aktivitetstilbud være organisert under én og samme leder. Arbeidsgruppa ser her for seg en organisering på tre nivåer:

#### Driftsleder - aktivitet



- Tilrettelegging for samarbeidende etater som også tilbyr aktiviteter for innsatte.
- Faglig ansvar for arbeidstilbud, programvirksomhet, fritidsaktiviteter og andre aktivitetstilbud
- Ansvar for administrative oppgaver i tilknytning arbeidstilbud og etatssamarbeid.
- Personalansvar for alle ansatte i fengselet som jobber med aktivitetstilbud til innsatte.

#### Avdelingsleder – aktivitet

- Faglig og administrativt ansvar for en konkret virksomhet.
- Personalansvar for ansatte ved den konkrete virksomheten (der det er hensiktsmessig).

#### Arbeidsleder – aktivitet

- Ansatt med særlig ansvar for aktivisering av innsatte (omfatter ikke fengselsbetjenter som deltar i programvirksomhet eller andre aktiviteter).

Arbeidsgruppa mener også «arbeidsdrift» er et uheldig begrep da det kan sies ikke å intuitivt omfatte arbeid utenfor verkstedene, som for eksempel rengjøring, utearbeid, kjøkken, vaskeri etc. I stedet bør kriminalomsorgen bruke begreper som *arbeidstilbud* og *aktivitetstilbud*.

#### **Ny organisasjonsform må vurderes**

Arbeidsgruppa mener de ovennevnte tiltakene vil gi innsattes arbeidstilbud et vist løft. Likevel tror vi det er klare grenser for hvor gode kriminalomsorgen kan bli på dette området. Tilbakeføring til arbeidslivet er nemlig svært krevende og forutsetter at virksomheten har høy kompetanse på mange områder. Det har for eksempel vist seg vanskelig for kriminalomsorgen å tilby arbeidsplasser relevante for et arbeidsmarked i stadig utvikling. Arbeidsgruppa mener dette i stor grad henger sammen med at kunnskap om arbeidsmarkedet ikke er en av kriminalomsorgens kjernekompetanser. Det kan i tillegg settes spørsmålsteget ved hvorvidt arbeidsmarkedskunnskap kan eller bør bli et viktig kompetanseområde i kriminalomsorgens portefølje.

Arbeidsgruppa mener derfor det bør gjennomføres en grundig utredning av alternative organiseringer av arbeidstilbudene til innsatte. Dette vil blant annet innebære en vurdering av hvorvidt kriminalomsorgen er rett aktør for denne oppgaven.

Arbeidsgruppa har skissert tre mulige alternativer som bør utredes nærmere:

- Arbeidstilbud organisert under opplæringsetaten (skolen)
- Arbeidsdriften organisert som et statlig foretak
- Organisatorisk samordning av arbeid, skole, programvirksomhet og fritid

#### **Tilbud tilpasset de innsatte**

Mange innsatte har sammensatte utfordringer innen for eksempel helse, bolig og rus, og det er ikke nødvendigvis manglende fagkompetanse som er deres største hindring fra å kunne ta del i arbeidslivet. Skal mange innsatte ha mulighet til å styrke sin posisjon på arbeidsmarkedet, må det jobbes parallelt på flere fronter. Arbeidsgruppa etterlyser i denne sammenheng oppdatert kunnskap om innsatte i norske fengsler, både på individuelt og aggregert nivå. Dette vil gjøre kriminalomsorgen og samarbeidende etater bedre i stand til å imøtekomme den enkeltes behov og samtidig ta de nødvendige strategiske grep på sentralt nivå.

Arbeidsgruppa mener systematisk kartlegging av innsattes totale behov, forutsetninger og interesser er veien å gå dersom man skal kunne imøtekomme de innsattes ofte sammensatte og varierte behov. Arbeidsgruppa ser derfor med stor spenning på den pågående utprøvingen av kartleggingsverktøyet BRIK.

Det er en klar fordel dersom domfelte tilbys kartleggingssamtale og rådgivning før innkalling til straffegjennomføring. Dette vil gjøre det lettere å velge enhet for gjennomføring basert på en totalvurdering av innsattes behov. En slik samtale vil også gi domfelte kunnskap om hvilke muligheter som finnes og på den måten kunne heve motivasjonen til å bruke straffegjennomføringen til noe konstruktivt.

Mange varetektsinnsatte går rett fra varetekt til domssoning. Arbeidsgruppa mener at den varetektsinnsatte selv, kriminalomsorgen og samarbeidende etater bør benytte denne tiden til å forberede evt. tiltak. Arbeidsgruppa mener derfor at varetektsinnsatte også bør tilbys kartleggingssamtaler.

## Utlendinger

Det har skjedd omfattende endringer i innsattbefolkningen siden arbeidsdriften sist ble lagt under lupen i rapporten *Arbeidsdriften - den sterkeste av alle drifter?* (2004). For eksempel er en tredjedel av de innsatte i dag utenlandske statsborgere.

Det er helt avgjørende at innsatte med begrensede norsk- og engelskferdigheter er tilstrekkelig orientert om norsk kultur, grunnleggende prinsipper bak norsk kriminalomsorg og rettsvesen samt sine rettigheter og muligheter under opphold i fengsel.

Å utforme arbeidstilbud tilpasset utenlandske innsatte handler ellers i stor grad om det samme som å lage gode tilbud til andre innsatte: man trenger kunnskap om den innsatte og man trenger kunnskap om det arbeidsmarkedet vedkommende skal tilbakeføres til. Dette er kompetanse som må erverves ved aktuelle enheter samt regionalt og sentralt nivå.

Arbeidsgruppa mener det vil være hensiktsmessig å satse på engelsk som arbeidsspråk overfor innsatte som ikke skal tilbake til det norske samfunnet. Kriminalomsorgen bør i denne sammenheng legge til rette for og ta initiativ overfor opplæringssetaten for å tilby kurs og yrkesrettet utdanning på engelsk. Denne kompetansen bør konsentreres til de

enheter der det er mange utenlandske innsatte som ikke skal tilbake til det norske samfunnet.

### **Bredere tilbud til kvinnelige innsatte**

Arbeidstilbudene ved de rene kvinnefengslene gir i liten grad muligheter for formell kompetansebygging sammenlignet med de andre fengslene. Utvalget av arbeidstilbud er også langt smalere. Dette henger sammen med at disse enhetene er relativt små og fåtallige.

Skal kriminalomsorgen kunne tilby et likeverdig tilbud til kvinnelige innsatte, må utvalget ved disse enhetene være bredere. Tatt i betraktning at kvinnelige innsatte har få alternative soningssteder, bør de få enhetene også ha et bredere tilbud enn de øvrige fengslene.

Arbeidsgruppa mener det er klare holdepunkter for å påstå at blandede fengsler gir dårligere arbeidstilbud til kvinnelige innsatte. Selv med utbygging av egne enheter for kvinner vil det nok likevel være behov for å la enkelte kvinner gjennomføre straff eller varetekt sammen med menn. Arbeidsgruppa mener dette understreker behovet for at det foretas nødvendige sikkerhetsmessige tiltak ved de aktuelle enhetene slik at kvinner sikres et likeverdig tilbud. For å sikre at dette skjer i praksis, vil det i arbeidsgruppas øyne være behov for å lovfeste at kjønn verken indirekte eller direkte skal kunne brukes som begrunnelse for å forskjellsbehandle innsatte med tanke på et likeverdig aktivitetstilbud. Med «likeverdig» mener arbeidsgruppa at bredden i tilbudet og mulighetene for kompetansebygging relevant for arbeidslivet skal være tilsvarende.

### **Hvor er NAV?**

I samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og arbeids- og velferdsetaten NAV av 2006 står det eksplisitt at arbeidsdriften skal være involvert i samarbeidet mellom etatene. Likevel viser arbeidsgruppas kartlegging at arbeidsdriften i svært liten grad samarbeider direkte med NAV om evt. tiltak. Dette er i våre øyne forsømmelse av en gylden mulighet. Arbeidsdriften kan være en svært nyttig samarbeidspartner med tanke på å gjennomføre arbeidsrettede tiltak i fengsel. Arbeidssituasjonen er også en god måte å bli kjent med innsattes behov og interesser. NAV burde derfor i langt større grad benytte seg av disse mulighetene. Dette vil gjøre det lettere å iverksette tiltak i fengsel som kan fortsette etter løslatelse. Etter endt fengselsopphold kan det være langt mer krevende å få utført f. eks. behovs- eller arbeidsevnevurdering.

Evalueringer av samarbeidsprosjekter som *TAFU* og *Fra fengsel til kvalifiseringsprogram*, viser den avgjørende verdien av at samarbeidende etater trekker i samme retning og at det ytes samtidige tjenester. Arbeidsgruppa mener dette er et sterkt argument for at NAV bør være tilstede med faste medarbeidere ved samtlige fengsler eller geografisk adskilte underavdelinger.

Arbeidsgruppa mener den eksisterende samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten (NAV-stat) av 2006 ikke i stor nok grad tydeliggjør NAV og kommunenes ansvar for innsatte i norske fengsler. Arbeidsgruppa mener et rundskriv på departementsnivå etter modell av samarbeidet mellom kriminalomsorgen og opplæringsetaten (Rundskriv G-01/2008) vil gi et tydeligere signal ut til etatene enn en samarbeidsavtale. Arbeidsgruppa foreslår derfor at Kriminalomsorgsdirektoratet tar initiativ til et slikt rundskriv.

### **Formalisert kunnskap**

Formalisert kunnskap vil i økende grad blir et krav for deltakelse i arbeidslivet. Samtidig viser framskrivninger at det i fremtiden vil være økt etterspørsel etter arbeidstakere med yrkesfag. Arbeidsgruppa understreker i denne sammenheng nødvendigheten av at innsatte i norske fengsler tilbys opplæring i henhold til opplæringsloven og at kriminalomsorgen i samarbeid med skolen legger til rette for gjennomføring av yrkesfaglig opplæring i fengselet.

Kriminalomsorgens bygningsmasse utgjør en betydelig utfordring for et godt samarbeid mellom fengslene og skolene. Arbeidsgruppa mener i denne sammenheng at samlokalisering av arbeidstilbud og samarbeidspartnere som NAV og skole bør være et bærende prinsipp ved prosjektering av nye fengsler, nybygg eller ombygninger.

### **Vend blikket mot samfunnet utenfor**

Arbeidsgruppa mener løsningene på de utfordringer mange innsatte sliter med, i all hovedsak er å finne i det samfunnet de faktisk skal tilbakeføres til. Et styrket forvaltningssamarbeid og en klarere markedsorientering av arbeidsdriften er derfor viktige elementer for å lykkes.

I dag er mye av arbeidstilbudet sentrert rundt produksjon av f. eks trevare og produkter solgt på markeder og lignende. Dette gir i mindre grad arbeidsplasser relevant for det ordinære arbeidsliv. Årsaken til at kriminalomsorgen likevel velger denne type produksjon, handler i stor grad om at slike produkter er lett omsettelige. Arbeidsgruppa mener et større kommersielt nettverk og mer kunnskap om markedet for produkter og tjenester vil utvide kriminalomsorgens handlingsrom. På denne måten vil det bli lettere å utforme arbeidsplasser av hensyn til læringsverdi for de innsatte.

Arbeidsgruppa tror et tettere samarbeid med næringslivet, blant annet gjennom mer aktiv markedsføring av tjenester og produkter, kan åpne dørene for mange innsatte til arbeidslivet. Salg og markedsføring er også en kompetanse som alltid vil etterspørres. Innsatte bør derfor i langt større grad tilbys arbeid og opplæring på dette feltet.

### **Kriminalomsorgen trenger sammensatt kompetanse**

Dersom kriminalomsorgen skal kunne tilby relevant arbeid tilpasset en svært sammensatt innsattbefolkning, trenger etaten mye ulike kompetanse. Noen innsatte vil være nødt til å jobbe med sosiale ferdigheter, mens andre først og fremst trenger fagkompetanse. Derfor vil kompetanse innen miljøarbeid være viktigst ved enkelte arbeidstilbud, mens andre steder er den rene fagkompetansen mest avgjørende for kvaliteten. Det viktige poenget er at kriminalomsorgen må være utrustet med kompetanse tilpasset gruppen av innsatte som til enhver tid sitter ved den enkelte enhet. Kriminalomsorgen trenger derfor å rekruttere mange ulike utdanningsgrupper, både håndverkere, terapeuter, pedagoger etc.

Arbeidsgruppa mener arbeidsdriftens kompetansebehov på ingen måte harmonerer med hvordan ansatte avlønnes. Lønnsystemet for verksbetjenter synes å ta utgangspunkt i at det kun er behov for én bestemt utdanningsgruppe på ett bestemt nivå. Lønnstrinn 39 gir nemlig ingen rom for å differensiere lønnen basert på etterspurt kompetanse. Det eneste som kan gi lønnshopp, er ansenitet og opprykk til underverksmester, verksmester eller driftssjef. Verksbetjenter vil derfor i praksis kunne tape penger på å ta utdanning ved at de ikke opparbeider seg yrkesansenitet mens de tar utdanning. Dette gjør det vanskeligere å rekruttere ønsket arbeidskraft, samtidig som det ikke oppmuntrer den enkelte arbeidstaker til kompetanseutvikling.

Avlønning tilpasset kompetanse vil gjøre etaten bedre rustet til å rekruttere dyktige medarbeiderne. Arbeidsgruppa vil derfor foreslå at KDI ved forhandlinger går inn for å flytte verksbetjenter ut av lønnsramme 39, og at det åpnes for differensiert avlønning basert på etterspurt kompetanse.

Det er viktig at enhver arbeidstaker som blir tilsatt i ved et fengsel har grunnleggende kunnskaper om etatens virksomhet. Arbeidsgruppa mener dette understreker behovet for et felles utdanningsopplegg for verksbetjenter og andre yrkesgrupper uten fengselsfaglig bakgrunn. Utdanningsopplegget bør først og fremst legge vekt på etatsspesifikke behov og må ikke være for omfattende. Utdanningen skal erstatte dagens verksbetjentutdanning og krediteres som høyere utdanning.

### **Fortidens levninger - fremtidens muligheter**

Arbeid som en del av straffegjennomføringen er et produkt av historien; formet av skiftende paradigmer og mange steder bygninger oppført for over hundre år siden. Samtidig utgjør arbeidet kanskje den arenaen i fengselet som ligner mest på livet utenfor - et sted der de innsatte kan ta rollen som noe annet enn «fange» og «kriminell». Det å ha en jobb å gå til er avgjørende for å integreres på mange områder i samfunnet. Samtidig vil Norge ha behov for flere kvalifiserte arbeidstakere i fremtiden. Arbeid og kompetansebygging bør derfor være en prioritert del av framtidens kriminalomsorg.

Arbeidstilbudene i norske fengsler er på mange måter en levning fra fortiden. Å ta bedre vare på denne levningen kan også være nøkkelen til å lykkes i fremtiden.

## 2.1 Forslag til strategiplan

### Hovedmål

Arbeidstilbudene til innsatte skal bygge opp under kriminalomsorgens målsettinger og formålet med straffen. Arbeidstilbudene skal drives slik at alle innsatte skal kunne aktiviseres. Innsatte skal gis mulighet for kompetansebygging relevant for det ordinære arbeidslivet gjennom arbeid under straffegjennomføring og varetekt.

### Delmål 1.

Arbeidstilbudene skal gi innsatte reelle muligheter til å erverve seg kompetanse som kan styrke deres posisjon i arbeidsmarkedet.

Strategi	Tiltak
Øke mulighetene for formel kompetansebygging i arbeidstilbudene gjennom å satse på praksisnær opplæring.	Samlokalisere arbeidstilbud og skole der det er mulig, og la samlokalisering være et retningsgivende prinsipp ved prosjektering av ombygginger, nybygg eller nye enheter (kap. 8).
	Enhetene skal etablere planer for arbeid og opplæring (3 til 5 års planer) i samarbeid med skole og andre aktuelle samarbeidspartnere. I disse planene skal føringer lagt i samarbeidsfora avspeiles i strategiske beslutninger hos hver enkel enhet og i hver enkelt skole (i tråd med rundskriv G1/2008). Disse planene skal også ha fokus på evaluering. (kap.8).
	Kriminalomsorgen og skoleverket etablerer et felles «fagforum». Forumet skal ha fokus på felles kurspakker og/eller etterutdanningskurs for ansatte i skolen og arbeidsdriften. Dette skal ha til hensikt å fremme samarbeid, utvikle felles faglige plattformer og arbeidsmål (kap. 8).
Kvalifisering til arbeidslivet skal være en integrert del av tilbakeføringsarbeidet.	Valg av aktivitetstilbud skal fattes i samråd med den innsatte på grunnlag av en systematisk kartlegging av den enkeltes totale behov, forutsetninger og interesser (punkt 6.9.1).
	Motivasjon, evner og interesse for kompetansebygging skal vektlegges ved tilsetting i tillitsjobber (punkt 7.1.5).
	Samorganisere alle aktivitetstilbud ved fengslene under en <i>driftsleder – aktivitet</i> eller <i>avdelingsleder – aktivitet</i> som rapporterer direkte til fengselsleder (punkt 10.5.5.2).
	Avskaffe stillingsbetegnelsene <i>driftssjef, verksmester,</i>

	<p><i>underverksmester og verksbetjent</i>, og opprette nye stillingsbetegnelser i form av driftsleder – aktivitet <i>avdelingsleder – aktivitet og arbeidsleder – aktivitet</i></p> <p>Stillingsbetegnelsen <i>underverksmester</i> erstattes ikke (punkt 10.5.5.2.).</p>
	<p>Det etableres et kriminalomsorgsfaglig utdanningsopplegg for verksbetjenter og andre tilsatte i kriminalomsorgen uten fengselsfaglig bakgrunn. Utdanningen skal akkrediteres som høyere utdanning (punkt 13.6.1).</p>
Styrket samarbeidet med NAV	<p>Det etableres et rundskriv etter modell av G 1/2008 som skal ligge til grunn for samarbeidet mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten. I teksten må det tydelig fremgå at alle innsatte skal tilbys alle rettighetsbelagte tjenester. Det skal også presiseres at samtlige fengsler eller separate underavdelinger skal ha en egen NAV-veileder med arbeidssted i fengselet (punkt 8.2.3).</p>
Styrket samarbeid mellom kriminalomsorgen, opplæringsetaten og NAV	<p>Det etableres fora/arenaer i alle fengsler og/eller separate underavdelinger hvor både ansatte fra NAV, skole og arbeidsdriften deltar (kap.8).</p> <p>Det utarbeides en egen del i kriminalomsorgens kartleggingsverktøy som tar for seg behov innenfor arbeid, kompetanse og opplæring. Opplæringsetaten og NAV skal få tilgang til disse dataene dersom den innsatte samtykker til det. Denne kartleggingen må kunne følge den innsatte gjennom soningsforløpet, også på tvers av enheter (kap. 8).</p> <p>Dagpenger til alle aktiviserte finansieres over samme budsjettpost, uavhengig om den innsatte er i arbeid, går på skole eller deltar i program (kap. 10).</p>

## Delmål 2

Arbeidstilbudene skal kunne aktivisere alle og tilpasses den enkelte innsattes behov, forutsetninger og interesser.

Strategi	Tiltak
Skaffe nødvendig fleksibilitet for å kunne oppfylle delmålet.	Det etableres krav til fengselsbygg nedfelt i forskrift tilsvarende regelverk for barnehagebygg og sykehus. I forskriften



	<p>skal det blant annet presiseres at antallet aktivitetsplasser skal overgå antallet plasser i den ordinære kapasiteten med 5 prosent (kap. 6).</p>
	<p>Ettersom enhetene for kvinner er fåtallige, må arbeids- og opplæringstilbudene være ekstra brede og fleksible ved disse enhetene (punkt 6.9.5).</p>
	<p>Hver enhet skal etablere tilpassede arbeidsplasser til innsatte som ikke er motivert til å ta del i kompetansebygging eller som har mistet et annet tilbud (punkt 7.1.5).</p>
<p>Legge til rette for tidlig planlegging av kompetansebyggingsløp i forbindelse med straffegjennomføring eller varetekt.</p>	<p>Tilby domfelte kartleggingssamtale og rådgivning i forkant av innkalling til straffegjennomføring (punkt 6.9.1).</p>
	<p>Legge mer vekt på behov for kompetansebygging ved valg av enhet for straffegjennomføring (punkt 6.9.1).</p>
	<p>Etablere en tydelig oversikt over arbeids- og opplæringstilbud på kriminalomsorgen.no (punkt 6.9.2).</p>
	<p>Varetektsinnsatte gis tilbud om deltakelse i kriminalomsorgens behovskartlegging (punkt 6.9.9).</p>
<p>Likebehandling av innsatte</p>	<p>Det lovfestes at kjønn verken direkte eller indirekte kan brukes som begrunnelse for å forskjellsbehandle innsatte med tanke på et likeverdig aktivitetstilbud (punkt 6.9.5).</p>
	<p>Av hensyn til muligheter for kompetansebygging mener arbeidsgruppa det er lite heldig med fengsler for både kvinner og menn. (punkt 6.10)?</p>



Videreutvikle tilbud for innsatte som ikke skal tilbakeføres til Norge.	Kriminalomsorgen må i samarbeid med opplæringssetaten systematisk innhente kunnskap om arbeidsmarked og utdanningssystemene i land som er sterkt representert med innsatte i norske fengsler. Det bør i denne sammenheng nedsettes et prosjekt som spesialiserer seg på realkompetansevurdering av innsatte med utdanning og arbeidspraksis fra utlandet (punkt 6.9.6 og kap 11).
---	---

### Delmål 3

Styringen av arbeidstilbudene skal gi enhetene tydelige mål for arbeidstilbudene og gode vilkår for å realisere disse.

Strategi	Tiltak
En effektiv styringsdialog der faglige målsetninger ved arbeidstilbudene integreres i etatsstyringen.	Etablere en tydelig faglinje fra Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) via regionadministrasjonene til enheten. Det skal settes av minimum ett årsverk på hvert nivå til arbeid med arbeidstilbud til innsatte (kap.10).
	Det må etableres nye rapporteringspunkter, styringsparametere og resultatmål som i større grad favner målsetninger knyttet til kompetansebygging og tilbakeføring til arbeidslivet. Se arbeidsgruppas forslag til rapporteringspunkter (punkt 10.5.1).
	Arbeidsgruppa mener dagens rapporteringssystem, Kompis, må byttes ut og erstattes med et system som gir større muligheter for mer utfyllende informasjon om innsatte og domfelte samt enhetenes aktivitetstilbud (punkt 6.9.1 og 10.5.2).
	Hvert fengsel pålegges i en treårsperiode å utarbeide en årsrapport der de redegjør for arbeidstilbudet ved enheten. Rapporten skal inneholde både kvantitative og kvalitative parametere og skal også omfatte en vurdering av enhetens utfordringer knyttet til

	<p>måloppnåelse. Regionadministrasjonen pålegges ansvaret for å kvalitetssikre rapporten, og på grunnlag av dette redegjøre for måloppnåelsen i regionen overfor KDI (punkt.10.5.1).</p>
	<p>Kriminalomsorgens verktøy for behovskartlegging må innføres nasjonalt. Data fra kartleggingene skal sammenstilles og utgjøre et grunnlagsmateriale for strategiske beslutninger på nasjonalt nivå (punkt 6.9.1.).</p>
<p>Gi enhetene faglig støtte og initiere fellesløsninger der det er ønskelig.</p>	<p>Det inngås sentrale avtaler om innkjøp av nødvendig og egnet programvare til blant annet lager- og økonomistyring (kap.10 og punkt 12.4).</p>
	<p>Det etableres et nasjonalt markedsføringsapparat med base i KDI (punkt 12.4).</p>
	<p>Etablere en felles nasjonal nettbutikk for hele kriminalomsorgen der alle enheter kan legge varene sine ut for salg. Nettbutikken driftes av KDI (punkt12.4).</p>
	<p>Oversettelse av avtaler, informasjonsmateriell og andre relevante dokumenter for arbeidsdriften bør sentraliseres (punkt. 6.9.6).</p>
<p>Videreutvikling av arbeidstilbudene til innsatte.</p>	<p>Gjennomføre en utredning der alternative organiseringer av arbeidsdriften vurderes. Utredningen skal ta for seg arbeidsgruppas forslag i punkt 10.5.5.3:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Arbeidstilbud organisert under opplæringssetaten</li> <li>• Arbeidsdriften organisert som et statlig foretak</li> <li>• Organisatorisk samordning av arbeid, skole, programvirksomhet og fritid</li> </ul> <p>Det må tas initiativ til forskning på effekten av arbeid og utdanning i fengsel i Norge (punkt 10.5.3).</p> <p>Data fra kriminalomsorgens rapporteringssystem krysskobles med sysselsettingsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå (punkt 10.5.3).</p>

Styrket samarbeid mellom fengsler og friomsorgskontorer.	Samorganisere arbeidstilbud for innsatte (fengselsstraff) og domfelte (samfunnsstraff/ bøteteneste) utenfor fengsel (punkt 9.2.2).
	Gjennomføre nødvendige endringer i retningslinjer slik at domfelte dømt til samfunnsstraff eller bøteteneste kan aktiviseres i vedlikehold av kriminalomsorgens bygningsmasse utenfor fengselsmurene, på oppdrag fra Statsbygg (punkt 9.2.3).
Bedre samhandling mellom enhetene.	Etablere en oversikt over produserte varer og tjenester på kriminalomsorgens intranett. Hver enkelt enhet er ansvarlig for å holde oversikten for sin virksomhet au jour (punkt 12.4).

#### Delmål 4

Arbeidstilbudene skal holdes oppdatert med endringer i arbeidslivet og arbeidsmarkedet.

Strategi	Tiltak
Styrket kunnskap om arbeidsmarkedet.	Direktoratet, regionene og enhetene må systematisk opparbeide seg kunnskap om arbeidsmarkedet i Norge og andre land der innsatte skal tilbakeføres. Dette presiseres i tildelingsbrev i forbindelse med statsbudsjettet. Direktoratet må i samarbeid med regionene gjøres ansvarlig for at kunnskap om arbeidsmarkedet formidles på tvers av enheter og forvaltningsledd (kap. 11).
Styrket kompetanse blant ansatte i arbeidsdriften.	KDI går i forhandlinger inn for å flytte verksbetjener ut av lønnsramme 39 og at det åpnes for differensiert avlønning basert på etterspurt kompetanse (punkt 13.6.2).
	Fullført relevant utdanning på videregående nivå eller fagbrev/ svennebrev skal være et minstekrav ved ansettelse i arbeidsdriften. (kap. 13).
	Det må i økende grad legges til rette for at tilsatte i arbeidsdriften holder seg faglig oppdatert. Enhetene skal årlig rapportere på hva de har foretatt seg i dette henseendet (kap.13 og punkt 10.5.1).
	Enheter med mer enn 100 innsatte skal ha tilsatt minimum ett

	<p>årsverk innen salg og markedsføring. Ved mindre enheter må behovet for denne kompetansen gjenspeile seg i enhetens totale kompetanseportefølje (punkt 12.4).</p> <p>Ansatte i arbeidsdriften må tilbys kurs i konflikthåndtering og fysisk maktanvendelse (punkt 13.5.8).</p>
Mer sysselsetting utenfor fengsel.	Økt bruk av frigang, straffegjennomføring i samfunnet (§16), og overgangsbolig (punkt 9.2.4).
	Arbeidsformidling gjennom utvidet samarbeid med NAV (punkt 8.2)
	Styrket kontakt med potensielle arbeidsgivere for innsatte gjennom økt satsing på salg og markedsføring (kap 12).
Økt spesialisering	Hver enhet må konsentrere sitt arbeidstilbud rundt færre virksomheter. Et mangfold av arbeidstilbud må derfor bestrebes på nasjonalt nivå (punkt 11.3.5).
Endre de innsattes arbeidstilbud slik at de i større grad gir kompetanse relevant for det ordinære arbeidsmarkedet	Kriminalomsorgens sysselsettingstilbud dreies i retning avtjenester på bekostning av produksjon (kap. 11).
	Innsatte må i økende grad involveres i administrativt arbeid i forbindelse med produksjon av varer og tjenester (kap. 11)
	Arbeidsdagen for innsatte i fengsel skal så langt det er mulig ligne på arbeidsdagen i det ordinære arbeidsliv, både når det gjelder innhold og lengde. Innsatte bør tilbringe alle pauser på arbeidssted (punkt 11.2.2).
	Bruk av IKT-verktøy skal benyttes i arbeidstilbudene der de er relevante. <i>Internett for innsatte</i> eller <i>Desktop for skolen</i> må kunne benyttes i arbeidssammenheng selv om innsatte ikke er elever ved skolen (Punkt 11.3.4).
	Endre Rundskriv KSF 1 2012 <i>Regler for dagpenger til innsatte og dagpengenes størrelse</i> : Det bør suppleres at innsatte som viser fremragende utøvelse eller innsats knyttet til arbeid eller opplæring, skal kunne tilgodesees med tillegg i dagpengene (punkt 7.1.6).

### 3 Gruppas mandat

I arbeidsgruppas mandat utarbeidet av daværende Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) 23. februar 2011 står det som følgende:

*Arbeidsgruppa skal utarbeide en kort tilstandsrapport for arbeidsdriften i kriminalomsorgen. Denne skal inkludere de faglige, administrative, økonomiske og organisatoriske sider av virksomheten. Samarbeidet med ulike etater og det ordinære næringsliv skal beskrives, og det skal rettes spesiell oppmerksomhet til samarbeidet mellom arbeidsdriften og skolen.*

*Arbeidsgruppa skal på bakgrunn av tilstandsrapporten utarbeide et utkast til en ny strategi for arbeidsdriften. I denne strategien skal det legges vekt på hvordan arbeidsdriften i størst mulig grad kan gi den innsatte mulighet til å styrke sin kompetanse og posisjon i arbeidsmarkedet gjennom enhetens aktivitetstilbud. Det skal foreslås hvordan innsattes evner og interesser skal kunne inkluderes i tilbudet samtidig som det oppnås høy aktivisering.*

I tilføyelse til mandat utarbeidet av KSF 8. februar 2013 står det følgende:

*Arbeidsgruppa skal gi en kort tilstandsrapport for det aktiviseringstilbud friomsorgskontorene har organisert med egne «arbeidsledere» samt arbeidsdriftens samarbeid med friomsorgen. Gruppa skal også foreslå hvordan arbeidsdriften skal bidra til sysselsetting og aktivisering av domfelte som gjennomfører samfunnsstraff, bøteteneste eller annen straff utenfor fengsel.*

#### 3.1 Arbeidsgruppas tolkning av mandatet

I arbeidsgruppas mandat benyttes en rekke begreper og formuleringer det ansees hensiktsmessig å presisere nærmere. Forståelsen av disse vil kunne være avgjørende for omfanget av mandatet og hva som oppfattes som målsetningen for strategiarbeidet.

##### 3.1.1 Arbeidsdrift

Formuleringen i mandatet fordrer en nærmere avgrensning av betegnelsen arbeidsdrift. Arbeidsgruppa vil i denne sammenheng benytte definisjonen som benyttes *strategi og handlingsplan for arbeidsdriften 2005- 2008*:

*Arbeidsdriften omfatter det arbeid innsatte tilbys for daglig sysselsetting. Det omfatter også det arbeid som er nødvendig for fengselets drift og vedlikehold, så langt dette er hensiktsmessig og faglig tilfredsstillende, som renhold, kjøkkenarbeid, arbeid i tøylager/vaskeri, vedlikeholds- og reparasjonsarbeider (jamfør strgjfl §18). I strategidokumentet inkluderes også tilrettelegging av frigang til arbeid som en del av arbeidsdriftens virksomhet.*

Arbeidsgruppa mener dette er en hensiktsmessig definisjon da den ikke setter noen uttalt grense for hvilken organisatorisk enhet, enten i eller utenfor fengselet, som skal

være ansvarlig for arbeidstilbudet. For å tydeliggjøre denne forståelsen vil vi mange steder benytte begrepet *arbeidstilbud* fremfor *arbeidsdrift*.

### 3.1.2 Sammenheng med andre tilbud og aktiviteter

Arbeidsgruppa mener mandatets målsettinger for arbeidstilbudet ikke kan forstås isolert fra øvrige målsettinger i tilbakeførings- og rehabiliteringsarbeidet. Integrering i arbeidsmarkedet er et viktig element i en sammensatt strategi for å hindre tilbakefall til ny kriminalitet. Undersøkelser av fangepopulasjonen viser at mange innsatte har sammensatte problemer (Skardhamar 2002 og Friestad og Skog Hansen 2004). Disse problemene kan ofte virke gjensidig forsterkende på hverandre, og problemer på et område kan fort være et hinder for fremskritt på et annet. Med utgangspunkt i St.meld. nr. 37 (2007-2008) vil arbeidsgruppa understreke betydningen av at den innsatte tilbys helhetlige og koordinerte tjenester og aktiviteter. Arbeidsgruppa forstår det dit hen at det ligger i mandatet å finne arbeidstilbudets rettmessige plass blant flere andre tjenester som er nødvendige i rehabiliterings- og tilbakeføringsarbeidet. Gruppa vil derfor drøfte hvordan og i hvilken grad arbeidstilbudets målsetninger avhenger av andre koordinerte tjenester. Det bør imidlertid understrekes at det ligger utenfor gruppas mandat å foreslå og evaluere andre tiltak rettet mot innsatte og domfelte med mindre disse er av avgjørende betydning for målsettingene ved arbeidstilbudene.

## 3.1 Tilstandsrapport

I mandatet fremgår det at gruppa skal utarbeide en kort tilstandsrapport som tar for seg de faglige, administrative, økonomiske og organisatoriske sider av virksomheten. Gruppa finner det naturlig å ta for seg de sider av virksomheten som ansees å virke inn på målsettingene i mandatet, dvs. kompetansebygging og aktivisering.

Gruppa vil ikke bruke ressurser på å utarbeide en egen separat tilstandsrapport basert på all benyttet litteratur og data. Gruppas egne innsamlede data vil kortfattet bli presentert i vedlegg til hovedrapport. Ellers vil tilstandsrapporten inngå som en del av drøftingene i hovedrapporten.

## 3.2 Målsettinger for strategisk plan

Målsettingene for forslaget til strategi er i stor grad definert i andre avsnitt i mandatformuleringen. Noen av begrepene som benyttes her er imidlertid såpass flertydige at tolkningen vil være av avgjørende betydning. Gruppa finner det derfor nødvendig å presisere sin forståelse av noen av disse begrepene.

### 3.2.1 «Mulighet»

I mandatet står det at det skal legges vekt på «hvordan arbeidsdriften i størst mulig grad kan gi den innsatte mulighet til å styrke sin kompetanse og posisjon i arbeidsmarkedet». Gruppa forstår det slik at termen *mulighet* tydeliggjør at kompetansebygging gjennom arbeidstilbudet ikke skal være en ren rettighet på lik linje med rett til opplæring (jf. Opplæringslova av 1998). Med henvisning til

normalitetsprinsippet mener gruppa det er naturlig å se på kompetansebyggende arbeid som noe innsatte kan gjøre seg fortjent til ved å etterkomme krav og forpliktelser på samme måte som i arbeidslivet. Det er imidlertid viktig at mulighetene for å styrke sin posisjon i arbeidsmarkedet er reelle, og at de skal kunne favne innsatte på mange ulike nivåer. Balansegangen mellom krav og tilrettelegging vil derfor måtte tilpasses den enkeltes funksjonsnivå og behov.

### 3.2.2 *Kompetanse og posisjon i arbeidsmarkedet*

Arbeidsgruppa finner det her naturlig å forstå «kompetanse» som de samlede ferdighetene som kreves for å være en aktuell kandidat på arbeidsmarkedet og å kunne stå i et arbeidsforhold over lengre tid. Mandatet viser dermed til en svært sammensatt kombinasjon av kunnskap og ferdigheter. Arbeidsgruppa mener det vil være nyttig å gi en nærmere presisering av de mest sentrale kategoriene av kompetanse som kreves i arbeidslivet.

#### 3.2.2.1 *Formell og uformell kompetanse*

Det er vanlig å skille mellom formell og uformell kompetanse. Formell kompetanse viser til ferdigheter som er formalisert gjennom et kompetansebevis. Slike kompetansebevis kan være vitnemål, fagbrev, lisenser etc. For enkelte yrker eller aktiviteter vil en slik formalisering være et krav.

Uformell kompetanse viser i dagligtale til ferdigheter som er opparbeidet gjennom deltakelse i arbeids- eller organisasjonsliv, kurs, generell livserfaring etc. Uformell kompetanse kan være konkret fagkunnskap eller sosiale ferdigheter. I mange sammenhenger vil uformell kompetanse i form av f. eks. arbeidserfaring være et krav for å kunne være aktuell for en jobb.

Forholdet mellom formell og uformell kompetanse kan i mange tilfeller være glidende. Innenfor yrker som f. eks. renhold og barnepass har det historisk sett foregått en profesjonalisering i form av økt formalisering av den etterspurte kompetansen. For arbeidsgruppa vil det derfor være viktig å undersøke i hvilken grad arbeidsmarkedet etterspør formell kompetanse. Dette vil i neste omgang ligge til grunn i en vurdering av i hvilken grad det bør legges vekt på formalisering av innsattes kompetanse gjennom realkompetansevurdering.

#### 3.2.2.2 *Fagkompetanse og arbeidslivskompetanse*

En annen vanlig distinksjon går mellom den kompetansen som direkte knytter seg til det faget eller yrket som utøves (fagkompetanse) og de sosiale ferdighetene, holdningene og verdiene som er nødvendige i den praktiske yrkesutøvelsen (arbeidslivskompetanse).



Det er viktig å vurdere betydningen av fagkompetanse i arbeidslivet og i hvilken grad innsatte gis mulighet til å erverve denne kompetansen gjennom arbeidstilbudet. Grappa mener det også er nødvendig å vurdere betydningen av arbeidslivskompetanse og i hvilken grad kriminalomsorgens arbeidstilbud gir innsatte mulighet til å erverve dette. Begrepene vil derfor være sentrale i vurderingen av hva slags kompetansebygging kriminalomsorgen bør vektlegge i de ulike arbeidstilbudene. I hvilken grad kriminalomsorgen bør etterstrebe å gi innsatte et tilbud som rent yrkesmessig samsvarer med dagens arbeidsmarked, og i hvilken grad en arbeidsdag for innsatte bør ligne på en dag i det ordinære arbeidslivet, er noen av de underordnede problemstillingene som vil være relevante i denne sammenheng.

Det er vanskelig å trekke en utvetydig grense mellom fagkompetanse og arbeidslivskompetanse, og skillet vil variere fra yrke til yrke. For en miljøterapeut vil sosiale ferdigheter være en sentral del av faget som utøves. For en revisor derimot, vil det være et klarere skille mellom den rene fagkompetansen og de andre ferdighetene som er knyttet til yrkesutøvelsen, som for eksempel punktlighet og sosiale ferdigheter. Hva som regnes som yrkeskompetanse er også et spørsmål om grad av profesjonalisering dvs. hvorvidt ferdighetene eller kunnskapsfeltet er definert inn under et fag.

### 3.2.3 Bredder og fleksibilitet

Mandatet uttrykker en målsetting om at så mange som mulig skal gis et arbeidstilbud og at disse tilbudene i tillegg skal være tilpasset den enkelte.

Arbeidsgruppa forstår dette som et uttrykk for at kriminalomsorgen skal kunne fange opp de innsattes sterke sider og bygge videre på disse i aktivitetstilbudet. Samtidig kan det også tolkes som en understreking av at innsatte er en heterogen gruppe og at behovene deres knyttet til å styrke sin posisjon på arbeidsmarkedet vil variere.

Arbeidsgruppa mener arbeidstilbudet bør kunne fange opp både behov og interesser hos innsatte. Det blir i denne sammenheng en utfordring å definere ulike typer behov knyttet til kompetansebygging. For enkelte innsatte vil behovet for arbeidslivskompetanse være mest relevant, mens andre har kanskje først og fremst et behov for å formalisere den kompetansen de allerede besitter. Grappa vil også vurdere hvordan ulike behov og interesser henger sammen med bakgrunnsvariabler som kjønn, etnisitet og status for opphold i Norge. Når det gjelder forståelsen av begrepet *interesser* vil arbeidsgruppa avgrense dette til å gjelde interesser som i stor grad kan knyttes til arbeidslivet.

Grappa tolker mandatet som en tydelig understreking av at aktivisering fortsatt skal være en sentral målsetting ved arbeidstilbudene. Grappa er i denne sammenheng åpen for at aktivisering, og ikke kompetansebygging, skal kunne være en hovedmålsetting for noen innsattes deltakelse i arbeidstilbudet. Disse innsatte kan tenkes å ikke ha behov eller motivasjon for å fokusere på kompetansebygging. I henhold til mandatets vektlegging av at kompetansebygging skal være en mulighet, finner gruppa dette uproblematisk.



### 3.2.3.1 *Kompetanse blant ansatte i kriminalomsorgen*

Målsettingene i mandatet sier ingenting eksplisitt vedrørende kompetanse blant ansatte. Arbeidsgruppa finner dette naturlig da de primære målsettingene med arbeidstilbudene for innsatte er aktivisering og kompetansebygging (jf. St.meld. 37). Kompetanse blant ansatte vil imidlertid stå sentralt i vurderingen av hva som kreves for å oppnå målsettingene i mandatet.

### 3.3 *Tilføyelse til mandatet*

08.02.2013 ble arbeidsgruppa gitt følgende tilføyelse i mandatet av styringsgruppa:

*Arbeidsgruppen skal gi en kort tilstandsrapport for det aktiviseringstilbud friomsorgskontorene har organisert med egne «arbeidsledere» samt arbeidsdriftens samarbeid med friomsorgen. Gruppen skal også foreslå hvordan arbeidsdriften skal bidra til sysselsetting og aktivisering av domfelte som gjennomfører samfunnsstraff, bøteteneste eller annen straff utenfor fengsel.*

Slik arbeidsgruppa tolker det opprinnelige mandatet, er det rimelig å forstå begrepet «arbeidsdrift» som de arbeidsoppgaver innsatte tilbys i forbindelse med aktivitetsplikten jf. § 3 tredje ledd i Straffegjennomføringsloven eller gjennomføring av varetekt. Begrepet er dermed tydelig knyttet til bruk av fengsel, noe som ekskluderer de arbeidsaktiviteter friomsorgskontorene organiserer eller gjennomfører. På bakgrunn av tilføyelsen ønsker arbeidsgruppa å vurdere hvilke muligheter som ligger i å samordne de arbeidstilbudene fengslene og friomsorgskontorene tilbyr. Dette vil imidlertid ikke påvirke utformingen av de øvrige kapitlene i denne rapporten i nevneverdig grad.

## **4 Arbeidsform og informasjonsinnhenting**

### *4.1 Deltakere i arbeidsgruppa*

**Ingeir Klemetrud**, Kriminalomsorgen region sørvest (leder)

**Lars Engh Førde**, Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (sekretær)

**Paal Chr Breivik**, Fylkesmannen i Hordaland

**Tom Eberhardt**, Indre Østfold fengsel

**Tore Kjemperud**, Ringerike fengsel

**Britt Aas-Torkildsen**, Bredtveit fengsel

**Ståle Olsen**, Kriminalomsorgen region sørvest

**Solgunn Måløy**, NAV – Vestfold

**Liv Henly**, Norges fengsels – og friomsorgsforbund (NFF)

**Chartlott Wikstrøm**, Kriminalomsorgens Yrkesforbund (KY)

### *4.2 Deltakere i styringsgruppa*

**Jan-Erik Sandlie** (leder), Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KDI)

**Ellen Baardvik**, Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KDI)

**Andreas Skulberg**, Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KDI)

**Torfinn Langelid**, Fylkesmannen i Hordaland

**Per Olav Mobekk**, Norges fengsels- og friomsorgsforbund

**Knut Are Svenkerud**, Kriminalomsorgens Yrkesforbund

### *4.3 Møter*

Arbeidsgruppa har hatt 21 møter som har foregått over én eller to dager.

Styringsgruppa har hatt (5) møter. Arbeidsgruppa har deltatt på samtlige møter med styringsgruppa.

### *4.4 Datainnsamling*

Gruppa har samlet inn data fra tre forvaltningsnivåer i kriminalomsorgen: fengslene og friomsorgskontorene, regionene og daværende Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF). Gruppa har i tillegg gjennomført to elektroniske spørreundersøkelser rettet mot

henholdsvis ansatte i arbeidsdriften og mot koordineringsansvarlig ved skoleavdelingene i fengslene (primært avdelingsleder).

Ingen av undersøkelsene har vært anonyme. Det kan ikke utelukkes at dette kan ha påvirket svarene

#### 4.4.1 Elektronisk spørreskjema til ledelsen i fengslene

Grappa har benyttet elektroniske survey-tjenester fra Questback i kartleggingsarbeidet rettet mot fengslene. Dette har gjort både datainnsamlingen og analysen mindre arbeidskrevende enn ved en skriftlig undersøkelse på papir. Undersøkelsen ble sendt ut til samtlige 37 fengsler. Det vil si at det ikke ble avgitt egne svar fra geografisk adskilte underavdelinger som for eksempel Skien, Trøgstad eller Leira.

Fengslene ble orientert om undersøkelsen på forhånd, skriftlig og muntlig.

Fengselsleder mottok invitasjonen til undersøkelsen via e-post og var ansvarlig for besvarelsen på vegne av sin enhet. Denne invitasjonen kunne imidlertid sendes videre, og grappa har derfor lite kunnskap om hvem som faktisk har fylt ut skjemaet. Det ble imidlertid understreket at ansvaret for besvarelsen lå hos leder. Samtidig ble fengselsleder oppfordret til å hente innspill fra medarbeidere og mellomledere som jobber direkte med problemstillingene i undersøkelsen. Grappa kan ikke utelukke at ulikheter med bakgrunn i hvem og hvordan skjemaet har blitt utfylt kan ha påvirket resultatene. Dette gjør det problematisk å sammenligne rapporteringer enkelte fengsler imellom.

