

Rapport, juni 2013

Tilbakeføringsgarantien i praksis

Evaluering av prosjektet TAFU - Tilbakeføring gjennom arbeid, fritid og utdanning

Av Cecilie Basberg Neumann og Karen Sofie Pettersen AFI

Innhold

Rapport, juni 2013	1
Forord	5
Kapittel 1. Introduksjon og hovedfunn.....	7
Innledning.....	7
Evaluering av TAFU	8
Rapportens oppbygging	9
Fem kriterier for suksess – basert på evalueringens hovedproblemstilling og viktigste funn.....	11
1. Forvaltningssamarbeidet i TAFU – organisering og metode	12
2. Lokal forankring av prosjektet og prosjektets ambisjon	13
3. Konsekvenspedagogikk	14
4. Fleksibel intern organisering	15
5. Nasjonal forankring	15
Kapittel 2. Veien til TAFU.....	17
Behovet for koordinert og sammensatt innsats ved løslatelse.....	17
Ulike forsøk for å bedre tilbakeføring	19
Tilbakeføring gjennom konsekvenspedagogikk og forvaltningssamarbeid	21
Organisering av prosjektet	23
Organisasjonskart TAFU	25
Konsekvenspedagogikk	26
Betydningen av konsekvenspedagogikken.....	27
Kapittel 3. Om evalueringsdesign, datainnsamling og metode.....	30
Innledning.....	30
Institusjonell etnografi	31
Intervjuer med sentrale samarbeidspartnere	32
Feltbesøkene	34
Intervjuer med deltakerne	35
Styringsdokumenter	39
Kapittel 4. Deltakerne i TAFU	40
Kapittel 5. TAFU Rogaland.....	43
Målsettingen med TAFU	43

Bakgrunn	43
Samarbeidsavtale og organisering	44
Prosjektmedarbeidere og prosjektleder	45
Konsekvenspedagogikk i praksis	46
Å være prosjektmedarbeider i TAFU er ikke en jobb for hvem som helst	56
Samtidighet i praksis	59
Hvordan gjøres jobbfinnerarbeidet?	62
Utdanning	63
Kapittel 6. TAFU Tromsø	65
Fase I	65
Prosjektetablering i motbakke	65
Uklarhet om forankring og innhold	66
Friomsorgskontoret i Tromsø	66
NAV Tromsø	67
Tromsprodukt AS	69
Tromsø kommune – Boligkontoret	70
Kirkens sosialtjeneste	70
TAFU i drift	71
Rekruttering	71
Å jobbe i TAFU Tromsø	74
Fase II i Tromsø	75
Kapittel 7. Analyse av Tromsø og Rogaland	77
Gruppebaserte versus individuelle inntak	78
Å gjøre TAFU kjent	79
Uén i TAFU	80
Fengslenes løslatelsespraksiser	80
Noen interne utfordringer	82
Spørsmål om forankring	82
Forvaltningssamarbeid på departementsnivå	87
Lønner TAFU seg?	91
Kapittel 8. Samfunnsøkonomisk analyse av TAFU-prosjektet	95
8.1 Den samfunnsøkonomiske metode	95
Prinsipper i metoden	95

Metoden i praksis	97
8.2 Resultater av den samfunnsøkonomiske analysen	101
Hovedresultater.....	101
Resultater under relativt pessimistiske forutsetninger.....	103
Resultater under optimistiske forutsetninger.....	105
Null-punkts beregninger og et samfunnsøkonomisk nøkkeltall.....	106
Perspektivering av de samfunnsøkonomiske og budsjettøkonomiske resultatene	107
9. Konklusjon og anbefalinger	110
Anbefalinger	111
Referanser (ikke komplett).....	113

Forord

Bakgrunnen for at denne evalueringen har blitt utført er et resultat av en lang politisk og faglig prosess hvor mange aktører på ulike forvaltningsnivåer og på ulike steder i Norge har hatt en omforent forståelse av at noe må gjøres for mennesker som har sonet dommer, slik at de, når de har sonet ferdig, kan få den hjelpen de trenger til å komme tilbake til samfunnet. Dette er først og fremst begrunnet ved at de skal få iverksatt og oppfylt de rettighetene de har krav på, og i forlengelsen av dette gis støtte og hjelp slik at de kan (gjen-)etablere liv som "gangs" samfunnsborgere. Direktøren for Botsfengselet (i dag Oslo fengsel) innså, og skrev om, at det var noe, både med samfunnet og med anstaltene selv, som medvirket til og forsterket avvik, og som, mot fengselets ide eller hensikt om individuell avskrekking og rehabilitering, ble forsterket av fengslingen og opphold i anstalt. I 1841 beskrev Straffeanstaltskommisjonen den armoden som preget de innsatte ved innsettelse, en armod som etter alle solemerker ville følge dem ut i samfunnet etter endt soning. Hvordan skulle de kunne bli gangs borgere, når de verken hadde bolig, penger, utdanning eller særlig arbeidserfaring, og til overmål hadde sittet i fengsel og derfor ble sett som kriminelle? Og hvem skulle eventuelt hjelpe dem?

Tiltross for at vi siden slutten av 1800 – tallet og fram til i dag har hatt det en omfattende utvikling mot velferdsstatlige sikkerhetsordninger, og til tross for at hele kriminalomsorgen har gjennomgått en omfattende modernisering hva gjelder materielle vilkår så vel som innhold i soningen og tilbud etter endt soning, står vi fortsatt overfor mange av de samme utfordringene som straffeanstaltskommisjonen formulerte i 1841. Toneangivende kriminologer, både i Norge og internasjonalt, har forsøkt å vise at denne situasjonen langt på vei skyldes en kombinasjon av de samfunnsmessige drivkreftene som kategoriserer og sorterer mennesker som avvikende/ ikke-avvikende, og som formes i samspill med individers økonomiske situasjon, generelle oppvekstvilkår, kulturelle- og klassemessige tilhørigheter. Mennesker marginaliseres og støtes ut, i dag som før, og av dem som begår kriminelle handlinger og som dømmes og settes i fengsel er det mange som får det verre, ikke bedre, etter endt soning, forstått relativt til levekårene i den øvrige befolkningen.

Med den første formuleringen av *tilbakeføringsgarantien* i 2005 (Stoltenberg I) ble det signalisert vilje til et fornyet politisk krafttak for å gjøre noe for den gruppen av mennesker som har sonet og som skal tilbakeføres til samfunnet. TAFU er, som en av informantene i denne evalueringen uttrykte det, tilbakeføringsgarantien i praksis, og TAFU har som sitt eksplisitte utgangspunkt at så mange som mulig av de relevante hjelperne i et menneskes liv – det mennesket som skal tilbakeføres til samfunnet etter endt soning – samles rundt denne personen og arbeider *samtidig* med og for dette mennesket, slik at personen skal kunne nå målet om å leve et alminnelig liv som ordinær arbeidstaker, eller være i utdanning og på vei mot et liv som arbeidstaker.

I dette ligger det en tydeliggjøring av hva et forpliktet arbeid med, og samarbeid om, rehabilitering etter endt soning kan innebære; nemlig et eksplisitt formulert mål om at deltakerne i TAFU skal ut i arbeid og/eller utdanning. Dette målet er forsøkt sikret dels gjennom et *samtidig* forvaltningssamarbeid og dels gjennom konkrete arbeidsmetoder som har konsekvenspedagogikken som sitt utgangspunkt og grunnlag.

Deltakerne i TAFU har (stort sett) sonet ferdig sine dommer, og de er nå i en situasjon hvor livet og livsmålene skal stakes ut, for mange på nytt, innenfor de fleksible og tydelige rammene som TAFU

tilbyr. Konsekvenspedagogikken sikrer at både prosjektmedarbeiderne "tvinges" til å se deltakerne som skapende mennesker her og nå, slik deltakerne selv også gjør det, ikke som "eks" kriminelle, voldelige eller rusavhengige. Hver dag rommer muligheten til å ta valg som er gode eller dårlige, og forståelse av deltakeren som subjekt med frie valg er et ufravikelig og eksistensielt begrunnet menneskesyn og arbeidsprinsipp i konsekvenspedagogikken, og i TAFU.

Dette grunnlaget, sammen med ivaretagelsen av det spesifikt forvaltningsmessig organiserte arbeidet med deltakerne, *samtidigheten*, er TAFUs viktigste kjennetegn og legger klare føringer på arbeidsmåtene i TAFU. Samtidigheten er sikret organisatorisk ved at arbeidstakere fra alle/mange av de hjelpeinstansene som kan være aktuelle for å tilbakeføre en person til arbeid og/eller utdanning, arbeider samtidig med og for denne personen med utgangspunkt i personens behov og situasjon, innenfor samme organisasjonsenhet og på samme sted, nemlig TAFU. Deltakeren behøver ikke vente på å få orden på økonomien, samtidig som han må vente på å begynne og øve seg på å skrive CV, og i mellomtiden ikke har penger til livsopphold, og ikke vet hvordan han skal håndtere gjeld, og dermed mister motivasjonen til å komme i arbeid eller utdanning.

Denne evalueringen er resultatet av et følgeforskningsprosjekt som har foregått i to og et halvt år ved TAFU.

Vi vil takke prosjektmedarbeiderne i TAFU som tok oss i mot med stor sjenerøsitet. Ikke bare ga de oss innsyn i arbeidet sitt, de hadde oss også "under opplæring". Takk til alle dere som utgjør TAFUs omkringliggende system, og som vi har snakket med, intervjuet og diskutert med.

Takk til TAFUs deltakere som lot oss få være tilstede under deler av kursene og som også sa seg villig til å bli intervjuet av oss.

Takk til Fylkesmannen i Hordaland (FMHO) som ga oss dette prosjektet, og sist men ikke minst; takk til Gøril Vikøren Nøkleby som har fungert som prosjektleder for TAFU hos FMHO. Gøril Vikøren Nøkleby har vært en verdifull samtalepartner gjennom hele evalueringsperioden. Hun har gjort en stor jobb med å spre kunnskap om TAFU i ulike faglige og politiske sammenhenger, og ikke minst har hun lagt til rette for å binde de ulike forvaltningsnivåene sammen gjennom å skape møteplasser for viktig kunnskapsutveksling.

Sammendrag

Kapittel 1. Introduksjon og hovedfunn

Innledning

Som en oppfølging av St.meld. nr 27 (2004-2005) *Om opplæring innenfor kriminalomsorgen "Enda en vår"* vedtok Stortinget i 2005 å gjennomføre et pilotprosjekt om oppfølging av utdanning etter avsluttet soning. I innstillingen pekte flertallet på Stortinget på at *"... et større prosjekt i regi av utdanningsmyndighetene som inkluderer skole, kriminalomsorg, sosialetat og Aetat, etter modell fra KrAmiprosjektene i Sverige kan gi gode resultater. Flertallet mener at dersom skolen inngår i dette samarbeidet, så kan resultatene bli enda bedre enn i Sverige* (Innst. Nr.196, 2004-2005, s. 7).

Flertallet i Stortingets la vekt på at prøveprosjektet skulle være sentralt ledet som et felles nasjonalt prosjekt. Fylkesmannen i Hordaland (FMHO) fikk i oppdrag fra Utdanningsdirektoratet å lage en plan for oppfølgingen av Stortingsmeldingen og fikk også det overordnede nasjonale ansvaret for styring og utvikling av prosjektet (se Årsrapport for FMHO 2009: 34-35). I 2009 ble *Tilbakeføring gjennom utdanning og arbeid* (TUA) startet som lokalprosjekt i Rogaland og i 2010 ble det igangsatt lokalprosjekt i Tromsø. For å understreke at prosjektet også var rettet mot frtid ble navnet i 2011 endret til *Tilbakeføring gjennom arbeid, fritid og utdanning* (TAFU). Prosjektet skal avsluttes i innen utgangen av 2013.

Formålet med TAFU er å begrense tilbakefall til ny kriminalitet gjennom å sørge for at straffedømte etter endt soning blir tilbakeført til samfunnet gjennom arbeid og/eller opplæring innefor det ordinære arbeidsmarkedet og utdanningssystemet. Det er en målsetting at deltakernes planer med arbeid og opplæring etter avsluttet soning skal følges opp innenfor det ordinære systemet. Dette betyr blant annet at TAFU finner arbeid og praksisplasser som er framtidsrettet og hos seriøse arbeidsgivere. Søkelyset er rettet mot å utvikle gode samarbeidsrutiner mellom kommune, fylkeskommune, skole, kriminalomsorg, NAV og andre relevante samarbeidspartnere. Prosjektet er organisert som to lokalprosjekt som i løpet av prosjektperioden skal prøve ut funksjonelle modeller for samarbeid mellom berørte og ansvarlige parter og fungere som tiltaksmodell i tilbakeføringer. Det overordnede

organisatoriske og metodiske prinsippet i denne utprøvingen har vært at de viktige aktørene i den tidligere straffedømtes liv er samlet rundt personen og arbeider sammen og samtidig med utgangspunkt i denne personens behov og situasjon, i motsetning til, og for å motvirke, den godt dokumenterte brukererfaringen med å være kasteball mellom hjelpesystemer, og som også er utilfredsstillende for hjelperne i de samme systemene (Alm Andreassen og Fosseth 2012; Alm Andreassen, Klemsdal og Fosseth 2011). Sentralt i prosjektet står metodetilpasninger av den svenske Krami-modellen til norske forhold. Vi har i evalueringen av TAFU har derfor et tydelig fokus på å synliggjøre metodevalg og metodiske tilpasninger underveis i prosjektet.

Dette er evalueringens sluttrapport.

Evaluering av TAFU

Ved utgangen av året 2010 fikk Arbeidsforskningsinstituttet (AFI) av Fylkesmannen i Hordaland ved Utdanningsavdelingen (heretter FMHO) i oppdrag å foreta en forskningsbasert evaluering av TAFU. Evalueringens mål er å gi en grundig og *helhetlig* vurdering av prosjektet. Evalueringen har både et formativt og summativt element (Dehar 1993, Almås 1991) og er gjennom dette ment å ivareta tre formål:

- 1) *Bidra til å styrke utviklingen av TAFU som et tiltak rettet mot å få tidligere straffedømte rask tilbake i utdanning og arbeid.*

I dette perspektivet er evalueringens hovedmål å styrke TAFU-prosjektets evne til refleksjon over egen virksomhet, endring og hvis nødvendig iverksetting av korrigerende tiltak. Dette er ofte nevnt som *formativ* evaluering.

- 2) *Vurdere effekten av å opprette TAFU-prosjektet.*

Her er hovedformålet å konkludere med hvorvidt prosjektets organisering og arbeidsform faktisk har ført til de ønskede resultater og måloppnåelse (måling av resultat og effekt – eventuell supplert med en kost/nytte analyse) ofte benevnt som *summativ* evaluering.

3) Bidra til å utvikle kunnskap.

Evalueringen vil øke innsikt og forståelse, og produsere ny kunnskap som kan komme til nytte ved den videre planleggingen, utvikling og drift av TAFU. Herunder er det relevant å undersøke om erfaringer og kunnskap fra TAFU tilsier at det mulig og aktuelt å utvikle TAFU-prosjektet andre steder i Norge, og hvilke forutsetninger som eventuelt må være til stede for å kunne overføre modellen til andre lokale kontekster.

Det formative elementet i evalueringen (formål 1) har vi forsøkt å ivareta løpende gjennom å bibringe TAFU prosjektene og aktørene rundt TAFU prosjektene våre observasjoner og refleksjoner under våre feltbesøk, ved å være tilstede ved styringsgruppemøter og ved å være tilstede ved og bidra med faglige innspill til prosjektenes fellessamlinger. I følgeevalueringen (formål 1 og 3) har vi derfor, og i forlengelsen av det formative elementet i evalueringen, lagt vekt på å innfange og beskrive etablering av prosjektet, herunder prosessen med å etablere delprosjektene i Rogaland og i Tromsø, metodeutvikling og forvaltningssamarbeid. I denne sluttevalueringen, som også inneholder den summative komponenten (Formål 2 er vurdert av oss gjennom et bredt tilfang av kvalitative data og av COWI gjennom en samfunnsøkonomisk analyse av TAFU), gir vi de endelige analysene og vurderingene av TAFU. De formative og summative delene i evaluering henger altså sammen og angir også, og som vi kommer tilbake til under, en strukturering av forskningsprosessen. Denne sluttrapporten bygger direkte på delrapporten som ble utgitt i oktober 2012, men har fylldigere og mer sammenfattende analyser av de to TAFU tiltakene i henholdsvis Rogaland og Tromsø, og har i høyere grad enn i delrapporten fokus rettet mot hva organiseringen av tiltaket innebærer. Denne organiseringen forstår vi ikke bare som et forvaltningsmessig grep, men som en konkret metode for samarbeid mellom relevante innstanser for konkrete deltakere.

Rapportens oppbygging

I det følgende kapittel to skal vi gjøre rede for den nære historiske foranledningen til opprettelsen av TAFU, og så forsøke å sette TAFU i perspektiv. Det er det metodiske grunnlaget for TAFU, det vil si konsekvenspedagogikk og forvaltningssamarbeid, som er de to

grunnsteinene som prosjektet hviler på, og som er den bærende inngangen til vår forståelse av og våre analyser av TAFU. Vi gir en nærmere beskrivelse av bakgrunnen for TAFU prosjektet og hvilke utfordringer TAFU tar sikte på å løse. Vi setter også søkelyset på mer overordnet prosjektorganisering og hvordan forvaltningssamarbeidet er forankret mellom de fire departementene som inngår i TAFU.

Kapittel tre er et metodekapittel hvor vi gjør rede for, begrunner og vurderer vår metodiske tilnærming. I dette kapittelet presenterer vi også konsekvenspedagogikk som et metodisk verktøy i arbeidet med å tilbakeføre tidligere straffedømte i samfunnet. Underveis i evalueringen har vi blitt bevisste på hvordan det metodiske arbeidet i seg selv bidrar til å skape det forvaltningssamarbeidet som må til for at TAFU skal fungere, og dette vil vi drøfte nærmere, spesielt i kapittel syv.

Vi presenterer deltakerne i kapittel fire, og kapitlene fem og seks beskriver og evaluerer de to lokalprosjektene TAFU Rogaland og TAFU Tromsø. I kapittel syv gir vi en sammenfattende analyse av de to lokalprosjektene, og kapittel åtte er en samfunnsøkonomisk analyse av TAFU utført av det danske konsulentselskapet COWI. I det siste kapittelet sammenfatter vi rapportens funn og gir våre anbefalinger for det videre arbeidet med TAFU. La oss imidlertid aller først en kort rekapitulasjon av disse viktigste funnene:

Fem kriterier for suksess – basert på evalueringens hovedproblemstilling og viktigste funn

For å kunne besvare hovedspørsmålet som lå til grunn for evalueringen, og som har blitt framhevet som spesielt viktig av aktørene rundt TAFU i løpet av evalueringen: *Hva kan suksesskriteriene i prosjektene sies å være og på hvilke måter har disse kriteriene eventuelt overføringsverdi til utvikling av og igangsetting av andre TAFU prosjekter?* har vi analysert TAFU prosjektene i Rogaland og Tromsø hver for seg, og så sett dem i sammenheng.

Erfaringene fra de to prosjektene i henholdsvis Rogaland og Tromsø har vært nokså ulike. Dette skyldes blant annet, og som vi vil vise underveis i denne rapporten, at de to prosjektene har hatt svært ulike rammer for igangsetting, og at de derfor også ble utformet på ulike måter. Dette speiles følgelig i vår omtale av de to prosjektene, og henger sammen med den kunnskapen vi har fått ved de to stedene. Mens vi i TAFU Tromsø har fått kunnskap om hva som *ikke* var på plass ved oppstart og følgelig om hvordan de ulike aktørene opplevde uklarhetene rundt TAFU som prosjekt, har vi gjennom TAFU Rogaland fått kunnskap om hvordan konsekvenspedagogikken utføres i praksis og om hvordan forvaltningssamarbeidet kan forstås ikke bare som en organiseringsform, men også som et metodisk grep for å sikre samarbeid og samtidighet rundt den individuelle deltaker.

Til sammen har kunnskapen fra disse to prosjektene gitt oss et godt utgangspunkt for å besvare evalueringens hovedspørsmål. Det er spesielt fem forhold som har pekt seg ut gjennom denne evalueringen og som må være oppfylt for at TAFU skal lykkes i sine ambisjoner om å tilbakeføre tidligere domfelte til arbeid og utdanning når det vurderes om TAFU skal bli et permanent tilbud som skal opprettes flere steder i landet. Disse fem forholdene er følgelig betingelser en bør bestrebe seg på å oppfylle ved oppstart av tilsvarende prosjekter andre steder i Norge. Dette er:

1. Forvaltningssamarbeidet i og rundt TAFU sikrer *samtidighet* i arbeidet med den enkelte deltaker og må ivaretas ved opprettelse av nye TAFU prosjekter.

2. En må sørge for god lokal forankring av prosjektet og prosjektets ambisjon før oppstart av nye prosjekter
3. Prosjektet må være tuftet på konsekvenspedagogikk som prosjektmedarbeiderne får opplæring i, slutter opp om og benytter aktivt i sitt arbeid med deltakerne,
4. Prosjektet må ha en hensiktsmessig intern organisering tilpasset lokale forhold, til slutt;
5. En må sørge for at den nasjonale forankringen er god.

Grunnlaget for vurderingen av at disse fem punktene er spesielt viktige er basert på følgende funn og vurderinger av funnene:

1. Forvaltningssamarbeidet i TAFU – organisering og metode

Metoden for den overordnede organiseringen av TAFU skjer gjennom et konkret, administrativt og økonomisk grep hvor prinsippet er kompetanseoverføring, samtidighet og samarbeid i arbeidet med deltakerne. Dette betyr at prosjektmedarbeidere som er lønnet av og formelt tilknyttet ulike deler av hjelpeapparatet, og som følgelig behersker praksisene i sine deler av apparatet, jobber sammen og i de samme lokalene for og med deltakere som er tidligere straffedømte og har som mål å komme ut i arbeid eller å fullføre/påbegynne utdanning. Både hos TAFU Rogaland og TAFU Tromsø fungerer overføringen av kompetanse og erfaring hos den enkelte prosjektmedarbeider innad i TAFU, som lønnes av NAV; Kriminalomsorgen, Kommunen, fylkeskommunen og Allservice/Troms produkt, i stor grad slik det var tenkt. Effekten av at prosjektmedarbeidere med ulik kompetanse og systemtilknytning samarbeider om deltakerne i egne lokaler gir den samtidigheten som er forutsatt i prosjektet. Dette forutsetter imidlertid at prosjektmedarbeiderne har substansiell tilhørighet til, kunnskap om og erfaring fra sine opprinnelige arbeidsplasser. Er man ansatt i NAV, men uten å ha en viss arbeiderfaring fra NAV; det vil si både er kjent med og har tilgang NAVs systemer og kompetansenettverk, forsvinner noe av TAFU- effekten; nemlig at de ulike prosjektmedarbeiderne raskt og presist kan aktivisere den kompetansen som ligger i de systemene de har kunnskap om og erfaring fra, når aktivisering av denne kompetansen er nødvendig for TAFUs deltakere. Tilsvarende aktiviseres prosjektmedarbeideres erfaring fra kriminalomsorgen både gjennom nettverk (rekruttering av deltakere og informasjonsarbeid i

anstalter og institusjoner) og kunnskap om de spesifikke regler og rutiner som gjelder i de ulike delene av kriminalomsorgen. Avklaring av forhold som gjelder grenseflatene i overgangene mellom endt straffegjennomføring og lønnsarbeid er et eksempel på dette. TAFU vil for eksempel dobbeltsjekke om en potensiell deltaker har oppholdstillatelse i Norge etter endt soning. Motivasjonen for dette er ikke (negativ) kontroll, men handler om det systematiske arbeidet som gjøres mot arbeidslivet og opparbeidelsen og ivaretagelsen av gode nettverk. Om man bruker tid på å hjelpe en person til arbeid som ikke har arbeids- og oppholdstillatelse, vil dette nettverksarbeidet bryte sammen.

2. Lokal forankring av prosjektet og prosjektets ambisjon

Iverksettingen av dette metodiske administrative grepet forutsetter lokal forankring. Vi skal begrunne dette nærmere. TAFU Rogaland har hele tiden framstått som et prosjekt med eierskap til både til tilbakeføringsambisjonen, målgruppen og den organisatoriske metoden, og deres ønske om å utvikle et KrAmi lignende tiltak i Norge oppstod parallelt med at Fylkesmannen i Hordaland fikk i oppdrag å iverksette TAFU. TAFU Rogaland har altså fra starten av hatt et tydelig og uttalt engasjement. Dette gjelder prosjektmedarbeiderne i TAFU Rogaland, så vel som sentrale aktører i Stavanger og Sandnes (kommunene, NAV og kriminalomsorgen). Ambisjonen om at aktører fra de ulike hjelpeinstitusjonene må arbeide omforent og samtidig, eller på samme tid, med målgruppen i et nytt prosjekt TAFU, ble følgelig ikke oppfattet som noe som ble pådyttet ovenfra. Tvert i mot var denne prosessen preget av parallellitet i tenkesett. Motsatt erfarte TAFU Tromsø uklartheter rundt forankringen av TAFU og at Tromsø kommune manglet interesse for å gå inn i forpliktende samarbeid om prosjektet. For å avklare koordineringsansvaret og få forgang i prosessen var Fylkesmannen i Hordaland i dialog med de ulike etatene som man ønsket skulle samarbeide om å etablere TAFU i Tromsø. De involverte aktørene i Tromsø opplevde likevel at bestillingen fra FMHO var uklar og lite konkretisert, både med hensyn til hva TAFU skulle være, og hva TAFU ikke skulle være. De opplevde også at det var uklartheter knyttet til de økonomiske og administrative rammebetingelser for forankring prosjektet. Dermed forholdt prosjektmedarbeiderne seg i lengre tid tvilende og prøvende til hvordan de skulle sette i gang prosjektet.

Hvordan den lokale forankringen skal sikres er imidlertid et mer komplisert spørsmål og involverer ikke bare at en sørger for at det gis kunnskap om prosjektet og skaper begeistring for det der hvor denne ikke allerede finnes, for eksempel gjennom samtaler og fag- og erfaringskonferanser. Dette handler også ulike kunnskapssyn, ulike problemdefinisjoner og om ulike politiske og ideologiske skillelinjer i feltet. Når noen aktører mener at en heller burde bruke penger på å utforske og forbedre de systemene som allerede finnes for å hjelpe TAFUs målgruppe, heller enn å opprette TAFU, kan ikke dette forstås bare som lokal motstand, men er uttrykk nettopp for at en mener andre sosial- og kunnskapspolitiske prioriteringer burde ligge til grunn for arbeid med målgruppen, for eksempel at en la større vekt på tidlig intervensjon slik at TAFUs målgruppe ikke blir så stor osv.

3. Konsekvenspedagogikk

Det tredje dreier seg om betydningen av konsekvenspedagogikken. Prosjektene har utviklet og konsolidert sine arbeidsmåter og relasjonsarbeid med deltakerne rundt konsekvenspedagogikkens eksistensialistiske menneskesyn og denne pedagogikkens metodikk og arbeidsmåter, og alle prosjektmedarbeiderne tar et 30 studiepoengs videreutdanningskurs ved HIØ (Høgskolen i Østfold). Å arbeide konsekvenspedagogisk innebærer i praksis at prosjektmedarbeiderne, enkelt sagt, bestreber seg på å møte deltakerne som normale mennesker som det blir stilt normale forventninger til. Det konsekvenspedagogiske perspektivet gir følgelig spesifikke anvisninger til prosjektmedarbeiderne om hvordan de som hjelpere kan forholde seg til det mennesket som skal hjelpes og støttes. Respekt for deltakerens menneskeverd er et nøkkelord her, og denne respekten uttrykkes gjennom at deltakeren blir tatt på alvor, også når han gir uttrykk for at han heller vil vinne i lotto eller bli rockestjerne, enn å jobbe mot målet om fast arbeid. Konsekvenspedagogikken gir en god indre struktur og forutsigbarhet i prosjektet. Prosjektmedarbeiderne bestreber en felles tenke- og handlemåte, som blir oppfattet som svært positivt av deltakerne.

4. Fleksibel intern organisering

Det fjerde dreier seg om at TAFU prosjektene må finne en form for utføringen av selve arbeidet, nemlig arbeidet for målet om at deltakerne kommer i arbeid eller utdanning, og som er tilpasset lokale forhold. Det har utviklet seg to måter å organisere TAFU på, en kursbasert modell med gruppevis inntak og en modell med løpende inntak basert på individuell veiledning av deltakere. Begge bygger på konsekvenspedagogikken og oppnår gode resultater med hensyn til tilbakeføring av deltakere til arbeid og utdanning.

TAFU Rogaland har organisert tiltaket rundt fire kurs i året, a tre uker med ca. ti deltakere hver gang. Modellen med fire kurs i året a tre uker, når deltakergrunnlaget er stort nok, sammen med god turnus og riktig personalsammensetning, gjør prosjektene handlingsorienterte og fleksible, og en får utnyttet gruppen som læringsarena for å utforske og klargjøre hva som for eksempel er arbeidslivets forventinger til en arbeidstaker. Denne modellen ble det vanskelig å få til i TAFU Tromsø, noe som av ulike grunner skyldtes problemer med rekruttering av tilstrekkelig mange deltakere til hvert kurs. Derfor gikk TAFU Tromsø over til løpende inntak i begynnelsen av 2012. Erfaringen fra TAFU Tromsø er at individuell veiledning av deltakere etter konsekvenspedagogiske prinsipper er det som fungerer for dem.

5. Nasjonal forankring

Ideelt sett, og for det femte, bør også den omforente tenkningen om etatenes felles ansvar for tilbakeføring til samfunnet av tidligere straffedømte gjennom arbeid og utdanning, og som er et klart uttalt politisk mål, også speiles og være forankret i det departementale (nasjonale) samarbeidet rundt TAFU. Vår evaluering viser at dette bare delvis er tilfelle, og det er vår vurdering at dette blant annet skyldes en formlikhet i det departementale arbeidet som TAFU i forlengelsen av tilbakeføringsarbeidet er et svar på. Departementene har ikke selv koordinert og konsolidert sin innsats, noe de for eksempel kunne ha gjort gjennom å opprette en tverrdepartemental gruppe som framsto som et reelt og beslutningsdyktig organ vis a vis FMHO og de lokale TAFU prosjektene, og ikke minst overfor

regjeringen som er eier av tilbakeføringsgarantien. Fraværet av et beslutningsdyktig tverrdepartementalt organ skaper økonomisk og forvaltningsmessig usikkerhet, spesielt sett i lys av at de kreftene som driver TAFU; nemlig en omforent forpliktelse overfor tilbakeføringsgarantien. Vår vurdering er at denne situasjonen også kan handle om ideologisk eierskap til problemstillingene tilbakeføringsgarantien og TAFU er et svar på. Tilbakeføringsgarantien (se St.meld. nr. 37 (2007-2008) kap. 14) viser tydelig, i likhet med vår evaluering, at det i stor grad er kriminalomsorgen som har eierskap til problemstillingene som berører spørsmål om tilbakeføring. Dersom en ikke lykkes i gode overganger fra soning til frihet er sjansene store for at den løslatte vender tilbake til en situasjon som straffedømt, og dermed er tilbake under kriminalomsorgens jurisdiksjonsområde. Argumentet for en tverrdepartemental forankring av prosjektet, og for at det er Kunnskapsdepartementet som er eier av prosjektet og FMHO som har fått styrings- og prosjektutviklingsansvaret, er at den tidligere straffedømte ikke lenger er kriminalomsorgens ansvar. Det er den tidligere straffedømtes liv i frihet som skal utmeisles og forankres i samfunnet gjennom utdanning og varig lønnsarbeid som er prosjektets målsetting. Valget av FMHO som prosjektleder er derfor godt, fordi FMHO i en årrekke har hatt ansvar for fengselsundervisningen i Norge og derfor har stor kunnskap om og er forpliktet overfor overgangene, sammenhengene og utfordringene i det sosialpolitiske og kriminalpolitiske feltet, mellom soning og frihet. De departementale utfordringene her er, slik vi ser det, at Kunnskapsdepartementet (KD), i likhet med Arbeidsdepartementet (AD) og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), ikke har det samme forpliktende forholdet til gruppen som skal tilbakeføres, som det Justisdepartementet og FMHO har. KD, AD og KRD har hele befolkningen som sitt ansvarsområde, og spørsmål om marginalisering knytter seg til hele utdanningssektoren, hele arbeidsmarkedet og til hele infrastrukturen i boligmarkedet og kommuneøkonomien. For Justisdepartementet, som for hele kriminalomsorgen, er det som står på spill at dersom tilbakeføringen ikke lykkes blir de endestasjonen for mennesker som vil fortsette å leve vanskelige liv med rus, kriminalitet og straff.

