

Verksamhet för att bidra till att förhindra återfall till brott

Arbetsförmedlingens återrapportering
2024

Arbetsförmedlingen
Författare: Josefin Sabo, Catrin Deden Marcelius och Eva Birkstam.
Datum: 2024-05-13
Diarienummer: Af-2024/0013 8971.

Förord

Denna rapport har tagits fram med anledning av uppdraget om verksamhet för att bidra till att förhindra återfall till brott i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2024.

Arbetsförmedlingen ska analysera förutsättningarna för att utöka och förbättra den verksamhet som Arbetsförmedlingen bedriver inom Kriminalvården i syfte att stärka individens ställning på arbetsmarknaden och därmed bidra till att förhindra återfall till brott. Uppdraget ska genomföras i dialog med Kriminalvården.

Arbetsförmedlingen ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet och Justitiedepartementet) senast den 13 maj 2024.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Maria Hemström Hemmingsson. Ärendet har föredragits av kvalificerad handläggare Josefin Sabo, enheten Arbetsmarknadsinsatser, Catrin Deden Marcelius och Eva Birkstam, enheten Utbilda och samverka, Verksamhetsområde Lokal arbetsmarknad. Övriga som deltagit i den slutliga handläggningen är enhetschef Emil Johansson och sektionschef Johanna Ellung, enheten Utbilda och samverka, Verksamhetsområde Lokal arbetsmarknad.

Beslutet är fastställt digitalt i Diariet och saknar därför namnunderskrifter.

Sammanfattning

I denna rapport analyseras förutsättningarna för att utöka och förbättra den verksamhet som Arbetsförmedlingen bedriver inom Kriminalvården i syfte att stärka individens ställning på arbetsmarknaden och därmed bidra till att förhindra återfall till brott.

Rapporten inleds med en kortfattad beskrivning av Arbetsförmedlingens och Kriminalvårdens samverkan med fokus på ett nyligen utvecklat arbetssätt mellan myndigheterna som bland annat syftar till att möjliggöra ett mer effektivt återfallsförebyggande arbete. Arbetssättet innebär även att Arbetsförmedlingen volymmässigt kan möta fler av Kriminalvårdens klienter vilket betyder att Arbetsförmedlingen redan har skapat förutsättningar för att utöka verksamheten som bedrivs i samverkan med Kriminalvården. Det är dock för tidigt att se effekterna av arbetssättet, en uppföljning kommer att ske under andra halvan av 2024. Därefter beskrivs nuvarande insatser som deltagare i samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Kriminalvården kan ta del av. Då målgruppen i samverkan inte är en homogen grupp bör påpekas att hela Arbetsförmedlingens verktygslåda finns tillgänglig beroende av behov hos individen.

I rapporten redogörs också för ett antal möjliga insatser för att ytterligare utöka och förbättra Arbetsförmedlingens verksamhet vid Kriminalvården. Det handlar inte om implementering av nya insatser, utan att undersöka vidareutveckling och anpassning av redan befintliga insatser för att därigenom utöka och förbättra stödet för målgruppen.

Förslagen innefattar bland annat samverkan för att förebygga återfall till brott. En långsiktig och strukturerad samverkan mellan olika samhällsaktörer och individen är ofta nödvändig i ett effektivt återfallsförebyggande arbete. Vidare föreslås en översyn av utbildningsinsatserna som Arbetsförmedlingen respektive Kriminalvården bedriver. Denna skulle även inkludera inriktningarna på arbetsmarknadsutbildningarna så att dessa på ett tydligare sätt inriktas mot de geografiska områdena med störst utmaning att finna arbetskraft. Detta skulle kunna ha positiva effekter vad gäller främjandet av geografisk- och yrkesmässig rörlighet samt bidra till att förebygga återfall till brott genom att individer bryter med tidigare umgänge och integreras i nya sociala nätverk. Det redogörs även för ett förslag på en insats som liknar särskild stödperson för introduktions- och uppföljningsstöd, SIUS, som kan nyttjas för hela målgruppen oavsett förekomst av funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga eller ej. Ytterligare ett förslag är införandet av en form av subventionerad anställning riktad till målgruppen som även kan inkludera individer inom samverkan som inte har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

De förslag på utveckling och anpassning av insatser som presenteras i rapporten behöver utredas och analyseras ytterligare vid en eventuell vidareutveckling av

desamma, de beskrivs därför på en övergripande nivå och omfattar inte närmare detaljbeskrivning.

I rapportens sista del redogörs för vissa förutsättningar för samverkan. För att myndigheterna ska lyckas i samverkan är en grundförutsättning att Kriminalvården också kan utföra sitt samverkansuppdrag på ett tillfredsställande och effektivt sätt vilket avser tillgång på rätt kompetenser, lokaler och teknik. Ytterligare en aspekt att ha i åtanke är att en utökning och förstärkning av verksamheten i samverkan förutsätter långsiktiga ekonomiska planeringsförutsättningar för båda myndigheterna.