Resultatene fra Questback-undersøkelsen vil i stor grad bli tolket som et uttrykk for fengslenes syn og oppfatning.

Samtlige fengsler har svart på undersøkelsen.

#### 4.4.2 Elektronisk undersøkelse til ansatte i arbeidsdriften

Arbeidsgruppa sendte også ut en elektronisk undersøkelse til samtlige ansatte i arbeidsdriften. Grappa baserte seg her på lister med navn sendt inn av hver enkelt enhet.

219 av 521 inviterte respondenter besvarte undersøkelsen, og 30 av 49 enheter er representert blant besvarelsene. Dette innebærer blant annet at resultatene ikke kan generaliseres for alle fengsler i Norge. De lave svarprosentene gjør det også vanskelig å generalisere for alle ansatte i arbeidsdriften.

Arbeidsgruppa har benyttet data fra denne undersøkelsen som grunnlag for kartleggingen av hvilke arbeidstilbud som tilbys ved de ulike enhetene. Alle enheter har blitt kontaktet for å bekrefte antall aktiviserte på de ulike tilbudene.

#### 4.4.3 Elektronisk spørreundersøkelse til Friomsorgskontorene

I forbindelse med tilføyelsen til mandatet av 08.02.2013, gjennomførte arbeidsgruppa en spørreundersøkelse rettet mot lederne av friomsorgskontorene. Undersøkelsen ble sendt direkte til leder. Arbeidsgruppa har imidlertid ikke hatt noen direkte kontroll med hvem som faktisk har svart på undersøkelsen.

Samtlige respondenter svarte på undersøkelsen.

#### 4.4.4 Elektronisk spørreundersøkelse til skoleavdelingene

Parallelt med undersøkelsene rettet mot ulike grupper og nivåer i kriminalomsorgen, har arbeidsgruppa også gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse blant skoleavdelingene ved fengslene. Formålet med undersøkelsen har vært å få et balansert bilde av samarbeidet mellom arbeidsdriften og skolen.

Ettersom organiseringen av opplæringsetatens tjenester ikke er parallell med fengselsstrukturen, har det vært vanskelig å oppdrive et datamateriell som er fullt ut sammenlignbart med besvarelsene fra fengselsledelsen. Mens undersøkelsen rettet mot fengselsledelsen består av 37 respondenter, 1 per fengselsleder, utgjør respondentene fra opplæringsstaten til sammen 57. Arbeidsgruppa besluttet her at det skulle avgis én besvarelse per enhet, dvs. fengsel eller fengselsavdeling som er avgrenset fra andre avdelinger enten geografisk eller gjennom sikkerhetsnivå. Dette innebærer at flere av besvarelsene er gjennomført av én og samme person fordi noen har koordineringsansvaret ved flere slike enheter. Mottakeren ble her bedt om eksplisitt å oppgi hvilken enhet vedkommende svarer på vegne av.

Samtlige respondenter har svart på undersøkelsen.

#### 4.4.5 Skriftlig redegjørelse fra regionene

Kriminalomsorgens regioner ble bedt om å levere en skriftlig redegjørelse basert på bestemte spørsmålsformuleringer (vedlegg). Også regionledelsen ble informert om undersøkelsen i god tid. Problemstillingene rettet seg hovedsakelig mot hvordan regionen forvalter sitt ansvar for arbeidstilbudet i sine underliggende enheter. Regionledelsen ble i tillegg oppfordret til å komme med egne vurderinger og idéer til hvordan arbeidstilbudet bør organiseres i fremtiden.

Regionadministrasjonene ble også bedt om å redegjøre for hvert enkelt fengsels praksis knyttet til evt. over- /underskudd ved enhetens arbeidstilbud. I hvilken grad regionen faktisk har innhentet denne informasjonen, samt hvordan dette er gjort, har trolig variert.

Omfanget av besvarelsene er variert. Enkelte av regionadministrasjonene har tydelig brukt mye tid på besvarelsen, mens andre besvarelser bærer preg av korte og lite grundige svar. Dette gjør det noe problematisk å sammenligne status for arbeidsdriften i de ulike regionene basert på redegjørelsene.

#### 4.4.6 Intern kartlegging i KSF/KDI

Arbeidsgruppas sekretær jobbet i daværende KSF før Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) ble skilt ut fra Justisdepartementet 17. juni 2013. Dette har gitt gruppa direkte innsikt i hvordan kriminalomsorgen på direktoratsnivå har håndtert sitt ansvar for arbeidsdriften i landets fengsler.

Det har vært ansett som lite hensiktsmessig å be KDI om en skriftlig redegjørelse tilsvarende det regionadministrasjonene ble bedt om. I stedet har arbeidsgruppa bedt konkrete medarbeidere i de ulike seksjonene om tilbakemeldinger på bestemte problemstillinger.

Data fra kartleggingen av KSF/KDIs virksomhet er derfor ikke samlet i en egen rapport, men blir fortløpende drøftet i hovedrapporten.

#### 4.5 Referansegruppe

Arbeidsgruppa har underveis i prosessen knyttet til seg en rekke referansepersoner som har bistått arbeidet. Flere av disse har holdt foredrag for gruppa basert på problemstillinger arbeidsgruppa har oppgitt. I andre tilfeller har enkelte av gruppedeltakerne hatt møter med referansepersonene der relevante problemstillinger har blitt diskutert.

Referansepersoner:

- **Thomas Ugelvik**, postdoktor , Institutt for kriminologi og rettssosiologi, Universitetet i Oslo.
- **Paal Haavorsen**, bransjeforeningen Attføringsbedriftene i Næringslivets hovedorganisasjon
- **Anders Steen**, Kirkens Bymisjon Drammen, Avdeling FRI
- **Helge Olsen**, WayBack
- **Gro Solbakken**, tilbakeføringskoordinator ved Drammen fengsel
- **Ellen Svendsen**, rådgiver Kriminalomsorgen, region vest
- **Reidar Espedal**, leder Oslo friomsorgskontor
- **Arne Håkon Halvorsen**, tillitsvalgt Norsk fengsels- og friomsorgsforbund
- **Knut Are Svenkerud**, leder Kriminalomsorgens Yrkesforbund
- **Jorunn Brunstad**, NAV Bærum, arbeidssted Ila fengsel og forvaringsanstalt
- **Anne Britt Djuve**, forskningsleder ved FAFO
- **Tanja Helen Bjerkli**, NAV Østbyen, arbeidssted Trondheim fengsel
- **Linda Høgås**, NAV Østbyen, arbeidssted Trondheim fengsel
- **Egil Larsen**, Avdelingsleder KRUS
- **Aksel Onarheim**, prosjektleder TAFU Rogaland
- **Bright Mæland**, leder Rogaland friomsorgskontor

#### 4.6 *Studietur til Katalonia*

Arbeidsgruppa gjennomførte i august 27.-30. august 2012 en studiereise til Katalonia i Spania for å se på hvordan denne selvstyrte regionen har organisert arbeidstilbudet til innsatte

##### *Kort om organisasjonsmodellen:*

I Katalonia drives «arbeidsdriften» som et statlig eid foretak, CIRE, underlagt det katalanske justisdepartementet. CIRE er både styrt og finansiert av det katalanske justisdepartementet. Foretakets øverste organ er et administrasjonsråd der den katalanske justisministeren er leder, mens generaldirektøren i kriminalomsorgen er nestleder. Dette organet har som oppgave å drive overordnet tilsyn av CIRE.

«Den utøvende kommisjonen» har som sin primære oppgave å ta strategiske beslutninger for CIREs virksomhet. I dette organet er generaldirektøren i kriminalomsorgen leder, mens den administrative lederen for det katalanske justisdepartementet er nestleder. Kommisjonen er organisatorisk underlagt administrasjonsrådet.

CIRE ledes av en generaldirektør som har møterett i både administrasjonsrådet og den utøvende kommisjonen.

##### *CIREs virksomhet:*

CIREs overordnede målsetning er å styrke innsatte og domfeltes posisjon i arbeidsmarkedet.

CIRE driver sysselsetting av innsatte og domfelte både i og utenfor fengslene i Katalonia. De tilbyr arbeid innenfor blant annet trevare, metall, tekstil, trykkeri, vaskeri, ulik industri og diverse oppdrag utenfor fengselet som maling og oppussing av bygninger. CIRE fortalte at de hadde spesialisert seg på å levere produkter til oppkjøpere som tidligere har valgt å legge produksjonen utenlands, altså «lokke industri hjem». CIRE gjennomfører selv nødvendig opplæring av innsatte.

De sysselsatte får betalt mellom 40 og 70 prosent av spansk minstelønn. Innsatte som mottar lønn, betaler ikke for oppholdet sitt i katalanske fengsler.

I tillegg til sysselsetting og opplæring driver CIRE også et aktivt arbeid for å inkludere tidligere innsatte og domfelte i arbeidslivet. Den jobbsøkende tilbys her en kartleggingssamtale der vedkommendes muligheter på arbeidsmarkedet avklares. Deretter legges det en plan som inkluderer de tiltak som ansees nødvendig for å styrke søkerens sjanser for å få jobb. CIRE formidler også arbeid til kvalifiserte søkere.

##### *Om oppholdet:*

Under studieturen ble arbeidsgruppa presentert for organisasjonsmodellen og fikk diskutere styrker og svakheter ved løsningen med generaldirektør og andre ansatte.

Arbeidsgruppa besøkte i tillegg en ekstern «workshop» der innsatte ved fengsler med lavere sikkerhet jobber på dagtid.

CIRE var åpne om at posisjonen som et statlig eid foretak byr på utfordringer. Dette gjaldt særlig samarbeidet med kriminalomsorgen. Flytting av innsatte, vanskeligheter ved levering av produkter, få muligheter for fleksible arbeidsskift og en generelt lav innsikt i CIREs forretningsvirksomhet ble trukket fram i denne sammenheng. De argumenterte likevel for at organisasjonsmodellen totalt sett er en fordel. Fleksibilitet og mulighet for raske beslutninger er viktig for CIRE. Dette gir større muligheter til å kunne innordne virksomhetene til et stadig skiftende marked. De fremhevet også at foretaksmodellen har gjort det lettere å til enhver tid rekruttere og beholde den arbeidskraften de har behov for. Sist men ikke minst trakk de fram at de «snakket samme språk» som kundene. Altså, de har en diskursivt forankret forståelse som gjør det lettere for dem å imøtekomme og lokalisere behovene til de som kjøper varer og tjenester av foretaket.

#### *4.7 Andre enhetsbesøk*

Arbeidsgruppa har besøkt følgende fengselsenheter i forbindelse med avholdte møter:

- Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt
- Stavanger fengsel
- Halden fengsel

#### *4.8 Seminarer/ konferanser*

Arbeidsgruppa har deltatt på følgende seminarer og konferanser:

- Fagsamling for arbeidsdriften, KRUS, Oslo, 28. og 29. mars 2011
- Nordisk nettverk for fengselsundervisning, Malmø - Sverige, 12. og 13. mai 2011
- Solstrandkonferansen, i regi av Fylkesmannen i Hordaland, Os - Hordaland, 6. og 7. september 2011.



## 5 Arbeid som del av straffegjennomføringen: det historiske fundamentet

Arbeid har i århundrer vært en integrert del av straffegjennomføringen i Norge. Den offisielle begrunnelsen for å knytte de to områdene til hverandre har variert. I perioder har *selve arbeidet* vært straffen. Vi har eksempler på dette i slaveriet på festningene fram mot midten av 1800-tallet. Men også i det forrige århundre var det reaksjonsformer som knyttet an mot arbeid: løsgjengerloven som hjemlet tvangsarbeid, arbeidsskolen for unge lovbrytere, samt straffereaksjonene mot de landssvikdømte etter den andre verdenskrig der tvangsarbeid var en vanlig straffeform.

I flere av disse tilfellene var arbeid benyttet som et tilleggsonde, slik at selve straffegjennomføringen skulle oppleves mer tyngende. I andre tilfeller, eksempelvis for arbeidsskolen og i løsgjengerlovens bestemmelser om tvangsarbeid, var arbeid ment som et oppdragende opplæringsselement.

### 5.1 Slaverier og tukthus

I første halvdel av 1800-tallet var det et viktig skille mellom straffarbeidsanstaltene, også kalt «slaveriene» og tukthusene. Regelen var at de straffedømte som ble sendt til festningene (slaveriene) hadde begått grovere lovbrudd enn de som havnet på tukthusene. Slaveriene holdt til på de gamle festningene, eksempelvis Akershus, Fredriksten og Bergenhus.

### 5.2 Staffanstaltkommisjonen tar grep

I 1841 anbefalte Staffanstaltkommisjonen av 1837 at det ble slutt på ordningen med felleslokaler. Enerom, slik det kom til uttrykk i Botsfengselet — som stod ferdig i 1851 — ble gjort til standard. Uheldig påvirkning mellom medfanger skulle unngås ved at cellen skulle være det bærende element, også når det gjaldt arbeid. I en del tilfeller lot det seg ikke gjøre å gjennomføre alle arbeidsoppgaver på cellene. Det ble da tillatt at arbeidet skulle foregå i egne arbeidslokaler, men under den strengeste oppsikt og kontroll. Den primære hensikten var også her at fangene ikke skulle utøve noen uheldig påvirkning på hverandre; arbeidet foregikk derfor uten noen form for kommunikasjon fangene imellom.

### 5.3 Holdninger til arbeid

Det framkommer tydelig i beskrivelser av arbeidstilbudet i norske straffeinstitusjoner fra 1800-tallet at myndighetene mente det var uheldig at fanger ikke hadde et aktivitetstilbud. Denne holdningen til mangelen på arbeid («ørkesløshet») har trolig sitt opphav i den sterke stillingen den protestantiske arbeidsmoralen hadde på denne tida. Dette var i en tid da den industrielle revolusjonen skyllet innover de fleste europeiske land — også Norge etter hvert. Forbildene til den økte vekten på arbeid som straffens innhold, var hentet fra de større europeiske landene: England, Frankrike og Tyskland. I kildene kan det avleses en økende vekt på arbeidets betydning innen straffegjennomføringen i Norge. Denne utviklingen kulminerer med den nye fengselsloven av 1900 som innfører *arbeidsplikt* som prinsipp for alle straffanger. Nå var



det slutt på at arbeid var en form for selvvalgt aktivitet, slik tilfellet var i de mindre distriktsfengslene.

#### 5.4 *Det skulle svare seg*

Et annet viktig moment var at straffeinstitusjonene utgjorde en ikke ubetydelig byrde på de offentlige budsjettene. Norge var en ung og fattig nasjon og en kunne ikke holde seg med for store utgiftsposter. Den gang som nå ble store deler av den offentlige opinionen vekket mot det som kan oppfattes som en for råflott og fri straffegjennomføring. På 1800-tallet var det en forutsetning at fangenes arbeid skulle gå med et visst overskudd. Dersom et virksomhetsområde (verksted, avdeling, fagområde) ikke gikk med overskudd, ble det nedlagt. Fanger som ikke presterte det forventede volum av arbeidsinnsats, ble lett stemplet som dovre eller ansett som ulydige. Da vanket det ulike former for refselsler.

#### 5.5 *Arbeid som læring*

Også på 1800-tallet var det viktig for myndighetene å planlegge for at fangene skulle løslates en gang. Det ble derfor vektlagt at de skulle gis trening i et yrke som de kunne livnære seg av når de kom ut i det fri. Dagens målsetninger om kompetansebygging i arbeidsdriften er således ingen ny oppfinnelse i kriminalomsorgssammenheng. Dette fremgår tydelig i årsberetningen til det daværende Fengselsstyret for 1875.

*«... at Arbeidet foruden at virke til Fremme af Disciplinen og Bevarelse af Fangens Sundhed fremfor Alt skal tjene til at opdrage ham for Friheden ved at udvikle Lyst til Arbeide og bibringe ham Færdigheder, og gjøre ham dygtig til Selverhverv i det frie Liv.»<sup>1</sup>*

I 1882 sendte Justisdepartementet ut et rundskriv der det blir understreket hvor viktig det er å skaffe fangene passende sysselsetting, da «uvirksom Hensidden er skadeligt og i mange Tilfælde vil modvirke det tilsigtede og ønskelige Resultat af Straffen». Det ble også etter hvert et krav til ansettelse av tilsynspersonalet at de hadde fagbrev innen et aktuelt fagfelt. Allerede her, fra midten av 1800-tallet, ble det etablert en tradisjon for tjenestemenn i etaten som har vart helt opp til våre dager.

#### 5.6 *Fra celle og verksted til industriefengsel*

Det viste seg relativt raskt at de rammer som var satt for arbeid i cellefengslene av Botsfengselets type ikke var ideelle. Fangene led under den strenge isolasjonen og det var upraktisk å drifte for personalet. Men det skulle gå over hundre år før Norge fikk en erstatning for dette regimet. Først i 1970 stod Ullersmo landsfengsel ferdig. Det var bygget etter svensk mønster og industriproduksjonen var dets forbilde. Store verkstedhaller skulle gi de rette rammene for arbeidstrening for de innsatte. Dette var i en tid da norsk industriproduksjon stod på et historisk høydepunkt. Mange av de

---

<sup>1</sup> Fengselsstyret 1875: Fra B.No.3 BERETNING og Rigets Strafarbeidsanstalter For Aaret 1875.

etterfølgende fengsler er i stor grad bygget over den samme lesten — til tross for at tradisjonell industriproduksjons andel av norsk arbeidsliv i alle år siden 1970 har vært i kontinuerlig tilbakegang.

### 5.7 *Et onde eller et gode?*

Arbeid som aktivitet under straffegjennomføringen har lenge hatt en tvetydighet ved seg. At arbeid ble sett på som et (tilleggs)onde er redegjort for ovenfor. Men myndighetene har også sett på arbeid som et gode. Et uttrykk for sistnevnte er det forhold at en lenge har benyttet *tap av arbeid* (utestenging fra en arbeidsplass i fengsel) som en form for refselse. Det er denne positive oppfatningen av arbeid som etter hvert har kommet til å dominere. Arbeid ble i økende grad sett på som en metode for å gi straffedømte de rette vanene og holdningene med hensyn til å tilpasse seg det sivile samfunnets krav til normalitet: folk flest var/er i arbeid. Eller: de skulle ønske at de var det.

### 5.8 *Fra arbeid til skole*

I andre halvdel av 1900-tallet skjedde det en dreining i retning av å vektlegge arbeid som innhold i straffegjennomføringen. Særlig kommer det til uttrykk i Stortingsmelding 104 (1977-1978). Her er arbeid som innhold under straffegjennomføring nærmest fraværende. Til gjengjeld holdes opplæring fram som viktig resosialiserende faktor. I tillegg kommer forslaget om samfunnsstraff, som i realiteten gjenetablerer arbeid som aktivitet utenfor straffeinstitusjonene.

Utviklingen de siste femti år har gått i retning av å bygge videre på disse prioriteringene: undervisning/opplæring bygges ut, mens arbeid ikke er blitt tildelt den samme oppmerksomheten.

### 5.9 *Arbeid som straff i samfunnet*

Arbeid ble altså introdusert som et element i straffegjennomføring utenfor fengslene i 1980-åra. Etter mønster fra Storbritannia ble *samfunnstjeneste* etablert, først som et prøveprosjekt i Rogaland. På et vis kan en si at det ble introdusert noe prinsipielt nytt når arbeid ble etablert som det viktigste elementet i straffereaksjonens innhold. På den andre side var dette også en gjeninnføring av arbeid som det primære innholdet i straffegjennomføringen. Arbeidet skulle gjennomføres på den straffedømtes fritid. Slik kan en også se på det som en annen vektlegging enn straffegjennomføring i anstalt: vi tar av domfeltes *tid*, men ikke frihetsberøvelsen i sin fulle bredde. Hensikten var jo å unngå at unge straffedømte kom i fengsel og slik mistet kontakten med det ordinære arbeidslivet som vedkommende ble forutsatt å være en del av.

Mange av de samme elementene ligger til grunn for etableringen av samfunnstjenestens etterfølger: *samfunnsstraffen*. Om kort tid introduseres også *bøtetjeneste* som straffeform, også det med arbeid som hovedinnhold.

Vi kan følgelig konstatere at arbeid i en eller annen form har fått en utvidet betydning i de nye formene for straffegjennomføring.

Den økte satsingen som i det siste har kommet på samfunnsstraffens område vil ventelig føre til en del endringer for straffegjennomføringen. De fleste av de reaksjonene som skal gjennomføres i samfunnet har et element av aktivitet/arbeid knyttet til seg. Dette gjelder alle de nyere formene for straffegjennomføring i samfunnet: Straffegjennomføring med elektronisk kontroll (EK), ungdomsstraff og bøteteneste.

Disse endringene har medført at et større ansvar for oppfølging av aktivitets- og arbeidstiltak vil bli overført fra kriminalomsorg i anstalt til friomsorgen. Det er grunn til å anta at denne forskyvningen vil akselerere i tiden som kommer.

## 6 Hvem er de innsatte i arbeidsdriften?

Et uttrekk fra sysselsettingsstatistikken i kriminalomsorgens informasjonssystem, Kompis, for uke 13 i 2012 viser at arbeid utgjorde om lag 73 prosent av de sysselsatte dagsverkene blant innsatte. De tilsvarende andelene for opplæring/utdanning og programvirksomhet var henholdsvis rundt 24 og 1 prosent. Hvis vi inkluderer dagsverkene som er registrert som *ikke sysselsatte*, utgjorde arbeid omlag 51 prosent av alle registrerte dagsverk.

Beregninger fra Fylkesmannen i Hordaland viser samtidig at hele 5 912 (heltidsekvivalenter) av i alt 14 126 innsatte gjennom 2011 deltok i opplæring eller utdanning i fengsel. Det vil si en andel på 41 prosent (Årsrapport for opplæring innafor kriminalomsorga 2011). Disse tallene er basert på fem dagers aktivitet. Elever med mer enn 15 timers aktivitet innen opplæring er regnet som heltidselever. Alle de øvrige som har deltatt, regnes som deltidselever, som tilsvarer en halv heltidsekvivalent.

Tallene viser at det trolig er en viss overlapping i kriminalomsorgens og skolenes registrering av innsatte som både jobber og deltar i opplæring. Uansett kan man konkludere med at majoriteten av dem som til enhver tid sitter i fengsler i Norge, på en eller annen måte er aktivisert i arbeidsoppgaver i eller utenfor fengslet.

Det foreligger ingen data som kan si noe substansielt og sikkert om kjennetegn ved denne gruppa innsatte, og hvorvidt den er representativ for innsattpopulasjonen generelt. Arbeidsgruppas generelle inntrykk er at de mest ressurssterke innsatte ofte søker seg til andre aktivitetstilbud enn arbeid, dvs. i hovedsak opplæring/utdanning.

### 6.1 Bruk av fengsel og andre reaksjonsformer

For å si noe om hvem som sitter i fengsel i Norge, er det også relevant å se på hvordan og i hvilken grad fengslene blir brukt. Kort oppsummert kan man si at flere mennesker sitter i fengsel i Norge i dag enn for ti år siden. Antallet avviklede fengselsdøgn i fengsel har økt fra i underkant av 999 000 i 2002 til 1 314 000 i 2012. Den ordinære fengselskapasiteten har i samme periode økt fra 2 977 til 3 800 plasser. En beregning av det framtidige antallet innsatte i fengsel foretatt i 2013 i forbindelse med konseptvalgutredningen for etablering av fengsel i Agder, Telemark, Vestfold og Buskerud, viser at innsattbefolkningen trolig vil øke til over 5 000 personer i 2032. Dette understreker behovet for etablering av nye fengselsplasser og bygging av nye fengsler den kommende tjueårsperioden.

I løpet av den siste tiårsperioden ser vi også at de ubetingede fengselsdommene har blitt lengre. Den akkumulerte andelen av dommer mottatt til fullbyrding på 90 dager ubetinget fengsel eller mer, har gått opp fra 29 prosent i 2005 til 46 prosent i 2012. Den gjennomsnittlige sittediden for domsinnsatte har økt fra 96 dager i 2007 til 138 dager i 2012.

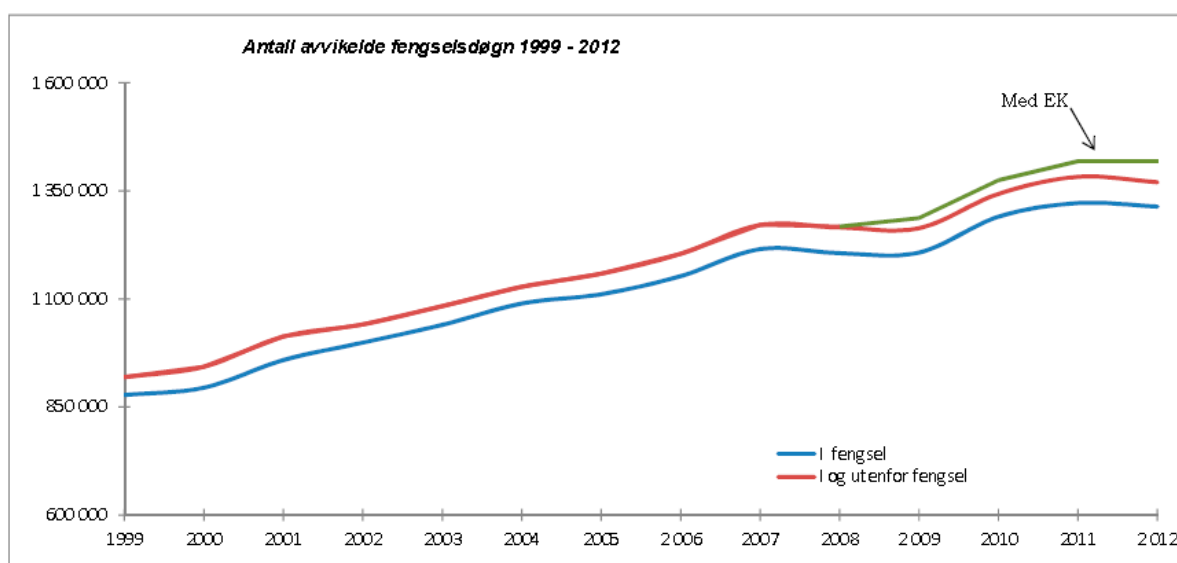
Det er imidlertid ikke bare straffegjennomføring som har ført til et behov for flere fengselsplasser. I samme periode ser vi også en tydelig økning i bruken av varetekt, både når det gjelder antall fengselsdøgn og som andel av de totale fengselsdøgn. Fra

2005 til 2012 gikk varetektsandelen av alle fengselsdøgn opp fra 16 til 26 prosent. Også sittediden for varetektsinnsatte viser en klar økning i denne perioden, fra 63 dager i 2005 til 81 dager i 2012.

Selv om sittediden for både domfelte og varetektsinnsatte viser en økende tendens, bør det likevel tas til etterretning at de aller fleste som sitter i fengsel i Norge, gjør det for en kortere periode. Av alle domfelte som ble løslatt i 2012, ble 29 prosent løslatt innen 30 dager, 64 prosent innen 90 dager, 84 prosent innen 6 måneder, mens 89 prosent ble løslatt innen et år.

Parallelt med utviklingen innenfor bruken av varetekt og fengselsstraff ser vi også en viss økning bruken av straffegjennomføring i samfunnet. Økningen skyldes primært at det i 2008 ble innført et prøveprosjekt med soning med elektronisk kontroll. I 2012 ble det avviklet i underkant av 49 000 fengselsdøgn utenfor fengsel med elektronisk kontroll og 56 000 døgn utenfor fengsel uten elektronisk kontroll. Til sammenligning ble det gjennomført rundt 1 314 000 fengselsdøgn i fengsel. Den økte bruken av denne straffegjennomføringsformen har bidratt til at det tradisjonelle domsgrunnlaget for fengsler med lavere sikkerhet har blitt redusert. En betingelse for å få innvilget straffegjennomføring med elektronisk kontroll, er at man er sysselsatt og har fast bopel. Satt på spissen er det derfor i dag trolig færre innsatte i norske fengsler som soner kortere dommer, har stabil tilknytning til arbeidslivet og ordnede boforhold, altså den typiske promilledømte. Arbeidsgruppa forventer at denne utviklingen vil fortsette. Sammen med et økt tilfang av varetekt og lange dommer, har dette trolig ført til at klientellet i norske fengsler, og særlig enhetene med lavere sikkerhet, er mer krevende enn tidligere. Av alle fengselsplassene i Norge er 63 prosent plasser med høyere sikkerhet, mens lavere sikkerhet utgjør 37 prosent.

**Figur 6.1<sup>2</sup>**



<sup>2</sup> Grafen er hentet fra Kriminalomsorgens årsstatistikk 2012.

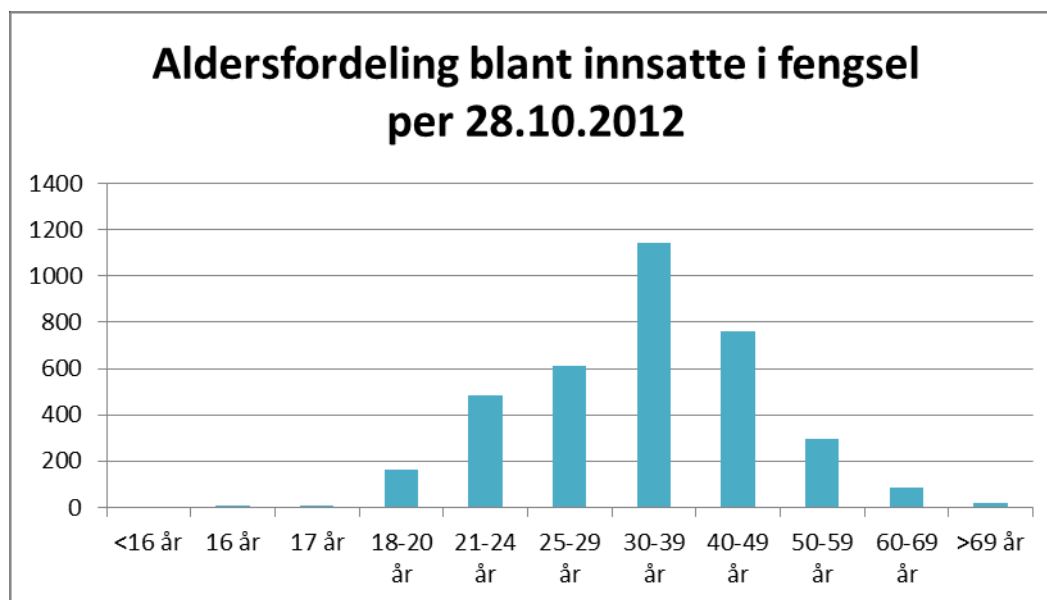
I 2011 vedtok stortinget en lovendring som åpner for at personer som ikke evner å betale en bot, kan gjennomføre den subsidiære fengselsstraffen som bøteteneste utenfor fengsel. Gjennomføring ved bøteteneste forutsetter at den botlagte har bosted og opphold i Norge i gjennomføringstiden. Straffegjennomføringsformen starter som et pilotprosjekt i Troms fra 1. januar 2014. Loven er imidlertid ikke satt i kraft, og det er ennå ikke etablert et nærmere regelverk for denne reaksjonsformen. I 2012 ble det gjennomført 860 nyinnsettelse og 337 endringer i innsattkategori på bakgrunn av ubetalte bøter. Bøtesonere stod for i alt 2,1 prosent av alle fengselsdøgn. I 2012 var det i gjennomsnitt rundt 77 bøtesonere til enhver tid, hvorav ca 6 utenfor fengsel.

Innføringen av bøteteneste vil også sette et visst preg på klientellet i norske fengsler. Mennesker som ikke evner å betale bøter, er trolig i større grad en andre utsatt for en rekke andre levekårsproblemer. Arbeidsgruppa erfarer at disse innsatte ofte har rusproblemer. Det er imidlertid en rekke ukjente faktorer som gjør det vanskelig å forutse hvor mange bøtesonere som vil delta i bøteteneste i stedet for fengsel. Problemstillingen er nærmere omtalt i kapittel punkt 9.1.2.

## 6.2 Alder

Gjennomsnittsalderen for innsatte i norske fengsler er rundt 35 år, viser tall fra Kompis (per 28.10.2012). 35 prosent er 29 år eller yngre, 32 prosent er 30 til 39 år, mens 35 prosent er 40 år eller mer.

**Figur 6.2**



Statistikken viser at de aller fleste innsatte befinner seg i en alder der man kan forventes å være yrkesaktiv. En overveiende majoritet av de innsatte har også potensielt mange år igjen som yrkesaktive.

### 6.3 *Kjønn*

I 2012 var det i gjennomsnitt 201 kvinner i norske fengsler, noe som tilsvarer rundt 5,5 prosent av det totale gjennomsnittet. De utgjorde samtidig 9,3 prosent av alle nyinnsettelse i fengsel. Det finnes tre fengsler særskilt for kvinner, Bredtveit, Sandefjord og Ravneberget. Disse fengslene har til sammen 117 plasser. I tillegg er det kvinneavdelinger ved 8 andre fengsler med til sammen 74 plasser. Dette blir til sammen 191 fengselsplasser spesielt for kvinner.

### 6.4 *Kultur, språk og statsborgerskap*

I takt med den generelle globaliseringen av samfunnet har kriminalomsorgens klientell fått et større preg av kulturelt og språklig mangfold. Utviklingen kan trolig direkte knyttes til utvidelsen av EU samt innlemmelsen av en rekke østeuropeiske land i Schengen-samarbeidet i 2007. I perioden 2007 til 2012 økte andelen av nyinnsettelse der personen hadde utenlandsk statsborgerskap fra rundt 15 til 29 prosent. Ser vi på andelen utenlandske statsborgere på en tilfeldig dag, finner vi en enda høyere andel: 21 prosent per 30. september 2007 og 33 prosent på samme dato i 2012.

**Tabell 6.1**

<b>Utenlandske statsborgere innsatt i norske fengsler</b>							
	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>
Antall innsatte per 1. mars	620	696	862	1 001	1 170	1 121	1 208
Andel av alle innsatte per 1. mars	19,4%	20,9%	25,7%	29,4%	31,6%	31,1%	32,8%

Tabell 6.2.

<b>Landene med høyest antall innsettelse av sine statsborgere i norske fengsler</b>	
<b>Land</b>	<b>Innsettelse i 2012</b>
Polen	415
Romania	331
Litauen	320
Nigeria	151
Irak	134
Sverige	127
Somalia	107

Det bør poengteres at andelen utenlandske statsborgere varierer mellom enhetene.

Den statistiske inndelingen sier ikke nødvendigvis så mye om språklig og kulturell tilknytning da det kun skiller på statsborgerskap. Personer kan ha levd store deler av livet sitt i Norge og snakke flytende norsk, men likevel være utenlandsk statsborger. På den andre siden kan personer være lite integrert i det norske samfunnet og snakke dårlig norsk, men likevel være norske statsborgere. Det foreligger ikke noen tall for hvor mange av de innsatte i norske fengsler som har innvandrerbakgrunn, dvs. at vedkommende selv har innvandret eller har to foreldre som har innvandret jf. Statistisk sentralbyrås standard. Hvis denne gruppa også hadde blitt inkludert i andelen «utlendinger» i norske fengsler, ser ikke arbeidsgruppa bort fra at andelen ville nærmet seg halvparten av alle innsatte.

Til tross for svakheter i tallmaterialet gir dette altså en klar pekepinn på at kriminalomsorgens arbeidsfelt i økende grad preges av et kulturelt og språklig mangfold. Utviklingen videre avhenger av en rekke faktorer som internasjonale konjunkturer, migrasjonspolitik og andre forhold som ligger langt utenfor kriminalomsorgens rekkevidde. Prognoser viser samtidig at utviklingen trolig vil fortsette dersom velstandsgapet mellom Norge og en rekke europeiske land øker eller forblir uforandret (Orban 2011).

I arbeidsgruppas kartlegging blant ansatte i arbeidsdriften bekreftes det at det er store utfordringer knyttet til språk og kultur til daglig i arbeidstilbudene i norske fengsler. To av tre svarer at språkbarrierer til en viss grad er til hinder for kompetansebygging i arbeidstilbudet. Enkelte trekker også frem at dette er en utfordring for sikkerheten.



Kartleggingsmaterialet tyder på at dokumenter knyttet til arbeidstilbudet slik som arbeidskontrakter, manualer, egenerklæringer og maskinerklæringer i begrenset grad er tilgjengelige på flere språk. Dette er trolig en klar utfordring ved aktivisering av innsatte med begrensede norsk-/engelskkunnskaper. På den annen side svarer flere respondenter at mangfoldet også er en ressurs. Det blir fremhevet at det kan bidra til nytenkning, at utenlandske innsatte ofte er mer velfungerende og at arbeidsviljen blant mange utenlandske innsattgrupper er høy.

En studie gjennomført av Universitetet i Bergen i 2012 avdekker at kriminalomsorgen har store utfordringer knyttet til å imøtekomme et utvalg Irakiske innsattes ønsker om utdanning. Det pekes på at språkbarrierer gjør at innsatte går glipp av viktig informasjon og at dette hemmer deres mulighet til å delta i opplæring. Forskerne peker også på at kriminalomsorgen og opplæringsetaten mangler kunnskap om kontekstuelle forhold i de innsattes hjemland og at dette svekker forståelsen for den innsattes utdanningsønsker og – behov (Westrheim m. fl. 2012). Den norske undersøkelsen er analysert sammen med tilsvarende studier fra de andre nordiske landene. Denne analysen viser at funnene i de enkelte landene i hovedsak er sammenfallende på flere fronter: utenlandske innsatte møter strukturelle barrierer som hindrer dem i å ta utdanning i fengsel (Westrheim og Manger (red) 2012). Andre generelle funn er at respondentene etterlyser bruk av IKT i forbindelse med utdanningen og at de også ønsker opplæring på sitt eget morsmål. Sist men ikke minst avdekker alle de nordiske studiene at respondentene er svært positive og motiverte til å delta i opplæring og utdanning (Ibid).

En arbeidsgruppe utnevnt av Justis og beredskapsdepartementet i 2009<sup>3</sup> konkluderte med at det er et stort udekket behov for å sikre at personer som ikke snakker norsk, gis korrekt og tilfredsstillende informasjon om rettigheter og muligheter i forbindelse med straffegjennomføringen på et språk de forstår.

### 6.5 Levekår

Det er gjennomført enkelte kvantitative studier av levekårene blant innsatte i norske fengsler (Friestad og Skog Hansen 2004 og Skardhamar 2002). Studiene viser at innsattpopulasjonen preges av en overopphoping av levekårsproblemer, at de har mindre utdanning, og at de har generelt svak tilknytning til arbeidsmarkedet.

Det bør her presiseres at disse tallene er over ti år gamle og at det ikke kan tas for gitt at funnene er like representative for dagens innsattpopulasjon. Det er flere utviklingstendenser som trolig har gjort at bildet bør endres eller modereres. Det kan også innvendes at disse undersøkelsene er basert på et tverrsnitt av innsattpopulasjonen, og at de dermed ikke omfavner gjennomstrømmingen av innsatte i løpet av et år. Innsatte med forholdsvis korte fengselsopphold er dermed

---

<sup>3</sup> *Behov og tiltak for å sikre adekvat tolketjeneste og informasjon til innsatte og domfelle som ikke snakker eller forstår norsk:* Forslag til tiltak fra en arbeidsgruppe nedsatt av Kriminalomsorgsavdelingen i daværende Justis- og politidepartementet høsten 2009. Rapport overlevert Kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet 1. juli 2011

underrepresentert i utvalget sammenlignet med den totale gruppa av personer som går inn og ut av fengsel i løpet av et år.

#### 6.5.1 Helse

Helse er et av flere levekårsområder der innsatte i fengsel scorer klart lavere enn den øvrige befolkningen (Friestad og Skog Hansen 2004: 56, og Skardhamar:60).: FAFOs selvrapporteringsundersøkelse fra 2002-2004 viser at 80 prosent av de innsatte har ett eller flere helseproblem<sup>4</sup>, mens 50 prosent å ha to eller flere slike problemer. De tilsvarende tallene for den øvrige befolkning er henholdsvis 66 og 26 prosent (Friestad og Skog Hansen 2004: 56).

Det er særlig innenfor psykisk helse at innsatte synes å være belastet. FAFOs undersøkelse viser at nær tre av ti mannlige innsatte og rundt fire av ti kvinnelige innsatte har psykiske plager. Andelen i den øvrige befolkningen er om lag én av ti (Friestad og Skog Hansen 2004: 48).

#### 6.5.2 Rus

I FAFOs rapport fra 2004 beskriver seks av ti innsatte seg selv som narkotikabruker i tiden før fengsling - for de aller fleste vil det si daglig bruk - mens én av tre betrakter seg som jevnlig bruker eller storforbruker av alkohol. I samme undersøkelse oppgir rundt én av fire å ha brukt opiater i løpet av den siste måneden før fengsling (Friestad og Skog Hansen 2004: 66). Det foreligger lite systematisert kunnskap om omfanget av rusproblemer i dagens innsattpopulasjon. Det er imidlertid ting som kan tyde på at andelen rusmisbrukere i norske fengsler har gått ned de siste ti årene. En studie gjennomført av Bukten og Clausen (2012) viser en klar sammenheng mellom bruk av legemiddelassistert rehabilitering (LAR) og en reduksjon i antallet domfellelser blant deltakerne i tilbudet. Forskerne konkluderer på dette grunnlag at etableringen av LAR som et nasjonalt tilbud i 1998 trolig har ført til en nedgang i kriminaliteten blant heroinavhengige. Dette er en utvikling som trolig også gjenspeiler seg i innsattpopulasjonen. Arbeidsgruppa mener også det er grunn til å tro at innføringen av narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) i 2006 kan ha bidratt noe til å senke andelen rusmisbrukere i norske fengsler. I 2012 ble det iverksatt 29 slike dommer.

#### 6.5.3 Boligsituasjon

FAFOs undersøkelse (2002-04) avdekker at hver tredje innsatt var bostedsløs i måneden før fengsling. I tillegg kan bosituasjonen blant de øvrige to tredjedelene beskrives som relativt ustabil (Friestad og Skog Hansen 2004: 36-37).

#### 6.5.4 Økonomi

Levekårsundersøkelser avdekker at innsatte er overrepresentert når det gjelder inntektsfattigdom. De opplever også i vesentlig større grad problemer med å håndtere

---

<sup>4</sup> Helseproblemer er i denne sammenheng definert som: dårlig egenvurdert helse, kronisk sykdom eller skade, stadig plaget av tre eller flere symptomer, og scorer over grenseverdiene for psykiske plager.

løpende utgifter (Friestad og Skog Hansen 2004 og Skardhamar 2002). Dette henger klart sammen med deres utsatte situasjon på arbeidsmarkedet.

FAFOs undersøkelse viser også at innsattpopulasjonen er tungt belastet med gjeld: åtte av ti innsatte har gjeld i en eller annen form. Når det gjelder type gjeld, ser vi at kun 22 prosent har boliglån, mens 67 prosent har gjeld knyttet til bøter og erstatning. Andre vanlige gjeldsposter er studielån, forbrukslån, ubetalt barnebidrag og narkotikagjeld. Tatt mangelen på inntekt i betraktning, konkluderer forskerne med at denne gjelden vil være en tung bær å bære for en stor andel av de innsatte (Friestad og Skog Hansen 2004: 41).

### 6.5.5 Tilknytning til arbeidslivet

Studier viser at innsatte generelt er en klart marginalisert gruppe i arbeidsmarkedet. Tall fra FAFO avdekker at kun tre av ti var i lønnet arbeid ved innsettelsestidspunktet. På den andre siden har 84 prosent erfaring fra et arbeidsforhold som har vart i over ett år (Friestad og Skog Hansen 2004: 33).

En undersøkelse fra 2009 gjennomført av Universitetet i Bergen avdekker at hver niende innsatt (11,2 prosent) har aldri hatt lønnet arbeid. De fleste av dem som har vært i arbeid, har hatt ufaglært arbeid. Undersøkelsen viser at det er stor variasjon i hvor lenge innsatte har vært i lønnet arbeid.

### Tabell 6.3 <sup>5</sup>

**Tabell III.6.** Prosent innsette med ulike typer arbeidsrøynsle. Gjennomsnittleg tal månader (og standardavvik) med slik røynsle for dei som har hatt det.

		Ikkje hatt arbeid	Ufaglært arbeid	Faglært arbeid	Arb. som krev høg utdanning	Sjølvsendig næringsdrivande	Heime som foreldre
Prosent		11,2	59,2	33,8	7,5	21,3	5,7
Månader	Gjennomsnitt	-	78,1	97,4	118,8	94,3	64,4
	Standardavvik	-	83,4	92,6	105,7	95,6	62,3

I FAFOs undersøkelse fra 2003 ble det utarbeidet et sett med indikatorer for utdannings- og arbeidsmessige problemer, (1) inntil fullført grunnskole som lengste utdanning (2) lese- og skriveproblemer (3) uten eget yrke, eller har et yrke uten krav til utdanning (4) har ikke hatt arbeidsforhold som har vart mer enn ett år. Grovt oppsummert fordeler utvalget seg med én tredjedel uten slike problemer, én tredjedel med ett problem og en siste tredjedel med to eller flere problemer. Analysen viser også

<sup>5</sup> Tabellen er hentet fra Eikeland, Ole-Johan og Manger, Terje og Asbjørnsen, Arve E (2010) *Innsatte i norske fengsel: Kompetanse gjennom utdanning og arbeid*. Rapport 1/10. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland

en tyngre problemkonsentrasjon hos kvinner enn hos menn (Friestad og Skog Hansen 2004: 35).

