

Publikasjoner kan også bestilles via nf@nforsk.no

Arbeidsnotat nr. 1008/07

ISSN-nr.:0804-1873

Antall sider: 30

Prosjekt nr: 1053

Prosjekt tittel: *Yrkesrettet rehabilitering i kriminalomsorgen*
– *utdanning og arbeid som del av soning*

Oppdragsgiver: FARVE, NAV Drift og utvikling

Pris:

kr. 50,-

Ny karriere eller ny barriere? Arbeidsdimensjonen ved soning

Av

Lise Lien og Terje Olsen.

Nordlandsforskning utgir tre skriftserier, rapporter, arbeidsnotat og artikler/foredrag. Rapporter er hovedrapport for et avsluttet prosjekt, eller et avgrenset tema. Arbeidsnotat kan være foreløpige resultater fra prosjekter, statusrapporter og mindre utredninger og notat. Artikkel/foredragsserien kan inneholde foredrag, seminarpaper, artikler og innlegg som ikke er underlagt copyrighrettigheter.

FORORD

Ved Nordlandsforskning har vi over flere år jobbet med studier av marginaliseringsprosesser i arbeidsmarkedet. Det dreier seg kort fortalt om hvordan personer og grupper på en rekke synlig og usynlige måter utdefineres som lite ønsket eller lite egnet i arbeidsmarkedet. Disse studiene har vært knyttet til ulike sosiale grupper, og i særdeleshet ulike grupper av funksjonshemmede. I de senere årene har vi også kommet inn på temaer som har angått kriminalomsorgens virkefelt, eksempelvis gjennom evalueringen av prosjektet "Felles ansvar" og kartlegging av soningskapasiteten i den nordlige regionen. På denne måten kan den studien vi presenterer her ses som en videreføring av to tematiske forskningsområder. Det foreliggende arbeidsnotatet bør også leses som en problematisering av dette feltet.

Vi vil i denne sammenheng takke programmet FARVE som har bevilget midler til å gjennomføre denne studien, og særlig takk til koordinator Niels Wulfsberg som har vist interesse for prosjektet og forståelse da metodiske problemer dukket opp underveis. Flere personer har kommentert og gitt oss gode råd underveis i arbeidet. Det er Greta Støre i FARVE, Ole-Johan Rishaug i NAV Bodø, Terje Torbjørnsen i Norsk fengsels- og friomsorgsforbund og Robert Bråten fra organisasjonen WayBack. Tusen takk til dere for meget god hjelp. Takk til Gaute Terjesson for inntasting av data fra spørreskjemaene. En spesiell takk rettes også til vår kollega Trond Bliksvær for nøye saumfaring av tall og tekst. Og til sist: En stor takk til de ansatte i fengsler og overgangsboliger som har tatt seg tid til å besvare undersøkelsen.

Bodø, mai 2007.

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD	1
1 INNLEDNING OG PROBLEMSTILLING	3
2 BAKGRUNN	4
2.1 Rehabiliteringsbegrepet.....	4
2.2 Regjeringens tilbakeføringsgaranti	4
2.3 Kort om kriminalomsorgens organisering.....	5
2.4 Inkluderende arbeidsliv	5
2.5 Arbeidsdimensjonen.....	6
2.6 Straffegjennomføringsloven – om aktivitetsplikten	7
2.7 Straff og utdanning – et historisk riss.....	8
2.8 Programvirksomhet	9
2.9 Hva vet vi?.....	10
3 METODISK REDEGJØRELSE.....	12
4 PRESENTASJON AV RESULTATENE	14
5 OPPSUMMERENDE DRØFTING	23
REFERANSER	29

1 INNLEDNING OG PROBLEMSTILLING

Til enhver tid er det rundt 3 000 innsatte i landets fengsler og overgangsboliger. I tilknytning til soningsforløpet, deltar den enkelte innsatte/domfelte i ulike former for arbeid, aktivitet og utdanning. Samlet sett foregår det en betydelig yrkesrettet rehabilitering knyttet til soningsforløpet innen den norske kriminalomsorgen.¹

Det har imidlertid eksistert lite forskningsbasert kunnskap knyttet til arbeidsdrift, arbeidstrening og yrkesrettet rehabilitering innen denne sektoren. I dette forskningsprosjektet har vi ønsket å kartlegge ulike aspekter ved yrkesrettet rehabilitering i kriminalomsorgen. Med yrkesrettet rehabilitering mens her aktiviteter som (indirekte eller eksplisitt) har til hensikt å bringe den enkelte innsatte/domfelte inn i eller tilbake i arbeid eller videre utdanning etter endt soning.

Formålet har vært å beskrive omfanget, innholdet og organisering av disse tilbudene i fengsler og overgangsboligene, samt å kartlegge hvordan avdelingslederne for slike aktiviteter ved de enkelte soningsenhetene (altså de som jobber nærmest fangene) vurderer tilbud og hensiktsmessighet ut fra sitt sted. Studien er basert på en kvantitativ spørreundersøkelse til alle norske fengsler og overgangsboliger, og rettet til den/de personer som har det overordnede, faglige ansvaret for utdannings- og arbeidsaktivitetene på hvert sted.

Problemstillingene har vært formulert som:

- 1) *Hva foregår av produksjon, opplæring og kvalifisering for arbeidslivet (innhold og omfang)? (Hvordan er disse aktivitetene organisert med tanke på å oppfylle målene om å (re-)etablere meningsfylte yrkeskarrierer for den enkelte straffedømte?)*
- 2) *Hvilke uttalte hensikter/formål har arbeids- og utdanningsaktivitetene i norske fengsler og overgangsboliger?*
- 3) *Hvordan vurderer faglig ansvarlig ledere for aktivitetstilbudene ved hvert enkelt fengsel/overgangsbolig muligheter og tilbud ved sin avdeling: I hvilken grad – og på hvilke måter – vurderer de at aktivitetsplikten og spesielt arbeidsplikten bidrar til at de domfelte/innsatte kommer i arbeid etter løslatelse?*

Forskningsprosjektet er ment å tjene to formål: For det første vil resultatene av kartleggingen gi et bilde av omfang, grad, organisering og bruk av skole- og kvalifiseringsløp som del av soningshverdagen. Dette vil kunne gi et overordnet bilde av rehabiliteringstenkningens plass i soningen. Sentralt i dette vil være de vurderinger som respondentene (faglig ansvarlig leder for slike aktiviteter ved det enkelte fengsel/friomsorgskontor) gir av tilbud og muligheter når det gjelder skole, utdanning og kvalifisering til yrkeslivet. For det andre vil kartleggingen kunne danne et grunnlag for en mer kontekstbaserte studier av ulike sider ved yrkesrettet rehabilitering knyttet til soningsforløp i norsk kriminalomsorg.

¹ St.meld. 27 (2004-05)

2 BAKGRUNN

2.1 REHABILITERINGSBEGREPET

Begrepet rehabilitering brukes på mange måter, innen ulike yrker og bransjer, og har nødvendigvis varierende innhold i ulike kontekster. Grunnleggende sett viser begrepet å habiliterer til det ”å gjøre skikket til”, og viser dermed til forholdet mellom individet og omgivelsene. I dette spennet finnes to ulike forståelsesmodeller; *den sosiale modellen* og *den medisinske modellen*.² Den sosiale modellen viser til at det er samfunnets strukturer som er det viktigste grepet for å inkludere marginaliserte grupper av samfunnets borgere. Innen dagens straffeapparat kan begrepsbruken sies å være inspirert/preget av den individualistiske, medisinske forståelsen av begrepet:

Rehabilitation involves improving a person's ability to function and elimination barriers to independence and participation in society, through technical measures, strategies for improving accessibility in the environment and practical/financial help (Normann et.al. 2004:35)

Innen de virksomhetene som reguleres av straffegjennomføringsloven, handler rehabilitering om å skape endringer i individet – ikke i samfunnet, og trolig heller ikke i selve straffesystemet. Selv det menneskesynet og det filosofiske grunnlaget som avstraffelsen er tuftet på, handler om å endre og korrigere individet. Her forstås rehabilitering som prosesser der individet gjøres til gjenstand (objekt) for medisinske, pedagogiske og psykologiske praksiser for å ”rette opp” eller endre individuelle egenskaper eller trekk som på en eller annen måte betraktes som uønskede. Ut fra en mer kontekstuell og sosial forståelse av rehabiliteringsprosesser, kan man dermed stille spørsmål om det å straffe og rehabiliterer i det hele tatt lar seg kombinere.

I ulike deler av de offentlige velferdstjenestene i Norge veksler man mellom betoningen av disse to forståelsesmodellene av yrkesrettet rehabilitering. I mer generelle sammenhenger handler det om å legge forhold til rette på arbeidsplassen, tilrettelegge transport, arbeidstidsordninger eller fysiske tilpasninger, mens det i andre sammenhenger kan dreie seg om videreutdanning, omskolering eller opptrening. Innen straffesystemene handler yrkesrettet rehabilitering i praksis om å skolere/utdanne eller om arbeid (og kombinasjoner av disse) for å skape bedre mulighet for å ”kunne tilføre ferdigheter og kunnskaper, og styrke innsattes mulighet for arbeid etter løslatelse” (Kriminalomsorgen 2005a:6). Fridhov (2003) peker på at det ikke er foretatt forskning som følger effektene av dette over tid, og at det derfor kun bygger på en antagelse om at det gir uttelling og endring hos individet. I studiene av det moderne fengselets historie har Foucault (1994 [1977]) pekt på andre sentrale aspekter ved fengslet og straffesystemene – nemlig utviklingen av den individualiserte viten; disiplinerings- og overvåkningsteknikker som en grunnleggende egenskap ved disiplineringen og kontrollregimet som disse systemene er tuftet på. Når vi bruker begrepene rehabilitering og yrkesrettet rehabilitering videre i denne teksten, er det med referanse til begge nevnte og grunnleggende forskjellige forståelsesmodellene. Vi skal imidlertid være oppmerksom på at innen straffesystemet er det den individualistiske modellen som ligger til grunn for forståelsen.

2.2 REGJERINGENS TILBAKEFØRINGSGARANTI

I Regjeringen Stoltenbergs tiltredelseserklæring står følgende: ”Det skal etableres forpliktende samarbeidsstrukturer mellom kriminalomsorgen og kommunale og statlige etater ved løslatelse for å redusere gjengangerproblemen. Vi vil innføre en tilbakeføringsgaranti for tett oppfølging fra ulike etater ved løslatelse med sterkt fokus på å få folk i jobb eller videre utdanning med strenge krav til rehabilitering og atferdsendring”. I dette ligger et ønske om større samordning mellom de ulike etatene/tjenestene, som bl.a. skole- og opplæringsmyndighetene, NAV og boligformidling, der målet

² Shakespeare (2006) drøfter disse modellene opp mot hverandre.

er å sikre et bedre ettervern for straffedømte. Da kriminalomsorgen ikke har ansvaret for ettervernet anses det som viktig at andre etater – og da gjerne sektorovergripende – tar et helhetlig ansvar for dette.

I mars 2002 inngikk daværende Aetat og kriminalomsorgen en samarbeidsavtale hvor målet var å gi de innsatte den hjelp og veiledning de måtte trenge for å skaffe seg arbeid etter straffegjennomføringen. Med opprettelsen av den nye arbeids- og velferdsetaten (NAV) i 2006 inngikk partene en ny samarbeidsavtale som er bygget på straffegjennomføringslovens § 4 om Forvaltningssamarbeid:

”Kriminalomsorgen skal gjennom samarbeid med andre offentlige etater legge til rette for at domfelte og innsatte i varetekt får de tjenester som lovgivningen gir dem krav på. Samarbeidet skal bidra til en samordnet innsats for å dekke domfelte og innsattes behov, og fremme deres tilpasning til samfunnet” (Samarbeidsavtalen mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten 2006)

Det er først i 2010 at alle regioner vil ha opprettet NAV-kontorer, og det enkelte kriminalomsorgskontor og NAV fylke skal derfor oppdatere avtalene suksessivt med dette. Partene anbefaler at de lokale avtalene klargjør ressursbruk, tiltak, former for samarbeid og kunnskapsutveksling mellom kriminalomsorgen og NAV. De virkemidler og tjenester som tilbys skal være tilpasset den enkelte innsattes behov, og grunnprinsippet i selve avtalen er at den innsatte har de samme rettigheter og plikter som resten av befolkningen, så fremt det er innenfor rammen av straffegjennomføringen (ibid).

Intensjonen bak avtalen på etatsnivå er økt samarbeid og koordinering mellom kriminalomsorgen og NAV.