Innehåll

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Förord | 3 |
| Sammanfattning | 4 |
| 1 Inledning | 7 |
| 1.1 Disposition | 7 |
| 1.2 Arbetsförmedlingens och Kriminalvårdens samverkan | 8 |
| 1.2.1 Utvecklat arbetssätt mellan Arbetsförmedlingen och Kriminalvården | 8 |
| 1.2.2 Målgrupp för samverkan..... | 9 |
| 2 Nuvarande insatser | 10 |
| 2.1.1 Arbetsförmedlingens insatser | 10 |
| 2.1.2 Insatser där flera parter samverkar | 10 |
| 3 Möjliga insatser för att utöka och förbättra Arbetsförmedlingens verksamhet inom Kriminalvården | 11 |
| 3.1 Samverkan för att förebygga återfall i brott..... | 11 |
| 3.2 Utbildningsinsatser..... | 12 |
| 3.3 Särskild stödperson för introduktion på arbetsplatsen | 14 |
| 3.4 Subventionerade anställningar | 15 |
| 4 Förutsättningar för samverkan | 16 |

1 Inledning

I denna återrapport analyseras förutsättningarna för att utöka och förbättra den verksamhet som Arbetsförmedlingen bedriver inom Kriminalvården¹ i syfte att stärka individens ställning på arbetsmarknaden och därmed förhindra återfall till brott.

I rapporten presenteras ett antal förslag på insatser för att utöka och förbättra verksamheten som Arbetsförmedlingen bedriver inom Kriminalvården. Arbetsförmedlingen har en bredd av insatser tillgängliga beroende på behov hos individen. Genom vidareutveckling och anpassning av redan befintliga insatser anser myndigheten att förutsättningar finns för att utöka, utveckla och förbättra stödet för målgruppen. Myndighetens insatser har enligt forskningen visat sig vara framgångsrika för långtidsarbetslösa.² Målgruppen för denna rapport har liknande behov varför insatserna bör ha en god effekt samt ge ett bra stöd även för dessa individer.

De förslag på vidareutveckling och anpassning av insatser som presenteras i rapporten bygger i stor utsträckning på kunskap och forskning om framgångsfaktorer för att stärka individers ställning på arbetsmarknaden och därigenom förhindra återfall till brott. Förslagen beskrivs på en övergripande nivå och omfattar inte detaljer, sådana behöver utredas vid eventuell vidareutveckling av förslagen.

Uppdraget har genomförts i dialog med Kriminalvården genom diskussioner i den nationella samarbetsgruppen (NSG), ett forum för generella samarbets- och utvecklingsfrågor med deltagare på chefsnivå från både Arbetsförmedlingen och Kriminalvården.

1.1 Disposition

Närmast följer en kortfattad beskrivning av Arbetsförmedlingens och Kriminalvårdens samverkan med fokus på ett nyligen utvecklat arbetssätt mellan myndigheterna. Därefter beskrivs målgruppen för samverkan. I kapitel två redogörs för nuvarande insatser som deltagare i samverkan kan ta del av. I kapitel tre presenteras ett antal möjliga insatser att utreda och analysera vidare för att utöka och förbättra Arbetsförmedlingens verksamhet vid Kriminalvården. Rapporten avslutas med en redogörelse för vissa förutsättningar för samverkan.

¹ Med verksamhet som Arbetsförmedlingen bedriver inom Kriminalvården avses den verksamhet som myndigheten bedriver inom såväl anstalt som frivård.

² Exempel på sådana insatser är bland annat subventionerade anställningar samt insatser inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen såsom SIUS-programmet. Se Arbetsförmedlingen (2024). *Uppdrag att minska långtidsarbetslösheten. Återrapport 2. Af-2023/0113 3585.*

1.2 Arbetsförmedlingens och Kriminalvårdens samverkan

Arbetsförmedlingen och Kriminalvården har samverkat i olika former under flera decennier i syfte att stärka klienternas möjligheter på arbetsmarknaden som ett led i det återfallsförebyggande arbetet. Samverkan bidrar till att skapa bättre möjligheter och underlättar för individer att komma i arbete eller påbörja reguljära studier vilket är viktiga skyddsfaktorer för att inte återfalla till brott.³ Samverkan var från början egeninitierat och utgick från det individbehov som myndigheterna gemensamt identifierat. Från 2022 framgår det av instruktionen för Arbetsförmedlingen att myndigheten ska samverka med Kriminalvården.⁴

1.2.1 Utvecklat arbetssätt mellan Arbetsförmedlingen och Kriminalvården

Arbetsförmedlingen har i samverkan arbetat mot både mot anstalt och frivårdsverksamhet men myndighetens insatser har historiskt haft sin tyngdpunkt kring klienter som avtjänar påföljd på anstalt.