## 6.6 Utdanning

Universitetet i Bergen sin kartlegging fra 2009 bekrefter at innsattes utdanningsnivå er lavere enn i befolkningen for øvrig. Studien avdekker at 56 prosent av de innsatte har grunnskole som sin høyeste fullførte utdanning, mens den tilsvarende andelen i befolkning i Norge er 31 prosent. 29 prosent av de innsatte har fullført videregående skole som sin høyeste utdanning, mens dette gjelder 43 prosent av befolkningen forøvrig. 15 prosent av de innsatte har høyere utdanning. I befolkningen er denne andelen 27 prosent (Eikeland, Manger og Asbjørnsen 2010: 13). Det bør tas i betraktning at innsatte skiller seg fra befolkningspopulasjonen på flere viktige områder, blant annet er innsatte generelt yngre. Dersom denne undersøkelsen var kontrollert for alder, ville innsatte trolig kommet enda dårligere ut.

Ser vi på enkelte undergrupper av innsatte, er bildet enda mer alarmerende. Blant annet har nærmere ni av ti innsatte under 25 år ikke fullført videregående opplæring. Det er også en voksende gruppe innsatte som ikke har fullført grunnopplæring (Ibid: 13).

Rundt en av tre innsatte har fullført ett eller to år av videregående opplæring (Ibid: 13).

I 2006 konkluderte en rekke forskere ved Universitetet i Bergen at innsatte henger omtrent 25 år etter befolkningen generelt når det gjelder utdanning, dvs. at utdanningsnivået blant innsatte i dag i så fall tilsvarende 1988-nivå (Eikeland, Manger og Diseth 2006: 8). Kartleggingen fra 2009 viser at utdanningsnivået blant innsatte er økende. Samtidig er dette også en trend i befolkningen. Det generelle bildet av innsatte som klart underrepresentert innen utdanning, blir derfor bekreftet. Samtidig ser man trolig tendenser til en polarisering i innsattbefolkningen, da både gruppa med høyere utdanning og de helt uten utdanning er voksende (Eikeland, Manger og Asbjørnsen 2010).

### 6.6.1 Lese og skriveferdigheter

I Universitetet i Bergens kartlegging fra 2009 avdekker stor utbredelse av lese- og skrivevansker blant innsatte. Kun 57 prosent oppgir at de ikke har problemer med lesing, mens 47 prosent oppgir at de ikke har problemer med skriving. Rundt 8 prosent rapporterer at de har svært store problemer innenfor lesing og/ eller skriving. (Eikeland, Manger og Asbjørnsen 2010: 56).

De innsatte i undersøkelsen ble også bedt om å vurdere sine egne ferdigheter. Nesten to av tre innsatte rapporterte at de hadde gode eller svært gode leseferdigheter, mens enn noe mindre andel, 57 prosent, oppga det samme om skriveferdighetene sine. Henholdsvis 10 og 16 prosent rapporterte at de hadde svake eller svært svake ferdigheter innen henholdsvis lesing og skriving (Ibid: 52).

**Tabell 6.4** <sup>6</sup>**Tabell VII.1.** Dei innsette sin sjølvrapporterte grad av vanskar i lesing, skriving og matematikk. Prosenttal.

	<b>Lesing</b>	<b>Skriving</b>	<b>Matematikk</b>
Ingen	56,8	46,8	29,5
Ja, men berre litt	20,9	24,1	25,5
Ja, i noko grad	14,4	20,6	28,3
Ja, i svært stor grad	7,9	8,6	16,7
<b>N=100 %</b>	<b>1934</b>	<b>1933</b>	<b>1935</b>

En studie gjennomført av Øen Jones (2012) viser at faktiske ferdigheter er lavere enn de selvrapporterte. Ved å måle faktiske lese-ferdigheter på et avgrenset utvalg ble det avdekket at gjennomsnittlig lesehastighet for hele utvalget tilsvarer 8.klasse-nivå og at leseforståelsen generelt sett var lav. Det kan derfor være grunn til å anta at de faktiske lese- og skriveferdighetene blant innsatte er lavere enn det som fremgår i selvrapporтерingsundersøkelser.

### 6.6.2 Regning

I underkant av 30 prosent av de innsatte rapporterer at de har *svake* eller *svært svake* matematikkferdigheter, mens rundt 37 prosent oppgir at de har gode eller svært gode ferdigheter (Eikeland, Manger og Asbjørnsen 2010: 52). Tendensen til å rapportere om lave ferdigheter er enda sterkere blant kvinner enn blant menn.

Når det gjelder vurdering av lære vansker innen matematikk oppgir mer enn to av tre innsatte å ha slike problemer i en eller annen grad: 17 prosent oppgir å ha dette i stor grad, 28 prosent i noen grad, mens 26 prosent har problemer, men i liten grad (Ibid: 56).

### 6.6.3 IKT-ferdigheter

Universitetet i Bergens selvrapporтерingsundersøkelse fra 2009 viser at innsattes vurdering av egen IKT-kompetanse er markert lavere enn tilsvarende funn blant elever i det 10. skoletrinn. Dette gjelder særlig bruk av chatte-program og søketjenester på Internett (Eikeland, Manger og Asbjørnsen 2010: 54).

## 6.7 Konsentrasjonsvansker og ADHD

Det er dokumentert at utbredelsen av oppmerksomhetsforstyrrelser og agitert atferd er svært utbredt blant innsatte. I en selvrapporтерingsundersøkelse fra norske fengsler scorer i underkant av seks av ti over grenseverdien for symptomer på ADHD (Asbjørnsen, Eikeland og Manger 2010: 14). Det dokumenteres også en klar samvariasjon mellom ADHD og lese- og skrivevansker; i underkant av én av fire oppnår scorer over grenseverdien på begge disse områdene. Begge diagnosene gir - både

<sup>6</sup> Tabellen er hentet fra Eikeland, Ole-Johan og Manger, Terje og Asbjørnsen, Arve E (2010) *Innsatte i norske fengsel: Kompetanse gjennom utdanning og arbeid*. Rapport 1/10. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland

sammen og alene – økt risiko for lav utdanning, rusmisbruk, antisosial atferd og kriminalitet.

### 6.8 *Utviklingshemming*

Det er mye som tyder på at personer med lett utviklingshemming er overrepresentert i norske fengsler. En undersøkelse gjennomført i 2007 og 2008 blant 143 innsatte fordelt på 9 fengsler, viser at 10 prosent av utvalget hadde en IQ under 70 (Søndenaa 2009). Personer med en IQ på mellom 50 og 69 kvalifiserer til diagnosen lett utviklingshemming. Mennesker med en IQ under 55 ansees som utilregnelige og kan således ikke straffes jf. Straffeloven.

Det er ellers forbundet stor usikkerhet med utbredelsen av utviklingshemming blant innsatte og domfelte da mange trolig ikke er diagnostisert eller identifisert.

Når det gjelder soningsvilkår, viser undersøkelsen at utviklingshemmede i mindre grad enn andre benytter seg av fengslenes ulike tilbud som kontaktbetjent, opplæring og programvirksomhet. Det avdekkes også at de er mindre aktive når det gjelder å ivareta egne rettigheter, bruke ankemuligheter etc. (Ibid).

### 6.9 *Arbeidsgruppas vurdering:*

Kriminalomsorgens klientell er sammensatt. Innsatte har svært ulike forutsetninger for å kunne integreres i arbeidsmarkedet. Noen har hatt et rusproblem fra ung alder, og har ingen eller liten erfaring fra arbeidslivet. Andre kan ha lang arbeidserfaring, men mangler formell kompetanse. Tilbud og muligheter som kan være verdifulle for noen, kan i verste fall være destruktive for andre. Arbeidsgruppa mener det er svært uheldig for mulighetene til kompetansebygging dersom valg av arbeid betinges av hva som til enhver tid er ledig i det enkelte fengselet, eller andre mer tilfeldige faktorer. For å lykkes må kriminalomsorgen etablere et system som evner å kanalisere rett tilbud til rett innsatt. Arbeidsgruppa vil her skissere noen tiltak og løsninger i dette henseendet.

#### 6.9.1 Behov for kunnskap om innsatte

For å kunne tilby arbeidsplasser som kan styrke den innsattes posisjon i arbeidsmarkedet, er det helt avgjørende at kriminalomsorgen har kunnskap om dem som skal motta tilbudet. Valg av tilbud bør derfor basere seg på systematisk innhentet kunnskap om den innsattes behov – kunnskap som kan være relevant i forbindelse med rehabiliterings- og tilbakeføringsarbeidet. Dette kan være boligsituasjon, økonomi, forhold til rus, utdanning, lærevansker, erfaringer fra arbeidslivet, interesser etc.

Arbeidsgruppa ser med stor interesse på den pågående utprøvingen av kartleggingsverktøyet BRIK. Vi mener standardisert kunnskap der den innsattes behov enkelt kan settes inn i en større sammenheng, er veien å gå dersom kriminalomsorgen skal lykkes med å nå sine målsetninger om å forebygge fremtidig kriminalitet. Mangfoldet i innsattpopulasjonen og begrensede muligheter ved hvert enkelt fengsel



gjør at arbeidsgruppa har noen innspill til hvordan dette kartleggingsarbeidet bør foregå.

For det første mener arbeidsgruppa at det er en fordel dersom kriminalomsorgen erverver kunnskap om en domfelt så tidlig som mulig i forkant av straffegjennomføring. På denne måten kan valg av soningssted og tidspunkt for gjennomføring velges på grunnlag av vedkommendes behov og interesser. Arbeidsgruppa mener derfor at domfelte som skal gjennomføre straff i fengsel, bør tilbys kartleggingssamtale før det besluttes hvor og når vedkommende skal gjennomføre straff. En slik kartleggingssamtale kan gjennomføres ved nærmeste friomsorgskontor eller ved annen kontakt mellom domskoordinator ved regionadministrasjonen og domfelte. Arbeidsgruppas klare inntrykk er at det i dag først og fremst legges vekt på sikkerhet og kapasitet ved valg av straffegjennomføringssted. Dette er forståelig med tanke på kapasitetssituasjonen i norske fengsler i skrivende stund, men er uheldig for tilbakeføringsarbeidet. Arbeidsgruppa mener derfor at behov knyttet til rehabilitering og tilbakeføring også bør vektlegges ved valg av soningssted. For domfelte med korte dommer vil det gi bedre mulighet for å planlegge den korte tiden de skal oppholde seg i fengsel.

Arbeidsgruppa er av den oppfatning av at det trengs kunnskap om behovene til innsattpopulasjonen på et aggregert nivå. Slik informasjon er avgjørende for om at det skal være mulig for kriminalomsorgen og samarbeidende etater å sette av tilstrekkelige ressurser og forvalte dem på en hensiktsmessig måte. Arbeidsgruppa mener KOMPIS i liten grad gir et godt kunnskapsgrunnlag for sentral styring og koordinering av det totale tilbudet til innsatte i norske fengsler. Arbeidsgruppa mener derfor det er viktig at det kun brukes ett kartleggingsverktøy over hele landet, og at det legges til rette for at dataene kan gi grunnlag for statistikk på nasjonalt nivå.

#### 6.9.2 Gi domfelte informasjon om innholdstilbud

Arbeidsgruppa tror også det ligger et stort uforløst potensial i å gi domfelte bedre informasjon om hvilket innhold og hvilke aktiviteter som tilbys i forbindelse med straffegjennomføring samt hvor dette er tilgjengelig. Slik informasjon kan for eksempel legges ut på nettsiden "kriminalomsorgen.no." En gjennomgang av den informasjonen som i dag foreligger på kriminalomsorgens sentrale nettsted samt hvert enkelt fengsels hjemmeside, viser at det er både vanskelig og tidkrevende å få en oversikt over arbeids- og opplæringstilbudene. Det er opp til hver enkelt enhet å legge ut informasjon, og det er svært varierende i hvilken grad dette gjøres. I stedet bør denne informasjonen samles på ett sted slik at domfelte både kan se det totale utvalget av tilbud og samtidig få vite hvor dette tilbys.

Arbeidsgruppa mener også at domfelte bør tilbys rådgivning i forkant av valg av soningssted. Dette kan gjennomføres i forbindelse med behovskartlegging. På denne måten vil domfelte være bedre forberedt til et eventuelt fengselsopphold.

Ved å styrke dialogen med domfelte i forkant av straffegjennomføringen tror arbeidsgruppa at man vil kunne bygge opp tillitten mellom kriminalomsorgen og den

domfelte. Det vil også kunne gjøre innsatte mer bevisst på egne valg og muligheter og på den måten virke motiverende til å avstå fra kriminalitet i fremtiden.

### 6.9.3 Helhet i rehabiliteringen

En kort gjennomgang av noe av den kunnskapen som foreligger om innsatte i norske fengsler gir et nokså klart inntrykk av at arbeidstrening alene ikke er nok for å styrke deres posisjon på arbeidsmarkedet. Mange innsatte har sammensatte levekårsproblemer og evnen til å stå i et arbeidsforhold dreier seg nødvendigvis ikke primært om arbeidserfaring og fagkompetanse. Det er mange forhold som for eksempel, rus, bolig, personlig økonomi og sosialt nettverk som kan være til hinder for vellykket integrering i arbeidslivet. Arbeidsgruppa vil i denne sammenheng understreke at vellykket integrering i arbeidslivet i mange tilfeller vil avhenge av at det må jobbes parallelt på flere fronter avhengig av den innsattes individuelle utfordringer slik det også står beskrevet i Stortingsmelding 37 (2007-2008) *Straff som virker*. Arbeid og opplæring er derfor kun en av flere komponenter som må til for å oppnå målsettingen om å styrke innsattes posisjon i arbeidsmarkedet.

Som nevnt ovenfor mener arbeidsgruppa det er svært viktig at kriminalomsorgen så tidlig som mulig danner seg et bilde av totaliteten av de innsattes behov. På grunnlag av denne kunnskapen kan kriminalomsorgen i samråd med den innsatte og samarbeidspartnere sette sammen et helhetlig opplegg der innsatte får anledning til å jobbe parallelt med flere utfordringer, for eksempel ved å delta i programvirksomhet noen timer i uka, hele eller halve dager i arbeid og tilsvarende tid på skole. Også rådgivning hos NAV-veileder, fritidsaktiviteter og kontakt med pårørende eller frivillige organisasjoner bør inngå i et slikt opplegg.

Arbeidsgruppa tror det er avgjørende at den innsatte selv er aktiv i å utforme aktivitetene sine under fengselsoppholdet. På den annen side bør det også stilles tydelige krav fra tilbyders side om innsats og overholdelse av inngåtte avtaler. Manglende innsats eller brudd på avtaler bør kunne sanksjoneres med bortfall av tilbud.

### 6.9.4 Konsistente planer

Kriminalomsorgen og samarbeidende etater bør sammen jobbe for at det er en konsistent sammenheng mellom de sosiale, helsefaglige eller kompetansebyggende tiltak som gis under fengselsoppholdet og det som tilbys både før etter løslatelse. Dette forutsetter for det første at kriminalomsorgen er tilstrekkelig orientert om de tiltak, planer, kurs etc. den innsatte har tatt del i forut for innsettelsen. Tiltakene bør deretter vurderes videreført under fengselsoppholdet og integreres i den innsattes fremtidsplan. Til sist er det viktig at det arbeidet som gjøres under fengselsoppholdet gjøres i samarbeid med involverte parter, og videreføres etter løslatelse. Det sistnevnte forutsetter at bestillere av evt. tiltak etter løslatelse, for eksempel NAV eller kommunen, gis tilstrekkelig informasjon om de planer som er lagt både før og under fengselsoppholdet. Mange innsatte vil ha både behov for - og rettigheter til oppfølging og andre tjenester etter evt. fengselsstraff eller varetekt er gjennomført. I slike tilfeller



vil det være hensiktsmessig om innholdet i straffegjennomføringen er utformet på grunnlag av en vurdering hos NAV. Arbeidsgruppa mener derfor at NAV i langt større grad bør bidra med behovsvurdering, arbeidsevnevurdering og utarbeidelse av tiltaksplaner i fengslene. Dette forutsetter i arbeidsgruppas øyne at NAV er tydelig representert i fengselet, og at det er godt tilrettelagt for NAVs arbeid i fengsel. I tillegg til NAV må helsetjenesten og andre oppfølgingsenheter i kommunen involveres i planer som legges forut for løslatelse (se også kap. 8).

#### 6.9.5 Arbeidstilbud til kvinnelige innsatte

Arbeidsgruppa har gjennomført en kartlegging over telefon for å få et bilde av hvilke enheter som har kvinnelige innsatte og hvilke arbeids- og opplæringstilbud disse innsatte tilbys. I tillegg til de tre rene kvinnefengslene, Bredtveit, Ravneberget og Sandefjord, var det på tidspunktet for kartleggingen kvinnelige innsatte ved ti andre enheter.

##### 6.9.5.1 Rene kvinnefengsler

Ved de rene kvinnefengslene synes arbeidstilbudene å avvike noe fra det som er vanlig i de øvrige fengslene. Det er kun enkelte innsatte ved Bredtveit som er aktivisert i trevare, og ingen av kvinnene arbeider på mekanisk verksted. Ved Bredtveit og Sandefjord er grafiske tjenester, kunst og håndverk og tekstil de dominerende fagfeltene. Ved Ravneberget tilbys innsatte skogsarbeid, montering, vedlikehold og småindustri. Ellers er innsatte ved alle tre enhetene aktivisert i arbeidsoppgaver knyttet til drift av fengselet.

Det synes å være lite samhandling mellom skolen og arbeidsdriften ved to av kvinnefengslene, særlig den delen av arbeidsdriften som dreier seg om produksjon. Innsatte aktivisert i disse oppgavene har dermed dårlige forutsetninger for å erverve formell kompetanse i forbindelse med arbeidstilbudet. Det er også vanskeligere for skolen å tilby yrkesfaglig opplæring. Det er imidlertid enkelte muligheter for å kombinere teoriundervisning og praksis i forbindelse med de administrative oppgavene i fengslene.

På Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt består ca 25 prosent av aktivitetstilbudet i arbeidsdriften av økonomiarbeid (gangjente, kjøkken og lignende). Trevare står for rundt 15 prosent, monteringsarbeid utgjør 20 prosent, mens de øvrige 40 prosentene består av søm- og glassarbeid. Attester for utført arbeid utstedes av fengselet ved etterspørsel. Bredtveit er godkjent lærebedrift for institusjonskokk, aktivitør og renholdsoperatør.

Også ved Ravneberget tilbys opplæring som institusjonskokk, kokk og renholdsoperatør.

Søndre vestfold fengsel, avdeling Sandefjord har 13 plasser for kvinner på lavere sikkerhet. Her oppgir skolen at det er et svært godt samarbeid med arbeidsdriften. I arbeidsdriften tilbys blant annet aktivisering i «systua». Parallelt gis de innsatte muligheten til å arbeide med læringsmål innen Design og håndverk.

Innsatte i kvinnefengsel har færre alternative arbeidstilbud enn andre innsatte. Dette henger sammen med at kvinnefengslene er relativt små og fåtallige.

#### 6.9.5.2 Blandede fengsler

I de øvrige enhetene der det sitter kvinner, synes arbeidstilbudet å være nok så representativt for det som tilbys ved de øvrige fengslene.

I de blandede fengslene presiserer ni av ti respondenter at kvinnene har et likeverdig tilbud. På den annen side opplever kun to av de ti enhetene det uproblematisk å aktivisere kvinner og menn sammen. Fire av disse fengslene har egne aktivitetstilbud til kvinner. Dette omfatter samtalegrupper, botrening og ulike håndverk.

Arbeidsgruppa mener det er klare holdepunkter for å påstå at blandede fengsler gir dårligere arbeidstilbud til kvinnelige innsatte. Flere av enhetene vi har vært i kontakt med, rapporterer at det det kan være ressurskrevende å blande kjønnene. Slik blanding krever tilsyn for å unngå kjøp og salg av seksuelle tjenester og for å sørge for at kvinnene har en trygg hverdag. Det blir også fremhevet at mange kvinner har et problematisk forhold til menn og at de derfor trenger spesiell skjerming.

Arbeidsgruppa tror dette gir kvinnelige innsatte svært dårlige forutsetninger for kompetansebygging og en positiv utvikling. Ettersom hensyn til sikkerhet særlig vil bli vektlagt ved aktivisering av kvinnelige innsatte, må mange andre premisser enn kvinnens behov og interesser tas i betraktning ved valg av aktivitet. Forskning har avdekket at en betydelig andel av kvinnelige innsatte har vært utsatt for seksuelle overgrep (Amundsen 2010). For mange kvinner vil det derfor være særlig viktig å tre ut av rollen som potensielt offer og seksualobjekt.

Selv med utbygging av egne enheter for kvinner vil det nok likevel være behov for å la enkelte kvinner gjennomføre straff eller varetekt sammen med menn. Arbeidsgruppa mener dette understreker behovet for at det foretas nødvendige sikkerhetsmessige tiltak ved de aktuelle enhetene slik at kvinner sikres et likeverdig tilbud. For å sikre at dette skjer i praksis, vil det i arbeidsgruppas øyne være behov for å lovfeste at kjønn ikke skal kunne brukes som begrunnelse for å forskjellsbehandle innsatte med tanke på et likeverdig aktivitetstilbud. Med «likeverdig» mener arbeidsgruppa at bredden i tilbudet og mulighetene for kompetansebygging relevant for arbeidslivet skal være tilsvarende.

#### 6.9.5.3 Kvinners ønsker og behov

Det finnes lite kunnskap om hvilke arbeidstilbud kvinnelige innsatte ønsker og hva de har behov for. En kartlegging av innsattes utdanningsønsker og behov viser marginale kjønnsforskjeller (Eikeland, Manger og Diseth 2006).

Sysselsettingsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå viser at det norske arbeidsmarkedet er tydelig kjønnsdelt. Kvinner er i langt større grad enn menn sysselsatt i offentlig sektor. Sykepleiere, hjelpepleiere, barne- og ungdomsarbeidere, annet pleie og omsorgspersonale, grunnskolelærere og førskolelærere er typiske kvinneyrker i Norge i dag. Innenfor privat sektor arbeider mange kvinner som butikkmedarbeidere og

rengjøringspersonale. Regnskap og kontormedarbeider er også yrker som sysselsetter mange kvinner<sup>7</sup>.

Dersom vi skal tolke sysselsettingsstatistikken som et uttrykk for kvinners preferanser i arbeidslivet, kan det argumenteres for at kvinnelige innsatte i større grad bør tilbys arbeid knyttet til administrative oppgaver i fengselet og at arbeidstilbudet i større grad bør basere seg på tjenester snarere enn produksjon. Det bør i denne sammenheng legges til rette for at praksis kan kombineres med videregående opplæring. Arbeidsgruppa mener det finnes et stort potensiale i å sysselsette innsatte i tjenester som kan ytes overfor både innsatte og tilsatte. Dette kan være for eksempel frisering, hudpleie, fotpleie etc.

I mange yrker innenfor helse- og omsorgssektoren og undervisning, er det krav til politiattest ved ansettelser. Av disse grunner kan det være mindre hensiktsmessig å legge til rette for arbeidspraksis og opplæring innenfor disse kompetanseområdene.

Det er dokumentert at kvinnelige innsatte ofte har tyngre levekårsproblemer og at de generelt er en mer marginalisert gruppe på arbeidsmarkedet enn mannlige innsatte (Friestad og Skog Hansen 2004). Dette kan tale for at sosialpedagogiske målsetninger bør vektlegges i aktivitetstilbudet til mange kvinnelige innsatte. Et annet viktig moment er at særlig kvinnelige innsatte vil trenge en rekke andre tilbud i tillegg til arbeid og opplæring dersom de skal kunne styrke sin posisjon i arbeidsmarkedet. Dette forutsetter at enhetene og avdelingene for kvinnelige innsatte har et særlig godt etatssamarbeid. Her bør det legges til rette for at innsatte kan delta parallelt på programmer, samtalegrupper, skole og arbeid og at de kommer raskt i kontakt med NAV-veileder. Prosjekter som involverer flere etater, knyttet til for eksempel oppussing, renovering eller utsmykking av kriminalomsorgens bygningsmasse, åpner for muligheten til å sette flere parallelle målsetninger på dagsorden på en gang. Det samme kan kurs knyttet til for eksempel botrening.

#### 6.9.5.4 Kunnskap, bredde og fleksibilitet

Kvinnelige innsatte og domfelte er ingen ensartet gruppe. I likhet med andre kvinner har de forskjellige interesser, ressurser, arbeidserfaring og utdanning. Det finnes derfor ingen enkle svar på hvilke arbeidsaktiviteter som passer til denne gruppa.

Arbeidsgruppa mener dette understreker behovet for fleksibilitet og kunnskap om den enkelte innsattes interesser og behov. Gode kartleggingsverktøy er derfor særlig viktig overfor kvinnelige innsatte. Etersom kvinner utgjør en liten gruppe innsatte, vil det være en betydelig utfordring å tilby muligheter for kompetansebygging basert på den enkeltes interesser og behov. Enhetene for kvinner er relativt små, og de teller heller ikke så mange. Begrensede muligheter ved hver enkelt enhet samt et mindre utvalg av fengsler for kvinner vil gjøre det vanskelig å tilby det mangfoldet som er nødvendig i

---

<sup>7</sup> Innholdet i avsnittet er hentet fra NOU 2012: 15 *Politikk for likestilling*:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/nouer/2012/nou-2012-15/10.html?id=699915>

dette henseendet. Arbeidsgruppa vil derfor understreke at enhetene for kvinner bør ha et relativt bredt utvalg av arbeids- og opplæringstilbud. Den foreslåtte strategien om økt spesialisering ved hver enkelt enhet (se punkt 11.3.5) bør ikke gjelde for kvinnefengslene. Man må derfor forvente at utgiftene i forbindelse med sysselsetting vil være klart høyere for kvinner enn for menn. Det vil også være nødvendig at skolene er særlig fleksible med tanke på hvilke fag de tilbyr ved enhetene for kvinner.

#### 6.9.6 Arbeidstilbud til utenlandske innsatte

##### *Informasjon til innsatte*

Først og fremst vil arbeidsgruppa understreke betydningen av at innsatte med begrensede norsk- og engelskferdigheter er tilstrekkelig orientert om norsk kultur, grunnleggende prinsipper bak norsk kriminalomsorg og rettsvesen samt sine rettigheter og muligheter under opphold i fengsel. Bruk av tolketjenester, informasjonsmateriell på flere språk og standardiserte oversettelser vil i mange tilfeller være nødvendig for å gi innsatte muligheter til selv å ta tak i egen situasjon og ikke bli en passiv mottaker. Dette er problemstillinger som etter vår vurdering ligger utenfor denne arbeidsgruppas mandat, men som likefullt er avgjørende for effekten av arbeidstrening og opplæring.

##### *Utenlandske innsattes motivasjon, ønsker og behov*

I 2011 ble det gjennomført kvalitative undersøkelser av utdanningsbakgrunn samt ønsker og behov for utdanning blant utvalgte grupper av utenlandske innsatte i de nordiske landene. Det samlede inntrykket fra undersøkelsene er at de ulike gruppene av utenlandske innsatte er motiverte for å delta i utdanning og opplæring i fengslene. Det er særlig språk, IKT og yrkesfag som synes å være populære. Undersøkelsene tyder på at utenlandske innsatte generelt er interessert i de samme yrkesfaglige utdanningene som andre innsatte (Westrheim og Manger (red)2012).

Utdanningsnivået blant utenlandske innsatte varierer sterkt mellom ulike grupper. Blant innsatte født i Afrika eller Asia er andelen uten fullført grunnopplæring henholdsvis 24 og 16 prosent, viser en undersøkelse gjennomført av Universitetet i Bergen (Eikeland, Manger og Asbjørnsen 2010:34). Blant innsatte født i Norge er den tilsvarende andelen 8 prosent. På den annen side har hver fjerde innsatt født i Amerika fullført grad med høyere utdanning. Blant innsatte født i Norge gjelder dette rundt én av tjue. Generelt har innsatte født utenfor Norge oftere høyere utdanning enn de som er født her til lands.

Når det gjelder arbeidserfaring, er det også store variasjoner knyttet til fødeland. Blant innsatte født i Afrika har hver fjerde ingen erfaring fra arbeidslivet. På den annen siden har halvparten (52 prosent) av innsatte født i Norden utenom Norge hatt faglært arbeid, mens en av fem (18 prosent) har hatt arbeid som krever høyere utdanning. Til sammenligning gjelder dette henholdsvis 37 og 8 prosent av de innsatte født i Norge (ibid: 36).

Tilgjengelig kunnskap om kompetanse, ønsker og behov blant utenlandske innsatte gir ingen entydige svar på hvilke arbeidstilbud som kan være hensiktsmessig å tilby denne høyst sammensatte gruppa. Arbeidsgruppa mener den betydelige økningen av antallet utenlandske innsatte i norske fengsler først og fremst påkaller et behov for større mangfold i aktivitetstilbudet. På den ene siden bør det legges til rette for at en økende andel innsatte vil ha behov for å få gjennomført grunnopplæring og/eller få en grunnleggende erfaring i å stå i et arbeidsforhold. På den annen side bør man også kunne imøtekomme behovene til en trolig økende andel av høyt kvalifiserte innsatte. Arbeidsgruppa vil videre foreslå en rekke tiltak vi tror vil gjøre det mulig å imøtekomme mangfoldet.

### *Kunnskap om innsattes bakgrunn*

På samme måte som for andre innsatte er det avgjørende at kriminalomsorgen og samarbeidende etater har tilstrekkelig kunnskap om utenlandske innsattes bakgrunn til å kunne vurdere deres behov og hvilke tilbud som kan være aktuelle. Bruk av kartleggingsverktøy vil være viktig i denne sammenheng.

Kunnskap om kontekstuelle forhold i hjemlandet som utdanningssystem og arbeidsliv vil være sentralt for å kunne vurdere hvilke aktiviteter innsatte kan dra mest nytte av. Arbeidsgruppa mener at kriminalomsorgen i samarbeid med opplæringsetaten bør bygge opp kompetanse til å gjennomføre realkompetansevurdering av innsatte som har utdanning og arbeidserfaring fra utlandet. Arbeidsgruppa vil i denne sammenheng foreslå at det settes av tilstrekkelige midler både fra kriminalomsorgens og opplæringsetatens side til å innlede et slikt prosjekt ved en av enhetene der det er en stor andel innsatte med utenlandsk statsborgerskap.

### *Kunnskap om kontekstuelle forhold*

Ellers vil vi presisere at arbeids- og opplæringstilbudet for innsatte som ikke skal tilbakeføres til Norge bør tilpasses arbeidsmarkedet og utdanningssystemet i det landet de skal tilbake til. Dette medfører imidlertid noen klare utfordringer:

Kriminalomsorgen og opplæringsetaten trenger kunnskap om arbeidsmarkedet og utdanningssystemene utenfor Norge. Dette er forhold som er i stadig endring og som påkrever oppdatert kunnskap både med tanke på forholdene i det enkelte land, men også sett i forhold til hvilke nasjonaliteter som er sterkest representert i norske fengsler. Denne kunnskapen bør foreligge på enhetsnivå, regionalt nivå og på sentralt nivå. På denne måten vil hver enkelt enhet i større grad kunne imøtekomme den enkeltes behov, mens regionene vil kunne ta nasjonalitet til betraktning ved plassering av den enkelte innsatte. Sist, men ikke minst vil direktoratet være bedre rustet til å ta strategiske beslutninger vedrørende hvilke tilbud det bør satses på og hvor disse skal lokaliseres. Kriminalomsorgen og opplæringsetaten bør derfor på alle nivåer erverve oppdatert kunnskap om arbeidsmarkedet i de land som er sterkt representert med statsborgere i norske fengsler, som for eksempel Polen, Litauen, Nigeria, Irak og de nordiske landene. Ut fra arbeidsgruppas vurdering eksisterer denne kunnskapen i

skrivende stund til en viss grad på enhetsnivå, noe som er lite tilfredsstillende da hver enkelt enhet har begrenset handlingsrom.

### *Relevante fag*

Selv med oppdatert kunnskap om arbeidsmarkedet i de land som er sterkt representert i norske fengsler vil det være krevende å tilby aktiviteter som passer alle like godt. Arbeidsgruppa mener derfor at kriminalomsorgen i stedet bør bestrebe å tilby yrker og fag som kan være relevante uansett hvor i verden den innsatte skal etter fengselsoppholdet. Her er en liste over kompetanseområder som etter arbeidsgruppas vurdering kan være relevante i alle land.

- Språk
- Grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving og matematikk
- IKT – digital kompetanse
- Ernæring
- Hygiene / rengjøring
- Byggfag (praktiske håndverksfag)
- Mekaniske fag
- Elektronikk

### *Kortere kurs*

For mange utenlandske innsatte vil det være mer aktuelt å delta på kortere kurs fremfor et komplett yrkesrettet opplæringsløp. Slike kurs bør kunne gjennomføres på både norsk og engelsk.

### *Kombinasjon av arbeid og språkopplæring*

Både muntlige tilbakemeldinger fra ansatte og arbeidsgruppas eget kartleggingsmateriale tyder på at mange innsatte foretrekker å delta i utdanning og opplæring på deltid. Enten innsatte skal tilbakeføres til Norge eller et annet land, vil vedkommende ofte ha behov for språkkompetanse. Arbeidsgruppa ser i denne sammenheng et stort potensiale i at arbeidsdriften følger opp språkundervisning på skolen gjennom bruk av språk i arbeidssammenheng. Her bør det legges til rette for at både muntlig og skriftlig kommunikasjon blir en integrert del av de arbeidsoppgavene innsatte settes til. Arbeid på kjøkken, i butikk eller et prosjekt som forutsetter samarbeid, planlegging og rapportering, er eksempler på aktivisering som kan være godt egnet til dette. Samlebåndsarbeid i et støyende lokale er et eksempel på en arbeidsoppgave som derimot vil være lite egnet til formålet.

### *Norskundervisning*

For utenlandske innsatte som skal tilbakeføres til Norge, er norskkunnskaper helt avgjørende for deres posisjon i arbeidsmarkedet. Arbeidsgruppa mener derfor målsetninger knyttet til norskkunnskaper bør prioriteres ved behov. Språkopplæring



kan kombineres med arbeid på deltid og evt. et parallelt opplæringsløp som lar seg gjennomføre på engelsk eller på innsattes eget nivå i norsk. Ellers bør tilbudet til denne gruppa ikke skille seg kvalitativt ut fra aktivitetstilbudet til norske innsatte.

### *Engelskopplæring*

Når det gjelder innsatte som ikke skal tilbakeføres til Norge, mener arbeidsgruppa at opplæring i engelsk bør prioriteres ved behov. Forbedrede engelskkunnskaper vil kunne heve soningsforholdene og gjøre det enklere for både innsatte, kriminalomsorgen og evt. samarbeidspartnere å planlegge tilbakeføring til et nytt land. En kombinasjon av språkopplæring og aktiv bruk av språk i arbeidssammenheng vil også kunne være nyttig for disse innsatte.

### *Opplæring på andre språk enn norsk*

En annen utfordring er at det kan være krevende å gjennomføre komplette yrkesrettede utdanninger på andre språk enn norsk. Det kan være vanskelig å få tak i lærebøker på disse språkene som samtidig er tilpasset norske læreplaner. Lærere må kunne utenlandsk fagterminologi og eksamen må også gis på det aktuelle språket. Mulighetene vil i stor grad avhenge av språkkompetansen blant ansatte ved det enkelte fengselet eller den enkelte skoleavdeling. Dette gjør at tilfeldigheter og andre hensyn ved plassering av innsatte vil bli utslagsgivende for mulighetene for opplæring på morsmål.

Arbeidsgruppa tror det er lite realistisk å skulle tilby komplett utdanning i yrkesfag på mange ulike språk. Vi mener imidlertid at det generelt vil være hensiktsmessig å satse på engelsk som arbeidsspråk overfor innsatte som ikke skal tilbake til det norske samfunnet. Kriminalomsorgen bør i denne sammenheng legge til rette for og ta initiativ overfor opplæringsetaten slik at det kan tilbys komplette yrkesrettede utdanninger på engelsk. Denne kompetansen bør konsentreres til de enheter der det er mange utenlandske innsatte som ikke skal tilbake til det norske samfunnet.

### *Grunnleggende informasjon på flere språk*

Arbeidsgruppa vil understreke at alle innsatte skal gis grunnleggende informasjon om arbeidet på et språk de behersker. Dersom dette ikke kan etterleves, bør den innsatte heller ikke gis det aktuelle tilbudet. Arbeidskontrakter, manualer, egenerklæringer og maskinerklæringer bør derfor være tilgjengelig på flere språk. Arbeidsgruppa ser mulighet for store besparelser ved å gå til anskaffelse av evt. oversettelsestjenester fra sentralt hold. Vi vil derfor foreslå at det tas initiativ fra direktoratet til å få oversatt informasjonsmateriell og erklæringer knyttet til bruk av maskiner.

### *Status for opphold*

Forskning har avdekket at uklarheter rundt status for lovlig opphold i landet kan være svært forstyrrende for evt. deltakelse i opplæring i fengsel (Westrheim m. fl. 2012). Slik usikkerhet gjør det også vanskelig for alle parter å planlegge løslatelse. Arbeidsgruppa

vil i denne sammenheng anbefale at kriminalomsorgen på sentralt nivå tar et generelt initiativ overfor utlendingsmyndighetene for å få forgang i utvisningssaker som involverer innsatte.

### *Bruk av IKT*

Arbeidsgruppa tror mange innsatte vil kunne ha stor nytte av IKT-verktøy i forbindelse med forberedelse til tilbakeføring til utlandet. Gjennom Internett kan innsatte komme i kontakt med arbeidsgivere, opplæringsinstitusjoner og andre aktører som kan tilby sysselsetting. Dette vil trolig også gjøre det lettere for innsatte å danne seg konkrete mål å jobbe etter under fengselsoppholdet.

#### 6.9.7 Innsatte med spesielle behov for skjerming

I arbeidsgruppas kartleggingsmateriale oppga 26 av 37 enheter at de ved tidspunktet for undersøkelsen (juni 2011) hadde innsatte som ikke fikk et aktivitetstilbud på dagtid. Blant disse svarte 4 enheter at de hadde 1-4 innsatte som ikke hadde tilbud, 6 svarte 5-9, mens 16 enheter hadde over 10 innsatte uten tilbud. På spørsmål om hvorfor innsatte ikke ble gitt tilbud, svarte 73 prosent at det blant annet skyldtes funksjonsnivå hos innsatte. 50 prosent oppga her hensyn til sikkerhet.

Det er lite heldig at innsatte som trolig allerede har problemer med å omgås andre, ikke gis mulighet til sosial trening gjennom et passende aktivitetstilbud på dagtid. I Arbeidsgruppas øyne understreker dette behovet for mindre og skjermede aktivitetsrom der innsatte kan omgås andre som også har behov for en slik skjerming. Enhetene bør pålegges å rapportere antallet aktivitetsplasser som gir mulighet for skjerming. De bør i tillegg vurdere hvilket behov de har for slike aktivitetsplasser.

#### 6.9.8 Tilbud tilpasset sittetid

Det er svært viktig at den store majoriteten av innsatte, som sitter for en kortere periode, ikke nedprioriteres når det gjelder muligheter for kompetansebygging. Det er imidlertid avgjørende at de tilgjengelige tilbudene er tilpasset forventet sittetid.

Innsatte som sitter for kortere tid bør tilbys behovskartlegging tidlig i fengselsoppholdet og gjerne før soning om det lar seg gjøre. På denne måten blir det enklere å planlegge fengselsoppholdet og kanalisere riktig tilbud til riktig innsatt.

Kortere fengselsopphold kan blant annet benyttes til å delta på kortere kurs i regi av f. eks. NAV, ta enkeltmoduler innen videregående opplæringsløp eller gjennomføre realkompetansevurdering. Et kortere fengselsopphold kan også være en mulighet til å delta i en aktivitet som kan gi en følelse av mestring (se punkt 7.1.3), og på denne måten stimulere til videre kompetansebygging.

Et fengselsopphold av kort varighet kan også være en fin anledning til å få satt i gang tiltak som kan videreføres etter løslatelse. Fengslingen innebærer at innsatte er langt



mer tilgjengelig for offentlige etater og andre tjenestetilbydere. (problemstillingen drøftes nærmere i kap. 8). Det er derfor avgjørende at kriminalomsorgen legger til rette for at innsatte med korte dommer kommer raskt i kontakt med disse tjenestetilbyderne.

#### 6.9.9 Arbeidstilbud for varetektsinnsatte

Det er en rekke omstendigheter knyttet til varetekt som vil legge klare premisser for evt. kompetansebyggingsløp. For det første har ikke denne gruppa aktivitetsplikt på lik linje med domsinnsatte. Dette gjør at evt. inaktivitet ikke kan sanksjoneres i form av frafall av dagpenger. Et annet moment er at innsettelsen preges av at prosessen foregår fort, slik at verken den innsatte eller fengselet har særlig mye tid til å forberede seg. Evt. planlegging av kompetansebyggingsløp er også langt mer krevende da det er uvisst hvor lenge vedkommende vil forbli fengslet.

I henhold til Straffeprosessloven §49 har den innsatte så langt det er mulig, adgang til å delta i aktivitetstilbud med mindre vedkommende er pålagt restriksjoner jf. Straffeprosessloven §48. Kriminalomsorgen kan imidlertid ikke pålegge vedkommende å delta i slike aktiviteter, med unntak av nødvendig renhold og annet husarbeid. Mye tyder på at varetektsinnsatte i mindre grad er aktivisert enn domsinnsatte. Et uttrekk fra Kompis for 2011, viser at rundt 45 prosent av de registrerte dagsverkene for varetektsinnsatte er oppført på «mangler tilbud». Tilsvarende andel for domsinnsatte (eksl. forvaring) var 14 prosent. Det bør her tas forbehold om at mange av disse varetektsinnsatte kan være registrert på «mangler tilbud» selv om de egentlig selv har valgt å ikke delta. Arbeidsgruppa har et klart inntrykk av at dette ofte gjøres for å unngå at evt. aktivitetsnekt blant varetektsinnsatte får økonomiske konsekvenser for dem det gjelder. Varetektsinnsatte som velger å takke nei til aktivitetstilbud på dagtid, mottar nemlig lavere dagpengesatser enn aktiviserte innsatte.

Arbeidsgruppa vil understreke betydningen av at varetektsinnsatte gis et tilfredsstillende aktivitetstilbud. Dette er blant annet viktig av hensyn til sikkerhet og for å forebygge evt. isolasjonsskader. Varetektsoppholdet er i mange tilfeller starten på et lengre fengselsopphold. Studier har avdekket at motivasjonen for endring hos den innsatte gjerne forvitrer når vedkommende ikke opplever å bli møtt med interesse eller å bli tatt på alvor tidlig i fengselsoppholdet (Lien og Olsen 2008: 59). Det er derfor viktig at varetektsinnsatte tidlig i oppholdet gis informasjon om hvilke muligheter som finnes, og så raskt som mulig tilbys et passende aktivitetstilbud.

Arbeidsgruppa mener varetektsinnsatte bør tilbys behovskartlegging tidlig i oppholdet. Dette vil kunne gjøre det enklere å kanalisere egnede tilbud til vedkommende ved evt. domsinnsattelse. Kunnskapen fra behovskartleggingen bør i arbeidsgruppas øyne tillegges avgjørende betydning for valg av fengsel ved evt. overføring til en annen enhet for gjennomføring av straff. For innsatte som løslates direkte fra varetekt, vil informasjon fra behovskartleggingen kunne være til hjelp ved planlegging av løslatelse.

#### 6.9.10 Et fleksibelt tilbud

Selv om det gjøres gode forberedelser i forkant av innsettelse, vil det trolig fortsatt være utfordringer knyttet til å gi innsatte egnet aktivitetstilbud. Dette henger blant annet sammen med en økende andel varetekt. Dersom enheten har like mange aktivitetsplasser som plasser i den ordinære kapasiteten, vil det likevel være en utfordring å finne et egnet tilbud til alle. Dette henger sammen med hensyn til sikkerhet, personalkapasitet, internlogistikk og fengselets bygningsmasse. Mange enheter har i tillegg færre aktivitetsplasser enn ordinære fengselsplasser. Dette gjør at mange innsatte mangler tilbud eller må vente lenge på å få et. I 2012 hadde kriminalomsorgsregionene en samlet andel fengselsdøgn med aktivitet på 67 prosent. Region øst hadde lavest andel med 50 prosent, mens nordøst var høyest med 77 prosent.

Arbeidsgruppa har et klart inntrykk av at knappheten på aktivitetsplasser gjør at mange innsatte blir plassert der det til enhver tid er ledig tilbud. Dette er svært uheldig dersom arbeidstilbudet skal ha til hensikt å åpne dører for det ordinære arbeidsmarked. Arbeidsgruppa mener derfor at fengselsbygg i fremtiden bør utformes slik at plassering i avdeling ikke nødvendigvis blir utslagsgivende for hvilket aktivitetstilbud den innsatte kan få. Arbeidsgruppa mener også at antallet aktivitetsplasser bør overgå antallet fengselsplasser slik at enheten får et større handlingsrom ved valg av aktivitet for den enkelte innsatte. Det bør derfor etableres krav til fengselsbygg nedfelt i forskrift tilsvarende regelverk for barnehagebygg og sykehus. I disse forskriftene bør det blant annet presiseres at antallet aktivitetsplasser skal overgå antallet plasser i den ordinære kapasiteten med 5 prosent.

#### 6.10 Forslag til tiltak:

- Valg av aktivitetstilbud skal fattes i samråd med den innsatte på grunnlag av en systematisk kartlegging av den enkeltes totale behov, forutsetninger og interesser.
- Tilby domfelte kartleggingssamtale og rådgivning i forkant av innkalling til straffegjennomføring.
- Legge mer vekt på behov for kompetansebygging ved valg av enhet for straffegjennomføring
- Etablere en tydelig sentral oversikt over arbeids- og opplæringstilbud på [kriminalomsorgen.no](http://kriminalomsorgen.no).
- Kriminalomsorgens kartleggingsverktøy bør innføres på nasjonal skala. Disse dataene må sammenstilles og utgjøre et grunnlagsmateriale for strategiske beslutninger på nasjonalt nivå.