2.3 KORT OM KRIMINALOMSORGENS ORGANISERING

Friomsorgens sentrale oppgaver ble i 1980 overtatt av Justisdepartementet/Fengselsstyret, som samtidig ble omorganisert og fikk navnet Kriminalomsorgsavdelingen. Kriminalomsorgen ble opprettet i 2001. Fra da fikk man en etat inndelt i tre nivåer; et sentralt, et regionalt og et lokalt, og hvor Kriminalomsorgens sentrale forvaltning erstattet Fengselsstyret. Det ble opprettet seks regioner: region Øst med regionadministrasjonen i Oslo, region Vest med regionadministrasjonen i Bergen, region Nord med regionadministrasjonen i Trondheim, region Nord-Øst med regionadministrasjonen i Lillestrøm, region Sør med regionadministrasjonen i Tønsberg og region Sør-Vest med regionadministrasjonen i Sandnes. Samtidig endret kriminalomsorg i frihet navn til friomsorgen og ble inkludert i samme lovverk som selvstendig straffegjennomføringsenhet. De tidligere hybelhusene ble endret til overgangsboliger (www.kriminalomsorgen.no).

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning har det overordnede ansvaret for å følge opp at regionene når sine oppsatte resultatmål. De har i tillegg ansvaret for strategiutvikling knyttet til: satsingsområder, fagutvikling, regelverk og retningslinjer.

2.4 INKLUDERENDE ARBEIDSLIV

Det sentrale målet med dagens arbeidsdrift i kriminalomsorgen er formulert som å *”tilføre ferdigheter og kunnskaper, og styrke innsattes mulighet for arbeid etter løslatelse”* (Kriminalomsorgen 2005a). Arbeidsaktivitetene formuleres i termer av arbeidsrehabilitering og kompetanseutvikling, opplæring og kvalifisering for det ordinære yrkeslivet etter endt soning. Arbeidsdriften (som er fellesbetegnelsen på produksjons- og arbeidsaktivitetene i kriminalomsorgen), er pr i dag det mest omfattende aktivitetstilbudet til innsatte (St. meld 27, 2004-05). Arbeidsdriften regnes som en integrert del av

kriminalomsorgens rehabiliteringsarbeid. Det uttrykkes som et eksplisitt mål at alle innsatte skal aktiviseres på dagtid (men dog med unntak av personer i varetekt som kan betrakte arbeid/aktivitet som et frivillig tilbud) (St. prp. 1, 2005-06). I 2005 utgjorde arbeid over halvparten av de innsattes aktivitet i fengslene, og når det gjelder ordningen samfunnsstraff utgjorde såkalt samfunnsnyttig tjeneste drøyt 75 % av innholdet i denne ordningen. Også her legges det vekt på rehabilitering (ibid).

For tiden er det et stort politisk fokus på å skape et inkluderende arbeidsliv. Mens fokuset i IA-avtalens første avtaleperiode i stor grad var rettet mot reduksjon av sykefraværet (Dale-Olsen et.al. 2005), har avtalepartene understreket at delmål 2 og 3 skal vies større oppmerksomhet i inneværende periode (2006-09). Avtalens delmål 2 retter søkelyset på å bringe flere funksjonshemmede inn arbeidslivet, men innsatte og tidligere straffedømte sin situasjon har i svært liten grad vært gjenstand for oppmerksomhet – verken i første eller andre avtaleperiode. I tillegg til overhyppighet av psykiske funksjonshemminger og rusproblemer, tyder – som tidligere nevnt – holdningsundersøkelser blant bedriftsledere på svært negative holdninger til tidligere straffedømte (Dalen 2006).

Det kan likevel innvendes at i realiteten vil dette innebærer en ytterligere barriere i arbeidsmarkedet for denne gruppen, slik at tidligere straffedømte i praksis befinner seg i en dobbelt marginalisert posisjon på arbeidsmarkedet. På bakgrunn av egen og andres forskning vet vi relativt mye om omfang og mekanismer som gjør at funksjonshemmede ekskluderes i det åpne arbeidsmarkedet (Hammer og Øverbye 2006; Fossetøl 1999; Eide 1998; Anvik og Olsen 2004a og 2004b; Olsen 2006). Det kan være anledning til å se på tidligere innsattes situasjon på arbeidsmarkedet i lys av denne kunnskapen.

2.5 ARBEIDSDIMENSJONEN

Dagens mål med arbeidsdrift/utdanning er, ifølge etatens egen strategiplan, å gi kompetanse for det ordinære arbeidslivet og skape reelle jobbmuligheter ved løslatelse. Arbeid/utdanning betraktes i dag som en integrert del av rehabiliteringsarbeidet i fengslene. Opplysninger fra fengslenes egne hjemmesider, tilgjengelig litteratur på feltet og samtaler med ansatte innen kriminalomsorgen tyder på at det er store forskjeller mellom de ulike soningsenhetene i hvordan dette organiseres og gjennomføres. Ut over dette, kjenner vi ikke til at det finnes nyere forskningsbasert kunnskap knyttet spesielt til det yrkesrettede rehabiliteringsarbeidet innen kriminalomsorgen.

I 2006 ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant et representativt utvalg av arbeidsgivere i totalt 600 bedrifter. Undersøkelsen viste at tidligere straffedømte er blant de gruppene som skårer svært lavt når det gjelder sannsynlighet for å bli innkalt til jobbintervju (Dalen 2006). Mulighetene for utdanning, arbeidstrening og kvalifiserende arbeidspraksis under soning synes derfor svært viktig med hensyn til integrering, sosiale nettverk og mulighet til å komme tilbake i en sosialt verdsatt rolle. Imidlertid fremstår personer i soning og tidligere dømte som en marginalisert gruppe i det ordinære arbeidsmarkedet. De fremstår på mange måter som en ”glemt” gruppe av yrkeshemmede, som i liten grad omtales som mål for et inkluderende arbeidsliv. Sammenlignet med totalbefolkningen, er det også i denne gruppen en større utbredelse av psykiske funksjonshemminger, ofte i kombinasjon med rusproblemer. I tillegg innebærer bedriftslederes negative holdninger til tidligere straffedømte i realiteten en ytterligere barriere i arbeidsmarkedet. Satsningen på et inkluderende arbeidsliv har i liten grad omfattet denne gruppen.

Fra levekårsundersøkelser om befolkningen generelt vet vi at kompetanse og utdanning er den variabelen som i høyest grad påvirker muligheten til arbeid, inntekt og materielle levekår i dagens samfunn. I tidligere levekårsundersøkelser blant innsatte i norske fengsler, kommer det tydelig til uttrykk at de innsatte gjennomgående har lav utdanning og er marginaliserte på arbeidsmarkedet (Skarðhamar 2003; Friestad og Hansen 2004). Av tidligere forskning vet vi også at innsatte i norske fengsler har en svak tilknytning til arbeidsmarkedet. En undersøkelse fra 1991 viste at 60 % av de innsatte var uten fast arbeid før soning (Fridhov 1991). Vi vet også at de har problemer med å komme inn i det ordinære arbeidsmarkedet etter *endt* soning (Nilsson 2003; Skarðhamar op.cit; Friestad og Hansen op.cit.).

De arbeidsaktivitetene som de innsatte tar del i, er fra kriminalomsorgens side ment å dekke et relativt vidt spekter av funksjoner overfor individet – ikke bare opplæring, kvalifisering, rehabilitering, men også som tidsfordriv og sysselsetting. Spesielt når det gjelder samfunnsstraff handler arbeidet også om ”å gjøre opp for seg”. På landsbasis omfattet arbeidsdriften i 2005 ulike former for verkstedsdrift (48 %), småindustri (16 %) og gårdsarbeid/landbruk/gartneri (12 %), samt tekstil/forming (7 %). En del av de innsatte deltar dessuten i fengslets daglige drift og vedlikehold (Kriminalomsorgen 2005a).

2.6 STRAFFEGJENNOMFØRINGSLOVEN – OM AKTIVITETSPLIKTEN

I 2002 trådte straffegjennomføringsloven, den første felles loven for fengslene og friomsorgen, med forskrifter i kraft. Denne loven regulerer gjennomføringen av fengselsstraff, strafferettslige særreaksjoner, varetekt og samfunnsstraff og dens siktemål er å gi et bedre grunnlag for et helhetlig arbeid i fengsler og friomsorgen og gjennom dette forsøke å redusere kriminaliteten i samfunnet. Loven gir rammer og mulighet for et mer målrettet rehabiliteringsarbeid. Frem til 2002 hadde fanger arbeidsplikt i Norge. Fangenes arbeid ga rett til dagpenger (www.kriminalomsorgen.no). Med straffegjennomføringsloven erstattet aktivitetsplikten den tidligere arbeidsplikten, som er en pålagt plikt til enten arbeid eller skole/utdanning (Fridhov 2003). Samtidig med dette ble programvirksomheten en lovfestet aktivitet på linje med skole og arbeid.

Lov om gjennomføring av straff mv.(Straffegjennomføringsloven), som trekker opp rammene for straffegjennomføringen innen kriminalomsorgen, er i seg selv lite spesifikk når det gjelder arbeid/aktivitet. Dette betyr at straffedømte vil kunne møte ulike arbeids- og aktivitetstilbud avhengig av i hvilken institusjon de soner straffen sin:

§ 18. Arbeid, opplæring, program eller andre tiltak

Kriminalomsorgen skal legge til rette for at innsatte får et aktivitetstilbud på dagtid.

§ 41. Forberedelse til løslatelse

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

I forskriften til loven er aktivitet konkretisert på denne måten:

§ 3-12. Aktivitetstilbud: forhold til aktivitetsplikten. Endring av innhold

Arbeid, opplæring, program eller andre tiltak er likestilt og fyller kravene til aktivitetsplikten. Det kan ikke pålegges den innsatte å delta i opplæring, programmer og andre tiltak som behandling og lignende mot vedkommendes vilje. Arbeid kan pålegges dersom innsatte ikke ønsker å delta i slike tiltak.³

Aktivitetsplikten innebærer at innsatte i norske fengsler har plikt til aktivitet i form av arbeid eller utdanning fra klokken 0800 til 1500. I praksis er det arbeidsaktivitet som utgjør hoveddelen av denne aktiviteten (St. prp. 1, 2005-06). Som vi ser av de politiske dokumentene, er det knyttet relativt klare målsettinger til aktivitetsplikten. Det vil imidlertid være et empirisk spørsmål hvorvidt disse målene realiseres i praksis.

Det er et mål at alle innsatte skal aktiviseres på dagtid. Arbeid skal gi mulighet for kvalifisering for arbeidslivet for innsatte som trenger det. For varetektsinnsatte er det frivillig å delta i arbeid eller annen aktivitet på dagtid. Arbeid utgjorde ca. 75 % av aktivitetstilbudet i fengslene 2004. Kriminalomsorgen registrerer antall dager med manglende ordinært aktivitetstilbud for innsatte, som arbeid, program, skole eller annet. Rask øking av plasser og høy kapasitetsutnyttelse gir utfordringer med hensyn til å redusere andelen innsatte uten aktivitetstilbud. (St.prp. 1, 2006-07, 87)

³ FOR 2002-02-22 nr 183: Forskrift til lov om straffegjennomføring.

I 2005 mottok kriminalomsorgen 9 429 ubetingede fengsels- og forvaringsdommer for gjennomføring. Totalt antall innsatte samme år var 14 771 (Kriminalomsorgen 2005b). Kriminalomsorgen anslår selv at arbeid utgjør rundt $\frac{3}{4}$ av aktivitetstilbudet i norske fengsler (Kriminalomsorgen 2005a). Levekårsundersøkelsene viser også at de fleste innsatte velger arbeidsaktivitet (jfr Friestad og Hansen 2004). En del soner riktignok relativt korte dommer, men det innebærer like fullt at det innen norsk kriminalomsorg foregår en betydelig mengde dagsverk knyttet til arbeid og produksjon.

Dagens aktivitetsplikt er, som påpekt over, nært knyttet opp mot rehabilitering og tilbakeføring til samfunnet etter endt soning. Tidligere var straffearbeid og botsarbeid det vanlige innslaget i fengselsstraffen, og flere av soningsstedene hadde navn som "arbeidsanstalt" eller "botsfengsel". Vår hypotese er at arbeid/aktivitet fyller en rekke formål og funksjoner i fengselshverdagen. I tillegg til rehabilitering og tilbakevending til samfunnet, kan man også tenke seg elementer av produksjon og det "å gjøre opp for seg". Likeledes kan man tenke seg at arbeidet fyller en funksjon ved å være tidsfordriv, eller fungere som en hobbyaktivitet. Ved enkelte fengsel har man eksempelvis kunstneriske program, med teateroppsetninger osv.

Ifølge loven skal det etableres et eget program for den enkelte innsatte, der vedkommende selv deltar i planleggingen av et rehabiliteringsløp knyttet til soningsperioden (brukermedvirkning). I praksis ser det imidlertid ut til å variere i hvilken grad dette tilbys de innsatte (ibid). Etter hva vi forstår er det også store forskjeller mellom fengslene i hvilken grad kontakten og samarbeidet med NAV er utviklet. Vi har derfor ønsket å se nærmere på graden og omfanget av samarbeid med NAV (og tidligere Aetat) var og er utbygd. Kriminalomsorgen har hatt en formell samarbeidsavtale med Aetat siden 2002, og inngikk i 2006 en fornyet avtale med NAV sentralt omkring oppfølging og tilrettelegging for innsattes overgang til arbeid og videre utdanning ved endt soning. Likeledes ser det ut til å være relativt stor variasjon i skoleprogrammet, både på grunnskole- og videregående nivå. Det er fylkeskommunen som har ansvaret for skoletilbudene. Det vil være av interesse å undersøke nærmere hvordan disse tilbudene er utformet.