Reformeringen av Arbetsförmedlingen har inneburit att myndigheten behövt utveckla arbetssätt och former för hur service ges, vilket har påverkat alla delar av den operativa verksamheten. Vad gäller Kriminalvården har klientantalet ökat under senare år och medfört hög beläggning och platsbrist i anstalt och häkte, och fler har dömts till frivårdspåföljd. Lagstiftningsförändringar har också genomförts gällande villkorlig frigivning och skyddstillsyn i syfte att stärka möjligheterna för Kriminalvården att vidta stöd- och kontrollåtgärder för dömda. Klienterna står även under övervakning under längre tid. Till följd av dessa förändringar uppkom ett behov av anpassning i samarbetet varför myndigheterna förändrade sitt arbetssätt från och med november 2023. Arbetssättet syftar till att skapa en flexibilitet som innebär att fler bör få tillgång till flera av Arbetsförmedlingens insatser.

Skillnaden i det förändrade arbetssättet är, för Arbetsförmedlingens del, att samma arbetsförmedlare följer individen i processen oavsett om denne är aktuell vid anstalt eller frivård. Arbetssättet följer Arbetsförmedlingens Strategi för kundarbetet – digitalt först, där möten på distans möjliggör för individen att kunna möta den kompetens på myndigheten med god kunskap om arbetsmarknad, samverkan och tillgängliga insatser i det geografiska området för den frivård som individen tillhör. Distansmöten möjliggör också att fler av Kriminalvårdens klienter kan få tillgång till Arbetsförmedlingens stöd. Vinsten med arbetssättet är att insatser kan sättas in snabbare jämfört med tidigare samtidigt som glapp i planeringen undviks. Detta är viktigt eftersom risken för återfall till brott är som störst under månaderna direkt efter frigivning och tillhandahållandet av ett adekvat stöd under denna period är av särskild vikt. På så sätt bidrar myndigheten till ett mer effektivt återfallsförebyggande arbete.

³ Arbetsförmedlingen & Kriminalvården (2022). *Återrapportering av regleringsbrevsuppdrag om utvecklat och förstärkt samarbete mellan Arbetsförmedlingen och Kriminalvården*. Af-2022/0020 2699, KV 2022–3213.

⁴ 18§, Förordning 2022:811.

Eftersom arbetssättet möjliggör att Arbetsförmedlingen volymmässigt kan möta fler av Kriminalvårdens klienter har myndigheten följaktligen redan skapat förutsättningar för att utöka verksamheten som bedrivs i samverkan med Kriminalvården. En uppföljning av det förändrade arbetssättet planeras att genomföras under andra halvan av 2024.

1.2.2 Målgrupp för samverkan

Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Kriminalvården omfattar individer som är dömda till kriminalvårdspåföljd och är i behov av insatser från Arbetsförmedlingen. Det är Kriminalvården som identifierar de individer som är i behov av insatser från Arbetsförmedlingen och som initierar önskan om ett möte.⁵ Viktigt att poängtera är att medverkan bygger på frivillighet vilket innebär att det är individen som avgör om denne vill ta del av samverkan eller inte.

Stödbehov hos målgruppen

De som vill bryta upp från en kriminell livsstil har ofta behov av olika stöd- och vårdinsatser. Många av Kriminalvårdens klienter har exempelvis sociala problem, bristande utbildning, svag anknytning till arbetsmarknaden, försörjningssvårigheter, stora skulder och en oordnad bostadssituation.⁶

Utbildningsbakgrunden är ofta kort hos de som verkställer kriminalvårdspåföljd vilket innebär att många har behov av utbildning på grundläggande nivå för att kunna ta del av utbildning på gymnasial nivå. Under perioden 2019–2022 hade exempelvis nästan 60 procent av deltagarna i samarbetet som avtjänat tid på anstalt en utbildning som är kortare än gymnasienivå.⁷

En betydande andel av Kriminalvårdens klienter kan dessutom antas ha en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, det är exempelvis betydligt mer förekommande med neuropsykiatriska diagnoser som ADHD bland klienter än i befolkningen i övrigt.⁸ Det är viktigt att sådana diagnoser utreds och behandlas inte minst eftersom studier talar för att behandlad ADHD minskar risken för brottslighet samt ökar mottagligheten för exempelvis utbildning.⁹ Kriminalvården har inget självständigt uppdrag att bedriva sjukvård, men kan initiera utredning och behandling av exempelvis psykiatriska tillstånd under en anstaltsvistelse. Det måste dock finnas en mottagande vårdgivare i klientens hemregion som blir ansvarig vid frigivningen. Kriminalvården har också kritiserats för att i vissa fall ställa diagnos utifrån för ”smala” utredningar där diagnosen ifrågasätts när klienten frigges och

⁵ Arbetsförmedlingen (2023a). *Handläggarstöd. Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Kriminalvården*. Af-2023/0079 9829.