- Varetektsinnsatte gis tilbud om deltakelse i kriminalomsorgens behovskartlegging. Oppgaver knyttet til oversettelse av vedtak, avtaler, informasjonsmateriell og andre relevante dokumenter bør sentraliseres.
- Språkkunnskapene blant innsatte bør kontinuerlig kartlegges på nasjonalt nivå. På denne måten vil det være lettere for kriminalomsorgen å imøtekomme behovene og fordele nødvendige ressurser.
- Oversettelse av avtaler, informasjonsmateriell og andre relevante dokumenter for arbeidsdriften bør sentraliseres.
- Arbeidsgruppa mener dagens rapporteringssystem, Kompis, må byttes ut og erstattes med et system som gir større muligheter for mer utfyllende informasjon om innsatte og domfelte samt enhetenes aktivitetstilbud.
- Det etableres krav til fengselsbygg nedfelt i forskrift tilsvarende regelverk for barnehagebygg og sykehus. I forskriften skal det blant annet presiseres at antallet aktivitetsplasser skal overgå antallet plasser i den ordinære kapasiteten med 5 prosent
- Kriminalomsorgen må i samarbeid med opplæringsetaten systematisk innhente kunnskap om arbeidsmarked og utdanningssystemene i land som er sterkt representert med innsatte i norske fengsler. Det bør i denne sammenheng nedsettes et prosjekt som spesialiserer seg på realkompetansevurdering av innsatte med utdanning og arbeidspraksis fra utlandet
- Av hensyn til muligheter for kompetansebygging mener arbeidsgruppa det er lite heldig med fengsler for både kvinner og menn.
- Ettersom enhetene for kvinner er fåtallige, må arbeids- og opplæringstilbudene være ekstra brede og fleksible ved disse enhetene. Det lovfestes at kjønn verken direkte eller indirekte kan brukes som begrunnelse for å forskjellsbehandle innsatte med tanke på et likeverdig aktivitetstilbud

## 7 Innsattes motivasjon

Innsattes motivasjon for å delta i ulike aktivitetstilbud bør sees i sammenheng med den situasjonen de befinner seg i. Fengselet og rollen som innsatt fremkaller trolig til en rekke situasjonsbetingede motiv det er vanskelig å forutse og oppdage. Sosiale forhold i fengselet, ønsket om å få tiden til å gå, dagpenger eller arbeidstrening er bare noen av mange mulige motiv for å delta i arbeidstilbud, opplæring eller program.

Det fremgår tydelig av Stortingsmelding 37 (2007-2008) *Straff som virker* at mulighetene for rehabilitering og vellykket tilbakeføring til samfunnet til sist avhenger av den innsattes egen vilje til endring. Kriminalomsorgens og samarbeidspartnernes rolle er å legge til rette og motivere vedkommende.

Manger m.fl. (2013: 30) viser til at innsatte, både de som selv er i opplæring og de som ikke er i opplæring i fengsel, ser det som svært viktig med utdanning i fengsel fordi de opplever at de da bruker tiden til noe fornuftig og nyttig, og at de opplever at det vil bli lettere å få jobb etter avsluttet soning. Nesten like mange innsatte ser det som svært viktig å tilegne seg faglig kunnskap. Mye tyder på at mange starter opplæring i fengslet først fremst for å få tiden til å gå og skaffe seg en lettere soning, men at de etter hvert får øynene opp for læringens egenverdi og hvordan dette kan gi nye muligheter for fremtiden (Manger m.fl. 2010: 42). Dette understreker hvor viktig det er at det utvises tålmodighet og at vikarierende motiv i det lange løp kan lede til et oppriktig ønske om å endre kurs i livet. Arbeidsgruppa vil her også nevne noen andre forhold vi mener er avgjørende for innsattes motivasjon og for verdien av aktivitetstilbudet

### 7.1.1 Forankring

Forankring kan i denne sammenheng knyttes til hvorvidt den innsatte selv føler eierskap til aktivitetene sine og til framtidsplanen sin, eller om dette er noe de tar del i for å oppnå progresjon og skaffe seg tillit blant de tilsatte i fengselet.

Et sitat fra en informant i Nordlandsforsknings studie av arbeidsdriften illustrer dette godt. På spørsmål om han har en framtidsplan, svarer den innsatte:

*«Mener dere min egen plan, eller den planen som står i permen på vaktrommet?»*

(Lien og Olsen 2008: 104)

Arbeidsgruppa mener det er avgjørende at planene og aktivitetene etter hvert springer ut av den enkeltes egne interesser og behov og ikke bare ønsket om å tilpasse fengselets krav. Det bør derfor jobbes for å gjøre innsatte klar over hva vedkommende selv kan få ut av å jobbe i fengselet.

Arbeidsgruppa mener at innsattes eierskap til arbeidsplassen handler mye om hvordan man involveres i arbeidsprosessene, og hvordan man kan knytte egen innsats til sluttresultatet. Vår hypotese er at jo mer innsatte involveres i alle faser i prosessen, jo

mer eierskap vil vedkommende ha til arbeidet. Arbeidsgruppa mener mulighetene for å komme med egne idéer og få brukt og oppdage sine evner er viktig med tanke på innsattes eierskap til aktivitetene. Arbeidsgruppa oppfordrer derfor til å involvere innsatte i alle faser, fra planlegging av produkt til salg og markedsføring. I de tilfeller der det er mer ønskelig å stykke opp arbeidet og spesialisere hver enkelt medarbeider, mener arbeidsgruppa det er viktig at alle har en viss innsikt i hele prosessen og at sluttresultatet gjøres synlig for alle. Det er samtidig avgjørende at hver bidragsyters innsats synliggjøres for alle.

### 7.1.2 Å bli tatt på alvor

Lien og Olsen (2008: 59) konkluderer i sin studie av arbeidstilbudene i fengsel at den innsattes motivasjon for endring gjerne forvitrer hvis vedkommende ikke opplever å bli tatt på alvor og bli møtt med interesse tidlig i fengselsoppholdet. I arbeidsgruppas øyne handler dette i stor grad om evnen og viljen til å gi de rette tilbudene til rett person og til rett tid.

For hurtig kanalisering av rett tilbud til rett innsatt, er det avgjørende at kriminalomsorgen og samarbeidende etater har tilstrekkelig kunnskap om de innsatte. Innsatte bør derfor tilbys kartlegging av interesser, ønsker og behov tidlig i straffegjennomføringen, og aller helst før innsettelse i fengsel (se punkt 6.9.1).

### 7.1.3 Mestring

*Self efficacy* er et godt etablert begrep innenfor læringspsykologien. Det henviser til et menneskes tro på egen mestring knyttet til bestemte oppgaver innenfor en gitt kontekst. I henhold til Bandura (1997) tenderer mennesker til å oppsøke oppgaver der disse mestringsforventningene er høye og unngå utfordringer der forventningene er lave. Mange innsatte har lave mestringsforventninger knyttet til situasjoner og oppgaver innenfor utdanning og yrkesliv. Tilsvarende har mange trolig høye mestringsforventninger på andre områder, som blant annet kan knyttes til kriminell virksomhet.

Jones (2012) finner i sin studie blant innsatte i norske fengsler ingen sammenheng mellom målte lese- og skriveferdigheter og deltakelse i utdanning. Derimot finner hun en positiv sammenheng mellom graden av mestringsforventninger innen skriving og sjansen for å ta utdanning under fengselsoppholdet. Forventningene om egen prestasjon er altså viktigere enn de reelle ferdighetene.

Arbeidsgruppa mener det er avgjørende at innsatte gis mulighet til å etablere høye mestringsforventninger på områder som kan knyttes til et fremtidig yrkesliv. Det er i denne sammenheng viktig at oppgavene også har en klar relevans til arbeidslivet og eller utdanning. I den grad det er mulig bør det her bygges videre på de områder der den innsatte allerede har høye mestringsforventninger. Opplevelsen av å være en ressurs er noe som vil styrke den innsattes motivasjon til kompetansebygging.

I Universitetet i Bergens undersøkelse fra 2012 (Manger m.fl. 2013) oppgir nærmere 63 prosent av de spurte innsatte at «å få større tro på seg selv» er en viktig eller svært viktig grunn til å delta i opplæring i fengselet. Innsatte som oppgav at de hadde vansker med lesing, skriving eller regning og tendensen var også mer tilbøyelige til å velge dette svaralternativet. Disse innsatte oppgav også i større grad «fordi noen oppmuntrer til det» som en viktig eller svært viktig grunn til delta i opplæring (Ibid: 31).

#### 7.1.4 Relevans

Samtidig som at arbeidstilbudene bør kunne knyttes til en eller flere konkrete målsettinger i den enkelte innsattes rehabiliteringsprosess, er det også viktig at den innsatte opplever at det de bruker tiden på i fengselet har en relevans til det de skal gjøre etter løslatelse. Lien og Olsen (2008: 104) trekker fram dette som en klar utfordring i deres studie av arbeidsdriften ved et utvalg fengsler i Norge.

En følelse av relevans forutsetter imidlertid at den innsatte har en klar idé om hva de skal gjøre etter løslatelse og at kriminalomsorgen er i stand til å imøtekomme disse behovene. Dette understreker behovet for at den enkeltes aktiviteter er en del av en større plan basert på systematisk innhentet kunnskap (se punkt 6.9.1).

Arbeidsgruppa er av den oppfatning at relevans ikke bare handler om koblinger til den enkelte innsattes planer etter løslatelse, men også dreier seg om i hvilken grad arbeidet i fengselet spiller en betydningsfull rolle i resten av samfunnet. Arbeidsgruppa mener at en ytterligere profesjonalisering og markedsorientering av arbeidstilbudene i norske fengsler vil kunne være med på å gi innsatte en følelse av relevans. Det bør ikke være et mål i seg selv å produsere produkter eller utføre tjenester med høy markedsverdi, men hvis dette kan være med på å gi innsatte en følelse av å være med på noe viktig, så bør det være noe å etterstrebe (denne problemstillingen omtales nærmere i kap.12).

#### 7.1.5 Ansvar og tillit

Arbeidsgruppa mener det er avgjørende at de muligheter den innsatte gis, følges parallelt med krav og ansvar. Det må stilles tydelige krav til at arbeidet utføres på en tilfredsstillende måte samt at vedkommende viser akseptabel oppførsel og møter opp til avtalt tid. Meningsfylt og givende arbeid i fengselet bør på samme måte som ellers i samfunnet være noe man kvalifiserer seg til. Hvis disse kravene ikke oppfylles, er det viktig at det også får konsekvenser. Lista bør selvfølgelig legges på et nivå som er realistisk for den enkelte, og reaksjonen bør også tilpasses hva som anses formålstjenlig i den enkelte sak. Det viktige er at den innsatte lærer seg å bli bevisst sine valg og følgelig også er bevisst på at evt. kompetansebyggingsløp avhenger av egen innsats. Dette kan i sin tur også øke innsattes motivasjon og eierskap til egen framtidsplan.

I dette henseende er det viktig at fengslene har mulighet til å gjennomføre evt. reaksjoner, enten det er at innsatte mister aktivitetsplassen, bortfall av dagpenger, samtaler med arbeidsleder etc. Det kan derfor være hensiktsmessig å etablere aktivitetsplasser på et tilpasset nivå for innsatte som ikke er interessert i å delta i



kompetansebyggende aktiviteter, eller som ikke ønsker å innfinne seg med de krav som stilles andre steder.

På den annen side er det viktig at disse reaksjonene ikke fremstår vilkårlige, men bunnar i klart definerte regler, slik at det ikke setter innsatte i en unødvendig avmektig posisjon. Dette understreker behovet for åpne diskusjoner om felles kjøreregler for alle som er involvert i arbeidet, enten det er innsatte eller ansatte.

Arbeidsgruppa er noe skeptisk til å koble kompetansebygging opp mot «tillitsjobber», der utvelgelsen av arbeidstakere baserer seg på helt andre kriterier enn behov og interesse for faget. Arbeidsgruppa mener derfor behov, evner og interesser bør vektlegges ved tilsetting til tillitsjobber, som for eksempel ganggutt/gangjente.

#### 7.1.6 Avlønning

Det har tidligere blitt gjennomført ordninger med akkordbetaling av innsatte. På 90-tallet ble ordningen fjernet, og aktiviserte innsatte får i dag dagpengesatser fastsatt av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning dersom de er aktivisert på dagtid, uavhengig om de deltar i opplæring, arbeid eller programvirksomhet. Arbeidsgruppa er av den oppfatning at det ikke bør etableres kortsiktige incentiver som kan stå i veien for mer langsiktige målsetninger om kompetansebygging og rehabilitering. Normal avlønning vil imidlertid kunne ha noen positive effekter:

- Avlønning vil være i tråd med normalitetsprinsippet (jf. St. meld. nr. 37 (2007-2008) *Straff som virker*), og vil gi innsattes arbeidsplasser preg av det som er vanlig ellers i arbeidslivet. Dette vil i så måte gjøre det langt enklere å stille krav til den innsatte.
- Avlønning kan være et godt virkemiddel for å erverve arbeidslivskompetanse.
- Avlønning vil gjøre det mulig for innsatte å sette av penger som vil komme godt med i tilbakeføringsprosessen.
- Avlønning vil forhåpentligvis styrke den innsattes følelse av verdighet og anerkjennelse for sin arbeidsinnsats.

Arbeidsgruppa stiller seg ikke prinsipielt negativ til markedslønn dersom dette kan bidra til kompetansebygging. Avlønning bør i så måte brukes som en «gulrot» for innsatte som har ervervet en bestemt fag-/yrkeskompetanse. Arbeidsgruppa mener det vil være mest hensiktsmessig dersom denne avlønnen finner sted hos arbeidsgivere utenfor kriminalomsorgen. Ansvarlige for arbeidstilbudet bør derfor bidra til å formidle jobber til innsatte utenfor fengselet. I denne forbindelse kan frigang til arbeid benyttes. Arbeidsgruppa ser også muligheter for mer omfattende bruk av straffegjennomføring i samfunnet jf. §16 i straffeprosessloven eller overgangsboliger (se også punkt 9.2.4 og 11.3.8).

Arbeidsgruppa ønsker ikke å åpne for markedsavlønning av innsatte ved fengsler med høyere sikkerhet. Gruppa tror imidlertid det bør innføres mulighet til å differensiere avlønnen av innsatte basert på arbeidsinnsats og resultater. Innsats knyttet

opplæring bør også tas i betraktning i denne sammenheng. Dette vil kunne virke motiverende på den innsattes arbeidsinnsats samtidig som det gir enheten en «gulrot» og sanksjonsmulighet.

Fengslene har i dag anledning til å gi innsatte som utøver særlig viktig arbeid for enheten, et tillegg i lønnen jf. Rundskriv KDI 1/2012. I 2012 var dette tillegget på inntil 22,50 kroner, mens ordinær dagpengeinnsats lå på 59,00 kroner. Arbeidsgruppa ønsker i denne sammenheng å legge inn fremragende innsats og eller høy kvalitet på arbeidet som et mulig premiss for ekstra betaling.

#### 7.1.7 Forslag til tiltak

- Endre Rundskriv KSF 1 2012 *Regler for dagpenger til innsatte og dagpengenes størrelse*: Det må suppleres at innsatte som viser fremragende utøvelse eller innsats knyttet til arbeid eller opplæring, skal kunne tilgodesees med tillegg i dagpengene.
- Interesse, motivasjon, evner og interesse for kompetansebygging skal vektlegges ved tilsetting til tillitsjobber.
- Hver enhet skal etablere tilpassede arbeidsplasser til innsatte som ikke er motivert til å ta del i kompetansebygging eller som har mistet et annet tilbud.



## 8 Forvaltningssamarbeid

Arbeidsgruppa vil her gjøre kort rede for det forvaltningssamarbeidet som kan knyttes direkte til arbeidstilbudene i fengslene. Samtidig vil vi peke på de områder der samarbeidet kan forbedres og komme med forslag til videre strategi.

### 8.1 Samarbeid med opplæringssetaten

Fylkesmannen i Hordaland har det nasjonale ansvaret for opplæring innenfor kriminalomsorgen. Dette ansvaret ble gitt av daværende Utdannings- og forskningsdepartementet til Fylkesmannen i Hordaland i 1993. Fylkeskommunen har som skoleeier det faglige og pedagogiske ansvaret for opplæringen ved fengslene i fylket.

Kunnskapsdepartementet og Justisdepartementet har sammen ansvaret for rundskriv G-1/2008. Rundskrivet danner grunnlaget for samarbeidet mellom kriminalomsorgen og opplæringssetaten og klargjør ansvars- og oppgavefordelingene mellom etatene på sentralt, regionalt og lokalt nivå.

Sentralt skal partene møtes for å drøfte og gi råd til angjeldende departement om forhold knyttet til budsjett, regelverk, prinsipper, prioriteringer og tildelingsbrev som berører opplæring innenfor kriminalomsorgen.

Kriminalomsorgens fem regioner skal samarbeide med fylkeskommunene, som er faglig og administrativt ansvarlig for opplæringen. Det skal også etableres kontakt med Fylkesmennene som utøver tilsyn og kontroll overfor de fylkeskommunale oppgavene.

Rundskriv G-1/2008 beskriver hvordan begge parter på enhetsnivå (fengsel og den enkelte videregående skolen) har et ansvar for å komme fram til rutiner og faste møteplasser for samarbeidet. Et slikt samarbeid skal sikre god samordning, koordinering og evaluering. Rundskrivet oppfordrer også partene til å utvikle lokale avtaler der det ansees nyttig og formålstjenlig.

Skoleeierne blir årlig oppfordret i tildelingsbrev til å samarbeide med arbeidsdriften for at begge parter skal kunne styrke yrkesrettet opplæring i anstalten.

#### 8.1.1 Rammer for samarbeid mellom skole og arbeidsdrift på sentralt og regionalt og lokalt nivå

Et overordnet prinsipp for opplæringen i kriminalomsorgen er at domfelte har de samme rettigheter som befolkningen for øvrig innenfor rammene som følger av straffegjennomføringsloven og opplæringsloven. Opplæringsloven gir unge og voksne etter nærmere regler, rett og plikt til opplæring på grunnskolenivå, rett til videregående opplæring, og rett til fornyet grunnskoleopplæring og spesialundervisning. Opplæringen som gis innsatte er et viktig bidrag til kvalifisering for arbeid eller videre opplæring etter gjennomført straff. Et overordnet prinsipp er at opplæringen påbegynt i fengselet skal følges opp av det ordinære skoleverket i samfunnet.

Faglige føringer for innholdet i opplæringen er St.meld.nr.27 (2004-2005) *Om opplæring innenfor kriminalomsorgen «Enda en vår»*, påfølgende Innst. nr.196 (2004-2005) og St.meld. nr.37 (2007-2008) *«Straff som virker»*. Disse føringene ligger blant annet til grunn for oppdragsbrevene til Fylkesmannen i Hordaland og føringene i tildelingsbrevene fra Fylkesmannen i Hordaland til fylkeskommunene.

Både Stortingsmelding nr 27 (2004 – 2005) og nr 37 (2007-2008) påpeker viktigheten av å utvikle samarbeidet med arbeidsdriften. Samarbeidet går i første rekke ut på at skolen tilbyr teoriundervisning og utsteder kompetansebevis, mens arbeidsdriften tilbyr praksis. På denne måten kan skolen tilby mer yrkesorienterte opplæringsløp. Om arbeidsplassene ved fengselet er godkjente lærebedrifter, kan elever ha læretiden i arbeidsdriften. Skole og fengsel kan også utvikle kortere opplæringsløp. Eleven kan få vurdert sin realkompetanse i forbindelse med praksis i arbeidsdriften.

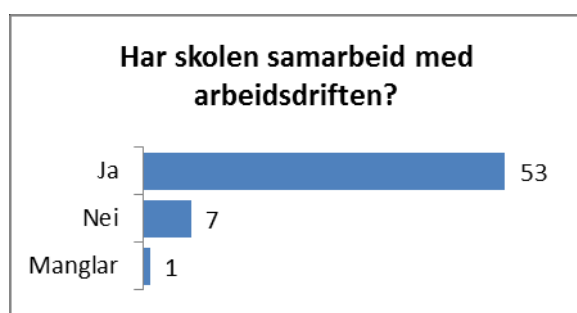
Det arbeides med å utvikle dette samarbeidet på alle nivåer. De sentrale nivåene setter temaet på dagsorden og legger til rette for at lokalt nivå kan realisere ambisjonene. Region og fylker må sammen se hvilke initiativ og tiltak som skal iverksettes.

Fylkene skal se til at skolene oppfyller de føringene som ligger for området. De må sørge for at skolene er i stand til å tilpasse et slikt utviklingsarbeid. Likeledes skal fengslene se hvilket tiltak de må iverksette.

#### 8.1.2 På enhetsnivå

Avdelingslederne for skolene i fengslene må hvert år rapportere til Fylkesmannen i Hordaland omkring samarbeidet med fengsel og arbeidsdriften. I 2011 viser tallene at det store flertallet har et utstrakt samarbeid med arbeidsdriften. De som ikke samarbeider, rapporterer at det ikke er arbeidsdrift ved institusjonen eller at de ikke finner noe å samarbeide om.

**Figur 8.1**<sup>8</sup>

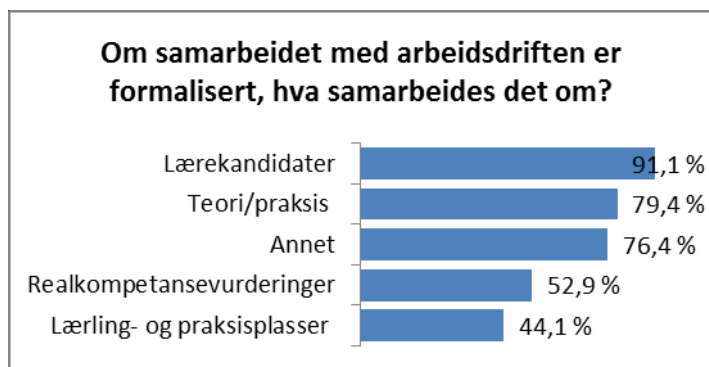


Skolene rapporterer i hovedsak at det er yrkesopplæring og ulike yrkesfag som er gjenstand for samarbeid. Skolen og arbeidsdriften samarbeider også om den enkelte innsatte, timeplaner og ulike måter å tilpasse seg hverandres ansvarsområder.

<sup>8</sup> Figuren er hentet fra *Rapport opplæringa innanfor kriminalomsorga 2011* utarbeidet av Fylkesmannen i Hordaland

34 av 61 avdelingsledere fra skolen rapporterer at samarbeidet er formalisert i form av en samarbeidsavtale. Figuren under viser hva disse enhetene samarbeider om.

**Figur 8.2** <sup>9</sup>



Arbeidsgruppas kartleggingsmateriale gir også et klart inntrykk av at det er et utbredt samarbeid mellom arbeidsdriften og skolen. I alle tre undersøkelsene svarer et klart flertall at det samarbeides noe eller mye. Samarbeidet dreier seg i hovedsak om at arbeidsdriften stiller med lokaler, utstyr og arbeidsplasser, mens skolen står for undervisning og formalisering av praksis og kompetanse. Generelt oppfatter respondentene samarbeidet som nyttig. Dette er et synspunkt som deles av både fengselet og skolen.

På spørsmål om hvorfor samarbeidet er nyttig, viser mange til hensynet til de innsattes behov og rehabilitering. Flere respondenter trekker fram ønsket om å gi den innsatte et helhetlig tilbud der både arbeidstrening og teoretisk opplæring inngår. Flere av respondentene fra skolen fokuserer på at arbeidsdriften er nyttig og i mange tilfeller nødvendig for å få realisert deres målsetninger; fengselet stiller med arbeidsplasser og utstyr som er nødvendig for å få gjennomført læringsplaner. Andre påpeker at arbeidsdriften er en god rekrutteringsarena - at enkelte innsatte må «modnes» gjennom praktisk arbeid for å få i gang lysten til delta i opplæring. Enkelte respondenter fra skolen trekker også frem at ansatte i arbeidsdriften kjenner de innsatte og har mye kunnskap om dem. På denne måten fungerer de som «kartleggere» av innsattes behov, kompetanse og interesser. Fra fengselets side fremheves det at opplæring øker innsattes motivasjon. Enkelte respondenter fra fengslene svarer at samarbeidet med skolen er bra for det faglige miljøet.

Blant respondentene som oppgir at de oppfatter samarbeidet som mindre nyttig eller unyttig, begrunnes svaret i mangler ved det aktuelle samarbeidet eller ved fraværet av et samarbeid. Ingen respondenter stiller seg kategorisk negative til idéen om samarbeid mellom arbeidsdrift og skole.

Ettersom samarbeidet noen steder oppfattes som mangelfullt eller fraværende, tyder dette på at det eksisterer institusjonelle hindringer for et slikt samarbeid.

<sup>9</sup> Figuren er hentet fra *Rapport opplæringa innanfor kriminalomsorga 2011* utarbeidet av Fylkesmannen i Hordaland

## 8.1.2.1 Hindringer for samarbeid

Det er få enheter i arbeidsgruppas kartleggingsmateriale som melder om at skole og arbeidsdrift ikke samarbeider, én blant fengselsledere og fire blant skoleledere. Tilsvarende melder henholdsvis én og ti om at det samarbeides lite.

På spørsmål om hvorfor skole og arbeidsdrift ikke samarbeider i det hele tatt eller mer, peker én respondent fra skolen på innarbeidede tradisjoner og holdninger hos kriminalomsorgen. En annen mener fengselet i liten grad fokuserer på kompetansebygging og respondenten har negative erfaringer med samarbeid. Fra fengselets side trekker én respondent fram uegnede lokaler og manglende ressurser, mens en annen mener at begrensningene i samarbeidet er personrelatert. Disse spørsmålene er utelukkende stilt til respondentene som har rapportert om lite eller intet samarbeid og er kun gitt til ledelsen ved skolen eller arbeidsdriften.

Arbeidsgruppa har imidlertid spurt respondentene som rapporterer om *noe* samarbeid eller mer, om hvilke faktorer som kan være til hinder for et slikt samarbeid - både gjennom lukkede og åpne spørsmål. Det er gjennomgående hvordan svært få av de foreslåtte hindringene oppleves som uoverkommelige. Det er også tydelig at relevansen og betydningen varierer klart mellom enhetene. (Svarene fra to av undersøkelsene gjengis kvantitativt i tabellene under).

**Tabell 8.1:** *I hvilken grad utgjør følgende faktorer en utfordring eller en hindring for samarbeidet mellom skole og arbeidsdrift? (fengselsledere)*

Navn	Ingen innvirkning/ ikke relevant	Liten grad	Viss grad	Stor grad	Gjør samarbeid umulig	N
Fengselets lokaler	6 %	17 %	47 %	31 %	0 %	36
Personalressurser hos arbeidsdrift	14 %	17 %	44 %	25 %	0 %	36
Personalressurser hos skole	14 %	36 %	33 %	17 %	0 %	36
Konkurransen om de "beste" innsatte	17 %	25 %	36 %	20 %	3 %	36
Ulik arbeidstid/ferieavvikling	14 %	14 %	39 %	31 %	3 %	36
Kulturforskjeller mellom yrkesgrupper	22 %	50 %	22 %	6 %	0 %	36
Ulike målsetninger ved skole og arbeidsdrift	14 %	39 %	30 %	17 %	0 %	36
Hensyn til sikkerhet	25 %	25 %	36 %	14 %	0 %	36

**Tabell 8.2:** I hvilken grad utgjør følgende faktorer en utfordring eller en hindring for samarbeidet mellom skole og arbeidsdrift? (skoleavdelingene)

	Ingen innvirkning/ ikke relevant	Liten grad	Viss grad	Stor grad	Gjør samarbeid umulig	N
<b>Navn</b>	%	%	%	%	%	
Fengselets lokaler	15 %	17 %	40 %	26 %	2 %	53
Personalressurser hos arbeidsdrift	13 %	30 %	36 %	17 %	4 %	53
Personalressurser hos skole	13 %	55 %	26 %	6 %	0 %	53
Konkurransen om de "beste" innsatte	23 %	38 %	21 %	17 %	2 %	53
Ulik arbeidstid/ferieavvikling	21 %	49 %	26 %	2 %	2 %	53
Manglende overensstemmelse mellom fengselets arbeidstilbud og fagtilbud ved skolen	11 %	32 %	30 %	26 %	0 %	53
Kulturforskjeller mellom yrkesgrupper	28 %	32 %	19 %	21 %	0 %	53
Ulike målsetninger ved skole og arbeidsdrift	21 %	21 %	30 %	26 %	2 %	53

### Fengselets lokaler

Responser fra både fengselet og skolen tyder på at fengselets bygningsmasse er en betydelig utfordring for samarbeidet. Av alle de foreslåtte hindringene er det dette som scorer høyest i samtlige av arbeidsgruppas undersøkelser.

I Fylkesmannen i Hordalands årsrapport for 2011 rapporterer skolene i mange tilfeller med at lokalene som kriminalomsorgen stiller til disposisjon er «mindre gode» eller «dårlige». Over halvparten av skolene rapporterer at lokalene for yrkesopplæring er «mindre gode» eller «dårlige».

### Personalressurser

Både skoleavdelingene og fengslene uttrykker at personalressurser kan være en hindring for samarbeidet. Det er særlig ressursmangel på arbeidsdriftens side som fremheves som et problem av begge parter.

### Konkurransen og ulike målsetninger

Skolen og arbeidsdriften representerer virksomheter med sammensatte målsetninger som trolig kan avvike og stå i konflikt med hverandre. Mens de daglige målsetningene til arbeidsdriften ofte knytter seg til produksjon av varer og tjenester, vil skolen fokusere på å oppnå læringsmål. Målsetningene behøver nødvendigvis ikke stå i konflikt med hverandre, men en slik situasjon kan fort oppstå dersom virksomheten

ikke er innrettet slik at begge parter kan få arbeidet opp mot sine mål samtidig. I arbeidsgruppas kartleggingsmateriale svarer rundt halvparten av fengslene og skoleavdelingene at dette til en «viss grad» eller «mer» utgjør en hindring for samarbeid. Flere av de åpne svarene tyder på at krav til produksjon og inntjening er et betydelig hinder for samarbeid ved flere enheter.

Et annet interessant funn er at konkurranse om «de beste» innsatte ser ut til å oppleves som en hindring for samarbeid, både fra skolens og fengselets side. Dette kan dreie seg om at begge parter ønsker å knytte til seg de innsatte som i størst grad kan være med på å realisere deres respektive målsettinger, enten det er produksjon, utføring av tjenester i fengselet eller oppnåelse av læringsmål. Problemstillingen avdekker tydelig at man ikke har klart å enes om én felles overordnet målsetting: hvorvidt den innsatte gis det tilbud vedkommende har rett på, behov og eller interesse for.

### Manglende overensstemmelse mellom fag- og arbeidstilbud

Denne problemstillingen ble ikke inkludert i undersøkelsen rettet mot fengslene. Tall fra de øvrige undersøkelsene viser imidlertid at dette er en utfordring ved flere av enhetene. Dette viser at dette bør fokuseres på i større grad i samordningsarbeidet mellom skole og arbeidsdrift

#### 8.1.3 Arbeidsgruppas vurdering av samarbeidet mellom arbeidsdriften og skolen

De store endringene som har funnet sted i innsattpopulasjonen de siste årene, stiller nye krav til både skole og fengsel. Arbeidstilbudene i arbeidsdriften og skoletilbudene må revurderes i forhold til nye og kanskje andre forventninger fra den innsatte. Dette understreker nødvendigheten av at både kriminalomsorgen og opplæringsetaten har tilstrekkelig kunnskap om hvem som sitter i norske fengsler, og hvilke behov disse har.

Skolen har en utfordring i det å være fleksible i opplæringstilbudene som blir gitt. Der hvor hovedskolen og filialskolen (den skoleavdelingen som gir opplæring i fengsel) har en tett dialog, ser vi at tilbudene kan tilpasses rimelig raskt. Filialskolen har da muligheten til å dra nytte av fag- og lærerressurser ved hovedskolen, og på den måten skifte på den fagporteføljen som til enhver tid blir tilbudt innsatte gruppa. Denne modellen innebærer at lærerne er fleksible og veksler mellom å undervise ved fengsel og ved skolen utenfor murene.

Om skolene får bygget ut digitale hjelpemidler i fengselet, vil også mulighetene for fleksibilitet bli større. Om en elev kan bli tilbudt gode opplæringsløp også ved hjelp av digitale hjelpemidler vil det øke fagporteføljen og fleksibiliteten. En felles læringsplattform for hele opplæringen innenfor kriminalomsorgen vil være et langt skritt i den retning.

Skolen har i tillegg en stor oppgave i å sikre gode opplæringsløp også etter løslatelse. I dag legges det ned mange ressurser i dette arbeidet. Arbeidsdriften kan kanskje i mange tilfeller være mer aktive i dette arbeidet ved for eksempel å knytte kontakter til potensielle lærebedrifter.

Kartlegginger og rapporter omkring samarbeidet mellom skole og arbeidsdrift viser at dette samarbeidet har kommet langt, samtidig som det her ligger et stort potensiale for ytterligere tilpasninger og samarbeid ved mange enheter. Det er tydelig at mulighetene for samarbeidet slik det er beskrevet i rundskriv G-1/2008 ikke er fullt nok utnyttet alle steder. Utfordringene knyttet til godt nok samarbeid kan finnes i kulturelle og organisatoriske forhold, utfordringer knyttet til logistikk og lokaler og en uavklart opplevelse av en konkurranse om «den beste innsatte».

#### 8.1.3.1 Opplæring i en praktisk kontekst

Det er en grundig dokumentert sammenheng mellom lave skoleprestasjoner samt negative erfaringer fra egen skolegang og sjansen for å begå kriminalitet (Fridhov 1993 og Brugård og Falch 2012). Slik arbeidsgruppa ser det, bør opplæringen i fengslene i større grad avspeile at en betydelig andel av klientellet i norske fengsler tidligere ikke har lyktes med tradisjonell teoribasert undervisning og at mange innsatte lider av oppmerksomhetsforstyrrelser (Asbjørnsen, Eikeland og Manger 2011). Mer av opplæringen bør derfor foregå i en praktisk kontekst og gjerne i sammenheng med andre oppgaver, såkalt praksisnær opplæring. Her kan arbeidstilbudene ved fengslene stå for læringsarenaen, mens skolen sørger for at nødvendige læringsmål blir oppfylt. VOX, Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk, har finansiert prosjekter for å fremme praksisnær opplæring ved åtte fengsler; Bredtveit, Bruvoll, Åna, Ullersmo, Ila, Stavanger og Ålesund. Målet med prosjektene har vært å styrke de innsattes grunnleggende ferdigheter innen lesing, skriving, regning og muntlige ferdigheter gjennom opplæring knyttet opp til oppgaver i arbeidsdriften, såkalt praksisnær opplæring. Et viktig prinsipp for denne type opplæring er at læringen knyttes opp til konkrete oppgaver eleven ønsker å mestre (autentiske oppgaver) – at kompetansemålene er knyttet til et opplevd behov og en umiddelbar nytteverdi. VOX har lagt informasjon om prosjektene og arbeidsmetodikken ut på sine nettsider [www.vox.no](http://www.vox.no).

Pedagogisk entreprenørskap<sup>10</sup> er en annen arbeidsmetodikk som knytter læringsmål opp mot såkalt autentiske oppgaver gjennom etablering av f. eks. elevbedrift. Denne metodikken kan styrke den innsattes motivasjon for læring og skape et eierskap til aktiviteten. Dette er også et godt eksempel på hvordan målsetninger om inntjening og læring kan være gjensidig forsterkende.

En studie fra 2006 viser at yrkesfaglig opplæring er det klart mest populære valget blant innsatte som ønsker å ta videregående opplæring i fengsel (Diseth m. fl. 2006). Gjennomføring av yrkesfaglig opplæring krever ofte utstyr i praksisopplæringen, og opplæringsetaten vil i mange tilfeller være avhengig av arbeidstilbudene for å gå gjennomført opplæringsløp i fengsel. Arbeidsgruppas kartleggingsmateriale avdekker at manglende overensstemmelse mellom fengselets arbeidstilbud og skoleavdelingens opplæringstilbud kan være en hindring for et slikt samarbeide (se punkt 8.1.2.1).

---

<sup>10</sup> For mer informasjon: Sund, Aniken (2009) *Sporskifte – Pedagogisk entreprenørskap i kriminalomsorgen*. Bergen : Fylkesmannen i Hordaland



Arbeidsgruppa er av den oppfatning at arbeidstilbudet gir gode muligheter for å gi den innsatte positive mestringserfaringer (se punkt 7.1.3), og på den måten stimulere vedkommendes motivasjon for å delta i opplæring. Sistnevnte poeng bekreftes i arbeidsgruppas kartleggingsmateriale, der flere av skolelederne fremhever arbeidstilbudene som en god arena for å kartlegge ferdigheter, samt for å rekruttere elever. Studier viser at gjennomføring av realkompetansevurdering kan fungere som en motivasjonsfaktor for å delta i opplæring og få den innsatte til å fokusere på muligheter for tiden etter soning (Garmanslund og Meltevik 2010). Arbeidsgruppa mener derfor at kriminalomsorgen gjennom arbeidsdriften bør legge til rette for og ta initiativ til gjennomføring av realkompetansevurdering.

Arbeidsgruppa vil i denne sammenheng understreke at både arbeids- og opplæringstilbudet i fengselet bør gjenspeile behovet og etterspørselen for kompetansebygging blant innsatte. Utformingen av disse tilbudene bør derfor ta utgangspunkt i dokumenterte ønsker og behov hos innsattgruppa. Arbeidsgruppa tror en effektiv utnyttelse av informasjon fra kartlegging av innsatte kan gi begge etater et bedre utgangspunkt for å samordne sine respektive tilbud slik at de i større grad imøtekommer innsattbefolkningens behov og ønsker (se også punkt 6.9.1).

Den økende andelen fremmedspråklige innsatte i norske fengsler har styrket etterspørselen etter språkundervisning, både i engelsk og norsk. Ut fra arbeidsgruppas vurdering kan arbeidstilbudene utgjøre en verdifull arena for praktisk språkutøvelse, både skriftlig og muntlig. Det bør derfor legges til rette for at innsatte som deltar i språkopplæring også kan gis anledning til å praktisere språket gjennom deltakelse i arbeidstilbud der muntlig og skriftlig kommunikasjon står sentralt (problemstillingen omtales også under punkt 6.9.6).

## 8.2 Samarbeid med NAV

Samarbeidet mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten (NAV-stat) er forankret i avtale av september 2006. Dokumentet danner grunnlaget for samarbeidsavtaler på regionalt og lokalt nivå. I avtalen forpliktes kriminalomsorgen blant annet til å legge forholdene praktisk til rette for at domfelte og innsatte kan få kontakt med NAV og at de så langt som mulig kan nyttiggjøre seg av NAVs tjenester, herunder at aktuelle tiltak skjer i samarbeid med arbeidsdriften. Kriminalomsorgen har også ansvar for å koordinere tjenester fra ulike tilbydere der dette ikke er koordinert av en annen etat.

NAV forplikter seg på sin side til å synliggjøre ressursene som skal brukes på domfelte og innsatte i regionale og lokale samarbeidsavtaler samt å sørge for at det finnes en fast kontaktperson i NAV for hvert fengsel og ved de friomsorgskontorer der dette ansees hensiktsmessig. Kontaktpersonen er ansvarlig for kontakt med NAV i hjemkommunen og eventuelle tiltaksarrangører.



Begge etatene forplikter seg gjensidig til kunnskapsutveksling, å invitere til samarbeidsprosjekter samt å involvere hverandre i evt. planprosesser der den andre etaten kan bli berørt.

NAVs tilstedeværelse i norske fengsler varierer fra sted til sted. Dette henger sammen med at det er NAV Fylke som avgjør hvordan arbeidet med innsatte i fylket skal organiseres. I tidligere Aetat ble det på 1990-tallet innført øremerkede stillinger – såkalte fengselskonsulenter – som skulle jobbe inn i fengslene. Disse ressursene ble fordelt ut over de ulike fylkene, og fylkene valgte selv hvordan disse ressursene skulle benyttes. Stillingene ble videreført inn i NAV etter reformen, men noen fylker valgte å kutte i tilbudet. Noen fengsler har fast utplasserte NAV-veiledere på heltid, mens andre enheter selv må kontakte NAV ved behov. Det er vanskelig å anslå hvor mange dagsverk NAV bruker i fengslene, da mange av dem som jobber inn i fengslene ikke har definert en stillingsandel, men bruker ressurser etter behov. I følge en kartlegging gjennomført av KDI var NAV representert med til sammen 21 årsverk i norske fengsler i første halvår 2012. En optelling gjennomført av Arbeids- og velferdsetaten i november 2011, viser at NAV er tilstede i en eller annen form i 44 av 49 fengsler. Dette omfatter både heltids- og deltidsansatte. I flere tilfeller dreier det seg om midlertidige prosjektstillinger.

Kriminalomsorgen samarbeider med NAV om en rekke prosjekter knyttet til tilbakeføring av innsatte. *Samordning av tiltak for tilbakeføring - Fra fengsel til kvalifiseringsprogram* er et treårig prosjekt startet i 2009 som er gjennomført i seks fengselskommuner. Prosjektet retter seg mot innsatte som har rett til deltakelse i Kvalifiseringsprogrammet (KVP) og andre arbeidsrettede tiltak. Formålet er å finne fram til gode modeller som sikrer innsatte kontinuitet, integrerte tjenesteforløp og tettere individuell oppfølging i overgangen fra fengsel til frihet. Prosjektet skal i denne forbindelse finne ut om det er hensiktsmessig at fengselskommunen påtar seg en samordningsrolle for sosiale tjenester. Prosjektet evalueres i perioden 2011 til 2014.

*Tilbakeføring gjennom arbeid fritid og utdanning* (TAFU) er et samarbeid med blant annet NAV, kriminalomsorgen og opplæringsetaten. Målsetningen er tilbakeføring av domfelte til samfunnet med vekt på deltakelse i arbeidslivet eller i utdanning. TAFU har som mål å gi arbeidspraksis/opplæring fram mot fast ansettelse. Det følges opp med støtte, veiledning og sosiale aktiviteter med introduksjon til nye miljøer. Dette samarbeidet finner sted i Tromsø og Stavanger.

Tiltaket er evaluert og kan vise til svært gode resultater. Av de 35 domfelte som deltok i TAFU Rogaland i 2011, endte 19 i fast arbeid eller praksisplass som ville føre til fast arbeid. En samfunnsøkonomisk analyse basert på disse størrelsene viser at samfunnet vil få en meravkastning på 6,43 kroner for hver krone investert i TAFU over et 20-årsperspektiv (Neuman og Pettersen 2013).

Forskerne peker på flere suksesskriterier. Ett av de mest sentrale er at det ytes *samtidige* tjenester. Med dette menes at tjenesteyterne samles rundt personene som skal tilbakeføres og arbeider samtidig og med vedkommende. Dette sikrer at

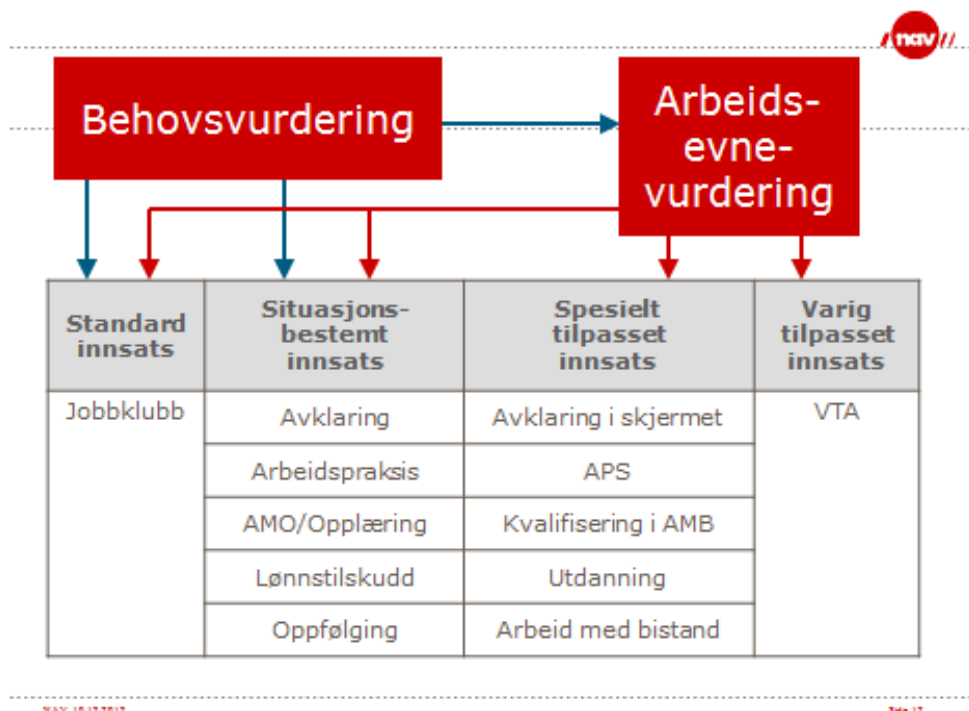
tjenesteyterne trekker i samme retning. Samtidig bringer alle aktørene med seg unik kompetanse og ressurser fra de etatene eller sektorene de representerer (ibid).

I Vestfold gjennomføres *Avklaring av innsatte* ved Sem og Hof fengsel. Målsettingen med kurset er å samarbeide med kursdeltaker (innsatte) om utarbeiding av en aktivitetsplan. Dette skal bidra til en forutsigbar og meningsfylt hverdag ved løslatelse.