2.7 STRAFF OG UTDANNING – ET HISTORISK RISS

Det har vært mange ulike typer av filosofier knyttet til straff i Norge. Allerede siden det første norske tukthuset, som stod ferdig rundt 1630, har *pedagogikk* eller undervisning vært en viktig del av det norske straffesystemet. *Oppfostringstankegangen* hadde sitt inntog i det norske fengselsvesenet på 1700-tallet, og mot midten av 1800-tallet kom tanken om *forbedring* av den straffedømte. Kriminalloven av 1842 var preget av *disiplinering* og henter sine prinsipper fra USAs Philadelphia-modell, hvor isolasjon, tilvenning til arbeid, orden, oppfostring og undervisning var viktige bærebjelker. Disse prinsippene, og særlig pedagogikken ble viktige i det norske Botsfengselets straffeideologi på midten av 1800-tallet. Der ble pedagogikken benyttet som et virkemiddel i forbedring av fangene, og innholdet skulle være tilnærmet lik det som var i den ordinære skolen. Senere på 1800-tallet slo *behandlingsfilosofien* inn i straffesystemet. Fra tidligere å ha sett forbryteren som ansvarlig for sine handlinger, og at lovbrøyteren ble straffet for straffens skyld, ble nå forbryteren sett på som syk og straffen ble et middel for å behandle kriminaliteten. I 1928 ble "Arbeidsskolen for unge lovbrøytere" (senere Ungdomsfengsel) etablert ved lov, men arbeidsskolen – Berg arbeidsfengsel - ble ikke etablert før i begynnelsen av femtiårene. Formålet var å gi mindre kriminelt belastet ungdom mellom 18 og 23 år oppfostring og utdanning til et yrke. *Rehabiliteringstankegangen* stod sterkt i denne loven. I slutten av femtiårene kom en ny fengselslov, hvor arbeidsdriften var sentral. Til tross for ønsket om fokus på undervisning ble arbeidet vektlagt i større grad. Arbeidet skulle foregå på dagtid og undervisningen ble i hovedsak lagt utenfor arbeidstiden. Frem til 1969 hadde fengselsvesenet selv ansvaret for undervisningstilbudet til de innsatte, men fra da tok undervisningsdepartementet over dette ansvaret. Christie (Christie 1970) mener at endringer som dette var del av en overgang fra "selvforsyningsmodellen" – det at fengslene selv er ansvarlige for alle tjenester – til "importmodellen" (senere forvaltningssamarbeidet) – hvor alle funksjoner som ikke har

med fengselets primær oppgaver å gjøre blir lagt til instanser utenfor fengselet. I avtalen om statlig tilskudd til fengselsundervisning fra 1988 fikk Justisdepartementet ved fengselsvesenet ansvaret for å skaffe til veie tilfredsstillende undervisningslokaler. I 1992 ble det lagt frem en innstilling med en gjennomgang av fengselsundervisningen, hvor det bl.a. ble pekt på behovet for en samlet plan for denne type undervisning i fylkene. Etter at straffegjennomføringsloven av 2002 trådte i kraft, hvilket bl.a. innebar en omorganisering av fengselsvesenet og mer fokus på forvaltningssamarbeidet, ble det et sterkere fokus på at opplæringstilbudet skal være tilpasset den enkelte straffedømte og at tilbudene skal samordnes på best mulig måte sett fra den straffedømtes ståsted (TEMANORD 2003:549).

I dag ses primært undervisning og utdanning for straffedømte ut fra i) et *rettighetsperspektiv* (de innsatte har en lovbasert og lik rett til utdanning som resten av befolkningen) og ii) et rehabiliterings-/reintegreringsperspektiv.

2.8 PROGRAMVIRKSOMHET

Med straffegjennomføringsloven av 2002 ble samtidig programvirksomheten, som er en form for rehabiliteringsprogrammer, en lovfestet aktivitet på linje med skole og arbeid. Dette innebærer at straffedømtes deltakelse i slike programmer også gir rett til dagpenger. Nærmere bestemt er programmer en fellesbetegnelse på tiltak i kriminalomsorgen som retter seg mot domfelte og varetektsinnsatte. Eksempler på slike tiltak er; undervisning, ferdighetstrening/og eller strukturerte samtaler. Programvirksomhetens formål er å: (...) legge til rette for at den domfelte skal kunne gjøre en egen innsats for å motvirke et kriminelt handlingsmønster (...) og å gi domfelte ny kunnskap og motivasjon til endring, samt å stimulere domfeltes ressurser og kompetanse til å mestre et liv uten kriminalitet” (Rundskriv av 08.11.2002: 2).

Denne typen av programmer retter seg mot domfelte til fengselsstraff, samfunnsstraff, strafferettslige særreaksjoner og varetektsinnsatte, så fremt behovet anses å være tilstede og så fremt det er innenfor rammen av den enkeltes fengselskjennelse. Deltakelse i slike programmer er frivillig, så lenge ikke deltakelse i program er en del av innholdet i straffen.⁴ Hovedsakelig retter programmene seg mot voldsdømte, tilbakefallskriminelle, rusmiddelmissbrukere og sedelighetsdømte. Programvirksomheten kan være overlappende med undervisningen, men de har forskjellige formål. Til tross for dette viser undersøkelser at enkelte lærere opplever programmene som konkurrerende med undervisningen (Manger et.al. 2006).

Programmene skal i utgangspunktet drives av etatens egne ansatte så fremt de har kvalifikasjoner til det. Det kan eventuelt gjøres i samarbeid med andre profesjoner og andre offentlige etater. Det er kriminalomsorgen som administrerer programmene.

Programmene kan gjennomføres individuelt eller i grupper. Tanken bak denne form for virkemiddel, slik det blir uttrykt i St. meld. nr 27 er å: ”(...) sette(s) i gang en utviklingsprosess hos den domfelte som øker selvinnsikten og -kontrollen og som styrker evnen til et konstruktivt samarbeid med andre mennesker”. Som vi vil se i kapittel 4, er det relativt få straffedømte i vår undersøkelse som deltar i slike programmer, men at det er relativt mange ulike programmer som tilbys samlet sett.

Programmene kjennetegnes ved at de:

- Retter seg mot en definert målgruppe og definerte lovbruddsrelaterte problemområder
- Tar utgangspunkt i domfeltes/varetektsinnsattes behov og ressurser
- Har til hensikt å gi domfelte nye kunnskaper, ferdigheter og innsikt, og motivere dem til å endre atferdsmønstre og å motvirke nye straffbare handlinger
- Har en teoretisk forankring og er basert på en metodikk

⁴ Eksempel på dette er promilleprogram i friomsorgen.

- Er strukturert, målrettet, kan følges opp og evalueres
- Oppfyller krav i programbeskrivelse
- Er basert på forskning/og eller systematisert erfaring
- Er tidsavgrenset

(Rundskriv av 08.11.2002: 2-3).

Det regionale nivået har ansvaret for at det er et godt og variert programtilbud i regionen og at arbeidet knyttet til tilbudene utføres på en kvalitetsmessig og sikker måte. Det regionale og lokale nivået har sammen ansvaret for følgende: gjennomføringen av programmene, fordeling av ressurser til planlegging, tilrettelegging og oppfølging av programvirksomheten, skaffe kompetente folk til å lede programmene og kompetansehevende tiltak (ibid: 4). For å sikre kvaliteten og for å gjøre de ulike programmene kjent for alle i kriminalomsorgen kreves en sentral godkjenning av alle programmer.

2.9 HVA VET VI?

Hvem er så de straffedømte? De er selvfølgelig en uensartet gruppe hvis man ser på bakgrunnsvariabler som sosial bakgrunn, helse, sosial tilhørighet og nettverk. Mange av de straffedømte har allikevel flere tilknytningspunkter til kriminelle miljøer, har et rusproblem, har en dårligere psykisk og fysisk helse enn gjennomsnittet i befolkningen. Hvilken form for kriminalitet de innsatte har begått varierer også i stor grad fra ”hvitsnippekriminalitet” til vold og drap. Enkelte rus-, volds- og sedelighetsdømte lovbrøtterne kan ha store personlige problemer knyttet opp mot rus, vold og vanskjøtsel i barndommen. Lovbrøttere som er dømt for promillekjøring kan ha store alkoholproblemer. Noen av kjennetegnene for mange av de straffedømte er som følger:

- de er menn (90 % av de som fullbyrder straff eller en strafferettslig reaksjon er menn)
- de er relativt unge (de i friomsorgen er yngre enn de i fengsler)
- de har dårlig helse (psykisk og somatisk)
- de har et omfattende rusmiddelmissbruk (alkohol og narkotika)
- de som soner i fengsel har lavere utdanning enn befolkningen ellers, og lese- og skrivevansker ser ut til å være mer utbredt blant straffedømte enn i normalbefolkningen
- de har et sviktende nærmiljø og nettverk (mange har et problematisk forhold til familien)
- de er i et miljø preget av fattigdom (1/3 av de innsatte i fengsler er arbeidsledige/går på trygd ved innsettelsen, dette gjelder for en av fire i friomsorgen)
- de har mangelfull utdanning og en overvekt av personlighetsmessige problemer og livsvansker (div atferdsvansker, hyperaktivitet, impulsivitet og konsentrasjonsvansker, ADHD preger mange av de innsatte)
- Nær åtte av de i fengsel har vært straffet tidligere, i friomsorgen har rundt en fjerdedel ingen tidligere sanksjoner.

(Fra St.meld. 27 1997-1998).

Blant innsatte som gruppe er alkohol- og narkotikaproblemer utbredt (Skarøhamar 2003; Friestad og Hansen 2004). Christie (1982) har karakterisert fangebefolkningen som ”toppen av en skjev pyramide”. De har generelt lavere inntekt, dårligere utdanning og dårligere helse sammenlignet med befolkningen generelt. I følge departementets tall er det rundt 60 % av de som settes i fengsel et rusmiddelmissbruk. (St.prp.1, 2006-07, s 83). De innsatte i fengslene utgjør ikke et tilfeldig utvalg av totalbefolkningen. Flere omfattende medisinske undersøkelser, både internasjonalt og nasjonalt viser at det er overhyppighet av ulike former for psykiske funksjonshemminger. Spesielt gjelder dette psykotiske lidelser, depresjoner, personlighetsforstyrrelser og hyperaktivitetslidelser (Fazel og Danesh 2002; Kjelsberg og Hartvig 2005; Hartvig og Østberg 2004).

Ved Nordlandsforskning har vi over mange år fulgt funksjonshemmedes situasjon på arbeidsmarkedet. Sammenligningen er relevant fordi funksjonshemmede – i likhet med tidligere straffedømte – utgjør en marginalisert gruppe i det åpne arbeidsmarkedet, med relativt lavere utdanning, inntekt og

sannsynlighet for å komme i fast jobb, sammenlignet med totalbefolkningen. Undersøkelser av inntektsnivå og jobbstabilitet blant funksjonshemmede viser at effekten av utdanning er rundt det dobbelte, sett i forhold til befolkningen som helhet (Bliksvær og Hanssen 2006). Trolig vil utdanning ha noe av den samme effekten i befolkningen av tidligere straffedømte, men dette må undersøkes empirisk.

Det er stor forskjell i utdanningsnivået mellom innsatte og befolkningen ellers. 19,5 % av befolkningen har grunnskolen som høyeste utdanningsnivå mot 38 % av de innsatte i fengsler. 7 % av de innsatte har ikke fullført grunnskole. 57 % av befolkningen har treårig videregående skole som høyeste utdanningsnivå mot innsatte hvor 48 % har dette. 24 % av befolkningen har enkeltfag eller en høyskole-/universitetsgrad mot 14 % av de innsatte. I kapittel 4 går vi nærmere inn på hvor mange og hva slags type utdanning de innsatte deltar i.

De innsattes ønske om mer utdanning henger sammen med fengslingsgrunnlaget til de innsatte og lengden på dommen:

- Blant de med dom på mer enn fem år ønsker 66 % mer utdanning.
- Blant de med inntil tre måneders dom ønsker 39 % mer utdanning.
- Blant de som sitter i varetekt ønsker 65 % mer utdanning.

Det er ingen store forskjeller mellom kvinner og menn med hensyn til utdanningsønsker.

Til tross for fokuset på at opplæringstilbudet skal være tilpasset den enkelte straffedømte viser forskning ("Evaluering av fengselsundervisningen") at opplæringstilbudene ikke nødvendigvis er det. Årsakene til dette er de generelle rammevilkårene, lærernes kompetanse, tradisjonsbundne og begrensede tilbud. Det vises til lite egnede lokaler for undervisning, korte dommer, for dårlig samarbeid mellom arbeidsdriften og skolen. I tillegg oppfattet lærerne programvirksomheten som et konkurrerende tilbud – dette stod i kontrast til de innsattes oppfatning, som ikke opplevde det slik. Vi skal i kapittel 4 se at vår undersøkelse understøtter dette.