⁶ Brottsförebyggande rådet (2020). *Utvecklingsseminarium samverka för att förebygga återfall i brott – förutsättningar och möjligheter*. Del 4. Bakgrundsmaterial.

⁷ Arbetsförmedlingen (2023b). *Resultatuppföljning av samverkan mellan Arbetsförmedlingen & Kriminalvården. Uppföljningsrapport Jan 2023*. Af-2023/0006 2286.

⁸ Studier har exempelvis beräknat att ADHD är uppemot tio gånger vanligare hos fängelseintagna män än i normalbefolkningen se Ginsberg, Ylva (2013). *Kan onda cirklar brytas? Om ADHD med antisocialitet och ADHD-behandling på Norrtäljeanstalten*. Socialmedicinsk tidskrift. Nr 3/2013. S.400.

⁹ Se till exempel Ginsberg, Y., Hirvikoski, T., Grann, M., & Lindefors, N. (2012). Long-term functional outcome in adult prison inmates with ADHD receiving OROS-methylphenidate. *Eur Arch Psychiatry Clin Neurosci*, 262(8), 705–724. Lichtenstein, P., Halldner, L., Zetterqvist, J., Sjölander, A., Serlachius, E., Fazel, S., Långström, N., & Larsson, H. (2012). Medication for attention deficit-hyperactivity disorder and criminality. *N Engl J Med*. 367(21), 2006–214.

remitteras till hemregionen vilket i vissa fall har lett till att klienter inte har tagits emot för fortsatt behandling eller ställts i ordinarie vårdkö för förnyad utredning. Det framgår också att det finns en förhållandevis stor grupp med odiagnostiserad ADHD som inte fångas upp av Kriminalvården och inte heller i den ordinarie hälso- och sjukvården.¹⁰

2 Nuvarande insatser

2.1.1 Arbetsförmedlingens insatser

Individer som är dömda till fängelse kan efter avtjänad tid på anstalt ha möjlighet att skrivas in i jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar eller omfattas av nystartsjobb. Individer som verkställer påföljd i frivård omfattas också av samverkan och kan delta i insatser utifrån sina behov och förutsättningar. De som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga kan få tillgång till alla program och insatser inom arbetslivsinriktad rehabilitering, förutsatt att Arbetsförmedlingen har genomfört en samlad bedömning som styrker att en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga föreligger. Den samlade bedömningen ska styrkas av adekvat underlag. Detta innebär att individer som deltar i samverkan kan ta del av Arbetsförmedlingens samtliga insatser. En förutsättning för att kunna ta del av ett program är dock att individen uppfyller kraven i gällande förordningar.

En del av myndighetssamverkan rör arbetsmarknadsutbildningar som bedrivs vid anstalter. Syftet med utbildningarna är att förse arbetsmarknaden med nödvändig arbetskraft samt bryta utanförskap för individerna. Potentiella deltagare till arbetsmarknadsutbildning identifieras av Kriminalvården varpå Arbetsförmedlingen gör en bedömning om individen har förutsättningarna att klara utbildningen samt kan arbeta och få anställning inom yrket.

2.1.2 Insatser där flera parter samverkar

För att en individ som avtjänar straff ska få ett bra stöd för att kunna fungera i samhället och inte återfalla i kriminalitet kan flera myndigheter behöva samverka runt individen. Runt om i landet pågår olika former av samverkan där Arbetsförmedlingen medverkar.

En modell för samverkan som ska underlätta dömdas förutsättningar att slussas in i samhället efter fängelsestraff är *inslussning*. Syftet med inslussning är att samordna stödet från Kriminalvården med olika aktörer på den intagnes hemort till exempel frivården, Arbetsförmedlingen, socialtjänsten, hälso- och sjukvården och olika frivilligorganisationer.

¹⁰ I interna rapporter har uttryckts att antalet klienter som får utredning och/eller behandling av ADHD under sin verkställighet inom Kriminalvården har varit mycket låg i förhållande till den förväntade prevalensen samt att tillgången till utredning har varit låg och sett olika ut i olika regioner. Se till exempel Kriminalvården (2016). *Systematisk ADHD-screening och neuropsykiatrisk utredning inom Kriminalvården – en sammanfattningsrapport*.

Krami kan också vara en möjlig väg för att komma in på arbetsmarknaden och innebär samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Kriminalvården och Sveriges kommuner och regioner. Krami finns endast på ett mindre antal orter vilket innebär att verksamheten når en mindre del av de personer som är i behov av insatserna.¹¹

I de flesta kommuner finns också Samordningsförbund där Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommun och region arbetar tillsammans med individer som är i behov av samordnad rehabilitering för att uppnå eller förbättra sin förmåga till förvärvsarbete. Klienter inom frivården kan om de är aktuella hos Samordningsförbundens parter ta del av individinriktade insatser. Det finns även exempel på Samordningsförbund där insatser riktas specifikt mot denna målgrupp.