### 8.2.1 Arbeidsrettede tiltak for innsatte

NAV gjennomfører og bestiller en rekke tiltak som kan være aktuelle for innsatte, blant annet ordinære arbeidsmarkedsopplæringskurs (AMO-kurs) eller individuelle tiltak som arbeidspraksis, lønnstilskudd og veiledning. Enkelte tiltak kan være vanskelig å få gjennomført i et fengselsregime og er derfor i begrenset grad tilgjengelig for innsatte. Rettigheter til en rekke økonomiske stønader etter Folketrygdloven vil bortfalle så lenge den potensielle mottakeren oppholder seg i fengsel. Innsatte kan ha rett på kvalifiseringsprogram (herunder kvalifiseringsstønad) under soning, så fremt kommunen den innsatte skal tilbakeføres til, godkjenner bruk av kvalifiseringsprogram under soning. Erfaringer fra prosjektet «Fra fengsel til kvalifiseringsprogram» viser imidlertid at mange innsatte har såpass store utfordringer ifht. helse og rus, at de fyller vilkårene for rettigheter etter Folketrygdloven § 11-5. (Arbeidsavklaringspenger).

Iverksetting av tiltak skal ta utgangspunkt i en behovsvurdering. Alle som henvender seg til NAV, har rett på en slik vurdering jf. §14a i Arbeids- og velferdsforvaltningsloven (NAV-loven). Brukere som ansees å ha et bistandsbehov, har videre rett til å få gjennomført en arbeidsevnevurdering. For alle brukere som har behov for tiltak, skal det utarbeides en *aktivitetsplan*. Formålet med dette er å sikre at mål og virkemidler er tilpasset brukers behov, ønsker og forutsetninger. Figuren under gir oversikt over noen av NAVs tilgjengelige virkemidler. I prinsippet skal disse virkemidlene også være tilgjengelige for innsatte i fengsel, men det vil variere i hvilken grad de er forenlige med fengselsoppholdet. I fengsler med høyt sikkerhetsnivå, vil mange arbeidsrettede tiltak være umulige å gjennomføre.

**Figur 8.3** <sup>11</sup>: Arbeidsrettede tiltak i regi av NAV

I henhold til Lov om Sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen er det oppholdskommunen forut for fengselsoppholdet som har ansvaret for å yte tjenester før løslatelse, i forbindelse med løslatelse og ved etablering. Kommunene kan selv velge hvilke kommunale tjenester de vil legge inn i NAV-kontoret utover de som er lovpålagte. Det vil derfor kunne være store variasjoner i de kommunale tjenestene.

I henhold til NAV-loven er det NAV-kontoret i den kommunen vedkommen er folkeregisteret eller har bostedsadresse som er ansvarlig for ytelser etter Folketrygden eller ulike arbeidsrettede tiltak. Eventuelle arbeidsrettede tiltak som iverksettes mens brukeren er fengslet, må derfor forankres i et vedtak hos NAV-kontoret i den kommunen vedkommende er folkeregisteret, eller har bostedsadresse.

### 8.2.2 Samarbeid mellom arbeidsdriften og NAV

Arbeidsgruppa har inkludert enkelte spørsmål om samarbeid med NAV i kartleggingsundersøkelsene. Gruppa har i tillegg fått hjelp av Jorunn Brunstad fra NAV-Bærum, med daglig arbeidssted Ila fengsel og forvaringsanstalt. Hun har kontaktet en rekke kolleger med arbeidsplass i andre fengsler og forhørt seg om hvilke arbeidsrettede tiltak som benyttes. Gruppas empiriske grunnlag er derfor ikke uttømmende, men gir et visst innblikk i hvordan og i hvilken grad det samarbeides på tvers av etatene.

<sup>11</sup> Figuren er hentet fra presentasjon holdt av Jorunn Brunstad, NAV Bærum, 30.10.2012, Akersgata 42, Oslo.

Samarbeidet mellom NAV og arbeidsdriften bør sees i sammenheng med den veilederrollen NAV har ved flere fengsler. Det foreligger lite grunnlag for å si noe om hvorvidt veiledningen og evt. behovsvurdering gjøres i samhandling med arbeidsdriften, og hvorvidt behov kartlagt i samhandling med NAV legges til grunn ved valg av type aktivisering i arbeid. Enkelte enheter melder at NAV driver med avklaring av arbeids- og funksjonsevnen blant innsatte. I denne forbindelse benyttes ulike former for rapportering fra arbeidsdriften som grunnlag for vurderingene.

I underkant av 40 prosent av de ansatte i arbeidsdriften som har svart på arbeidsgruppas undersøkelse, oppgir at de samarbeider med NAV. Av de 42 enhetene (fengsel eller underavdelinger) som er representert blant besvarelsene, bekrefter respondenter fra 30 enheter at de er involvert i et slikt samarbeid.

Beskrivelsen av samarbeidet varierer. Flere enheter rapporterer at NAV er involvert i ansvarsgrupper og deltar i faste møter med blant annet arbeidsdrift og skole. NAV er også noen steder aktive i å formidle arbeidsplasser utenfor fengslene til innsatte. Dette dreier seg om alt fra praksisplasser, lønnstilskudd, utplassering i arbeidsmarkedsbedrift til formidling av ordinære arbeidsplasser.

Ved flere enheter gjennomfører NAV ulike kurs som datakortet, skogsarbeid, maskinfører, våtromsnorm samt truck, lager og logistikk. Noe av dette gjøres i samhandling med arbeidsdriften.

### 8.2.3 Arbeidsgruppas vurdering

En betydelig andel av innsatte i norske fengsler vil være nødt til å ta tak i en rekke forhold i livet sitt dersom de skal kunne oppnå en stabil tilknytning til arbeidslivet. Arbeidstrening og opplæring er derfor kun et av flere tiltak det vil være behov for. Virkningene av de ulike tiltakene vil også være avhengig av at det jobbes parallelt på flere fronter. Erfaringer fra NAV-prosjekter som *Fra fengsel til kvalifiseringsprogram* og *Avklaringskurs som tilbakeføringstiltak fra fengsel* viser at mange innsatte har flere fundamentale utfordringer i livssituasjonen sin, gjerne knyttet til rus og helse. Man bør nok i mange tilfeller spørre seg i hvilken grad arbeidstrening og opplæring er de tiltakene det er mest behov for.

Arbeidsgruppa mener alle innsatte skal tilbys behovsvurdering hos NAV slik de har rett til jf. §14a i Arbeids- og velferdsforvaltningsloven (NAV-loven). Dette vil gjøre det mulig for den innsatte og NAV å foreta en helhetlig vurdering av hvilke tiltak som vil være nødvendige for å styrke vedkommendes posisjon i arbeidsmarkedet. Dette vil omfatte planlegging for tiden etter løslatelse og i tillegg hvilke tiltak som derav bør og kan gjennomføres under fengselsoppholdet.

Det er en rekke utfordringer knyttet til å kunne tilby innsatte de NAV-tjenester de har rett på og som kan være hensiktsmessige med tanke på tilbakeføring. Erfaringer viser også at det kan være vanskelig å få hurtig iverksatt tiltak basert på vedtak i hjemkommunen. I følge referansepersoner arbeidsgruppa har vært kontakt med, er kommunenes villighet til å prioritere innsatte varierende. Lang avstand fra fengsel til

hjemkommunen har også vist seg å være en kompliserende faktor ved tilbakeføring. På kriminalomsorgens side kan sikkerhetsnivået i fengsel gjøre det vanskelig eller umulig å gjennomføre en rekke tiltak mens brukeren sitter inne. Arbeidsgruppa mener disse forholdene understreker behovet for at det er fast tilknyttede NAV-veiledere ved alle fengsler eller separate underavdelinger. Disse vil opparbeide kompetanse i å imøtekomme innsattes situasjonsbetingede behov og vil også lettere kunne se muligheter for gjennomføring av tiltak i fengsel enn NAV-ansatte som ikke har arbeidssted i fengselet.

I evalueringen av prosjektet *Fra fengsel til kvalifiseringsprogram* understrekes betydningen av at NAV har fast tilholdssted i fengslene. Forskerne viser her til at tilstedeværelsen bidrar til å styrke de innsattes tillit til velferdsapparatet og at det medvirker til en helhetlig tilrettelegging for overgangen til frihet (Schafft m.fl. 2013). Erfaringer fra TAFU dokumenterer også betydningen av tilstedeværelse og nærhet til tjenestemottaker (Neuman og Pettersen 2013).

I en kartlegging gjennomført av daværende KSF (nå KDI) i 2012 fremgikk det at det totalt vil være behov for rundt 50 fast tilknyttede årsverk fra NAV for å imøtekomme innsattes behov. Den samme kartleggingen viser at det ved det aktuelle tidspunktet var 21 årsverk fra NAV ved norske fengsler. Kartleggingen er basert på beregninger gjort av kriminalomsorgsregionene. Her tas det utgangspunkt i antall løslatelser per år, andel løslatelser til andre kommuner enn der fengselet er plassert, andel varetekts- og domsinnsatte samt særlige problemer og behov hos innsatte.

Arbeidsgruppa konstaterer at beregningsparameterne i den aktuelle kartleggingen i hovedsak er sentrert rundt selve løslatelsesprosessen. En tettere integrering av NAV i de innsattes aktivitets- og tjenestetilbud vil imidlertid kreve enda flere årsverk enn det regionene her har beregnet. Arbeidsgruppa har imidlertid ikke grunnlag for å oppgi noe konkret antall.

#### 8.2.3.1 Kartlegging og arbeidsevnevurdering

Gjennom deltakelse i arbeidstilbud får den innsatte vist sin arbeidsevne, samhandlingskompetanse, pålitelighet og evne til å utføre bestemte oppdrag i praksis. Arbeidsgruppa er av den oppfatning at mange innsatte har negative erfaringer knyttet til evalueringer basert på utspørring og utfylling av skjemaer. I en arbeidssituasjon vil innsatte kunne utvikle kompetanse og oppleve mestring parallelt med kartleggingen. Arbeidsgruppa tror dette kan være avgjørende for enkeltes motivasjon for å styrke sin posisjon på arbeidsmarkedet. På den annen side mener arbeidsgruppa at kunnskap oppdrevet i en slik sammenheng vil kunne gi NAV et langt bedre grunnlag for å vurdere den enkeltes arbeidsevne og tjenestebehov.

Arbeidsdriften vil kunne være en arena for arbeidsutprøving og avklaring som NAV vil ha stor nytte av. Kunnskap og informasjon om den innsatte som kommer fram i en arbeidssammenheng vil ha stor nytteverdi for NAV i en arbeidsevnevurdering. At arbeidet med arbeidsevnevurdering igangsettes i fengsel, framfor at dette gjøres når vedkommende kommer ut, vil være en fordel for alle parter. For å få til et slikt

samarbeid vil det være avgjørende at arbeidsdriften har ressurser, kompetanse og nødvendig sertifisering til å kunne bistå i tjenestene NAV utfører i fengselet. Man vil også være avhengig av at denne type arbeid blir prioritert.

### 8.2.3.2 Ny samarbeidsavtale

Arbeidsgruppa mener den eksisterende samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten (NAV-stat) av 2006 ikke i stor nok grad tydeliggjør NAV og kommunenes ansvar for innsatte i norske fengsler. KDIs kartlegging fra 2012 viser at det er en tydelig uoverensstemmelse mellom kriminalomsorgens syn på behovet for NAV veiledere i fengsel og det som faktisk stilles til disposisjon av NAV.

I sluttrapporten for *Prosjekt samordning av tiltak for tilbakeføring «Fra fengsel til kvalifiseringsprogram»* avdekkes det at fordelingen av roller og ansvar mellom kriminalomsorgen og NAV-ansatte i fengsel kan være uklar og problematisk. I denne forbindelse etterlyses det tydelige signaler fra sentralt hold vedrørende ansvars- og rollefordeling. Det foreslås også at NAV-veiledere i fengsel først og fremst bør fungere som igangsettere av arbeidsrettede tiltak og ikke fungere som et komplett NAV-kontor.

I arbeidsgruppas øyne påkaller dette at kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten oppnår en felles forståelse av ressursbehov, behov for lokaler og fasiliteter og rollefordeling. Arbeidsgruppa mener et rundskriv på departementsnivå etter modell av samarbeidet mellom kriminalomsorgen og opplæringssetaten (Rundskriv G-01/2008) vil gi et tydeligere signal ut til etatene enn en samarbeidsavtale. Arbeidsgruppa foreslår derfor at Kriminalomsorgsdirektoratet tar initiativ til et slikt rundskriv.

## 8.3 Øvrige samarbeidspartnere

### 8.3.1 Statsbygg

31 av 37 fengselsledere rapporterer om at innsatte aktiviseres i arbeidsoppgaver i samarbeid med Statsbygg, som er ansvarlig eier av bygningsmassen. Dette er primært snakk om vedlikeholdsoppgaver som kriminalomsorgen kan utføre på oppdrag fra Statsbygg (BAD kostnader). Prisene for tjenestene er regulert i kontrakt mellom Statsbygg og det enkelte fengsel.

Arbeidsgruppa har lite kunnskap om hvorvidt kompetansebygging vektlegges i forbindelse med aktivisering i oppgaver bestilt av Statsbygg. Det finnes imidlertid eksempler på samarbeidsprosjekter der slike målsetninger har inngått. Ved Bredtveit fengsel og forvaringsanstalt var innsatte involvert i oppussingen av luftegården ved fengselet våren 2012. Prosjektet var et samarbeid mellom NAV, kriminalomsorgen og statsbygg. NAV gjennomførte parallelt et kurs som dekket flere fagområder i fagplanen for anleggsgartnerfaget. Prosjektets uttalte fokusområder var *samarbeid, mestring, tillit og kvalitet*.

#### 8.3.1.1 Arbeidsgruppas vurdering av samarbeidet med Statsbygg

Arbeidsgruppa mener det ligger et stort potensiale i aktivisering av innsatte og domfelte i arbeidsoppgaver på oppdrag fra Statsbygg. Å ta vare på omgivelsene sine har en



pedagogisk verdi som dreier seg om langt mer enn kvalifisering til arbeidslivet: Det gir innsatte innsikt i hva som må til for å holde en bolig eller et bygg vedlike, det stiller innsatte til ansvar for bomiljøet og det kan forhåpentligvis styrke deres engasjement og eierskapsfølelse til omgivelsene.

Drift og vedlikehold av bygningsmassen kan åpne for arbeidsoppgaver innenfor en rekke ulike fagområder som for eksempel elektronikk, renhold, anleggsgartner, rørlegger og byggfag. Mulighetene for god kompetansebygging innenfor disse områdene forutsetter et godt samarbeid mellom statsbygg, kriminalomsorgen, opplæringssetaten og NAV.

Utsmykking og dekorasjon av bygningsmasse og areal kan også gi grunnlag for kompetansebygging innen estetiske fag. Det åpner også for at innsatte kan benytte sine kreative evner og får utøve innflytelse på omgivelsene. Denne type arbeid kan i tillegg utfordre innsatte innen prosjektarbeid. Oppussingen av bakgården på Bredtveit er et godt eksempel på et prosjekt som involverer flere samarbeidende etater og som har tydelige pedagogiske målsetninger på vegne av deltakerne.

Arbeidsgruppa mener hver enkelt enhet er best skikket til å avgjøre formen på denne type samarbeid. Enhetene bør imidlertid pålegges å rapportere hvordan de utnytter potensialet for å aktivisere innsatte i oppgaver på vegne av statsbygg og evt. hvilke muligheter og hindringer som foreligger (se også punkt 10.5.1). Rapporteringen bør inneholde følgende:

- Dagsverk
  - Antall
  - Type oppgaver
  - Hovedformål
    - Aktivisering
    - Sosial trening
    - Formell kompetanse
- Kvalitativ vurdering av enhetens utnyttelse av mulighetene for å aktivisere innsatte på oppdrag fra Statsbygg.

### 8.3.2 Arbeidsmarkedsbedrifter

Bodø fengsel avdeling Fauske har inngått et samarbeid med VTA-bedriften SISO Vekst AS. Bedriften sysselsetter innsatte i fengselet. Fengselsledelse melder om at samarbeidet fungerer svært godt.

### 8.3.3 Private bedrifter og lokalt næringsliv

Verdal fengsel samarbeider med trevareprodusenten AVEN AS om produksjon av europaller. Fengselsledelsen rapporterer at samarbeidet fungerer svært bra.

Flere fengsler oppgir at de samarbeider med lokalt næringsliv. Dette dreier seg primært om samarbeid knyttet til bestilling av oppdrag og leveranser av materiale til



arbeidsdriften. Enkelte rapporterer imidlertid at de også bruker disse nettverkene til å formidle jobber til innsatte (se også punkt 11.3.8)

#### 8.3.4 VOX

Høsten 2009 mottok åtte fengsler Bredtveit, Bruvoll, Åna, Ullersmo, Ila, Stavanger og Ålesund, utviklingsmidler fra VOX - Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk. Målet med prosjektene har vært å styrke de innsattes grunnleggende ferdigheter innen lesing, skriving, regning og muntlige ferdigheter gjennom opplæring knyttet opp til oppgaver i arbeidsdriften, såkalt praksisnær opplæring. Et viktig prinsipp for denne type opplæring er at læringen knyttes opp til konkrete oppgaver eleven ønsker å mestre (autentiske oppgaver) – at kompetansemålene er knyttet til et opplevd behov og en umiddelbar nytteverdi (se også punkt 8.1.3).

#### 8.3.5 Fagopplæringskontorer

Flere av fengslene samarbeider med Fylkeskommunale fagopplæringskontorer. Dette er enheter som fungerer som et bindeledd mellom opplæringsetaten, næringsliv og offentlige myndigheter. Fagopplæringskontorene har som hovedmål å sikre at medlemsbedriftene får god og kvalifisert arbeidskraft gjennom opplæring i egen bedrift. Kontoret bistår derfor bedrifter som ønsker å samarbeide om opplæringen av lærlinger og lære kandidater.

#### 8.3.6 Frivillig sektor

Enkelte fengsler samarbeider med organisasjoner og lokale foreninger om dugnadsarbeid o.l.

### 8.4 *Arbeidsgruppas generelle vurdering av forvaltningssamarbeidet*

En utfordring ved importmodellen er at innsatte i fengsel ofte har andre-, og mer kompliserte behov enn andre tjenestemottakere. Disse behovene knytter seg gjerne til vedkommendes situasjon som innsatt, som for eksempel stigma, avsondring fra ordinært arbeidsmarked og manglende mulighet til å ivareta økonomiske forpliktelser. I tillegg vil fengslingsregime, bygningsmasse og tilgjengelige ressurser sette begrensninger for hva som er mulig å gjennomføre under varetekt eller straffegjennomføring. Arbeidsgruppa mener dette taler for at de tjenester samarbeidende etater tilbyr i norske fengsler ikke nødvendigvis bør være en blåkopi av det vi finner utenfor murene, men at det etterstrebes et tilbud som i praksis er likeverdig.

Arbeidsgruppa mener at importmodellen alt i alt er en styrke for norsk kriminalomsorg og at forvaltningssamarbeidet må videreutvikles i takt med endringer i innsattpopulasjonen og det generelle tjenestetilbudet. På den ene siden bør samarbeidende etater i større grad tilby tjenester tilpasset innsattes situasjon og behov. Dette knytter seg også til hvordan etatene organiserer sitt tjenesteapparat. Kriminalomsorgen bør derfor jobbe videre med å synliggjøre disse behovene og gi råd ved utarbeiding av nye tjenester. På den annen side bør kriminalomsorgen i enda større

grad gi samarbeidende etater nødvendige lokaler, fasiliteter og rammevilkår for å kunne gjøre jobben sin.

Arbeidsgruppa mener det er en stor utfordring at det totale antallet innsatte utgjør en heller liten gruppe sammenlignet med mange av de samarbeidspartnerne ellers har ansvar for. Dette gjør trolig at gruppa fort kan bli «usynlige» med mindre det gjøres et aktivt arbeid med å bringe deres behov fram i lyset.

#### 8.5 Forslag til tiltak:

Det etableres et rundskriv etter modell av G 1/2008 som skal ligge til grunn for samarbeidet mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten. I teksten må det tydelig fremgå at alle innsatte skal tilbys alle rettighetsbelagte tjenester. Det skal også presiseres at samtlige fengsler eller separate underavdelinger skal ha en egen NAV-veileder med arbeidssted i fengselet.

- Det etableres fora/arenaer i alle fengsler og eller separate underavdelinger hvor både ansatte fra NAV, opplæringsetaten og arbeidsdriften deltar.
- Enhetene skal etablere planer for arbeid og opplæring (3 til 5 års planer) i samarbeid med skole og andre aktuelle samarbeidspartnere. I disse planene skal føringer lagt i samarbeidsfora avspeiles i strategiske beslutninger hos hver enkel enhet og i hver enkelt skole (i tråd med rundskriv G1/2008). Disse planene skal også ha fokus på evaluering. Det utarbeides en egen del i kriminalomsorgens kartleggingsverktøy som tar for seg behov innenfor arbeid, kompetanse og opplæring. Opplæringsetaten og NAV skal få tilgang til disse dataene dersom den innsatte samtykker til det. Denne kartleggingen må kunne følge den innsatte gjennom soningsforløpet, også på tvers av enheter.
- Kriminalomsorgen og skoleverket etablerer et felles «fagforum». Forumet skal ha fokus på felles kurspakker og/eller etterutdanningskurs for ansatte i skolen og arbeidsdriften. Dette skal ha til hensikt å fremme samarbeid, utvikle felles faglige plattformer og arbeidsmål (kap. 8).
- Det må legges til rette for at arbeidstilbudene kan være en arena for praksisnær opplæring. Dette forutsetter i gruppas øyne at utdanningsetaten er fysisk tilstede der arbeidet foregår. Skole og arbeidstilbud må så langt det er mulig samlokaliseres. Samlokalisering skal være et retningsgivende prinsipp ved prosjektering av ombygginger, nybygg eller nye enheter.

## 9 Arbeidsdrift i en sømløs kriminalomsorg: samarbeid med friomsorgskontorene

### 9.1 «Arbeidsdrift» i friomsorgen

#### 9.1.1 Arbeid i forbindelse med samfunnsstraff

*Samfunnsnyttig arbeid* er den klart mest benyttede aktiviteten ved gjennomføring av samfunnsstraff. I 2012 utgjorde denne kategorien hele 65 prosent av alle de registrerte timene. Denne andelen varierer riktignok mellom hver region og hvert enkelt friomsorgskontor.

Det meste av dette arbeidet gjennomføres hos eksterne oppdragsgivere. Det foreligger ingen helhetlig oversikt over oppdragsgivere eller innholdet i dette arbeidet. En oversikt over oppdragsgivere ved Oslo friomsorgskontor viser imidlertid at frivillig sektor samt offentlige aktører innenfor helse og omsorg dominerer (Bruer 2012: 29).

Såkalte arbeidsgrupper er en annen måte å organisere samfunnsnyttig tjeneste. Dette er grupper av domfelte som samles for å avtjene samfunnsstraff ved å delta i gruppearbeid. Gruppen ledes av en arbeidsleder ansatt i kriminalomsorgen eller en samarbeidspartner. I vårt kartleggingsmateriale oppgir 8 av 17 friomsorgskontorer at de har arrangert straffegjennomføring i slike grupper de to siste årene. Innholdet i disse aktivitetene preges av opprydnings- og vedlikeholdsarbeid, slik som rydding av rekreasjonsarealer og maling av bygninger. Arbeidet virker å være enkelt og gi lite avkastning i form av kompetansebygging.

Tre kontorer oppgir at de tidligere har arrangert slike grupper, men at de har sluttet med det. Begrunnelsene for å avslutte denne virksomheten dreier seg i stor grad om mangel på ressurser til å følge opp arbeidet og at en ekstern samarbeidspartner har trukket seg ut av prosjektene. En enhet viser til at det har vært krevende å sørge for at de eksterne arbeidslederne har hatt tilstrekkelig kompetanse til å håndtere målgruppa.

#### 9.1.2 Bøteteneste

I 2011 vedtok Stortinget en lovendring som åpner for at personer som ikke evner å betale en bot, kan gjennomføre den subsidiære fengselsstraffen som bøteteneste utenfor fengsel. Bøteteneste innebærer at botlagte uten betalingsevne kan gjøre opp for seg i form av samfunnsnyttig tjeneste. Ordningen forutsetter samtykke fra den botlagte, samt at vedkommende har bosted og opphold i Norge i gjennomføringstiden.

Ordningen er hjemlet i straffegjennomføringsloven § 16a. Lovbestemmelsen trer i kraft 1. januar 2014. Bøtetenesten iverksettes samme dag som pilotprosjekt i Troms fylke, slik at kriminalomsorgen kan gjøre seg erfaringer med ordningen. De mest grunnleggende regler og prinsipper for ordningen følger av lovbestemmelsen, mens underliggende regelverk vil bli utviklet underveis i pilotprosjektet.

Bøtetenesten kan ha en varighet fra 2 til 180 timer med en gjennomføringstid på mellom 20 dager til 6 måneder, altså kortere enn samfunnsstraff, som kan ha en varighet på mellom 30 til 420 timer.

I 2012 ble det gjennomført 860 nyinnsettelse og 337 endringer i innsattkategori på bakgrunn av ubetalte bøter. Bøtesonere stod for i alt 2,1 prosent av alle fengselsdøgn. I 2012 var det i gjennomsnitt rundt 77 bøtesonere til enhver tid, hvorav rundt 6 som gjennomførte bøtesoning utenfor fengsel.

Det er mange ukjente faktorer som gjør det vanskelig å beregne omfanget ved innføring av bøteteneste: *Hvor mange er «egnet» til en slik gjennomføring? Hvor mange vil samtykke? Hvor mange vil avbryte en påbegynt bøteteneste for så å bli satt inn i fengsel?* Det er uansett klart at det generelt vil være snakk om kortere gjennomføring enn ved samfunnsstraff. I svar fra høringsinstanser i forbindelse med lovforslaget fremgår det klart at det trolig vil være snakk om en gruppe med mange og sammensatte levekårsproblemer, gjerne knyttet til rus.

### 9.1.3 Samarbeid mellom arbeidsdriften og friomsorgskontorene

Samarbeidet mellom friomsorgskontorene og arbeidsdriften er svært begrenset og i de fleste tilfeller ikke eksisterende.

6 av i alt 37 fengselsledere oppgir at arbeidsdriften ved fengselet samarbeider med friomsorgskontorene. Dette samarbeidet dreier seg hovedsakelig om utveksling av informasjon om innsatte og forberedelse til løslatelse. En enhet oppgir at de samarbeider om gjennomføring av kognitive program.

I undersøkelsen rettet mot ledere ved friomsorgskontorene oppgir kun 1 av 17 kontorer at de samarbeider med arbeidsdriften. Den ene friomsorgslederen presiserer at det i noen få tilfeller kan være kontakt mellom ansatte ved friomsorgskontorene og arbeidsdriften i forbindelse med domfelte som skal over på møteplikt.

## 9.2 Arbeidsgruppas vurdering

Som arbeidsgruppa dokumenterer, er det svært begrenset samarbeid mellom friomsorgskontorene og arbeidsdriften. Det er nok flere gode grunner til dette.

### 9.2.1 Arbeidets formål

Det er store forskjeller i regelverket som regulerer arbeid i fengsel og det som ligger bak arbeid i forbindelse med samfunnsstraff. Dette fremgår tydelig i retningslinjer for straffegjennomføringsloven.

For det første er det et tydelig forankret kriterium at evt. arbeid i samfunnsstraffen skal være samfunnsnyttig jf. punkt 5.1. Med dette kan man forstå gjennomføringen av straffen som en bøtende og gjenopprettende handling overfor det samfunnet man har forbrutt seg mot. Dette er ikke et avgjørende premiss for arbeidet i arbeidsdriften. I

punkt 3.16. legges det vekt på at arbeidstilbudet i fengsel skal være nyttig for den innsatte og at det skal gi muligheter for kompetansebygging:

*...Arbeidstilbudet skal søke å gi den innsatte opplæring, en normal arbeidsdag og samvær med andre.*

*Ved behov må det vektlegges at arbeidstilbudet om mulig også kan gi en yrkesrettet opplæring, spesielt for unge innsatte, slik at tilbudet kan bidra til muligheter for videre opplæring og sysselsetting etter løslatelsen. Det bør vektlegges at tilbudet også kan være en treningsarena for innsatte som trenger arbeidserfaring/arbeidstrening og trening på sosiale ferdigheter. Fengselet bør her søke et nært samarbeid med skole og arbeidsmarkedsetat for å utvikle hensiktsmessige arbeidstilbud.*

Aktivitetene i arbeidsdriften er tydelig orientert mot det ordinære arbeidslivet og oppbygging av formell kompetanse, blant annet ved at skole og arbeidsmarkedsetat skal involveres i tilbudet. Samfunnsnyttig arbeid skal derimot foregå på siden av det ordinære arbeidsmarkedet, og domfelte kan ikke delta i lønnet arbeid for den samme arbeidsgiveren så lenge vedkommende gjennomfører samfunnsstraff. Samfunnsstraffen kan heller ikke gjennomføres ved deltakelse i ordinær rettighetsbelagt opplæring.

Det fremgår også tydelig at arbeidet i arbeidsdriften skal være en normalarena. Dette kan forstås som en kontrast til andre sider ved fengselsoppholdet og frihetsberøvelsen som er lite representativt for livet i frihet. I samfunnsnyttig arbeid er arbeidet noe som skal komme i tillegg til den domfeltes øvrige sysselsetting og normale hverdag. Arbeidet skal foregå utenom vanlig arbeidstid og det skal ikke dreie seg om arbeid eller annen sysselsetting vedkommende allerede er involvert i.

Slik arbeidsgruppa ser det, er det store forskjeller på arbeidsdriften og samfunnsnyttig arbeid i både formål og virkemidler. Forskjellene kan noe spissformulert illustreres av følgende tabell:

Tabell 9.1.

	<b>Arbeid i forbindelse med fengselsstraff</b>	<b>Arbeid i forbindelse med samfunnsstraff</b>
<i>Hvem skal arbeidet tjene?</i>	Nytte for innsatte Nødvendig for å drive fengselet	Nytte for samfunnet
<i>Posisjon i forhold til straffen?</i>	En normalarena i kontrast til frihetsberøvelsen	Arbeidet er en sentral del av straffen. Står i kontrast til domfeltes normaltilværelse
<i>Type arbeid</i>	Orientert mot det ordinære arbeidsmarkedet	Skal ikke konkurrere med lønnet arbeid og er i så måte mer orientert mot frivillig sektor.
<i>Tidspunkt</i>	Foregår i normal arbeidstid	Foregår ofte utenom vanlig arbeidstid

Syssetning av domfelte på samfunnsstraff og innsatte med fengselsstraff bør på bakgrunn av regelverket være kvalitativt ulikt. Arbeidsgruppa vil ikke drøfte de grunnleggende formålene bak samfunnsstraff og vil derfor ikke fremme forslag som trosser fundamentale prinsipper bak denne straffegjennomføringsformen. Gruppa mener også det er gode grunner til at arbeid for innsatte fortsatt bør være orientert mot det ordinære arbeidsliv. Arbeidsgruppa vil imidlertid drøfte noen konkrete forslag til hvordan arbeidsdriften kan bidra ved syssetning av domfelte med samfunnsstraff.

### 9.2.2 Samlokalisering av arbeidsplasser

Det aller meste av arbeidet for innsatte foregår i selve fengselet. Arbeidsgruppa mener det er svært mange grunner til at domfelte på samfunnsstraff ikke bør jobbe i fengsler: Dette vil innebære sikkerhetsmessige utfordringer og det vil stride mot det fundamentale prinsippet at samfunnsstraff skal gjennomføres ute i samfunnet, ikke i fengsel.

Arbeidsgruppa mener det kan være gode grunner til å ikke la innsatte og personer på samfunnsstraff eller bøteteneste arbeide sammen. Innsatte som f. eks. har holdt seg rusfrie over lengere tid og er inne i en positiv utvikling, har neppe godt av å bli eksponert for domfelte som fortsatt er en del av et rusmiljø og som kun skal gjennomføre en kort samfunnsstraff eller bøteteneste. På den annen side vil det være tilsvarende gode grunner til å holde lite kriminelt belastede og kanskje unge domfelte unna innsatte med lange dommer.

Arbeidsgruppa tror imidlertid det kan være mye å hente i å etablere felles virksomheter der både innsatte og domfelte kan delta. Disse virksomhetene vil kunne sysselsette domfelte som skal gjennomføre samfunnsstraff eller bøteteneste og innsatte som har frigang, som gjennomfører fengselsstraff på § 16 (med og uten elektronisk kontroll) eller som soner i overgangsbolig.

Denne type virksomhet vil kunne utgjøre en bro mellom fengsler og friomsorgskontorer, der begge virksomheter ville kunne nyte godt av hverandres kompetanse. De ansatte i arbeidsdriften vil her kunne bidra med fagkompetanse knyttet til den bestemte aktiviteten, for eksempel ved gjennomføring av kurs i forbindelse med aktiviteten. På den annen side vil friomsorgskontorene kunne bidra med sin kompetanse innen straffegjennomføring i samfunnet.

Slike virksomheter ville også kunne gi ellers egnede innsatte uten fast sysselsetting mulighet til å søke seg til frigang, § 16 eller overgangsbolig.

Arbeidsgruppa ser her for seg at innsatte og domfelte har ulike arbeidsoppgaver og ulik arbeidstid. De ansatte ved henholdsvis friomsorgskontorer eller fengsler arbeider i en turnusordning. På denne måten sikres det at alle tilknyttede medarbeidere jobber med begge målgrupper.

Disse virksomhetene bør ha et utstrakt samarbeid med NAV og skole eller opplæringskontor. På denne måten kan man legge til rette for at aktivitetene kan gjennomføres i forbindelse med realkompetansevurdering, opplæringsløp eller andre arbeidsrettede tiltak.

Arbeidsgruppa tar her forbehold om at lokale forhold slik som avstand mellom friomsorgskontor og fengsel vil være avgjørende for hvorvidt slike løsninger vil være hensiktsmessige.

#### *Aktivitetssenter for innsatte og domfelte*

En mulig løsning kan være å etablere stedfaste aktivitetstilbud som både kan sysselsette domfelte på samfunnsstraff eller bøteteneste og innsatte. Disse aktivitetssentrene kan drive én type virksomhet for innsatte på dagtid, for eksempel sentralkjøkken, og andre aktiviteter for domfelte på kveldstid eller i helgene, for eksempel produksjon og servering av mat til hjemløse i samarbeid med frivillige organisasjoner. Et slikt tilbud kan være passende for mange av de mest belastede domfelte. I arbeidsgruppas kartleggingsundersøkelse rapporterer flere friomsorgskontorer at det kan være vanskelig å finne sysselsettingsplasser utenom normal arbeidstid for domfelte som fungerer dårlig i arbeidssammenheng eller har problemer knyttet til rus eller psykisk helse. Arbeidsgruppa har på bakgrunn av eget kartleggingsmateriale et klart inntrykk av at et fast tilholdssted ville gjort det enklere å få gjennomført samfunnsstraff eller bøteteneste for de mest belastede domfelte.

#### *Aktiviseringsprosjekter for innsatte og domfelte*



En annen løsning kunne vært å arrangere prosjekter som strekker seg over en lengre periode der man kan sysselsette innsatte og domfelte i ulike oppgaver. Restaurering og oppussing av idrettsanlegg, kirkebygg etc. kan for eksempel åpne for relevant praksis innenfor byggfag samtidig som det åpner for oppgaver som er mer preget av å være aktivisering. Denne type oppgaver gjennomføres i dag gjennom såkalte arbeidsgrupper. Ved å samorganisere disse virksomhetene vil man i arbeidsgruppa ha et bedre utgangspunkt for å sikre kvaliteten på det samfunnsnyttige arbeidet, både med tanke på det kriminalomsorgsfaglige og det faglige nivået på selve arbeidet som utføres.

### 9.2.3 Oppgaver på oppdrag fra Statsbygg

Arbeidsgruppa mener det ligger et stort potensiale i å aktivisere domfelte på samfunnsstraff eller bøteteneste i oppgaver utført på oppdrag fra Statsbygg. Mange vedlikeholdsoppgaver knyttet til kriminalomsorgens bygningsmasse foregår på utsiden av fengselsmurene, og av sikkerhetsmessige grunner kan ikke innsatte aktiviseres i disse oppgavene. Arbeidsgruppa mener imidlertid at dette kan være hensiktsmessig sysselsetting for enkelte domfelte, f. eks bøtesonere.

I retningslinjer for straffegjennomføringsloven står det at friomsorgskontoret bør unngå tjenesteoppdrag innenfor egen etat. Formelt sett vil dette være snakk om oppgaver på oppdrag fra en annen etat, Statsbygg. Det kan likevel innvendes at selve arbeidsoppgaven direkte relaterer seg til virksomhet i kriminalomsorgen.

Arbeidsgruppa kan ikke se noen viktige grunner til at slike vedlikeholdsoppgaver er av vesentlig annen karakter enn andre tilsvarende oppgaver ved idrettsanlegg, parker etc. som i dag utføres gjennom såkalte arbeidsgrupper. Arbeidsgruppa mener derfor at regelverket bør endres slik at det kan åpnes for denne type aktivisering.

### 9.2.4 Progresjon og kompetansebygging

Arbeidsgruppa mener at vellykket tilbakeføring til arbeidslivet i stor grad handler om hvordan kriminalomsorgen evner å åpne for mer frihet for innsatte i takt med et kompetansebyggingsløp. Med dette mener vi blant annet at enhetene med lavere sikkerhet bør utrustes slik at mer frihet åpner for større, ikke mindre, muligheter når det gjelder arbeid og opplæring.

Det finnes gode holdepunkter for å påstå at en meningsfull sysselsetting der innsatte får brukt sine evner, hever den dynamiske sikkerheten. Dette bør også gjenspeile seg i en nedtrapping av den statiske sikkerheten. Vi mener derfor også at kriminalomsorgen i større grad bør legge til rette for at innsatte kan sysselsettes utenfor fengsel eller delta i det ordinære arbeidsliv dersom de er faglig kvalifisert og det regnes som sikkerhetsmessig forsvarlig. Kriminalomsorgen har i dag en rekke virkemidler som kan være passende i dette henseendet: frigang, §16 med og uten elektronisk kontroll, overgangsbolig og prøveløslatelse.

Arbeidsgruppa mener flaskehalsen i denne sammenheng er å finne egnet sysselsetting og arbeidsgivere som er villige å ta den risiko det er å ansette en som kommer rett fra fengsel. Skal dette realiseres, mener arbeidsgruppa at to forhold vil være avgjørende.

For det første må arbeidsdriften opparbeide seg en bredere kontaktflate ut mot det ordinære arbeidsmarkedet. På denne måten kan arbeidsdriften formidle relevante jobber til aktuelle kandidater (se punkt 11.3.8). Dette nettverket må utarbeides og pleies på alle nivåer. Arbeidsgruppa tror etableringen av et markedsføringsapparat (se kap. 16) vil gi en kontaktflate ut mot næringslivet som også vil være nyttig i dette henseendet. Et nærmere samarbeid med NAV vil også øke mulighetene til å finne aktuelle arbeidsgivere (se punkt 8.2).

For det andre: Tilbakemeldinger fra aktører som TAFU, Bransjeforeningen og Attføringsbedriftene tyder på at mange arbeidsgivere vil være interessert i å tilby arbeidspraksis til innsatte, men at dette forutsetter oppfølging og støtte fra en tredje part underveis. Arbeidsgruppa tror det vil være lite heldig at ansatte i arbeidsdriften bidrar med denne type oppfølging så lenge de jobber i kriminalomsorgen. Arbeidsgruppa tror imidlertid at dette kan være en egnet oppgave for attføringsbedrifter og andre tiltaksarrangører som f.eks. TAFU. Dette forutsetter at aktiviteten er knyttet til et tiltak som finansieres gjennom NAV og at kriminalomsorgen og NAV samarbeider om å finne aktuelle kandidater for denne type sysselsetting (se punkt 8.2).

### 9.3 Forslag til tiltak

- Samorganisere arbeidstilbud for innsatte (fengselsstraff) og domfelte (samfunnsstraff/ bøteteneste) utenfor fengsel (se punkt 9.2.2).
- Gjennomføre nødvendige endringer i retningslinjer slik at domfelte dømt til samfunnsstraff eller bøteteneste kan aktiviseres i vedlikehold av kriminalomsorgens bygningsmasse utenfor fengselsmurene, på oppdrag fra Statsbygg.
- Økt bruk av frigang, straffegjennomføring i samfunnet (§16), og overgangsbolig.
- Formidle arbeid til innsatte gjennom utvidet samarbeid med NAV samt styrket kontakt med potensielle arbeidsgivere for innsatte gjennom økt satsing på salg og markedsføring.

## 10 Styring og organisering av arbeidsdriften

Arbeidsgruppa vil her gå gjennom noen sentrale styringsdokumenter knyttet til arbeidsdriftens virksomhet samt eget kartleggingsmateriale. Vi vil også gå kort gjennom organiseringen av arbeidstilbudene til innsatte. Basert på dette vil vi vurdere hvilke tiltak og satsninger som kan være aktuelle for å realisere målsettingene i mandatet.

### 10.1 Dokumenter fra Justis- og beredskapsdepartementet

Problemstillinger knyttet til arbeid og arbeidsdrift er nevnt flere steder i Stortingsmelding nr. 37 (2007-2008) *Straff som virker*.

Det påpekes at innsatte generelt er en marginalisert gruppe på arbeidsmarkedet og at det er behov for mer kunnskap om effekten av arbeidstrening i fengsel. Det presiseres at arbeidsdriftens primære målsetninger er kompetansebygging og aktivisering. Meldingen uttrykker også en klar ambisjon om å gjøre arbeidsdriften mer relevant for samtidens arbeidsmarked og omstille arbeidstilbudene fra mindre fleksible industriarbeidsplasser til et større mangfold. I denne sammenheng viser departementet til daværende KSFs strategi og handlingsplan for arbeidsdriften 2005-2008. Departementet understreker at en realisering av disse målsetningene krever kompetanseheving blant verksbetjentene og et utstrakt samarbeid med andre etater og aktører. I meldingen lufter departementet også tanken om å gi innsatte markedslønn for arbeid i fengsel.

Meldingen kan generelt forstås som en politisk orientering i retning av straffegjennomføring som i større grad er rettet ut mot samfunnet, der innsatte skal gis reelle muligheter for å ta tak i egen situasjon. Et viktig poeng ved bruk av fengsel er at innsatte ikke skal fratras rettigheter til offentlige tjenester. Forvaltningssamarbeid og tilbakeføringsgarantien er sentrale brikker i realiseringen av disse visjonene.

I Prop. 1 S for budsjettåret 2013 nevnes arbeidsdriften under punkt 3.2.2 Strategier og tiltak under punkt 3.2 Kriminalitetsfri tilværelse etter soning. Det henvises her til denne arbeidsgruppas virksomhet og det presiseres at samarbeidet med skolen vil videreutvikles. Justis- og beredskapsdepartementet informerer også om at det skal arbeides med å profesjonalisere salgs- og markedsføringsapparatet i arbeidsdriften. Gruppa finner det verdt å merke seg at arbeidsdriften derimot ikke er nevnt under punkt 3.2.1 Resultater og tilstandsvurdering der en rekke andre tiltak innenfor tilbakeføringsarbeidet omtales. Arbeidstilbud til innsatte nevnes for øvrig indirekte gjennom omtale av aktivisering.

I tildelingsbrev til KDI fra Justisdepartementet for 2013 er ikke arbeid til innsatte nevnt eksplisitt. Det stilles imidlertid resultatkrav til andel av fengselsdøgn med aktivitet (73 prosent).

## 10.2 Dokumenter fra direktoratet

I daværende KSFs (KDI) disponeringsbrev til regionene omtales arbeidsdriften under punkt 4.2.7 Arbeid opplæring og aktivisering:

*Det er et mål at alle innsatte skal ha et aktivitetstilbud på dagtid og regionene skal arbeide for at flest mulig får et slikt aktivitetstilbud. Arbeid og opplæring gir mulighet for kvalifisering til arbeidslivet, og vil ha positive konsekvenser for de innsatte. Regionene bes derfor arbeide for at det legges til rette for et godt samarbeid mellom skole og arbeidsdrift.*

Det er ikke knyttet noen resultatmål eller resultatindikatorer til arbeidsdriftens virksomhet foruten at regionen skal vise til en gitt andel fengselsdøgn med aktivitet (varierer mellom 70 og 75 prosent).

KSF trekker også frem at det skal arbeides med å profesjonalisere salgs- og markedsføringsapparatet for produkter produsert i arbeidsdriften.

## 10.3 Redegjørelse fra regionadministrasjonen

Arbeidsgruppa ba om en skriftlig redegjørelse fra regionadministrasjonene (før sammenslåingen av øst og nordøst) basert på oppgitte problemstillinger.

Arbeidsgruppa vil her oppsummere noen av de funnene som knytter seg til styring av arbeidsdriften.

Arbeidsgruppa vil her understreke at omfanget og kvaliteten på besvarelsene er såpass varierende at de neppe gir et fullverdig bilde. De gir heller ikke grunnlag for å sammenligne de ulike regionene. Arbeidsgruppa vil derfor kun trekke ut sitt generelle inntrykk.

Regionadministrasjonenes utredninger gir inntrykk av regionene i første rekke har inntatt rollene som faglige tilretteleggere og pådrivere. Det blir henvist til seminarer, årlige samlinger og andre fora som skal fremme faglig utveksling og utvikling. Enkelte regioner viser også til etatssamarbeid på administrativt nivå blant annet med fagopplæringskontorer, NAV og fylkeskommunene.

Føring for virksomheten synes i all hovedsak å formuleres i overordnede mål der hver enkelt enhet gis mulighet til å finne hensiktsmessige løsninger basert på lokale behov og muligheter. I tillegg til disponeringsbrev og direkte styringssamtaler, benytter regionene flere andre fora til å sette faglig dagsorden.

Enhetene synes i begrenset grad å pålegges rapportering om hvordan de konkret har oppfylt målene regionene og direktoratet har satt for virksomhetene. Regionene synes i liten grad å kontrollere at enhetene har oppnådd målsettingene i disponeringsbrevet.

## 10.4 Budsjettstyring

I statsbudsjettet er arbeidsdriften finansiert over:

Kap. 430 Kriminalomsorg, post 01, «driftsutgifter»: omfatter lønn, varer og tjenester. Dekker lønna til ansatte i arbeidsdriften.

