

FORVALTNINGSSAMARBEIDET MELLOM KOMMUNER(R), NAV, OPPLÆRINGSETATEN OG KRIMINALOMSORGEN – VED VIDEREFØRING OG UTVIDELSER AV TAFU

Mulige steder for nyetableringer

Samarbeidsgruppen er av sentral styringsgruppe gitt i oppdrag å vurdere sentrale forhold ved forvaltningssamarbeidet ved videreføring og utvidelser av TAFU. Sentrale forutsetninger for forvaltningssamarbeid i TAFU er gjort rede for i sentral policy for TAFU i Norge og i forslag til samarbeidsavtale.

Samarbeidsgruppen vil i det følgende foreslå mulige steder for nyetableringer. Det understrekes at det er en forutsetning at de steder som foreslås har en tilstrekkelig lokal forankring om et TAFU-samarbeid om etablering skal vurderes. Kommuner som beslutter å involvere seg i et slikt samarbeid, må selv ta ansvaret for å finansiere sine tjenestebidrag.

Samarbeidsgruppen har ikke kartlagt i hvilken grad aktuelle steder for etablering innehar de nødvendige forutsetningene med tanke på økonomi, motivasjon, vilje og godt eksisterende samarbeid på tvers. Eksemplene under vil derfor støtte seg til rent kvantitative forutsetninger som må ligge til grunn for nyetableringer. I tillegg kan det være hensiktsmessig at det er oppfølgingsklasser som kan omdisponeres inn i TAFU lokalt.

- **Oslo.** Har oppfølgingsklasse. Folkemengde: ca. 630.000
- **Bergen.** Har oppfølgingsklasse. Folkemengde: ca. 270.000
- **Trondheim.** Har oppfølgingsklasse. Folkemengde: ca. 180.000
- **Grenland** (med omland). Har oppfølgingsklasse (Skien). Folkemengde: ca. 115.000
- **Kristiansand** (med omland). Har oppfølgingsklasse. Folkemengde: ca. 150.000
- **Sentrale Østfold** (Halden, Fredrikstad, Sarpsborg). Mangler oppfølgingsklasse. Folkemengde: ca. 160.000
- **Tromsø** (med omland)? Mangler oppfølgingsklasse. Har erfaring med TAFU. Folkemengde: ca. 85.000
- **Drammen** (med omland)? Har oppfølgingsklasse. Folkemengde: ca. 250.000 (inklusive Asker og Bærum i Akershus fylkeskommune).

I tillegg er det fra kriminalomsorgens fem regioner fremsatt forslag om hvor TAFU eventuelt kan etableres.

Trondheim

Begrunnelse: Det er få byer i Norge som har stort nok innbyggertall til å bli et TAFU-tiltak med en viss kost-nytte-verdi. Trondheim er stor nok og har et storfengsel å rekruttere fra. Kriminalomsorgen region nord, Trondheim fengsel og Trondheim kommune har lang erfaring i å samarbeide med domfelte / løslatte og har prosjekt og samarbeidsfora gående. Etablering av TAFU vil være enkelt å iverksette og vil også kunne bidra til en "spissing" i de eksisterende samarbeidsprosjekt. Uten store organisasjonsendringer eller ressurstildelinger vil det være mulig å iverksette et samarbeid etter TAFU-modellen ved å benytte det allerede eksisterende forvaltningssamarbeidet og ved å tilføre det vi mangler i dag.

Arendal / Kristiansand

Begrunnelse: I opplæringsplanene for fengselsundervisningen i Aust-Agder og Vest-Agder er det foreslått TAFU liknende tiltak.

Skien / Tønsberg / Drammen

Begrunnelse: Skolen i fengsel og kriminalomsorgen i region sør har diskutert TAFU-modellen som en videreutvikling av oppfølgingsklassene. Disse har etablert samarbeid mellom skole og kriminalomsorg allerede og det er NAV-fylkeskontor i nærheten. Det er tilstrekkelig rekrutteringsgrunnlag og et variert arbeidsliv, utdannings- og kultur-/fritidstilbud.

Oslo / Hamar

Begrunnelse: Oslo har et tilstrekkelig rekrutteringsgrunnlag. I Hamar er det stor lokal interesse for å samarbeide og etablere TAFU, blant annet fra Hedmark Fylkeskommunes side.