3 METODISK REDEGJØRELSE

Det ble sendt ut en skriftlig forespørsel til alle landets regionale kriminalomsorgskontor om adgang til å gjennomføre forskningsprosjektet, slik retningslinjene om behandling av søknad om forskning i kriminalomsorgen krever. I utgangspunktet skulle region Nord ha et koordinerende ansvar for å hente inn godkjenning fra alle regionene, men det endte med at vi hadde kontakt med hver enkelt region, og derigjennom fikk godkjennelse direkte fra de seks regionene.

Et av dette prosjektets hovedmål har vært å kartlegge omfang og former for yrkesmessig- og utdanningsrettet rehabilitering innen den norske kriminalomsorgen (fengsler og overgangsboliger), samt å belyse hvordan de fagansvarlige lederne for disse aktivitetene ved det enkelte fengsel eller overgangsbolig vurderer tilbudet som gis til de straffedømte. Fokuset har altså vært rettet mot det arbeids- og aktivitetstilbudet som faktisk tilbys ved egen soningsenhet og de *ansattes* vurderinger av dette tilbudet. Spørreundersøkelsen har dermed en kombinasjon av spørsmål av mer faktaorientert karakter og spørsmål som er av mer subjektiv eller vurderingsorientert karakter.

Utvalget

Målgruppen for denne surveyen har vært *ansatte* med ansvar for aktivitetsplikten i fengsler og overgangsboliger i Norge. Spørreskjemaet ble sendt til totalt 43 fengsler og 5 overgangsboliger. Det har ikke vært mulig for oss å få oversikt over antall personer som er ansvarlig for aktivitetsplikten i de ulike fengslene og overgangsboligene. Populasjonens størrelse er dermed ukjent.

Spørreskjemaet

Utgangspunktet for undersøkelsen var en websurvey som skulle distribueres til landets seks regioner. Forskerne utarbeidet et utkast til spørreskjema i dataprogrammet QuestBack. Skjemaets spørsmål ble delt inn i fem hovedkategorier: i) bakgrunnsopplysninger, ii) organisasjon/avdeling, iii) arbeids- og yrkeskvalifisering, iv) skole og utdanning og v) samarbeid med eksterne organisasjoner. Spørreskjemaet besto av avkryssingss spørsmål som var både faktaorienterte og mer vurderingsorienterte. I tillegg til dette hadde vi en del åpne svarkategorier hvor respondentene kunne svare mer utførlig på spørsmålene.

Datamaterialet

Spørreskjemaet ble sendt ut til totalt 121 e-postadresser. Noen ble sendt til enhetens sentrale e-postadresse, for distribusjon videre i systemet, mens andre ble sendt direkte til de vi på forhånd hadde fått opplyst om at var ansvarlige for aktivitetsplikten. 29 av e-postene kom umiddelbart i retur med beskjed om at meldingen ikke kom frem til mottaker. Samlet sett fikk vi inn 31 besvarelser i første runde. Svarprosenten økte noe etter første purring, men ikke nok til at vi anså at vi kunne si noe kvalifisert om det som var formålet med undersøkelsen. Etter en samlet vurdering bestemte vi oss dermed for, i samråd med FARVE, å sende undersøkelsen ut postalt. Svarfristen ble satt til 14 dager etter utsendelsen. Etter den postale undersøkelsen fikk vi samlet inn nye 60 spørreskjemaer og endte totalt opp med 91 besvarelser. Fire av fem overgangsboliger har besvart og alle regionene er representert. Vi vurderer dermed utvalget som rimelig, til tross for at populasjonen er ukjent. De nevnte utfordringene bidro til at prosjektet ble forskjøvet i tid med rundt en måned.

Metodiske utfordringer og analysestrategi

Vi har i denne kartleggingsstudien altså valgt en kvantitativ tilnærming. Dette er en metodisk tilnærming som er velegnet når formålet er å systematisere og sammenligne data som kan kvantifiseres, telles og måles. Denne type datamateriale danner et godt grunnlag for analyse av mønstre og frekvenser. Et slikt metodisk opplegg egner dermed godt til å kartlegge og beskrive bredden og utbredelsen på det arbeids- og utdanningsrettede tilbudet og arbeidsrehabiliteringen innen kriminalomsorgen, slik formålet med denne undersøkelsen har vært.

Vi benyttet QuestBack som er et velegnet webbasert verktøy i denne type undersøkelser. Det faktum at det er webbasert fordrer at man har e-postadresser til de informantene man skal nå med undersøkelsen. Dette viste seg å bli en utfordring. Kriminalomsorgens ulike regionkontor hadde ikke oversikt over hvem som er ansvarlige for aktivitetsplikten i de ulike soningsenhetene. Det innebar at vi måtte ringe alle fengsler og overgangsboliger for å få de aktuelle e-postadressene. Noen steder fikk vi adressen til de aktuelle respondentene, andre steder fikk vi oppgitt en fellesadresse for enheten. I sistnevnte tilfelle ba vi personen som var ansvarlig for e-postmottaket å distribuere undersøkelsen videre til rette vedkommende.

I følgeskrivet til e-posten den enkelte informant mottok, redegjorde vi for hensikten med undersøkelsen. E-posten inneholdt i tillegg en unik link den enkelte respondent kunne klikke på, for å komme inn i selve spørreskjemaet. Som tidligere nevnt skulle det vise seg at mange av e-postutsendelsene kom i retur. Dette kan skyldes flere forhold. En grunn er antakelig sterke brannmurer i de ulike soningsenhetenes datasystemer. En annen grunn kan være at mange har atskilte nett av sikkerhetsmessige årsaker. En tredje grunn, som vi ble gjort oppmerksom på av noen av respondentene, var tekniske problemer. Systemet hang seg opp og det ble dermed umulig å fullføre undersøkelsen. I løpet av vår innledende ringerunde ble vi også gjort oppmerksom på at det var enkelte enheter som ikke har tilgang til internett overhode. Det medførte at vi sendte undersøkelsen ut postalt til denne regionen.

Det er også andre forhold som kan bidra til lav svarprosent og som ikke er knytte til tekniske forhold. For det første kan det være at de som mottar undersøkelsen rett og slett ikke ønsket å besvare den. En annen vanlig årsak til lav svarprosent er lengden på spørreskjemaet og vanskelighetsgraden på spørsmålene. Dette mener vi er lite sannsynlig som forklaring i denne sammenhengen. Vi hadde et relativt kort og enkelt spørreskjema. De fleste av spørsmålene var avkryssingsspørsmål, men mange av spørsmålene hadde åpne svarkategorier hvor respondentene kunne svare mer utførlig hvis de ønsket dette. Denne muligheten har svært mange benyttet. Vi anser temaområdet som relevant for respondentene og at de dermed har god kunnskap om det vi spør om. Vi antar av den grunn at tiden den enkelte respondent har brukt på undersøkelsen har vært begrenset.

Vår ambisjon har vært å beskrive omfang, innhold og organisering av arbeids- og utdanningstilbud i fengsler og overgangsboliger. Metodisk fremstiller vi dette ved hjelp av frekvenser og krysstabeller utarbeidet i SPSS. Frekvenser viser hvor ofte et svaralternativ forekommer, mens krysstabeller viser sammenhenger mellom enkeltvariabler. Vi bruker altså deskriptive analyseteknikker.

4 PRESENTASJON AV RESULTATENE

Respondentene

Vi sendte ut spørreskjemaet til totalt 121 epost-adresser, pluss 43 postale forendelser. Vi mottok samlet (postalt og elektronisk) 91 besvarelser, hvorav 26 % fra kvinner og 73 % fra menn. Brorparten av respondentene er i alderen 40-59 år (70 %) og har jobbet ved arbeidsplassen i over 11 år (44 %). 17 % har jobbet i 6-11 år og 29 % har jobbet 0-5 år. Det betyr at det er mange med lang erfaring fra fengselsvesenet som har besvart undersøkelsen. Respondentenes bakgrunn er forskjellig: 38 respondenter har enten fengselsskole eller etatsutdanning. De aller fleste har yrkesfaglig bakgrunn av ett eller annet slag, mens noen få har en høyere akademisk grad.

Det er flere ulike former for straffegjennomføring og flere ulike institusjoner straffegjennomføringen kan skje i. I vår undersøkelse har vi valgt å konsentrere oss om fengsler med høyt og lavt sikkerhetsnivå og overgangsboliger. 96 % av besvarelsene kommer fra fengselsvesenet, hvorav 52 % av besvarelsene kommer fra avdelinger med lavere sikkerhetsnivå, mens 46 % kommer fra avdelinger med høyere sikkerhetsnivå. 4 % av svarene kommer fra ansatte i overgangsboliger – dvs at vi har data fra fire av fem overgangsboliger. Alle regionene har besvart og fordeler seg som følger: 15 % fra region Øst, 9 % fra region Vest, 24 % fra region Sør, 13 % fra region Nord, 21 % fra region Nord-Øst og 9 % fra region Sør-Vest.

Arbeids-, utdannings- og programaktivitet

Tidligere undersøkelser (Finstad og Høigård 1997) viser at hovedbeskjeftigelsen blant de straffedømte i Norge er arbeid innenfor trevare, mekaniske verksted, renhold, diverse former for vedlikehold og kjøkkentjeneste. Vår undersøkelse bekrefter dette. På spørsmål om hvilke type arbeid de innsatte deltar i internt i avdelingen/fengselet er det nettopp disse aktivitetene som nevnes hyppigst.

De sentralt formulerte strategiene for å nå delmål 1 (at arbeidsdriften skal kunne gi kompetanse for det ordinære arbeidsliv og skape reelle jobbmuligheter ved løslatelse) er bl.a. å utrede muligheten for økt samarbeid med private bedrifter i arbeidsdriften, økt frigang til arbeid, tilføre flere tilbud innen serviceyrker, bruk av moderne teknologi og kunnskap og redusere antallet industriarbeidsplasser som ikke bidrar til kompetanseutvikling. Vi stilte de ansatte spørsmålet om det er enkelte innsatte som jobber i bedrifter i det sivile samfunnet/frigang. 34 % av de ansatte svarte ”ja” på dette spørsmålet. 30 % av respondentene svarer videre at de innsatte jobber innenfor mekanisk verksted, dernest svarer 28 % at de innsatte jobber innenfor vedlikehold, 25% svarer at de innsatte jobber innenfor renhold/vaskeri, 24 % svarer de innsatte jobber innenfor småindustri, 23 % svarer at de innsatte jobber innenfor trevare og kjøkken og 11 % svarer at de innsatte jobber innenfor servicevirksomhet. Det er færrest som svarer at de innsatte er sysselsatt innenfor skog/landbruk (7 %) og i tekstil/forming (4 %) (figur 1).

Når det gjelder antallet av de innsatte som jobber i private bedrifter/frigang varierer dette i stor grad. Det vil selvfølgelig også variere etter størrelsen på fengselet. I brorparten av tilfellene gjelder det færre enn ti innsatte. Som tidligere nevnt domineres arbeidet de innsatte blir tilbudt av ulike typer av verksteddrift, mens målet er å tilføre flere tilbud innenfor serviceyrker. I vårt utvalg svarer 11 % av respondentene at de innsatte har arbeid innenfor servicevirksomhet, men vi vet ikke hva slags type servicevirksomhet det er snakk om.

Tabell 1: Type arbeid de ansatte oppgir at de innsatte har i det sivile samfunn/frigang (i prosent). Flere svaralternativer. N=90.

Mekanisk verksted	30 %
Vedlikehold	28 %
Renhold/vaskeri	25 %
Småindustri	24 %
Kjøkken	23 %
Trevare	23 %
Servicevirksomhet	11 %
Skog/landbruk	7 %
Tekstil/forming	4 %

Vi stilte spørsmålet om hva det er som preger arbeidsaktivitetene i avdelingen/fengselet⁵. 69 % av de ansatte svarer at de innsatte produserer varer for det lokale markedet, 42 % mener det er en kvalifisering for yrkeslivet, 34 % mener det handler om inntekt/dagpenger, 53 % sier det handler om tidsfordriv/sysselsetting, mens 12 % mener arbeidsaktiviteten preges av hobbyaktivitet (se figur 2).

Tabell 2: Ifølge de ansatte: Hva preger arbeidsaktivitetene til de innsatte i avdelingen/fengselet? (I prosent). Flere svaralternativer. N=91.