Kap 430 Kriminalomsorg, post 21: «spesielle driftsutgifter»: omfatter blant annet arbeidsdriftens utgifter til materialer, vedlikehold, rutinemessig utskiftning av mindre maskiner, kursing av ansatte og arbeidspenger til innsatte aktivisert i arbeid.

Kap 430 Kriminalomsorg, post 45, «Større nyanskaffelser og vedlikehold»: omfatter større vedlikeholds- og ombyggingsarbeider, mindre nybygg, IT løsninger og anskaffelser av utstyr til arbeidsdriften.

Kap 3430 Kriminalomsorg, post 02 «arbeidsdriftens inntekter»: inntekter fra salg av arbeidsdriftens varer og tjenester.

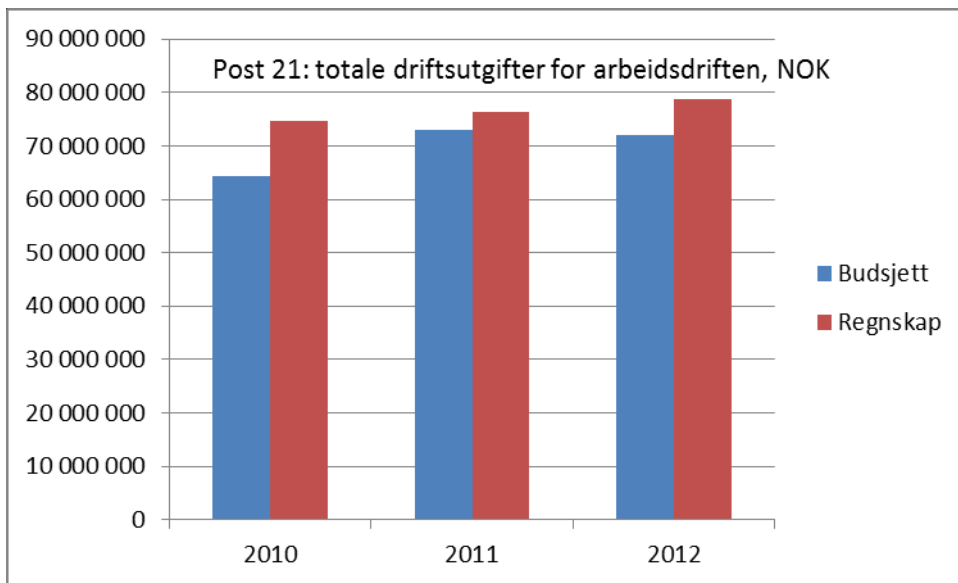
Hver enhets inntekter på post 02 og utgifter på post 21 beregnes av regionadministrasjonen etter innspill fra enheten. Disse innspillene samles inn i april før det aktuelle budsjettåret. Regionadministrasjonen sender deretter et samlet forslag til budsjett for hele regionen inn til KDI. Forslaget fra regionene behandles deretter av KDI og JD ved utarbeiding av statsbudsjett og påfølgende foreløpig disponeringsbrev.

Beregningene av utgifter og inntekter synes i all hovedsak å basere seg på tall for foregående år. Det varierer hvorvidt regionene justerer tallene sendt inn av enhetene. Enkelte enheter oppgir at de av og til justerer de innsendte tallene for å balansere det totale forholdet mellom inntekter og utgifter (02 og 21) i regionen. Justeringer fra KDI i tildelingsbrevet blir også brukt som begrunnelse for å endre de budsjetterte inntektene og utgiftene. KDI opplyser at de innsendte tallene fra regionene vurderes opp mot tall fra tidligere år. Hvis tallene fraviker sterkt fra tidligere års inntekter, vurderes det hvorvidt det foreligger tilstrekkelige grunner til dette. Hvis så ikke er tilfelle, blir tallene justert.

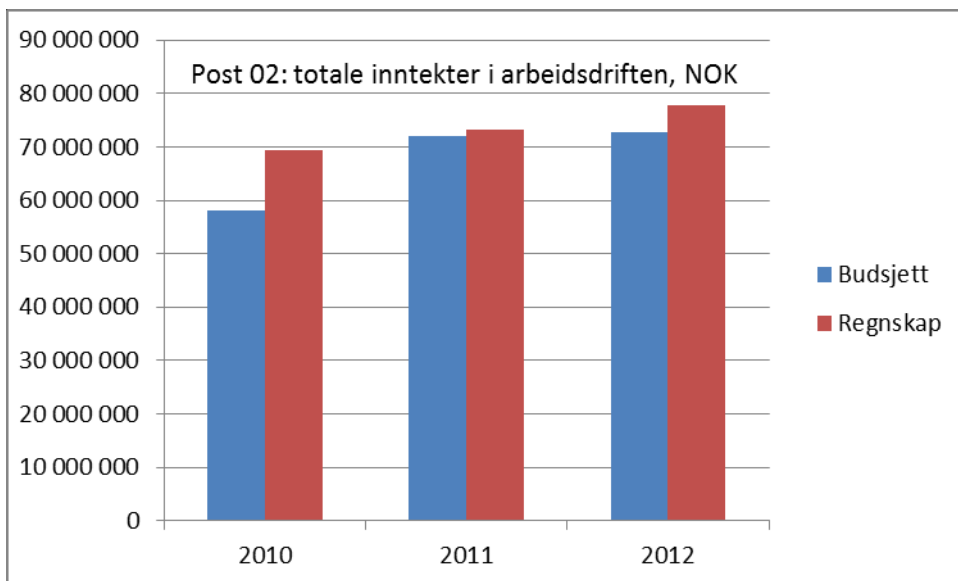
Både enhetene, regionene og KDI opplyser at evt. underskudd i 02 eller merforbruk i 21 gjerne balanseres i løpet av budsjettåret gjennom løpende opp-/nedjusteringer av inntekter og utgifter. Det synes å være noe ulik praksis knyttet til hvordan evt. underskudd håndteres det påfølgende året. En region opplyser at evt. overskridelser trekkes fra enhetens driftsbudsjett (01). Det varierer også hvorvidt regionene etterstreber balanse mellom utgifter (21) og inntekter (02) ved hver enkelt enhet eller om dette først og fremst knytter seg til regionens totale resultat.

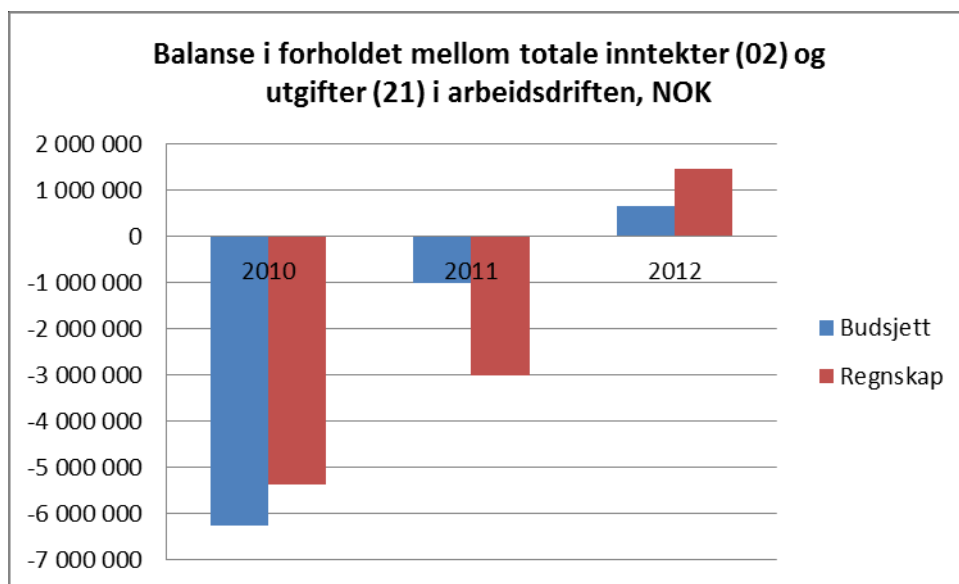
Regionen har fullmakt til å benytte evt. merinntekter på post 02 til investeringer over post 21. Enkelte regioner oppgir at enhetene selv får disponere slike overskudd.

**Figur 10.1**



**Figur 10.2**



**Figur 10.3**

Figurene over viser at enhetene generelt ikke har problemer med å tjene inn de budsjetterte inntektene på post 02. Siden 2010 har kriminalomsorgen hatt merinntekter knyttet til salg av varer og tjenester. Samtidig ser vi at enhetene også har et merforbruk på post 21. Sammenligner vi disse to størrelsene, finner vi en negativ balanse mellom inntekter og utgifter i 2010 og 2011, som snus til overskudd i 2012, både i budsjett og i regnskap.

### 10.5 Arbeidsgruppas vurdering:

#### 10.5.1 Behov for styringsinformasjon

Styringen av arbeidsdriften synes å basere seg på vage, mindre utdypede og ikke minst lite forpliktende målsetninger. Det er ikke formulert andre mål og styringsparametere enn andel aktiviserte innsatte. I tillegg måles virksomheten på hvorvidt enheten har oppnådd de budsjetterte inntektene i post 02. Resultatoppnåelsen er dermed i liten grad knyttet opp til kvaliteten på arbeidsplassene med tanke på hvorvidt aktivitetstilbudet har hatt en ønsket effekt på den innsatte. Arbeidsgruppa mener det er et stort behov for styringsparametere som i større grad favner de politiske målsettingene om kompetansebygging og sosial trening jf. St. Meld. 37 (2007-2008) *Straff som virker*.

Ideelt sett burde arbeidstilbudene til innsatte måles på i hvilken grad tidligere innsatte faktisk er i jobb eller utdanning på et bestemt tidspunkt etter løslatelse. Det vil imidlertid være vanskelig å dra noen direkte konklusjoner om effekten av evt. aktivitetstilbud under fengselsoppholdet da mange andre faktorer vil påvirke dette. Arbeidsgruppa tror imidlertid at slik informasjon vil være nyttig for å få et bilde av kriminalomsorgens utfordringer samtidig som det kan indikere mulige effekter av tiltak (problemstillingen drøftes nærmere i punkt 10.5.3).

Det bør være et langsiktig mål å operasjonalisere styringsparametere som i størst mulig grad knytter seg til selve målsettingene («hva-styring»), snarere enn et middel for å



oppnå målet («hvordan-styring»)<sup>12</sup>. Antall døgn med aktivitet er etter arbeidsgruppas vurdering først og fremst et middel for å oppnå andre målsettinger som sosial trening og kompetansebygging jf. Retningslinjer for straffegjennomføringsloven punkt 3.16.

Arbeidsgruppa vil i denne sammenheng advare mot bruk av styringsparametere som kan bidra til å gjøre middelet til et mål i seg selv og som kan fortrenge andre viktige målområder. Det er derfor viktig at styringsparameterne komplementeres med kvalitative og helhetlige vurderinger. Arbeidsgruppa vil i denne sammenheng påpeke behovet for mer bruk av oppdragsforskning og evaluering av arbeidsdriftens virksomhet (se punkt 10.5.3).

Arbeidsgruppa er skeptisk til rigide resultatmål som kun knytter seg til oppnåelse av konkrete tallverdier. Arbeidsgruppa mener for eksempel det er langt viktigere å høre enhetenes vurdering av mulighetene for aktivisering enn at de nødvendigvis har oppnådd en andel fengselsdøgn med aktivitet på f. eks. 75 prosent.

Det er behov for styringsinformasjon som synliggjør de enkelte enhetenes utfordringer knyttet til måloppnåelse. Arbeidsgruppa mener det er helt avgjørende at styringsinformasjonen i alle ledd er etterrettelig og ikke kun viser de sider som setter virksomheten i et fordelaktig lys. Arbeidsgruppa vil her tilføye at det er viktig at det er tillit mellom forvaltningsnivåene og at underliggende nivå ser seg tjent med å formidle all informasjon som kan være av relevans for etatsstyringen. Ved mange enheter kan endringer i innsattgruppa, andel varetekt og andre forhold gjøre det krevende å oppnå målsettinger om høy aktivitet og muligheter for kompetansebygging. Det er avgjørende at forvaltningsleddene gjøres kjent med disse utfordringene slik at krav til resultatoppnåelse samt tilførsel av midler justeres etter gjeldende forhold og den forventede utviklingen.

Arbeidsgruppa mener avgrensingen og operasjonaliseringen av relevante styringsparametere og andre rapporteringspunkter i så stor grad som mulig bør involvere de enkelte enhetene. Disse har nærhet til de innsatte og dermed de beste forutsetninger for å se relevansen av det som rapporteres. Arbeidsgruppa vil i denne sammenheng foreslå at det innføres et sett punkter (se forslag under) som evalueres over en treårsperiode. En slik prøveperiode vil kunne gi etaten et godt grunnlag for å beslutte hvilke sider av virksomheten som bør være gjenstand for denne type måling. Målet bør her være å komme frem til et begrenset antall parametere og rapporteringspunkter som kan gi gode indikasjoner på hvorvidt etaten har oppnådd sine målsettinger. Arbeidsgruppa vil i denne sammenheng også foreslå at enhetene i denne perioden pålegges å avgi årsrapport for arbeidsdriften der de foreslåtte punktene inkluderes. Regionadministrasjonen pålegges her å kvalitetssikre og sammenfatte rapportene. I dette ligger det å vurdere hvorvidt enhetenes betraktninger holder kvalitetsmessig mål og at enhetene har tolket veiledningen for rapportering likt. Basert

---

<sup>12</sup> Disse begrepene benyttes i DIFI's evaluering av Politidirektoratet (s. 56), levert Justis- og beredskapsdepartementet 1. mars 2013:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/id/aktuelt/nyheter/2013/evaluering-av-politidirektoratet.html?id=715885>

på disse rapportene bør det utarbeides parametere som på lang sikt kan gi tilstrekkelig styringsinformasjon.

Arbeidsgruppa foreslår at det tas utgangspunkt i følgende punkter:

### Kvantitative parametere

- Andel fengselsdøgn med aktivitet
- Type aktivitet
  - Arbeid
  - Opplæring
  - Programvirksomhet
  - Samtalegrupper
- Arbeidstilbud fordelt etter yrke/fagområde
  - Antall tilbud/arbeidsplasser
  - Antall aktiviserte
- Begrunnelse for manglende aktivitet
  - Arbeidsnekt
  - Annet fravær
  - Mangler tilbud
    - Ikke tilstrekkelig antall aktivitetstilbud
    - Hensyn til sikkerhet
    - Ikke egnet til aktuelle aktivitetstilbud
- Hovedformål med aktivitet
  - Aktivisering
  - Sosial trening / uformell kompetanse
  - Formell kompetanse (krever utstedelse av kompetansebevis)
- Andel sysselsatte ved løslatelse
  - Arbeid
  - Utdanning
  - Arbeidsrettede tiltak
- Antall overføringer til
  - Overgangsbolig
  - §16
    - Uten EK
    - Med EK
- Egen bolig ved løslatelse
- Gjennomføring av kartleggingssamtale
  - Før innsettelse
  - I løpet av første uke etter innsettelse
  - Senere enn en uke etter innsettelse
  - Bruk av tidligere kartleggingssamtale
  - Ikke gjennomført
- Antall dagsverk aktivitet på oppdrag fra Statsbygg
  - Type oppgaver
  - Hovedformål

- Aktivisering
- Sosial trening
- Formell kompetanse
- Antall dagsverk med tillegg i dagpengene jf. Rundskriv KSF 1/2012.
  - Viktig arbeid
  - Fremragende innsats (se forslag kap. 7)

#### Punkter for kvalitative vurderinger

- Utfordringer og resultater knyttet til samarbeid mellom arbeidsdrift og skole.
- Utfordringer og resultater knyttet til samarbeid mellom arbeidsdrift og NAV.
- Enhetens utnyttelse av mulighetene for å aktivisere innsatte på oppdrag fra Statsbygg.
- Hvordan arbeider enheten med å tilføre innsatte uformell sosial kompetanse relevant for det ordinære arbeidsliv?
- Hvordan har enheten gått fram for å integrere bruk av IKT-verktøy i arbeidstilbudene til innsatte?
- Hva har enheten gjort for å opprettholde og videreutvikle kompetansen blant ansatte i arbeidsdriften?
- Hvordan har enheten jobbet med salg og markedsføring av produkter og tjenester i arbeidsdriften?
- Vurdering av øvrige resultater.

#### 10.5.2 Rapportering

I revisjon av innsattes aktivitetstilbud for både 2010 og 2012 har Riksrevisjonen påpekt mangelfull og svært varierende praksis knyttet til rapportering av antall døgn med aktivitet. Det har blant annet vært ulik praksis ved rapportering i ferier og når verkstedene er stengt.

Arbeidsgruppa understreker at det er lite mening i å utarbeide nye og mer omfattende målparametere dersom det ikke sørges for lik praksis ved enhetene. Det må derfor sørges for at ansatte er godt orientert om hva som er korrekt praksis og at veiledningene er lett tilgjengelige ved rapportering. Arbeidsgruppa mener det ligger svært mye å hente i å utvikle et nytt og mer hensiktsmessig rapporteringssystem for kriminalomsorgen. Dette vil kunne gjøre det lettere å gjennomføre de daglige registreringene og samtidig heve kvaliteten på dataene.

Arbeidsgruppa mener hver enhet bør være ansvarlige for at de følger korrekt praksis for rapportering. Regionene bør ha ansvaret for å sørge for at tolkningen av veiledningen er lik ved de ulike enhetene og kontrollere at de rapporterte dataene er av tilfredsstillende kvalitet.

En tydeligere styring av arbeidsdriften vil innebære at enhetene pålegges større oppgaver knyttet til rapportering. Arbeidsgruppa har ikke vurdert hvordan enhetene

står rustet til å håndtere disse oppgavene. Det finnes trolig store muligheter for å effektivisere denne rapporteringen gjennom utarbeiding av et nytt rapporteringssystem.

### 10.5.3 Forskning og statistikk

Arbeidsgruppa mener det ligger et stort potensiale i å koble data fra kriminalomsorgens rapporteringssystem opp mot sysselsettingsdata fra for eksempel arbeidstakerregisteret, NAV eller skatteetaten gjennom Statistisk sentralbyrå. På den måten vil man kunne danne seg en oversikt over innsattpopulasjonens status på arbeidsmarkedet både før og etter straffegjennomføring eller varetekt. Ved en krysskobling til data fra kriminalomsorgens rapporteringer vil man kunne se sammenhenger mellom gjennomførte tiltak under straff eller varetekt og status på arbeidsmarkedet. En slik statistikk vil ikke kunne gi noen mål av effekt, men vil gi et deskriptivt bilde av etatens utfordringer og kan gi indikasjoner på mulige årsakssammenhenger som kan studeres nærmere.

Arbeidsgruppa etterlyser også forskning som tar for seg effekten av arbeid og utdanning i fengsel. Et systematisk litteratursøk gjennomført av Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten viser at arbeid og utdanning i majoriteten av studiene minsker sjansene for tilbakefall til ny kriminalitet (Hammerstrøm, Munthe-Kaas og Johansen 2013). De aller fleste av studiene er gjennomført i Nord-Amerika og ingen i Norge. Store forskjeller mellom amerikanske og norske fengsler gjør det vanskelig å gjøre slutninger av effekten av slike tiltak her til lands. Effektstudier i Norge hadde i tillegg gjort det mulig å se hvilke andre spesifikke faktorer, som for eksempel veiledning hos NAV, programvirksomhet og nærhet til hjemkommune, påvirker sjansen for sysselsetting og tilbakefall til ny kriminalitet.

### 10.5.4 Budsjettstyring

Beregningene av forventede inntekter i arbeidsdriften synes i liten grad å basere seg på andre substansielle parametere enn foregående års inntekter. I april har enhetene få forutsetninger for å kunne si noe om hvor mye de vil tjene det påfølgende året. Dette medfører at de forplikter seg til å tjene inn et beløp fastsatt på nokså spinkelt kunnskapsgrunnlag.

Det kan være mange forhold som gjør at inntektene på 02 posten blir mindre enn budsjettet. Dette kan være bortfall av forventede ordre, konjunktursvingninger, utstyr som går i stykker eller rett og slett at de innsatte har andre behov og interesser enn å delta i de aktivitetene som gir maksimal inntjening. Evt. underskudd kan derfor skyldes forhold utenfor den enkelte enhets kontroll. Arbeidsgruppa mener det er uheldig dersom enheten straffes økonomisk når det foreligger gode grunner til at inntektene har blitt lavere enn budsjettet. Slike sanksjoner vil kunne tvinge enheter til å gjøre andre prioriteringer enn det som er til de innsattes beste. Arbeidsgruppa tror imidlertid det ligger mye læringspotensial for innsatte i arbeidsoppgaver knyttet til kostnadsbesparing og inntjening. Lønnsom drift er også viktig med tanke på at arbeidsdriften disponerer offentlige midler (les mer om dette i kapittel 12).

Arbeidsgruppa mener derfor at det bør stilles tydelige krav til at evt. bortfall av inntekter begrunnes.

Arbeidsgruppa er positiv til at regionene/enhetene selv kan disponere evt. merinntekter på 02 posten til utgifter innenfor 21 posten. En slik fullmakt kan imidlertid gi incentiver til å legge fram lavere inntektsanslag enn det som er reelt. Det må derfor gjennomføres nøye kontroll med hvert forvaltningsledds budsjettforslag og stilles krav til dokumentasjon og begrunnelse.

Et «inntektskrav» kan oppstå mange steder i denne budsjettprosessen; det kan skyldes merforbruk, det kan oppstå på grunn av opp- og nedjusteringer fra overordnet forvaltningsorgan og det kan ha årsak i at forventet budsjett ikke harmonerer med det oppdraget arbeidsdriften ved den enkelte enhet er satt til å gjøre.

Basert på budsjett og regnskapstallene for de siste tre årene, finner ikke arbeidsgruppa grunnlag for å påstå at enhetene generelt er pålagt et urimelig høyt inntektskrav. Vi ser imidlertid at det systematisk brukes mer penger over post 21 enn det som er budsjettet. Dette kan ha mange årsaker. Det kan være et bevisst merforbruk balansert av forventede merinntekter. Det kan også skyldes at enhetene ønsker større handlingsrom i driftsbudsjettet og at de derfor arbeider for å tjene mer på post 02 for å dekke merforbruket.

I arbeidsgruppas øyne vil det alltid være et «inntjeningskrav» i arbeidsdriften så lenge det budsjetteres med et gitt forventet inntektsbeløp. Dette er ikke nødvendigvis problematisk. Det er imidlertid uheldig dersom beregningene ikke tar høyde for enhetens forutsetninger for å tjene inn beløpet, og at dette går utover målsetningene med aktiviseringen. Arbeidsgruppa mener derfor det er viktig å synliggjøre enhetenes utfordringer og oppnådde mål. Dette kan kun gjøres gjennom en fundamental styrking av styringsinformasjonen knyttet til arbeidsdrift.

Arbeidsgruppa mener det i alt for stor grad legges vekt på balanse mellom inntekter og utgifter i arbeidsdriften. Dette kan gi et inntrykk av at hver investerte krone i 21 posten i første rekke skal høste av seg i form av inntekter på 02 posten. Enkelte enheter har dårlige forutsetninger for å drives med overskudd eller balanse. Dette kan skyldes gruppa av innsatte, bygningsmasse eller aktiviteter som gir andre gevinster enn inntjening i kroner og øre. Arbeidsgruppa vil advare mot en mentalitet der produktet som skal selges, oppfattes som det viktigste investeringsobjektet. De viktigste investeringene ligger i læringsutbyttet for innsatte, og det er først og fremst dette «produktet» som bør vurderes opp mot hver investerte krone.

#### 10.5.5 Styring og organisering av arbeidsdriften

Arbeidsgruppa som i 2001 også fikk i oppdrag å utarbeide et forslag til ny strategisk plan for arbeidsdriften, konkluderte med følgende:

*Arbeidsgruppa har dokumentert at arbeidsdriften i for stor grad lever sitt eget liv på siden av den øvrige virksomheten. Arbeidsdriften har gode målsetninger, men man*

*har på alle nivåer i kriminalomsorgen i liten grad vært opptatt av måloppnåelse, resultater og videreutvikling. Arbeidsdriften har ikke vært en viktig del av etatsutviklingen de siste årene.*<sup>13</sup>

Den ovennevnte beskrivelse er også nokså dekkende for dagens tilstand. Bildet er imidlertid nyansert. Ved flere enheter er det mange spennende initiativ, engasjement og fokus på kompetansebygging. Problemet er i arbeidsgruppas øyne at dette arbeidet i for liten grad er systematisert og i for liten grad gis en rettmessig plass i etatsstyringen.

Ingen av forslagene i *Arbeidsdriften – den sterkeste av alle drifter?* knyttet til styringsinformasjon og resultatmål ble senere inkludert i *Strategi og handlingsplan for arbeidsdriften 2005-2008*. Vi tror ikke det vil være mulig å dreie hele organisasjonen inn mot målsetningen om kompetansebygging før etableres en tydelig faglig ledelse (punkt 10.5.6) og det utarbeides styringsinformasjon som synliggjør hver enkelt enhets innsatts på området.

#### 10.5.5.1 Sentralt og regionalt nivå

Redegjørelsen fra regionene viser at de er forsiktige med å styre arbeidsdriften i ønsket retning. Begrunnelsene for dette er at enhetene bør gis tilstrekkelig handlingsrom til å finne løsninger som passer sine forhold. Arbeidsgruppa er helt enig i dette argumentet. Enheten bør gis både frihet og ressurser til selv å bestemme *hvordan* de ønsker å løse oppgavene sine. Overordnet forvaltningsledd bør imidlertid ha et klart ansvar for å følge opp *at* enhetene faktisk utfører oppgavene sine og at resultatene harmonerer med målsetningene. Arbeidsgruppa har et klart inntrykk av at dette ikke blir prioritert fra regionalt hold.

Inntrykket av at arbeidsdrift gis liten prioritet av regionene deles også av mange av de ansatte som har svart på arbeidsgruppas spørreundersøkelse. Over 70 prosent svarer at de føler at arbeidsdrift i *mindre grad* eller *svært liten grad* er et prioritert område i deres region. 18 prosent svarer at det i *stor grad* er prioritert, mens under 3 prosent svarer i *svært stor grad*.

Ansvar for arbeidsdriften i direktoratet (daværende KSF) virker ikke til å være tydelig forankret i noen seksjon eller hos noen enkelt medarbeider. Arbeidsdrift er et virksomhetsområde der de faglige mulighetene i svært stor grad betinges av økonomiske og administrative forhold. Det er derfor viktig at fagansvarlige på direktoratsnivå har innsikt i disse sammenhengene og evner å fremme faglige mål i den praktiske etatsstyringen.

Arbeidsdriften preges i stor grad av at enhetene arbeider på hver sin tue. Det er i arbeidsgruppas øyne for lite informasjon og samarbeid på tvers av enhetene. Dette begrenser det enkelte fengselets handlingsrom og gjør det vanskelig å styre helheten i arbeidstilbudene fra regionalt og sentralt hold. Arbeidsgruppa mener det i større grad

---

<sup>13</sup> Hentet fra rapporten *Arbeidsdriften - den sterkeste av alle drifter?* Levert til Kriminalomsorgens sentrale forvaltning i 2003.



bør tas initiativ til fellesløsninger der det er hensiktsmessig, som for eksempel nettbutikk med varer fra arbeidsdriften (se punkt 12.4).

Arbeidsgruppa er av den oppfatning at mangelen på samarbeid og gjensidig kunnskap skyldes at arbeidsdriften ikke har noen egen organisasjon på tvers av enhetene, men er delt inn i flere små virksomheter som er underlagt hver sine enheter der arbeidsdrift i varierende grad gis faglig prioritet. Arbeidsgruppa mener dette påkaller tydeligere faglig bistand og styring fra sentralt og regionalt hold.

Arbeidsgruppa mener at det vanskelig kan la seg gjøre å imøtekomme behovene og interessene til en stadig mer heterogen innsattpopulasjon innenfor hver enkelt enhet. I stedet bør kriminalomsorgen etterstrebe denne målsettingen på nasjonal basis (se punkt 11.3.5). Dette krever samhandling og koordinering på tvers av enhetene og regionene.

Arbeidsgruppa mener det er et prekært behov for en tydeligere faglig styring av arbeidsdriften. Arbeidsgruppa mener det bør avsettes ett årsverk ved KDI og ett årsverk ved hver regionadministrasjon til styring av og faglig bistand til arbeidstilbudene.

Mange av oppgavene knyttet til arbeidsdrift, som for eksempel markedsføring og logistikk, er langt på siden av kriminalomsorgens kjernevirksomhet, som er gjennomføring av straff og varetekt jf. straffegjennomføringsloven. Arbeidsgruppa vil i denne sammenheng understreke behovet for at arbeidsdriftens sammensatte oppgaveportefølje gjenspeiler seg i kompetansen blant de som er satt til å følge opp arbeidsdriften fra sentralt og regionalt hold (se også kap 13).

#### 10.5.5.2 Organisering på enhetsnivå

Arbeidsdriften er organisert i en parallell og hierarkisk struktur som synes å leve sitt eget liv på siden av både fengslene og kriminalomsorgen forøvrig. På enhetsnivå har arbeidsdriften egne stillingsbetegnelser som er inndelt i fire nivåer: driftssjef, verksmester, underverksmester og verksbetjent. På administrativt nivå er ansvaret for arbeidsdriften langt mindre tydelig. Arbeidsgruppa mener dette skaper en fragmentert, lite helhetlig og ikke minst lite transparent organisasjon. Arbeidsgruppa mener det er nødvendig å gjennomføre en helhetlig vurdering av organiseringen av arbeidsdriften (se punkt 10.5.5.3). I denne utredningen bør det også utarbeides forslag til nye stillingsbetegnelser og ledelsesstruktur.

Arbeidsgruppa mener arbeidstilbudene til innsatte i så stor grad som mulig bør sees i sammenheng med det øvrige aktivitetstilbudet. Denne tankegangen bør gjenspeiles i organiseringen av tilbudene. Arbeidsgruppa vil derfor foreslå å gjennomføre noen umiddelbare endringer i organiseringen ved hver enkelt enhet. I tillegg foreslår gruppa at det gjennomføres en større utredning av alternative organisasjonsmodeller (se punkt 10.5.6.1).



Leder for arbeidstilbudene til innsatte bør ha ansvar fengselets aktivitetstilbud samt tilrettelegging for samarbeidende etater. Driftsleder - aktivitet rapporterer direkte til fengselsleder. Under seg skal driftsleder – aktivitet ha en *avdelingsleder - aktivitet* som styrer konkrete virksomheter, som for eksempel trevareverksted, kjøkken eller fritidsaktiviteter. Arbeidsgruppa ser her for seg en organisering på tre nivåer:

#### **Driftsleder - aktivitet**

- Tilrettelegging for samarbeidende etater som også tilbyr aktiviteter for innsatte.
- Faglig ansvar for arbeidstilbud, programvirksomhet, fritidsaktiviteter og andre aktivitetstilbud
- Ansvar for administrative oppgaver i tilknytning arbeidstilbud og etatssamarbeid.
- Personalansvar for alle ansatte i fengselet som jobber med aktivitetstilbud til innsatte.

#### **Avdelingsleder – aktivitet**

- Faglig og administrativt ansvar for en konkret virksomhet.
- Personalansvar for ansatte ved den konkrete virksomheten (der det er hensiktsmessig).

#### **Arbeidsleder – aktivitet**

- Ansatt med særlig ansvar for aktivisering av innsatte (omfatter ikke fengselsbetjenter som deltar i programvirksomhet eller andre aktiviteter).

Vi mener at «arbeidsdrift» er et uheldig begrep da det kan sies å ikke intuitivt omfatte arbeid utenfor verkstedene, som for eksempel rengjøring, utarbeid, kjøkken, vaskeri etc. I stedet bør kriminalomsorgen bruke begreper som *arbeidstilbud* og *aktivitetstilbud*.

#### 10.5.5.3 Videre utredning av organisasjonsmodellen

Arbeidsgruppa ser klare utfordringer i måten arbeidsdriften er organisert på. Arbeidsdriftens totale oppgaveportefølje omfatter en rekke oppgaver som kan sies å være langt på siden av kriminalomsorgens kjernevirksomhet, som for eksempel markedsføring og produktutvikling. Å drive en virksomhet som både skal produsere varer og tjenester som er etterspurt i markedet, og som samtidig skal kunne tilby relevant arbeidstrening og opplæring for en sammensatt gruppe, er en svært krevende balansegang. Dette er en gjennomgående utfordring også for arbeidsmarkedsbedrifter og andre tiltaksarrangører utenfor kriminalomsorgen. Man trenger kunnskap om markedet for varer og tjenester. Dette er et felt i stadig forandring. Man trenger også kompetanse innen lagerstyring og logistikk for effektivt å kunne distribuere produserte varer og samtidig drive en forsvarlig forvaltning av offentlig eide verdier. På den andre siden er man avhengig av at virksomheten har oppdatert kunnskap om arbeidsmarkedet, altså hvilken kompetanse de innsatte bør tilføres. Arbeidsdriften

trenger i tillegg kriminalomsorgsfaglig kompetanse for å være en integrert del av straffegjennomføringen. Ettersom arbeidsdriften må balansere disse hensynene, har man behov for å være ekstra gode på hvert av områdene.

Arbeidsgruppa mener hver enkelt virksomhet har få sjanser til å imøtekomme disse kravene i lengden. Resultatet er at man ender opp med nisjevirksomheter som for eksempel trevare og varer til julemarked etc. Dette er produkter som er lett omsettelige, men som i liten grad gir arbeidsplasser relevante for det norske arbeidsmarkedet (problemstillingen er nærmere drøftet i kapittel 13).

Arbeidsgruppa mener arbeidsdriftens mange utfordrende oppgaver krever en organisasjon som kan styre og koordinere virksomheten samt tilby fellesløsninger og faglig bistand. Arbeidsgruppa tror også at målsettingen om å integrere innsatte i arbeidslivet i mange tilfeller vil kreve oppfølging etter endt straffegjennomføring utover det som er prinsipielt riktig for kriminalomsorgen. Samtidig tror arbeidsgruppa at det vil være verdifullt dersom de samme personene og den samme organisasjonen som kjenner den innsatte fra fengselet eller friomsorgskontoret, også har mulighet til å følge opp vedkommende etter endt straffegjennomføring. Dette vil nok i mange tilfeller kunne tette igjen den såkalte «glippsonen».

Arbeidsdriften er en arena som kan være sentral for realiseringen av målsettinger for flere ulike etater (se kap. 8). For skolen er arbeidsdriften viktig for å kunne tilby yrkesfag. Arbeidsdriften er også en potensielt viktig samarbeidspartner for NAV. Arbeidsdriften står for majoriteten av alle fengselsdøgn med aktivitet, noe er viktig for både rehabiliteringsarbeidet og den dynamiske sikkerheten i fengselet.

Samarbeidet mellom de ulike tilbyderne bak murene varierer i kvalitet og omfang. Det har med tiden utviklet seg et særlig nært samarbeid mellom arbeidsdriften og skolen. Det er flere eksempler på svært godt integrerte løsninger der det forekommer glidende overganger for innsatte mellom det å være elev, i arbeid og eller delta i programvirksomhet. På den annen side er det eksempler på det motsatte. Arbeidsgruppa mener tiden er moden for å ta et helhetlig grep på selve organiseringen av aktivitetstilbudet rettet mot innsatte.

Arbeidsgruppa vil her presentere tre ulike modeller for hvordan arbeid for innsatte og domfelte kan organiseres:

### **1) Arbeidsdrift og skole organisert inn under opplæringsetaten.**

Med dette legges det en organisatorisk ramme for en bedre ivaretaking av den innsatte både som elev, lærling og arbeidstaker. Dette vil kunne fjerne mange av de hindringene som i dag ofte kan oppstå i samarbeidet mellom arbeidsdrift og skole og gjøre det langt enklere å samles om målsettinger ved aktiviteten. Modellen vil trolig i særlig grad sikre at formell kompetansebygging blir vektlagt i det daglige virket.

Arbeidsgruppa tror at en slik organisering vil ha følgende fordeler:

- Helhetlig tilnærming til forholdet mellom arbeid, kompetansebygging og sysselsetting
- Bedre målretting mot arbeidsmarkedet
- Sentral administrasjon som sørger for samhandling og fremmer kostnadseffektivitet
- Mer hensiktsmessig fordeling av ansvar mellom berørte etater.
- Økte muligheter til å tilpasse virksomheten og tilbudet etter endringer blant innsatte og arbeidsmarkedet
- Helhetlig fokus på mål og resultater

Arbeidsgruppa tror en slik organisering vil kunne innebære følgende utfordringer:

- Samarbeidet med kriminalomsorgen som vertsetat vil kunne by på utfordringer.
- Opplæringssetaten vil måtte påta seg ansvar for aktiviteter som ikke nødvendigvis handler om opplæring slik det avgrenses i Opplæringslova, § 1-2 og kap. 4a.
- Noen innsatte har trolig motforestillinger mot «å begynne på skolen».

## **2) Arbeidsdriften organisert som en et statlig foretak**

Arbeidsgruppa mener en slik organisering vil gjøre det lettere å holde arbeidsdriften au jour med den faglige og teknologiske utviklingen i det ordinære arbeidsmarkedet. En slik aktør vil også kunne tilby oppfølging og aktiviteter etter endt straffegjennomføring eller varetekt. Arbeidsgruppa tror dette kan være en stor fordel med tanke på tilbakeføring til arbeidslivet.

Arbeidsgruppa ser her for seg et statlig foretak som opptrer som et eget rettssubjekt med egen handlingsevne, rettslig og økonomisk. Foretaket vil også ha arbeidsgiveransvar for sine ansatte. Dette vil gi arbeidsdriften mulighet til å ta opp lån og bygge opp egenkapital. Arbeidsgruppa tror dette vil gi arbeidsdriften et større handlingsrom til å foreta nødvendige omdisponeringer og investeringer. Likevel vil staten hefte for alle av foretakets forpliktelser. Foretaket kan derfor ikke gå konkurs.

Staten vil lede virksomheten gjennom et oppnevnt styre. Ettersom arbeidsdriften driver tjenester på vegne av flere forvaltningsområder, bør også flere departementer være representert i foretakets styre. Arbeidsgruppa mener at Justis- og beredskapsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Arbeidsdepartementet bør være representert i foretakets øverste organ. Dette vil sikre at alle interessenter får fremmet sine interesser.

En lignende modell er allerede prøvd ut i Katalonia i Spania gjennom foretaket CIRE. Det er riktignok store forskjeller mellom den virkelighet CIRE må forholde seg til og det som er gjeldene for arbeidsdriften i Norge.

For det første er det store forskjeller mellom det norske og det katalanske arbeidsmarkedet. Selv om mange industriarbeidsplasser har flyttet ut av Katalonia og Spania de siste tre tiårene, har de en langt større industri enn i Norge. Behovet for ufaglært arbeidskraft er derfor større enn i Norge. I Norge vil det være nødvendig å satse mer på opplæring og formell kompetanse for å styrke innsattes posisjon i arbeidsmarkedet. Det vil også være nødvendig å satse mer på tjenester fremfor produksjon.

For det andre har de innsatte i Katalonia ikke den samme aktivitetsplikten som i Norge. CIRE aktiviserer under halvparten av de innsatte i katalanske fengsler, og de velger selv ut hvem som skal sysselsettes. I Norge skal alle innsatte ha et tilbud, også de dårlig fungerende. Dette vil naturlig nok innebære større utgifter sett opp mot potensielle inntekter.

Arbeidsgruppa mener likevel at CIRE må forholde seg til mange av de samme utfordringene og behovene som arbeidsdriften i Norge. Arbeidsgruppa vil i denne sammenheng trekke fram følgende:

- ✓ Fleksibilitet og behov for å ta raske beslutninger
- ✓ Behov for kunnskap om arbeidsmarkedet
- ✓ Behov for kunnskap om markedet for varer og tjenester
- ✓ Sentral administrasjon som sørger for samhandling og fremmer kostnadseffektivitet

Arbeidsgruppa tror at en organisering som et statlig foretak vil gi følgende fordeler:

- Mer hensiktsmessig fordeling av ansvar mellom berørte etater. Kunnskapsdepartementet, Justisdepartementet og Arbeids- og velferdsdepartementet vil alle kunne utøve innflytelse gjennom eierskap og representasjon i styret.
- Økt fleksibilitet og mulighet til å tilpasse virksomheten etter markedet.
- Større handlingsrom for å foreta nødvendige investeringer og omdisponeringer.
- Mer fokus på mål og resultater
- Enklere å drive kommersiell virksomhet
- Helhetlig styring av arbeidstilbudet
- Arbeidsdriften vil kunne få en tydeligere stemme.
- Arbeidsdriften vil i mindre grad assosieres til fengsel og straff av de innsatte.

Arbeidsgruppa tror foretaksmodellen vil by på følgende utfordringer:

- Sårbarhet ved endringer i markedet (forutsatt økt markedsorientering).
- Samarbeidet med kriminalomsorgen som vertsetat vil kunne by på utfordringer.
- Fare for fragmentering av straffegjennomføringen ved introduksjon av enda en aktør.

### 3) Organisatorisk samordning av arbeid, skole, programvirksomhet og fritid

Arbeidsgruppa har et klart inntrykk av at mange innsatte har vanskelig for å orientere seg i det mangfoldet av aktiviseringsmuligheter under straffegjennomføringen. Flere velger derfor aktiviteter ut fra rykter og myter blant medinnsatte. For den enkelte innsatte framstår også tilbudene fragmenterte og lite samordnet.

All form for aktivitet utenfor de innsattes celle bør sees på som et felles anliggende. Arbeidsgruppa foreslår derfor å opprette en *paraplyorganisasjon* som inkorporerer alle former for organisert aktivitet rettet inn mot innsatte i én felles enhet.

Personalansvaret for hver enkelt medarbeider vil fortsatt ligge hos de etatene som er representert i aktivitetstilbudet, dvs. kriminalomsorgen, NAV og opplæringsetaten.

Tilsettingsmyndighet blir et eget opprettet *tilsettingsutvalg* utgått av en representant fra skolemyndighetene, en representant fra kriminalomsorgen, aktivitetslederen og to representanter fra de ansatte.

Avdelingen ledes av en *aktivitetsleder*. Denne kan være en person fra skolen eller fra kriminalomsorgen. Andre rekrutteringsarenaer kan også være aktuelle. Dette spørsmålet bør utredes nærmere.

På overordnet nivå ledes organisasjonen av et styre med representanter fra direktoratsnivå. Kriminalomsorgsdirektoratet, Fylkesmannen i Hordaland og Arbeids- og velferdsdirektoratet bør være representert i dette styret. Styret vil ha ansvar for å utarbeide overordnede mål for virksomheten og godkjenne felles koordinerte innsatser, tildelingsbrev, tekst i budsjett osv.

Arbeidsgruppa tror denne organisasjonsmodellen vil ha følgende fordeler:

- Letter koordineringen
- Styrker oppfølgings- og reintegreringsarbeidet
- Hever anseelsen til arbeid som aktivitet
- Alle involverte etater må forholde seg til samme oppdragsformuleringer, resultatmål og styringsparametere.

Arbeidsgruppa tror en slik organisering vil kunne innebære følgende utfordringer:

- Ulike lønns- og arbeidsvilkår for ansatte i de ulike etatene
- Opplevelsen av skole som noe annet enn fengsel kan gå tapt.
- Ikke tilstrekkelig med samlokalisering av tilbudene. Det organisatoriske må følge med.
- Kriminalomsorgens bygningsmasse vil gjøre det svært vanskelig å gjennomføre en nødvendig samlokalisering.

### 10.5.6 Kriminalomsorgens kapasitetsplan

I KDIs forslag til kapasitetsplan, levert statsråden 14. januar 2013, gjennomgås kriminalomsorgens kapasitetsbehov fram mot 2016 samt hvilken enhetsstruktur som er mest hensiktsmessig for å imøtekomme disse behovene. Det argumenteres her for at fremtidens enhetsstruktur bør rettes inn mot færre og større enheter.

Videre foreslås det at de åpne fengslene rustes opp sikkerhetsmessig og bemanningsmessig og at det legges bedre til rette for at samarbeidende etater kan tilby sine tjenester ved disse enhetene. Den samlede kapasiteten ved åpne enheter og overgangsboliger foreslås uendret, mens den lukkede kapasiteten foreslås utvidet med 50-100 plasser for å imøtekomme behovet for varetektsplasser.

Arbeidsgruppa mener det kan argumenteres for at større enheter kan ha bedre forutsetninger for å tilby det mangfoldet av tjenester som vil være nødvendig for å imøtekomme behovene til en sammensatt innsattpopulasjon. En undersøkelse gjennomført av Riksrevisjonen i 2005<sup>14</sup> viser at over en tredjedel av fengslene med mindre enn 50 innsatte hadde et aktivitetstilbud som i liten grad imøtekom de innsattes behov.

På den annen side kan det argumenteres for at den enkelte innsatte er mer synlig ved de mindre enhetene og at det her vil være kortere avstand mellom den enkelte innsatte og fengselsledelse eller tjenestetilbydere.

Arbeidsgruppa mener det ikke er noen enkel sammenheng mellom enhetsstørrelse og kvaliteten på arbeidstilbudet og tilbakeføringsarbeidet. Enhetene bør imidlertid kunne huse tilstrekkelige fasiliteter for samarbeidende etater, og de bør være så store at de unngår sårbarhet ved sykdom eller turnover. Innenfor en del virksomheter vil det være nødvendig å investere i kostbart utstyr for å kunne tilby et tilfredsstillende arbeidstilbud. Dette vil være mer kostnadseffektivt ved større enheter. I forslaget til kapasitetsplan står det at fengsler eller fengselsavdelinger uten direkte geografisk tilknytning til hovedfengsel ikke bør være mindre enn 30 plasser. Arbeidsgruppa stiller seg bak denne konklusjonen.