3 Möjliga insatser för att utöka och förbättra Arbetsförmedlingens verksamhet inom Kriminalvården

3.1 Samverkan för att förebygga återfall i brott

Som framgår ovan har många av de som vill bryta upp från en kriminell livsstil ofta ett stort behov av olika stöd- och vårdinsatser. För att möta dessa individers multipla utmaningar och behov krävs ofta specialkompetens från olika yrkesgrupper. Samhällets olika aktörer behöver därför samverka för att kunna erbjuda ett professionellt och effektivt återfallsförebyggande stöd.¹²

I återrapporteringen av regleringsbrevsuppdraget för 2022 om utvecklat och förstärkt samarbete mellan Arbetsförmedlingen och Kriminalvården har myndigheterna lyft fram behovet av att samordna samhällets resurser för att stötta individen på bästa sätt.¹³ I rapporten lämnade myndigheterna flera förslag i syfte att stärka möjligheterna på arbetsmarknaden för den del av Kriminalvårdens klienter som har behov av extra stöd för att få en sysselsättning eller börja studera. Det förslag som myndigheterna förordade innebar att organisering av en sådan samordnad strukturell samverkansinsats skulle ske genom Samordningsförbundens regi för att därigenom finnas tillgänglig för fler individer.

Vid tidpunkten för återrapporteringen påpekade Arbetsförmedlingen att det saknas förutsättningar för att träffa en nationell överenskommelse om insatser som riktar sig mot Kriminalvårdens klienter. Arbetsförmedlingen och Kriminalvården bedömde därför att en långsiktig struktur för en operativ samverkansinsats förutsätter vissa

¹¹ [Startsida \(krami.se\)](https://www.krami.se/).

¹² Brottsförebyggande rådet (2020).

¹³ Arbetsförmedlingen & Kriminalvården (2022).

översyner på lagstiftningsområdet.¹⁴ En sådan utveckling bör ge bättre förutsättningar att tillgodose behov och minska risken för att klienter inte får insats från vare sig Arbetsförmedlingen eller kommunen.¹⁵ Försäkringskassan har nyligen fått ett regeringsuppdrag att se över behov av förändringar av lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.¹⁶ Uppdraget ska genomföras i samråd med bland annat Arbetsförmedlingen där myndigheten kommer att klargöra de behov som identifierades i åiterrapporten.

Att bedriva en sådan strukturell samverkansinsats genom Samordningsförbundens parter skulle leda till ökad enhetlighet i arbetet samt att verksamheten kan finnas tillgänglig på fler platser i landet och därmed samma möjligheter till flera individer. Vidare skulle det även innebära att hälso- och sjukvård samt Försäkringskassan skulle kunna involveras i samordningen kring klienten vilket ytterligare effektiviserar stödet.¹⁷ Detta ligger också i linje med forskningen som visar att i ett effektivt återfallsförebyggande arbete behövs en långsiktig och strukturerad samverkan mellan olika samhällsaktörer och individen.¹⁸

3.2 Utbildningsinsatser

Utbildning är en viktig faktor för att stärka individers möjligheter på arbetsmarknaden. Kriminalvården får enligt förordning (2007:152) om utbildning vid kriminalvård i anstalt anordna utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning (komvux), komvux som anpassad utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå och svenskundervisning för invandrare (sfi) för intagna i kriminalvårdsanstalt. Kriminalvården erbjuder även yrkesinriktade utbildningar på en del anstalter och genomför också en storsatsning på gymnasiala yrkesutbildningar som ska locka fler intagna till studier. På vissa anstalter erbjuder Arbetsförmedlingen därtill arbetsmarknadsutbildning. Forskning har visat att utbildning under verkställighetstiden på anstalt gynnar möjligheterna att få arbete efter avslutad påföljd¹⁹, vilket i förlängningen också har ett positivt återfallsförebyggande effekt. Vilken yrkesinriktning som finns varierar mellan de olika anstalterna, vilket innebär att valmöjligheterna är begränsade jämfört med om man deltar i en arbetsmarknadsutbildning under tiden i frivård. Yrkesinriktningen grundar sig i vad

¹⁴ Detta inkluderade en översyn av lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser som utreder förutsättningarna för att Kriminalvården likt Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommun och region blir en aktör i den finansiella samverkan. Alternativt föreslogs andra regleringar som säkerställer en samverkan mellan förbunden och Kriminalvården.

¹⁵ Arbetsförmedlingen & Kriminalvården (2022).

¹⁶ Regeringen har nyligen gett Försäkringskassan i uppdrag att analysera behovet av ändringar i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser och lämna författningsförslag om ändringar bedöms motiverade för att uppnå en ändamålsenlig resursanvändning och ett effektivt stöd för personer som har behov av samordnade rehabiliteringsinsatser för att komma i arbete. Uppdraget ska genomföras i samråd med Arbetsförmedlingen, Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Uppdraget ska redovisas senast den 2 december 2024.