Kapittel 2. Veien til TAFU

Behovet for koordinert og sammensatt innsats ved løslatelse

Det er et uttalt politisk mål å styrke tilbakeføringen til samfunnet for innsatte som løslates (St.meld nr. 37, 2007-2008). Tall fra SSB viser at om lag en fjerdedel av dem som løslates gjeninnsettes i fengsel innen tre år (Skarðhamar og Telle 2009). De som var i jobb ved løslatelsen, samt de som fikk seg jobb etter løslatelsen ble i mindre grad fengslet på nytt (ibid). Både opplæring og arbeid under soningen og arbeidsmarkedstiltak under og etter soning benyttes for å nå målet om tilbakeføring i samfunnet. Ordinært arbeid har derfor blitt antatt å være en viktig forutsetning for å endre livsstil for folk som har en tidligere lovbruddskarriere (Pager 2003, Laub og Sampson 2003, Uggen og Wakefield 2008). En jobb å gå til strukturerer hverdagen, gir et sosialt nettverk, sosial status og gir en legal inntekt.

Straffedømte utgjør en sårbar gruppe med mange og sammensatte behov. Forskning har vist at fengselsinnsatte i forhold til befolkningen for øvrig utgjør en marginalisert gruppe langs sentrale levekårsdimensjoner (Skarðhamar og Telle 2009, Friestad og Hansen 2004, Skarðhamar 2003). I en undersøkelse av levekår blant innsatte rapporterer en stor andel av utvalget om en barndom preget av dårlig økonomi, ustabile boligforhold, mishandling og foreldre med rusproblemer (Friestad og Skog Hansen 2004). Tre av ti innsatte har vært i kontakt med barnevernstjenesten før de fylte 16 år. Også i voksenlivet befinner mange innsatte seg i randsonen eller har svak tilknytning til verdsatte arenaer i vårt samfunn, som arbeids-, utdannings og boligmarked. Utdanningsnivået blant innsatte ligger langt lavere enn den øvrige befolkningen. En studie fra 2010 viser at 10 prosent av alle innsatte har ikke fullført grunnskole. 33,4 prosent har ingen videregående opplæring og hele 86,6 prosent av innsatte under 25 år har ikke fullført videregående opplæring (Eikeland, Manger og Asbjørnsen 2010). Tilknyttingen til arbeidslivet er også svakere hos tidligere innsatte enn befolkningen for øvrig; 11, 2 prosent av alle innsatte har ikke hatt arbeid og nærmere 60 prosent av innsatte som har hatt arbeid har hatt ufaglært arbeid.

En studie fra 2008 viser at to tredjedeler av de innsatte har brukt narkotika i perioden før innsettelse og 45 % av de innsatte hadde det som forskerne betegner som et "tungt narkotikamisbruk" i perioden før de sonet fengselsdom (Ødegård 2008, Ødegård et al 2009).

Det å sitte i fengsel gjør at båndene til det konvensjonelle samfunnet svekkes ytterligere og marginaliseringen forsterkes (Love 2005, Kyvsgaard 1989, Nilsson 2003). Den sårbare posisjonen som kjennetegner mange innsatte bidrar til at overgangen mellom fengsel og frihet til en kritisk fase (Skarðhamar og Telle 2009, Friestad og Hansen 2004, Vorkinslien 2011). Mange innsatte som løslates har mange og sammensatte behov som må finne sin løsning gjennom involvering av ulike aktører i velferdsstaten. Dette fordrer klar rolle- og ansvars plassering og koordinering av helhetlig samarbeid rundt enkeltindividet. Løslatelsesprosessen blir vanskelig om den innsatte opplever mangel på kontinuitet og helhet, og om tjenestene som skal samarbeide er spredt over flere etater og forvaltningsnivå.

Fokus på tilbakeføring har vært en rød tråd i kriminalpolitikken fra 1800-tallet. Man peker gjerne på Straffeanstaltkommisjonen av 1841 for å vise til den historiske forankringen til sammenhengen mellom kriminalpolitikk og velferdspolitik. Her heter det:

(...), maa man ikke forlade Fangen i det kritiske Øieblik, han derfra løslades. Omsorg for den løsladte fange, og den derved bevirkede eller dog tilsigtede Forebyggelse af hans Tilbagefald paa Forbryterbanen udgjør saaledes en nødvendig Betingelse for en varig virkning af Behandlingen i Strafanstalten: og en lignende Omsorg bør også blive den løsladte Varetægtsfange til Deel...

I de siste fire tiårene har det særlig blitt pekt på at behovet for en bred tilnærming til tilbakeføring, og rehabilitering gjennom involvering fra flere offentlige instanser (St.meld. 104 (1977-78). For å redusere tilbakefall er det viktig at den løslatte følges godt opp etter avsluttet straffegjennomføring og det er viktig å ha fokus på dokumentert faktorer for tilbakefall for ny kriminalitet. Gode overganger i betydning at tidligere straffedømte reintegreres i ordinært samfunns- og arbeidsliv fordrer planlegging av løslatelse og et koordinert opplegg rundt løslatelse. Det er godt dokumentert at overgangen fra fengsel til

frihet er en svært sårbar og kritisk fase for mange (for eksempel Frantzen 2001; Nesvik 2005: 17; St.meld. 37 (2007-2008)), og at sjansen - naturlig nok - er stor for at den løslatte søker tilbake til de vennene og det levesettet han eller hun hadde før innsettelse, dersom det ikke er gjort eller påbegynt et ordentlig og framtidsrettet arbeid som vil gjøre det mulig for den løslatte å leve et liv som vanlig borger. Dette er da også, som vi skal komme tilbake til, blant de områdene TAFUs prosjektmedarbeidere fokuserer i sitt arbeid for og med deltakerne i TAFU.

Ulike forsøk for å bedre tilbakeføring

I de siste årene har det vært flere prosjekter og satsinger som har som målsetting å bedre tilbakeføringen til samfunnet for tidligere straffedømte gjennom å styrke samarbeidet mellom samarbeidende etater i arbeidet med løslatelse. Her er det særlig relevant å peke på forsøksprosjektet Ny Start i arbeidslivet (1998-2002). Prosjektet ble etablert av Arbeidsdirektoratet og kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet. Ny start ble organisert som fire lokalprosjekt som hadde som mål å utvikle og forberede Aetats tilbud for innsatte i fengsler og å etablere et tverretatlig samarbeid mellom Aetat og og kriminalomsorgen for å lette overgangen fra fengsel til arbeid. Målet var også å integrere visse elementer av et kognitivt treningsprogram som ble tilbudt innsatte i fengslene. I Arbeidsforskningsinstituttets evaluering ble det vist til at betydningen av samarbeid og koordinering på tvers av etater og formaliserte avtaler som sikrer kontinuiteten i samarbeidet. Erfaringene fra Ny Start førte blant annet til at Aetats arbeidsdirektoratet og Kriminalomsorgens sentrale forvaltning i 2002 inngikk en formell samarbeidsavtale. Evalueringen viste videre at det var utfordringer med å rekruttere deltakere og at svært få av Ny Start-deltakerne kom ut i ordinær arbeid i løpet av prosjektperioden. I evalueringen ble dette knyttet til at tre av prosjektene fikk deltakerne først tilbud om skjermet arbeidstrening, som igjen hadde med tilretteleggenes bakgrunn fra arbeid med såkalt "sosialt yrkeshemmede" i tiltak som gir skjermet arbeidstrening. I lokalprosjektet i Stavanger viste det seg derimot at man i arbeidet med deltakerne satset på utprøving og

arbeidstrening hos ordinære arbeidsgivere i stedet for skjermet arbeidstrening. Dette ble vurdert som en godt grep for å få deltakerne ut i ordinært arbeid.

Andre tiltak som har hatt tilbakeføring som målsetting er TOG (tiltak overfor gjengangere) og KVP i fengsel. Begge tiltakene er lokalisert i fengsler og begge har som målsetting å forberede innsatte til løslatelse blant annet ved å opprette kontakt med kommunen som den innsatte skal flytte til etter løslatelse, og å arbeide for at den løslatte får utløst de rettighetene han har krav på. De arbeider videre konkret med å skaffe bolig og arbeid, og har i tillegg fokus på nettverk og helse.

Prosjektideen til KVP i fengsel er å bringe spesielt NAV- konsulenter inn i anstaltene i god tid før den innsatte skal løslates, og så sørge for at denne NAV konsulenten kan følge den tidligere innsatte ut til den kommunen personen ønsker å bosette seg. Dette arbeidet handler om å iverksette de tiltakene som er nødvendig for personene det gjelder, og å sørge for å utløse de rettighetene personen har.

TOG er et samarbeidsprosjekt mellom Oslo fengsel og Oslo friomsorgskontor og arbeider i likhet med TAFU etter konsekvenspedagogiske prinsipper. TOG har også latt seg inspirere av KrAmis måte å tenke forvaltningsmessig organisering på (se Nesvik 2005; St.meld. 37 (2007-2008) kapittel 14, spesielt boks 14.4).

Soria Moria-erklæringen framhever sammenhengen mellom kriminalpolitikk og velferdspolitik.¹ Regjeringen Stoltenbergs *Tilbakeføringsgaranti* som ble lansert i Soria Moria erklæringen (2005: 68) og som ble formulert detaljert i St.meld. nr. 37 (2007-2008), er ingen juridisk garanti men har som mål å gjøre de ulike etaters tjenester mer tilgjengelige for innsatte som har begrenset mulighet til selv å oppsøke tjenestene under soning, og i forlengelsen av dette arbeider for å legge forholdene bedre til rette for livet etter løslatelse. Tilbakeføringsgarantien,² slik den er formulert i den nevnte stortingsmeldingen, understreker at straffedømte og tidligere straffedømte skal få utløst de rettighetene de har (se også Langelid og Manger 2005 som har pekt på det samme), og selv om meldingen også

¹ http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2005/regjeringsplattform_SoriaMoria.pdf

² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/stmeld/2007-2008/stmeld-nr-37-2007-2008-/14.html?id=527812#>

legger betydelig vekt på individets ansvar for eget liv, går den langt i å peke på behovet for nye forvaltningssamarbeid som evner å yte straffedømte og tidligere straffedømte den hjelpen og støtten de trenger for å kunne etablere liv som vanlige borgere etter endt soning.

TAFU- prosjektet må forstås i lys av *Tilbakeføringsgarantien*. Garantien omfattes av en innholdsdel og en prosjektdel hvor den innsatte følges tett opp under overgangen fra soning til frihet. TAFU- prosjektet skal prøve ut funksjonelle modeller for samarbeid mellom berørte og ansvarlige parter og skal fungere som en tiltaksmodell i tilbakeføringsgarantien. I praksis innebærer dette at de ulike hjelpeinstansene samordner innsatsen rundt personen som trenger hjelp og støtte, og arbeider sammen med utgangspunkt i den enkelte menneskets behov, i motsetning til det som uten dette samarbeidet vil framstå som mer fragmenterte innsatser, og som erfaringsmessig ofte bidrar til at den som trenger hjelp erfarer seg som kateball mellom systemene (se Andreassen og Fossetøl 2012).

Tilbakeføring gjennom konsekvenspedagogikk og forvaltningssamarbeid

Det Svenske KrAmi-prosjektet ble startet i 1980 i Malmø, og er et samarbeidsprosjekt mellom Kriminalvårldsstyrelsen, Arbeidsmarkadsetaten og Sosialetatene. Gjennom et slikt prosjekt ønsket man å etablere et samarbeid mellom ulike myndigheter og organsasjoner i arbeidet rundt tidligere straffedømte. Målet med det svenske KrAmi-prosjektet er at deltakerne skal lære seg å finne, få og beholde arbeid på det åpne arbeidsmarkedet og på denne måten bli selvforsørgende (<http://www.kramimoo.se/>). Deltakerne får tett og individuell oppfølging, også på fritiden. Målgruppen er tidligere straffedømte kvinner og menn mellom 18 til 40 år. Gjennom tett individuell oppfølging, veiledning og langsiktig innsats skal deltakerne oppnå en positiv samfunnsforankring.

KrAmi er i per i dag opprettet i rundt 20 svenske byer og tettsteder. De enkelte KrAmi prosjektene varierer til en viss grad når det gjelder organisering, antall ansatte og hvordan oppfølging blir drevet. I 2002 gjorde Sosialstyrelsen en klienteffektstudie og en samfunnsøkonomisk analyse. Her fant man at for hver investerte krone i KrAmi, får

samfunnet 13-18 kroner tilbake (Nyström m.fl 2002). En doktoravhandling fra 2005 bekrefter den samfunnsøkonomiske gevinsten og viser også til individuelle gevinster slik som økt mestring og deltakelse i det ordinære samfunnslivet (Jess 2005).

I Norge er ønsket om å prøve ut KrAmi-liknende tiltak forankret i to Stortingsmeldinger. I St.meld.nr.27 (2004-2005) *Om opplæringen innenfor kriminalomsorgen- Enda en vår*” blir svenske KrAmiprojektene presentert og departementet foreslo at det ble gjennomført et pilotprosjekt om oppfølging av utdanning etter endt straffegjennomføring. Ønsket om å etablere et KrAmi-lignende tiltak ble gjentatt i Kriminalomsorgsmeldingen (St.meld. nr 37 (2007-2008):

Regjeringen vil vurdere å etablere KrAmi-lignende tiltak over hele landet som et ledd i tilbakeføringsgarantien. Rask inkludering av straffedømte inn i det ordinære samfunn og arbeidsmarked gir mindre tilbakefall til ny kriminalitet. Kriminalomsorgen skal sammen med NAV, kommunen og utdanningsmyndighetene være de viktigste aktørene.

I behandlingen av St.meld.nr.27 (2004-2005) omtaler Stortingets flertall de samfunnsøkonomiske konsekvensene av KrAmi som ”oppsiktsvekkende og positive”. I lys av erfaringene fra KrAmi la flertallet vekt på at det vil være viktig å få det samfunnsøkonomiske perspektivet tydeligere frem i norsk kriminalomsorg (Innst.nr.196, 2004-2005, s.7). På bakgrunn av dette ga Stortinget sin tilslutning til departementets forslag om å gjennomføre et større pilotprosjekt i regi av utdanningsmyndighetene:

Flertallet vil støtte dette og vil peke på at et større prosjekt i regi av utdanningsmyndighetene som inkluderer skole, kriminalomsorg, sosialetat og Aetat, etter modell fra KrAmiprojektene i Sverige, kan gi gode resultater. Flertallet mener at dersom skolen inngår i dette samarbeidet, så kan resultatene bli enda bedre enn i Sverige. (Innst.nr.196, 2004-2005, s.7)

I sin innstilling pekte Stortingets flertall på at et større prosjekt etter modell fra KrAmiprojektet i Sverige kunne gi resultater. Flertallet mente også at dersom skolen inngår i et tilsvarende prosjekt i Norge kunne resultatene bli enda bedre enn i Sverige (Innst. nr.196,

2004-2005, s.7). I innstillingen ble det imidlertid ikke vist til hvordan en forankring i utdanning skulle kunne gi bedre resultater. I prosessen med å etablere et KrAmilignende-pilotprosjekt var det ønske om at det skulle være forankret i både Kunnskapsdepartementet og i Justisdepartementet. Etter noen avklaringer ble det avgjort at ansvaret for å gjennomføre det ble lagt til utdanningsmyndighetene ved FMHO.

Organisering av prosjektet

Kunnskapsdepartementet, som er prosjekteier, og Fylkesmannen i Hordaland fikk i oppdrag å lage en plan for oppfølgingen av Stortingsmeldingen.³ Det nasjonale ansvaret for opplæring innenfor kriminalomsorgen er delegert til Fylkesmannen i Hordaland (FMHO).⁴ Dette ansvaret dekker tilskudd, faglig/pedagogisk, forsøks- og utviklingsarbeid og internasjonalt arbeid. Gjennom dette ansvaret er FMHO et viktig bindeledd mellom kriminalomsorgen og utdannings- og opplæringssystemet. FMHO har blant annet initiert flere studier som har gitt kunnskap om innsattes utdanningsbakgrunn, lærervansker og motivasjon for utdanning (*referanser*).

I etableringen av TAFU ble det lagt vekt på at dette er et prøveprosjekt, et såkalt pilotprosjekt, sentralt ledet som et felles nasjonalt prosjekt.

I prosjektplanen utarbeidet av Kunnskapsdepartementet (KD) og FMHO er målsettingen med TAFU å begrense tilbakefall til kriminalitet og sørge for at straffedømte etter endt soning blir tilbakeført gjennom arbeid og eller opplæring innenfor det ordinære systemet. Målgruppen for prosjektet er menn mellom 18 til 40 år som alle har vært straffedømte og gjennomført soning. Gjennom TAFU skal deltakerne få og beholde et fast arbeid og eller starte et relevant opplæringsløp. Videre har prosjektet følgende delmål:

³ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/regpubl/stmeld/2011-2012/meld-st-30-20112012/6/4/3.html?id=686072>

⁴ Se også St. mld. 30 (2011 – 2012) Se meg!
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/regpubl/stmeld/2011-2012/meld-st-30-20112012/6/4/3.html?id=686072>

- TAFU skal prøve ut funksjonelle modeller for samarbeid mellom berørte og ansvarlige parter og fungere som en tiltaksmodell i tilbakeføringsgarantien.
- Utvikle gode samarbeidsrutiner mellom kommune/fylkeskommune, skole, kriminalomsorg, NAV og andre aktuelle samarbeidspartnere.
- Skape kontinuitet i både arbeidssituasjon og opplæring slik at straffedømte får fortsette med arbeid, kurs eller opplæring etter avsluttet soning.
- Sørge for at ansvaret blir forankret lokalt med NAV som en sentral aktør, slik at det ordinære systemet kan ivareta behovene til tidligere innsatte.
- Se TAFU-prosjektet i nær sammenheng med VOX' mål om økt deltakelse i samfunns- og arbeidsliv ved å heve kompetansenivået til voksne.
- Prioritere støtte knyttet til rus- og boligsituasjon samt å søke og utvikle gode lokale sosiale nettverk og legge til rette for konstruktive fritidsaktiviteter.
- Dokumentasjon og erfaringsspredning av prosjektet.

(Fra nasjonal prosjektplan)

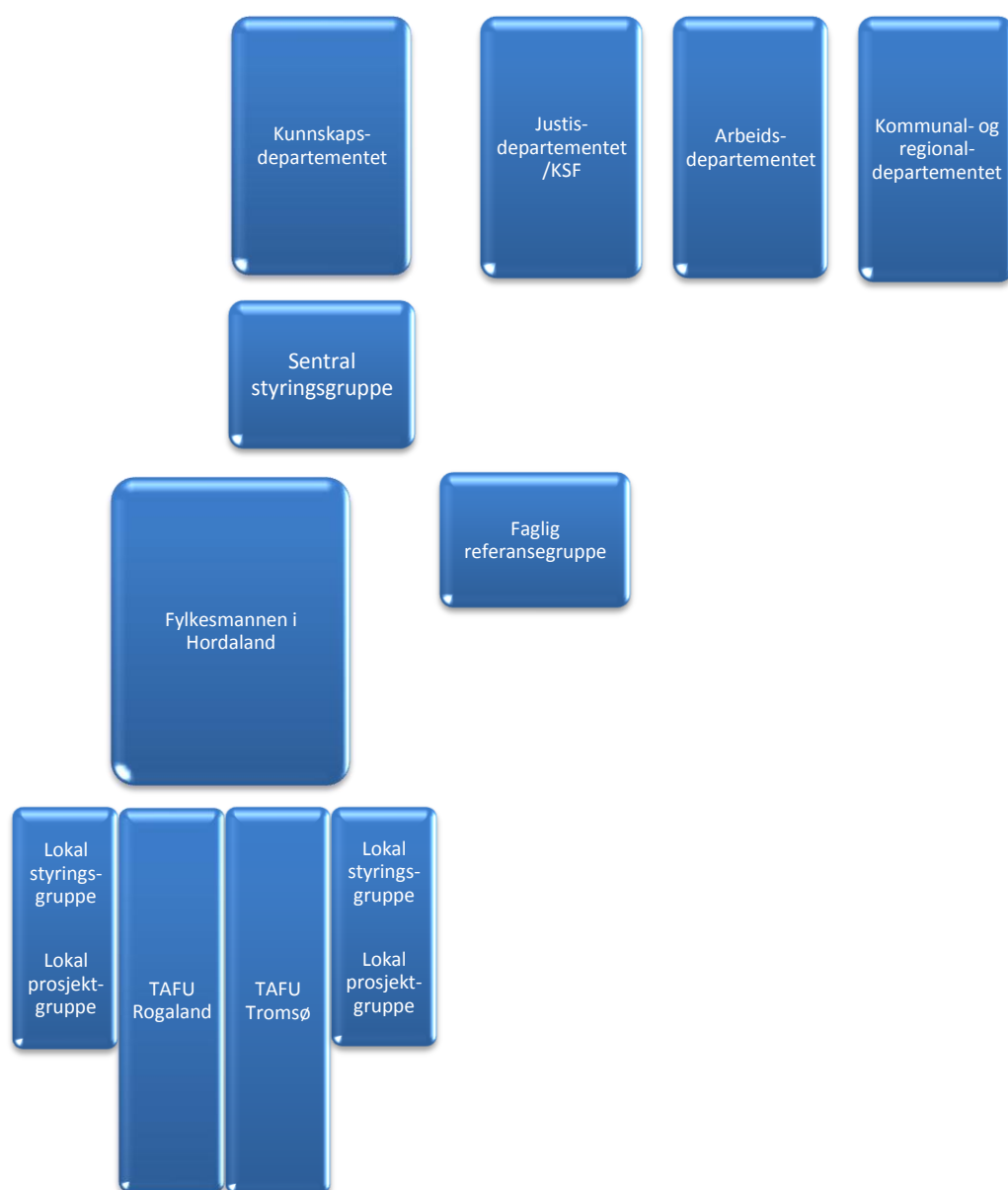
Fylkesmannen i Hordaland har det overordnede ansvaret for styring og utvikling av det nasjonale TAFU-prosjektet. Dette innebærer at Fylkesmannen i Hordaland utformer mål i samarbeid med Kunnskapsdepartementet og Justis- og politidepartementet.

Til prosjektet ble det etablert en tverrdepartemental styringsgruppe sammensatt av representanter fra Kunnskapsdepartementet og Justisdepartementet på seniorrådgivernivå. Etter ønske fra FMHO ble styringsgruppa høsten 2010 utvidet med representanter for Arbeidsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Styringsgruppa har blant annet ansvar for å godkjenne overordnede mål i prosjektet og godkjenne felles koordinerte innsatser, tildelingsbrev, tekst i budsjett osv.

For hvert lokalprosjekt er det etablert lokale styringsgrupper og prosjektgruppe.

TAFUs organisasjonskart ser slik ut:

Organisasjonskart TAFU



Konsekvenspedagogikk

En av de viktigste arbeidsredskapene TAFU har er altså konsekvenspedagogikken, og alle ansatte får en tilleggsutdanning i konsekvenspedagogikk som er av et halvt års varighet og tilsvarer 30 studiepoeng. Alle skal arbeide etter prinsippene i konsekvenspedagogikken.⁵

Konsekvenspedagogikken er utformet av den danske filosofen og pedagogen Jens Bay, som også underviser i pedagogikken ved Høgskolen i Østfold. Konsekvenspedagogikken har som nevnt kanskje særlig blitt gjort kjent i Norge via Yngve Hammerlin, som har vært forsker ved Kriminalomsorgens utdanningssenter siden 1980- tallet. Jens Bay står bak etablering av TAMU (Træningsskolens arbeidsmarkedsutdannelser) – et utdanningstilbud rettet mot ungdom som har falt utenfor det vanlige utdanningssystemet og som følgelig ikke kommer inn på arbeidsmarkedet i Danmark. TAMUs arbeidsmåter er følgelig forankret i konsekvenspedagogikken, og representerer et alternativ til den tendensen til sykeliggjøring av sosialt marginaliserte mennesker som har preget store deler av de kriminalpolitiske og velferdspolitiske tiltakene i Norden. Programmets essens uttrykkes på denne måten på TAMUs hjemmesider:

Jens Bay ønskede fra starten af et opgør med den behandlingstankegang og hele den psykologiske tænkning, der lå, og fortsat ligger, bag sygdomsgørelsen af mennesker med sociale problemer, der havde foretaget kriminelle handlinger, havde udviklet misbrugstilværelse eller på andre måder var blevet marginaliseret.⁶

Stig Nesvik (2005) som har evaluert det nevnte TOG – tiltak overfor gjengangere - et samarbeidsprosjekt mellom Oslo friomsorgskontor og Oslo fengsel, viser at TOG i likhet med

⁵ Enkelte aktører i Tromsø var av den oppfatning at andre pedagogiske metoder kunne være like bra eller bedre enn konsekvenspedagogikken. Dermed tok det tid før tiltaket ble konsolidert rundt konsekvenspedagogikken, og prosjektmedarbeiderne ble ikke knyttet sammen i et "internt" arbeidsfellesskap som styres av en felles pedagogisk tilnærming til arbeidet, på samme måte som i TAFU Rogaland. Dette endret seg imidlertid etter hvert, og mot slutten 2012 formidlet også prosjektmedarbeiderne i Tromsø at de opplevde denne pedagogiske tilnærmingen som svært nyttig for det individuelle arbeidet med deltakerne i TAFU.

⁶ <http://www.tamu.dk/index.php?id=98>

TAFU benytter konsekvenspedagogikken som metodisk verktøy og tilnærming i arbeidet med tilbakeføring. Nesvik formulerer det konsekvenspedagogiske fundamentet slik:

Menneskesynet står sentralt. Det bygger på prinsippet om at ethvert menneske har en erfarings- og kunnskapskapital som kan anvendes på en positiv eller negativ måte. Den enkelte som en handlende og skapende personlighet står i sentrum for det brukerperspektivet som nyttes. Dette dekker også godt det konsekvenspedagogiske menneskesynet: Den enkelte utvikler seg gjennom sine handlinger, har ansvar for dem, og må se konsekvenser av hva han foretar seg (2005: 14-15)

I Norge er det spesielt forskeren og virksomhetsteoretikeren Yngve Hammerlin men også Egil Larsen ved KRUS (Kriminalomsorgens utdanningssenter) som har formidlet denne tenkningen både til et akademisk og et praksisorientert publikum, og ikke minst til ulike aktører i kriminalomsorgen (Hammerlin og Larsen 1997 og 2003). KrAmi i Sverige har, som vi har vist over, gitt den forvaltningsorganisatoriske inspirasjonen til TAFU, og også KrAmi har konsekvenspedagogikk som sitt pedagogiske fundament.

På denne måten er TAFU plassert i en solid teoretisk fundert og praksisrettet tradisjon som har målrettet endringsarbeid som sitt fokus, men som kanskje sterkere enn andre pedagogiske og terapeutiske retninger understreker og har som utgangspunkt respekten for det enkelte menneskes frihet og valg.

Betydningen av konsekvenspedagogikken

Prinsippene i konsekvenspedagogikken, som altså bygger på eksistensialisme og humanisme, er utformet i konfrontasjon blant annet med noen av kriminalomsorgens særegne problemstillinger som utgangspunkt. Dette handler om utfordringene som ligger i at de som arbeider med mennesker som har brutt straffeloven ikke bare skal kontrollere, men også hjelpe mennesker på marginene tilbake til samfunnet, og må følgelig arbeide med utgangspunkt i en grunnleggende respekt for nettopp disse menneskene. Dette innebærer også å respektere at de har valgt å leve sine liv slik de har gjort fram til nå, og så, med

utgangspunkt i situasjonen her og nå arbeide med endring. For Jens Bay handler pedagogikken om å lære mennesker ”å ta ansvar for sin sosiale væremåte”, noe som henger sammen med en spesifikk måte å tenke på og forholde seg til den andre på. Han sier: ”mennesker med ”atferdsvansker” er sosiale vesener som har problemer med å tilpasse sine handlinger de normene som samspillet med andre mennesker er et uttrykk for” (Bay 2005: 149).

Pedagogikken legger stor vekt på at hjelpen skal gis med utgangspunkt i respekt for menneskenes valg her og nå, samtidig som prosjektmedarbeideren hele tiden holder fokus på å synliggjøre konsekvensene av valgene for de personene man arbeider med. I Bays egne ord er dette oppsummert i at et vanlig sosialfaglig fokus på ”oppdragelse”, er erstattet med et fokus på at deltakerne skal bevisstgjøres og utvikle ”sosial handlingskompetanse” (s 152). I praksis betyr dette for prosjektmedarbeiderne et fravær av moralisering over de tidligere valgene til deltakeren, og det betyr også i stor grad fravær av dveling over hvilken situasjon det var som frambrakte valgene. I stedet tar man utgangspunkt i det som skjer her og nå, og prosjektmedarbeiderne ved TAFU speiler hele tiden deltakerne i forhold til denne metoden eller kanskje bedre; i forhold til denne tenke- og handle måten. I forlengelsen av dette arbeider prosjektmedarbeiderne med konsekvensorientering og konsekvenspåpekning. De reglene for atferd som gjelder TAFU og som ikke kan brytes, bruk av eller trusler om vold, kriminalitet eller rus, formidles klart og tydelig til deltakerne, og også hvilke konsekvenser det får dersom disse brytes.