Arbeidsgruppa støtter forslaget om å ruste opp enheter med lavere sikkerhet. Et lavere sikkerhetsnivå kan åpne for større muligheter for kompetansebygging enn det som er mulig ved enheter med høyere sikkerhet. I praksis viser det seg at det ofte er omvendt. Dette skyldes primært mindre ressurser og dårligere fasiliteter ved enhetene med lavere sikkerhet.

Arbeidsgruppa ønsker ikke å ta stilling til den foreslåtte fordelingen av plasser med henholdsvis høyere eller lavere sikkerhet. Vi vil imidlertid understreke at bruk av fengsler med lavere sikkerhet, overgangsbolig eller straffegjennomføring i samfunnet gir klart større handlingsrom for å tilby innsatte arbeidstrening og opplæring tilpasset den enkeltes behov (se også punkt 9.2.4).

---

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

### 10.6 Forslag til tiltak:

- Etablere en tydelig faglinje fra Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) via regionadministrasjonene til enhetene Det skal settes av minimum ett årsverk på hvert nivå til arbeid med arbeidstilbud til innsatte.
- Det må etableres nye rapporteringspunkter, styringsparametere og resultatmål som i større grad favner målsettinger knyttet til kompetansebygging og tilbakeføring til arbeidslivet. Se arbeidsgruppas forslag til rapporteringspunkter (punkt 10.5.1).
- Hvert fengsel pålegges i en treårsperiode å utarbeide en årsrapport der de redegjør for arbeidstilbudet ved enheten. Rapporten skal inneholde både kvantitative og kvalitative parametere og skal også omfatte en vurdering av enhetens utfordringer knyttet til måloppnåelse. Regionadministrasjonen pålegges ansvaret for å kvalitetssikre rapporten, og på grunnlag av dette redegjøre for måloppnåelsen i regionen overfor KDI.
- Kriminalomsorgens verktøy for behovskartlegging må innføres nasjonalt. Data fra kartleggingene skal sammenstilles og utgjøre et grunnlagsmateriale for strategiske beslutninger på nasjonalt nivå
- Arbeidsgruppa mener dagens rapporteringssystem, Kompis, må byttes ut og erstattes med et system som gir større muligheter for mer utfyllende informasjon om innsatte og domfelte samt enhetenes aktivitetstilbud.
- Det inngås sentrale avtaler om innkjøp av nødvendig og egnet programvare til blant annet lager- og økonomistyring
- Samorganisere alle aktivitetstilbud ved fengslene under en *driftsleder – aktivitet* eller *avdelingsleder – aktivitet* som rapporterer direkte til fengselsleder.
- Avskaffe stillingsbetegnelsene *driftssjef, verksmester, underverksmester og verksbetjent*, og opprette nye stillingsbetegnelser i form av *driftsleder – aktivitet* *avdelingsleder – aktivitet* og *arbeidsleder – aktivitet* Stillingsbetegnelsen *underverksmester* erstattes ikke (punkt 10.5.6).
- Gjennomføre en utredning der alternative organiseringer av arbeidsdriften vurderes. Utredningen skal ta for seg arbeidsgruppas forslag i punkt 10.5.5.3.
- Dagpenger til alle aktiviserte finansieres over samme budsjettpost, uavhengig om den innsatte er i arbeid, går på skole eller deltar i program.



- Det er et klart behov for effektstudier av arbeid og utdanning i fengsel i Norge.
- Krysskoble data fra kriminalomsorgens rapporteringssystem med sysselsettingsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå.

## 11 Arbeidsdriften og arbeidsmarkedet

### 11.1 Hvilke yrker tilbys i arbeidsdriften?

Vedlegg 12 gir en yrkesinndelt oversikt over enhetenes ulike arbeidstilbud til innsatte samt hvor mange som er aktivisert i de ulike yrkene. Tallene her er hentet på forespørsel til hvert enkelt fengsel.

### 11.2 Hvordan harmonerer arbeidsdriftens tilbud med dagens arbeidsmarked?

#### 11.2.1 Yrkesfordeling

I perioden januar til oktober 2012 var det 224 154 utlyste stillinger på nav.no, i landets aviser eller direkte meldt til NAV. Av disse var 41 481 utlysninger innen barnehage/skole/undervisning og 39 949 var innen kategorien helse. (Se vedlegg 12) Ti-på-topp-listen over utlyste stillinger i perioden er følgende:

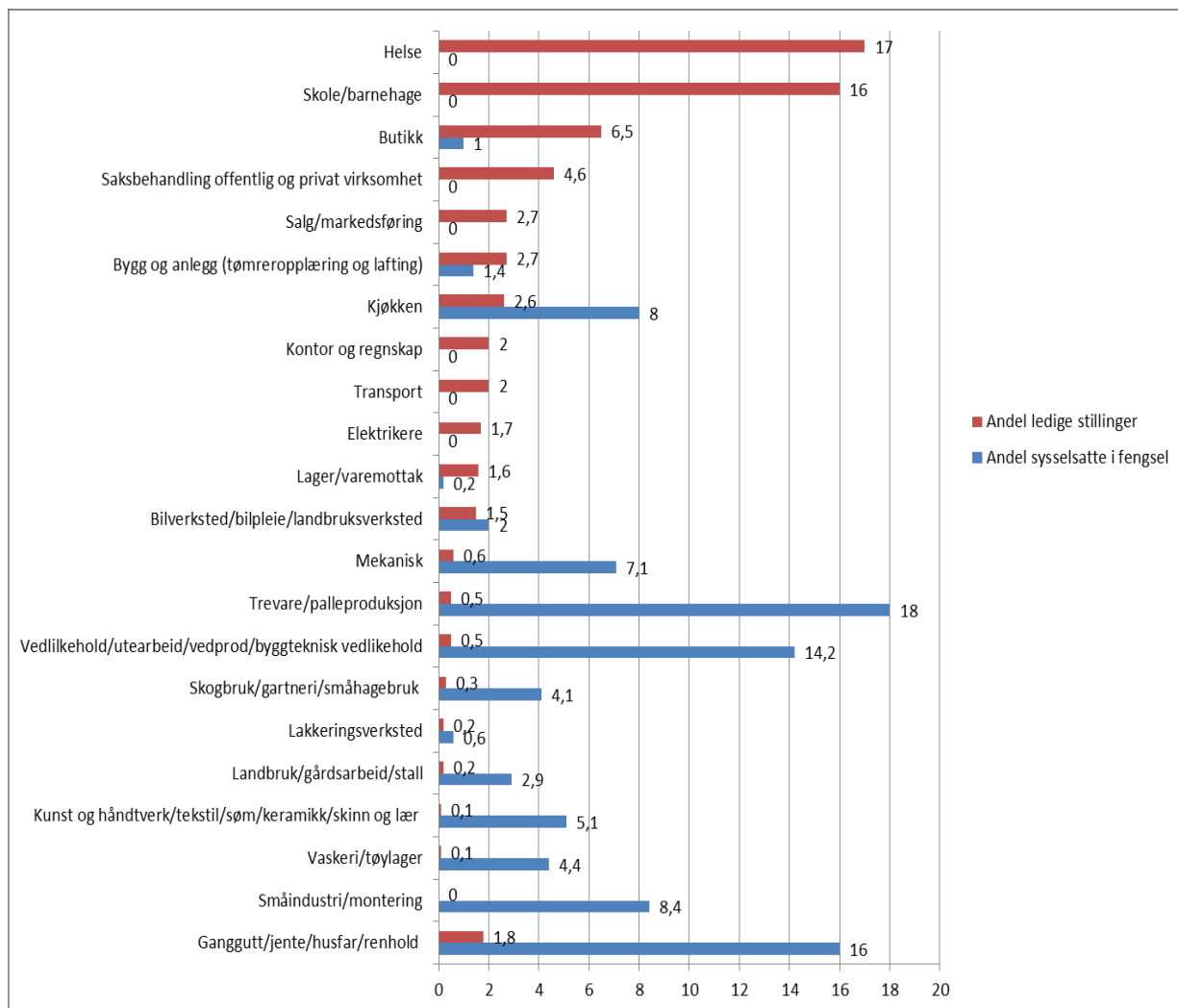
1. Barnehage og skolefritidsassistenter	18 261 stillinger
2. Butikkmedarbeidere	14 072 stillinger
3. Sykepleiere	11 965 stillinger
4. Helsefagarbeidere	7 985 stillinger
5. Førskolelærere	6 840 stillinger
6. Grunnskolelærere	5 828 stillinger
7. Høyere saksbehandlere i off. og privat virksomhet	5 248 stillinger
8. Andre pleiemedhjelpere	4 385 stillinger
9. Vernepleiere	3 967 stillinger
10. Elektrikere	3 837 stillinger

For å få et overblikk over hvordan arbeidstilbudene i fengslene harmonerer med arbeidsmarkedet, har vi foretatt en sammenlikning mellom andel sysselsatte i ulike arbeidstilbud i fengslene med tilgangen ledige stillinger i ulike kategorier i perioden januar til oktober 2012. Stillingene som er med i oversikten, er enten utlyst på nav.no eller i aviser (hele landet). Arbeidsgivere har også muligheter for å registrere ledige stillinger på nav.no eller å melde om behov for arbeidskraft til NAV ved å be om rekrutteringsbistand. Slike stillinger er også med i denne oversikten. Stillingen som kun utlyses på andre nettsider (f.eks. finn.no) er ikke med i denne oversikten. I tillegg vet man at det innenfor en del ulike bransjer ikke er vanlig å utlyse stillinger, men at de besettes gjennom personlig fram møte, bekjentskaper etc. Disse er vanskelig å fange opp. Regelverk knyttet til utlysning gjør at stillinger i offentlig sektor er overrepresentert på NAV.no. Vi tror likevel at denne sammenstillingen gir et visst bilde av hvilke type arbeidskraft som etterspørres på arbeidsmarkedet, og hvordan dette står i forhold til det tilbudet arbeidsdriften har.

Når vi skal sammenlikne arbeidstilbudet i fengslene med tilgang ledige stillinger, er det nødvendig å gjøre et utvalg av stillinger og et utvalg av arbeidstilbud som finnes i

arbeidsdriften. Vi har valgt ut næringer som har stor andel utlyste stillinger i perioden og næringer som tilsvarer arbeidstilbud som sysselsetter en stor andel av de innsatte i fengslene. Vi har valgt å sammenligne andel sysselsatte innsatte fordelt etter disse næringene opp mot disse næringskategorienes andel av alle utlyste stillinger.

**Figur 11.1:** Andel sysselsatte i fengsel innen ulike kategorier per 2012 og andel ledige stillinger innen ulike kategorier i prosent for perioden jan-okt 2012



Figuren viser at det er relativt lite samsvar mellom de yrker som tilbys i fengslene og det som etterspørres på arbeidsmarkedet. Som nevnt er det stillinger innen helsesektor og undervisning som har størst tilgang i ledige stillinger. Vi ser at det er en høy andel av sysselsettingen i fengslene er typiske driftsoppgaver som renhold, kjøkken, vaskeri/tøylager etc. Dette er arbeidsområder der det har vært få utlyste stillinger, selv om det er en viss etterspørsel etter kokker. 3 074 ledige stillinger som kokker har vært utlyst i perioden (15.plass på listen).

Trevare- og palleproduksjon sysselsetter hele 17 prosent av de innsatte aktivisert i arbeid, viser arbeidsgruppas kartleggingsmateriale. Dette er et arbeidstilbud som i liten grad finnes på det ordinære arbeidsmarkedet. Stillinger innen denne bransjen er

møbelsnekkere, møbeltapetsere og operatører innen treforedling. Utlyste stillinger i perioden utgjør kun 0,04 prosent.

Mekanisk produksjon er også et arbeidstilbud som sysselsetter mange innsatte (7 prosent). Stillinger som har vært utlyst innen dette området er platearbeidere og sveisere og utgjør 0,6 prosent av totalt antall stillinger i perioden.

Det er også en relativt høy andel (8 prosent) av de innsatte som arbeider innen såkalt småindustri og montering. Dette er arbeidsoppgaver som ikke finnes i ordinært arbeidsliv i Norge. Slike arbeidsoppgaver tilbys i skjermede bedrifter (Arbeidsmarkedsbedrifter og Vekstbedrifter) som sysselsetting for personer med varig nedsatt arbeidsevne, eller til personer med nedsatt funksjonsevne som man ønsker en avklaring av arbeidsevnen til.

Vi har i denne oversikten valgt å ta med elektrikere, selv om bransjen (alt innen elektro) som sådan ikke utgjør en stor andel av stillingsmarkedet. Det er imidlertid verdt å merke seg at ingen fengsler oppgir å gi tilbud til arbeid/opplæring innen elektro til tross for at etterspørselen etter elektrikere er relativt høy.

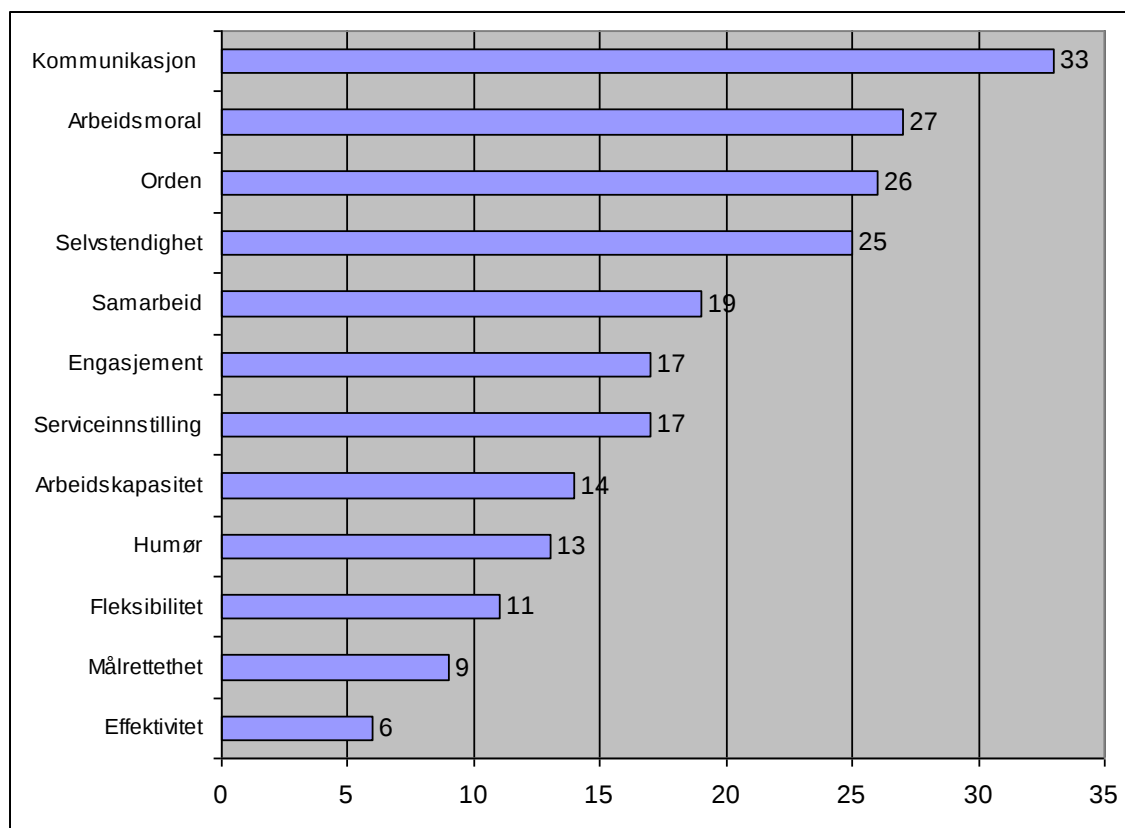
#### 11.2.2 Arbeidslivskompetanse

Uavhengig av type bransjer og stillinger er det også slik at arbeidsgivere etterspør såkalt uformell eller sosial kompetanse. En manuell gjennomgang av 866 stillingsannonser, innen utvalgte bransjer<sup>15</sup>, utlyst på nav.no i perioden 20. mai - 20.juni 2012, viser at egenskaper som evner til kommunikasjon, samarbeidsevner, orden, selvstendighet og god arbeidsmoral er egenskaper som arbeidsgivere etterspør når de skal ansette nye personer.

---

<sup>15</sup> Bransjene som er valgt ut er i hovedsak bransjer som gjenspeiler nåværende arbeidstilbud i fengslene.

**Figur12.2:** Personlige egenskaper arbeidsgivere etterspør i stillingsannonser. (Kategorisert) (Prosent)



Kilde: Nav.no

Det er mange ulike ord som benyttes i annonsene og som beskriver omtrent det samme. Vi har derfor valgt å kategorisere disse inn i grupper. Vi ser at dette med kommunikasjonsevner vektlegges høyt. Det er imidlertid krav om gode norskkunnskaper som utgjør over 2/3 av denne kategorien. "Gode kommunikasjonsevner" nevnes i 23 stillingsannonser mens "gode engelskkunnskaper" nevnes i 51 stillingsannonser.

God arbeidsmoral kommer til syne i begreper som ansvarsbevisst, lojal, ærlig, pålitelig, kvalitetsbevisst, yrkesstolthet og pliktoppfyllende. Videre ser vi at det å ha god orden og å være strukturert og systematisk også er noe som vektlegges. Å være positiv, engasjert, entusiastisk, ha en ja-holdning med mer, er også noe som går igjen i annonsene. I 144 stillingsannonser blir dette vektlagt.

Det er altså relativt store krav som stilles til personlige egenskaper i arbeidslivet i dag. Dette er ikke uproblematisk med tanke på helsetilstanden til mange av de innsatte. Flere undersøkelser viser at innsatte generelt har dårligere både somatisk og psykisk helse enn normalbefolkningen samt at forekomsten av utviklingsforstyrrelser som ADHD, og ulike personlighetsforstyrrelser er langt høyere blant innsatte i fengslene enn i befolkningen for øvrig. (Amundsen:2006; Friestad & Skog Hansen 2004).

Amundsen finner at 30 prosent av de innsatte skårer så høyt på diagnosekriteriene for ADHD at det er grunn til å tro at de ville fått diagnosen dersom de hadde blitt utredet. I normalbefolkningen er forekomsten av ADHD 3-5 prosent. Amundsen finner også at det er større sannsynlighet for at personer med ADHD blir gjengangere i fengslene (Amundsen 2006).

Det å ha ADHD innebærer blant annet konsentrasjonsvansker, problemer med vedvarende oppmerksomhet, impulsivitet – de handler før de har tenkt seg om, og har ofte mye uro i kroppen. I tillegg vil mange ha tilleggsproblematikk i form av atferdsvansker – de kan være aggressive og provoserende og oppføre seg sosialt uakseptabelt. Mange sliter også med psykiske vansker som angst og depresjon. (Kilde: folkehelseinstituttet.no)

Depresjon og angst er utbredt blant de innsatte uavhengig av diagnoser. Amundsen (2006) fant at bortimot halvparten av de innsatte hadde opplevd en alvorlig depresjon, mens noen færre (44 prosent) svarer at de har opplevd angst etter innsettelse. I tillegg vet vi at det er en stor andel av de innsatte som sliter med rus.

Alt dette er faktorer som vanskeliggjør rehabilitering til samfunnet, og som kan være problematisk med tanke på de kravene til uformell kompetanse/personlige egenskaper som arbeidsgiverne ønsker.

### 11.2.3 Utviklingstrekk i det norske arbeidsmarkedet

Sysselsettingen i Norge er høy og har vært stabil over tid til tross for en liten nedgang i 2010. I henhold til tall fra Arbeidskraftsundersøkelsen (AKU) til Statistisk sentralbyrå (SSB) tilsvarer økningen i sysselsettingen en årlig vekst på 2 prosent (Arbeid og velferd 3 2012:4). Utviklingen etter næring viser en stor sysselsettingsvekst innen helse- og sosialtjenester. 2.kvartal 2012 var 20,7 prosent av den samlede sysselsettingen innen denne sektoren.

Det er også en betydelig sysselsettingsvekst i bygg- og anleggsvirksomhet og faglig, vitenskapelig, teknisk forretningsmessig tjenesteyting. Sysselsettingen i industrien har holdt seg stabil. Den næringen som har hatt den største prosentvise økningen i sysselsettingen de tre siste årene, er utvinning av olje og naturgass. Likevel er det en forholdsvis liten næring med bare 2 prosent av den totale sysselsettingen andre kvartal 2012 (Arbeid og velferd 3, 2012)<sup>16</sup>.

I henhold til prognoser utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet<sup>17</sup> forventes det fortsatt sysselsettingsvekst. Det forventes en nedgang i industrien, men en økning i

---

<sup>16</sup> Arbeid og velferd er et fagtidsskrift som utgis av Kunnskapsstaben i NAV. Det inneholder analyser av utviklingen på arbeidsmarkedet, prognoser for sysselsetting og arbeidsledighet, og analyser av ulike temaer innen de velferdsområdene NAV har ansvar for.

<sup>17</sup> Det utarbeides arbeidsmarkedsprognoser i alle landets fylker. Disse bygger blant annet på bedriftsundersøkelsen som gjennomføres i alle fylker hvert år. Opplysningene i dette avsnittet er hentet både fra sentrale publikasjoner i tidsskriftet Arbeid og velferd, samt lokale publikasjoner fra ulike fylker. Disse er publisert både i lokale pressemeldinger og på NAVs interne nettsider.

sysselsettingen innen helse, pleie og omsorg, undervisning, forretningsmessig tjenesteyting og bygg og anlegg. Innen helsesektoren forventes det særlig økt etterspørsel etter hjelpepleiere, leger og sykepleiere. Det forventes også en økt etterspørsel etter tannleger. Innen forretningsmessig tjenesteyting forventes det økt etterspørsel etter ingeniører og sivilingeniører samt IKT-personell. Innen undervisning forventes det økt etterspørsel etter lærere, førskolelærere og realfagslærere. I bygg og anlegg forventes det økt etterspørsel etter faglært arbeidskraft.

Utdanningsnivået blant sysselsatte i Norge er høyt. Tall fra Statistisk sentralbyrå for 1.kvartal 2013<sup>18</sup> viser at 82 prosent av de sysselsatte hadde utdanning på videregående nivå eller høyere. 39 prosent hadde utdanning på høyskole-/universitetsnivå, 43 prosent på videregående skole nivå, mens 17 hadde ingen utdanning utover grunnskole.

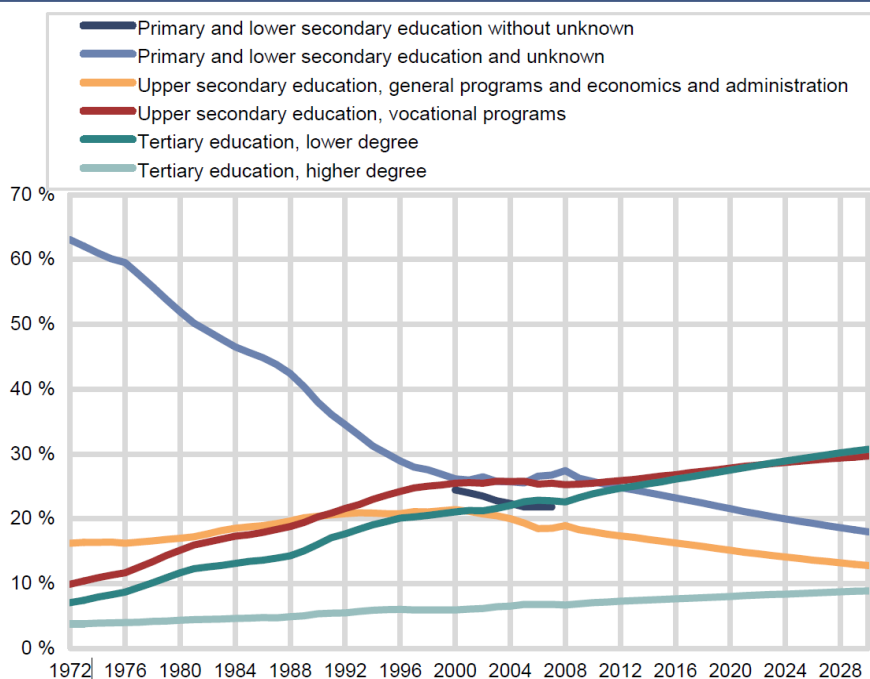
SSB gjennomfører jevnlig framskrivninger av behovet og tilgangen på arbeidskraft. I framskrivningen fra 2010<sup>19</sup> fram til 2030 konstateres det at den jevnt nedadgående etterspørselen etter arbeidstakere med grunn- eller videregående skole (innen studieforberedende fag) fortsetter å falle. Samtidig ser vi en økning i etterspørselen etter arbeidstakere med yrkesfag på videregående nivå - særlig innen bygg og anlegg - samt arbeidstakere med høyere utdanning av høyere og lavere grad. Behovet vil bli spesielt stort for folk med bachelorgrad innen økonomi- og administrasjon eller helse, pleie og omsorg.

---

<sup>18</sup> Tallene er hentet fra Arbeidskraftundersøkelsen: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/aku>

<sup>19</sup> Bjørnstad m. fl. (2010): *Demand and supply of labor by education towards 2030*: <http://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/demand-and-supply-of-labor-by-education-towards-2030>



**Figur 12.3:** Behov for arbeidskraft delt inn etter utdanningsnivå.**Figure 6.2.** Employment by level of education as a percent of total employment, 1986-2030

### 11.3 Arbeidsgruppas vurdering

De formelle kravene for deltakelse i arbeidslivet er økende, og prognoser viser at denne utviklingen vil tilta. Dette vil gjøre personer uten etterspurt formell kompetanse enda mer sårbare på arbeidsmarkedet. Arbeidsgruppa har ingen forutsetninger for å spå om gapet i utdanningsnivå mellom innsattpopulasjonen og befolkningen for øvrig vil tilta i fremtiden. Det er imidlertid trolig at det fortsatt vil være en gruppe mennesker som faller fra utdanningsinstitusjonene og som relativt sett vil være enda mer marginaliserte i tiden som kommer. Erfaringer viser at denne gruppa trolig vil være overrepresentert i norske fengsler. Slik sett vil det trolig bli enda mer krevende å styrke innsattes posisjon i arbeidsmarkedet. I arbeidsgruppas øyne understreker dette behovet for å satse på formell opplæring i fengslene, og for at innsatte med særlige behov kartlegges og deretter får utløst sine evt. rettigheter på offentlige tjenester og ytelser.

Det er nok en rekke forhold som gjør at mange innsatte er dårlig integrert i arbeidslivet slik som rus, psykisk helse, ADHD, utviklingshemming og problemer knyttet til atferd. Dette er forhold som også gjør det vanskelig å lykkes innen utdanning. Mange av disse er trolig aldri utredet med tanke på diagnoser som kan utløse rettigheter til offentlige tjenester. Arbeidsgruppa er av den oppfatning at mange innsatte trolig aldri vil bli en del av det ordinære arbeidsmarkedet. For denne gruppa er det viktig å ikke stenge noen dører, men likevel legge til rette for et liv uten kriminalitet utenfor det ordinære arbeidslivet. Dette understreker betydningene av å ha NAV og primærhelsetjenesten til

stede i norske fengsler og at kriminalomsorgen evner å oppdage og videreformidle behov.

### 11.3.1 Formell kompetanse

Arbeidsgruppa mener likevel at utsiktene for fremtiden understreker betydningen av at innsatte i norske fengsler tilbys muligheten til å erverve formell kompetanse relevant for det ordinære arbeidslivet. Dette er ikke noe kriminalomsorgen kan få til alene. Opplæringssetaten må være tilstede i fengslene, og de må tilby opplæring i fag og utdanningsprogram som etterspørres av innsatte og som er relevante for det ordinære arbeidslivet. Forskning har vist at innsatte i norske fengsler generelt sett er mest interessert i yrkesfag (Diseth m. fl. 2006). Prognoser fra Statistisk sentralbyrå viser også at markedet for arbeidstakere med yrkesfaglig bakgrunn vil øke i fremtiden.

Ettersom de aller fleste innsatte ikke sitter lenge nok til å fullføre et helt utdanningsprogram, bør det legges til rette for korte arbeidskvalifiserende kurs samt opplæring som kan fortsette etter løslatelse. For nærmere drøfting av samarbeidet mellom kriminalomsorgen og opplæringssetaten, se punkt 8.1.

For kriminalomsorgens del innebærer dette at man må kunne tilby praksisplasser innenfor fag som etterspørres. Basert på dagens behov, hva som er mulig i et fengsel og hvilke yrker som krever vandelsattest, vil det være naturlig å satse på fag/yrker som bygg og anlegg, transport, lager og logistikk, elektro, salg og markedsføring, butikk, bilpleie samt kontor og regnskap. Arbeidsgruppa mener det trolig finnes et stort uforløst potensiale i å la innsatte utføre tjenester på oppdrag fra blant annet andre innsatte eller tilsatte (som privatpersoner). Dette kan være alt fra reparasjoner, grafiske tjenester til frisering og hudpleie.

### 11.3.2 Kunnskap om arbeidsmarkedet

Arbeidsgruppas kartlegging viser at fengslenes arbeidstilbud er i klar utakt med etterspørselen på arbeidsmarkedet. Dette skyldes nok blant annet svak styring fra sentralt hold og at enhetene tenderer til å lage produkter de av erfaring vet de får solgt. De fleste fengslene er også helt avhengige av at innsatte utfører administrative oppgaver, som f. eks. vaskeri, selv om oppgavene ikke nødvendigvis gir kompetanseutbytte som etterspørres i særlig stor grad i det ordinære arbeidslivet. Det er med andre ord en rekke vikarierende målsettinger som i det daglige trolig får forrang fremfor innsattes kompetansebyggingbehov.

Dersom kriminalomsorgens arbeidstilbud i større grad skal harmonere med etterspørselen på arbeidsmarkedet, er det også nødvendig at etaten har kunnskap på dette feltet. Tendenser i arbeidsmarkedet samt forventninger om fremtiden bør ligge til grunn ved strategiske beslutninger om hvilke arbeidstilbud kriminalomsorgen bør satse på, hvor disse skal plasseres og hvordan de skal fordeles. Denne kunnskapen bør derfor være representert i direktoratet. På regionalt nivå og ved enhetene bør det systematisk opparbeides kunnskap om behovet for arbeidskraft i regionene og nærområdene. Slik kunnskap kan være svært verdifull med tanke på evt. samarbeid

med næringslivet, som igjen kan åpne muligheter for innsatte. Enhetene og regionene bør også ha tilstrekkelig kunnskap om de krav som stilles i arbeidslivet til å kunne sørge for og vurdere hvorvidt enhetens arbeidstilbud ivaretar hensynet til arbeidslivskompetanse. Det er i denne sammenheng viktig at det er en aktiv og åpen styringsdialog på dette feltet, slik at alle nivåer og enheter kan dra nytte av hverandres kunnskap og erfaringer.

### 11.3.3 Satse på tjenester

Selv om det norske arbeidsmarkedet i økende grad domineres av tjenester på bekostning av produksjon, er fortsatt en betydelig andel innsatte aktivisert i produksjon av varer, i mange tilfeller varer som ellers produseres her til lands. For å gjøre arbeidstilbudet til innsatte mer representativt med det ordinære arbeidsmarked vil det være nødvendig å gjennomføre en betydelig dreining over til tjenestebaserte sysselsettingstilbud.

En utfordring med tjenester er at det i mange tilfeller forutsetter direkte kontakt mellom bestiller og tilbyder. Det kan gjøre det vanskelig å drive slike virksomheter i enheter med høyere sikkerhetsnivå og ved fengsler i gravgrendte strøk.

Sikkerhetsutfordringer ved enheter med høyere sikkerhet kan til en viss grad løses ved elektronisk bestilling, samt å tilby tjenester som ikke forutsetter direkte kontakt mellom partene, som for eksempel grafikk og trykk. Et godt eksempel er det nyåpnede Bjørgvin Designstudio. En annen mulighet er å satse på tjenester som kan tilbys det «interne markedet» i fengselet. Tjenestebestillere kan i denne sammenheng være fengslet, samarbeidende etater, innsatte eller ansatte som privatpersoner.

Ved enheter med lavere sikkerhet er mulighetene for å drive tjenestebaserte sysselsettingstilbud vesentlig bedre. Her vil det være enklere å etablere en tilstrekkelig kontaktflate med et marked utenfor fengselet uten at dette nødvendigvis går på bekostning av sikkerheten. Bilepleieverkstedet ved Berg fengsel er et godt eksempel på en slik virksomhet. Her tilbys tjenester som etterspørres i det ordinære markedet, og aktiviserte innsatte har direkte kontakt med kundene.

Arbeidsgruppa mener det ligger et stort potensial i å involvere innsatte i tjenester knyttet opp til øvrig virksomhet, som for eksempel produksjon av trevare. Her kan det arbeides med regnskap, logistikk, markedsføring og vedlikehold av maskinpark.

En dreining i retning av et mer tjenestebasert arbeidstilbud til innsatte forutsetter at direktoratet har tilstrekkelig informasjon om hva slags arbeid som tilbys og de har tall for aktivitetsdøgn inndelt etter yrke (se kap. 11).

Arbeidsgruppa mener følgende yrker/ fagområder innenfor tjenester bør kunne være aktuelle i norske fengsler:

- Håndverksfag som tømrer, murer, rørlegger, maler o.l (Bygg og anleggsteknikk Renhold (Bygg og anleggsteknikk)

- Anleggsgartner (Naturbruk)
- Bilpleie/bilmekaniker (Teknikk og industriell produksjon)
- Grafikk og trykk (Design og håndverk samt Medier og kommunikasjon)
- Elektronikk (Elektrofaget)
- Lager og logistikk (Service og samferdsel)
- Frisør (Design og håndverk)
- Hudpleie (Helse og oppvekstfag)
- Regnskap (Service og samferdsel)
- Markedsføring/ salg (Medier og kommunikasjon)
- Kjøkken (Restaurant og matfag)

#### 11.3.4 Bruk av IKT

Bruk av IKT-verktøy blir en stadig viktigere del av arbeidsdagen innenfor de aller fleste yrker. Dette er en utvikling arbeidstilbudene til innsatte i svært begrenset grad har holdt følge med. Samtidig viser undersøkelser at innsattes IKT-ferdigheter er markert lavere enn tilsvarende funn blant elever i det 10. skoletrinn. Dette gjelder særlig bruk av chatte-program og søketjenester på Internett (Eikeland, Manger og Asbjørnsen 2010: 54). Arbeidsgruppa vil advare om at dette kompetansegapet kan bli enda større dersom ikke innsatte gis tilstrekkelig mulighet til å erverve digital kompetanse i fengselet.

Innsatte ved de fleste enheter har i dag begrenset tilgang til Internett gjennom *Internett for innsatte* eller *Desktop for skolen*. Disse tilgangene er primært knyttet til de rettigheter innsatte har som elever på skolen. Arbeidsgruppa mener relevante og nyttige IKT-verktøy også bør benyttes i arbeidssammenheng selv om innsatte ikke nødvendigvis deltar i opplæring gjennom skolen. Dette vil kunne heve den faglige kvaliteten på arbeidet og kan bidra til å gjøre innsattes arbeidshverdag mer lik det ordinære arbeidslivet.

Bruk av internett og andre IKT-verktøy kan være nyttig med tanke tilbakeføring og videre arbeid eller kompetansebygging etter løslatelse. Arbeidsgruppa mener det er viktig at innsatte oppmuntres til selv å oppsøke potensielle arbeidsgivere eller utdanningsinstitusjoner gjennom bruk av Internett.

#### 11.3.5 Spesialisering

Arbeidsgruppas kartlegging av arbeidstilbudene i norske fengsler viser en klar konsentrasjon rundt produksjon innenfor trevare, mekanisk og småindustri samt tjenester i fengselet, slik som kjøkken, renhold, vaskeri og utarbeid. Andre vanlige tjenester er vedlikehold, bilpleie og montering (se vedlegg). Utvalget av arbeidsplasser er i liten grad representativt for behovene i dagens arbeidsmarked. Utvalget av yrker er i tillegg ganske snevert sammenlignet med dagens mangfold av yrker og jobber i det ordinære arbeidsmarkedet. Det er dermed lite trolig at kriminalomsorgen evner å imøtekomme de innsattes varierende ønsker og interesser. Dagens situasjon preges av at mange fengsler tilbyr det samme type arbeid.

Arbeidsgruppa tror ikke det vil være mulig for hver enkelt enhet å kunne tilby arbeidspraksis relevant for det ordinære arbeidsliv som kan imøtekomme alle innsattes interesser og behov. Dette henger blant annet sammen med enhetsstrukturen i Norge, som preges av mange mindre enheter. I stedet bør denne målsettingen bestrebes på nasjonalt nivå, dvs. at man på landsbasis forsøker å oppnå større variasjon. Samtidig bør kvaliteten på arbeidsplassen forbedres med tanke på læringsutbytte for innsatte. Det er for eksempel liten verdi i å lære opp innsatte i bruk av maskiner som ikke lenger benyttes i det ordinære arbeidslivet. For å kunne opprettholde en høy kvalitet på arbeidsplassene til innsatte, tror arbeidsgruppa det vil være nødvendig at de ulike enhetene tilbyr en noe smalere portefølje av arbeidstilbud enn i dag. Dette vil gjøre det mindre kostbart å investere i en oppdatert maskinpark og sørge for at ansatte er faglig oppdatert.

Arbeidsgruppa tror også det er mulig å etterstrebe et større mangfold av ulike yrker knyttet til en og samme virksomhet. Ved i større ågrad å aktivisere innsatte i administrative oppgaver knyttet til produksjon eller tjenesteutøvelse, vil hver enkelt enhet også kunne tilby flere typer arbeidsplasser. For eksempel vil det være mulig å etablere arbeidsplasser innen regnskap, logistikk og markedsføring ved produksjon av trevare.

For at en slik «spissing» ikke skal komme i konflikt med målsettingen om et mangfold på nasjonalt nivå, vil det være nødvendig at direktoratet sørger for at kriminalomsorgens sentrale tilbudsportefølje er tilstrekkelig koordinert, dvs. sørge for at utvalget av arbeidstilbud er bredt nok til at det i tilfredsstillende grad samsvarer med etterspørselen i arbeidsmarkedet. Samtidig vil det være hensiktsmessig å sikre et visst overlapp som vil gjøre det mulig å flytte innsatte uten å avbryte evt. kompetansebyggingsløp.

#### 11.3.6 Tilbud til innsatte som ikke skal tilbakeføres til Norge

En stadig større andel av de innsatte er utenlandske statsborgere og mange av disse skal ikke tilbakeføres til Norge. Den sistnevnte gruppa bør gis et tilbud om arbeidstrening som er hensiktsmessig med tanke på det arbeidsmarkedet de skal tilbake til. Dette vil i stor grad variere ut fra hvilket land den enkelte skal tilbakeføres til. I arbeidsgruppas øyne vil det være umulig å skreddersy et opplegg tilpasset alle nasjonaliteter. Det bør imidlertid systematisk erverves kunnskap om arbeidsmarkedet og utdanningssystemene i de landene som er sterkt representert i norske fengsler, dvs. Polen, Litauen, Romania, Nigeria, Irak etc. I tillegg bør det tilbys arbeidstrening som vil kunne være relevant uansett hvor i verden vedkommende skal tilbake til. Dette kan være renhold, ernæring, mekaniske fag, praktisk språkutøvelse, IKT etc.

Kriminalomsorgen og opplæringsetaten trenger kontinuerlig oppdatert kunnskap om arbeidsmarkedet og utdanningssystemene utenfor Norge. Denne kunnskapen bør foreligge på enhetsnivå, regionalt nivå og på sentralt nivå. På denne måten vil hver enkelt enhet i større grad kunne imøtekomme den enkeltes behov, mens regionene vil kunne ta nasjonalitet i betraktning ved plassering av den enkelte innsatte. Sist, men ikke minst vil direktoratet være bedre rustet til å ta strategiske beslutninger vedrørende

hvilke tilbud det bør satses på og hvor disse skal lokaliseres. Ut fra arbeidsgruppas vurdering eksisterer denne kunnskapen først og fremst på enhetsnivå, noe som er lite tilfredsstillende da hver enkelt enhet har klart begrenset handlingsrom (for mer omtale av arbeidstilbud til utenlandske innsatte se punkt 6.9.6).

### 11.3.7 Arbeidslivskompetanse

Selv om formell fagkompetanse er viktig for innsattes muligheter på arbeidsmarkedet, er det avgjørende at de også gis muligheter til å utvikle sin generelle arbeidslivskompetanse. For personer som har liten eller ingen erfaring fra lønnet arbeid, vil det trolig være nødvendig å trene på mange av de krav og spilleregler som gjelder i arbeidslivet, som for eksempel å møte presist og å utføre arbeid med tilstrekkelig profesjonalitet. Arbeidsgruppas inntrykk er at mange enheter jobber systematisk med sosiale ferdigheter. Likevel er det nok langt fra de krav som stilles i arbeidsdriften til det som er gjeldende i det ordinære arbeidslivet. For mange innsatte er nok dette helt riktig med tanke på deres forutsetninger og behov. Arbeidsgruppa mener likevel at svært mange hadde profitert på å bli stilt strengere krav til og bli møtt av tydelige konsekvenser knyttet egen atferd og arbeidsinnsats. Arbeidsgruppa mener det i denne sammenheng bør åpnes for at innsatte som viser fremragende utøvelse eller innsats i forbindelse med arbeid eller opplæring, kan tilgodesees med tillegg i dagpengene (se punkt 7.1.6). På den annen side bør fengslene gis gode sanksjonsmuligheter. Arbeidsgruppa mener at utilfredsstillende utførelse av arbeid bør kunne føre til at den innsatte mister det bestemte tilbudet. I denne sammenheng bør enhetene etablere tilpassede arbeidsplasser til innsatte som ikke er motivert til å ta del i kompetansebygging eller som har mistet et annet tilbud. Disse oppgavene må kunne aktivisere et fleksibelt antall innsatte og ikke være nødvendige for driften av enheten. Dette kan for eksempel være renovering, vedlikehold eller produksjon av varer for salg på marked etc.

Arbeidsgruppa mener at en arbeidsdag i fengselet i så stor grad som mulig bør ligne på en arbeidsdag i det ordinære arbeidslivet, både i innhold og lengde. Arbeidsgruppa mener innsatte bør tilbringe så mye som mulig av arbeidstiden på arbeidsstedet. Det er i denne sammenheng uheldig at mange innsatte sendes tilbake til fengselsavdelingen i lunsjpausen.

Arbeidsgruppa mener også at det bør utarbeides styringsparametere som synliggjør enhetenes arbeid med arbeidslivskompetanse. Disse bør utarbeides fra årsrapportene arbeidsgruppa foreslår (se punkt 10.5.1). Arbeidsgruppa mener enhetene her bør redegjøre for hvordan de jobber for å gi innsatte ferdigheter knyttet til samhandling, kommunikasjon, orden, selvstendighet og andre ferdigheter som kreves i arbeidslivet.

### 11.3.8 Sysselsetting i ordinært arbeidsliv

Arbeidsgruppa tror til syvende og sist at den beste måten å skape en overensstemmelse mellom innsattes arbeidstilbud og det ordinære arbeidsmarkedet, er å sysselsette innsatte i det ordinære arbeidslivet. Her ser arbeidsgruppa store muligheter ved bruk



av frigang, overgangsboliger og elektronisk kontroll kombinert med aktiv arbeidsformidling (se punkt 9.2.4).

Arbeidsgruppa mener det finnes et stort potensiale i at kriminalomsorgen og opplæringsetaten inngår samarbeid med næringslivet i nærheten av fengslene. På denne måten kan aktiviseringen av innsatte imøtekomme behovet for arbeidskraft, for eksempel innenfor bygg og anlegg, samtidig som aktiviseringen gir grunnlag for kompetansebygging og arbeidspraksis for innsatte. Slike tilbud kan være særlig aktuelle for innsatte på frigang eller ved overgangsboliger. *Skole på byggeplass* er et eksempel på en samarbeidsmodell som kan være aktuell i dette henseendet. Gjennom dette prosjektet samarbeider Veidekke med videregående skoler for å gi elever mulighet til å kombinere skolegang med praktisk arbeid. Formålet er å øke rekrutteringen av fagarbeidere i bygg- og anleggsbransjen, særlig innenfor armering og betong. Målgruppen for prosjektet er personer i aldersgruppen 19-40 år med ulike utfordringer på arbeidsmarkedet. Gjennom skole på byggeplass tilbys en læringsarena som i arbeidsgruppas øyne gir gode muligheter for praksisnær opplæring (se punkt 8.1.3). Arbeidsgruppa vil på generelt grunnlag oppmuntre til denne type samarbeid. Den konkrete formen på slikt samarbeid bør imidlertid tilpasses lokale behov. Arbeidsgruppa mener i denne sammenheng det er viktig at det fra sentralt nivå legges til rette for slikt samarbeid i etatsstyringen og at hver enkelt enhet tilbys faglig støtte. Vi vil i denne sammenheng foreslå at det tas initiativ til et formalisert samarbeid mellom kriminalomsorgen, Næringslivets hovedorganisasjon, Arbeids- og velferdsetaten og opplæringsetaten med det formål å fremme overensstemmelse mellom arbeidsmarkedets behov for kompetanse og det innsatte tilbys av arbeid og opplæring.

#### *11.4 Forslag til tiltak:*

- Arbeidsgruppa mener at det kun er gjennom en tydelig og klar styring over tid at kriminalomsorgens arbeidstilbud til innsatte kan bli mer i overensstemmelse med etterspørselen i arbeidsmarkedet.
- Hver enhet bør etablere tilpassede arbeidsplasser til innsatte som ikke er motivert til å ta del i kompetansebygging eller som har mistet et annet tilbud.
- Direktoratet, regionene og enhetene må systematisk opparbeide seg kunnskap om arbeidsmarkedet i Norge og andre land der innsatte skal tilbakeføres. Dette bør presiseres i tildelingsbrev i forbindelse med statsbudsjett. Direktoratet må i samarbeid med regionene gjøres ansvarlig for at kunnskap om arbeidsmarkedet formidles på tvers av enheter og forvaltningsledd.
- Arbeidsdagen for innsatte i fengsel skal så langt det er mulig ligne på arbeidsdagen i det ordinære arbeidsliv, både når det gjelder innhold og lengde. Innsatte bør tilbringe alle pauser på arbeidssted.