¹⁷ Arbetsförmedlingen & Kriminalvården (2022).

¹⁸ Se till exempel Brottsförebyggande rådet (2010), Andrews, D.A., & Bonta, J. (2010). *The psychology of criminal conduct*. Routledge, Latessa, E.J., & Lowenkamp, C.T. (2005). What works (and what doesn't) in reducing recidivism. *Principles of effective intervention*. 4(1), 7-8.

¹⁹ Se till exempel Brottsförebyggande rådet (2010). *Effekter av arbetsmarknadsutbildning för intagna i fängelse*. Rapport 2010:14.

anstalten önskar ha för utbildning och därefter gör Arbetsförmedlingen en bedömning av hur arbetsmarknadsutsikterna ser ut i yrket.

Som nämnts ovan är gymnasieutbildning avgörande för etablering på arbetsmarknaden och samtidigt finns ett mycket stort behov av yrkesutbildad arbetskraft på motsvarande gymnasial nivå. Arbetsförmedlingen bedömer därför att om studier på grundläggande och gymnasial nivå samt i det svenska språket prioriteras till klienter under vistelsetiden på anstalt skapas bättre förutsättningar för att stödja klienterna efter villkorlig frigivning. Utbildningsinsatserna på anstalt är förutsättningsskapande genom att de förbereder individen så att denne kan ta del av arbetsmarknadsnära insatser såsom arbetsmarknadsutbildning eller subventionerade anställningar. Detta innebär också att arbetsmarknadsutbildning på anstalt endast kan ses som ett mindre komplement i en större palett av utbildningsinsatser.

I syfte att säkerställa samspelet mellan och effekterna av utbildningarna på anstalt kan det därför finnas anledning att genomföra en översyn av desamma. Arbetsförmedlingen bedömer att en översyn av inriktningarna på arbetsmarknadsutbildningarna krävs så att dessa på ett tydligare sätt inriktas på de geografiska områdena med störst utmaning att finna arbetskraft. Detta skulle i sin tur kunna ha positiva effekter vad gäller främjandet av geografisk- och yrkesmässig rörlighet. En faktor som visat sig ha positiv effekt vad gäller förebyggandet av återfall till brott är att individen bryter upp med tidigare umgänge och ingår i konventionella sociala nätverk och då kan det vara en fördel att flytta till en annan ort.²⁰

Mot bakgrund av detta och i syfte att säkerställa effektiviteten i utbildningarna skulle Arbetsförmedlingen, tillsammans med Kriminalvården, och i dialog med Skolverket behöva analysera och utreda utbildningarnas utformning i framtiden för att de ska uppnå bäst effekt samt möta klienternas behov av utbildning. I en sådan utredning bör hänsyn tas till Kriminalvårdens och Arbetsförmedlingens förutsättningar att organisera och genomföra utbildningarna, utbildningarnas utformning och innehåll samt organisatoriska aspekter gällande ansvarsfördelning.

Intressant vore även att utforska om det är möjligt att skapa förutsättningar för denna målgrupp och rusta dem så att de kan flytta till ett nytt geografiskt område där efterfrågan på arbetskraft är stor. Det ingår i Arbetsförmedlingens grunduppdrag att främja ett effektivt jobbsökande med en ökad geografisk och yrkesmässig rörlighet. Samma förväntan finns på samtliga inskrivna arbetssökande, inklusive denna målgrupp. Det innebär att den som är arbetslös ska vara beredd på att flytta inom landet eller att byta yrke. Strukturella och regelmässiga förutsättningarna skulle dock behöva utforskas då det ofta är flera myndigheter som är involverade kring individen.

²⁰ Wallqvist, L. (2011). Flytt kan bryta brottskarriär. Artikel i *Apropå* 3/2011. Av en amerikansk studie framgår även att tidigare intagna som hade flyttat till ett annat område efter frigivning visade sig vara mindre benägna att återfalla och avtjäna påföljdstid igen, se Kirk, D.S. (2012). Residential change as a turning point in the life course of crime: Desistance or temporary cessation? *Criminology*. 50(2), 329–358.

3.3 Särskild stödperson för introduktion på arbetsplatsen

Idag kan individer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som deltar i samverkan få stöd av en särskild stödperson för introduktions- och uppföljningsstöd (SIUS).