Bay selv er ikke veldig spesifikk når det gjelder forslag til intervensjoner. Hans anbefaling er at metoden – eller intervensjonene – må skapes og tilpasses personen, og situasjonen som eleven [deltakeren] skaper (2005: 152). Dersom eleven utfører en handling som er i strid med elementære sosiale normer, skriver Bay, er det opp til pedagogen i situasjonen å finne en metode – en måte å reagere på og handle på dette som samsvarer med prosjektet med å ansvarliggjøre personen det er snakk om. For prosjektmedarbeiderne i TAFU kan fravær av spesifisering av metoden og/eller intervensjoner, by på utfordringer. Blant annet er det noen av prosjektmedarbeiderne som etterlyser veiledning slik at en kan holde perspektivet ved like, og å snakke om situasjoner hvor en følte at en kunne ha jobbet bedre med en deltaker i en spesifikk situasjon. Likevel er det vår oppfatning at alle prosjektmedarbeiderne arbeider

etter metodikken, at de gjør det godt, og at dette blir mer og mer tydelig for hvert kurs som holdes - selv om de ikke alltid opplever det slik selv.

Før vi går videre til en nærmere omtale og vurdering av de to lokalprosjektene skal vi først presentere det datagrunnlaget denne evalueringen bygger på, og samtidig vurdere noen spesifikke utfordringer ved vår metodiske tilnærming.

Kapittel 3. Om evalueringsdesign, datainnsamling og metode

Innledning

Over nevnte vi at vi har benyttet et evalueringsdesign som i tillegg til å være summativt (analytisk og konkluderende) har vært innrettet mot å ivareta de formative og prosessuelle aspekter ved utviklingsarbeidet i TAFU. Dette innebærer at evalueringen, i tillegg til de skriftelige produktene, skal bidra til læring og refleksjon i praksisfeltet slik at aktørene utvikler et mer bevisst forhold til egen situasjon og praksis. Dette er en forskningsform hvor forskeren spiller to roller – delvis som en aktiv fasilitator i utviklingsprosessen og delvis som en observant analytiker som fanger opp lokal kunnskap, analyserer den og genererer kunnskap, samt viser veier å gå videre på. En slik tilnærming åpner for å gi fortløpende innspill som kan virke som korrektiv for utvikling og eventuell kursendring i prosjektet. Dette har vi da også gjort dels, og viktigst i og gjennom våre til sammen åtte feltopphold i Rogaland og i Tromsø, hvor vi i tillegg til å intervjuer prosjektmedarbeiderne har hatt svært mange uformelle og gode samtaler i felt om arbeidsmåtene i TAFU. Dels har vi svart på denne utfordringen ved å presentere funn ved to større samlinger hvor mange av TAFUs prosjektmedarbeidere og representanter fra lokale og sentral styringsgrupper, referansegruppe og lokale prosjektgrupper har vært tilstede (Tromsø august 2011 og Sola juni 2012), og en mindre samling i Bergen i desember 2012, ved å være tilstede ved tre styringsgruppemøter, samt gjennom å ha hatt tett og god kontakt med FMHO gjennom hele evalueringsperioden. Vi har i tillegg til intervjuene deltatt på tre møter i den sentrale styringsgruppen og på ett møte i den sentrale referansegruppen for prosjektet.

I tillegg til vår deltakelse ved møter og arrangementer, bygger rapporten bygger på tre datakilder. Dette er kvalitative intervjuer med sentrale samarbeidspartnere, feltbesøk i hvert av de to delprosjektene som inkluderer observasjoner av samhandling mellom deltakere og prosjektmedarbeidere og kvalitative intervjuer med prosjektmedarbeidere og deltakere, samt en innholdsanalyse av sentrale styringsdokumenter.

I tillegg har det danske konsulentselskapet COWI laget en samfunnsøkonomisk scenario analyse basert på etisk holdbare opplysninger om et utvalg av deltakerne ved TAFU og deres livshistorier. Med etisk holdbare opplysninger mener vi at deltakernes anonymitet er

ivaretatt både ved innhenting av data og ved at dette er opplysninger som ikke kan tilbakeføres til enkeltpersoner. Disse etiske forhåndsreglene handler imidlertid ikke bare om anonymisering og overholdelse av taushetsplikten, men også om vurderinger av hvordan disse dataene genereres. Når TAFUS viktigste fokus og metodiske angrepsmåte er å fastholde at deltakerne er normale mennesker som det stilles normale forventninger til, og som arbeider mot et klart definert mål om å komme i varig arbeid eller utdanning, kan anonymiserte elendighetsbeskrivelser av deltakerne komme til å stå i et akutt motsetningsforhold til disse målsetningene. Vi har derfor forsøkt å begrense slike beskrivelser til et minimum, og gjør deltakernes fortid relevant bare der vi mener det er absolutt nødvendig, blant annet for at leseren skal forstå den konteksten deltakerne utgjør for TAFUs prosjektmedarbeidere.

Institusjonell etnografi

Som en konsekvens av at evalueringen skulle legges opp som en forskningsprosess som skulle legge vekt på de prosessuelle aspektene ved opprettelsen og driften av TAFU, har det metodiske prinsippet for intervjuene vært å lære om TAFU som prosjekt. TAFU er et prosjekt som hele tiden har vært under utvikling, og vi forskerne har lært både om TAFU og om TAFUs omgivelser av prosjektmedarbeiderne og av menneskene som bærer de systemene som omgir, samarbeider med og har synspunkter på det arbeidet TAFU gjør. Derfor har ikke intervjuene fungert som "målinger" av hva ulike aktører mener om et gitt fenomen på et gitt tidspunkt, men som informasjonsinnhenting hvor vi som forskere i tillegg til å få kunnskap om hva den enkelte informant har erfart og har synspunkter på, lærer mer om TAFU og de systemene TAFU må forholde seg til gjennom intervjuene og samtalene. Dette er en forskningsmetode som er sterkt inspirert av det den canadiske sosiologen Dorothy Smith har utviklet som institusjonell etnografi (se Smith 2005; 2006, og Widerberg 2008). Forskeren tilegner seg ikke bare kunnskap om enkelte personers mening og erfaring, men like mye om de institusjonene og systemene som virksomheten er innskrevet i, og som byr på spesifikke muligheter og utfordringer. Dette betyr at for hvert feltarbeid og for hvert intervju lærer vi mer om TAFU og de systemene som omgir TAFU og som er innebygget i TAFU gjennom

prosjektmedarbeidernes ulike institusjonstilknytninger. Vi lærer om TAFUs arbeidsmåter og utfordringer, mer enn at fokuset er rettet mot å samle inn informasjon fra hver prosjektmedarbeider og deltaker og som vi så sammenligner til slutt.

Når dette er sagt er det også elementer av sammenligning, spesielt når det gjelder deltakernes tilbakemeldinger og synspunkter på hvordan TAFU fungerer for dem. Deres tilbakemeldinger, og det at de i så stor grad er positive og i overveiende grad reflekterer og bekrefter TAFUs idégrunnlag – konsekvenspedagogikken og dens effekter på deltakerne – er jo også en svært viktig informasjon tilbake til TAFUs prosjektmedarbeidere og til det apparatet som er rundt dem. Men valget av denne etnografiske tilnærmingen er også strategisk. Det er ikke mange prosjektmedarbeidere i TAFU (til sammen 9), og hvert prosjekt er derfor sårbare som arbeidsmiljø betraktet. En undersøkelse som la stor vekt på prosjektmedarbeidernes trivsel og for eksempel ulike vurderinger av lederstil og kolleger ville kunne være ødeleggende og uetisk. Derfor har vi vært opptatte av å forstå og undersøke arbeidsmåtene slik de er innrettet mot oppgavene som skal gjøres, og å gjennom feltarbeidene observere hvordan prosjektmedarbeiderne arbeider i praksis. Her har organiseringen av prosjektet og relasjonen til deltakerne stått i sentrum.

Intervjuer med sentrale samarbeidspartnere

Vi har intervjuet representanter for to av de fire departementene som er involvert i TAFU, nemlig Kunnskapsdepartementet og Justisdepartementet, samt en representant for Arbeids- og velferdsdirektoratet. Fokus i intervjuene med de sentrale byråkratene har vært på betydningen av de ulike sider av forvaltningssamarbeidet i TAFU, og mer generelt om strukturelle utfordringer i arbeidet med mennesker som har sittet i fengsel. Spesielt har byråkraten vært opptatte av at vi (evaluatorene) burde legge vekt på å spesifisere de viktigste suksesskriteriene til TAFU, og videre, vurdere, hva, om noe, andre tiltak kan lære av TAFU og som ikke (bare) er avhengig av at spesifikke personer med et sterkt engasjement samles og får til noe sammen. Disse intervjuene har dermed først og fremst hatt funksjon som perspektiverende innspill og har skjerpet og delvis forandret noen av evalueringens

problemstillinger. Behovet for spesifiseringer av de virksomme elementene i det arbeidet TAFU gjør, og om dere arbeidsmåter kan overføres til andre prosjekter, har altså blitt tydeligere gjennom og i etterkant av disse intervjuene.

Representantene for Arbeidsdepartementet (AID) og Kommunal- og regionaldepartementet har ikke ønsket å la seg intervju av oss, i den perioden dette var aktuelt (i 2011, og begynnelsen av 2012). Begrunnelsene som er oppgitt for dette handler dels om deres rolleforståelse som byråkrater og at de følgelig ikke har ønsket å påvirke forskningen verken i den ene eller andre retningen, dels om at kunnskapen deres om TAFU har vært mangelfull i forbindelse med at deres befatning med TAFU bare har utgjort en liten del av deres stilling, og dels at personene vi har ønsket å intervju har oppfattet seg som for nye i sine stillinger til å kunne uttale seg om TAFU. De har derfor ikke opplevd at de har noe spesielt å formidle om TAFU.

Vi har også intervjuet ti personer i TAFUs nærmere samarbeidende omgivelser, og har i tillegg til dette hatt flere uformelle og viktige samtaler med mennesker i posisjoner som har grunn til å ha synspunkter på og/eller er meningsberettigete i kraft av å ha vært involvert i opprettelse og drift av TAFU.

Disse intervjuene har i stor grad dreiet seg om TAFU som tiltak sett i forhold til NAVs arbeid med den samme gruppen, og generelle perspektiver på TAFU som tiltak, slik disse personene vurderer TAFU ut fra sitt samarbeid med og kjennskap til TAFU. I tillegg til dette har vi intervjuet fem personer som gjennom sitt arbeid i kriminalomsorgen har synspunkter på TAFU i kraft av å være opptatt av og engasjert i arbeid med tilbakeføring av tidligere domfelte til samfunnet.

Den viktigste grunnen til at vi har fokusert på forholdet mellom TAFU og NAV er at dette har blitt tematisert i forbindelse med deler av diskusjonen rundt TAFUs eksistensberettigelse. Vi skal komme tilbake til resultatene av disse intervjuene i kapittel syv, men kan kort nevne at det går en skillelinje mellom dem (flertallet) som mener at TAFU er et unikt prosjekt som gjennom sin organiseringsmåte, arbeidsmetode- og faglige forankring skaper noe kvalitativt nytt, til dem som mener at TAFU dels tar penger som heller burde vært kanalisert inn i NAV systemet, og dem som mener at TAFU som prosjekt er et svar på at de systemene som

allerede eksisterer ikke greier "å sy seg sammen" i felles arbeid for denne gruppen mennesker. De mener følgelig at en heller burde utrede, diskutere og bøte på disse systemenes funksjonsmåter og forutsetninger for å kunne fungere godt i framtiden, framfor å satse på å etablere (nok) et prosjekt.

Feltbesøkene

De mest sentrale dataene i denne studien har likevel blitt innhentet gjennom eksplorerende feltbesøk i hvert lokalprosjekt. Vi har vært fem ganger på feltbesøk hos TAFU Rogaland, fire ganger i to dager og en gang i tre dager, og tre ganger på feltbesøk hos TAFU Tromsø. Feltbesøk er spesielt godt egnet for å undersøke lokale handlings- og samhandlingssituasjoner og for å få tilgang til å se sammenhenger mellom prosjektenes interne og eksterne aktører og deres arbeidsmåter, prosjektmedarbeidernes forhold til deltakere, deltakernes erfaringer, og det omkringliggende støtteapparatet. Med støtteapparatet for TAFU tenker vi primært på den lokale og nasjonale styringsgruppen, referansegruppen, men også på de stedene TAFUs prosjektmedarbeidere får sine lønnsmidler fra og har deler av sin yrkesidentitet og erfaring knyttet til. Tilnærmingen åpner for fange de komplekse sammenhengene som fenomenene vi studerer inngår i og bidrar til å identifisere prosessene som inngår i de relasjons- og virkningssammenhenger som man ønsker å fokusere på (Yin 2004, Neumann og Neumann 2012).

Feltarbeid er et dybdestudium hvor en kommer i nærkontakt med feltet og som gir innganger til å forstå hva som fremmer eller eventuelt hindrer en ønsket utvikling. Slik kan feltarbeidet gi en type kunnskap som er nyttig for å identifisere forhold som kan eller bør vises oppmerksomhet i prosjektets videre forløp, hvilket også er det vi har gjort gjennom å ha løpende kommunikasjon og å ha gitt løpende tilbakemeldinger til prosjektmedarbeiderne og til FMHO om det vi har sett og forstått.

I våre feltbesøk har fokuset vært todelt. Dels har det vært rettet mot hvordan lokal organisering og praktisk gjennomføring henger sammen. Dels har vi studert de interne utviklings- og læringsprosessene i og mellom prosjektmedarbeidere og deltakere, herunder

arbeidsmåter, aktiviteter, og den spesifikke pedagogikkens betydning, konsekvenspedagogikken, som både metode og handlingsmåte. Feltbesøkene har bestått av tilstedeværelse på kurs i regi av TAFU, tilstedeværelse i møter i de lokale styringsgruppene for hvert prosjekt, intervjuer og samtaler med prosjektkoordinator, prosjektmedarbeidere og prosjektdeltakere. Vi har også intervjuet og hatt mer uformelle samtaler med representanter for samarbeidspartnere i prosjektet, slik som NAV, fylkeskommunen, Kriminalomsorgen og frivillige organisasjoner som prosjektet har samarbeidet med.

På denne bakgrunnen må vi også kunne si slik vi antydte over at lokalprosjektene fremstår som ulike med hensyn til historikk og organisering (se kapitlene fem og seks).

TAFU Rogaland var kommet lengre både i prosjektableringen og konsolideringen av prosjektet, i betydning at de hadde funnet sin form, enn TAFU Tromsø da vi startet denne evalueringen. I våre feltbesøk i Tromsø valgte vi derfor å fokusere på utfordringer og veivalg som man har stått overfor i prosjektet. Ved feltbesøk i Rogaland har fokuset handlet mer om å forstå hva det er prosjektmedarbeiderne gjør, og hvordan dette virker. Denne tilnærmingen skyldes at lokalprosjektene har vært i ulike faser.

I tillegg til feltbesøkene har vi hatt løpende kontakt med prosjektene, og særlig prosjektkoordinatorene, for hvert lokalprosjekt. Vi har også hatt jevnlig kontakt med lokalprosjektene gjennom telefonsamtaler og e-postutveksling.

Intervjuer med deltakerne

Vi intervjuet samtlige deltakere ved to ulike kurs i TAFU Rogaland i løpet av 2011 og 2012 – til sammen 16 deltakere, og deltakerne ved ett kurs i TAFU Tromsø – til sammen fire deltakere, før TAFU Tromsø gikk over til løpende opptak. Disse intervjuene ble foretatt på et av de ledige kontorene i TAFUs lokaler i løpet av kursperioden og varte i ca. en halv time. Vi spurte deltakerne litt om deres bakgrunn og om hvordan de opplevde dette kurset, også sammenlignet med andre erfaringer fra kurs og hjelpetiltak. Med ett unntak var den unisone tilbakemeldingen deltakerne at dette var en type kurs de aldri hadde vært med på før.

Mange uttrykte at det var først gang på lang tid de opplevde å bli tatt på alvor som mennesker, å bli respektert for den de er, uten at deres fortid ble snakket om og rippet opp i. De la også vekt på at de ble tilført kunnskap som de følte at de burde kunne, men som de ikke kunne. Dette betyr selvfølgelig ikke at deltakerne ikke har kompetanse, men det betyr at mange av dem ikke har den kompetansen som arbeidslivet etterspør.

Eller som en av prosjektmedarbeiderne i TAFU sa det:

Guttene i TAFU stiller spørsmål som andre ville ha stilt foreldrene sine som ungdommer. De har ikke blitt fulgt opp av en voksen som spør om de har sendt det brevet, eller om de har tatt den telefonen. Samtaler som vi andre har med ungene våre og hvor vi sier, kom igjen, dette greier du, såne samtaler har de ikke hatt.

En av deltakerne vi intervjuet, og som var veldig fornøyd med opplegget ved TAFU kommenterte dette slik:

”De legger til rette for at vi skal greie å lage en CV, og de veileder oss om hvordan vi skal oppføre oss på et jobbintervju... det er mange her som ikke har disse basiskunnskapene.”

En annen deltaker var veldig opptatt av at: ”Her er vi mennesker som blir møtt med normale forventninger.... som at vi skal ut i jobb.”

Kan vi stole på disse tilbakemeldingene i betydning at deltakerne fortalte oss hva de faktisk mente om TAFU? Vi mener vi kan det. I disse intervjuutdragene, og utdrag fra samtalesekvenser mellom deltakere og prosjektmedarbeiderne, som vi kommer tilbake til i kapittel fire og fem, er det flere interessante forhold. Her skal vi framheve to som er av spesiell metodologisk betydning. Det ene er at det er slående at prosjektmedarbeiderne og deltakerne har så like vurderinger av hva som gjøres på kurset – når prosjektmedarbeiderne sier at de arbeider ut fra den forutsetningen å vise deltakerne respekt gjennom å møte dem som vanlige mennesker, og at de arbeider mot det målet at deltakerne skal ut i varig arbeid eller i utdanning, er det også slik det blir oppfattet av deltakerne. Deltakerne opplever at de blir respektert, og de opplever at de får hjelp til å nettopp komme i varig arbeid; ikke slik

mange har opplevd tidligere, å bli plassert på en praksisplass, hvor det aldri var meningen fra arbeidsgivers side at dette skulle bli en permanent arbeidssituasjon.

Det andre er at den sårbarheten som ligger i det å intervju et voksent menneske om forhold som vedkomne "burde" ha kunnet og "burde" ha mestret for lenge siden, også bør mane til forsiktighet fra forskernes side. En ikke uvanlig bakgrunn blant TAFUs deltakere har Alf, 30 år, som er henvist til TAFU fra fengsel. Han kunne også ha vært henvist fra LAR (legemiddelassistert rehabilitering), overgangsbolig, NAV, friomsorgen eller andre institusjoner. Alf har 9 årig grunnskole og avbrutt videregående opplæring. Han har 4 års arbeidserfaring som blikkenslager (fra han var 16 til han var 20 år) hvor han hadde praksis som lærling, og var hjelpearbeider. Alf har ikke vært i arbeid de siste ti årene. Han har 5 dommer, primært for vinning og vold, og har sonet 24 måneder til sammen i denne perioden. Alf begynte å ruse seg på hasj som 16 åring, gikk gradvis over til andre stoffer og begynte deretter med heroin noen år senere.

Vårt ønske har vært å ikke legge sten til byrden, verken for deltakere eller for TAFU som prosjekt. TAFUs prosjekt er nettopp å møte deltakerne med normale forventninger og å fokusere på muligheter og ressurser her og nå. Som forskere har vi vært opptatt av å følge dette arbeidet på nært hold, uten å intervenere direkte overfor deltakerne.

Vi skal begrunne dette litt nærmere. Det såre og skambelagte ved tapserfaringene som vi må anta at mange av deltakerne har, ligger like under overflaten. Det er ikke vår oppgave å grave i disse. Slike intervjuer ville kanskje ha gjort det lettere for oss å bli kjent med deltakerne – for det var mange av deltakerne som gjerne ville snakke med oss om fortiden sin - og så etablere en kontakt som ville gjort det lettere å holde kontakt med dem etter at de var ferdige med kurset på TAFU. Å fortelle vonde livshistorier spiller inn i en type intimitets- eller bekjennelsesstruktur som det gjerne legges til rette for på mange av samfunnets arenaer (Sennet 1974, Pedersen 2013). På denne måten kan man skape et inntrykk av, eller inngi en følelse av, at man blir godt kjent og kan få en nær forsker/informant relasjon. Imidlertid ville det å spille opp dette, stilt opp mot de rammene TAFU har lagt for sitt arbeid, potensielt kunne virke kontraproduktivt for TAFU. TAFUs prosjektmedarbeidere tilbyr en- til- en samtaler om vanskelige forhold som hører den enkelte deltakers privatliv - og fortid til. Men dette "fortidsarbeidet" holdes utenfor

gruppearbeidet og gruppesamtalene, hvor fokuset er å aktivisere deltakernes ressurser, gi relevant kunnskap og å praktisere normale forventninger til vanlige mennesker som har som mål å komme ut i arbeid eller i utdanning. Om vi i våre intervjuer inviterte til intime og utleverende samtaler med deltakerne ville vi lett kunne komme i skade for å forringe det finkalibrerte arbeidet som TAFUs prosjektmedarbeidere legger opp til. Vårt mål med intervjuene med deltakerne var uansett primært å få kunnskap om hvordan de erfarte kurset.

Det var videre et mål å forsøke å følge deltakerne over tid, for å finne ut hvordan det går med dem, om de fortsetter å arbeide, tar ny utdanning osv, også i forbindelse med den samfunnsøkonomiske analysen som det danske konsulentselskapet COWI har utført, som en del av datagrunnlaget for denne analysen. Denne delen av evalueringen har vært den vanskeligste å gjennomføre i praksis. Dette skyldes delvis praktiske begrensninger. Av åtte tidligere deltakere ved et av kursene ved TAFU Rogaland, som alle var intervjuet og forespurt om de kunne kontaktes av forskerne senere, og som ble forsøkt kontaktet pr. telefon 2. november 2011, var det bare *en* som hadde det samme telefonnummeret som han hadde oppgitt på kurs noen måneder i forveien. Den ene deltakeren vi fikk tak i stortrivdes i den nye jobben sin, og syntes han hadde fått et fantastisk liv etter sin deltakelse i TAFU. De andre hadde telefonnumre som var uregistrerte og kunne følgelig ikke spores opp på nye telefonnumre.

Men vår tilbakeholdenhet overfor å følge opp tidligere deltakere utenfor TAFU skyldes også etiske utfordringer. Flere av deltakerne signaliserte at de ikke ønsket å bli ringt opp av oss senere. Og det er også en del av prosjektmedarbeidernes erfaringer; for mange deltakere er det slik, at med en gang tidligere deltakere kommer i fast arbeid ønsker de å bryte kontakten med TAFU. Dette er ønsker som prosjektmedarbeiderne ved TAFU respekterer, og som vi forskerne også må respektere. Noe annet ville være potensielt ødeleggende, og lett kunne oppfattes som utidig innblanding og kontroll, og være en underminering av den pedagogikken TAFU er fundert i. Imidlertid var det deltakere vi fikk ta i og intervjuet pr. telefon. Dette var seks deltakere som alle var i arbeid på tidspunktet vi snakket med dem og som alle var svært fornøyde med den hjelpen og støtten de hadde fått fra

prosjektmedarbeiderne ved TAFU. Samtlige av disse seks opplevde at de hadde fått en ny start i livet, de trivdes i jobben og så lyst på framtiden.

Styringsdokumenter

Endelig har en kilde til data har vært sentrale styringsdokumenter. Dokumentene omfatter både de politiske føringer som ble lagt for prosjektet under behandlingen i Stortinget, og dokumenter produsert av den sentrale styringsgruppa og i den lokale styringsgruppa for hvert delprosjekt. Dette omhandler blant annet beskrivelser av prosjektene, prosjektplaner, det metodiske grunnlaget, årlige framdrifts- og underveisrapporteringer, informasjonsskriv om prosjektet til samarbeidspartnere og andre relevante aktører for prosjektet, erfaringsutredninger og sakspapirer til styremøter. I analysen har vi ønsket å gi en utdypende beskrivelse av intensjoner og ideologiske kunnskapsgrunnlag for TAFU-prosjektets målsettinger og virksomhet. Her har vi særlig fokus på prosessen hvor prosjektene etableres og driftes, og hvordan styring skjer både fra sentralt nivå av prosjekteier, men også hvordan TAFU er implementert i forvaltningssystemene som er involvert i prosjektet.

Kapittel 4. Deltakerne i TAFU

TAFU er et tilbud til menn som har sittet i fengsel eller har hatt samfunnsstraff. Noen få av brukerne kommer rett fra fengsel, noen soner etter § 12, og noen er under Friomsorgen med tilsyn og samfunnsstraff.⁷ For flere av brukerne av TAFU ligger dom og eventuell soning noen år tilbake i tid. Felles for dem alle er at de har stort behov for det tilbudet TAFU gir.

Når det gjelder deltakerne fra Friomsorgen er det mange som har møteplikt, og de får avskrevet timer ved å være ved TAFU (21 timer avskrevet fra samfunnsstraffen, i tillegg til at TAFU dekker møteplikten for Friomsorgen).

På ett kurs var det for eksempel 2 som hadde samfunnsstraff, og en som nettopp var ferdig med samfunnsstraff, en var rekruttert fra NAV, en fra en institusjon, en kom selv via LAR, en som ble løslatt fra fengsel NN og en var § 12 soner.

En ikke uvanlig deltaker på TAFU er i slutten av 20 årene, har liten eller ingen arbeidserfaring, begynner i praksis, går til hepatitt C behandling, har stor gjeld, har eller har hatt et vanskelig forhold til familien, har tannproblemer, andre helseutfordringer, har utfordringer med sitt temperament, sliter med dårlig selvtillit og har boligproblemer.

En ikke uvanlig livshistorie er at deltakerne har hatt utfordringer hjemme og/ eller på skolen og har begynt å ruse seg i helgene som tenåring. Rusen har utløst psykiske lidelser, eller har vært et svar på en vanskelig situasjon, og har bidratt til å forsterke vanskeligheter med å skape stabilitet og trygghet i livet. En av deltakerne, som bor hos sin mor, forteller at han etter mange år hvor han hadde vekslet med å ruse seg og å jobbe, tok kontakt med NAV. Der fikk han ansvarsgruppe og penger. I to perioder var han i arbeidstrening via NAV. Den ene perioden var han på en gård som drev med økologisk drift, den andre perioden var han i praksis som vaktmester. Her gikk han sammen med andre som hadde gått på arbeidstrening

⁷ Med § 12 soning siktes det til Straffgjennomføringslovens § 12 som åpner for at domfelte med behov for behandling eller annen rehabilitering som ikke kan gis i fengsel, kan sone fengselsstraffen i rehabiliteringsinstitusjon. "Fengselsstraffen kan helt eller delvis gjennomføres ved heldøgnsopphold i institusjon i inntil 12 måneder, med mulighet for forlengelse. § 12 opphold kan innvilges i behandlings- eller omsorgsinstitusjon for rusmiddel- avhengige og lettere psykiske lidelser. Fengselsstraffen kan også gjennomføres i mødre hjem, bo - og arbeidstrening sinstitusjon, sykehjem eller barnevernsinstitusjon". Se <http://www.kriminalomsorgen.no/straff-i-institusjon.237880.no.html> om Innkalling til § 12 soning.doc.

i flere år. Problemet var at denne arbeidstreningen ikke førte til noen fast ansettelse. I likhet med flere av prosjektmedarbeiderne ved TAFU har dette gitt ham en følelse av at næringslivet utnytter NAV systemet. De opplever at næringslivet utlyser praksisplasser, men har ingen planer om at denne praksisen skal føre fram til et varig ansettelsesforhold.

En annen av deltakerne på TAFU, i slutten av 30 årene, uttalte dette:

”Dette er et steinbra kurs. Jeg visste ærlig talt ikke at det var så seriøst. Jeg får lyst til å stå på og ja, det gir meg en livslyst som også hjelper når jeg kjenner suget...jeg blir kry og glad av å jobbe. Tanken på at jeg endelig skal komme i fast jobb gir meg en følelse av trygghet.”

En annen, midt i 20 årene, sa det slik:

”Her blir folk møtt med normale forventninger. Jeg synes kurset er veldig kjekt. Jeg lærer masse, og de som jobber her tar meg på alvor. Jeg mener... dette er det beste kurset jeg har vært på noen gang. Det er bra for sånne som meg, det burde vært et tilbud til alle.”

En tredje, i begynnelsen av 30 årene, sa dette:

”Dette kurset er en sjelden og unik mulighet for meg til å komme meg inn på arbeidsmarkedet. For her blir utfordringen ikke bare å få jobben, men å beholde den. Jeg ser på dette som løsningen for meg. Jeg ser at det er farlig for meg å gå hjemme lenge, da klarer jeg ikke å holde meg rusfri. De som jobber her er rette folk på rett plass. Det er mange i feltet som er boklærte men de vet ikke åssen de skal oppføre seg. Disse på TAFU har erfaring, de får så god kontakt, og det er med alle, de når alle. De er strenge når de må, men vi er jo ikke drittunger lengre heller. De inkluderer oss mye i undervisningen. Vi sitter ikke passivt og lytter. Vi diskuterer og de realitetsorienterer oss. Så drømmejobben i dag tar, i motsetning til hvordan jeg tenkte om dette tidligere da jeg drømte om å vinne i lotto eller få tak i masse penger, utgangspunkt i det som er reelt å få til. Jeg tenker ikke lenger at jeg skal bli rockestjerne. Fagbrev innen fem år derimot, det er reelt.”

En fjerde, i slutten av 20 årene, en av de få med høyskoleerfaring, sa dette:

”De har en veldig direkte og bra måte å jobbe på her. De har kompetanse på jobbsøking, og vi får trene på intervjusituasjonen. Vi får nyttig informasjon, blir lyttet til og tatt på alvor. Det er også bra at vi må delta aktivt i undervisningen. Det eneste jeg savner er at kurset kunne ha vært litt lenger.”

En femte, i midten av 30 årene, tilføyde:

”Dette er helt glimrende. Jeg hadde vært i NN Auto i 10 måneder og de kunne ikke ansette meg. Jeg følte meg lurt. Dette kurset gjør meg tankefull. Det er noe med måten de stiller spørsmål på som åpner kassa. Da åpner det seg mange nye muligheter, du ser muligheter – og det er ikke noe fasitsvar, jeg ser at det kan være mange svar som kan være riktige. Så jeg tenker det også handler om at de har en spesiell psykologi i sin utdanning. Det er spesielt en av de ansatte jeg liker veldig godt, som er ekstra god til å fange opp gutta, men alle gir hjelp, støtte og oppbaking...de tar runden og de kommer alltid til deg. Det eneste jeg har å utsette på kurset er at det er litt kort. Jeg føler meg ikke helt klar og skulle gjerne ha holdt på litt lengre.”

Kapittel 5. TAFU Rogaland

Målsettingen med TAFU

Som beskrevet over er TAFU et tiltak for å få tidligere dømte tilbakeført til samfunnet. Målgruppen er voksne menn som på grunn av sin kriminelle og sosiale bakgrunn finner det vanskelig å komme ut i arbeid og utdanning på egen hånd.

Målet med TAFU er at deltakerne skal finne, få og beholde et fast arbeid og/ eller starte et relevant opplæringsløp. Videre er det et mål at deltakerne skal leve et lovlydig liv, bli selvforsørgende og ta del i nye sosiale sammenhenger i samfunnet. Samtidig er TAFU som prosjekt en utprøving av samarbeidsmodeller, hvor ulike etater skal etablere eierskap. Det å etablere tverretattlig samarbeid er grenseoverskridende.