Produksjon for lokalt marked	69 %
Tidsfordriv/sysselsetting	53 %
Kvalifisering for yrkeslivet	42 %
Inntekt/dagpenger	34 %
Hobbyaktivitet	12 %

Kriminalomsorgens strategiplan gir retning for hvilken vei man ønsker å bevege seg når det gjelder arbeidsdriften og målet med den. På sentralt nivå er det nedfelte målet for arbeidsdriften å tilføre de innsatte ferdigheter og kunnskaper som skal bidra til å øke de innsattes muligheter for arbeid etter løslatelse (Kriminalomsorgens arbeidsdrift 2005-2008). Hva man konkret gjør i forhold til utvikling og tilbud av arbeid i det enkelte fengsel vil dermed være avgjørende for i hvilken grad de sentralt nedfelte målene nås. På spørsmålet om avdelingen har utarbeidet en strategi for arbeids- og utdanningsaktiviteten fordeler svarene seg som følger:

Tabell 3: Hvor mange fengsler/overgangsboliger har ifølge de ansatte formulert en strategi for arbeids- og utdanningsaktiviteten? N=85.

Ja, for arbeidsaktiviteten	15 %
Ja, for arbeids- og utdanningsaktiviteten	44 %
Ja, for utdanningsaktiviteten	7 %
Nei	21 %
Vet ikke	7 %
Ikke svart	7 %
Sum	100 %

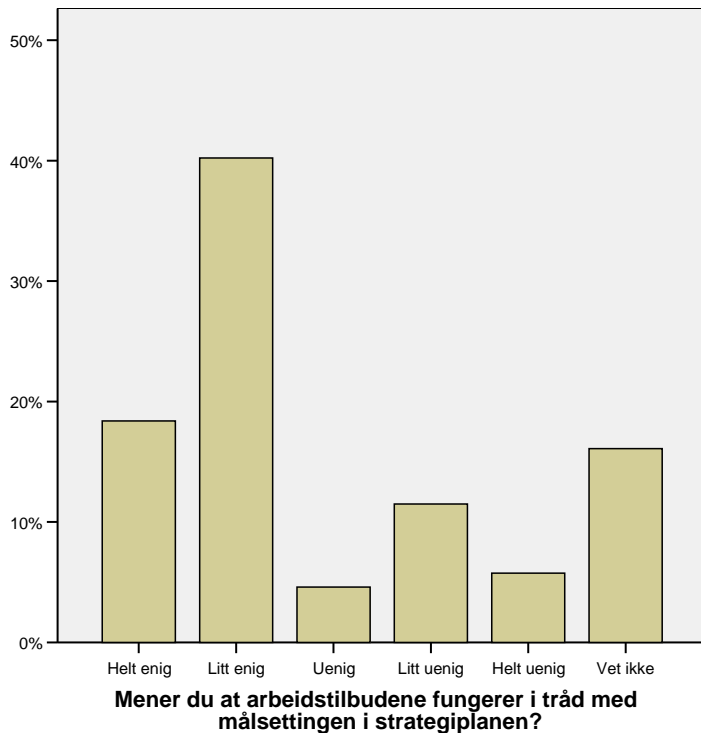
15 % av respondentene svarer, som tabell 1 viser, ”ja” på dette, mens 44 % svarer bekreftende på at de har en slik strategi både for arbeids- og utdanningsaktiviteten. 21 % svarer at de ikke har en slik strategi.

⁵ De ansatte kunne krysse av for flere alternativer.

Hvilke mål har de så formulert på lokalt nivå? På dette spørsmålet valgte vi åpen svar kategori slik at de ansatte selv kunne formulere målene. På denne måten kan man fange hvilke konkrete mål fengslene/overgangsboligene selv har formulert og de ansattes bevissthet i forhold til disse målene. Vi har kunnet lese bl.a. følgende mål ut fra vårt datamateriale:

- Skal kunne tilby kompetansebevis
- Sysselsetting/aktivitetstilbud til alle innsatte
- Arbeidstrening og sosial mestring/livsmestring
- Lære å fungere i et arbeidsfellesskap
- Å gi fagbrev i yrkesfag
- Legge til rette for de som ønsker å fullføre påbegynt skole/yrkesfag
- Bedre livsmestring
- Å skape et tilbud som gjør innsatte i stand til å få en jobb etter utdanning
- Å ha motiverende arbeidsoppgaver som gir kompetanse til det ordinære arbeidsliv
- Gjøre de innsatte bedre rustet til tiden etter soning
- Legge et best mulig grunnlag for en kriminalitetsfri tilværelse
- Følger Kriminalomsorgens strategi
- Aktiviteten skal være arbeidskvalifiserende
- Styrke den faglige kompetansen
- Tilrettelegge undervisningsplan for brukere
- Virksomhetsteori

I hvilken grad vurderer så de ansatte at det er samsvar mellom arbeidstilbud og de målsettingene som er satt i strategiplanen? 18 % av respondentene svarer at de er ”helt enig” i denne påstanden, mens 40 % sier seg ”delvis enig”. Samlet sier 18 % seg ”litt” eller ”helt uenig” i denne påstanden, mens 16 % svarer ”vet ikke”. Det at så vidt mange svarer ”vet ikke” må blant annet ses i lys av at flere svarer at avdelingen ikke har noen strategi for arbeidstilbudet.



Figur 1: Mener du at arbeidstilbudene fungerer i tråd med målsettingen i strategiplanen? (i prosent.) N=87.

Deltar så alle innsatte i arbeidsaktiviteter? Respondentene (99 %) svarer ”ja” eller delvis ”ja” på spørsmålet om de innsatte i avdelingen deltar i arbeidstilbud, og 81 % svarer at de innsatte bruker 21 timer eller mer per uke på arbeidsrettede aktiviteter. 16 % svarer at de innsatte i gjennomsnitt bruker mellom 1-10 timer i uken på arbeidsaktiviteter. Det er kun en respondent som svarer at de innsatte ikke bruker tid i det hele tatt på arbeidsaktivitet

Vi stilte et åpent spørsmål om hva respondentene betrakter som er de viktigste hindringene for at arbeidstilbudet ikke fungerer etter målsettingene. På dette spørsmålet fikk vi en rekke forskjellige svar. Vi har valgt å dele dem inn to kategorier; individuelle og strukturelle forhold:

Individuelle forhold:

- De innsatte er for syke
- De innsatte ruser seg
- De innsatte er for farlige for andre innsatte (trusler)
- De innsatte er ikke motiverte nok

Strukturelle forhold:

- Anstaltens tilbud er for dårlig
- Bygningene egner seg dårlig
- Inntjeningskrav (medfører at fokus flyttes fra innsattes behov til anstaltens behov)
- For lav bemanning fører til manglende individuell oppfølging/veiledning
- Generelt manglende økonomiske ressurser
- Arbeidstilbudene klarer ikke å holde seg à jour med utviklingen i samfunnet for øvrig grunnet dårlig økonomi (gammelt utstyr). Dette bidrar til at de innsatte får mindre nyttig arbeidskunnskap med seg ut i samfunnet

- Tilfeldig plassering av de innsatte gjør at tilbudene treffer dårlig
- Ensidig/for lite variert arbeid
- For lite yrkesrettet satsing (de innsatte får ikke lærlinglønn)
- Kort soningstid gjør det vanskelig for de innsatte å fullføre opplegget
- Manglende kontakt med NAV, skole og attføringsbedrifter

Slik respondentene vurderer det, er det altså flere og sammensatte årsaker til at målene i strategiplanen ikke nås, og det er i hovedsak de generelle rammebetingelsene (økonomiske, strukturelle og materielle forhold) som nevnes som hovedgrunnene.

Samarbeid med eksterne institusjoner

Vi stilte også spørsmål om hvordan de ansatte vurderer samarbeidet med eksterne institusjoner som Aetat, arbeidsmarkedsbedrifter, lokale bedrifter med praksisplasser/lærlingplasser og utdanningsinstitusjoner. Tabell 2 viser at de ansatte er mest fornøyd med samarbeidet med Aetat, hvor 54 prosent av respondentene vurderer dette som "veldig bra" eller "bra". Kun 9 prosent svarer at de vurderer det som "dårlig" eller "veldig dårlig". 33 prosent av respondenter vurderer samarbeidet med arbeidsmarkedsbedrifter som "veldig bra" eller "bra", mens 16 respondenter svarer at dette samarbeidet fungerer "dårlig" eller "veldig dårlig". At så mange som 37 prosent svarer "vet ikke" kan skyldes at de ikke har noe samarbeid med arbeidsmarkedsbedrifter. Tallene for samarbeidet med lokale bedrifter som gir praksisplasser/hospiteringsplasser viser at 32 prosent vurderer dette som "veldig bra" eller "bra", mens 19 prosent mener det fungerer "dårlig" eller "veldig dårlig". Også her er andelen som svar "vet ikke" høy, hele 42 prosent. Samarbeidet med grunn- og videregående skoler vurderes av 68 prosent som "veldig bra" eller "bra", mens kun ni prosent anser det som å være "dårlig" eller "veldig dårlig". Samarbeidet med høyskoler/universitet vurderer 33 prosent som å være "veldig bra" eller "bra", mens 12 prosent svarer at det er "dårlig" eller "veldig dårlig". Når hele 43 prosent svarer "vet ikke" kan dette skyldes at mange ikke har samarbeid med denne type utdanningsinstitusjoner.

Tabell 4: Vurdering av samarbeidet med eksterne institusjoner (i prosent).

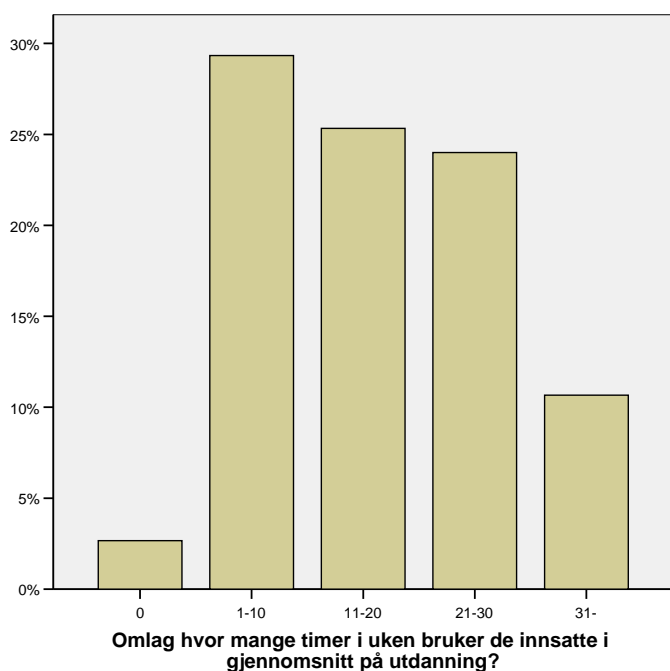
	"Veldig bra" eller "bra"	"Både og"	"Dårlig" og "veldig dårlig"	"Vet ikke"	Sum (N)
Aetat	54	21	9	16	100 (80)
Arbeidsmarkedsbedrift	33	13	16	37	100 (75)
Lokale bedrifter som gir praksis-/ hospiteringsplasser	32	6	19	42	100 (78)
Grunnskoler/ videregående skoler	68	5	9	18	100 (78)
Høyskoler/ universitet	33	12	12	43	100 (67)

Skole

Det er de fylkeskommunale myndighetene som har ansvaret for skoletilbudet i fengslene og de ulike fengslene gir i varierende grad tilbud om undervisning på grunnskolenivå og videregående nivå. Undersøkelser viser at utdanningsnivået blant de straffedømte er relativt lavt. Fire av ti av de innsatte i norske fengsler har ungdomsskolen som høyeste utdanningsnivå, mens færre enn en av ti har videregående skole som høyeste utdanningsnivå (Friestad og Skog Hansen 2004). Til tross for at vi vet at de innsatte har et lavt utdanningsnivå sammenlignet med befolkningen for øvrig og at utdanning er en viktig faktor for å skaffe seg arbeid er det flere av respondentene som oppgir at de ikke har et skoletilbud til de innsatte. Andre oppgir å være i gang med å starte et slikt tilbud. Kun en påpeker at de

har en meget bra skoleavdeling som tilbyr skreddersydd utdanning til den enkelte innsatte. Fra andre sammenhenger vet vi at betydningen av utdanning er svært viktig.

Den gjennomsnittlige tiden de innsatte bruker til utdanningsaktiviteter er noe lavere sammenlignet med den gjennomsnittlige tiden benyttet til arbeidsrettede tiltak. 30 % svarer at de innsatte bruker gjennomsnittlig 1-10 timer til utdanningsrettet aktivitet, 25 % svarer at de innsatte bruker gjennomsnittlig mellom 11-20 timer, 24 % svarer at de innsatte bruker gjennomsnittlig mellom 21-30 timer (mot 83 % som svarer at de innsatte i gjennomsnitt bruker dette til arbeidsrettet aktivitet), mens 11 % svarer at de bruker 31 timer eller mer i gjennomsnitt på utdanningsaktiviteter (figur 4). I tillegg svarer 31 % at de innsatte følger undervisning utenfor soningsenheten, dvs i det sivile samfunn. Det er mange av de innsatte som følger undervisning på videregående skole og høyskole-/universitetsnivå i det sivile samfunn, mens det er kun en som oppgir at undervisning på grunnskolenivå følges i det sivile samfunn. Flere oppgis å følge fag på BI.