- Kriminalomsorgens sysselsettingstilbud dreies i retning av tjenester på bekostning av produksjon.
- Bruk av IKT-verktøy skal benyttes i arbeidstilbudene der de er relevante. *Internett for innsatte* eller *Desktop for skolen* må kunne benyttes i arbeidssammenheng selv om innsatte ikke er elever ved skolen.
- Hver enhet må konsentrere sitt arbeidstilbud rundt færre virksomheter. Et mangfold av arbeidstilbud må derfor bestrebes på nasjonalt nivå.
- Innsatte må i økende grad involveres i administrativt arbeid i forbindelse med produksjon av varer og tjenester.
- Formidle arbeid til innsatte gjennom utvidet samarbeid med NAV samt styrket kontakt med potensielle arbeidsgivere for innsatte gjennom økt satsing på salg og markedsføring.
- Økt bruk av frigang, straffegjennomføring i samfunnet (§16), og overgangsbolig.

## 12 Arbeidsdriften som markedsaktør

Arbeidsdriften selger varer og tjenester for mellom 70 og 80 millioner kroner i året. I tillegg til dette kommer post 03, såkalte «andre inntekter», som blant annet består av betaling for oppdrag utført for Statsbygg. I 2012 utgjorde de sistnevnte inntektene rundt 20 millioner kroner.

### 12.1 Salgs- og markedsføringskanaler

Arbeidsgruppas kartleggingsmateriale viser at fengslene benytter en rekke ulike salgs- og markedsføringskanaler for å få omsatt sine produkter.

29 av 37 fengselsledere oppgir at de benytter «jungeltelegrafene i dette henseende.

Over halvparten av fengselslederne medgir at de benytter Internett til salg og markedsføring. Ved nærmere ettersyn ser vi at denne virksomheten varierer stort: alt fra å benytte markeds plasser som finn.no, å legge ut en PDF-versjon av en varekatalog på fengselets hjemmeside til egne nettsteder der enhetens produkter blir stilt ut.

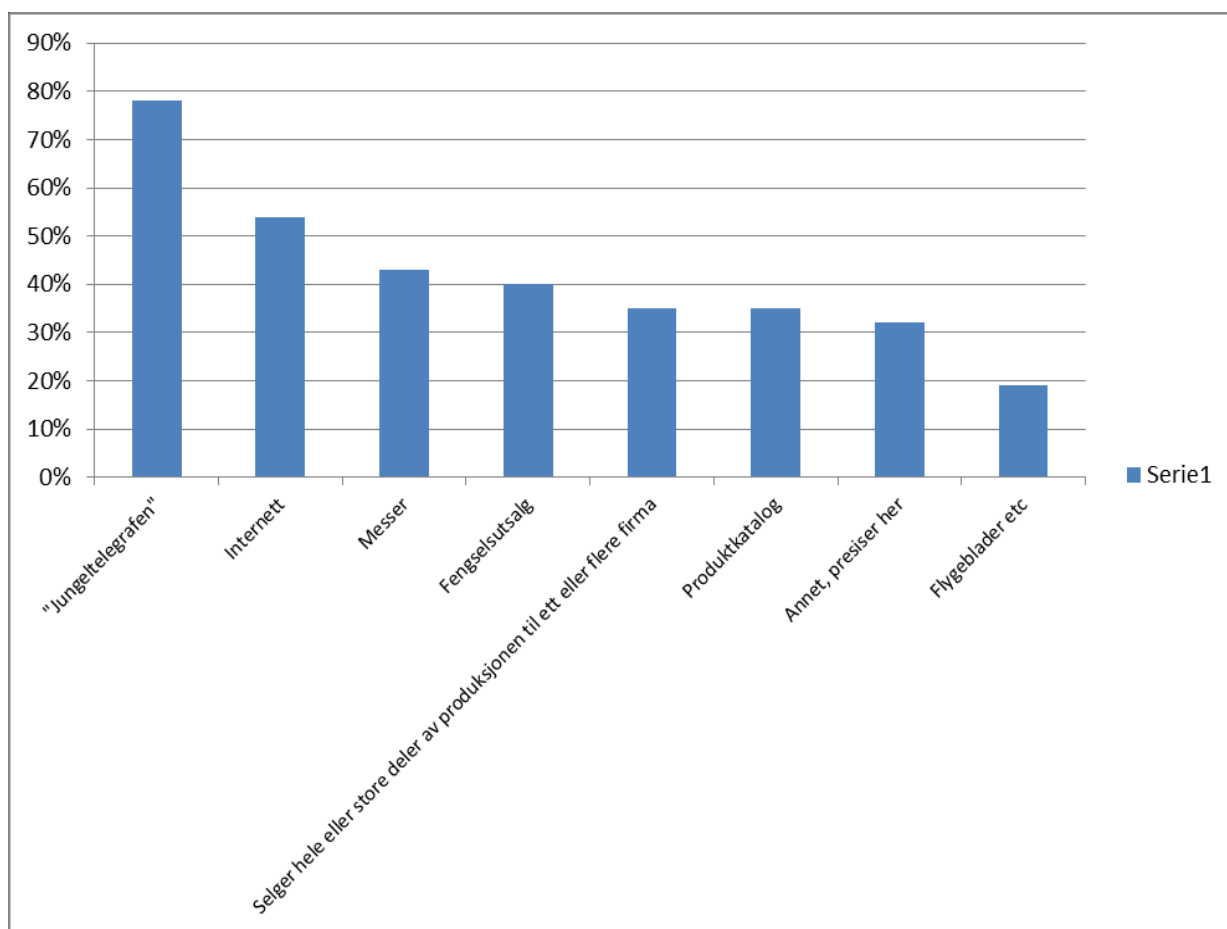
Kun to enheter, Halden og Bergen fengsel, har utviklet en nettbutikk. Nettbutikken ved Bergen fengsel har fått navnet *fengselsprodukt.no* og ble lansert i oktober 2011. Foreløpig er det kun produkter fra Bergen fengsel som selges her, men i følge både fengselet og region vest vil det bli vurdert å innlemme flere enheter i prosjektet. I region nord er det tatt initiativ til en annen nettside med nærmest identisk domenenavn, *fengselsprodukter.com*. Denne nettsiden er en ren produktkatalog og er et samarbeidsprosjekt mellom Trondheim, Bodø og Verdal fengsel.

Nettbutikken til Halden fengsel er i skrivende stund ennå ikke publisert. Enheten opplyser imidlertid at tjenesten vil være oppe og gå i løpet av 2013. Nettsiden vil være en integrert del av fengselets hjemmeside.

Flere enheter opplyser at de har mer eller mindre faste avtaler med virksomheter som kjøper opp hele eller store deler av produksjonen. Disse enhetene synes i noe mindre grad å være aktive på andre områder innen salg og markedsføring.

En annen viktig salgskanal er ulike arrangementer der fengselet stiller ut sine varer for salg, som for eksempel julemesser. Nærmere halvparten oppgir at de deltar på varemesser og utstillinger der produkter og tjenester blir promotert og solgt. Fire av ti rapporterer at de er tilknyttet et fengselsutsalg.

**Figur 12.1:** *Hvordan markedsføres / selges produktene som lages i arbeidsdriften?*  
(fengselsledere)



### 12.2 Involvering av innsatte

Kun syv av ti fengsler oppgir at de aktiviserer innsatte i salg og markedsføring. Fire av disse er fengsler med lavere sikkerhet og tre av dem har både høyere og lavere sikkerhet. Ingen av fengslene med bare høy sikkerhet opplyser at de aktiviserer innsatte i salg og markedsføring.

Fengselslederne opplyser om at de innsatte aktivisert i salg og markedsføring deltar på messer og utstillinger, har kontakt med kunder, lager grafisk materiell og er med på å utforme nettsider der produkter blir solgt. Ett fengsel viser til at markedsføring og salg er en sentral del av virksomheten til en elevbedrift ved fengselet.

### 12.3 Prisfastsetting

Når det gjelder prisfastsetting av produkter, virker det å være svært varierende praksis. KDI har utarbeidet et kalkyleskjema for prisfastsetting av produkter. Under halvparten av de ansatte i arbeidsdriften, som har svart på undersøkelsen, oppgir at de benytter et slikt skjema, og kun en fjerdedel rapporterer at de alltid bruker det. Av de som ikke bruker skjemaet, begrunner halvparten dette med at de ikke kjenner til skjemaet. Noen opplyser at de benytter andre rutiner ved prisfastsetting og eller at KDIs kalkyleskjema ikke er innarbeidet i rutinene. Disse funnene bekreftes i stor grad i undersøkelsen rettet mot fengselslederne. Her oppgir flere enheter at de følger sine egne rutiner.

Faktorer som inngår i prisfastsettingen, er blant annet materialkostnader, tid brukt på produksjon og prisnivået i markedet. Noen oppgir at enkelte salg er gjenstand for forhandlinger.

#### *12.4 Arbeidsgruppas vurdering*

Det bør ikke være et mål i seg selv å drive en økonomisk lønnsom arbeidsdrift. Det bør heller ikke være kriminalomsorgens primære mål å utvikle ettertraktede produkter og få høyest mulig pris for dem. Kriminalomsorgens viktigste «produkt» er i denne sammenheng å skape muligheter for innsatte. Arbeidsgruppa tror imidlertid at en markedsorientering av arbeidsdriften kan være et viktig virkemiddel for å gi innsatte og domfelte kompetanse relevant for det ordinære arbeidsliv. Det handler om å knytte bånd til omverden og orientere seg mot det samfunnet domfelte og innsatte er og skal bli en del av, jf. normalitetsprinsippet i Stortingsmelding 37 *Straff som virker*.

Markedsføringen av varer og tjenester fra arbeidsdriften virker å være preget av uformelle relasjoner og lite systematikk. Kriminalomsorgen synes først og fremst å orientere seg mot de lokale markedene. Dette er i mange henseende bra. Det kan være svært verdifullt å knytte bånd til næring og privatpersoner i nærområdet. Slik virksomhet er god omdømmebygging for etaten, og det kan bidra til å fjerne stigmatiserende myter om innsattbefolkningen.

Arbeidsgruppa er likevel av den klare oppfatning at kriminalomsorgen i liten grad benytter seg av de mulighetene som ligger i salg og markedsføring. Dette gjelder særlig de markedskanaler som foregår over større geografisk avstand der det er lite uformell kontakt mellom kunde og tilbyder. Dette er i arbeidsgruppas øyne sterkt medvirkende til at arbeidsdriften i stor grad er sentrert rundt produksjon av varer som er lette å omsette, men som dessverre i liten grad gir grunnlag for arbeidsplasser relevante for det norske arbeidsliv, som for eksempel trevare og en rekke tekstilprodukter.

Arbeidsgruppa tror en mer systematisk og profesjonell satsing på markedsføring ville gitt kriminalomsorgen et større handlingsrom med tanke på hvilke varer og tjenester man kan produsere. Dette vil i sin tur kunne gi grunnlag for arbeidsplasser som er mer relevante for det norske arbeidsmarkedet. En tydeligere markedsorientering ville også kunne skape mer profesjonalitet i alle ledd i prosessen. Det har trolig en pedagogisk verdi på flere plan å se at produktene som produseres har en verdi på markedet. Det kan gi følelsen av å være med på noe viktig, noe som betyr noe.

Markedsføring er ikke bare et siste ledd i produksjonskjeden, men er noe som bør prege hele prosessen. Gjennom en aktiv deltakelse i markedet kan man høste kunnskap om etterspørsel og prisnivå. Denne kunnskapen bør i sin tur prege alt fra planlegging og valg av produkt - beregning av kostnader - produksjon - lager og transport - til salg og kundebehandling. I hele denne kjeden er det et stort potensiale for å drive praksisnær opplæring, både innenfor basisferdigheter, men også knyttet opp til læringsmål i utdanningsprogram.

Kompetanse til å markedsføre og selge er i høyeste grad relevant for det norske arbeidsmarkedet. Likevel benyttes innsatte i liten grad til slike oppgaver, og formell opplæring synes ikke å vektlegges i denne sammenheng. Arbeidsgruppa mener derfor at både kriminalomsorgen og opplæringsetaten kan bli langt flinkere til å se muligheter for aktivisering og opplæring på dette området.

Arbeidsgruppa har et klart inntrykk av at de aller fleste enheter per dags dato er lite utrustet til å drive aktiv og systematisk markedsføring på egen hånd, både med tanke på antall tilsatte og kompetanse. Arbeidsgruppa mener i denne sammenheng at alle større enheter (over 100 innsatte) bør ha avsatt minimum ett årsverk til markedsføring av produkter og tjenester. Ved mindre enheter bør kompetanse innen markedsføring gjenspeile seg i enhetens totale kompetanseportefølje.

Arbeidsgruppa mener at markedsføring og salg er et område der det bør samarbeides mellom enhetene og der regionalt og sentralt nivå bør bistå med faglig støtte. Enhetene og regionene har gode forutsetninger for å kjenne det lokale og regionale markedet, mens sentralt nivå bør være orientert om generelle tendenser. Dette bør også prege etatsstyringen. Kunnskap om markedet for varer og tjenester bør på sentralt og regionalt nivå ligge til grunn for strategiske beslutninger, mens det på lokalt nivå bør legge grunnlaget for hvordan enheten skal løse sitt oppdrag. Her er det viktig med klare føringer og målsettinger, men at enhetene samtidig gis nok handlingsrom til selv å velge hvordan oppdraget skal løses. I hele denne prosessen er det viktig med en aktiv og åpen dialog mellom enheter og forvaltningsnivå.

Bruken av Internett som markedsføringskanal er et område som i arbeidsgruppas øyne avdekker mangel på sentral styring i kriminalomsorgen. Med tanke på markedsføring er det lite hensiktsmessig at hvert fengsel har sin egen nettside for salg og markedsføring. Dette er dyrt å drifte og er lite brukervennlig for kunden. Likevel er vi i en situasjon der flere enheter har opprettet konkurrerende nettsider med tilnærmet like domenenavn og salgsartikler. Enhetene som har utviklet egen nettbutikk, har opplyst overfor arbeidsgruppa at det har vært en tung prosess å få nettsiden oppe å gå. Det har krevd bestillerkompetanse med tanke på programvare og andre tjenester. De har også møtt skjær i sjøen når det gjelder interne arbeidsprosesser. Arbeidsgruppa mener dette er et klart eksempel på en oppgave som krever faglig støtte sentralt.

Et effektivt salgsapparat krever oversikt over hvilke varer som er tilgjengelige på lager. Arbeidsgruppa mener det i denne sammenheng bør inngås en sentral rammeavtale for kjøp av programvare til lagerstyring. Enhetene bør pålegges å rapportere hvordan de håndterer sine utfordringer knyttet til lager og logistikk.

Lager og logistikk er et område der det er stort behov for arbeidskraft i Norge. Arbeidsgruppa mener derfor dette er et yrkesområde det bør legges vekt på ved aktivisering av innsatte.

Arbeidsgruppa mener det bør etableres en oversikt over de produkter og tjenester som produseres i arbeidsdriften. Denne oversikten bør plasseres på kriminalomsorgens

intranett. Hver enkelt enhet vil være ansvarlig for å holde oversikten for sin virksomhet au jour.

### *12.5 Forslag til tiltak*

- Det etableres et nasjonalt markedsføringsapparat med base i KDI.
- Etablere en felles nasjonal nettbutikk for hele kriminalomsorgen der alle enheter kan legge varene sine ut for salg. Nettbutikken driftes av KDI.
- Etablere en oversikt over produserte varer og tjenester på kriminalomsorgens intranett.
- Det bør inngås sentrale avtaler om innkjøp av nødvendig programvare til blant annet lager- og økonomistyring.
- Enheter med mer enn 100 innsatte skal minimum ha tilsatt ett årsverk innen salg og markedsføring. Ved mindre enheter må behovet for denne kompetansen gjenspeile seg i enhetens totale kompetanseportefølje.
- Regionalt og sentralt nivå skal fungere som faglig støtte til enhetene knyttet til markedsføring og salg.

### 13 Lønn, stillinger og kompetanse i arbeidsdriften

Arbeidsgruppa vil her gå gjennom forhold knyttet til kompetansen blant tilsatte i arbeidsdriften og komme med forslag til tiltak som kan styrke virksomheten på dette området

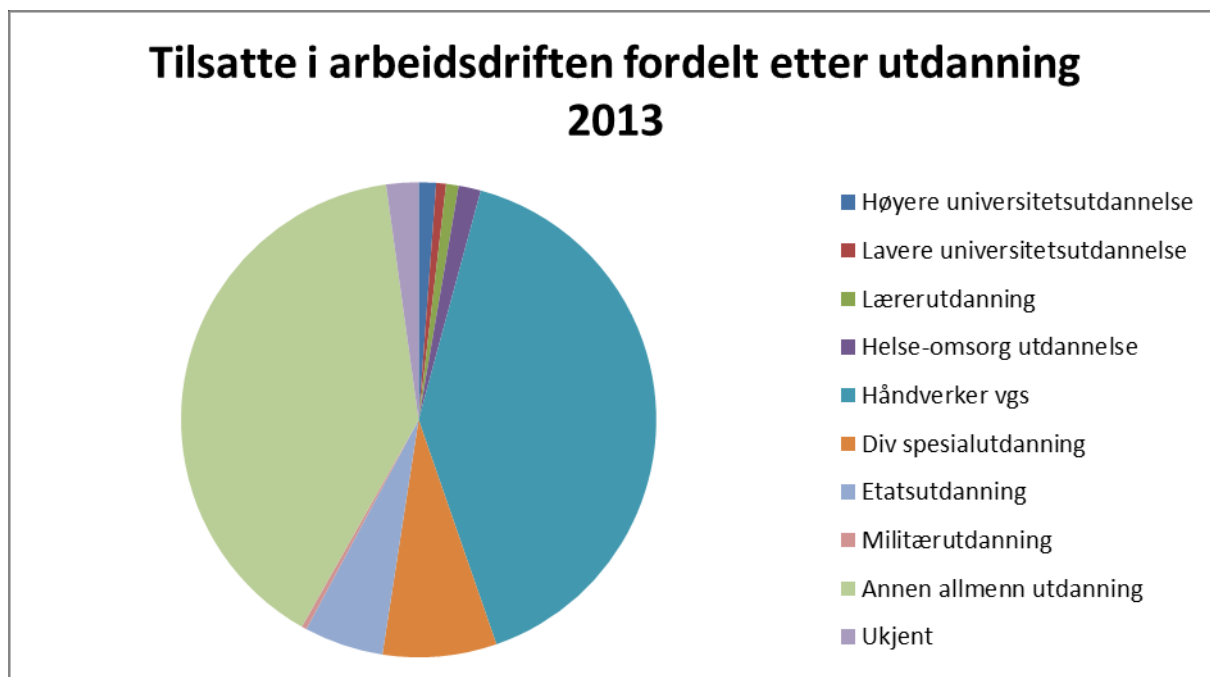
I følge kriminalomsorgens personalstatistikk 2007-2012 var det 558 faste årsverk i arbeidsdriften i 2012. Kvinner utgjorde 36 prosent av disse årsverkene, noe som er noe lavere enn for straffegjennomføring (41 prosent).

#### 13.1 Utdanning

Tall fra kriminalomsorgens lønns og personalsystem, Agresso, viser at håndverkere med utdanning på videregående nivå (240 personer eller 40 prosent) samt personer med *annen allmenn utdanning* (235 personer eller 40 prosent) dominerer blant tilsatte i arbeidsdriften (se figur 13.1). Den sistnevnte gruppa inkluderer både personer med fullført videregående skole og personer med grunnskole (se figur 13.2).

Tilsatte med universitetsutdanning av lavere eller høyere grad utgjør til sammen 11 personer eller 2 prosent. 32 personer eller 5 prosent av de tilsatte i arbeidsdriften hadde etatsutdanning. Tilsatte med *spesialutdanning* utgjør 46 personer eller 8 prosent. Denne gruppa omfatter en rekke yrkesrettede utdanninger på både videregående- og høgskole-/ universitetsnivå.

**Figur 13.1<sup>20</sup>:**



<sup>20</sup> Tall hentet fra kriminalomsorgens lønns og personalsystem, Agresso. Omfatter alle fast ansatte på heltid ved fengsler og friomsorgskontorer. N 593



### 13.2 Verksbetjentutdanningen

Arbeidsgruppa har ikke gjennomført noen detaljert kartlegging/evaluering av verksbetjentutdanningen VBU. Gruppa har hatt et møte med leder for studieavdelingen ved KRUS, Egil Larsen, der utdanningsopplegget ble presentert.

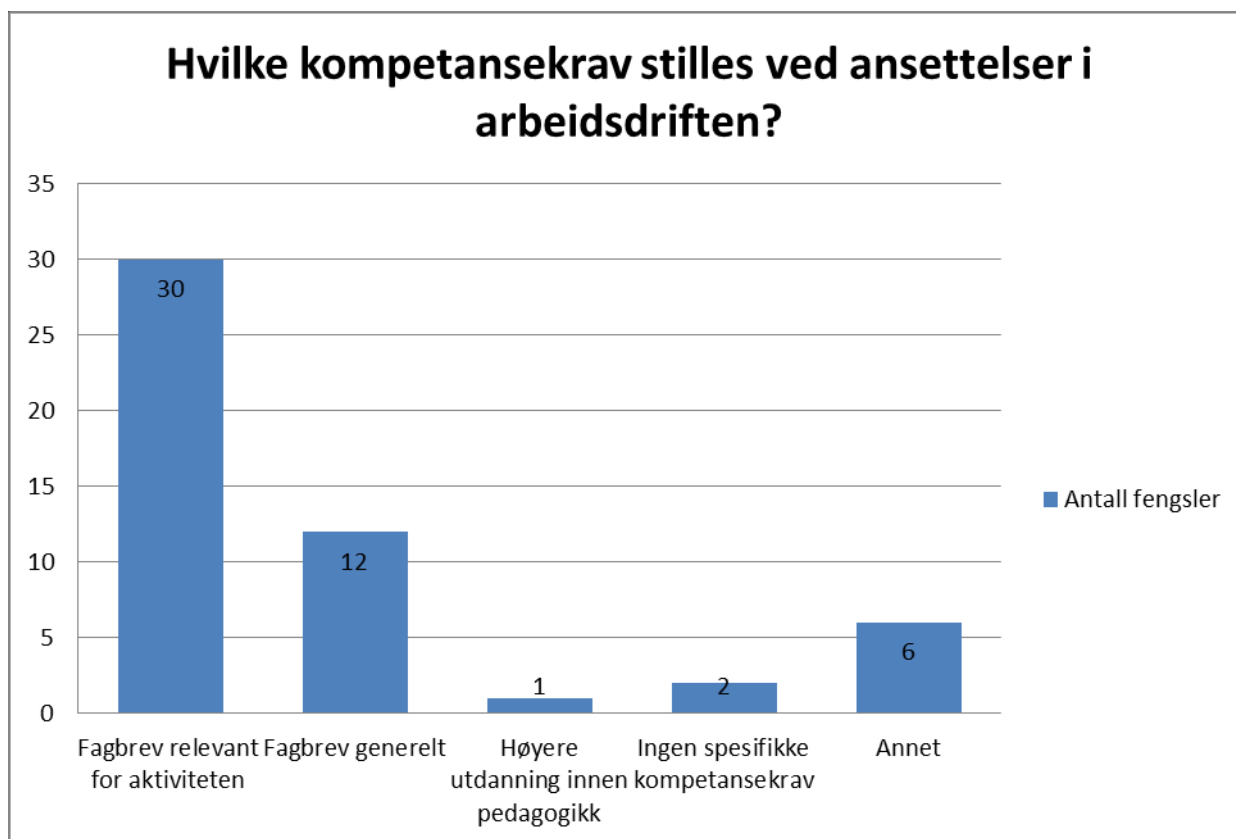
*Etatsutdanningen for ansatte i verksdriften* ble etablert i 1997. I dag utgjør utdanningen et opplæringsløp på mellom ni og ti måneder, organisert som en blanding av samlinger, gruppearbeid og individuelt arbeid. Samlingene varer i én uke av gangen og gjennomføres tre ganger. I mellom disse samlingene utfører deltakerne 14 individuelle oppgaver og 14 gruppeoppgaver ved hjelp av blant annet *Skype* og læringsplattformen *It's learning*. Opplæringen er delt inn i tre temaer, henholdsvis kommunikasjon, etatskunnskap og verksbetjentrollen. Den sistnevnte temabolken omfatter grunnleggende innføring i pedagogikk.

I arbeidsgruppas spørreundersøkelse rettet mot tilsatte i arbeidsdriften, svarer om lag 55 prosent at de har gjennomført VBU. Blant fengselslederne svarer 37 prosent at samtlige verksbetjenter ved deres enhet har gjennomført denne utdanningen, mens 51 prosent melder at noen, men ikke alle har gjort det. 4 respondenter (11 prosent) svarer nei på spørsmålet, noe som kan tolkes som et uttrykk for at ingen av verksbetjentene deres har deltatt i VBU.

På spørsmål om hvorfor ikke alle tilsatte har gjennomført VBU viser de fleste fengselslederne til nyansettelser. Det henvises også til ressurser, ved at det kan være krevende å gi ansatte tilstrekkelig fri til å delta i utdanningen. Enkelte henviser til kapasiteten ved KRUS.

### 13.3 Kompetansekrav

I spørreundersøkelsen rettet mot fengselsledere har arbeidsgruppa spurt hvilke kompetansekrav som stilles ved ansettelser i arbeidsdriften.

Figur 13.3:<sup>21</sup>

Det er kun to fengselsledere som melder at de ikke stiller spesifikke kompetansekrav. På spørsmål om hvorfor svarer disse at de i stedet legger vekt på personlig egnethet.

Blant respondentene som rapporterer «annet», nevnes realkompetanse, personlig egnethet, sikkerhetsforståelse og erfaring med å lede større grupper. Kun én enhet (Bredtveit) melder at de krever høyere utdanning innen pedagogikk.

På spørsmål om kompetansekravene er ufravikelig, svarer 14 fengselsledere (40 prosent) ja, mens 21 (60 prosent) melder at det hender at de går vekk fra kravet. På spørsmål om hvorfor de fraviker kravet, legger flere vekt på at realkompetanse og personlig egnethet kan være viktigere en formell kompetanse. Samtidig melder fire respondenter at det kan være krevende å rekruttere personale med ønskede kvalifikasjoner.

#### 13.4 Lønn i arbeidsdriften

Tall fra Agresso viser at ansatte i arbeidsdriften har en avtalt månedslønn som er høyere enn for de ansatte i straffegjennomføring. Regner vi med tillegg i lønnen relatert til arbeidstid (*lønn i alt*), ser vi imidlertid at ansatte i arbeidsdriften har en lavere månedslønn enn de øvrige gruppene av ansatte i kriminalomsorgen.

<sup>21</sup> Hentet fra arbeidsgruppas spørreundersøkelse rettet mot fengselsledere, N 27.

**Tabell 13.1:** Gjennomsnittslønn for ulike yrkesgrupper i kriminalomsorgen<sup>22</sup>.

	2012	N	Avtalt lønn	Lønn i alt <sup>23</sup>
<b>Ledelse</b>		286	44228	44526
<b>Straffegjennomføring</b>		2383	31530	36582
<b>Administrasjon</b>		453	36292	36570
<b>Arbeidsdrift</b>		512	32942	33795
<b>Visitasjonstjenesten</b>		15	37289	41245
<b>Alle</b>		3652	33335	36830

Stillingshjemmelen verksbetjent er bundet opp til lønnsramme 39. Dette innebærer at de tilsatte kun kan opparbeide seg høyere lønn gjennom ansenitet eller ved opprykk til en høyere stilling, dvs. underverksmester eller verksmester. Det gis med andre ord ikke rom for å gi høyere lønn for utdanning eller kurs utover minstekravet ved ansettelse.

### 13.5 Arbeidsgruppas vurdering:

Ambisjonene i mandatet krever sammensatt kompetanse hos hver enkelt verksbetjent. Mangfoldet i innsattpopulasjonen krever også at kriminalomsorgen trenger et tilsvarende mangfold av kompetanse blant de tilsatte.

Arbeidsgruppen vil her påpeke noen fag-/ kompetanseområder der arbeidsdriften etter vårt syn har et klart behov. Gruppen vil understreke at listen ikke er uttømmende.

#### 13.5.1 Yrkesfaglig kompetanse

Det er viktig at tilsatte i arbeidsdriften har solid fagkunnskap innenfor det yrket vedkommende utøver i arbeidsdriften. Dette forutsetter at verksbetjenten har gjennomført utdanning i faget og at vedkommende holder seg faglig oppdatert.

Det bør være et minstekrav ved ansettelse at arbeidstakeren har relevant fagutdannelse innenfor det fagfelt vedkommende skal jobbe med. Ved omlegginger av arbeidstilbudet er det avgjørende at arbeidstakerne tilbys relevant videreutdanning.

<sup>22</sup> Tallene er hentet fra lønnskjøringen for november i Kriminalomsorgens lønn og personalsystem. Omfatter alle fast ansatte på heltid ved fengsler og friomsorgskontorer.

<sup>23</sup> Definert som kontantlønn pluss uregelmessige tillegg. Dette omfatter overtidstillegg, skifttillegg, helgetillegg, tredje påfølgende helg tillegg, tredje påfølgende søndag tillegg, reservevakt tillegg dag og natt, nattkompensasjon og lørdags- søndagstillegg.

### 13.5.2 Kunnskap om og kontakt med arbeidslivet

Se også kap. 11.

Dersom arbeidssituasjonen for innsatte skal ligne på en «normalarbeidsplass», er det viktig at de som skal lede arbeidet, har tilstrekkelig erfaring fra arbeidslivet ellers. Arbeidserfaring bør derfor være et tungtveiende premiss ved ansettelse i arbeidsdriften flere steder.

Arbeidsgruppa mener en viss turnover i tilsattgruppa er nødvendig, både for den enkelte medarbeiders faglige utvikling og for å fremme dynamikk og nytenkning ved arbeidsplassen.

Arbeidsgruppa mener karrieremulighetene for verksbetjenter er så begrensede at det fort kan skape faglig stagnasjon. Verksbetjenter bør derfor stimuleres til å ta etter- og videreutdanning, permisjoner til annet arbeid og hospiteringsordningen der den enkelte tilsatte kan tjenestegjøre ved en annen enhet bør videreføres.

### 13.5.3 Pedagogisk kompetanse

En styrking av verksbetjentenes kompetanse innen pedagogikk vil kunne skjerpe arbeidsdriftens evne til å se muligheter for å drive praksisnær opplæring. Arbeidsgruppa tror også at dette vil bidra til å heve det generelle samarbeidet med skolen.

### 13.5.4 Kunnskap om arbeidsmarkedet

Se også punkt 11.3.2

For at kriminalomsorgens arbeidstilbud til innsatte skal kunne harmonere med behovene i arbeidsmarkedet, er det avgjørende at etaten innehar kunnskap om arbeidsmarkedet og at organisasjonen evner å ta til seg og forvalte erfaringsbasert kunnskap på dette området.

Ved den enkelte enhet vil det være svært nyttig dersom ansatte og ledelse har et godt etablert nettverk i det lokale næringslivet og god kunnskap om det lokale arbeidsmarkedet. Dette kan komme til nytte både ved formidling av arbeidsplasser, oppdrag og ved beslutninger om hvordan arbeidstilbudet bør utformes.

På sentralt og regionalt nivå vil kunnskap om arbeidsmarkedet være avgjørende for å ta gode strategiske beslutninger vedrørende hvilke tilbud man bør satse på og ved hvilke enheter disse bør lokaliseres.

Den stadig økende andelen av innsatte som ikke skal tilbakeføres til Norge, gjør at det ikke lenger vil være tilstrekkelig at arbeidsdriften besitter kunnskap om det norske arbeidsmarkedet. Det må også erverves kunnskap om arbeidsmarkedet i de landene der større grupper av utenlandske statsborgere skal tilbakeføres.

### 13.5.5 Kunnskap om markedet for varer og tjenester

Se også kap. 12.

Arbeidsgruppa mener at en kompetanseheving innen salg og markedsføring vil åpne for store muligheter for arbeidsdriften.

For det første vil en direkte involvering av innsatte i salg- og markedsføringsarbeidet være en god mulighet til å tilby arbeid/arbeidstrening relevant for det ordinære arbeidslivet. Arbeidsgruppa ser her store muligheter ved enheter med lav sikkerhet, frigangsavdelinger, overgangsboliger og ved gjennomføring av straff i samfunn jf. straffegjennomføringsloven §16.

For det andre vil en tydeligere markedsorientering og et godt markedsføringsapparat være en kilde til kunnskap om hvilke varer og tjenester det er etterspørsel for og som det er mulig å produsere eller utøve innenfor det gjeldende straffegjennomføringsregimet. Dette vil kunne utvide arbeidsdriftens handlingsrom og kunne gi et større mangfold av tilbud til domfelte og innsatte.

For det tredje tror arbeidsgruppa at et styrket markedsføringsapparat vil kunne skape et nettverk som i sin tur kan brukes til å formidle jobber til innsatte og domfelte etter løslatelse eller endt straffegjennomføring.

### 13.5.6 Sosialfaglig/ miljøterapeutisk kompetanse

Noen innsatte og domfelte har sammensatte levekårsproblemer knyttet til rus samt psykisk og somatisk helse. Flere har også atferdsrelaterte utfordringer og kan derfor få problemer med å fungere i samhandlingssituasjoner. I tillegg har en trolig betydelig andel liten eller ingen erfaring fra arbeidslivet.

Vi er av den oppfatning at mye av arbeidsdriftens virksomhet mange steder i praksis dreier seg om miljøarbeid, dvs. å få mennesker til å fungere i fellesskap og skape gode rammer for læring og mestring. Likevel kan få verksbetjenter vise til formell kompetanse innen sosialfag eller pedagogikk. Selv om arbeidsdriften besitter mye verdifull erfaringsbasert kunnskap på dette området, mener arbeidsgruppa at en forsterkning av den formelle kompetansen vil kunne skape mer profesjonalitet og systematikk i arbeidet.

### 13.5.7 Språk og kultur

Se også punkt 6.4

Det stadig økende mangfoldet av språk og kulturer i kriminalomsorgens klientell stiller etaten overfor nye utfordringer med hensyn til både sikkerhet og tilbakeføring. I en læringssituasjon bør partene kunne kommunisere verbalt. I tillegg er det en forutsetning at innsatte har fått tilstrekkelig opplæring på et språk de forstår ved håndtering av potensielt farlige maskiner.

Arbeidsgruppa mener derfor det bør jobbes systematisk med å ruste opp arbeidsdriften på området språk og kulturforståelse.

#### 13.5.8 Sikkerhet og selvforsvar

Arbeidsgruppa mener det er viktig at verksbetjentene er integrert i sikkerhetstenkingen ved enheten. Representanter for arbeidsdriften bør derfor være representert i de fora der slike problemstillinger drøftes.

Verksbetjenter bør tilbys kurs i konflikthåndtering og fysisk maktanvendelse . Ved de enheter der leder mener dette er nødvendig, bør slik opplæring være obligatorisk.

### 13.6 Etatskunnskap

Det er viktig at enhver arbeidstaker som blir tilsatt i kriminalomsorgen har grunnleggende kunnskaper om etats virksomhet. Arbeidsgruppa mener dette understreker behovet for et felles utdanningsopplegg for verksbetjenter og andre yrkesgrupper uten fengselsfaglig bakgrunn.

#### 13.6.1 Om verksbetjentutdanningen

I 2011 ble fengselsbetjentutdanningen godkjent av Norsk organ for kvalitet i utdanningen (NOKUT) som en toårig høyskoleutdanning. Arbeidsgruppa mener dette er et nødvendig løft og en fortjent anerkjennelse av fengselsbetjenter som yrkesgruppe. Gruppa er imidlertid bekymret for at dette kan skape et ytterligere skille mellom fengselsbetjenter og verksbetjenter. Gruppa kan ikke se hvorfor verksbetjenter, som ofte har mest omgang med innsatte, ikke skal ha tilsvarende formalisert kompetanse.

På den annen side vil det i arbeidsgruppas øyne kunne være uheldig dersom den obligatoriske opplæringen for verksbetjenter er for omfattende. Arbeidsdriften har behov for å knytte til seg mange ulike yrkesgrupper med fagkunnskap knyttet til bestemte aktiviteter og roller. En tilsvarende toårig utdanning for verksbetjenter vil trolig derfor gjøre det vanskelig å rekruttere den ønskede arbeidskraften.

Arbeidsgruppa ser imidlertid behov for et utdanningsopplegg som gir en grunnleggende innføring i det rent kriminalomsorgsfaglige. Utdanningen bør akkrediteres som høyere utdanning på lik linje med fengselsbetjentutdanningen.

Arbeidsgruppa tror ikke KRUS direkte bør tilby utdanning som ikke knytter seg til etatsspesifikke behov, selv om det kan være behov for det i arbeidsdriften. Andre utdanningsinstitusjoner har trolig bedre forutsetninger for å gi utdanning i f. eks. pedagogikk, markedsføring etc. Arbeidsgruppa ser likevel store muligheter for å dekke noen av arbeidsdriftens behov ved samarbeid mellom KRUS og andre utdanningsinstitusjoner.

#### 13.6.2 Avlønning og karrieremuligheter for ansatte i arbeidsdriften

Arbeidsgruppa mener arbeidsdriftens kompetansebehov på ingen måte harmonerer med hvordan ansatte avlønnes. Lønnssystemet for verksbetjenter synes å ta

utgangspunkt i at det kun er behov for én bestemt utdanningsgruppe på ett bestemt nivå. Lønnstrinn 39 gir nemlig ingen rom for å differensiere lønnen basert på etterspurt kompetanse. Det eneste som kan gi lønnshopp er ansenitet og opprykk til underverksmester, verksmester eller driftssjef. Verksbetjenter vil derfor i praksis kunne tape penger på å ta utdanning ved at de ikke opparbeider seg yrkesansenet mens de tar utdanning. Dette gjør det vanskeligere å rekruttere ønsket arbeidskraft, samtidig som det ikke oppmuntrer den enkelte arbeidstaker til kompetanseutvikling.

Arbeidsgruppa vil derfor foreslå at KDI ved forhandlinger går inn for å flytte verksbetjenter ut av lønnsramme 39, og at det åpnes for differensiert avlønning basert på etterspurt kompetanse.

### 13.6.3 Ledelse i arbeidsdriften

Ledere i arbeidsdriften bør ha kompetanse som gjenspeiler den enkelte enhetens behov. De samme minimumskrav som stilles til andre lederstillinger i kriminalomsorgen, bør også gjelde i arbeidsdriften.

### 13.7 Forslag til tiltak

- Det etableres et kriminalomsorgsfaglig utdanningsopplegg for verksbetjenter og andre tilsatte i kriminalomsorgen uten fengselsfaglig bakgrunn. Utdanningen skal akkrediteres som høyere utdanning.
- KDI går i forhandlinger inn for å flytte verksbetjenter ut av lønnsramme 39 og at det åpnes for differensiert avlønning basert på etterspurt kompetanse.
- Det må i økende grad legges til rette for at tilsatte i arbeidsdriften holder seg faglig oppdatert. Enhetene skal årlig rapportere på hva de har foretatt seg i dette henseendet.
- Fullført relevant utdanning på videregående nivå eller fagbrev / svennebrev skal være et minstekrav ved ansettelser i arbeidsdriften.
- Avskaffe stillingsbetegnelsene *verksmester*, *underverksmester* og *verksbetjent*, og opprette nye stillingsbetegnelser i form av driftsleder – aktivitet *avdelingsleder – aktivitet*, og *arbeidsleder – aktivitet* (se punkt 10.5.6).
- Enheter med mer enn 100 innsatte skal minimum ha tilsatt ett årsverk innen salg og markedsføring. Ved mindre enheter må behovet for denne kompetansen gjenspeile seg i enhetens totale kompetanseportefølje.



## 14 Litteraturliste:

Amundsen, Marie-Lisbet: Kvinnelige innsatte og sosial marginalisering, *Spesialpedagogikk*, nr.1-2010.

Asbjørnsen, Arve; Eikeland, Ole-Johan og Manger, Terje (2011). *Innsatte i norske fengsel: Leseferdigheter og oppmerksomhetsvansker*. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland

Bandura, A. (1997). *Self-efficacy. The exercise of control*. New York: W.H. Freeman and Company.

Bjørnstad, Roger; Gjelsvik, Marit L.; Godøy, Anna, Holm, Inger og Stølen, Nils Martin (2010): *Demand and supply of labor by education towards 2030: Linking demographic and macroeconomic models for Norway*. Oslo : Statistisk sentralbyrå

Bruer, Erlend Sand (2012): Hva nytter i Norge I. Oslo : Oslo friomsorgskontor

Brugård, Kaja Høiseth og Falch, Torberg (2012), *Student performance and imprintment*, Working paper series 9/2012. Trondheim: Norges teknisk- naturvitenskaplige universitet

Bukten, Anne og Clausen, Thomas (2012): *Criminal convictions among patients in opioid maintenance treatment in Norway. A national cohort study*, PhD 15.juni 2012, Universitetet I Oslo

Diseth, Åge; Eikeland, Ole-Johan; Hetland, Hilde; Manger, Terje (2006): *Innsatte i norske fengsel: Motiv for utdanning*. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland

Eikeland, Ole-Johan, Manger, Terje og Diseth, Åge (2006): *Innsatte i norske fengsel: Utdanning, utdanningsønske og rett til utdanning*. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland

Eikeland, Ole-Johan, Manger, Terje og Asbjørnsen, Arve E (2010) *Innsatte i norske fengsel: Kompetanse gjennom utdanning og arbeid*. Rapport 1/10. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland

Fridhov, Inger Marie (1993) Klient i friomsorgen 1992. Oslo : Kriminalomsorgens utdanningssenter

Friestad, Christine og Skog-Hansen (2004) *Levekår blant innsatt*, FAFO-rapport 429. Oslo: FAFO

Hammerstrøm, KT, Munthe-Kaas, HM, Johansen, S(2013). *Effekt av arbeidsdrift, arbeidstrening og utdanning under soning - systematisk litteratursøk med sortert referanseliste*. Notat 2013. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten, 2013.

Jones, L. Ø., Manger, T., Eikeland, O. J., & Asbjørnsen, A. (2011). *Participation in prison education: Is it a question of reading and writing self-efficacy and actual skills?* Manuscript submitted for publication.

Lien, Lise og Olsen, Terje (2008), *Like sikkert som snø*. NF rapport nr. 6/2008. Bodø: Nordlandsforskning

Manger, Terje, Eikeland, Ole Johan, Roth; Beate Buanes, Asbjørnsen, Arve (2010): *Innsatte i norske fengsel: Motiv for utdanning*. Rapport 4/13. Bergen : Fylkesmannen i Hordaland

Manger, Terje, Eikeland, Ole Johan, Roth; Beate Buanes, Asbjørnsen, Arve (2013): *Nordmenn i fengsel: Motiv for utdanning*. Rapport 4/13. Bergen : Fylkesmannen i Hordaland

Neuman, Cecilie Basberg (2013) *Tilbakeføringsgarantien i praksis: Evaluering av prosjektet TAFU – Tilbakeføring gjennom arbeid, fritid og utdanning*

Orban, Franck (2011). *Nye utfordringer for kriminalomsorgen*. Notat. Oslo: Kriminalomsorgens utdanningscenter.

Schaft, Angelica; Frøyland, Kjetil og Spjelkavik, Øystein (2013): *En ny rolle for NAV i fengsel: Evaluering av NAV-prosjektet «Samordning av tiltak for tilbakeføring»*

Skardhamar, Torbjørn (2002) *Levekår og livssituasjon blant innsatte I norske fengsler*. K-serien nr. 1/2002. Oslo: Universitetet I Oslo

Søndenaa, Erik (2009) *Intellectual disabilities in the criminal justice system (doctoral theses at NTNU 2009:6)* Trondheim: Norges tekniske og naturvitenskapelige universitet

Westrheim, Kariane; Manger, Terje; Eikeland (red), Ole-Johan; Hetland, Hilde; Ludvigsen, Kristine (2012): *Innsatte med irakisk bakgrunn i norske fengsler: En kvalitativ undersøkelse av utdanningsbakgrunn, ønsker og behov*.

Westrheim, Karianne; Manger, Terje; Eikeland (red) *Utenlandske innsatte i nordiske fengsler: Utdanningsbakgrunn, ønsker og behov*. Nordisk nettverk for fengselsundervisning rapport nr. 03/2012.

## **Foredrag presentasjoner**

Jones, Lise Øen (2012): *Lese og skriveferdigheter blant innsatte*. Presentasjon ved Kriminalomsorgens sentrale forvaltning 2. oktober

## 15 Vedlegg:

1. Arbeidsgruppas mandat i fulltekst
- 1b. Arbeidsgruppas mandat i fulltekst\_tilføyelse
2. Kartleggingssurvey rettet mot fengselsledere
3. Kartleggingssurvey rettet mot skoleavdelingene i fengslene
4. Kartleggingssurvey rettet mot tilsatte i arbeidsdriften
- 4b. Kartleggingssurvey rettet mot tilsatte i arbeidsdriften\_Bastøy
5. Kartleggingssurvey rettet mot friomsorgskontorene
6. Spørsmål til regionene i forbindelse med redegjørelse
- 6b. Spørsmål til regionene i forbindelse med redegjørelse\_økonomi og inntjening
7. Redegjørelse fra region øst
8. Redegjørelse fra region nordøst
9. Redegjørelse fra region vest
10. Redegjørelse fra region sørvest
- 10b. Redegjørelse fra region sørvest\_inntjening
11. Redegjørelse fra region sør
12. Redegjørelse fra region nord
13. Oversikt over arbeids-/ aktivitetstilbud til innsatte fordelt etter yrke og enhet