Särskild stödperson för introduktions- och uppföljningsstöd är en insats som är riktad till arbetssökande som har behov av stöd för att finna, få och behålla en anställning på den reguljära arbetsmarknaden. Det särskilda stödet utgörs av en arbetsförmedlare med kompetens i introduktionsmetodik. Insatsen är Arbetsförmedlingens tillämpning av arbetsrehabiliteringsmetoden Supported Employment som kännetecknas av en inriktning mot tidig arbetsplatsplacering med stöd.²¹ Stödet fokuserar på personens individuella behov och förutsättningar och riktas både till den arbetssökande och arbetsgivaren innan och under anställningen.²²

Målgruppen för insatsen är arbetssökande med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och som bedöms ha förutsättningar för en anställning på den reguljära arbetsmarknaden om personen får extra stöd och träning i inledningsskedet av en anställning eller under praktik inför anställning.²³

Metoden Supported Employment tycks ge ett bättre resultat än andra strukturerade arbetssätt. Jämförande studier visar exempelvis att fler blir anställda, att tiden fram till en anställning blir kortare samt att bidragsberoendet minskar och inkomsten ökar.²⁴

Eftersom kombinationen av ett samordnat och strukturerat stöd samt arbetsnära insatser har en bevisad effekt för individer som har behov av fördjupat stöd för att nå en varaktig etablering på arbetsmarknaden²⁵ föreslår Arbetsförmedlingen att förutsättningarna för att införa en liknande insats för målgruppen bör utredas. Då många ur målgruppen saknar eller har en svag förankring på arbetsmarknaden på grund av avsaknad av tidigare arbetslivserfarenhet eller långa tider utan arbete skulle en sådan insats dessutom kunna utgöra ett värdefullt stöd såväl innan som under en anställning. I utredningen behöver hänsyn bland annat tas till hur insatsen på ett effektivt och flexibelt sätt kan nyttjas för hela målgruppen oavsett om de har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga eller ej. Det bör även beaktas hur insatsen ska finansieras då den idag belastar anslag för särskilda insatser

²¹ Arbetsförmedlingen (2022). *Handläggarstöd. Särskild stödperson för introduktions- och uppföljningsstöd – SIUS*. Af-2022/0049,2197.

²² Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (FORTE) (2021). *Forskning i korthet. Tillgängligt arbetsliv. Möjligheten för personer med funktionsnedsättning*.

²³ Uppföljningsstöd lämnas också under minst ett år efter att anställning påbörjats i syfte att den anställde ska behålla sitt arbete.

²⁴ Se till exempel Bejerholm, U. & Areberg, C. (2014). Factors related to the return to work potential in persons with severe mental illness. *Scandinavian journal of occupational therapy*, 21; 277-286. Bejerholm, U., Areberg, C., Hofgren, C., Sandlund, M., & Rinaldi, M. Individual Placement and Support in Sweden – A randomized controlled trial. *Nordic Journal of Psychiatry*. Vol. 69. Liljeholm, U., Argentzell, E., & Bejerholm, U. (2020). An integrated mental health and vocational intervention: A longitudinal study on mental health changes among young adults. *Nursing Open*, 7, 1755–1765.

²⁵ Se till exempel Arbetsförmedlingen (2024).

för personer med funktionsnedsättning.²⁶ Fortsatt utredning behövs för att utröna om insatsen exempelvis bör finansieras genom ett eget anslag eller inom anslag 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser.

3.4 Subventionerade anställningar

Ytterligare ett förslag att utreda vidare är införandet av en form av subventionerad anställning riktad till denna målgrupp. Det finns flera olika former av subventionerade anställningar där arbetsgivaren subventioneras för hela eller delar av lönekostnaden för den anställda.²⁷ Syftet med subventionen är att stimulera arbetsgivare att anställa individer som annars har svårt att få jobb och därmed underlätta övergången till ett osubventionerat jobb.

Användandet av subventionerade anställningar har stöd i forskning. Studier visar att personer som haft en subventionerad anställning i allmänhet snabbare får ett jobb utan stöd jämfört med dem som varit öppet arbetslösa.²⁸ Anställningssubventioner kan dock även skapa undanträngningseffekter och inlåsningseffekter på arbetsmarknaden.²⁹ Subventionerade anställningar hör också till de statliga ersättningar som bedöms ha högst risk för felaktiga utbetalningar där nystartsjobben anses vara särskilt problematiska eftersom ersättningen är hög och kontrollerna färre än för andra stöd.³⁰ Med detta som bakgrund bör ett utökat nyttjande av subventionerade anställningar ske på ett sådant sätt att kontroll och uppföljning sker så att det varken bidrar till ökad välfärdsbrottslighet eller höjd risk för återfall i brott.

Som framgår ovan har individer som verkställt kriminalvårdspåföljd ofta svårt att hitta arbete efter frigivningen på grund av avsaknad av arbetslivserfarenhet och/eller yrkeskompetens vilket leder till att många saknar inkomst efter frigivning. Dessutom förekommer det att arbetsgivare är tveksamma till att anställa personer med ett kriminellt förflutet.³¹ Många ur målgruppen kan därför ha behov av subventionerad anställning för att få en fast förankring på arbetsmarknaden.