Figur 2: Omlag hvor mange timer i uken bruker de innsatte i gjennomsnitt på utdanning? (I prosent.) N=89.

Når vi ber respondentene vurdere hva som preger skole-/utdanningstilbudet til de innsatte fordeler svarene seg som følger: Flest (54%) oppgir at egenutvikling er det som preger tilbudet, 51 % oppgir at det preges av kvalifisering for arbeidslivet, dernest mener de det er preget av inntekt/dagpenger og tidsfordriv (23 %) og 11 % mener det er en form for hobbyaktivitet.

Tabell 5: Hva preger skole-/utdanningstilbudet ved avdelingen? (I prosent.) N=91.

	Prosent
Hobbyaktivitet	11
Tidsfordriv	23
Egenutvikling	54
Inntekt/dagpenger	23
Kvalifisering for yrkeslivet	51

Når vi ber de ansatte gi sin vurdering av utdanningstilbudet de innsatte tilbys ved egen soningsenhet fordeler svarene seg som følger:

Tabell 6: Ansattes vurdering av utdanningstilbudet til de innsatte (i prosent).

	”Helt enig” og ”litt enig”	”Litt uenig” og ”helt uenig”	Sum (N)
De innsatte opplever utdanningstilbudet som lærerikt/utviklende	74	26	100 (66)
De innsatte opplever utdanningstilbudet som mangelfullt	23	77	100 (64)
De innsatte opplever utdanningstilbudet som variert	54	46	100 (65)
De innsatte opplever utdanningstilbudet som ensidig	19	81	100 (63)
Utdanningstilbudet bidrar til å endre innsattes muligheter til arbeid etter endt soning	69	31	100 (65)
Utdanningstilbudet fungerer i tråd med målsettingene/strategiplanen	63	37	100 (64)

Som vi ser sier 74 prosent av respondentene seg ”helt enig” eller ”enig” i at de innsatte opplever utdanningstilbudet som lærerikt/utviklende, mens 26 prosent sier seg ”uenig” til ”helt uenig” i denne påstanden. 23 prosent sier seg ”helt enig” eller ”litt enig” i påstanden om at de innsatte opplever utdanningstilbudet som mangelfullt, mens 77 prosent sier seg ”uenig” til ”helt uenig” i dette. At de innsatte opplever utdanningstilbudet som variert svarer 54 prosent seg ”helt enig” eller ”litt enig” i, mens 46 prosent svarer at de er ”uenig” til ”helt uenig” i denne påstanden. Til påstanden om at utdanningstilbudet bidrar til å endre innsattes muligheter til arbeid etter endt soning svarer 69 prosent at de er ”helt enig” eller ”enig” i dette, mens 31 prosent sier seg ”uenig” til ”helt uenig” i dette. Den siste påstanden er om utdanningstilbudet fungerer i tråd med målsettingene/strategiplanen. 63 prosent sier seg ”helt enig” eller ”enig” i denne påstanden, mens 37 sier seg ”uenig” til ”helt uenig”.

På spørsmålet om hva som er de viktigste hindringene for at utdanningstilbudet fungerer får vi følgende begrunnelser:

- Ressursmangel (økonomisk, tilbud som gis og lærerkrefter)
- Bygningene egner seg dårlig

- Korte dommer
- Kommer for sent i gang med kartlegging av de innsattes kompetanse/realkompetanse
- Lite samarbeid/kontakt med skole
- Arbeidsdriften er ikke tilpasset skole (gjelder yrkesfag)
- Manglende tilrettelegging for enkeltinnsatte
- Manglende kompetanse i lærergruppa på tilrettelagt undervisning

Som vi ser går enkelte punkter igjen fra svarene om hvorfor arbeidsaktiviteten ikke fungerer optimalt, men her nevner ingen individuelle årsaker som hindringer – kun strukturelle. Samlet sett er det ressursmangel, materielle strukturer og korte dommer som går igjen når det gjelder å forklare hvorfor arbeids- og utdanningsaktiviteten ikke fungerer optimalt.

Programaktivitet

I St.meld. nr. 27 (1997-1998) fremkommer det et ønske om å legge særlig vekt på programvirksomhet. I vårt materiale er det 68 % som svarer at de innsatte deltar i programvirksomhet. På spørsmål om hvor stor prosentandel av de innsatte som deltar i program svarer 46 % av respondentene at det er mellom 1 og 10 % av de straffedømte som deltar i slike programmer, mens 20 % svarer at mellom 11-20 % av de innsatte deltar, 6 % svarer at 21-30 % av de innsatte deltar, 4 % svarer at 31-40 % av de innsatte deltar på slike program og 7 % svarer at 50 % eller flere av de innsatte deltar i en eller flere slike programmer.

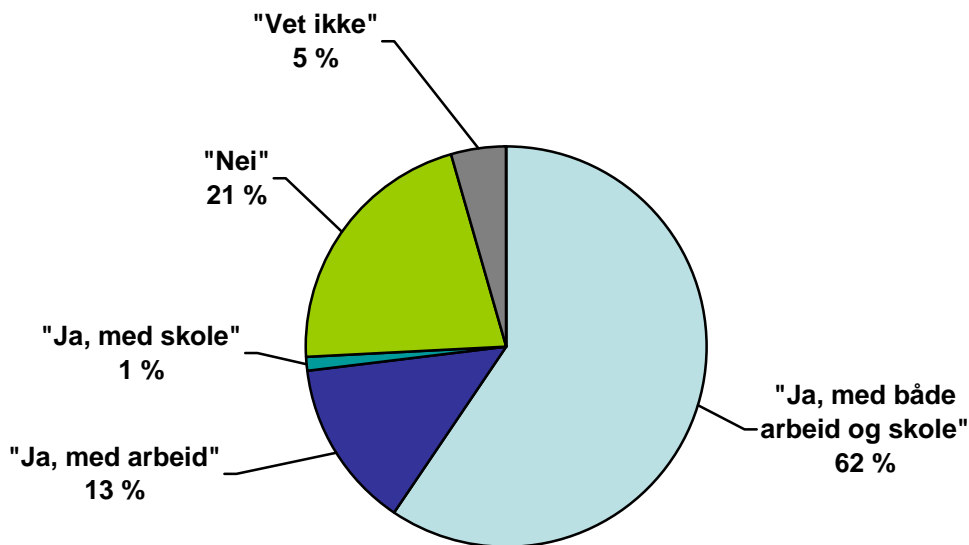
Tabell 7: Typer programmer enkelte innsatte blir tilbudt (i prosent). N=91.

	Prosent
Sinnemestring	30
Trafikk og rus	22
Alternativer til vold	21
Rusprogram i fengsel	18
Samtalegrupper	18
Stressmestring	14
Brotts-brytet	12
Ny start	11
PREP-kurs	10
Foreldreveiledning	10
Selvhjelpsgrupper	2
En til en	2
Agression replacement training	0

Vi ramset opp en rekke programmer som handler om livsmestring, volds- og sedelighetsprogram og rusprogrammer, for å nevne noen. Respondentene kunne krysse av for flere alternativer. I følge vår undersøkelse deltar de innsatte i følgende programmer (figur 6): 30 % svarer at de innsatte deltar i sinnemestring, 22 % svarer at de deltar i trafikk og rus, 21 % svarer at de deltar i alternativ til vold, 18 % svarer at de deltar i rusprogram i fengsel (RIF), 18 % svarer at de deltar i samtalegrupper, 14 % svarer at de deltar i stressmestring, 12 % svarer at de deltar i brottsbrytet, 11 % svarer at de deltar i ny start, 10 % svarer at de deltar i foreldreveiledning, 10 % svarer at de deltar i PREP-kurs, 4 % svarer at de deltar i en-til-en, 2 % svarer at de deltar i selvhjelpsgrupper, mens ingen oppgis å delta i Agression Replacement Training.

I tillegg til disse nevner respondentene følgende programaktiviteter: pappa i fengsel (PIF) (inne til godkjenning), ADHD-grupper, bygging av mestringstillit (BAM), gruppesamtaler, WA møter utenfor fengselet, konsekvenspedagogikk, seksualforbryterprogram, ATV, VINN og virksomhetsteori.

De fleste av de straffedømte kombinerer programmene med både skole og arbeid – 62 % av respondentene svarer at de innsatte gjør dette, legger vi til de som kombinerer det med bare arbeid (13 %) og bare skole (1 %) svarer hele 76 % at de innsatte kombinerer programmene med annen aktivitet. 20 % oppgir at de straffedømte verken kombinerer det med arbeid eller med skole (figur 7).



Figur 3: Blir deltakelse i program kombinert med arbeid/skole? (I prosent.) N=86.

5 OPPSUMMERENDE DRØFTING

I denne delen skal vi drøfte noen hovedinntrykk fra det innsamlede materialet, sett under ett. Vi har organisert denne drøftingen rundt fem ulike og spissede påstander som vi mener kan begrunnes med bakgrunn i det innsamlede materialet. I disse drøftingene skal vi i tillegg til de kvantitative opplysningene også trekke inn de utdypende kommentarene som respondentene har gitt til en del av spørsmålene i spørreskjemaet. Kommentarene er først og fremst knyttet til målsettinger og strategier for arbeidsdriften og arbeidsrettet rehabilitering lokalt, og de som er ansvarlige for aktivitetspliktens egne vurderinger og erfaringer knyttet til iverksetting av disse ambisjonene. Det innsamlede materialet viser generelt – og kanskje ikke så overraskende – at det er forskjeller mellom de ulike fengsler og overgangsboliger på dette feltet. Vi tar forbehold om at 91 respondenter ikke gir grunnlag for å entydig trekke de mest bombastiske slutningene om feltet. Det vi beskriver her er derfor de generelle trekkene som vi mener kommer relativt tydelig frem i analysene av materialet.

Påstand 1: Arbeidsrettet rehabilitering i fengsel er i liten grad integrert i de øvrige offentlige velferdstjenestene

Til sammen 14 av de 91 respondentene (tilsvarende 15 prosent) oppgir at de har ulike former for kvalifiseringsordninger under nåværende NAV Arbeid (arbeidspraksis, arbeidsmarkedsbedrift, arbeid med bistand, etc) knyttet til arbeidsdriften internt ved sin avdeling. Tilsvarende sier 14 respondenter at noen(/alle) innsatte har arbeidspraksis eller arbeid utenfor avdelingen. Mange av respondentene trekker frem nettopp at samarbeidet med det lokale NAV-kontoret, ulike skole-/utdanningstilbud og lokale attføringsbedrifter er for lite utbygd. De peker videre på at det er for få lærlingplasser, og kun noen få rapporterer om at innsatte deltar i fagutdanning under soning. Kriminalomsorgen sentralt har riktignok inngått en samarbeidsavtale med NAV sentralt, men det kan se ut til at samarbeidet på lokalt nivå ikke er spesielt utbygd. Riksrevisjonens undersøkelse om måloppnåelse i kriminalomsorgen avdekket at 30 prosent av fengslene mener de har for liten kontakt med sosialsektoren og 20 prosent mener de har for liten kontakt med bl.a. arbeidsmarkedssetaten og utdanningssektoren. Materialet vårt tyder på at det som skjer av nært samarbeid mellom disse instansene på lokalt nivå er tilfeldig og spredt.

Tallmaterialet vårt viser for øvrig at de ansatte betrakter samarbeidet som bedre utbygd på skolesiden enn i arbeidsdriften. Samtidig vet vi at de fleste innsatte velger nettopp arbeidstilbudene, og Kriminalomsorgen anslår selv at så mye som $\frac{3}{4}$ av aktivitetstilbudet utgjøres av arbeid (Kriminalomsorgen 2005a). Siden så mange som 77 prosent av dommene i Norge er tre måneder eller kortere (Ellingsen 2001) er antakelig dette en naturlig konsekvens. Motivasjonen til å begynne et utdanningsløp, som man uansett ikke vil rekke å fullføre i løpet av soningen, kan være lav eller fraværende. Med tanke på at mange har lese- og skrivevansker i tillegg blir muligens terskelen for å begynne et utdanningsløp enda høyere.

Materialet som helhet tyder også på at store deler av arbeidsaktiviteten er preget av produksjon for salg og økonomisk inntjening. 69 prosent av respondentene mener produksjon for et lokalt marked preger de innsattes arbeid, mens kun 42 prosent av respondentene mener arbeidet preges av å være kvalifisering for yrkeslivet. Poenget om at mye av det arbeidet og den produksjonen som foregår i arbeidsdriften i liten grad er kompetansegivende for de innsatte, understøttes også av det respondentene rapporterer om av at de innsattes produksjon går inn i den ordinære driften av fengslet, eksempelvis i form av renholds- og vaskerivirksomhet, vedlikeholdsarbeid og kjøkkenarbeid. I tillegg til dette rapporterer respondentene at mye av de maskinene og utstyret de innsatte jobber med er utdaterte og ikke finnes utenfor murene. Sett i lys av dette får arbeidstilbudet mer karakter av sysselsetting fremfor kvalifisering til arbeid etter soning og strider dermed mot arbeidsdriftens delmål 1 om at den skal kunne gi de innsatte kompetanse for det ordinære arbeidsliv og skape reelle jobbmuligheter ved løslatelse.