Bakgrunn

TAFU Rogaland har lokaler på FORUS i Sandnes kommune, på grensen til Stavanger kommune. Vi har foretatt fem feltarbeid – a to til tre dager - ved TAFU Rogaland, alle gangene i forbindelse med at det har blitt avholdt et treukers kurs, hver med ca. 10 deltakere, alle menn.

Etableringen av TAFU i Rogaland kjennetegnes av lokale aktører med interesse, engasjement og stor vilje for å få i stand prosjektet. I sine beskrivelser av prosessen legger prosjektmedarbeiderne vekt på at man var utålmodig etter å få på plass et lokalt prosjekt og at de til tider var oppgitt over at det tok lang tid å få prosjektet forankret på sentralt hold.

Allerede i 2005 startet prosessen med å prøve ut KrAmi-modellen i Rogaland, hvor en i fora med Kriminalomsorgen, NAV og attføringsbedriften Allservice AS diskuterte mulighetene for et slikt prosjekt. Tidligere hadde Aetat i Stavanger, Åna kretsfengsel og Allservice deltatt i ett av de fire lokalprosjektene som inngikk i Ny Start i Arbeidslivet (se forrige kapittel for en nærmere redegjørelse for Ny Start). I diskusjonen om å etablere en KrAmi-modell i Rogaland

ble det vist til de gode erfaringene fra Ny Start. Som vist i forrige kapittel gjorde lokalprosjektet Ny Start i Stavanger noen valg som ble vurdert som svært gode i forhold til å få deltakere ut i ordinær arbeid. Inspirert av disse erfaringene ønsket Kriminalomsorgen, NAV og Allservice å undersøke nye forpliktende samarbeidsmodeller med felles målsetting. I den nye modellen ønsket man særlig at kommunen var sterkere inn i samarbeidet.

Det er særlig KrAmi prosjektet i Malmø (KrAmi Malmø) som har vært en sentral referanse i prosessen med å etablere KrAmi-modellen i Rogaland. I KrAmi Malmø er det eldste av alle KrAmiprojektene i Sverige og hvor den konsekvenspedagogiske forankringen står sterkt.

I 2006 sendte Kriminalomsorgen region sørvest søknad til Justis- og politidepartement om å etablere en KrAmi-modell i Rogaland. På grunn av den departementale beslutningsprosessen ble det først oppstartet i det lokale prosjektet i august 2009 med oppstartsdato for deltakere våren 2010. Det ble utarbeidet en overordnet prosjektplan for prosjektet i samarbeid med Fylkesmannen i Hordaland, Kunnskapsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

Samarbeidsavtale og organisering

I mars 2010 inngikk NAV Rogaland, Kriminalomsorgen region sørvest, Stavanger kommune, Sandnes kommune og Rogaland fylkeskommune en samarbeidsavtale om prosjektet. Bortsett fra Rogaland fylkeskommune bidrar alle samarbeidspartnerne med personalressurser inn i prosjektet. Samarbeidsavtalen beskriver samarbeid og ansvarsforholdet prosjektet. I tillegg den organisatoriske utformingen på sentralt hold er TAFU Rogaland organisert gjennom en lokal styringsgruppe og lokal prosjektgruppe.

Den lokale styringsgruppen består av representanter for NAV Rogaland, Kriminalomsorgen region sørvest, Stavanger kommune, Sandnes kommune (NAV Sandnes), Rogaland fylkeskommune og lokal prosjektkoordinator. Styringsgruppa har blant annet ansvar for å ivareta og utvikle prosjektets hovedmålsetting, sikre økonomien i prosjektet og å legge til rette for at forvaltningssamarbeidet fungerer, blant annet gjennom å utforme samarbeidsavtalen.

Prosjektgruppas mandat har vært knyttet til å sikre at de administrative og personalmessige forhold hos den enkelte ansatt blir ivaretatt. Arbeidsledelse og arbeidsmiljøansvar for prosjektmedarbeiderne samsvarer med gjeldende ordninger for de respektive organisasjoner. Prosjektgruppa har derfor hatt fokus på å gjøre kjent, samordne og tillemppe de ulike administrative og personalmessige rutiner for å gi prosjektmedarbeiderne mest mulig lik arbeidsforhold. I årsrapporten fra 2010 blir det pekt på disse rammebetingelsene:

Det har vært en utfordring å få ansatte fra alle parter til å virke sammen, da særlig på det administrative plan, men ikke minst spennende å forsøke å samordne ulike kulturer i et arbeidsfellesskap (Fra årsrapport 2010 for TAFU Rogaland).

Som vi skal se under har ulikheter i arbeidsbetingelser, slik som lønn og arbeidstid, vært gjenstand for diskusjon blant prosjektmedarbeiderne.

Prosjektmedarbeidere og prosjektleder

I arbeidet med å rekruttere prosjektmedarbeidere var det en uttalt målsetting å etablere en personalsammensetning som kunne jobbe løsningsorientert med målgruppen og med gruppeprosesser, sosial kompetansebygging, endringsarbeid, arbeidsløsninger for deltakerne og fritidsaktiviteter. Det ble også lagt vekt på prosjektmedarbeidernes erfaringer og kompetanse i de forskjellige etater som man ville arbeide mot i TAFU. Våren 2010 var alle fem prosjektmedarbeiderne på plass i tillegg til prosjektleder. Prosjektleder og to prosjektmedarbeidere er ansatt som tilretteleggere i Allservice. Alle tre tilretteleggerstillingene er finansiert av NAV Rogaland. Én prosjektmedarbeider er ansatt i NAV Sandnes hvor stilling er finansiert gjennom FARVE-midler. I tillegg til dokumentering i NAV sine systemer for prosjektets deltakere har hun blant annet en koordinerende funksjon i forhold til NAV Sandnes og NAV Stat. Én prosjektmedarbeider er ansatt i Stavanger kommune (Hundvåg og Storhaug helse- og sosialkontor) hvor stillingen er finansiert av Helsedirektoratets tilskuddsmidler til kommunalt rusarbeid. Én prosjektmedarbeider er ansatt i Rogaland Friomsorg og har blant annet ansvar for å ivareta kontakten med

friomsorgen og er blant annet med på faste samarbeidsmøter mellom friomsorgen, NAV og fengsel.

I tillegg til lønnsmidler bidrar hver av samarbeidspartnerne med like stor driftsandel i prosjektet, enten direkte eller gjennom øremerkede midler. Stavanger kommune dekker driftsmidler i prosjektet gjennom øremerkede midler til kvalifiseringsprogrammet og Rogaland fylkeskommune dekkes gjennom rammebevilgningen tildelt fra Fylkesmannen i Hordaland. I tillegg til driftsmidler er Sandnes kommune vertskommune for prosjektet og har også ansvar for leieavtalen for lokalene som TAFU benytter.

Konsekvenspedagogikk i praksis

Kursene fokuserer på livet og på arbeidslivet, de menneskelige kodene, samhandlingsmåtene, forventningene og kompetansene som deltakerne må ha for å fungere sosialt – og i arbeidslivet. Fokuset er hele tiden individets forhold til seg selv og til de andre. Det overordede målet er å stimulere deltakerne til å – på en konstruktiv måte – få kontakt med og oversikt over hvem de er som mennesker, hvilke egenskaper, ressurser og kompetanse de har, hva som er viktige verdier for dem, og hva det er realistisk å få til i arbeidslivet nå og på lengre sikt. Det foregår dermed en langsom og systematisk snuoperasjon av forholdet mellom drømmer og forventninger knyttet til hva man vil gjøre med livet sitt, hva som er mulig å få til her og nå, og hva man kan planlegge for på lengre sikt.

Flere av deltakerne har lange tapslister (Hammerlin 1994). I tillegg til at de alle har vært straffedømte har mange flere vanskelige og brutte relasjoner privat og i forbindelse med skole og arbeidsliv, pengeproblemer, gjeldsproblemer, erfaringer med rusmisbruk og dårlig helse. Snu- operasjonen må ta hensyn til dette, og foregår på mange måter og på flere plan.

Grunnlaget for endringene er hele tiden de TAFU ansattes arbeid med konsekvenspedagogikken som inngang. Denne metoden er forankret i en tenkemåte knyttet til individets ansvar for seg selv og for det sosiale. Metoden omsettes i praksis på måter som

innebærer at de TAFU ansatte hele tiden spiller ballen tilbake til deltakerne; det vil si, minner dem på deres egen rolle og deres eget ansvar i forskjellige situasjoner de er i her og nå, eller som de snakker om til de andre deltakerne eller til de ansatte i TAFU.

Dersom en deltaker velger å løse en konflikt med å bruke, eller true med, vold mot en annen deltaker eller prosjektmedarbeider, er konsekvensen at han blir ekskludert fra TAFU. Deltakeren blir da forstått som at han har valgt å utføre en handling som er uforenelig med det å arbeide fram mot målet om å komme i arbeid og eller i utdanning. Deltakeren er imidlertid velkommen til å søke seg inn på et nytt kurs i framtiden.

Det er som vi skal se en krevende arbeidsmetode fordi den fordrer at den ansatte hele tiden må være oppmerksom på sin funksjon, og på den spesifikke grunnholdningen som er å bevisstgjøre individets eget ansvar og egne valg; i alle situasjoner. Det betyr at de prosjektmedarbeiderne i liten grad kan "slappe av" for eksempel ved å bare la deltakerne være som de er, ved å synes synd på dem, ved å falle inn i en stemning hvor de sympatiserer med deres håpløse livserfaringer, ved å dele og dvele ved deres tapsopplevelser. De må hele tiden huske på at de har en funksjon som positiv, korrigerende og konsistent veileder. Dette er en svært krevende rolle fordi den krever at en hele tiden må være skjerpet og oppmerksom hva som skjer i gruppen, og huske på at en er den ansvarlige parten i relasjonen. Ansvarligheten henger også sammen med å praktisere konsekvenspedagogikken i alle de små og store situasjonene som oppstår i og er en del av vanlig samhandling, og i de mer spesifikke læringssituasjonene når det holdes kurs.

Fra feltdagboken i 2011, andre feltarbeid:

Jeg er slått av den ildsjelsstemningen som er i tiltaket blant prosjektmedarbeiderne. Her er det gutta som kommer rett fra fengsel, som skal bringes tilbake til arbeidslivet på en eller annen måte, og som nok ikke har blitt behandlet på denne måten før. Det er som om de blir tilført verdighet fra den ene dagen til den andre, virker litt lettere til sinns, bidrar litt mer; snakker litt mer, og blir mer optimistiske med hensyn til sin framtid og utsiktene til at de gjennom arbeid skal greie å forsørge seg selv og eventuelt sine familier. Tenker at mange av disse gutta har problemer med å be om hjelp. Her skal det skrives

presentasjonsbrev, CVer og søknader. Ikke alle er like flinke til å skrive. En av deltakerne på dette kurset kan antakelig ikke skrive noe særlig i det hele tatt. Alle virker preget av at de har hatt tøffe liv, og noen tøffer seg en del også. Dette kommer til uttrykk i spørsmålene de stiller til økonomen fra banken, som er der for å gi dem informasjon og råd om hva de har krav på når det gjelder penger til bolig, hvordan man betjener et lån, forholdet mellom det man har lyst på av materielle goder og ferier, og det som er mulig å få til i praksis. Dette handler ikke bare om penger, men er en realitetsprøving av forholdet mellom drømmer, identitet; den man helst ser seg som, og hvordan man kan innrette seg slik at det er behagelig å leve livet fra dag til dag. Økonomen, og prosjektmedarbeiderne, snakker derfor om betydningen av å ikke ha en bolig som er så dyr at man ikke kan gå på kino, eller ikke har råd til å spise middag. Han snakker også om gjeldsrådgivning; et tema som engasjerer flere av gutta – og det er her jeg virkelig forstår at noen av dem vil få en tøff vei tilbake til et ordinært liv og yrkesliv. De har store gjeldsposter, men de ønsker samtidig å leve et verdig og fint liv, for seg selv eller sammen med sin partner.

TAFU Rogaland framstår som et vellykket prosjekt. De ansatte virker som de trives i arbeidet; de framstår som forpliktete, energiske og de utøver konsekvenspedagogikken i så å si alle samhandlingssituasjoner vi har observert. Mange deltakere bekrefter inntrykket av at TAFU er et vellykket tiltak blant annet ved at de forteller at dette er det beste tilbudet de noen gang har fått. Dette inntrykket forsterkes også av det vi ser: gjennom at deltakerne for eksempel er i godt humør, er aktive ved å stille spørsmål, søker kunnskap og ved at de arbeider konsentrert med de arbeidsoppgavene de får.

Prosjektmedarbeiderne i TAFU Rogaland er veldig tydelige overfor deltakerne de første dagene av kurset på at her skal man forholde seg til og arbeide med positive målsettinger for framtiden. De legger stor vekt på å formidle det konsekvenspedagogiske budskapet om at det er friheten til å velge hvordan man vil handle her og nå som er det sentrale i kurset og å stake ut en kurs for framtiden, og ikke å snakke om fortiden. De legger videre vekt på at man ikke *er* kriminell når man har sittet i fengsel, men har begått kriminelle handlinger. Det er fokuset på mennesket og menneskets

muligheter, samt styrking av den enkeltes sosiale handlingskompetanse ikke sosiale kategoriseringer og stigmatisering i forbindelse med kriminalitet, som står i sentrum. Deltakerne får beskjed om at de kan komme til prosjektmedarbeiderne på kontoret om de vil ta opp ting som er vanskelig og som handler om fortiden. Tunge erfaringer fra fortiden skal ikke prege det felles samværet i gruppen. På denne måten greier de å skape trygghet i gruppen og en atmosfære som deltakerne beskriver som rolig og god, og som antakelig er en helt sentral forutsetning for å arbeide fram nye framtider for de enkelte deltakerne.⁸

Når deltakerne i Rogaland skal spesifisere hvorfor dette tilbudet er så bra sammenlignet med det de har opplevd tidligere svarer mange at det er fordi de ansatte i TAFU mener alvor når de sier de er der for å hjelpe dem med å få jobb. De opplever at de blir tatt vare på hele veien, fram til de har fått praksisplass, og at de så blir fulgt opp etter at de har fått praksisplass eller jobb. På denne måten opplever de det som trygt og bra. Det gir selvtillit og en følelse av "agentskap" både å ta konsekvensene av de valgene de har tatt tidligere, og som innebærer at mange har en rekke brutte skole-, utdannings-, og arbeidsrelasjoner, og å gjøre noe med situasjonen her og nå. Dette fokuset bekreftes av prosjektmedarbeiderne, hvis klare mål er at brukerne skal være i fast arbeid etter å ha gått på kurs. Det er ikke noe å strekke seg etter, sier flere av prosjektmedarbeiderne, å kvittere ut deltakerne ved å kunne vise til at man har skaffet dem praksisplass, dersom man har en mistanke om at dette ikke er en praksisplass som vil kunne føre til et varig arbeidsforhold. Derfor bruker prosjektmedarbeiderne ved TAFU mye tid ikke bare på å forberede deltakerne på det som forventes av dem i livet og arbeidslivet gjennom det tre ukers kurset de holder fire ganger i året ved TAFU, men også på å finne fram til seriøse arbeidsgivere, som de så følger opp.

Dette vet vi også fra andre prosjekter at er en vellykket strategi som både deltakere/ brukere og arbeidstakere er fornøyde med (se Frøyland og Basberg Neumann 2012).

Under følger to eksempler hvordan det arbeides i gruppene i TAFU-Rogaland:

⁸ TAFU Tromsø vurderte at det å arrangere gruppebaserte kurs rettet mot mennesker med samme type utfordringer ikke var hensiktsmessig. De mente blant annet at hver enkelt deltaker har ulike motivasjon og ulike behov og som det er vanskelig å ivareta i en gruppesammenheng.

Eksempel 1. Fra samtaler om og bevisstgjøring i forbindelse jobbintervju

Prosjektmedarbeideren (P) (tre medarbeidere holder denne sesjonen) spør gruppa (deltakere = D):

P. Hva er det viktig for den som skal ansette dere å vite om dere?

D. Noe om hva jeg liker å gjøre på fritiden?

P. Ja, og tenk på; hva ville du selv vite som arbeidsgiver når du skal ansette noen?

D. Jeg ville vite noe om personens holdninger

D. Ja, og om du kan jobben, eller i hvert fall vil lære jobben

D. Og om du vil jobbe, ikke sant?

[osv]

P. Ja vi skriver det bare ned

(skriver på en flippover)

Holdninger

Fritid

Bakgrunn/utdanning/praksis

Kan jobben

Samarbeidsvillig

P. Ser dere, mye av dette handler om sosial samhandlingskompetanse – dette står på alle veggene her (peker på veggen hvor disse stikkordene er rammet inn):
selvhjelp, ansvarlig, trivelig, respekt, samarbeid, mottakelig

D. Men hva med meg da? Åssen skal det gå? Jeg er bola og full av tatoveringer!

P. Spørsmålet vi holder fast ved, og som arbeidsgiveren vil være opptatt av, er om denne personen vil passe inn i bedriften. Det er ikke sikkert at det gjør noe at du har tatoveringer, det er det mange som har. Dette handler om hva du er villig til å gi, til å bidra med. [ser på deltakeren og smiler. Han nikker og smiler tilbake.]

P. Da går vi litt videre. Hvordan vil du ha det på jobb?

D. Jeg vil ha det trygt

D. det må være bra arbeidsmiljø

P. Ja, men hva er et bra arbeidsmiljø? Er det noe de andre skaper eller er det noe du skaper sjøl? Altså, se på hva du selv kan bidra med og tenkt på dette ut fra arbeidsgiverens ståsted. Hvis du får en person som har gode holdninger, som har noe å snakke om i pausene, som er samarbeidsvillig og i godt humør..da har du plutselig en bra arbeidskar

[...]

P. Og bedrifter må tjene penger. Dersom folk slomser med arbeidet, har mye fravær, ikke ringer og sier fra når de er syke, snakker i mobilen hele tiden, ja, da tjener ikke bedriften penger, og de bidrar til å skape irritasjon blant kollegene på arbeidsplassen.

P. Dette med fravær er viktig

[Flere av deltakerne nikker tankefullt, og samtalen går så over på jobbintervjuet]

P. ... og så er det viktig at du viser at du har lyst på jobben i intervjuet

P. ja, intervjuet handler også om førsteinntrykket, det er dette du blir målt på, og det er her oppriktigheten kommer inn. Det er viktig at du ikke lover mer enn du kan holde

P. Ja, og derfor er det også viktig at hver enkelt må tenke over hva er det jeg vil jobbe med? Da er internett glimrende til å søke litt rundt. Du bør undersøke hva

firmaet driver med, og ja, dette skal vi drive med resten av uka. Men la oss gå tilbake til intervjusituasjonen. Hva ødelegger et intervju?

D. At du banner...

D. kommer for sent

P. ja, og har kledd deg upassende

D. snakker for mye?

P. Ja, og skryter

P. Husk også på at når du blir ringt opp av en arbeidsgiver og invitert til et jobbintervju da passer det ALLTID, selv om det er klokken 7 om morgenen. Det er mange sjefer som har mye å gjøre og legger de et intervju så tidlig er det av en grunn. Da må du bare stille så tidlig. Og, du må forberede deg på intervjuet, og du kommer ti minutter før tiden. Man kommer ikke for sent til et intervju.

D. (tankefullt) så du må forandre personlighet da?

P. nei, det skal du ikke, men du skal tenke på hvordan du framstår, for det inntrykket du gir vil fortelle personene som intervjuer deg noe om hvordan du vil fungere i jobben..la oss si at du blir intervjuet for en jobb på Rema eller et apotek. Banner du på intervjuet, eller hvis du virker uinteressert, hva slags inntrykk får den som intervjuer deg av deg da? Og sett fra den andre siden, tenk deg at du er på apoteket og når damen bak disken legger fram varene dine sier hun "faen" med et slapt og negativt kroppsspråk.

P. du har innkalt tre mann til en jobb og det er klart at her skal det velges en, alle blir litt nervøse i sånne situasjoner og takk for det, det er ikke farlig å være nervøs, alle blir det...

Eksempel 2. Bevisstgjørende samtaler om hvem man er i forbindelse med arbeid

Det andre eksemplet er hentet fra en gruppesamling hvor oppgaven var å finne og så snakke om tre negative ting ved deg selv. For en av deltakerne var dette: 1. jeg røyker, 2. jeg har ikke lappen og 3. jeg har vanskeligheter med å fortsette å slutte å ruse meg. Etter dette fortsetter samtalen mellom en av de prosjektmedarbeiderne (P) og deltakerne (D) slik

P. Ok. Så det du sier er at: "jeg har vært rusmisbruker og jeg er tidligere kriminell." Dette vil følge meg resten av livet. Så hva er den vanskeligste beslutningen du har tatt?

D. Det har vært å slutte å ruse meg og å fortsette å være rusfri. Og det har også vært å velge vekk folk du er glad i for å komme videre. Jeg har jo ingen venner som ikke også ruser seg.

P. Så dette handler om å velge vekk folk du er glad i for å kunne komme videre.

D. Ja, for eksempel at jeg ikke tar telefonen når de ringer

P. Ja, utfordringen er å velge vekk det gamle nettverket ditt, og å ha grunnen til det klart for deg hele tiden. Det vil jo ringe deg når de har fått inn et nytt parti med stoff. Da må du vite hvor du står.

....

P. Hvis jeg går på trynet, tror dere arbeidsgiver ikke tåler det?

D. Ja...

P. Vel, men da kan du tenke at gjør han ikke det så vil du heller ikke være der.

P. Henvender seg til en annen deltaker: Hva tenker du om det? Du er på en arbeidsplass hvor du ikke kommer overens med folk og så velger du å slutte. Hva sier du om dette når du skal på jobbintervju og får spørsmål om hvorfor du sluttet?

- D. (Det er litt uenighet blant gutta om man skal være ærlig, og om hva ærlighet egentlig betyr. Er det riktig å være ærlig på den måten at man sier rett ut til folk hva man synes om dem? Passer det i arbeidslivet?)
- P. (bryter inn i diskusjonen) Du kan godt si at du ikke likte deg på en arbeidsplass når du er på et jobbintervju, men ikke si at det var fordi de andre var noen idioter. Det er ditt ansvar å tenke over hva det var som ikke passet for deg, og det er alltid noe man ikke setter pris på i en arbeidssituasjon.
- P. La oss ta et annet eksempel. Røyker du?
- D. Ja
- P. Ok. Da er jeg en arbeidsgiver som sier at her i bedriften tar vi en røyk mellom kl 9 og 12, og en kl 14. Hvordan ville det fungere for deg?
- D. Antakelig ganske dårlig!
- P. Ok. Da blir spørsmålet du må stille deg: kan du jobbe i en bedrift hvor du ikke kan røyke? Er du realistisk ser du at dette vil jo bare bli pes for deg. Da blir svaret at vi må jobbe videre for å finne en bedrift hvor du kan røyke [...]

Disse utdragene er typiske for dialogene som foregår rundt bordet ved TAFU og viser både hvordan prosjektmedarbeiderne hele tiden fokuserer på ansvar og konsekvenser, og hvordan det man snakker om er direkte koblet til å realitetsprøve deltakerens behov, ønsker og eget ansvar overfor en reell arbeidssituasjon. Istedenfor å bruke tid på å moralisere over at deltakeren røyker, eller å motivere ham til å slutte, snakker prosjektmedarbeideren om at dersom røykingen er så viktig for deltakeren må de sammen ta konsekvensene av dette når de skal finne et passende arbeidssted.

Dette er samtidig en krevende måte å arbeide på fordi konsekvenspedagogikkens grunntese er delvis kontraintuitiv for mange sosialarbeidere, som nettopp har lært å tenke om sine klienter med utgangspunkt i sosiologiske analyser av hjelpetrengende segmenter av

befolkningen. I et intervju utdyper en av prosjektmedarbeiderne konsekvenspedagogikken, og dens menneskelige utfordringer, på denne måten:

Konsekvenspedagogikken har en del virkemidler, og det er helt klart en jobb å etterleve det. Da er det sånn at vi prosjektarbeiderne må avlære oss en del ting også, for eksempel at vi flytter fokuset fra det å la deltakeren bruke en masse tid på forklaring og årsaksforklaring av tidligere handlinger og hvorfor livet ble sånn og slik, til å fokusere på det som er situasjonsbestemt og er framtidsrettet. Dette henger også sammen med menneskesyn. Det betyr at vi skal vekk fra å kategorisere mennesker. Med en gang du sier "han er kriminell" har du satt på ham en merkelapp, da er det lett å tenke "han er jo sånn". Utfordringen for oss er å tenke, dersom han begår en ny kriminell handling: "ok, han gjorde det igjen – da ønsker han kanskje ikke å gjøre noe annet, men hvis han ønsker det, hva skal han da gjøre." Og her må vi jobbe med oss selv og finne ut av forholdet mellom årsak, omsorg og det at vi forstår ham som ansvarlig. Vi kan gjøre vold på mennesker ved å gjøre eller å tenke om deres negative handlinger til egenskaper som henger ved deres person. Når du sier at folk er sånn, så fratar du dem også ansvar. Dette er det veldig vanskelig å avlære oss selv – her er vi jo som alle andre misbrukere – vi er vant til, og liker, å bruke merkelapper. Så her må alle i personalgruppa passe på.

På denne måten kan det altså se ut til at konsekvenspedagogikken er en viktig del av grunnen til at TAFU lykkes som prosjekt, fordi pedagogikken – forutsatt at den blir fulgt opp – disiplinerer prosjektmedarbeideren til å ha et spesifikt, ansvarsorientert, respektfullt og framtidsrettet fokus. Dersom en hele tiden er opptatt av menneskers handlinger og konsekvenser av handlinger, snarere enn å dvele ved hva det var ved fortiden til denne personen som gjorde at han ble sånn eller slik, tvinges en ikke bare til å se framover, men en forpliktes i forhold til framtiden. Dette, er vår tolkning, bidrar til å forsterke fokuset på å være ikke bare jobbfinner, men på å finne den rette jobben for den spesifikke brukeren, som er tilpasset hans ønsker og kvalifikasjoner, og som han har et langsiktig utviklingspotensial i. Motsetningen til dette vil være å finne en jobb til en deltaker fortrest mulig, slik at TAFU får

kvittert ut deltakeren med stempel i papirene om at noe har blitt gjort, men som ingen tror vil gi varige resultater for deltakeren.

Å være prosjektmedarbeider i TAFU er ikke en jobb for hvem som helst

Hvordan er det å være prosjektmedarbeider i TAFU, og hva slags egenskaper bør prosjektmedarbeiderne ha?

Sett fra en forskersynsvinkel, basert på observasjoner av mange av de ulike arbeidsoppgavene som utføres av prosjektmedarbeiderne på TAFU, er det liten tvil om at det å være prosjektmedarbeider i TAFU kan være krevende. Prosjektmedarbeiderne skal beherske mange og til dels svært ulike oppgaver. De må være, og er, godt skolert både allment sosialfaglig og konsekvenspedagogisk. De må kunne kommunisere godt med mennesker i en rekke ulike posisjoner som når de er ute og informerer om TAFU til arbeidsgivere så vel som til fengsler og institusjoner, de må være gode nettverksbyggere både innad og utad overfor sine egne systemer og i systemene de samarbeider med, og ikke minst på arbeidsmarkedet overfor potensielle arbeidsgivere, og de må veilede deltakerne på faglig informerte, kloke og motiverende måter. I tillegg til må de være gode saksbehandlere, de må være gode kursholdere og samtidig greie å skape et godt miljø rundt deltakerne. De må med andre ord kunne veksle mellom en rekke ulike og klart definerte arbeidsoppgaver, og de må gjøre det sosiale og pedagogiske arbeidet som en integrert del av dette. En av prosjektmedarbeiderne sa det på denne måten:

Dette er ikke en jobb for hvem som helst. Vi har så mange roller: vi holder kurs, er undervisere, litt sosialarbeidere, miljøarbeidere, saksforberedere. Og så er vi jobbfinnere. Derfor er kontaktnettet til de ansatte også viktig.

Og også i forbindelse med dette mangfoldige arbeidet framheves konsekvenspedagogikken som viktig:

Du må være ganske fleksibel. Det er noe med jobbens karakter. Morgendagen kan aldri være helt planlagt, så da må du greie å ta det som det kommer. Derfor er det også viktig at du har noen teoretiske tanker om det du driver med her. Det blir på en måte en forutsetning for at du greier å være fleksibel.

Konsekvenspedagogikken utøves ikke bare i forbindelse med selve undervisningen på kurset. Den utøves i alle de sosiale sammenhengene som inngår i kurset, fra måten deltakerne blir tatt i mot på om morgenen, til samhandlingen rundt lunsjbordet hvor deltakere og prosjektmedarbeidere lager og spiser lunsj sammen, til pausene på trappen og oppfølging av små og store utfordringer av privat karakter for den enkelte deltakeren. Vår lesning av dette er at konsekvenspedagogikken fungerer som lim i TAFU. Den virker disiplinerende og faglig motiverende på prosjektmedarbeiderne, og den skaper, som vi har vist over, også en opplevelse hos deltakerne ikke bare av at de blir respektfullt behandlet, men den gir dem en følelse av forutsigbarhet.

Det er en svært tung brukergruppe prosjektmedarbeiderne i TAFU arbeider med, og som få, så langt, har klart å gi et tilfredsstillende tilbud til, og som faktisk skaper en varig endring i deltakernes liv. Her skal vi gi et eksempel på en ikke uvanlig hendelse i TAFU, som kunne vært sakset rett ut fra flere andre prosjekter vi har evaluert, og som vi mener det er svært viktig at en har i minne, også når en vurderer resultatene av det arbeidet som gjøres ved TAFU.

D. ble utvist i dag tidlig. I går truet han to kvinner fra XX som var her for å gi gjeldsrådgivning. Han sa han skulle bombe kontoret dersom de ikke hjalp ham. D. fikk beskjed av P. om at dette var totalt uakseptabelt. D. skjønte dette selv og ba om unnskyldning to ganger. Prosjektmedarbeiderne snakket om dette på ettermiddagen og så ble det bestemt at D. skulle utvises, noe som altså skjedde i dag tidlig.

P. skal ha en oppfølgingssamtale med ham i neste uke og snakke om hva som skjedde.

Cecilie er med på en refleksjon om rollen som ansatt og iverksetter av konsekvenspedagogikken i forbindelse med denne hendelsen:

Måten denne hendelsen forstås og takles på - det at D. blir konfrontert med sine handlinger og deretter blir utvist fra TAFU - kan forstås i forlengelsen av konsekvenspedagogikken. Selv om denne hendelsen kanskje ville ha ført til utvisning fra flere andre tiltak som ikke bruker konsekvenspedagogikk, er det i TAFU liten tvil om at hendelsen *må* føre til utvisning, ettersom tiltakets prosjektmedarbeidere må "leve som de lærer". På den måten får pedagogikken også funksjon som et internt og personlig styringsinstrument, som hele tiden minner prosjektmedarbeiderne om hva som er det overordede redskapet i de endringsprosjektene de faktisk bedriver i TAFU. Men hendelsen får også flere av prosjektmedarbeidere til å reflektere over de "reglene" konsekvenspedagogikken setter opp for hvordan en skal arbeide i TAFU. De synes konsekvenspedagogikken er interessant, men de stiller samtidig spørsmål ved om man kan jobbe konsekvenspedagogisk når man holder tre ukers kurs. De spør om de greier å bevisstgjøre deltakerne godt nok slik at de forstår at de hele tiden har handlingsvalg – og at de er klare til å ta konsekvensene av handlingene sine. Jeg melder tilbake at jeg synes det virker som at deltakerne faktisk får dette med seg, og at flere har sagt til meg i små samtaler og i intervjuer at nå har de en sjanse, og at nå har de ansvar selv for å få en jobb (som de får hjelp til) og til å beholde jobben (som de også får hjelp til).