Organisering og gjennomføring av nyetableringer

Gjennomføring av nyetableringer av TAFU bygger på forutsetninger som vist over. Midler til drift av eksisterende TAFU og eventuelle nyetableringer skal finansieres gjennom at kommunene finansierer sine tjenestebidrag og ved egen bevilgning gjennom Statsbudsjettet. Bevilgningen fordeles til de respektive departement i henhold til fordeling av stillinger mellom de involverte etatene. Departementene fordeler deretter midlene til underliggende etater. Samarbeidsgruppen tar forbehold om at KD kan omfordele midler til TAFU fra midler til oppfølgingsklasser.

Samarbeidsgruppen for TAFU sørger for å informere lokalt nivå i god tid før søknadsfrist, og formidler klare retningslinjer og kriterier som vil ligge til grunn ved behandling av søknader. Arbeids- og velferdsdirektoratet eller KDI vil bli gitt overordnet ansvar for å fasilitere og legge til rette for gode prosesser. Alle i samarbeidsgruppen må være enige om å innvilge søknad.

Etter innvilget søknad må de involverte parter på lokalt nivå underskrive en forpliktende avtale med utgangspunkt i avtalen som lå til grunn for søknad. Deretter må de ansette personale som har kompetanse, erfaring og bakgrunn fra de respektive etater. En av de ansatte må gis ansvar som lokal virksomhetsleder for TAFU. Egnede lokaler på nøytral grunn med tilgjengelig infrastruktur må skaffes til veie, og de lokale samarbeidspartnerne må sørge for nødvendig IT-utstyr, møbler og annet nødvendig inventar.

Studietur til TAFU Rogaland anbefales, og det opprettes kontakt med faglig virksomhetsansvarlig der. Den sentrale samarbeidsgruppen oppretter egen nettside for nye TAFU på eksisterende plattform. Ansatte skal så snart som mulig starte opp sine studier i Konsekvenspedagogikk på Høgskolen i Østfold. TAFU er prioritert for opptak i dag, og en slik avtale kan og må videreføres. Arbeidet med å ta inn deltakere i TAFU starter opp parallelt med studiene. For øvrig viser vi til vedlagte: *Sentral policy for TAFU i Norge ved kommune(r), Arbeids- og velferdsdirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet og Fylkesmannen i Hordaland.*

Finansiering i prosjekt TAFU

Finansiering av TAFU i prosjektperioden har vært basert på sentrale overføringer til stillinger og drift. I perioden TAFU har blitt utprøvd som prosjekt, har de økonomiske bidrag til de ulike partene i TAFU- samvirkene vært tidsbegrenset og av forskjellige størrelser, samt at tildeling av midler har foregått i ulik form. Bruken av de driftsmidlene har blitt budsjettet og regnskapsført av Sandnes kommune som er vert for de øvrige partene i TAFU i Rogaland.

TAFU Rogaland hadde følgende finansieringsstruktur i 2014:

Rogaland fylkeskommune har i 2014 hatt 1 person i hel stilling tilknyttet TAFU Rogaland. Rogaland fylkeskommune yter kroner 120 000,- i driftsmidler, og ca. kroner 700.000,- i lønnsmidler. Samtlige midler som tidligere nevnt er finansiert av Fylkesmannen i Hordaland / Kunnskapsdepartementet.

Kriminalomsorgen Region sørvest har i 2014 hatt 1 person i hel stilling tilknyttet TAFU Rogaland. Kriminalomsorgen Region sørvest yter kroner 144 000,- i driftsmidler, og kroner 750 000,- i lønnsmidler. Samtlige midler som nevnt er finansiert av Justis- og beredskapsdepartementet.

NAV Rogaland har i 2014 hatt 3 personer i hele stillinger tilknyttet TAFU Rogaland. Dette gjennom tilretteleggerstillinger hos tiltaksarrangøren Attende AS. NAV Rogaland yter kroner 120 000,- i driftsmidler, og kroner 3 x 682.920,- i lønnsmidler. Samtlige midler som er nevnt er finansiert av NAV Rogaland.

Sandnes kommune har i 2014 hatt 1 person i hel stilling tilknyttet TAFU Rogaland. Dette finansiert via FARVE-midler på kroner 625.000,- (NAV/Arbeids- og velferdsdirektoratet). NAV Sandnes yter kroner 120 000,- i driftsmidler.

Stavanger kommune har i 2014 hatt 1 person i hel stilling tilknyttet TAFU Rogaland. Dette finansiert via tilskuddsmidler fra Helsedirektoratet (kommunalt rusarbeid). Stavanger kommune yter kroner 120 000,- i driftsmidler.

Stavanger kommune og Sandnes kommune yter i tillegg årlig kroner 6000,- per deltaker til aktivitetsmidler i TAFU. Disse midlene tas fra sosialbudsjettet, og dekker utgifter til fritidsaktiviteter, turer, treningsutstyr og personlig utstyr til deltakerne etter behov.