På dette området er det en vesentlig forskjell mellom fengslene og overgangsboligene. Overgangsboligene stiller (i hver fall noen steder) som krav for plass nettopp at de innsatte har utdannings- eller arbeidstilbud i det sivile samfunn.

Påstand 2: Arbeidsdimensjonen i soningen er i liten grad innrettet mot yrkesdeltakelse etter endt soning

Datamaterialet viser at det de innsatte bruker mye av tiden knyttet til aktivitetsplikten på, er nettopp ulike former for arbeid/produksjon. 74 prosent av respondentene rapporterer at de innsatte bruker 21 timer eller mer på arbeid. Materialet viser også at en stor del av de innsatte tar del i ulike former for skoletilbud/utdanning, men at gjennomsnittlig tid brukt på dette er langt lavere enn arbeidsaktivitet. 26 prosent av respondentene sier de innsatte bruker 21 timer eller mer på skole/utdanning.

Ut fra hva respondentene forteller om strategi og målsettinger knyttet til aktivitetsplikten, er riktignok mye av dette knyttet til yrkesrettet aktivitet med fokus på livet etter soning. Men hensiktene formuleres også i pliktetiske termer, eksempelvis "lære å stå i vanlig arbeid" eller "holde ut hele dagen i arbeid". De innsatte skal altså sosialiseres inn i arbeidslivet. De skal lære de grunnleggende "reglene" for hva som forventes av en arbeidstaker. Materialet sett under ett tyder dermed på at arbeidsdriften tjener flere, og til dels motstridende, funksjoner. Arbeidet fungerer som tidsfordriv og som en hobbyaktivitet, og motiveres ikke bare ut fra yrkeskvalifisering, men også ut fra pliktetiske begrunnelser. Flere av respondentene trekker frem at kvalifiseringsmulighetene under soning er lite relatert til dagens arbeidsmarked og en eventuell jobb etter løslatelse. Dette understrekes også av respondentene som påpeker at de savner arbeid og praksis for de innsatte utenfor anstalten.

Påstand 3: Yrkeskvalifisering under soning tar i liten grad utgangspunkt i individuelle behov/ønsker

51 prosent av respondentene mener skole-/utdanningstilbudet knyttet til deres avdeling preges av kvalifisering til yrkeslivet. Som vi har sett, er tilsvarende tall for arbeidsdriften 42 prosent. Innledningsvis har vi pekt på at fangebefolkningen generelt sett har lavere utdanning enn den øvrige befolkningen. Men det er selvsagt store forskjeller innad i denne gruppen med hensyn til ønsker, interesser og behov. I de utdypende kommentarene peker flere av respondentene på at soningsenheten de jobber i har begrenset tilbud på dette området. En av respondentene skriver det på denne måten: "Vi er ikke flinke nok til å fange opp de som har størst behov. Manglende tilrettelegging for enkeltinnsatte. Manglende kompetanse i lærergruppa på tilrettelagt undervisning. Blir for mye fokus på å gi tilbud til de som allerede har utdanning."

Respondentene peker også på at de kommer for sent i gang med å gjøre individuelle kompetansevurderinger. Dette er betenkelig med tanke på at brorparten av de innsatte har korttidsdommer. Dette medfører også at man heller ikke har mulighet til å ta individuelle hensyn og lage individuelt tilpassede utdannings- og kompetansegivende løp for dem som ønsker det, slik også Kunnskapsløftets læringsplakat viser til.⁶

Det er også interessant å merke seg at respondentene mener mye av arbeidet preges av å være produksjon for lokalt marked. Dette utdypes med at fengselsvirksomheten også har inntjeningskrav som er til hindrer for at arbeidstilbudet skal fungere etter målsettingene. At virksomhetene har inntjeningskrav er i utgangspunktet ikke til hinder for yrkeskvalifisering for de innsatte, men i praksis medfører det en innebygd målkonflikt. Tilsvarende målkonflikt har vi også sett i andre sammenhenger, fra varig tilrettelagt arbeid for ulike grupper av funksjonshemmede (se Olsen 2003). Trolig vil den enkeltes mulighetene for å kombinere arbeid og utdanning lett kunne bli skadelidende under fokuset på å holde leveringsavtaler og konkurrere i et kommersielt marked. En av respondentene peker nettopp

⁶ Prosjektet er omtalt i St.meld. 27 (2004-05) og er administrert av Fylkesmannen i Hordaland, Opplæringsavdelingen. . Se også prinsipper for opplæringen, www.utdanningsdirektoratet.no. Vi vet før øvrig at det nylig er satt i gang et forsøksprosjekt med realkompetansevurderinger ved fem fengsler i Norge

på dette dilemmaet: "Arbeidsdrifta i vår enhet har inntjeningskrav, dette medfører at fokus lett flyttes fra innsattes behov til anstaltens behov."

Når respondentene beskriver arbeidstilbudet i sine respektive fengsler, dannes det et bilde av en sektor som i stor grad preges av å være organisert og drevet ut fra en slags småindustri-modell. Produksjonen ser ut til å preges av mekanisk- eller trevareverksted; av håndverksproduksjon (eks. blikkenslager, bilverksted, systue); og i noen grad av gårdsdrift (gartneri, kjøtt- og melkeproduksjon). Mens service- og tjenesteproduksjon utgjør en stadig økende del av den yrkesaktive befolkningens sysselsetting, rapporterer kun 11 prosent av respondentene om at innsatte tar del i tjenesteytende produksjon. I Norge utgjør tjenesteytende sektor 73 prosent av sysselsettingen totalt (Rønning 2002). Dette kan også tyde på at "industrimodellen" er lettere å iverksette lokalt med tanke på ressurser knyttet til utstyr, kontroll og oppfølging, mens "servicemodellen" vil kreve mer nyinvesteringer for eksempel i forhold til IKT og mer individuell og tilrettelagt oppfølging. En slik serviceorientert opplæringsmodell vil også innebære et behov for flere jobber utenfor fengselet. Innenfor mange yrker er det også behov for IKT-kompetanse. Det er kun ett fengsel i vårt datamateriale som viser til en bevisst satsing på opplæring av de innsatte innenfor dette feltet. Alle disse forholdene må ses i lys av de innsattes reelle muligheter for arbeid etter soning. Hva slags reelle muligheter og hva slags kvalifisering til arbeid har en innsatt hvis de maskinene han har lært å beherske ikke lenger brukes i det sivile samfunnet?

I svarene påpeker også flere av respondentene at selve lokalene som arbeidet foregår i er en viktig hindring for å kunne etterleve de målsettinger avdelingen selv har satt seg for sin virksomhet. Respondentene etterlyser også ansvarsgrupper og iverksetting av planarbeid koblet til den enkeltes individuelle ønsker og planer om utdanning eller kompetansegivende løp under soning. De viser også til at plassering av innsatte i ulike arbeidsoppgaver forgår tilfeldig. Riksrevisjonen gjennomgang av kriminalomsorgens måloppnåelse (2004-2005) viste at 88 prosent av de domfelte i fengslene ikke hadde en fremtidsplan – en plan som skal utarbeides i samarbeid mellom den domfelte og hans/hennes kontaktbetjent. Det er da grunn til å anta at målet om individuell tilrettelagt soning ikke fungerer slik intensjonen er.

Som vi senere skal komme tilbake til, er målsettingene for arbeidsdriften gjerne formulert i termer av individuelle tilpasninger og skreddersydde yrkeskvalifisering for den enkelte. Men i realiteten er det den enkelte innsatte som må tilpasse seg forholdene og de mulighetene som finnes for yrkeskvalifisering i det lokale fengselet. Et spørsmål videre (men som vårt materiale ikke besvarer) er i hvilken grad fengslene er i stand til å tilpasse soningsforholdene for straffedømte som allerede er i gang med yrkeskvalifiserende løp før soning.

Påstand 4: Arbeidsdriften gir i liten grad formell uttelling

Vi har tidligere pekt på at arbeidsdriften utgjør et vesentlig aspekt ved soningsforholdene i norske fengsler og overgangsboliger, og utgjør rundt $\frac{3}{4}$ av det totale aktivitetstilbudet ifølge etatens egne tall (Kriminalomsorgen 2005a). Vi har også vist at det arbeidet som de innsatte tar del i under soning bare i noen grad betraktes av våre respondenter (de ansatte i arbeidsdriften) som å handle om kvalifisering for yrkeslivet etter endt soning. Som vi har sett, er det flere forhold som påvirker dette: produksjon for fengselsdriften, inntjeningskrav og svakt utbygd samarbeidsstruktur med NAV og arbeidsmarkedsbedrifter lokalt, samt organisering av arbeidsdriften i en industri-modell som i liten grad samsvarer med arbeidslivet for øvrig.

Respondentene peker i den utdypende teksten på at det i for liten grad foregår en yrkesrettet satsing. En av respondentene skriver: "Arbeid i fengsel gir ingen "utdanning". Det finnes per d.d. ingen kompetansebevis mellom ufaglært og fagbrev." Kanskje varierer denne praksisen mellom de forskjellige fengslene og regionene. Trolig ville en ordning med å vurdere realkompetanse kunne gi disse personene en faglig begrunnet attestering av kunnskap og ferdigheter som kan være nyttig dokumentasjon i jobbsøknader – og kanskje spesielt i de tilfeller der vedkommende har få andre dokumenterte eksamensbevis.

Respondentenes utdypende svar peker dessuten på at soningstiden er for kort for både yrkeskvalifiserende tiltak og utdanningsløp⁷. Trolig er det heller ikke realistisk at alle skal ta del i yrkeskvalifiserende løp i soningstiden. På den annen side kan soningsenhetene, i tråd med de politiske signalene på dette området, også tenkes å ha en utdannings-/yrkeskvalifiserende beredskap for de innsatte som faktisk ønsker det. I noen tilfeller vil kanskje en faglig begrunnet attestering av vedkommendes realkompetanse være det mest realistiske. Andelen korte dommer understreker dessuten betydningen av å komme raskt i gang og planlegge realistiske og gjennomførbare kvalifiseringsløp.

Påstand 5: Det er stort sprik mellom nasjonale mål og lokal iverksetting

Norge er bundet av en rekke folkerettslige forpliktelser når det gjelder straffegjennomføring og utdanning, blant annet gjennom FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter⁸, og Den europeiske menneskerettighetskonvensjon⁹. Europarådet har også vedtatt egne fengselsregler og anbefalinger om fengselsundervisningen med sikte på å sikre alle fanger tilgang til opplæring og utdanningsprogram. Hensikten er å lette domfeltes tilbakevending til samfunnet etter endt soning. Norge er forpliktet av disse avtalene, og Straffegjennomføringsloven og tilhørende retningslinjer understreker at domfelte og innsatte har den samme rett til tjenester og tilbud som den øvrige befolkningen (dog med de begrensninger som følger av frihetsberøvelsen).

Stortingsmelding 27 (2004-05) trekker opp strategiene for opplæring innen kriminalomsorgen, og understreker betydningen av å dreie oppmerksomheten mot et mer faglig innslag knyttet til soningsforløpene. Meldingen fokuserer først og fremst på skole- og utdanningsiden knyttet til opplæring, blant annet med bakgrunn i evaluering av fengselsundervisningen gjennomført i perioden 2000-2003 (Rognaldsen 2003; Pettersen et.al. 2003; Sandvik 2003; Ravneberg 2003). Til dette knyttes også vurderinger av arbeidsdriften, blant annet gjennom i større grad å bruke arbeidsdriften som lærebedrift, tettere kobling mellom det skolefaglige og yrkesfaglige tilbudet og tettere samarbeid mellom nåværende NAV, skole og fengsel.

Strategi og handlingsplan for kriminalomsorgens arbeidsdrift for perioden 2005-2008 ble formulert i 2005 (Kriminalomsorgen 2005a). Spesielt delmål 1 og delmål 2 i denne planen omfatter de områder vi tar opp her. Delmål 1 er formulert som *"Arbeidsdriften skal kunne gi kompetanse for det ordinære arbeidsliv og skape reelle jobbmuligheter ved løslatelse."* Dette tenkes etterfulgt gjennom følgende strategier:

1. tilrettelegge for et godt samarbeid med det ordinære arbeidsliv i lokalmiljøet
2. øke bruk av frigang til bedrifter utenfor fengslene
3. omstille arbeidsdriftens tilbud fra mindre fleksible industriarbeidsplasser til større mangfold
4. integrere administrative oppgaver i arbeidsdriften som en del av tilbudet til innsatte

I den samme planen er delmål 2 formulert som: *"Arbeidsdriften skal være en integrert del av rehabiliteringsarbeidet i fengslene"*. Denne målsettingen er operasjonalisert i følgende strategier:

1. styrke samhandling mellom ledelse, fengselsbetjenter, andre ansatte i fengslene og verksbetjentene
2. styrke arbeidsdriften som en øvingsarena for relevante ferdigheter som læres i kriminalomsorgens programmer
3. styrke forvaltningssamarbeidet der arbeidsdriften er et tema
4. støtte opp under kriminalomsorgens mål og formålet med straffen også ved innhenting av arbeidsoppdrag og organisering av innsattes arbeid

⁷ I fylkeskommunenes tilskuddsordning erkjennes dette og det vises til at "(...) at det også er et mål å gi kurs som ikke er formelt kompetansegivende" (Tilskudd til opplæring innenfor kriminalomsorgen kap. 225 post 68 s. 1-2)

⁸ Som Norge tiltrådte i 1972.