Prosjektmedarbeiderne sier ja, men vi blir jo litt usikre på om det vi gjør er nyttig, om det faktisk virker.

Vi avslutter denne refleksjonen med at det er viktig med debriefs etter slike hendelser, og at prosjektmedarbeiderne trenger veiledning av en person som kan konsekvenspedagogikk. Jeg bekrefter dette, og nevner at det nå i barnevernet har kommet et tydelig krav fra Barnevernpanelet (2011) om at spesielt nyansatte men også erfarne barnevernsarbeidere trenger og bør tilbys regelmessig veiledning.

Veiledning er viktig fordi det gir anledning til å reflektere over hva man har opplevd, til å lære av det man selv har opplevd og som kolleger har erfart, det gir anledning til å skjerpe og utvikle et faglig fokus og ikke minst er det en beskyttelse mot at arbeidstakere brenner ut,

blir kyniske, mindre empatiske enn de ellers ville ha vært osv (se for eksempel Karsten Huneide 2008).

Samtidighet i praksis

Prosjektmedarbeiderne på TAFU sjekker alltid om det er nye straffbare forhold før inntak ved å ringe domskontoret og ved å snakke med politijurister. Det er ikke alltid verken NAV, institusjonene eller fengslene har oversikt over dette. For TAFU er det svært viktig å vite om slike forhold. Grunnen er, som en av prosjektmedarbeiderne sa, at det vil undergrave hele prosjektet med å skaffe deltakerne varige og gode arbeidsforhold dersom de sender folk ut i jobb/praksis og det snart viser seg at de må avbryte relasjonen på grunn av ny soning. TAFU er avhengig av å etablere gode relasjoner til potensielle arbeidsgivere, som på sin side vet at de kan stole på TAFU. Det gir ikke god mening å skaffe arbeid til deltakere som har nye straffbare forhold, eller som ikke har arbeids- og oppholdstillatelse i Norge. Dette er et fokus som presser seg fram på en annen måte på TAFU enn tilfellet er i NAV som har en mer generell forpliktelse til å ta i mot og arbeide med alle som har rett til NAVs ulike tjenester, og derfor ikke kan eller skal drive den type nettverksbygging som TAFU kan og skal. For prosjektmedarbeiderne i TAFU henger dette sammen med forpliktelsen til å gjøre en forskjell i akkurat disse menneskenes liv, og deres arbeidsetos er forankret i at en ikke kan nøye seg med å kvittere ut deltakerne i et arbeid eller på en praksisplass man har liten tro på at har noe for seg på lengre sikt. Dette arbeidsetoset innebærer dermed også en lagsiktighet i tenkningen om hver deltakers realisering av sine mål i forbindelse med arbeid og utdanning som på kort sikt ikke nødvendigvis er forenelig med målingene av TAFUs effekt som antall deltakere som har kommet i arbeid eller utdanning i løpet av et kurs.

Eller som en av prosjektmedarbeiderne i TAFU sa det i forbindelse med en oppsummering av hvordan TAFU forsøker å arbeide mer offensivt enn det som er vanlig i fengselssystemet og i NAV når det gjelder denne gruppen mennesker:

TAFU er mer i fengslene nå enn vi var i begynnelsen. Vi forsøker å snappe opp folk før løslatelse. Dette er så viktig fordi i fengslene er det ingen som spør:

Hvorfor skal fanger lykkes når de skal ut, og hvordan? De har ingen suksesskriterier, og fangene får ikke bygget et fundament fra hvilket de kan lykkes. Ex fanger er heller ikke særlig populære på NAV kontorene.

Den neste utfordringen er at personer som er løslatt og kommer til TAFU, ofte har godt av å komme til TAFU av mange andre grunner enn akkurat det å få hjelp til å komme i arbeid eller utdanning. Noen sliter med alvorlige angstproblemer, og for mange er det lenge siden de har maktet å ha en selvstendig og produktiv struktur på livene sine. Mange har opplevd samlivsbrudd og noen har barn som de ser sjelden. Noen har psykiske og fysiske utfordringer som de som ringer fra NAV eller fengslene eller institusjonene ikke alltid har innsikt i alvorligheten av. Prosjektmedarbeiderne forteller, slik vi også har observert i felten, at en del har urealistiske forventninger til hva slags arbeid de kan håpe på å få, til hva slags lønn de vil få, til hvordan de skal håndtere gjeldsproblematikk og til hvor mye penger de vil ha igjen etter at de har betalt det de skylder. De har videre urealistiske forventninger til boligstandard, til hvor mye de kan kjøpe av varer og tjenester, og til det å ha og ta ferier. Mange av deltakerne mangler med andre ord kunnskap om hva et ordinært arbeidsliv innebærer av plikter og rettigheter.

Derfor arbeides det også systematisk og intenst på tre ukers kursene med å avklare og bli kjent med den enkelte deltakerens utfordringer og personlige historie - og dette er et arbeid som foregår mellom den enkelte prosjektmedarbeider og deltakeren på kontoret, og ikke når gruppen er samlet – og sette mot i deltakeren ved å forholde seg til ham som et handlende og ansvarlig menneske, og å justere urealistiske forventninger.

”Vi er nøye på”, sier en ansatt, ”at når vi får en deltaker som er over 30 år og har 0 arbeidserfaring, så skal vi hjelpe dem så de får prøve seg. Men vi er åpne med deltakerne, vi skal ikke drive med arbeidsavklaring, vi skal bidra til å skaffe praksisplass og gi dem en sjanse til å vise seg fram. Dette er noe av det jeg synes er mest skremmende med systemene vi har rundt, at de ikke er opptatt av den forpliktelsen. For meg blir det helt galt å bare sette folk ut i arbeid. Sånn jeg ser det skal praksisplass føre til arbeid. Her har vi to store utfordringer. 1. Vi må komme vekk fra at næringslivet utnytter dette systemet. Og 2. vi må komme vekk fra at NAV ansatte bruker dette systemet for å kvittere ut sine mål. Av dem

vi har inne nå har vi en som vil bli sveiser, en skal drive med jernbinding og forskaling, en med maling, en er uavklart, en grossist i shipping, og en vil inn i et merkantilt yrke. Her snakker vi altså ikke om en ting, men om ulike framtider. Så vår største utfordring er å finne en praksis som varer, og som er en framtid. Fra forrige kurs hadde vi en ung mann som aldri hadde jobbet. Han begynte i trykkeri og nå skal han bli sett- trykker. Han blir verdsatt og han stortrives i jobben. Det tenker vi mye på. Alle mennesker som opplever utvikling de har også mye større sjanse for å få det til.”

Øistein Spjelkavik og Angelica Schafft ved AFI har over flere år utviklet et perspektiv på hvordan en best kan møte mennesker med et marginalisert forhold til arbeidslivet og integrering til samfunnet via arbeidet (referanser). I korte trekk handler dette om at en isteden for å bruke tiden på å snakke om hva en person som står utenfor arbeidslivet kunne tenke seg å jobbe med og hva personen kunne passe til, bør en starte denne avklaringsprosessen mens personen som skal hjelpes er i arbeid, på jobb. Deres erfaring er at når vekten ligger på avklaring og planlegging er tendensen at mange vil bli stående i denne posisjonen i årevis. Planleggings – og avklaringsfasen blir lett den viktige og primære delen av jobben som for eksempel en NAV ansatt og en bruker gjør sammen, på kontoret, mens det livet som skal leves utenfor NAV systemet, hvor arbeidet er den sentrale delen som må være på plass i brukerens liv for å skape mening og å gi økonomisk trygghet, blir sekundær. Terskelen for å skaffe jobb kan da også bli stor både for den NAV ansatte og for brukeren (se også Frøyland og Basberg Neumann 2012).

Når TAFU er på sitt beste er vår tolkning av arbeidet prosjektmedarbeiderne ved TAFU Rogaland gjør, at de på mange måter nettopp arbeider etter en strategi som utfordrer denne avklaringsmodellen. Dette gjør de gjennom sitt fokus på at arbeidet deltakerne ender opp med skal være arbeid med reelle muligheter for fast ansettelse og må sees i sammenheng med et lengre perspektiv på deltakerens framtidige arbeidsliv.⁹

⁹ Kryssreferanse til hvordan de tenker om og gjør dette arbeidet ved TAFU Tromsø.

Hvordan gjøres jobbfinnerarbeidet?

Mange av prosjektmedarbeiderne har et stort personlig nettverk i det lokale arbeidslivet. Dette bruker de da også mye tid på å vedlikeholde og videreutvikle. Metoder de bruker er å ta direkte kontakt med personalavdelingene, ta telefoner rundt til bedrifter for å få informasjon om hva de driver med og hva slags kompetanse og arbeidskraft bedriftene trenger, og de bruker også tid med potensielle arbeidsgivere til å kartlegge mennesker og interesser. De kjører ut til arbeidsplasser og snakker med bedriftene, både når de har og ikke har brukere i praksisplass på stedet. Dette er et viktig nettverksbyggende vedlikeholdsarbeid. På grunn av dette arbeidet hender det da også, og oftere og oftere i løpet av evalueringsperioden, at arbeidsgivere tar kontakt med TAFU.¹⁰

Med til alvor i arbeidet med å finne jobber og å vedlikeholde gode nettverk med arbeidsgivere hører da også at TAFU i samråd med deltakerne og arbeidsgiverne av og til tar deltakerne ut av praksisplassen. Det kan for eksempel være dersom de finner ut at vedkomne har stor angst og trenger å bearbeide denne før han fortsetter, eller har andre utfordringer som må tas hensyn til før brukeren er stabil nok til å kunne stå i arbeid over tid.

Som en prosjektmedarbeider sa det:

”Vi ønsker at folk skal lykkes. Da er det feigt å tenke på tall. Jeg mener, vi kunne for eksempel ha fått inn lettere deltakere. Det ville ha gjort at tallene våre så enda bedre ut. Men her tenker jeg at den dagen jeg ikke tør ta inn en bruker jeg er i tvil om, da har jeg feilet. Samtidig kan jeg selvfølgelig ikke se hvem som vil lykkes, men jeg kunne safe. Ser du på tallene akkurat nå kan vi si at 4 – 5 av 11 er i jobb, med andre ord lykkes ca 50 %. Men dette er en prosess som ser framover, og brukerne våre må sammenlignes med dem som har vært lenge i NAV”

Som vi har sett over, i deltakernes tilbakemeldinger, blir TAFUs engasjement og målsetting oppfattet av brukerne slik de er tenkt. Vi leser det som et tegn på at den konsekvenspedagogiske tenke- og handlemåten setter seg igjennom i personalgruppa og

¹⁰ Det skal også nevnes at arbeidsmarkedet i Rogaland er gunstig og kan tilby praksisplasser i ulike næringer.

preger undervisningen og væremåten deres på konsistente måter, slik at dette blir oppfattet av deltakerne på den måten det var tenkt.

TAFU er i overveiende grad en suksess i forhold til effekten av å opprette TAFU-prosjektet (se kapittel åtte). I 2010 og 2011 har til sammen 43 personer deltatt på TAFU Rogaland. Åtte av disse deltok i 2010. Av 35 deltakere hos TAFU Rogaland i løpet av 2011 er 19 enten i fast arbeid, i praksis som vil føre til fast arbeid, i praksis som innebærer fullføring av fagbrev og som vil lede til fast arbeid.

Utdanning

I sitt daglige arbeid har TAFU Rogaland hatt en sterk orientering mot arbeid. I det første året var det lite fokus på utdanning. Det var ulike grunner til dette. I årsrapporten for 2010 blir det vist til at svært få av deltakerne hadde hatt fulltidsutdanning som et reelt alternativ. Lite fokus på utdanning det første året kan også ses i lys av prosjektmedarbeidernes kompetanse- og etatstilknytning. Som vist over bidrar ikke Rogaland Fylkeskommune med personalressurser inn i prosjektet. Samtidig er utdanning et tema som har vært løftet både i styringsgruppa og i prosjektet, og det har særlig vært drøftet hvordan prosjektet kunne utnytte og benytte seg av kompetansen til Utdanningsavdelingen i Fylkeskommunen. Etter hvert har Karriereveiledere deltatt på kursene med informasjon og tilbud om kartleggingssamtale for deltakerne med tanke på utdanning/fullføre utdanning tilbys ved hvert kurs. Videre har TAFU Rogaland brukt Utdanningsavdelingens kompetanse i forhold til enkelte deltakere. I årsrapporten for 2011 blir det vist til at prosjektet har styrket fokus på utdanning:

I 2011 mener vi at vi har kommet et steg videre i spørsmålet rundt Uen i TAFU. Vi har fokusert på som eksempelvis fullføring av avbrutt fagbrev, kvalifiserende kurs som øker mulighetene i arbeidslivet, og praksiskandidatordning. Det kan se ut som om dette stemmer med de intensjoner som Fylkeskommunen har gjennom fengselsundervisning. Gjennom vår egen lille kravspesifikasjon har vi satt fokus

på dette, og fått utviklet samarbeid med karriereveiledningen og etter hvert også voksenopplæringen.

Når det gjelder elever i fengsel, som løslates, så mener vi at her bør det kunne være et potensiale som TAFU kan være med å utvikle. Pr i dag får vi i liten grad henvendelser fra skolene i fengsel, og vi kunne absolutt tenke oss å være med å samarbeide rundt løslatte elever. Men hvis vi skal endre på dette fokuset, bør vi kunne få drahjelp fra eksempelvis Rogaland Fylkeskommune v. Utdanningsavdelingen, med tanke på å utvikle dette samarbeidet.

TAFU Rogaland har altså inkludert utdanning sterkere i sitt fokus og flere deltakere var i 2012 orienterte mot å ta fagbrev.

Videre fikk TAFU Rogaland fikk ved utgangen av 2012 en 60 % stilling som skulle ta seg av utdanningsdelen i TAFU. Stillingen skulle være forankret hos Fylkeskommunen. Denne stillingen falt imidlertid bort fordi personen som ble ansatt fikk en annen jobb.

Kapittel 6. TAFU Tromsø

Fase I

Prosjektetablering i motbakke

I utviklingen av de lokale prosjektene er det lagt opp til at mange parter skal samarbeide; Kriminalomsorgen, NAV arbeid (stat), fylkeskommunenes opplæringsavdelinger, kommunale representanter med ansvar for bosted og/eller sosiale tjenester (NAV kommune) og ulike frivillige organisasjoner.

Sammenlignet med lokalprosjektet i Rogaland fremstår etableringen av lokalprosjektet i Tromsø som mindre forankret i lokalt engasjement, og mer som et prosjekt initiert fra etater utenfor den lokale konteksten. Datamaterialet gir innblikk en kronglete og lang prosjektetablering i Tromsø der det nettopp var utfordring med å etablere samarbeid mellom disse partene. I møter med representanter for den lokale styringsgruppen beskrives prosessen som en trang fødsel. Utfordringene skyldes både en opplevelse av uklarheter rundt forankring og Tromsø kommunes manglende interesse for å gå inn i forpliktende samarbeid om prosjektet. For å avklare koordineringsansvaret og få fortgangen i prosessen var Fylkesmannen i Hordaland i dialog med de ulike etatene som man ønsket skulle samarbeide om å etablere TAFU i Tromsø. FMHO beskriver dialogen som tett, og FMHO erfarte at de ulike aktørene, og særlig Tromsø kommune, var svært tilbakeholdne med å gå inn i prosjektet. På den andre siden opplevde de involverte aktørene i Tromsø at bestillingen fra FMHO var uklar og lite konkretisert, både med hensyn til hva TAFU skulle være, og hva TAFU ikke skulle være. De opplevde også at det var uklarheter knyttet til de økonomiske og administrative rammebetingelser for og forankring prosjektet. Vi vil her gå nærmere inn på denne usikkerheten og hvordan den ble håndtert.

Uklarhet om forankring og innhold

Proessen med å etablere TAFU i Tromsø startet med at Fylkemannen i Hordaland i 2009 henvendte seg til regionsdirektøren i Kriminalomsorgen region Nord med spørsmål om det var interesse for et slikt prosjekt. Regionsdirektøren tok kontakt med Frimsorgskontoret i Tromsø som fikk ansvar for lede prosjektet med å etablere TAFU i Tromsø. Friomsorgen laget et forprosjekt hvor målet var å undersøke grunnlaget for å etablere et Krami-lignende prosjekt i kommunen.

I implementeringen ble det brukt mye tid på å få på plass et forpliktende samarbeid om TAFU. Det viste seg særlig vanskelig å få med Tromsø kommune til å delta i et forpliktende samarbeid om prosjektet. Fra kommunens side ble det vist til at de ikke hadde fått et oppdrag om et slikt samarbeid og følte seg dermed ikke forpliktet til å gå inn i TAFU.

Frimsorgskontoret i Tromsø

Fra Friomsorgskontoret i Tromsøs ståsted opplevde man at det var uklart hvordan TAFU prosjektet var forankret. Usikkerheten gjaldt særlig forankring til Kommunal- og regionaldepartementet og til Arbeidsdepartementet. Begge disse departementene var på denne tiden ikke inne i som en samarbeidspart i prosjektet, noe som hadde konsekvenser for å få med seg de ulike etatene, særlig kommunen, til et forpliktende samarbeid.

For oss så innebar det at vi nesten måtte på en tiggerrunde for å få på plass prosjektet. De ble ganske dumt, særlig fordi at kommunen nesten ikke hadde hørt om det, og de var i hvert fall ikke villig til å gå inn i dette med ressurser. Det var særlig vanskelig å få kommunen på banen. Vi erfarte at kommunen er veldig lite villig til å gå inn i prosjekter, det blir for mye administrasjon og merarbeid for dem. Vi forsøkte å få inn rus og psykiatri, men de hadde gått litt bort fra prosjektmodellen. Det er en kjent sak at Tromsø er en kommune med dårlig råd, så det var umulig å få kommunen til å gå inn i dette prosjektet med midler til ansatte. Vi erfarte også at fylkesmannen ikke var kjent med prosjektet i det hele tatt, og de hadde ikke fått noen tildelinger av prosjektet. NAV har vært veldig

velvillig til prosjektet, men de har heller ikke hatt noen føringer over seg at de skal bruke penger på dette prosjektet. Prosjektet burde ha vært kommunisert nedover i systemet på en langt bedre måte enn det som ble gjort (Fra intervju med friomsorgsleder i Tromsø).

Det lå også prinsipielle avveininger til grunn mot at kriminalomsorgen skulle ha for mye ansvar for å etablere lokalprosjektet i Tromsø. Disse avveiningene dreier seg om grensene for kriminalomsorgens rolle ved løslatelse:

På en måte er det nok vi som har dratt prosjektet mye, og det er nok noen som vil at Kriminalomsorgen skal ha et eierforhold til det. Men for oss blir det litt feil, fordi det jo er andre aktører som bør inn på banen etter løslatelse. Det er ikke heldig at vi henger med de tidligere innsatte etter at straffen er ferdig og de skal tilbake til samfunnet. Vår oppgave handler jo om straffegjennomføring. Vi i Kriminalomsorgen mener at vi ikke bør ha så mye eierforhold til dette prosjektet og at de andre aktørene heller må komme på bane (Fra intervju med friomsorgsleder i Tromsø).

NAV Tromsø

På samme måte som i friomsorgskontoret, var det også i NAV en usikkerhet om hva TAFU-prosjektet innebar. Usikkerheten var også her særlig knyttet til forankring. På etableringsidspunktet var ikke prosjektet forankret i NAV, verken på kommune, fylke eller statlig nivå. NAV Tromsø ble sammen med flere andre aktører invitert til et møte om et "KraAmilknade prosjekt" som Fylkesmannen i Hordaland hadde hos Fylkesmannen i Troms i mai 2009. På dette møtet ble det informert om TAFU-prosjektet og at man ønsket å etablere prosjektet i Tromsø. I tillegg til NAV var Tromsø kommune ved Rådmannen, kriminalomsorgen region nord, Troms fylkeskommune ved opplæringsavdelingen og frivillige organisasjoner. NAV-leder forteller følgende om møtet:

Jeg får jo tenning på alle gode ideer, men så ble jeg så fjettet over hvor dårlig forankret dette prosjektet var. Jeg sa det der og da på møtet. Det at Justisdepartementet ber Fylkesmannen i Hordaland tar regi et av at prosjekt som skal være i Tromsø, uten at det har gått via KS, uten at det har gått via Tromsø kommune, uten at det har gått til AV-dir og uten at det fulgte stillinger. Og så fikk jeg diffuse forventninger om at jeg skulle stille opp med to stillinger og driftsmidler, og jeg så helt klart nei! Det å velge TAFU da, det er å velge bort 150 ungdommer som har mye større behov. Rådmannsutvalget i Tromsø ville ikke få et oppdrag på denne måten så de sa nei til å delta i prosjektet. På den andre siden var leder i boligjenesten interessert i dette, jeg var interessert i dette, Kriminalomsorgen var interessert og Troms Fylkeskommunen var interessert. KIF og fylkeskommunen fikk penger til dette. Vi fikk ikke penger til dette. Så signaliserte jeg oppover i NAV systemet at om vi fikk FARVE-midler til en stilling så kan vi bruke det inn i prosjektet. Jeg sa også til FMHO at om dere tar NAV sin del av driftsomkostninger for selve prosjektet og på den måten kompenseres for at Tromsø kommune ikke går inn og støtter det, så skal NAV ta sitt ansvar. Og så ble det slik (NAV-leder om etablering av lokalprosjektet i Tromsø).

I intervjuet problematiserer NAV-leder det han opplever som mangel på forvaltningsmessig forankring og ser etablering av TAFU som et av mange eksempler på hvordan politiske initierte prosjekter blir iverksatt i praksis. Han skisser hvordan prosjektet burde ha vært forankret:

Justisdepartementet bør snakke med KD, Av-dir og A-departementet og så bør de ble enige om et felles oppdragsbrev som går rette linjen ut til utdanning, justis og AV-dir. Da jeg hørte om dette så saumfarte jeg oppdragsbrevet som går fra Fylkesmannen til Tromsø kommune. I oppdragsbrevet var det ikke et ord om prosjektet, og heller ikke i de andre oppdragsbrevene. TAFU eksisterer ikke i NAV. Hadde det stått, så hadde vi gjort dette med en gang. Det føyer seg inn i rekken i hvordan man opp gjennom årene har initiert politiske adhocprosjekter, det blir dryppet ut i landet (Fra intervju med NAV-leder).

I tillegg til å være usikker på hva TAFU egentlig innebar og den organisatoriske forankringen, så var man fra NAV's side noe skeptisk til både metodikken og de faglige tilnærmingene i

prosjektet. Gruppetilnærmingen i TAFU er i følge NAV-leder ikke helt i samsvar med hvordan NAV ellers jobber med arbeidsrettet oppfølging og rehabilitering.

Tromsprodukt AS

Før sommeren 2010 henvendte NAV Tromsø seg til Tromsprodukt AS (TP) med forespørsel om TP kunne en påta seg en koordinerende rolle for TAFU i Tromsø. TP er tiltaksarrangør for flere typer arbeidsrettede arbeidsmarkedstiltak for yrkesrettet kvalifisering. TP har samarbeidsavtale med NAV. På daværende tidspunkt var det ansatt 11 tilrettelegger på Arbeid med bistand (AB) ved TP. I samarbeidsavtalen med NAV ble det forespeilet at en av disse tilretteleggerstillingene skulle øremerkes etableringen av TAFU.

I utgangspunktet var også TP skeptisk til å gå inn i TAFU både fordi de, i likhet med NAV og Kriminalomsorgen, opplevde at prosjektet var uklart, både når det gjaldt innhold og forankring. Forhold som samarbeidsavtale budsjettansvar, økonomisk vertskap ble oppfattet som svært diffust. I tillegg forsto Tromsprodukt at TAFU var forankret hos Justisdepartementet og delegert til Fylkesmannen i Hordaland. Ledelsen i TP var derfor undrende til at prosjektet ikke ble lagt til kriminalomsorgen.¹¹ Tilbakemeldingen til NAV fra Tromsprodukt var at de ønsket en klarere bestilling om å være pådriver. Før jul 2010 fikk Tromsprodukt tilbakemelding fra NAV om at de ønsket å gå sterkere inn i prosessen med å etablere TAFU i Tromsø. På nyåret 2011 reiste representanter fra NAV Tromsø og Tromsprodukt på besøk hos TAFU Rogaland hvor de også møtte representanter for Fylkesmannen i Hordaland. Fagsjef ved Tromsprodukt oppsummerer turen slik:

Det var fremdeles mer spørsmål enn hva det var svar, men vi så at det faglige innholdet i TAFU var nesten identisk med Avklaring i 12 uker i skjermet i sektor, pluss Arbeid med bistand. Det er nøyaktig helt likedan. Da skjønnte vi hvorfor vi skulle være prosjektkoordinator og legge vårt faglige design på det, men

¹¹ Som vist kommer det formelle oppdraget for TAFU fra Kunnskapsdepartementet til Fylkesmannen i Hordaland, som har det overordnede ansvaret for styring og utvikling av prosjektet.

fremdeles syns jeg at dette virker svært uklart (Fra intervju med fagsjef ved Tromsprodukt).

TAFU Tromsø ble etter hvert etablert som et arbeidsmarkedstiltak under Tromsprodukt. Tromsprodukt stiller med prosjektlokaler og prosjektkoordinator som tidligere har jobbet som tilrettelegger i Arbeid med bistand.

Tromsø kommune – Boligkontoret

Som nevnt var det liten interesse fra kommunens side om å gå inn i et forpliktende samarbeid om TAFU i Tromsø. Samtidig ble enhetsleder for kommunens boligkontor involvert i prosessen med å etablere TAFU via rådmannens fagutviklingsstab. Enhetslederen stilte seg positivt til prosjektet særlig fordi bolig utgjør et viktig element i prosjektet og at boligkontoret ville spille en viktig rolle for flere av de som hører til prosjektets målgruppe.

Etter mitt skjønn så tenker jeg at det er viktig å fasilitere de ulike tilbudne som man har mot denne målgruppa. Det å samarbeide som man legger opp til her er positivt (Fra intervju med enhetsleder ved boligkontoret)

Tromsø er en kommune med boligmangel. Mens andre sammenlignbare bykommuner har 20 boliger per 1000 innbyggere har Tromsø kun 17 boliger. For utsatte grupper gjør boligmangelen det særlig vanskelig å skaffe bolig og å mestre bosituasjonen. I intervju forteller enhetslederen at seks år som boligsjef har gitt han kjennskap til problemstillinger knyttet til boligetablering for personer som kommer ut av institusjon, blant annet soning. Enhetslederen ble valgt inn i styringsgruppen for lokalprosjektet, og som vi skal se har dette hatt betydning for rekruttering av flere av deltakerne til lokalprosjektet.

Kirkens sosialtjeneste

Fokus på bolig i TAFU ble også styrket ved at Kirkens Sosialtjeneste på et tidlig tidspunkt var involvert i prosessen med å etablere prosjektet. Kirkens sosialtjeneste er en landsomfattende stiftelse som driver flere virksomheter innen helse og sosialfeltet, blant

annet boligtiltak og boligsosiale prosjekter. I Tromsø var det to prosjekter, *Bo for livet* og *Gode Naboer* i regi av Kirkens sosialtjeneste som hadde betydning i etableringen av TAFU. Begge prosjektene har fokus på å gi bistand til personer som kommer fra rusbehandling og soning og som skal inn i leiemarkedet. I tillegg driver stiftelsen Huset oppfølgingssenter (Huset) som er en oppfølgingssenter med høy terskel for mennesker som ønsker å komme ut av rus og kriminalitet. For TAFU Tromsø har Kirkens sosialtjeneste vært en samarbeidspart både i arbeidet med å skaffe bolig til deltakere, men også arbeidet med å legge til rette for fritidsaktiviteter. Kirkens sosialtjeneste er i dag representert i den faglige referansegruppa for prosjektet.

TAFU i drift

Det lokale TAFU-prosjektet i Tromsø hadde oppstart april 2011 som et prøveprosjekt som skal følge opp straffedømte etter endt soning med arbeid og/eller opplæring innefor ordinært system og slik bidra til god tilbakeføring i samfunnet. Prosjektet er organisert som et arbeidsmarkedstiltak under Tromsprodukter AS hvor innholdet er arbeidsmarkedsveiledning og orientering, samfunnsorientering og utdanningsinformasjon. Prosjektkoordinator er ansatt i Tromsprodukt og har tidligere erfaring som tilrettelegger i tiltaket Arbeid med bistand.

De andre ansatte har forankring kriminalomsorgen, NAV (stat) og Fylkeskommunen.

Rekruttering

I evalueringen av lokalprosjektet i Tromsø fremstår rekruttering deltakere som en stor utfordring. Fra prosjektets start har prosjektgruppa jobbet med markedsføring av TAFU. Som et ledd i markedsføringen har prosjektet besøkt 24 instanser, blant annet i Tromsø fengsel, NAV, LAR, Sosialmedisinsk senter og Færingen som er en rus og spesialpsykiatriske klinikk, Universitetssykehuset i Nord-Norge. Her ble det informert om TAFU og oppfordring til å

rekruttere aktuelle deltakere inn i prosjektet. Som en del av markedsføringen ble det laget en informasjonsbrosjyre om prosjektet som ble delt ut til ulike instanser.

På grunn av store avstander er TAFU avgrenset til personer som har bostedsadresse til Tromsø kommune. To personer som skulle løslates til en annen kommune søkte TAFU men ble ikke vurdert fordi avstanden mellom TAFU og løslatelseskommunen var for lang.

Rekruttering til TAFU er relativt uformell. Det kreves ingen skriftlig søknad og aktuelle deltakere blir oppfordret til å ta kontakt eller få hjelp til å ta kontakt. Etter at TAFU er blitt kontaktet blir man kalt inn til informasjon, en såkalt førstegangssamtale og etter hvert til to intervjuer. Under førstegangssamtalen blir det gitt informasjon om TAFU, hva som er målsettingen og kriterier for å delta. Aktuelle deltakere må være dokumentert rusfrie i fire uker før oppstart, ha ordnede boforhold og ikke ha uoppgjorte dommer. Deltakere på TAFU må videre avstå fra kriminalitet, bruk av narkotika, vold og eller trusler om vold. I intervjuene kartlegges motivasjon for deltakelse i tillegg til kriminalitet (antall dommer og lengde på dommer og type kriminalitet), helse, rus- og spillavhengighet, behandling, utdanning og arbeidsforhold.