De stillingene som Arbeids- og velferdsetaten har finansiert er de tildelt innenfor ordinære rammer for arbeidsrettede tiltak, ved tiltaket arbeid med bistand. Arbeids- og velferdsdirektoratet har finansiert 3 stillinger i Rogaland og 1 stilling i Tromsø gjennom ordinære tiltaksmidler ved å gi sentrale føringer til de involverte fylkene i Mål- og disponeringsbrev.

I tillegg har arbeids- og velferdsetaten finansiert en NAV-stilling inn i hvert delprosjekt gjennom FARVE-midler. FARVE er NAVs program for forskning og forsøksvirksomhet. Navnet er en forkortelse for Forsøksmidler ARbeid og Velferd. FARVE skal fremme utvikling og gjennomføring av en kunnskapsbasert arbeids- og velferdspolitikkk gjennom tilskudd til forsøk og forskningsprosjekter, samt formidling av funn og resultater fra prosjektene som får støtte. TAFU kan ikke få videre midler fra FARVE ved ordinær drift.

TAFU Rogaland kan heller ikke lenger motta prosjektmidler fra Helsedirektoratet som har gått til lønn til en kommunal stilling ved overgang fra prosjekt til drift.

Videre finansiering av TAFU

Sentral styringsgruppe for TAFU har informert samarbeidsgruppen om at det skal være sentrale og lokalt finansierte overføringer til TAFU, både til TAFU Rogaland ved overgang til ordinær drift, samt til nyetableringer. Kommuner som involverer seg i et TAFU-samarbeid, finansierer selv sine tjenestebidrag. Det er fullt mulig å se for seg at flere kommuner går sammen og eventuelt deler på kostnader knyttet til stillinger i TAFU.

Som vist over forutsetter samarbeidsgruppen at det vil være et begrenset antall aktuelle steder for nyetableringer. Samarbeidsgruppen anser det som en sentral forutsetning for eventuelle utvidelser, at TAFU Rogaland forsetter sitt arbeid i ordinær drift. Det anses som hensiktsmessig at TAFU Rogaland i så måte har en rolle som modell.

KrAmi i Sverige er finansiert ved sentrale overføringer til de statlige innsatser i KrAmi, mens de kommunale stillingene og medfinansiering til driftsutgifter fra kommunens side er forankret og finansiert lokalt.

En lignende struktur i TAFU i Norge forutsetter at de kommuner som ønsker å delta, selv er villige til å dekke kostander knyttet til ressurser inn i TAFU.

Uansett organisering og finansiering av tilbud til tidligere domfelte med behov for hjelp til å etablere trygge arbeidsrelasjoner etter soning, vil det være knyttet offentlige utgifter til å bistå denne gruppen med opphopning av levekårsutfordringer slik at de kan tre inn på arbeidsmarkedet. Begrepet utgifter må også ses i sammenheng med den samfunnsøkonomiske nytten, som vist under.

Samarbeidsgruppen legger til grunn en standard grunnbemanning med 7 ansatte. Hver stilling er beregnet til å koste om lag 650.000,- inkludert arbeidsgiverkostnader og sosiale utgifter. Fylkesmannen i Hordaland har argumentert for at fylkeskommunenes stillinger vil bli bemannet med personale som har høyere lønnsforventninger, for eksempel lektorer med opprykk. Dette er hensyntatt ved at denne stillingen er berammet til 750.000,- inkludert arbeidsgiverkostnader og sosiale utgifter. I tillegg er det i tråd med erfaringene fra Rogaland anslått et behov for 100.000,- til driftsutgifter per ansatt. Dette gir total utgift per TAFU på:

| | |
|-----------------|-------------------|
| + 650.000 x 6 = | 3900.000,- |
| + 750.000 x 1 = | 750.000,- |
| + 100.000 x 7 = | 700.000,- |
| Totalt = | 5350.000,- |

I tillegg til utgifter nevnt over, vil det være kostnader knyttet til opplæring i konsekvenspedagogikk ved Høgskolen i Østfold. Fylkesmannen i Hordaland har på bakgrunn av utgifter knyttet til studiemateriell (1500,-), studieavgift (26500,-), samt reise- og oppholdsutgifter i prosjektperioden (19000,-) anslått et behov for midler til kompetanseheving per ansatt på ca. 50.000,-. Vi forutsetter i det videre arbeidet at dette er en engangsutgift knyttet til det første året ved nyetablering. Samarbeidsgruppen forutsetter at kommuner i TAFU tar ansvar for å dekke engangsutgifter knyttet til opplæring.