⁹ Første tilleggsprotokoll, § 2.

Våre spørsmål til de ansatte i fengslene og overgangsboligene er ikke så detaljert at vi kan drøfte enkeltpunktene i dette. Imidlertid viser datamaterialet sett under ett at det er vanskelig å finne en tydelig sammenheng mellom målsettingene for arbeidsdriften sentralt og de lokale iverksettingene av arbeids- og utdanningsaktivitetene. Riktignok vektlegger strategiene yrkesrettet læring, trening og tilvenning, men det er også tydelig diskrepans i forhold til det som er formulert på nasjonalt nivå. Dette gjelder for eksempel en strategi om å tilrettelegge for godt samarbeid med det ordinære arbeidslivet lokalt, og å utvikle tettere koblinger til NAV-kontorene lokalt.

Sett under ett, gir svarene inntrykk av at det først og fremst er på skoleområdet at arbeidsdriften samarbeider med instanser utenfor soningsenheten. I svarene nevnes blant annet praksisplass og lærlingordning; samarbeid med NAV og det pekes på ”aktivt samarbeid med offentlige og private aktører”. Samlet sett tegnes det seg et bilde av arbeidsdriften i fengslene som et relativt lukket og segregert system i forhold til det øvrige samfunnet. Overgangsboligene har riktignok en tydelig integreringsorientert profil på sine strategier, der det blant annet stilles krav om skoleplass/jobb for å komme i betraktning.

* * *

Det grunnleggende spørsmålet som kan sies å prege dette feltet, dreier seg om de normative og verdimessige aspekter knyttet til hva fengselsstraff skal være: ”bot” eller ”bedring”?¹⁰ Spørsmålet blir da: I hvilke grad lar det innebygde spenningsforholdet mellom straff og rehabilitering seg i det hele tatt forene? Innledningsvis skisserte vi hvordan rehabiliteringsprosesser kan betraktes ut fra en sosial forståelsesmodell kontra en individualistisk forståelsesmodell, og der den førstnevnte legger vekt på å tilpasse/tilrettelegge omgivelsene mens den sistnevnte fokuserer på individets evner/mulighet til å tilpasse seg omgivelsene. Disse to forståelsesmodellene er tuftet på grunnleggende forskjellige syn på menneskets plass i disse prosessene. Innen yrkesrettet rehabilitering i arbeidsmarkedsbedrifter og ulike former for arbeidstilrettelegging i regi av NAV, er fokuset rettet mot å ta utgangspunkt i den situasjon personen står oppe i og tilpasse planer og kvalifiseringsløp i henhold til dette. Opp mot dette står individueringen, som i straffesystemet blant annet kommer til uttrykk gjennom behov for kontroll og disiplinering, der det er individet som skal tilpasse seg systemets krav. Fengslenes programvirksomhet (som vi kun har berørt så vidt i dette notatet), underbygger nettopp det individualistiske rehabiliteringsperspektivet. Programvirksomheten domineres av psykologiske og adferdsterapeutiske behandlingsopplegg basert på en individfokusert, medisinsk forståelsesmodell. Det er personen som skal selv korrigere egen adferd, enten det handler om sinne- eller stressmestring, alternativer til vold eller andre ting. Dette understreker også den nære koblingen mellom medisinsk forståelsesmodell og disiplineringstenkning (Foucault 1994; Schaanning 2007).

Et uttrykk for dette, er nettopp at planer, målsettinger og andre strategidokumenter knyttet til arbeidsdriften praktisk talt er tause om forskjeller blant de innsatte. Hvilke spesielle hensyn må tas i forhold til minoritetsspråklige? Er det forskjeller når det gjelder yrkesvalg mellom kvinner og menn? Hvordan påvirker aldersforskjeller innad blant de innsatte yrkesplaner? Vi vet fra andre undersøkelser at det er overhyppighet av psykiske funksjonshemminger og andre helseplager blant innsatte – hvilke hensyn krever dette i planlegging og iverksetting av arbeidsaktiviteter? I hvilken grad griper soningsperioden inn personenes ansettelsesforhold? Slike forskjeller tematiseres, så vidt vi kan se, ikke i plandokumentene for denne sektoren.

På den annen side skal det heller ikke tas for gitt at innsatte ønsker å ta utdanning eller delta i arbeid som (angivelig) gir økt kvalifisering for arbeidslivet. For noen vil det kanskje være en viktig motmaktstrategi å nettopp ikke la seg definere inn i en bestemt lineær yrkeskarriere. Andre betrakter kanskje dette som lite relevant for sin situasjon uansett, eller det kulturelle trekk ved soningen påvirker graden av motivasjon for å delta (Alnæs 2006). Manger et.al. (2006) har studert ulike former for motivering til utdanning under soning. Hvilke meningssammenhenger innsattes deltakelse i

¹⁰ ... for å låne et sitat fra Midré (1990).

arbeidsdriften inngår i, sett ut fra deres egen syn og egne tilskrivelser av mening, har vi derimot fortsatt lite forskningsbasert kunnskap omkring.

Det kan innvendes at påstandene vi har diskutert over, er spissformulerte og trenger nyanseringer. Etter vår mening setter de like fullt fokus på det vi gjennom analysene av det foreliggende datamaterialet må betrakte som sentrale aspekter ved arbeidsdriften i fengslene. Vi har ikke til hensikt å svartmale situasjonen når det gjelder domfeltes muligheter til yrkeskvalifisering som del av soning. Vi har heller ønsket å gi åpning for å få øye på det de ansatte selv opplever og vurderer som henholdsvis bra eller problematisk ved yrkeskvalifisering og arbeidsdrift i tilknytning til soning.

REFERANSER

- Alnæs, Øyvind (2006) *Fengsel – forbryterskole eller rehabiliteringsanstalt?* Masteravhandling i retts sosiologi, UiO. KRUS småskrift 1/06. Oslo: KRUS.
- Anvik, Cecilie Høj og Terje Olsen (2004a) "Getting Employed – Staying Marginalized. Disabled People in Pursuit of a Career". Conference paper, World Congress, Rethinking Rehabilitation. <<http://www.nordlandsforskning.no/arbeid/paper%20WR04.pdf>>
- Anvik, Cecilie Høj og Terje Olsen (2004b) "Ethvert arbeidsdygtigt menneske". Artikkel i Rikstrygdeverkets analysepublikasjon, *Arbeid, velferd og samfunn*.
- Bliksvær, Trond og Jan-Inge Hanssen (2006) "Funksjonshemming, utdanning og arbeidsmarkedsdeltakelse". REspekt nr 2/06, s 52-55.
- Christie, Nils (1982) *Hvor tett et samfunn?* 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dale-Olsen; Harald, Inés Hardoy, Aagoth Storvik og Hege Torp (2005) *IA-avtalen og yrkesaktivitet blant personer med redusert funksjonsevne*. ISF-rapport 2005:9. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Dalen, Erik (2006) "Telefonundersøkelse om betydning av nedsatt funksjonsevne ved ansettelser i arbeidslivet". Oslo: MMI Univero.
- Eide, A.K. (1998) "Makt og avmakt i tiltakenes fortolkningsprosesser". I S. Seierstad et.al. *Evaluering av de statlige arbeidssamvirketiltakene og de kommunale aktivitetstilbudene for yrkeshemmede*. [Samarbeidsprosjektet Nordlandsforskning og Arbeidsforskningsinstituttet.] AFIs rapportserie 5/98. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Ellingsen, Dag (2001): *Kriminalitet og rettsvesen, 4. utgave 2001, Kongsvinger: SSB*
- Fazel, Seena og John Danesh (2002) "Serious mental disorder in 23 000 prisoners: A systematic review of 62 surveys". *The Lancet*, vol. 359, nr 9306, s 545-51.
- Foucault, Michel (1994 [1977]) *Overvåkning og straff: Det moderne fengselets historie*. Oslo: Gyldendal.
- Fossestøl, K. (red) (1999) *Mellom individ og marked. Attføringsvirksomhet i velferdsstaten*. Rapportserie 6/99. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Fridhov, Inger Marie (2003) "Fanger og fengsel". I: Liv Finstad og Cecilie Høigård (red.) *Kriminologi. Opprinnelig gitt ut på Pax Forlag i 1997. Nytt oppdatert kapittel på publisert på internett*: <www.jus.uio.no/ikrs/ekskursjon/fengslet/litteratur/fridhov.html>
- Fridhov, Inger Marie (2003) "Kriminalitetsforebygging på kort og lang sikt". I *Å lære bak murene*, s 227-46. København: Nordisk Ministerråd.
- Friestad, Christine og Inger Lise Skog Hansen (2004) *Levekår blant innsatte*. Fafo-rapport 429. Oslo: Fafo.
- Hammer, Torild og Einar Øverbye (red.) (2006) *Inkluderende arbeidsliv? Erfaringer og strategier*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Hartvig, Pål og Bjørn Østberg (2004) "Psykisk lidelse og avvik blant norske fengselsinnsatte". *Tidsskrift for den Norske Lægeforening*, nr 16, s 2091-3.
- Kjelsberg, Ellen og Paal Hartvig (2005) "Can morbidity be inferred from prescription drug use? Results from a nation wide prison population study?". *European Journal of Epidemiology*, nr 20, s 587-92.
- Kriminalomsorgen (2005a) *Kriminalomsorgens arbeidsdrift – strategi og handlingsplan for arbeidsdriften 2005 – 2008*.
- Kriminalomsorgen (2005b) *Årsmelding 2005*.
- Kriminalomsorgen (2004): *Strategi for faglig virksomhet i kriminalomsorgen 2004-2007*
- Lov 2001-05-18 nr 21: Lov om gjennomføring av straff mv. (straffegjennomføringsloven)
- Manger, Terje, Ole-Johan Eikeland, Åge Diseth, Hilde Hetland (2006) *Innsatte i norske fengsel: Motiv for utdanning*. Bergen: Fylkesmannen i Hordaland.
- Nilsson, Anders (2003) "Living Conditions, social exclusion and recidivism among prison inmates". *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, vol 4, s 57-83.
- Normann, Trine, Johans Tveit Sandvin og Hanne Thommesen (2004) *A Holistic Approach to Rehabilitation*. Oslo: Kommuneforlaget.

- Olsen, Terje (2006) *En helt vanlig jobb? En studie av utviklingshemmede i arbeidslivet*. NF-rapport 6/06. Bodø: Nordlandsforskning.
- Olsen, Terje (2003) *–Litt av en jobb! En studie av tilrettelagt arbeid for personer med utviklingshemming*. NF-rapport 12/03. Bodø: Nordlandsforskning.
- Rundskriv KSF 1/2006. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning. Regler for dagpenger til innsatte og dagpengenes størrelse, datert 3. januar 2006.
<www.kriminalomsorgen.no/getfile.php/234098.823.bpuyaqrpty/rundskr_ksf20061.pdf>
- Rundskriv G-5/2005: *Rundskriv om forvaltningssamarbeid mellom opplæringssektoren og kriminalomsorgen*
- Rundskriv KSF 3/2002: *Rundskriv – retningslinjer for programvirksomheten i kriminalomsorgen*.
- Rønning, Elisabeth (2002) "Jakten på den moderne arbeider". Samfunnsspeilet nr. 4-5/02. Oslo:
- Schaanning, Espen (2007) "Medisin og disiplinering". Nytt Norsk tidsskrift, s 48-59.
- Shakespeare, Tom (2006) *Disabilities Rights and Wrongs*. London: Routledge.
- Statistisk sentralbyrå. <<http://www.ssb.no/vis/samfunnsspeilet/utg/200204/11/art-2002-10-08-01.html>>
- Samarbeidsavtale mellom kriminalomsorgen og Arbeids- og velferdsetaten, 2006
- Seip, Anne-Lise (1994) [1984] *Sosialhjelpstaten blir til. Norsk sosialpolitikk 1740-1920*. Oslo: Gyldendal.
- Shakespeare, Tom (2006) *Disabilities Rights and Wrongs*. London: Routledge.
- Skarðhamar, Torbjørn (2003) "Inmates' social background and living conditions". Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention, vol 4, s 39-56.
- St.meld. 27 (1997-98) Om kriminalomsorgen.
- St. meld. 27 (2004-05) *Om opplæringen innenfor kriminalomsorgen*.
- St. prp. 1 (2005-06) *Statsbudsjett for budsjettåret 2006*.
- TEMANORD 2003:549: *Å lære bak murene: Nordisk kartlegging av fengselsundervisningen*