I løpet av 2011 hadde prosjektet 37 førstegangssamtaler med aktuelle deltakere til prosjektet. Ingen av disse tok selv kontakt med TAFU. I underkant av halvparten ble innsøkt via NAV, seks personer ble innsøkt via Sosialmedisinsk senter og LAR, fem personer ble innsøkt via fengsel og syv personer ble innsøkt via Kriminalomsorgen i frihet. Tre av de innsøkte var kvinner. 12 av de 37 personene som møtte til førstegangssamtale ble intervjuet. Seks personer ble tatt opp til kurs etter andregangsintervju. I utgangspunktet la prosjektet opp til at aktuelle kandidater selv skulle ta kontakt etter førstegangssamtale. Prosjektet erfarte fort at dette ikke skjedde og gikk derfor inne for en mer aktiv rekrutteringsstrategi der hvor prosjektet ringte opp potensielle deltakere etter førstegangssamtalen.

I samtaler med prosjektmedarbeiderne blir det pekt på at det har vært vanskelig å rekruttere deltakere. Prosjektgruppa forteller at de har lagt ned et betydelig arbeide i å markedsføre TAFU til aktuelle etater, de har møtt opp og informert om prosjektet og pekt på viktigheten av å organisere innsatsen mot tidligere straffedømte gjennom TAFU. Til tross for denne innsatsen vurderer prosjektgruppa, styringsgruppa og samarbeidspartnere at det er få

deltakere i TAFU. Under feltbesøket blir det pekt på flere grunner til den dårlige rekrutteringen: Halvparten av de som møtte til førstegangsintervju falt fra på grunn av uoppgjorte dommer. Kravet om rusfrihet og ordnede boforhold gjør at mange ikke er aktuelle for TAFU. I prosjektets årsrapport blir det særlig vist til at aktuelle kvinnelige kandidater ikke blir rekruttert inn i TAFU på grunn av mangel på bolig. Prosjektmedarbeiderne erfarer videre at de fleste i målgruppen har så store omfattende oppfølgingsbehov at det er vanskelig å jobbe med arbeidsrettede tiltak. Prosjektgruppa har også gjort seg ulike erfaringer om hensiktsmessigheten av å gå direkte fra soning i fengsel til deltakelse i TAFU. De har blant annet erfart at en deltaker som kom rett fra soning var motivert "for alt annet enn TAFU", og det endte med at han ble skrevet ut av tiltaket. Slike erfaringer synliggjør viktigheten av å ha fokus på deltakeres motivasjon og å være åpen for at enkelte deltakere trenger en viss tid utenfor soning før de er klare for deltakelse i TAFU.

En annen forklaring på dårlig deltakelse kan legges i den gruppebaserte tilnærmingen som TAFU bygger på. I møter med andre brukerstyrte tiltak har prosjektet fått tilbakemelding om at man har dårlig erfaring med tiltak som samler mennesker med lignende problematikk. Dette ble også problematisert av samarbeidspartene i TAFU, blant annet av Tromsprodukt som viser til at de i sin tiltaksportefølje har flere deltakerne som er tidligere straffedømte:

Men de er ikke puttet inn i ei gruppe. De er puttet ut i absolutt alle våre avdelinger og alle tiltak ut fra deres Individuelle plan og behov. Vår tanke er at når folk skal inn i, eller tilbake til, arbeidslivet, så skal de speile seg med dem de skal møte, kollegaene sine.

I møtet med deltakerne har det også blitt satt fokus på terskelen for å komme med i TAFU. To forteller at forteller at de utsatte deltakelse i TAFU for å få orden på bolig og eller rus. To av deltakerne ble tildelt kommunal bolig i forbindelse med deltakelse i TAFU, og et par har også fått bistand på det private leiemarkedet gjennom prosjektet Bo for livet (Kirkens Sosialtjeneste).

På grunn av dårlig rekruttering vedtok prosjektgruppa i 2012 å gå fra gruppebaserte til individuelle opptak. Dette innebar at søkere som er fyller opp kriteriene for å delta på TAFU ikke trenger å vente til neste kursstart, men kan starte umiddelbart. Det fire ukers lange

kurset er erstattet med en veiledningsfase ("Trappen") bestående av ni samtaler og oppfølging i etterkant. I og med at denne omleggingen er av nyere dato har vi ikke hatt muligheter for å vurdere hvilken innvirkning den har gitt for rekruttering.

Å jobbe i TAFU Tromsø

I opplæringstilbudet som ble etablert i regi av prosjektgruppa ble det i høy grad utgangspunkt i Arbeid med bistand ut fra en vurdering at dette var et tiltak hvor man hadde gode erfaringer med jobbformidling og oppfølging i arbeid. Opplæringspakken for prosjektet i Tromsø har vært tilnærmet lik den man finner i Rogalandsprosjektet, med unntak av endring fra inntak til individuelle inntak. I prosjektgruppa i Tromsø har det imidlertid vært en diskusjon om forankringen til Arbeid med bistand internt i prosjektgruppa. Prosjektmedarbeiderne har i intervju gitt uttrykk for at de opplevde at den konsekvenspedagogiskke metodikken gjør at prosjektet er "noe annet og mer" enn Arbeid med bistand. De opplevde videre at prosjektkoordinatorer bakgrunn som tilrettelegger i Arbeid med bistand og prosjektets forankring hos Tromsprodukter har bidratt til at prosjektet har vært orientert som et Arbeid med bistand og mindre forankret i en konsekvenspedagogisk metodikk. I løpet av prosjektperioden har dette endret seg, særlig som en følge av at prosjektkoordinator og prosjektmedarbeiderne har fulgt videreutdanning i konsekvenspedagogikk parallelt med oppstart av TAFU. Både videreutdanningen og en studietur til et av KrAmi-prosjektene i Sverige har bidratt til at den konsekvenspedagogiske tilnærmingen gradvis har blitt forankret i prosjektet.

I innledningen til dette kapitlet beskrev vi etableringen av TAFU Tromsø som en lang og kronglete prosess. Det var vanskelig å få forankret samarbeidet, og det var også til dels uklarhet om hvordan prosjektet var forankret i hver av etatene som er involvert. Det kan synes som at utfordringene man opplevde med å etablere prosjektet også spiller inn i arbeidet i TAFU. Prosjektmedarbeiderne har i intervju gitt uttrykk for at de opplever uklarheter om hvem som har det overordnede ansvaret for prosjektet og hvordan forvaltningssamarbeidet i TAFU skal forstås.

I grunnlagsdokumentet så står det ikke så godt forklart hva et forvaltningssamarbeid skal være. Forvaltningssamarbeid må være noe mer enn at vi bare sitter i sammen, begrepet må ha en substans ut over det at vi er samlokalisert. Og det får jeg ikke helt grep på. Og så er det noe med sammensetninga av forvaltningsnivåene som vi ikke helt skjønner; hvorfor er fylkeskommunen, og ikke kommunen med? Ideen er bra og det er et veldig fint samarbeid vi har i det daglige. Samtidig er det et litt vanskelig begrep å operasjonalisere. De burde ha vært litt mer tydelig på hva de mente med forvaltningssamarbeid, det går på grensesnitt og funksjoner skal forstås. Det tenker jeg at man burde jobbe mer med, men det er kanskje tanken at de skal jobbe med dette mer på sikt som uklart (fra intervju med prosjektmedarbeider TAFU)

Prosjektgruppa har håndtert det de opplever som uklare rammer for forvaltningssamarbeid med å gjøre litt av alle ting. Problemer med rekruttering og få deltakere førte i den første fasen til at prosjektmedarbeiderne opplevde at de hadde lite å gjøre.

Denne situasjonen endret seg imidlertid i løpet av 2012, hvor TAFU Tromsø innførte individuell veiledning og begynte å arbeide etter Veiledningstrappen.

Fase II i Tromsø

Ved inngangen til 2012 bestemte TAFU Tromsø seg for å gå over fra gruppebaserte inntak, til individuelle inntak av deltakere. Begrunnelsen var som vi har antydnet over at Tromsø ikke har det samme tilfanget av potensielle deltakere som det TAFU Rogaland har, og at individuelle inntak ville gi en jevnere strøm av deltakere til TAFU.

Dette handler også sammen med at man i Troms hele tiden har vært svært skeptisk til gruppebaserte kurs rettet mot mennesker med samme type utfordringer. Særlig fra NAV sitt ståsted har deltakerne ulike motivasjon og ulike behov som det er vanskelig å ivareta i gruppesammenheng. Som vi så har man i prosjektet i Rogaland løst dette på en annen måte.

I tillegg, opplevde prosjektmedarbeiderne i Tromsø en særegen utfordring sammenlignet med Rogaland, en mer prekær boligsituasjonen i Tromsø. Prosjektmedarbeiderne i Tromsø vurderer dette som så kritisk at de må prioritere å være tilstede for potensielle deltakere og arbeide med boligsituasjonen i god tid før løslatelse. Deltakere som er motiverte for å være med i TAFU, men som likevel ikke kan delta fordi de ikke har noe fast sted å bo, medvirker i seg selv til utløse frafall og at deltakerne mister motivasjon og vilje til å gjøre den snuoperasjonen som er nødvendig, og for å ikke falle tilbake til et rusmønster som tar overhånd. Ved utgangen av 2012, var prosjektmedarbeiderne svært fornøyde med denne løsningen, og opplevde at de fikk arbeidet godt og strukturert med deltakerne gjennom Veiledningstrappen, og at de fikk gitt den tette oppfølgingen de ønsker.

Også i Tromsø opplever prosjektmedarbeiderne at den konsekvenspedagogiske tilnærmingen har bidratt til å skape en plattform som overskrider forvaltningsgrensene i Tromsø.

Kapittel 7. Analyse av Tromsø og Rogaland

Fortellingene om hvordan mange av aktørene opplevde opprettelsen av TAFU i Tromsø, er som vi har sett, en ganske annen historie enn historien om opprettelsen av TAFU Rogaland. Der hvor det i Tromsø var en oppfatning av uklarheter omkring prosjektideen til TAFU, uklarheter og til dels uenighet om hvordan TAFU skulle organiseres, og fra noen; om det overhodet burde organiseres og settes i gang, med manglende lokal forankring og tilhørende spørsmål om en ikke heller burde bruke pengene på noe annet, var fortellingene fra Rogaland at ideen til TAFU var forankret hos flere aktører parallelt, og at opprettelsen av TAFU derfor ble oppfattet som relativt sømløs. Opprettelsen av TAFU Rogaland var preget av utålmodighet etter å komme i gang, og frustrasjon over at det tok tid å stable alt som måtte på plass fra lokaler, til ansettelser, lønnsavtaler, å få TAFU oppe og stå som var TAFUs utfordringer her, ikke verken prosjektideen eller problemer med forankring av prosjektet. Derfor kom de også raskt i gang, og sto samlet om konsekvenspedagogikken som den bærende inngangen til arbeidet med deltakerne.

Når vi har brukt såpass mye plass på å beskrive etableringsprosessen i Tromsø, er dette fordi vi mener det ligger mye læring i nettopp denne kronglete prosessen, og ikke fordi vi ønsker å framheve det ene tiltaket som bra (Rogaland) og det andre tiltaket som mindre bra (Tromsø). I ettertidens klare lys er det viktigheten av lokal forankring som trer fram som det viktigste forarbeidet en kan gjøre dersom nye TAFU prosjekter skal etableres rundt om i landet. Hvordan lokal forankring best kan sikres, finnes det god kunnskap om gjennom hvordan nettopp prosjektmedarbeiderne både i Tromsø og Rogaland arbeider når de skal gjøre TAFU kjent for de instansene som har deltakere som kan være aktuelle for TAFU. Begge steder bruker prosjektmedarbeiderne som vi har vist mye tid på å dra rundt til NAV kontorer, til Rusinstitusjoner som har § 12 sonere, til fengsler og friomsorgskontorer for å gjøre TAFUs tilbud kjent. Og begge steder har TAFU utviklet og konsoliderte prosjektet rundt konsekvenspedagogikken.

Gruppebaserte versus individuelle inntak

Det har altså utkrystallisert seg to ulike måter å organisere TAFU internt på, som er tilpasset lokale forhold og som kan gi gode resultater. Det ene er å basere TAFU på gruppebaserte opptak og undervisning (Rogaland), det andre er å basere TAFU på systematisk og individuell veiledning av den enkelte deltaker (Tromsø). I begge prosjektene ligger imidlertid den samme metodikken til grunn: organiseringen av det forvaltningsmessige samarbeidet og konsekvenspedagogikken som praktisk pedagogisk arbeidsverktøy.

Disse organiseringsmåtene speiler også KrAmi Malmøs arbeidsmåte, som har beveget seg fra gruppebaserte opptak og undervisning, til individuell veiledning. Denne endringen eller bevegelsen skyldes ikke at en i også KrAmi Malmø mener at gruppebasert undervisning ikke er et godt nok tilbud. Hovedbegrunnelsen er at det er mange potensielle deltakere som trenger hjelp raskt, og at rigiditeten i de omkringliggende systemene – og spesielt i kriminalomsorgen som strever med å fastsette eksakte løslatelsestidspunkter – gjør det vanskelig å få et hensiktsmessig antall deltakere inn på hver gruppe, sammenlignet med det reelle behovet hos mennesker som har sonet har for å stake ut en ny kurs rettet mot utdanning og arbeidsliv. Dette kan også sees i lys av praksisene i andre hjelpeinstanser; NAV, grad i liten grad gir gruppebasert tilnærming. Fordelen med gruppebasert tilnærming er, også i følge KrAmi Malmø, at den sosiale treningen som konsekvenspedagogikken legger til grunn for sitt endringsarbeid, blir mer utfordrende å få til i individuelt tilrettelagte veiledningsløp. KrAmi Malmø forsøker derfor å finne måter å kompensere for dette ved å invitere til kveldsgrupper hvor en kan delta i fellesaktiviteter som matlaging og trening. Dette tilbyr også TAFU, både i Rogaland og i Tromsø.

En viktig grunn til denne endringen fra gruppeundervisning til individuell veiledning kan altså leses som en konsekvens av at de tar for mye ressurser å samordne de instansene – soningsstedene – slik at de kan gi forutsigbarhet for eksempel på løslatelsestidspunkt. For TAFU Tromsø er det imidlertid ikke dette som er den direkte grunnen til at det tilbys individuell veiledning. Det er snarere slik at deltakergrunnlaget blir for tynt om en skal spare opp ti deltakere til kurs fire ganger i året. Ved å tilby individuell veiledning oppnår en å holde

på potensielle deltakere gjennom at de slipper å vente på TAFU etter at de har blitt klarert for tiltaket, og dermed miste motivasjon og forsvinne.

Krami Malmø arbeider etter begge de interne arbeidsmetodene; gruppebasert undervisning og individuell veiledning, men arbeidet med de enkelte deltakerne ved utgangen av 2012 skjedde ut fra en modell med individuelt opptak, og veiledning av individuelle deltakere etter den såkalte veiledningstrappen. Den store forskjellen mellom KrAmi Malmø før og nå, og som også skiller TAFU Rogaland og TAFU Tromsø, er at det tidligere i Malmø, slik som det praktiseres i Rogaland, ble foretatt gruppevis opptak.

Å gjøre TAFU kjent

Oppgaven med å gjøre TAFU kjent har vært en åpenbar utfordring, både hos TAFU Rogaland og hos TAFU Tromsø. Samtidig er det forskernes vurdering at også denne jobben går lettere etter som prosjektmedarbeiderne begynner å høste av arbeidet med at TAFU har blitt gjort kjent, og potensielle arbeidsgivere så vel som NAV, LAR, andre institusjoner og fengslene selv begynner å ta kontakt. Prosjektmedarbeiderne sier at også dette arbeidet:

[...] handler om en kombinasjon om å reise rundt og vise ansikt, minne dem på oss, og å få fram mangfoldet i det vi gjør. Så får vi også mye bra tilbakemeldinger fra forskjellige steder. De legger vekt på at vi er lette å få tak i, har enkle søknadsrutiner.

Flere understreker at samarbeidet med næringslivet også er bra.

Basisen for samarbeid og rekruttering av deltakere, er etter manges mening NAV, og TAFU Rogaland er som nevnt fornøyd med dette samarbeidet. Så har de da også en dyktig prosjektmedarbeider i prosjektet som er lønnet av NAV. TAFU Rogalands overordnede tilbakemelding er at de har et godt samarbeid med NAV organisasjonen. De opplever at de har den nærheten til NAV som de trenger, og at NAV har vist vilje til å få dette til, og at de møter positive og gode veiledere på NAV. NAV er en veldig viktig aktør og de fleste av TAFUs deltakere er registrert i NAV. Likevel er det å få til et godt samarbeid med kommunen noe

som hele tiden må pleies og vedlikeholdes. I TAFU Rogaland er det fire NAV kontorer med tre til fire team ved hvert kontor. I tillegg til det er det fire helse- og sosialkontorer som de samarbeider med. Dermed er det utfordringer med å informere om at TAFU finnes, og å informere om det som skal være klargjort før brukere blir innskrevet i prosjektet, og i forbindelse med utskriving fra andre steder brukeren måtte være.

Når det gjelder kriminalomsorgen ble det i 2011 påpekt et forbedringspotensial som dels handler om å gjøre TAFU kjent for fengslene, og som dels handler om å få til et samarbeid med fengselsskoleavdelingene. Erfaringene fra Tromsø er til sammenligning at dette samarbeidet fungerer godt. Konkret kan dette komme til uttrykk ved at TAFU er med i framtidsplanen som den innsatte lager med sin kontaktbetjent.

U'en i TAFU

U'en, utdanning, har vært vanskelig å plassere i TAFU. I 2011 sa TAFU Rogaland at de hadde behov for at Rogaland Fylkeskommune kom inn i prosjektet for å styrke utdanningen. De har samtidig vært opptatte av utdanning i hele prosjektperioden og flere deltakere er i 2012 orienterte mot å ta fagbrev.

TAFU Rogaland fikk som nevnt ved utgangen av 2012 en 60 % stilling som skulle ta seg av utdanningsdelen i TAFU. Stillingen skulle være forankret hos Fylkeskommunen. Denne stillingen falt bort fordi personen som ble ansatt fikk en annen jobb.

I TAFU Tromsø har Fylkeskommunen vært representert i prosjektet helt fra oppstart og frem til våren 2013. Da trakk Fylkeskommunen tilbake stillingen i TAFU.

Fengslenes løslatelsespraksiser

En av utfordringene for TAFU, og som det synes å være unison enighet om på tvers av departementer, direktorater, etater og medarbeidere i TAFU, er at noe må gjøres med fengslenes løslatelsespraksiser.

Etter at systemet med praksis om løslatelse på to tredjedels tid ble avvirket, har løslatelsestidspunktet for den enkelte innsatte i det enkelte fengsel blitt vanskeligere å bestemme, og er mer avhengig av den enkelte innsattes oppførsel og framdrift i fengslet. Følger en fengslens egen, interne logikk er dette forståelig både ut fra tanken om at det skal lønne seg å oppføre seg ordentlig i fengselet, og også ut fra tanken om at den innsatte som vil drive med "rehabiliterende selv- arbeid" skal belønnes for dette. Vi skal ikke gå inn på den kritikken fengselsvesenet har blitt utsatt for i forbindelse med dette her, både i Norge og internasjonalt. Vi slår ganske enkelt fast at fengslene er gjennomsyret av logikker som er lite fleksible og lite forenelige med arbeidet for å lage smidige og sømløse overganger fra fengsel til frihet – og arbeid og utdanning. Disse logikkene henger trolig sammen med vel etablerte oppfatninger om staff- og belønning, og har nok – tilross for at enkelte fengsler arbeider svært bevisst for å motvirke disse logikkene - også nær sammenheng med den interne driften av ulike fengsler. På samme måten som TAFU kan bidra med noe unikt gjennom å kunne være fleksible og mobile (oppsøke fengsler og institusjoner, til potensielle arbeidsgivere, og til ulike NAV kontorer og helse- og sosialkontorer for å informere om sin virksomhet og sitt tilbud) har fengslene behov for personer som ikke er bundet av turnus og kontroll og sikkerhetsarbeid innad i fengselet og bistå i løslatelsesprosesser. I Kriminalomsorgen er det tenkt at deler av dette arbeidet i økt grad skal ivaretas av Tilbakeføringskoordinatorer. Vi ser fortsatt behovet for at sentrale fengselsmyndigheter legger føringer for å endre løslatelsespraksis ved å fastsette dato for løslatelse i god tid, slik at både fengselet og aktører som TAFU, kan få forberedt den framtidige deltakeren på et liv utenfor fengselet.

Dette er viktig å fokusere på ikke bare på grunn av de praktiske utfordringene det gir medarbeiderne på TAFU, men først og fremst fordi det er svært uheldig for den innsatte, og framtidige deltakeren selv. Som vi har vist flere steder i denne rapporten er deltakerne i TAFU sårbare i den forstand at de har utfordringer etter soning som de fleste andre ikke har, og det er erkjent at støtten, hjelpen og det systematiske arbeidet for å skape et liv utenfor fengsel må starte i fengselet og fortsette umiddelbart etter løslatelsen.

Noen interne utfordringer

Personalreglement

TAFU Rogaland og TAFU Tromsø har fire (tre) personalreglementer. Noen er harmonisert, likevel er det slik at prosjektmedarbeiderne tjener ulikt når de jobber om ettermiddagen, fordi kommune og stat betaler ulikt. Det er også forskjell i hvordan ansiennitet vurderes. Noen steder gir den uttelling, andre steder ikke. En av prosjektmedarbeiderne problematiserer at det at de ansatte er lønnet fra ulike steder, gir lønnsforskjeller som kan oppleves som urettferdig. Dette skaper unødvendig misnøye og en bør nok vurdere å harmonisere lønnsforhold i framtiden, om TAFU blir permanente.

Ulike NAV systemer i kommunene

Prosjektmedarbeiderne og ansatte i NAV har gitt tilbakemelding om at det er en utfordring at ulike kommuner opererer med ulike satser på sosialhjelp og har ulike praksiser med tanke på å gi annen økonomisk støtte til deltakerne.

Spørsmål om forankring

I systemet rundt TAFU har det blitt reist noen innvendinger som dreier seg om utfordringer når det gjelder TAFU som prosjekt og TAFUs relasjon til NAV. Dette dreier seg både om hvordan TAFU blir vurdert i forhold til NAVs arbeidsmåter (metodisk sosialt arbeid) og innsatsområder, og om hvordan TAFU som tiltak blir vurdert i forhold til en helhetlig forståelse av ressursene som brukes på den gruppen mennesker som er TAFUs målgruppe, nemlig tidligere straffedømte som skal tilbakeføres til samfunnet - hos TAFU gjennom arbeid, fritid og utdanning.

Noen av aktørene rundt TAFU, og som kjenner NAV systemet godt samtidig som de kjenner TAFU, har uttrykt skepsis til et tiltak som TAFU. Skeptikernes vurderinger og argumenter er delvis sammenfallende, selv om konklusjonene spriker, og vi skal løfte fram og diskutere noe av det som har blitt formidlet i samtaler og intervjuer med oss. Hvordan en konkluderer har samtidig delvis sammenheng med hvilken posisjon en besitter i hvilke systemer og hva en vurderer som sitt eget innsats- og ansvarsområde. Tendensen i vårt materiale er som tidligere nevnt at ansatte i kriminalomsorgen er mer udelt positive til TAFU enn NAV ansatte og kommuneansatte som arbeider i sosial- og helse avdelingene, selv om vi også blant medarbeidere og ledere i NAV finner noen av de sterkeste pådriverne for opprettelsen av og fortsatt drift av TAFU.

Konklusjonene til en type skeptikere, som mener en bør vurdere grundig om et tiltak som TAFU skal satses på eller ikke, handler ikke om at de ikke synes TAFU er et godt tiltak i og for seg. De er skeptiske fordi de mener opprettelsen av et tiltak som TAFU tar fokus vekk fra det faktum at behovet for TAFU forteller at de systemene som allerede er opprettet for å blant annet bistå TAFUs målgruppe ikke greier "å sy seg selv sammen" som en leder i NAV uttrykte det. Når de omkringliggende systemene ikke makter dette, oppstår behovet for tiltak som TAFU. Dette er med andre ord ikke en kritikk av TAFU i og for seg selv, men en kritikk av at fengslene, NAV, rusinstitusjonene, arbeidsmarkedstiltakene og andre ikke makter å samarbeide om målgruppen det her er snakk om. Disse skeptikerne mener at en ved å opparbeide et prosjekt som TAFU tar fokus vekk fra utforsking av hvordan de eksisterende systemene kan arbeide bedre, samtidig som en tar ressurser vekk fra for eksempel NAV og bruker dem på TAFU, gjennom å frigjøre en stilling fra NAV til TAFU.

Sett fra en ledersynsvinkel vil spørsmålet videre handle om at en, når en støtter et "luksustiltak" som TAFU, også hele tiden må vurdere denne innsatsen mot arbeidssituasjonen til de andre medarbeiderne i NAV og i forhold til avveininger rundt de områdene som skal eller bør prioritere. Når medarbeidere i NAV har opp mot 300 klienter pr år, kan det oppleves som svært urettferdig at noen skal få lov til å jobbe konsentrert med et liten antall deltakere i TAFU – spesielt dersom stillingen NAV finansierer i TAFU spiser direkte av NAV kontorets personalbudsjett. Et annet spørsmål er om det er riktig å bruke mye penger og oppmerksomhet på voksne som ikke har greid å skikke seg, mener kritikerne, når

en samtidig har mange utsatte barn- og unge i kommunene en kanskje heller burde konsentrere innsatsen om gjennom tett oppfølging av familiene, gjennom vurderinger av virkningene av deres fattigdom osv.

Til tross for at flere i systemet rundt TAFU reiser dette som prinsipielle problemstillinger, ser de fleste vi har snakket med til å være enige i at TAFU ikke bør inngå som et tiltak i NAV-linjen. TAFU ville drukne i NAV, og TAFU ville risikere å miste sin fleksibilitet og effekten av sin flerfaglige/fleretatlige sammensetning og samtidighet, som nettopp er ett av de viktigste suksesskriteriene for TAFU. Når det nå en gang er slik at etatene ikke greier å sy seg selv sammen, men tvert om dels støter mot hverandres grenser, og i forlengelsen av dette, unnlater å ta ansvar for sin klient når han går fra en etats myndighetsområde – som fengsel – til et annet, trengs et tiltak som TAFU. Også de som er mest kritiske til TAFU framhever dette.

I denne sammenhengen har spesielt ansatte i kriminalomsorgen, men også ansatte i kommunen og fylkeskommunen, andre vurderinger enn ansatte i NAV systemet. De ansatte i kriminalomsorgen ser "sine klienter" forlate anstaltene, mange av dem rusmisbrukere som ikke har hatt anledning til å ruse seg over en viss periode, og observerer at NAV systemet ikke makter å hente dem inn og få hjulpet dem i tide, og at de derfor begynner nye runder med rus og kriminalitet. Dersom kriminalomsorgen og NAV hadde greid å samarbeide fleksibelt og godt ved løslatelser hadde dette antakelig ikke vært situasjonen. Imidlertid peker en omfattende erfaring og forskning mot at så ikke skjer. Dette skyldes mange faktorer, som usikkerhet om løslatelsestidspunkt, fengslenes egne interne straffelogikker, NAV ansattes store klientmengder; erfaringer som er dokumentert over svært mange år viser at dette har vært og fortsatt er en stor utfordring for den gruppen som utgjør TAFUs brukere.

Samlet viser vår studie at de aller fleste i systemene rundt TAFU er imidlertid positive til TAFU. Her understrekes understreker to vesentlige ting: 1. TAFU er opprettet som svar på utfordringene det er å gjøre noe for denne gruppen mennesker, og som en ikke har maktet å hjelpe tidligere. 2. De framhever videre betydningen av samtidighet – at kompetansen i TAFU er samlet på ett sted – og at man jobber med hele mennesket og flere av dets utfordringer samtidig, og ikke tar ett og ett område, for så til slutt å konsentrere seg om å

hjelpe vedkommende ut i arbeid eller utdanning. Samtidig understreker disse at tiden TAFU har til rådighet er en viktig suksessfaktor. I NAV møter man en person som kan hjelpe deg med en ting, og en annen som kan hjelpe deg med noe annet. I TAFU møter du alle disse menneskene som kan hjelpe deg med ulike ting med en gang, og de har tid til å avpasse farten etter hvor deltakeren er i sin prosess.

Det har også blitt reist innvendinger mot det å måle effektene av TAFU forstått som konkrete tall på hvor mange som kommer i arbeid og utdanning etter å ha vært på kurs og/eller mottatt veiledning ved TAFU i forhold til en litt annen problemstilling. Når et prosjekt som dette opprettes er det mange informanternes erfaring at det er stor entusiasme blant medarbeiderne, og at det er denne entusiasmen som i seg selv skaper de gode resultatene. Fordi prosjektet nettopp er et prosjekt – og ikke et permanent tiltak, blir det viktig at en oppnår gode resultater, for at prosjektet gjennom dette legitimere sin eksistensberettigelse. Når prosjektet går over til å bli et permanent tiltak forventer man at noe av entusiasmen avtar, og at resultatene blir mindre positive.

Et annet poeng som har blitt framhevet av informanter i NAV er at TAFU kanskje gjør det litt lett for seg ved å velge ut deltakere som ikke har et aktivt rusproblem og som har et sted å bo. En av informantene mente at disse deltakerne klarer også NAV systemet å ta seg av. TAFUs deltakere er så motiverte at de antakelig ville ha oppsøkt NAV på eget initiativ, og uten at de nødvendigvis trenger bistand fra TAFU. Det er mennesker som ikke har et sted å bo og som har et aktivt rusproblem som er den store utfordringen, mente denne informanten. I forlengelsen av dette reflekterte to informanter over om TAFU av disse grunnene blir et "høy-terskel" tiltak. De mente en burde diskutere om absolutt rusfrihet bør være et krav for å kunne være deltaker i TAFU, og om en ikke også kunne vurdere om standarden som settes burde være at deltakerne, som ellers i arbeidslivet, møter edru og ikke i bakrus på jobb, men at en for øvrig må kunne leve sitt liv som en vil, innenfor akseptable rammer. Hvordan disse grenseoppgangene eventuelt skal settes og hvordan de interfererer med norsk lov, skal vi ikke diskutere her, men gjengir synspunktene som refleksjoner fra feltet.

Imidlertid er det vår oppfatning, spesielt basert på observasjonene fra feltarbeidene i TAFU Rogaland, at det er mange deltakere som peker seg ut som svært marginaliserte, og som har

blitt henvist til TAFU fra LAR. Vi har derfor ikke data som peker i retning av at TAFU skulle gjøre det lett for seg ved å velge ut enkle deltakere. Inntrykket er snarere det motsatte.