I det følgende legger vi til grunn at det er mulig å starte opp inntil 2 nyetableringer av TAFU per år fra og med 2017. Som vist til i rapporten fra arbeidsgruppen (høsten 2014) bør det være et befolkningsgrunnlag på over 200 000 innbyggere for at det kan etableres et TAFU. Man må påregne at det vil ta en del tid å motivere og forankre TAFU hos lokale samarbeidspartnere, og at ikke alle er klar for å gå inn i de prosessene per i dag. Dette innebærer at 2016 vil være et år med konsolidering av mulige samarbeidspartner for framtidig TAFU, samt søknadsprosesser for etablering.

Videre vil nyetableringer kreve oppfølging fra både den nasjonale samarbeidsgruppen og faglig virksomhetsansvarlig ved TAFU Rogaland, noe som taler for at det ikke bør være mer enn inntil to nyetableringer per år for å sikre tilstrekkelig støtte i oppstartsåret. Vi legger på usikkert grunnlag også til grunn at det vil bli nådd et metningspunkt med tanke på hvor mange TAFU som det er grunnlag for å opprette i Norge.

Tabell 1: utgifter til TAFU

| Antall TAFU | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|----------------------|-----------------|-------------------------------|-------------------------------|-----------------|
| TAFU Rogaland | 5350.000 | 5350.000 | 5350.000 | 5350.000 |
| TAFU 2 | | 5350.000 + 350.000 | 5350.000 | 5350.000 |
| TAFU 3 | | 5350.000 + 350.000 | 5350.000 | 5350.000 |
| TAFU 4 | | | 5350.000 + 350.000 | 5350.000 |

| | | | | |
|-----------------|-----------------|-------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| TAFU 5 | | | 5350.000 + 350.000 | 5350.000 |
| TAFU 6 | | | | 5350.000 + 350.000 |
| TAFU 7 | | | | 5350.000 + 350.000 |
| Totalsum | 5350 000 | 16 750 000 | 27 450 000 | 38 150 000 |

Tabell 2: fordeling av utgifter

| Utgifter til hvert enkelt TAFU | Lønn | Drift | Opplæringskostnader | Totalt |
|-------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------------|-----------------|
| Justis- og beredskapsdepartementet | 2x 650.000 | 2x 100.000 | 0 | 1500.000 |
| Kunnskapsdepartementet | 750.000 | 100.000 | 0 | 850.000 |
| Arbeids- og sosialdepartementet | 2x 650.000 | 2x 100.000 | 0 | 1500.000 |
| Lokal TAFU kommune | 2x 650.000 | 2x 100.000 | 350.000 | 1850.000 |
| Totalt | 4650.000 | 700.000 | 350.000 | 5700.000 |

TAFU i et samfunnsøkonomisk perspektiv

Arbeidsforskningsinstituttet synliggjør i sin evalueringsrapport av prosjektet TAFU at måloppnåelsen er god, forstått som at man får deltakerne ut i arbeid og utdanning. Mennesker som er i arbeid, som betaler skatt og ikke er i institusjoner eller mottar velferdsytelser i form av sosialhjelp og trygdeytelser, er lønnsomme for samfunnet.

Analysen av de samfunnsøkonomiske konsekvensene av deltakelse i TAFU er utført av det danske konsultantselskapet COWI i samarbeid med Arbeidsforskningsinstituttet. Analysen bygger på sentrale og allment anerkjente prinsipper for gjennomføring av analyser av samfunnsøkonomiske konsekvenser med utgangspunkt i de anbefalinger som fremgår av Finansdepartementets: *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Aktuell analyse av TAFU tyder på at tiltaket fører til en samfunnsøkonomisk og budsjettøkonomisk gevinst. Under relativt moderate forutsetninger, tyder resultatene på at man for en gjennomsnittlig deltaker vil få et samfunnsøkonomisk overskudd tilsvarende en nåverdi på cirka kr. 200 000,- beregnet over de fem første år, ved å følge et konsekvenspedagogisk forløp innenfor organisasjonsmodellen i TAFU, fremfor å følge et «ordinært» tiltaksforløp etter løslatelse. Resultatene av beregninger over henholdsvis 10 og 20 år, viser et samfunnsøkonomisk overskudd tilsvarende en nåverdi på cirka kr. 426 000,- og kr. 765 000,- per

person. Under mer pessimistiske forutsetninger viser beregninger at man for en gjennomsnittlig deltaker i TAFU vil få et samfunnsmessig overskudd på cirka kr. 401 000,- beregnet over 20 år, mens man med optimistiske forutsetninger vil få et overskudd på cirka kr. 1252 000,-

Beregningene det er vist til over – som alle antyder et positivt resultat – er foretatt under forutsetning av at 19 av 35 deltakere (54,3 %) i TAFU kommer i fast jobb eller i arbeidspraksis / lærlingplass som vil føre til fast jobb. Med utgangspunkt i hovedresultatets forutsetninger, beregnes det at TAFU vil være samfunnsøkonomisk og budsjettøkonomisk fordelaktig allerede etter fem år selv om bare 16 av 35 deltakere (44,8 %) kommer i fast jobb eller i arbeidspraksis / lærlingplass som vil føre til fast jobb.