Et annet moment som er blitt tatt opp av enkelte informanter i TAFUs omgivelser er om konsekvenspedagogikken som TAFUs prosjektmedarbeidere arbeider og intervenserer etter, egentlig er så spesiell, og om ikke det vi i denne rapporten dokumenterer er eksempler på meget godt sosialt arbeid, som også andre sosialarbeidere i NAV utfører. De fleste informantene er imidlertid av en annen oppfatning. For det første kan det ikke holdes mot TAFU at forskningen prosjektet har blitt underlagt viser at de gjør meget godt sosialfaglig arbeid. Det er en stor svakhet ved mye forskning om sosialt arbeid, både grunnforskning og evalueringsforskning, at *hva sosialarbeideren gjør når de gjør det de gjør* sjelden studeres (se Hennum og Dahle 2006 for den samme kritikken av forskning på barnevernet). Denne kritikken treffer derfor ikke innholdet i TAFU og arbeidsmåten, men må leses som en innvending og et argument som treffer det strukturelle nivået og spørsmålet om hvilke systemer og pedagogiske metoder en skal satse på å styrke og på hvilke måter. Den prinsipielle utfordringen her er hvordan avveiningene mellom små og store innsatser overfor den gruppen mennesker som deltakerne i TAFU utgjør skal gjøres. Det er videre, og for det andre, etter vår mening hevet over enhver tvil at prosjektmedarbeiderene i TAFU gjør meget godt sosialfaglig arbeid.

En av vår informanter i kommunen, med tidligere erfaring fra NAV sa det slik:

Både kartleggingen og oppfølgingen er unik i TAFU. NAV klarer ikke dette, og skal etter min mening heller ikke klare det. Den hjelpen TAFU gir er en helt annen type sosialt arbeid enn det NAV kan gi. Det er ingen av oss som kan vise til sånne resultater som TAFU og ingen av oss som er i nærheten av å jobbe på den måten de gjør i TAFU. NAV ser nå godt at man trenger sånne gode tiltak som TAFU. Noen innvender at vi selger ut veilednings- og oppfølgingskompetansen, men vi har så mange vi skal hjelpe at vi ikke rekker over brukerne til TAFU.

Dette, mener vi, gir grunn til å peke på at den omforente politiske energien som materialiserte seg i tilbakeføringsgarantien, må være en konkret forpliktelse som ligger i

bunn av et prosjekt som TAFU, og som også gir den nødvendige troen på at akkurat dette tiltaket, dets fundament, virkemåte og utforming, kan vise seg å være den rette veien å gå.

Forvaltningssamarbeid på departementsnivå

TAFU representerer et departementalt nybrottsarbeid innen arbeidet med å koordinere og legge til rette for at tidligere straffedømte blir tilbakeført til samfunnet på en god måte. TAFU kan i forlengelsen av dette ses som en av flere måter å realiseres Tilbakeføringsgarantien gjennom tverrsektorielt samarbeid og ved å systematisere rettighetene til tidligere straffedømte. Prosjektet legger vekt på at man gjennom forpliktende og grenseoverskridende samarbeid skal kunne gi et godt og koordinert tilbud til tidligere straffedømte. I evalueringen har vi hatt fokus på hvorvidt man greier å få til slike grenseoverskridende sammenbindinger av ulike ansvarsområdene som dekkes av ulike departementer, for eksempel gjennom forpliktende samarbeidsavtaler. Vi har videre hatt fokus på hvordan det tverretatlige og koordinerende innsatsen har vært i TAFU prosjektet. Flere aktører i lokalprosjektene har gitt uttrykk for de opplever at prosjektet er lite forankret i de respektive etatene som er representert i TAFU. Vi har hatt møter med den sentrale styringsgruppa, hatt samtaler med FMHO og samtaler med representanter for de departementene som sitter i styringsgruppa. Det er vårt inntrykk at det er svært varierende hvorvidt den politiske nysgjerrigheten og entusiasmen som lå bak ønske om å etablere et KrAmi lignende prosjekt i Norge, gjenfinnes i departementene. Selv om mange er entusiastiske er flere av aktørene preget av en tilbakeholden "vente og se" holdning. Kanskje ikke overraskende finner vi det største engasjementet hos Justisdepartementet, noe som trolig har sammenheng med at det er dette departementet som i størst grad har eierskap til de problemstillingene som vedrører TAFUs målgruppe. Kriminalomsorgens mange og mer eller mindre vellykte stasinger på behandling, rehabilitering, dyktiggjøring, og tilbakeføring av tidligere straffedømte til samfunnet sett i sammenheng med bekymringer for høye residiv-tall og de marginaliseringsprosessene som foregår både før og etter fengsling, er uttrykk for dette. Dette forsterkes også trolig av den store offentlige oppmerksomheten spørsmål om kriminalitet har, og gjør at de ansatte i Justisdepartementet og i

Kriminalomsorgen ikke kan legge fra seg kravene om å gjøre noe på samme måten som de departementene som har et bredere fokus gjennom sine felt. Når vi har diskutert dette med personene rundt TAFU har flere vært enige i disse forklaringene, for så vidt som de samtidig innvender at dette ikke burde være slik fordi mennesker som har sittet i fengsel og som senere ikke kommer i arbeid eller utdanning vil henvende seg til for eksempel NAV.

Videre vet vi fra forskningslitteratur både nasjonalt og internasjonalt at det å endre byråkratier som har konstituert seg rundt spesifikke ansvarsområder og arbeidsoppgaver, kan være svært utfordrende (se Lipsky 1980; Olswold 2010). Særlig utfordrende er det når ulike deler av forvaltningen skal samarbeide om felles måloppnåelse. I intervjuer med representanter for departementene som inngår i styringsgruppa opplevde vi ikke overraskende at informantene var svært tilbakeholdne med å gi en vurdering av andre departementers rolle i prosjektet. Endringer i retning av mer engasjement og økte tilskudd kan kun skje gjennom politisk ledelse mente flere. En sa det slik:

Man må jo ikke trække inn hverandres bed. I og med at det er fire departementer som er inne, så er det ikke nok at man sitter og sier at nå får de andre departementene skjerpe seg, det er jo ikke sånn det fungerer. En måte å gjøre det på er at jeg kan gå tilbake til min leder og så ta opp hvordan vi bør styrke forvaltningssamarbeidet sentralt enda mer. Og det jeg konkret kan si da er at det styrkes sånn at det kommer med i tildelingsbrevene. Altså å styrke oppdraget som sådan og at det stilles penger til disposisjon. Jeg kan gå konkret til min leder og høre hvordan man kan gå til de andre departementene om hvordan man kan nedfelle TAFU i tildelingsbrevene

Vi vet også fra en omfattende forskningslitteratur om byråkratier på ”lavere” nivåer – i betydning at de er nærmere menneskene som skal hjelpes – at det tverrfaglige arbeidet rundt enkeltmennesker krever en type fleksibilitet som det ikke alltid er lett å få til både av praktiske, organisatoriske, faglige, juridiske og økonomiske grunner.

Av disse grunnene er det derfor ofte slik at etableringen av enkelttiltak, i alle fall som et utgangspunkt, er avhengige av at det står sterke pådrivere bak. I opprettelsen av TAFU har dette blitt tydelig på høyeste nivå blant annet gjennom en omforent politisk vilje til å gjøre

noe for mennesker på marginene gjennom formuleringen av tilbakeføringsgarantien. Imidlertid har vi sett at det å implementere denne viljen må transendere eller sette seg igjennom ulike departementale jurisdiksjonsområder. I en ideell verden burde et menneske, hvis handlinger har gjort at det er under Justisdepartementets ansvar gjennom kriminalomsorgen, men som nå ikke er under dette departementets jurisdiksjon som kriminalomsorgens klient, likevel gli sømløst over til et annet departements jurisdiksjonsområde. Vel og merke dersom det er slik at dette mennesket fortsatt trenger hjelp til å komme på rett kjøp. Slik er det sjelden i praksis. Fra evalueringene av NAV-reformen vet vi at mange brukere fortsatt føler seg som kasteballer i et stort og uoversiktlig byråkrati. Mange ansatte ved NAV-kontorer strever med å finne en felles generalist-plattform på tvers av tidligere fag- og spesialiseringsområder (for eksempel Klemsdal 2009, Alm Andreassen og Fosseth 2011, Skarphaug og Fosseth 2012).

Flere medarbeidere ved TAFU og FMHO har gitt uttrykk for at de ønsker seg større engasjement fra både den nasjonale og lokale styringsgruppa og fra prosjektgruppene. Dette kom fram på samlingen i Tromsø i august 2011, på Sola i juni 2012 og har blitt gjentatt i intervjuer med oss. Prosjektmedarbeiderne setter ord på at det aldri har blitt sagt hva som er gode mål for tiltaket, og de ønsker seg generelt mer direkte tilbakemeldinger på arbeidet de gjør. De ønsker seg også at prosjekt- og styringsgruppa skal være beslutningsdyktige både når det gjelder det praktiske – for eksempel når det dreier seg om at tiltaket trenger å lease en større bil, men også når det gjelder det visjonære, og som henger sammen med å nå ut til aktuelle samarbeidspartnere for å informere om TAFU. Disse tilbakemeldingene har blitt uttrykt både av prosjektmedarbeiderne i TAFU Rogaland og i TAFU Tromsø.

Vår tolkning av denne kritikken er at prosjektmedarbeiderne i begge TAFU prosjektene har manglet en opplevelse av å være forankret i en større sammenheng, som både gir legitimitet til prosjektet gjennom en tydeliggjøring av at dette handler om å gjennomføre tilbakeføringsgarantien i praksis, som består av aktører som har en større forståelse av hva dette tiltaket dreier seg om, og som på konstruktive måter bidrar til å utvikle visjonen om hva TAFU kan og skal være. Utfordringer med å fastsette hvem som skal være målgruppen til

TAFU og hvilke faktorer prosjektet skal måles ut fra sees som eksempler på fravær av tydelig organisatorisk og politisk forankring og skaper usikkerhet hos prosjektmedarbeiderne.

Ideologisk og faglig har TAFU, som vi har vist, flere eierskap - og kompetansen og arbeidskraften til aktørene som er i/ rundt/involvert i TAFU kan med andre ord utnyttes på en mer konstruktiv og positiv måte. Det bør være en opplevelse av et felles samfunnsansvar, at en uttrykker og iverksetter en omforent politisk vilje - og at en gjennom TAFU faktisk gjør noe for og med en gruppe mennesker som har opplevd store utfordringer - som må være inngangsverdien for deltakerne i styringsgruppene så vel som i prosjektgruppene. Tvil i forbindelse med at NAV kan gjøre jobben med deltakerne i TAFU like godt, eller direkte konkurranse mot TAFUs prosjektmedarbeidere fra deltakere i prosjekt- og styringsgruppene, som tilhørighet til NY start, er uheldig. Dette betyr ikke at vi mener at styringsgruppene ikke skal få tenke tvilende og kritisk om TAFU, men de bør være seg bevisste på når og til hvem de lufter denne tvilen, og de bør ha et oppriktig ønske om å delta konstruktivt i TAFUs arbeid.

Spesielt uheldig har det vært for TAFU som prosjekt at samarbeidet på nasjonalt nivå – hos og mellom departementene - ikke har vært godt nok. Vår vurdering er, og i likhet med den impulsen som lå til grunn for etableringen av TAFU etter modell fra KrAmi i Sverige og TAMU i Danmark, at reell tilbakeføring forutsetter samtidig forvaltningssamarbeid. Viljen til dette må være tilstede på alle nivåer samtidig, og den må være forankret i det øverste byråkratiske nivået. I praksis handler dette om tildelinger, om at TAFU prosjektene gis romslige rammer, gode lokaler, en økonomi de kan leve med og realistiske tidshorisonter med hensyn til forventninger om hvordan og hvor fort tilbakeføringen av deltakerne kan skje. Men det handler også om økonomiske ”detaljer” på lokalt nivå. At NAV kontorene som samarbeider inn i et TAFU prosjekt har de samme praksisene for utbetalinger til deltakerne i TAFU med hensyn til for eksempel sports- og fritidsutstyr ble framhevet av en NAV ansatt som viktig. Effekten av ulike praksiser for deltakere så vel som for prosjektmedarbeidere er uforutsigbarhet, at prosjektmedarbeiderne må finne løsninger for den deltakeren som ikke får penger til fjellstøvler, og i verste fall at blant deltakerne på en fjelltur er kledd så ulikt at det skaper dårlig stemning i gruppen.

Lønner TAFU seg?

Som vi har vist flere steder i denne rapporten blir spørsmålet om TAFU lønner seg diskutert av flere av aktørene rundt TAFU, og disse diskusjonene aktiviserer lønnsomhetsbegrepet på litt ulike måter.

Det overordnede inntrykket er at de fleste av våre informanter mener TAFU er et meget godt prosjekt som tilbyr en tjeneste med et innhold i kombinasjon med en unik sammensetning av kompetanser som frigjør arbeidskapasitet for eksempel for NAV. TAFUs deltakere er vanskelige å hjelpe på en helhetlig og samtidig måte i NAV systemet, og fordi disse deltakerne er svært krevende som klienter i NAV systemet blir NAV ansatte avlastet gjennom at deres potensielle klienter blir deltakere i TAFU.

Den mest prinsipielle innvendingen blant dem som er skeptiske til TAFU er at TAFU tar oppmerksomheten vekk fra det faktum at aktørene i de systemene som allerede finnes for å hjelpe TAFUs målgruppe ikke arbeider slik de burde, og at en heller burde bruke krefter og penger på å få dette til, snarere enn å sette i gang nye prosjekter. Skepsisen som er rettet mot at TAFU "tar penger" for eksempel fra NAV og friomsorgen, og som uttrykkes som at arbeidskapasiteten til prosjektmedarbeiderne i TAFU heller burde brukes i de systemene de er ansatt i og får lønn fra, henger delvis sammen med denne prinsipielle innvendingen, og delvis sammen med uenighet i hvilke grupper av hjelpetrengende mennesker som bør prioriteres for eksempel av NAV. Noen mener at en heller bør satse på å styrke det forebyggende arbeidet mot barnefamilier i samarbeid med barnevernet, snarere enn å gi så mye oppmerksomhet til tidligere straffedømte.

Skepsisen til TAFU er også for enkelte knyttet til en rettferdighetsbetraktning koblet til arbeidsgiveransvar i NAV spesielt. Når NAV ansatte er overarbeidet og har opp mot 250 til 300 klienter i året, blir TAFUs arbeid sammenlignet med luksusarbeid, og det kan være vanskelig for arbeidsgiver å rettferdiggjøre overfor de ansatte og fagforeningene at det er riktig å frigi en stilling til TAFU, når en samtidig har stort behov for stillingen i den ordinære driften av NAV kontoret.

Men langt flere personer både med og uten NAV tilknytning i vårt materiale ser det ikke slik. De mener tvert i mot at den brukergruppen TAFU skal hjelpe er en gruppe NAV tradisjonelt ikke har vært gode til å bistå. I TAFU har man den tiden til å arbeide med og hjelpe deltakerne som NAV kontorene ikke har.

Dette er altså spørsmål knyttet til den interne arbeidsfordelingen og arbeidsbelastningene innad i NAV og friomsorgen, og hvor det spesielt er spørsmål om hvilke mennesker som skal prioriteres i hjelpearbeidet spesielt i NAV, som har vært den vesentligste innsigelsen mot TAFU.

Med til dette hører også en skepsis mot det å sette måltall på den endringsarbeidet deltakerne gjør i TAFU, og som tar tid. Vi har flere steder i denne rapporten pekt på at TAFUs deltakere vi i andre sammenhenger ville bli kalt tunge klienter, og som få eller ingen greier å gjøre noe for.

Som en prosjektmedarbeider sa det:

Vi ønsker at folk skal lykkes. Da er det feigt å tenke på tall. Jeg mener, vi kunne for eksempel ha fått inn lettere deltakere. Det ville ha gjort at tallene våre så enda bedre ut. Men her tenker jeg at den dagen jeg ikke tør ta inn en bruker jeg er i tvil om, da har jeg feilet. Samtidig kan jeg selvfølgelig ikke se hvem som vil lykkes, men jeg kunne safe. Ser du på tallene akkurat nå kan vi si at 4 – 5 av 11 er i jobb, med andre ord lykkes ca 50 %. Men dette er en prosess som ser framover, og brukerne våre må sammenlignes med dem som har vært lenge i NAV

Samtidig er det slik at den type dyktiggjøring; ansvarliggjøring, hjelp og støtte, som TAFUs prosjektmedarbeidere yter sine deltakere ikke kan forstås løsrevet fra deltakernes samlede livserfaringer og deres spesifikke erfaringer med å være i TAFU. Flere av deltakerne som faller ut av et kurs eller fra et individuelt tilrettelagt veiledningsopplegg kan ha erobret verdifulle erfaringer som kan hjelpe dem på sikt. Noen vil velge å søke seg tilbake til TAFU etter noen måneder eller år, og så få det til. Noen vil møte nye hjelpere i nye tiltak og til slutt greie å få orden på livene sine. For andre vil det kunne være slik at TAFU har underordnet betydning, selv om de når målet om å komme i arbeid eller i utdanning, fordi det er andre og viktige, i positiv forstand, livsendringer som gjør at de får grep om livet i den perioden de er

deltakere i TAFU. Derfor er det vanskelig å måle betydningen og virkningen av det arbeidet TAFU, eller andre tiltak for den sakens skyld, gjør på noe eksakt måte, fordi mennesker er komplekse og inngår i komplekse livssammenhenger (Angel 2004). Dette er da også noe prosjektmedarbeiderne ved TAFU er seg bevisste. Deres mål handler om å hjelpe hver enkelt deltaker til å komme i arbeid eller utdanning, og hver enkelt deltaker tilbys tilpasset hjelp- og støtte på flere livsområder samtidig. Fokuset er på samme tid arbeidet mot denne måloppnåelsen, og det konkrete som skjer i samhandlingen mellom deltakerne og deltakerne og prosjektmedarbeiderne her og nå hvor konsekvenspedagogikken settes i spill på mange ulike måter. Om deltakeren ikke kommer i jobb eller utdanning i første omgang, kan han likevel ha blitt tilført verdifulle erfaringer i TAFU som på sikt vil motivere eller hjelpe ham til et liv som selvberget borger.

I perioden vi har evaluert TAFU har deler av "apparatet" rundt TAFU, som enkelte av deltakerne i den nasjonale styringsgruppa og i de lokale styrings- og prosjektgruppene, hatt en avventende, snarere enn en aktiv holdning. Dette har åpenbart sammenheng med at prosjektet er nytt og er under evaluering. Prosjektet heller ikke godt kjent, verken med hensyn til arbeidsmåte, innhold eller resultater. Ikke desto mindre har effekten av denne "vente og se"- holdningen gjort at prosjektmedarbeiderne har fått en unødig tung arbeidsbyrde. Som vi har sagt innledningsvis i denne rapporten har bekymringene knyttet til den brukergruppen TAFU henvender seg til og arbeider med, en svært lang historie. Det er så langt, få som har lyktes i å gjøre en substansiell og permanent forskjell for denne gruppen mennesker. Svarene på hvorfor det er slik er komplekse, men vi vet at kombinasjonen av fattigdom, marginaliserte oppvekster, rusmisbruk, taps- opplevelser på skole og i arbeidslivet, foreldre med psykiske lidelser osv. skaper vanskelige vilkår for mange mennesker – dette, sammen med tungrodd og trege byråkratier som skal hjelpe mennesker på marginene er ingen god kombinasjon.

Utfordringen for prosjektmedarbeiderne i TAFU har derfor blitt dobbel: de skal både sette mot i brukerne som av mange, både lekfolk og fagfolk, i mange år har blitt betraktet som "håpløse tilfeller" og bidra til å snu deres utvikling. Men, de må samtidig forholde seg til og sette mot i "apparatet" rundt som delvis har sett varianter av slike tiltak og forsøk før, som

er usikre på om slike tiltak har noe for seg, som blir utålmodige og spør seg om ikke dette er bortkastede penger.

Vi har, som en del av dette oppdraget, bedt det danske konsultentselskapet COWI¹² om å gjøre en samfunnsøkonomisk analyse av lønnsomheten til et tiltak som TAFU. Dette var fra oppdragsgiver blant annet begrunnet i den svenske doktorgraden til Kari Jess fra 2005, som var en evaluering av og en samfunnsøkonomisk analyse av det svenske KrAmi. Jess viste at KrAmi var lønnsomt, ikke bare for den enkelte deltaker, men også for samfunnet i stort. Mennesker som er i arbeid, betaler skatt og ikke er i institusjoner og/eller mottar velferdsytelser i form av sosialhjelp og trygdeytelser, er lønnsomme for samfunnet.

¹² COWI har lang erfaring med å beregne samfunnsøkonomiske virkninger av inkludering og ekskludering, både i Norge og Danmark.

Kapittel 8. Samfunnsøkonomisk analyse av TAFU-prosjektet

Spørsmålet som stilles i dette kapittelet er: I hvilken grad kan TAFU prosjektet forstås som lønnsomt i et samfunnsøkonomisk perspektiv? Kapittelet presenterer resultatene av de samfunnsøkonomiske analyser av TAFU prosjektet og metoden bak analysen. Først beskrives den samfunnsøkonomiske metode, herunder hvordan den i praksis er anvendt til analysen av TAFU prosjektet. Deretter presenteres analysens hovedresultater og resultatene av de gjennomførte følsomhetsanalyser, det vil si konsekvensene for analyseresultatene dersom forutsetningene for følsomhetsanalysene endres. Til slutt presenteres en null-punkts (break-even) analyse, samt resultatene av en mer enkel beregning av et samfunnsøkonomisk nøkkeltall som sier noe om hvor mange *ekstra* arbeidsår de enkelte deltakerne skal bidra med for at TAFU prosjektet isolert sett kan betraktes som lønnsomt.

Den samfunnsøkonomiske analysen er foretatt av COWI i samarbeid med AFI.

8.1 Den samfunnsøkonomiske metode

Prinsipper i metoden

Analysen av de samfunnsøkonomiske konsekvensene av deltakelse i TAFU prosjektet bygger på sentrale og allment anerkjente prinsipper for gjennomføring av analyser av samfunnsøkonomiske konsekvenser. I analysen tar vi utgangspunkt i de anbefalinger om sentrale metodevalg, prinsipper og parametre, som fremgår av Finansdepartementets veileder i Norge "Veileder i samfunnsøkonomiske analyser".¹³ I det følgende gir vi en kort introduksjon til sentrale elementer og begreper i den samfunnsøkonomiske metode.

I utgangspunktet beskrives gevinster og kostnader ved gjennomføring av et tiltak - for deltakerne i tiltaket og/eller de personer som berøres av tiltaket, for samfunnet som helhet og eventuelt for andre spesifikke grupper. Effektene kvantifiseres så langt det er mulig, og der det gir mening å verdisette effektene i kroner. Endelig vurderes den usikkerheten som er forbundet med beregningene. I forbindelse med kvantifiseringen benyttes kalkulasjonspriser som reflekterer verdien i den beste alternative anvendelsen av de resursser og/eller effekter, som inngår i og/eller skapes av tiltaket (her: TAFU).

¹³ http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Veileder_i_samfunnsokonomiske_analyser.pdf

Kostnader er i en samfunnsøkonomisk analyse på velferdsområdet ofte lettere å utregne enn gevinstene. Kostnader består f.eks. av tiltakskostnader i form av lønninger til de offentlig eller privat ansatte som skal gjennomføre tiltaket, av utgifter til materialer osv. Økonomiske gevinster som følge av større sysselsetning uttrykkes gjennom den lønn (og de øvrige lønnsinntakerkostnader som for eksempel arbeidsgiveravgift) som betales for dem som er i jobb. Det antas dermed at gevinster ved en ekstra person i jobb svarer til det en arbeidsgiver er villig til å betale for denne arbeidskraften, hvilket avspeiles ved den lønnen og de øvrige (marginale) lønnsinntakerkostnadene som betales. Andre gevinster/positive effekter som mindre tilbakefall til kriminalitet, samt større mestringsfølelse og bedre følelse av inkludering er betydelig vanskeligere å kvantifisere, og regnes ikke med i denne analysen. I praksis betyr dette at det blir snakk om et forsiktig /konservativt skjønn i vurderingen av den samlede balansen mellom kostnader og gevinster.

Det antas videre at det ikke er omkostningsfritt for samfunnet å finansiere overføringer - eksempelvis tiltak og andre utgifter - via beskatninger av de øvrige aktivitetene i samfunnet, fordi skattene antas å medføre en vridning av aktiviteten i økonomien. For eksempel antas det at beskatningen av arbeidskraft medfører et lavere arbeidstilbud enn i en situasjon uten inntektsskatter. I prosjektet er der tatt utgangspunkt i en samfunnsøkonomisk skattekostnad på 20 % av nettofinansieringsbehovet (det vil si 20 øre per krone økt offentlig finansieringsbehov) - i overensstemmelse med Finansdepartementets "Veileder i samfunnsøkonomiske analyser". Til sammenligning peker imidlertid Den danske Velfærdskommission i en beregning på at skattekostnaden er helt op til 50 % i en åpen økonomi med en bred skattebase jf. DØR (2007, s. 321). Vi har derfor gjennomført en følsomhetsberegning, som viser konsekvensene av å ta utgangspunkt i disse 50 %.

Anvendelsen av nåverdimetoden muliggjør en sammenligning og summering av gevinster og kostnader, som faller på forskjellige tidspunkter i kalkulasjonsperioden.¹⁴ Nettonåverdien beregnes som den tilbakediskonterte verdi av gevinster og kostnader av et tiltak over tiltakets tidshorisont - dvs. oppgjort på starttidspunktet for tiltaket. Finansdepartementets "Veileder i samfunnsøkonomiske analyser" anbefaler en kalkulasjonsrente på 4 % per år. Fordi det er vanskelig å verdisette gevinster ved tiltakene og gevinstene ofte kommer på

¹⁴ En krone i gevinst om ti år har ikke samme verdi som en krone vunnet i dag.

langt sikt og i seg selv avhenger av konjunkturutviklingen, er det relevant å anvende en litt høyere kalkulasjonsrente som avspeiler en høyere risiko/usikkerhet ved verdisettingen av gevinster og kostnader på lengre sikt. Vi har derfor gjennomført en følsomhetsberegning av konsekvensene hvor det anvendes en kalkulasjonsrente på 6 % for at ta hensyn til denne usikkerheten.

Ofte gjennomføres samfunnsøkonomiske analyser over en tidshorisont på 20 år. I dette konkrete tilfelle, hvor vi bare har data om målgruppen 4-5 år fram i tid, kan man imidlertid argumentere for at der er så stor usikkerhet om de framtidige gevinster, at de spesifikke samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader bare bør vurderes over en kortere periode, på eksempelvis 5 og/eller 10 år.

Vi har derfor valgt å gjennomføre analysene over en tidshorisont på så vel 5, 10 som 20 år. De fleste såkalte null-punkts (break-even) analyser som viser hva som skal til som et minimum for at deltakelse i et av tiltakene er forbundet med samfunnsøkonomisk overskudd, er imidlertid bare gjennomført for en periode på 5 år.

Endelig skal det nevnes at nøyaktige skatteberegninger er kompliserte særlig når det dreier seg om overføringer, og at arbeidsgiveravgiften er differensiert etter geografisk beliggenhet. En fullstendig beregning av skatter og avgifter ligger derfor ikke innen for rammene av dette prosjekt. Vi har følgelig valgt å ta med skatter og arbeidsgiveravgift ut fra noen forenklete gjennomsnittlige antakelser om disse.

Metoden i praksis

I praksis har vi gjennomført beregningene ved å anslå sannsynligheter for at ett gjennomsnitts- individ i en gjennomsnittlig gruppe av nylig løslatte/tidligere straffede, *hvor en del av gruppen har gjennomført TAFU-tiltaket*, befinner seg i en rekke relevante tilstander i hvert år over de kommende 20 år.

På samme vis har vi anslått sannsynligheter for at individer i en referansegruppe - det vil si ett gjennomsnitts-individ som *likner* deltakerne i den første gruppen (hvor noen har

gjennomført TAFU-tiltakene), men hvor *en tilsvarende del bare har gjennomført alminnelige inkluderingstiltak* - befinner seg i disse tilstandene i hvert år over de kommende 20 år.

Ved hjelp av relevante priser og verdisetting av tilstandene er det deretter år for år beregnet en verdi for et gjennomsnittlig individ i henholdsvis deltakergruppen og for et gjennomsnittlig individ i referansegruppen. Den samfunnsøkonomiske verdien av deltakelse i tiltaket er deretter beregnet ved å trekke verdien for referansegruppen fra verdien for tiltaksgruppen for hvert år og tilbakediskontere summen av disse verdier til startåret.

Utgangspunktet for analysen har vært midtveisresultatene av følge- og effektevalueringen av TAFU-tiltaket som er rettet mot å begrense tilbakefall gjennom kriminalitet og sørge for at straffedømte etter endt soning blir tilbakeført til samfunnet gjennom arbeid og/eller opplæring innefor ordinært system. Fra denne følgeevalueringen har vi opplysning om et mindre antall deltakeres (tidligere straffedømtes) situasjon i året etter deltakelse i et TAFU-tiltaket. Disse midtveisresultatene av følge- og effektevalueringen av TAFU-tiltaket kobles og sammenholdes med funnene i spesielt to studier av livet etter soning blant en gruppe av innsatte som slapp ut fra fengsel i 2003.¹⁵

Fra disse to studiene av livet etter endt soning vet vi at av en representativ gruppe av innsatte som ble løslatt i løpet av 2003, var omkring 23 % dømt for vinningskriminalitet mens omkring 13 % var dømt for narkotikakriminalitet og omkring 19 % var dømt for voldskriminalitet. En større enkeltgruppe av innsatte var dømt for trafikkforseelser med omkring 31 %. Disse tallene må leses med det forbehold at innsatte ofte vil være dømt for flere typer av kriminalitet, men bare vil være registrert i statistikken under den type av kriminalitet som har høyeste strafferamme.

Studiene viser også at av gruppen av innsatte som ble løslatt i løpet av 2003, hadde 25 % av innsatte jobb ved løslatelsen, 10 % av de innsatte var i en eller annen form for trening ved løslatelsen, mens 2 % av de innsatte var under utdanning ved løslatelsen. Andre, rundt regnet 9 %, mottok uførpensjon - en andel som steg til rundt 14-15 % etter 4-5 år. Resten hadde ikke jobb, utdanning eller tiltak ved løslatelsen.

¹⁵ "Livet etter soning – hindrer arbeid tilbakefall?", Torbjørn Skarðhamar og Kjetil Telle, Statistisk sentralbyrå, 2009, samt "Life after prison: The relationship between employment and reincarceration", Discussion papers, Torbjørn Skarðhamar og Kjetil Telle, Statistisk sentralbyrå, 2009.

Det var karakteristisk for de som hadde jobb ved løslatelsen at de hadde sonet dommer av forholdsvis kort varighet, typisk for trafikkforseelser (omkring 40 % av disse hadde jobb ved løslatelsen) eller for voldskriminalitet (mellom 25 % og 30 % hadde jobb ved løslatelsen). Til gjengjeld var det ikke så mange som hadde jobb ved løslatelsen av dem som hadde sonet dommer for vinningskriminalitet og narkotikakriminalitet (rundt regnet 15 %).¹⁶

Av de resterende 75 % av gjennomsnittet av de innsatte som ikke hadde jobb ved løslatelsen, var det etter et år bare 20 % som hadde oppnådd å få jobb, mens det etter to år var cirka 30 % som hadde fått jobb, og etter tre og fire år var hhv. litt under 40 % og litt over 40 % som hadde oppnådd jobb.