Om de positive effektene av TAFU betraktes som resultat av en investering, kan resultatene vurderes ut fra begreper som avkastning og tilbakebetalingstid. Under moderate forutsetninger vil TAFU dermed gi en samfunnsøkonomisk meravkastning (før fradrag av investeringen) for hver investerte krone på cirka kr. 2,42,- over en femårs periode, og opp til cirka kr. 6,43,- over en 20-års periode. I et samfunnsøkonomisk perspektiv vil investeringen være tilbakebetalt etter cirka 2 ¼ år under slike premisser. Den budsjettøkonomiske meravkastning (før fradrag av investeringen) vil for hver investerte krone tilsvarende være på cirka kr. 1,71,- over en femårsperiode, og opp til cirka kr. 4,00,- over en 20-års periode. På samme måte vil investeringen budsjettøkonomisk være betalt tilbake etter cirka 2 ¾ år. Under mer pessimistiske forutsetninger vil den samfunnsøkonomiske meravkastningen for hver investerte krone beregnes til cirka kr. 3,85,- over en 20-års periode, mens man med optimistiske forutsetninger vil få meravkastning på cirka kr. 12,13,-

Mye tyder på at TAFU – selv under pessimistiske forutsetninger – vil gi en samfunnsøkonomisk gevinst sammenlignet med tradisjonelle innsatser. Arbeidsforskningsinstituttet er av den oppfatning at TAFU – betraktet som investering sett fra en budsjettøkonomisk og samfunnsøkonomisk vurdering – vil gi god avkastning samt ha relativt kort tilbakebetalingstid. Til sammenlikning kan det nevnes at det tidligere er utført en samfunnsøkonomisk analyse av de svenske KrAmi-tiltakene som startet opp i 1980. Metodikken som ble benyttet i den analysen er ikke lik den metodikk som er benyttet i aktuell analyse, men Arbeidsforskningsinstituttet konkluderer med at TAFU ser ut til å ha omtrent samme positive samfunnsøkonomiske virkning som KrAmi.

I 2002 gjorde Socialstyrelsen en klienteffektstudie og en samfunnsøkonomisk analyse av KrAmi. Her fant man at for hver investerte krone i KrAmi, får samfunnet 13-18 kroner tilbake (Nyström m.fl 2002). Videre gjorde Kari Jess i 2005 sin doktorgradsstudie på KrAmi Sverige (Jess, "At räkna med nytta: samhällsekonisk utvärdering av socialt arbete", 2005).

Jess gjorde både en overordnet samfunnsøkonomisk studie av tiltaket, og mer detaljerte studier av resultater i en CBA (cost-benefit analysis) og en CEA (cost-effective analysis). Resultatene viser at i tillegg til at deltakerne selv melder om en drastisk forbedring av livskvalitet, så blir kostnadene for KrAmi betalt tilbake i løpet av 1-1.5 år (Jess 2005). Selv om studien ble utført på begynnelsen av 2000-tallet, er det ikke grunn til å tro at verken den individuelle gevinsten eller det samfunnsøkonomiske resultatet skal ha endret seg i negativ retning.

Tall fra årsrapport til TAFU Rogaland viser at 40 personer fikk tildelt plass i 2013. Av disse var det 31 personer som fullførte kurs. I løpet av 2013 var det 13 personer som fikk fast arbeid, 23 personer som fikk arbeidspraksis, mens det var 2 personer som gjennomførte AMO-kurs. I Rogaland arrangeres det kurs 3 ganger per år. Flere av de nevnte gjennomførte kurs i 2012. Per 31.12.2013, hadde TAFU Rogaland 35 deltakere. Av disse var 18 i arbeid, 7 i arbeidspraksis, mens 10 var uten arbeid / arbeidspraksis.

Evalueringsrapporten til AFI synliggjør at TAFU og KrAmi lønner seg målt i et samfunnsøkonomisk perspektiv, men også vurdert ut fra et normativt medmenneskelig ståsted. Det er vanskelig å måle det «myke» som livskvalitet og menneskeverd.