For den gjennomsnittlige gruppe av innsatte som ble løslatt i 2003 var det følgelig høyst ca 40 % ($25 \% + (75 \% * 20 \%)$) som kunne forventes å være i jobb etter et år, mens høyst 47,5 % ($25 \% + (75 \% * 30 \%)$) kunne forventes å være i jobb etter to år, høyst 53,5 % kunne forventes å være i jobb etter tre år, og høyst 56,5 % kunne forventes å være i jobb etter fire år.¹⁷

Denne kunnskapen har vi anvendt til å konstruere et sannsynlig scenario for en gjennomsnittlig gruppe av innsatte (når gruppen av innsatte i 2003 antas å være representativ for gruppen av innsatte generelt) – et såkalt referansescenario:

- Vi betrakter i startåret en gjennomsnittlig gruppe av tidligere innsatte, hvor 25 % er i jobb ved løslatelsen, ca. 10 % er i en eller anden form for kvalifisering, mens 2 % er under utdanning ved løslatelsen. Andre rundt regnet 9 % mottok uførepensjon.
- Resten antas å være i alminnelige inkluderings og sysselsetnings tiltak (kvalifiseringsprogram-plass eller tiltaksplass)

¹⁶ For en gruppe av innsatte der kan sammenlignes med den gruppe av tidligere innsatte der er i målgruppen for TAFU-projektet (se nedenfor) tyder tilgjengelig statistikk således også på, at de vil klare sig dårligere end gjennomsnittet mht. tilknytning til arbeidsmarkedet.

¹⁷ Undersøkelsen blant de innsatte som ble løslatt i 2003 viser forøvrig en sammenheng mellom det å være i jobb og det å unngå tilbakefall til kriminalitet. De som er i jobb ved løslatelsen faller sjeldnere tilbake til kriminalitet, enn de som ikke er i jobb ved løslatelsen: Det er, svært løst anslått, mellom 85 % og 90 % av de som var i jobb ved løslatelsen som ikke var gjeninnsatt etter fire år, mens det likeledes, igjen løst anslått, bare er mellom 60% og 65% av de som ikke var i jobb ved løslatelsen som ikke var gjeninnsatt etter fire år. Samtidig må det nevnes at vi blant den gruppen som var i jobb ved løslatelse også finner en hovedvekt av personer som har sonet kortere dommer, og som er dømt for mindre alvorlig kriminalitet.

- Andelen i sysselsetting og andelen på permanent forsørgelse utvikler seg deretter som for gjennomsnittet.
- Øvrige gruppers utvikling baseres på antakelser blant annet om at andelen i trening/praksis samt i utdanning faller raskt (etter en kort stigning).

Fra følge- og effektevalueringen vet vi samtidig at deltakerne i TAFU-tiltaket er ganske typiske for en av de største gruppene av kriminelle/straffede som soner for narkotikarelatert vinningskriminalitet.

Beskrivelser av ti typiske livshistorier for utvalgte deltagere i TAFU-tiltaket viser videre at deltakerne typisk er menn i alderen fra midt i tjueårene til midt i trettiårene som bare har liten eller ingen utdanning ut over grunnskolen (eller videregående skole i enkelte tilfelle). De fleste av dem har også hatt relativt svak tilknytning til arbeidsmarkedet.

Forut for deltakernes domfellelse og soning har deres tilværelse vært preget av en tiårs periode med narkotikamisbruk og med kriminalitet relatert til dette, og mange har vært i forløp med narkotikaavvenning. Mange har også sonet dommer for tidligere tilfeller av vinningskriminalitet, kriminalitet relatert til besittelse og salg av narkotika og i mindre grad voldskriminalitet.

Vi vet imidlertid også at deltagerne i TAFU-tiltaket, etter endt TAFU forløp og som en effekt av tiltaket, skiller seg fra den typiske gruppen kriminelle/straffedømte med hensyn til deres tilknytning til arbeidslivet, idet 19 av tilsammen 35 deltakere i 2011 avsluttet sitt forløp i TAFU-tiltaket med fast jobb eller praksis som ville føre til fast jobb.

Denne kunnskapen koblet med vår kunnskap om en gjennomsnittlig gruppe av tidligere innsatte anvendes deretter til at konstruere et scenario for vår målgruppe i prosjektet – et såkalt prosjektscenario:

- Vi betrakter i startåret en gjennomsnittlig gruppe av tidligere innsatte, hvor 25 % er i jobb ved løslatelsen, ca. 10 % er i en eller annen form for trening, mens 2 % er under utdanning ved løslatelsen. Andre rundt regnet 9 % mottog førtidspensjon.
- Resten antas å være i TAFU-tiltak. Av disse antas 54 % å komme i jobb eller opplæring (fordelt med 25/35 hhv. 10/35) etter 1 år.

- Andelen i sysselsetting holder seg deretter tilsvarende høyere men utvikler seg relativt som for gjennomsnittet. Andelen på permanent forsørgelse utvikler seg helt som for gjennomsnittet.
- Øvrige gruppers utvikling baseres på antakelser, herunder antakelser om at andelen i opplæring/praksis samt i utdanning faller raskt (etter en kort stigning).

Ut over forskjellige forløp i startsituasjonen antar vi at de to scenarioer/livshistorier etterfølgende har parallelle forløp. Denne antakelsen er naturligvis diskutabel. Til disse to scenarioer/livshistorier knytter vi deretter kostnader og gevinster ved hhv. innsats og etterfølgende resosialisering /integrasjon (eller mangel på samme) av en tidligere straffedømt person.

Vi verdisetter primært kostnader til innsatsen samt gevinstene ved en bedre tilknytning til arbeidsmarkedet. Bare i den grad det er mulig gjennom umiddelbart tilgjengelig litteratur forsøker vi å inkludere andre mulige gevinster som for eksempel sparte kostnader ved mindre tilbakefall.

Det må avslutningsvis understrekes at det således vil være snakk om beregninger foretatt på forholdsvis usikkert grunnlag, på grunn av det forholdsvis usikre og tynne datagrunnlaget – spesielt når vi når ut over en tidshorisont på 5 år.

8.2 Resultater av den samfunnsøkonomiske analysen

Hovedresultater

Selv om den samfunnsøkonomiske analyse av TAFU-tiltaket er forbundet med en viss usikkerhet, tyder resultatene på at *TAFU-tiltaket fører til en samfunnsøkonomisk og budsjettøkonomisk gevinst.*

Under relativt moderate forutsetninger tyder resultatene av vår scenarioer og beregninger i Tabell 1 på at man for en gjennomsnittlig TAFU deltaker vil få et samfunnsøkonomisk overskudd tilsvarende en nåverdi på omkring 200.000 kroner beregnet over de første 5 år, når han gjennomgår et konsekvenspedagogisk forløp innenfor organisasjonsmodellen i TAFU-tiltaket, fram for et "vanlig" tiltaksforløp etter løslatelsen. Resultatene av beregninger

over hhv. 10 og 20 år viser et samfunnsøkonomisk overskudd svarende til en nåverdi på hhv. noe over 426.000 kroner og noe over 765.000 kroner per person.

Tabell 1 Hovedresultat

Aktivitet	Alder	Nåverdiberegning (kr)		
	År	5 år	10 år	20 år
Verdi av arbeid				
Arbeid		202.087	368.187	616.921
Opplæring/praksis		0	0	0
<i>I alt</i>		<i>202.087</i>	<i>368.187</i>	<i>616.921</i>
Verdi av utdanning og tiltak mv.				
Opplæring/praksis		-9.036	-9.036	-9.036
Utdanning		0	0	0
Tiltak/ledig		-12.815	21.548	73.007
<i>I alt</i>		<i>-21.851</i>	<i>12.512</i>	<i>63.971</i>
Budsjettøkonomi og skatteforvridning				
Utdanning og tiltak mv.		-21.851	12.512	63.971
Overføringer mv.		37.302	63.543	102.838
Arbeidsgiveravgifter		19.368	35.287	59.126
Skatter mv., arbeid		65.779	119.844	200.806
Skatter mv., pensjon og andre overføringer		-1.119	-1.906	-3.085
<i>I alt</i>		<i>99.479</i>	<i>229.280</i>	<i>423.657</i>
<i>Skatteforvridningsomkostning, i alt</i>		<i>19.896</i>	<i>45.856</i>	<i>84.731</i>
Samfunnsøkonomisk resultat		200.131	426.556	765.624

Den store gevinst kommer selvsagt fra verdien av arbeidet, som samtidig gir større skatteinntekter som overstiger utgiftene til utdanning og tiltak - en gevinst som stiger vesentlig med tiden.

Dette betyr likeledes at man for en gjennomsnittlig TAFU deltaker vil få et budsjettøkonomisk overskudd, dvs. direkte virkninger på de offentlige finanser, som svarer til en nåverdi på over 99.000 kroner beregnet over de første fem år, like omkring 229.000 kroner beregnet over ti år og helt opp til godt 423.000 kroner beregnet over 20 år.

Ovenstående resultater bygger bl.a. på den helt avgjørende forutsetningen at høyere sysselsetting blant de løslatte/tidligere innsatte ikke fører til fortrenkning av annen arbeidskraft.

Ut over dette bygger resultatene som nevnt på relativt moderate forutsetninger, bl.a. et lønnsnivå på cirka 373.000 kroner (tilsvarende gjennomsnittet for menn med avsluttet grunnskole som høyeste utdanning), et nivå for overføringsinntekt i tiltak eller som ledig på cirka 65.000 kroner (tilsvarende sosialhjelp), gjennomsnittlige kostnader for alminnelige tiltak på cirka 85.000 kroner per tiltaksplass samt gjennomsnittlige kostnader per deltaker/tiltaksplass i TAFU-tiltaket på cirka 141.000 kroner (inkl. kostnader til sekretariatet). I tillegg forutsettes en kalkulasjonsrente på 4 % samt en skatteforvridningsomkostning på 20 %.

Resultater under relativt pessimistiske forutsetninger

Under mer pessimistiske forutsetninger tyder våre scenarioer og beregninger i Tabell 2 på, at man for et gjennomsnittlig TAFU deltaker bare vil få et samfunnsøkonomisk overskudd svarende til en nåverdi på knapt 107.000 kroner over de første 5 år, og på knapt 401.000 kroner beregnet over 20 år. Det budsjettøkonomiske overskudd på det offentlige budsjettet vil tilsvarende bli mindre svarende til godt 65.000 kroner beregnet som nåverdi over de første fem år, og op til godt 279.000 kroner beregnet over 20 år.

Resultatene bygger på relativt pessimistiske forutsetninger, bl.a. et lønnsnivå på cirka 255.600 kroner (svarende til gjennomsnittet for menn lønnet i den nederste tiendedel dvs. desil et). Dette gir en lavere verdi av arbeidet. Deretter bygger resultatene på et nivå for overføringsinntekt i tiltak eller som ledig på cirka 65.000 kroner (svarende til sosialhjelp), gjennomsnittlige kostnader for vanlig tiltak på cirka 85.000 kroner per tiltaksplass samt gjennomsnittlige kostnader per deltaker/tiltaksplass i TAFU-tiltaket på cirka 141.000 kroner.

I tillegg forutsettes en kalkulasjonsrente på 6 % (som svarer til en relativt høy usikkerhet omkring framtidige effekter) - som betyr en lavere verdi av fremtidig lønnsinntekt, samt ingen skatteforvridningsomkostning dvs. på 0 % - noe som betyr at det ikke er en samfunnsøkonomisk gevinst fra de høyere skatteinntektene.

Igjen bygger resultatene bl.a. på den helt avgjørende forutsetningen at høyere sysselsetning blant de løslatte/tidligere innsatte ikke fører til fortrenkning av annen arbeidskraft.

Tabell 2 Resultater under relativt pessimistiske forutsetninger

Aktivitet	Alder	Nåverdiberegning (kr)		
	År	5 år	10 år	20 år
Verdi av arbeide				
Arbeide		130.962	228.824	356.599
Opplæring/praktikk		0	0	0
<i>I alt</i>		<i>130.962</i>	<i>228.824</i>	<i>356.599</i>
Verdi av utdanning og tiltak mv.				
Opplæring/praktikk		-8.758	-8.758	-8.758
Utdanning		0	0	0
Tiltak/ledig		-15.280	14.281	52.878
<i>I alt</i>		<i>-24.039</i>	<i>5.523</i>	<i>44.119</i>
Budsjettøkonomi og skatteforvridning				
Utdanning og tiltak mv.		-24.039	5.523	44.119
Overføringer mv.		35.420	57.993	87.466
Arbeidsgiveravgifter		12.552	21.931	34.177
Skatter mv., arbeide		42.628	74.482	116.072
Skatter mv., pensjon og andre overførsler		-1.063	-1.740	-2.624
<i>I alt</i>		<i>65.498</i>	<i>158.188</i>	<i>279.210</i>
<i>Skatteforvridningsomkostning, i alt</i>		<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Samfunnsøkonomisk resultat		106.923	234.347	400.718

Resultater under optimistiske forutsetninger

Anlegger vi i stedet relativt optimistiske forutsetninger, finner vi for en gjennomsnittlig TAFU deltaker et samfunnsøkonomisk overskudd på helt opp til rundt 394.000 kroner beregnet som nåverdi over de første 5 år, og opp til litt mere enn 1.252.000 kroner over 20 år - se Tabell 3. Tilsvarende oppnås et betydelig budsjettøkonomisk overskudd på de offentlige budsjetter som svarer til en nåverdi på cirka 226.000 kroner beregnet over de første 5 år, og helt opp til mere enn 704.000 kroner over 20 år.

I tillegg til den avgjørende forutsetning om at høyere sysselsetning blant de løslatte/tidligere innsatte ikke fører til en fortrenkning av annen arbeidskraft, bygger disse resultater på mere optimistiske forutsetninger om bl.a. et lønnsnivå på knapt 467.000 kroner (som svarer til gjennomsnittet for menn med videregående skole som høyest fullførte utdanning), et nivå for overføringsinntekt i tiltak eller som ledig på cirka 164.000 kroner (svarer til en kvalifiseringsstøtte), gjennomsnittlige kostnader for alminnelige tiltak på cirka 99.000 kroner per tiltaksplass samt gjennomsnittlige kostnader per deltaker/tiltaksplass i TAFU-tiltaket på cirka 112.500 kroner. Dette beløpet er i motsetning til de andre to scenarioer eksklusive kostnader til prosjektsekretariatet hos FMHO.

Tabell 3 Resultater under optimistiske forutsetninger

Aktivitet	Alder	Nåverdiberegning (kr)		
	År	5 år	10 år	20 år
Verdi av arbeid				
Arbeide		252.771	460.530	771.648
Opplæring/praksis		0	0	0
<i>I alt</i>		<i>252.771</i>	<i>460.530</i>	<i>771.648</i>
Verdi av utdanning og tiltak mv.				
Opplæring/praksis		-9.036	-9.036	-9.036
Utdanning		0	0	0
Tiltak/ledig		37.571	77.518	137.339
<i>I alt</i>		<i>28.535</i>	<i>68.482</i>	<i>128.303</i>
Budsjettøkonomi og skatteforvridning				
Utdanning og tiltak mv.		28.535	68.482	128.303
Overføringer mv.		93.956	160.050	259.025
Arbeidsgiveravgifter		24.226	44.138	73.955
Skatter mv., arbeide		82.276	149.901	251.169
Skatter mv., pensjon og andre overføringer		-2.819	-4.801	-7.771
<i>I alt</i>		<i>226.174</i>	<i>417.770</i>	<i>704.683</i>
<i>Skatteforvridningsomkostning, i alt</i>		<i>113.087</i>	<i>208.885</i>	<i>352.341</i>
Samfunnsøkonomisk resultat		394.392	737.897	1.252.292

Null-punkts beregninger og et samfunnsøkonomisk nøkkeltall

Ovenstående beregninger - som alle antyder et positivt samfunnsøkonomisk resultat - er som beskrevet foretatt under den forutsetningen at 19 av 35 deltagere i TAFU-tiltaket

kommer i fast jobb eller i praksis /lærlingplass som vil føre til fast jobb. Dette svarer til ca 54,3 % av deltagerne.

I forlengelsen av dette kan det – med utgangspunkt i hovedresultatets forutsetninger - beregnes at TAFU-tiltaket vil være samfunnsøkonomisk og budsjettøkonomisk fordelaktig allerede etter 5 år selv hvis bare 45 % (mer nøyaktig 44,8 %) eller knapt 16 av 35 deltagere i TAFU-tiltaket kommer i fast jobb eller i praksis/lærlingplass som vil føre til fast jobb.

Under de pessimistiske forutsetninger vil det tilsvarende være nødvendig at minst 46-47 % (mer nøyaktig 46,4 %) eller litt mer enn 16 av 35 deltagere kommer i praksis eller fast jobb for at TAFU-tiltaket vil være samfunnsøkonomisk og budsjettøkonomisk fordelaktig. I det optimistiske scenario vil det bare være nødvendig at minst 40 % (mere nøyaktig 40,1 %) eller omtrent 14 av 35 deltagere kommer i fast jobb eller praksis som vil føre til fast jobb.

En alternativ null-punkts beregning er et enkelt samfunnsøkonomisk nøkkeltall som sier noe om hvor mange *ekstra* arbeidsår tiltaksdeltakerne skal bidra med for at TAFU-tiltaket isolert kan betraktes som lønnsomt. Ved anvendelse av hovedresultatets forutsetninger er dette nøkkeltall 0,53 år per person over de neste 5 år - altså knapt et halvt års ekstra i jobb i denne perioden. Med de pessimistiske forutsetninger er det behov for en ekstra arbeidsinnsats på 0,83 år per person, mens man i det optimistiske scenario kan nøye seg med 0,23 år per person.

Perspektivering av de samfunnsøkonomiske og budsjettøkonomiske resultatene

Hvis de positive effektene, som vi antar må kunne tilskrives tiltaksinnsatsen i TAFU, betraktes som resultatet av en investering, kan de resultatene vi har lagt fram over vurderes ut fra begreper som avkastning og tilbakebetalingstid.

Under moderate forutsetninger vil TAFU-tiltaket således gi en samfunnsøkonomisk mer-avkastning (før fradrag av investeringen) for hver investerte krone på ca. 2,42 kroner over en 5 års periode, og opp til ca. 6,43 kroner over en 20 års periode. I et samfunnsøkonomisk perspektiv vil investeringen være tilbakebetalt etter ca. 2 1/4 år under disse forutsetningene.

Det budsjettøkonomiske mer-avkastning (før fradrag av investeringen) vil for hver investerte krone tilsvarende være på ca. 1,71 kroner over en 5 års periode, og opp til ca. 4,00 kroner over en 20 års periode. På samme måte vil investeringen rent budsjettøkonomisk være betalt tilbake etter ca. 2 3/4 år.

Under pessimistiske forutsetninger kan det samfunnsøkonomiske mer-avkastningen (før fradrag av investeringen) for hver investerte krone beregnes til 1,76 kroner over en 5 års periode, og opp til 3,84 kroner over en 20 års periode. I et samfunnsøkonomisk perspektiv vil investeringen være betalt tilbake etter ca. 2 3/4 år under disse forutsetningene. De tilsvarende budsjettøkonomiske tallene vil være en mer-avkastning for hver investerte krone på 1,46 kroner over 5 år og opp til 2,98 kroner over 20 år, samt en tilbakebetalingsperiode på litt mer enn 3 år.

Endelig kan den samfunnsøkonomiske mer-avkastningen (før fradrag av investeringen) for hver investerte krone under optimistiske forutsetninger beregnes til ca. 4,51 kroner over en 5 års periode, og opp til ca. 12,13 kroner over en 20 års periode. Investeringen vil i et samfunnsøkonomisk perspektiv være betalt tilbake etter ca. 1 1/4 år under disse forutsetninger. De tilsvarende budsjettøkonomiske tallene vil være en mer-avkastning for hver investerte krone på 3,01 kroner over 5 år og opp til 7,26 kroner over 20 år, samt en tilbakebetalingsperiode på omtrent 1 1/3 år.

Sammenfattende synes det således godtgjort at TAFU-tiltaket, selv under forholdsvis pessimistiske forutsetninger, vil gi en klar samfunnsøkonomisk gevinst sammenlignet med tradisjonelle innsatser. Betraktet som investering vil TAFU-tiltaket, selv under pessimistiske forutsetninger, gi en ganske god avkastning og ha en relativt kort tilbakebetalingstid, sett fra en budsjettøkonomisk så vel som ut fra en samfunnsøkonomisk vurdering.

Til sammenligning kan det nevnes at det tidligere er foretatt en samfunnsøkonomisk analyse av det svenske KrAmi-program,¹⁸ som har inspirert utformingen av og gjennomføring av TAFU-prosjektet.

Metodikken i den samfunnsøkonomiske analysen av det svenske KrAmi- programmet er litt annerledes enn i vanlige samfunnsøkonomiske analyser, som i vår analyse av TAFU, idet de samfunnsøkonomiske gevinstene og omkostningene i analysen av KrAmi beregnes for deltakernes situasjon etter programdeltagelse, sammenlignet med situasjonen før program deltagelse. I tillegg inndrar den samfunnsøkonomiske analysen av det svenske KrAmi også besparelser på utvalgte helseutgifter til rusmiddel-behandling m.v. – en besparelse det ikke har vært mulig å inndra i vår analyse av TAFU.

Det fremgår imidlertid av analysen av det svenske programmet at KrAmi innsatsen, betraktet som investering, i beste fall gir en avkastning for hver investerte krone på 17,8 kroner over en 15-års periode, og har en tilbakebetalingstid på rundt regnet 1 ½ år, mens et sammenlignbart men mer tradisjonelt program i verste fall gir en avkastning for hver investerte krone på 5,1 kroner over en 15-års periode, og har en tilbakebetalingstid på rundt regnet 4 år.

Forskjellen her mellom en avkastning for hver investerte krone på 12,7 (17,8 – 5,1) kroner over en 15-års periode er til en vis grad sammenlignbart med resultatene av den samfunnsøkonomiske analysen , og er av samme størrelsesorden som resultatene av vår analyse av TAFU-tiltaket – særlig under de optimistiske forutsetningene – når det tas hensyn til bl.a. forskjellene i metodetilgang.

Vi kan følgelig konkludere med at TAFU innsatsen ser ut til å ha omtrent samme positive samfunnsøkonomiske virkning som KrAmi.

¹⁸ "Att räkna med nytta : samhällsekonomisk utvärdering av socialt arbete", Kari Jess, Stockholms Universitet, 2005

9. Konklusjon og anbefalinger

Vi kan altså konkludere med at TAFU lønner seg, både ut fra en pessimistisk samfunnsøkonomisk analyse, men også vurdert ut fra et normativt medmenneskelig ståsted.

Som vi nevnte innledningsvis har erfaringene fra de to prosjektene i henholdsvis Rogaland og Tromsø vært nokså ulike. De to prosjektene hadde svært ulike rammer for igangsetting, og de ble derfor utformet på ulike måter. TAFU Tromsø har gitt kunnskap om hva som *ikke* var på plass ved oppstart og følgelig om hvordan de ulike aktørene opplevde uklarhetene rundt TAFU som prosjekt. TAFU Rogaland har gitt kunnskap om hvordan konsekvenspedagogikken utføres i praksis og om hvordan forvaltningssamarbeidet kan forstås ikke bare som en organiseringsform, men også som et metodisk grep for å sikre samarbeid og samtidighet i arbeidet med den individuelle deltaker.

Vår konklusjon ermat spesielt TAFU Rogaland er et eksempel på forbilledlig tilbakeføringsarbeid. TAFU Rogaland har både hatt et lokalt apparat rundt seg som har støttet opp om forvaltningssamarbeidet, de har besatt prosjektet med svært dyktige og erfarne prosjektmedarbeidere som både er gode sosialarbeidere, gode jobbfinnere og gode nettverksbyggere. I tillegg, og kanskje viktigst, makter de å skape en inkluderende og optimistisk atmosfære på kursene, hvor deltakerne, mange for første gang på mange år, opplever at de har en framtid.

Vår konklusjon sammenfaller følgelig med det vi presenterte som våre hovedfunn i begynnelsen av denne rapporten og er svaret på spørsmålet *Hva kan suksesskriteriene i prosjektene sies å være, og på hvilke måter har disse kriteriene eventuelt overføringsverdi til utvikling av og igangsetting av andre TAFU prosjekter*

De fem forholdene som har pekt seg ut gjennom denne evalueringen, og som må være oppfylt for at TAFU skal lykkes i sine ambisjoner om å tilbakeføre tidligere domfelte til arbeid og utdanning når det vurderes om TAFU skal bli et permanent tilbud som skal opprettes flere steder i landet, er betingelser en bør bestrebe seg på å oppfylle ved oppstart av tilsvarende prosjekter andre steder i Norge. Disse er:

1. Forvaltningssamarbeidet i og rundt TAFU sikrer *samtidighet* i arbeidet med den enkelte deltaker er vesentlig. Det samtidige forvaltningssamarbeidet er ikke bare en måte å organisere et prosjekt på, men må forstås som en metode. Ideen om at prosjektmedarbeidere har med seg kunnskap og tilhørighet fra steder som NAV, kriminalomsorgen, tiltaksarrangører, fylkeskommunen og kommunen fungerer slik det er tenkt. Prosjektmedarbeiderne er operative i forhold til denne tilhørigheten – de har kunnskap og erfaring og nettverk fra sine respektive arbeidsplasser som de bringer med seg inn i TAFU. Derfor bør også prosjektmedarbeidernes kompetanse tenkes direkte inn i arbeidet med å oppfylle TAFUs målsettinger.

2. En må skape god lokal forankring av prosjektet og prosjektets ambisjon.

3. Prosjektet er tuftet på konsekvenspedagogikk som prosjektmedarbeiderne får opplæring i, slutter opp om og benytter aktivt i sitt arbeid med deltakerne.

4. Prosjektet gis rom for å skape en hensiktsmessig intern organisering tilpasset lokale forhold, og til slutt.

5. Den nasjonale forankringen må være god og reell.

Disse fem forholdene må oppfylles og forstås i forlengelsen av TAFUs målsetting om tilbakeføring av tidligere straffedømte gjennom arbeid og/eller utdanning, og er en ufravikelig forutsetning for driften av TAFU.

Anbefalinger

1. TAFU er et meget godt prosjekt, som gitt at de fem punktene søkes oppfylt, bør settes i gang flere steder i Norge.
2. FMHO fortsetter som prosjektleder av TAFU.
3. Kunnskapsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Arbeidsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet er eiere av TAFU. Eierskapet forankres i avtaleverket.

4. Det opprettes en tverrdepartemental gruppe som har god generell kunnskap om tilbakeføringsproblematikk og om TAFU, og som opptrer som reell prosjekteier. Gruppen har myndighet og fullmakter til å bistå og legge til rette for TAFU prosjektene økonomisk og faglig.
5. Styringsgruppene og de lokale prosjektgruppene må ha som utgangspunkt at de er tverrfaglig- og tverretatlig sammensatt, og deltakerne må være forpliktet overfor den politiske målsettingen om tilbakeføring.

Referanser (ikke komplett)

Barth, Tom og Christina Näsholm (2007): *Motiverende samtale. Endring på egne vilkår*. Bergen: Fagbokforlaget

Bay, Jens (2005): *Konsekvenspedagogikk*. København: Bogen forlag

Dehar, M. A., S. Casswell and P. Duignan (1993) 'Formative and Process Evaluation of Health Promotion and Disease Prevention Programs', *Evaluation Review*, 17(2): 204–220.

Dyrkorn og Dyrkorn 2010: *Gestaltveiledning*. Oslo: Universitetsforlaget

Eikeland, Ole-Johan, Terje Manger og Arve E. Asbjørnsen (2010):

Frantzen, Evy (2001) *Metadonmakt*. Oslo: Universitetsforlaget.

Friestad, C. og Hansen (2004). "Levekår blant innsatte". Fafo-rapport 429. Oslo: FAFO.

Hammerlin, Yngve og Egil Larsen (1997): *Konsekvenspedagogikken*. Småskriftserien nr. 2. Oslo: KRUS – kriminalomsorgens utdanningssenter.

Hammerlin, Yngve

Hansen, H. m.fl (2010): "Helhetlig oppfølging av brukere med behov for tettere oppfølging i Kvalifiseringsprogrammet". Sluttrapport om opplæringspilot. Høgskolen i Oslo.

Hundeide, Karsten (2008): *Fra det omsorgsfulle mennesket*

Jess, Kari (2005): *Att räkna med nytta – samhällsekonomisk utvärdering av socialt arbete*. Rapport i socialt arbete nr 112. Stockholms universitet. Institutionen för socialt arbete. Socialhögskolan

Kyvsgaard, B. (1989): *....Og fængselet tar de sidste*. København: Jurist- og økonomforbundets forlag.

Langelid, Torfinn og Terje Manger (red) (2005): *Læring bak murene*. Bergen: Fagbokforlaget.

Laub, J. H. and R. J. Sampson (2003): *Shared beginnings, divergent lives. Delinquent boys to age 70*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Legard, S (2010) "Pathways from Education to Work for Young People with Impairments and Learning Difficulties in Norway". AFI-Rapportsamarbeid, Paris, OECD

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: RusselSageFoundation.

Love, M.C. (2005) *Relief from the Collateral Consequences of a Criminal Conviction*. Prepared with support from an Open Society Institute fellowship October 2005.

<http://www.sentencingproject.org/doc/File/Collateral%20Consequences/execsumm.pdf>

Lyng, S.T., Legard, S., Bergene, A.C., Anker, N., Jessen, J.E. og Reichborn-Kjennerud, K. (2010): *Tilbake til framtiden? En studie av alternative kvalifiseringstiltak for ungdom utenfor skole og arbeidsliv: Kjennetegn, resultater, suksessfaktorer og utfordringer*. Oslo, AFI

Nervik, Stig (2005): *Tiltak overfor gjengangere – TOG*. Oslo: KRUS- Rapport nr. 3.

Neumann, Cecilie Basberg og Iver B. Neumann 2012: *Forskeren i forskningsprosessen. En metodebok om situering*. Oslo: Cappelen Damm

Neumann, Cecilie Basberg 2010: *LINK. Evaluering av et barnevernstiltak*. AFI notat/1

Neumann, Cecilie Basberg 1999: *Omsorg i fengsel?* Oslo: Pax Forlag.

Nilsson, A. (2002): *Fånge i marginalen*. Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet

Pager, D. (2003) "The mark of a criminal record". In *American Journal of Sociology*, Volume 108, no 5, p:937–75

Pedersen, Oline (2013)

Robson, C (2002 [1993]): *Real world research. A resource for social scientists and practitioner-researcher*. Oxford: Blackwell-Wiley.

Sennet, Richart (1974)

Schafft, Angelika (2004) "Ny start i arbeidslivet – Evaluering av et samarbeidsprosjekt mellom Aetat og kriminalomsorgen". Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Schafft, A. (2010): *Evaluering av prosjektet "Yrkesmessig rehabilitering av somaliere i khatbruker-miljøer"*. Notat N2010:5. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Schafft, A. og Spjelkavik, Ø. (2011): *Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet – sluttrapport*, Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet

Skarðhamar, Torbjørn (2002): *Levekår og livssituasjon blant norske innsatte*. Oslo: Unipub

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

Smith, Dorothy (2005):

Uggen, C. and S. Wakefield (2008): 'What have we learned from longitudinal studies of work and crime?', in A. M. Liberman (ed.) *The long view of crime*, New York: Springer, 191-219.

Widerberg, Karin (2008):