Vissa individer som har dömts till fängelse kan ta del av nystartsjobb, som är en form av subventionerad anställning, men steget för arbetsgivare att anställa personer ur målgruppen för ett nystartsjobb är oftast ganska högt. Anledningen till detta är att

²⁶ Förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

²⁷ Riksrevisionen (2023). *Subventionerade anställningar – att motverka fel i ett system med allvarliga risker*. RiR 2023:17.

²⁸ Se till exempel Forslund, Anders (2018). *Subventionerade anställningar – avvägningar och empirisk evidens*. Rapport 2018:14. Uppsala: IFAU. Forslund, Anders & Vikström, Johan (2011). *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*. Rapport 2011:7. Uppsala: IFAU.

²⁹ Se till exempel Angelov, Nikolay & Eliason, Marcus (2014). *Lönebidrag och skyddat arbete: en utvärdering av särskilda insatser för sökande med funktionshinder*. Rapport 2014:24. Uppsala: IFAU. Card, David, Kluve, Jochen, & Weber, Andrea (2010). Active labour market policy evaluations: a meta-analysis. *The Economic Journal*, November, 120:452-477.

³⁰ Riksrevisionen (2023).

³¹ Anderson, D.B., R.E. Schumacker, and S.L. Anderson, "Release Characteristics and Parole," *Journal of Offender Rehabilitation*, 17(1991): 133-145.

många av individerna är osäkra vilka arbetsuppgifter man klarar av att utföra på grund av den vanligt förekommande svaga anknytningen till arbetsmarknaden.

Ett alternativ skulle kunna vara ett liknande anställningsstöd som skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare (OSA), som är ett tidsbegränsat arbete anpassat efter individens förutsättningar. Ytterligare ett alternativ är lönebidrag för utveckling i anställning som syftar till att öka möjligheterna för individer med nedsatt arbetsförmåga på grund av funktionsnedsättning att få en anställning. Vid dessa former av stöd omfattas anställningen inte av lag (1982:80) om anställningsskydd (LAS) vad gäller övergång till tillsvidareanställning vilket kan höja incitamenten för arbetsgivare att våga anställa individer med ett kriminellt förflutet.

Målgruppen för båda dessa former av subventionerade anställningar är dock individer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga vilket bör ses över vid en eventuell vidareutveckling av förslaget så att målgruppen även kan inkludera individer inom samverkan med Kriminalvården som inte har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Detta är inte minst viktigt mot bakgrund av den problematik kring neuropsykiatriska diagnoser som diskuterats i avsnitt 1.2.1. Ytterligare aspekter att ha i åtanke vid en eventuell vidare analys av förslaget är likabehandlingsprincipen, kostnader, de undanträngnings- och inlåsnings effekter som anställningssubventioner kan skapa samt risken för felaktiga utbetalningar. Finansieringen behöver också ses över då anställningsstödet ska stödja målgruppen för samverkan med Kriminalvården utan risk för undanträngning av dagens målgrupp för angivna lönebidrag.

4 Förutsättningar för samverkan

Kriminalvårdens förutsättningar för samverkan

En grundförutsättning för en effektiv samverkan mellan myndigheterna är också att Kriminalvården kan utföra sitt samverkansuppdrag på ett tillfredsställande och effektivt sätt. Kriminalvården befinner sig mitt i ett intensivt arbete med att möta det höga beläggningstrycket på landets anstalter och häkten vilket skapar logistiska utmaningar. Det totala klientflödet har ökat och påverkan på Kriminalvården har varit och är fortsatt betydande. Trots omfattande platstillskott, genom såväl ny- som ombyggnation, utvidgad dubbelbeläggning samt omfattande nyrekryteringar är läget fortsatt mycket ansträngt. Den ihållande plats- och personalbristen utgör sammantaget en mycket stor påfrestning på myndigheten och dess verksamhet.³² Den höga reformtakten och ökade belastningen på Kriminalvårdens verksamhet påverkar i hög grad även frivården, vilken är den verksamhetsdel där det nya arbetssättet i samverkan ger ökade krav. Enligt Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2024-2033 bedöms frivårdens verksamhet dubbleras.³³

³² Kriminalvården (2023). *Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2024-2033*. KV 2023-14991.

³³ Kriminalvården (2023).

Grunden för en effektiv samverkan är att Kriminalvårdens personal har utrymme och kompetens att genomföra utredningar och personliga planeringar för klienterna för att därigenom kunna identifiera individer som är i behov av myndigheternas samverkan. Detta är nödvändigt för att stärka den gemensamma förmågan att bedriva ett effektivare återfallsförebyggande arbete och därigenom minska risken för återfall i brott. Om detta inte fungerar fullt ut finns en risk att Kriminalvården inte hinner initiera individer som vill ingå i samverkan till Arbetsförmedlingen. Det kan innebära att antalet arbetsökande klienter som skriver in sig genom Arbetsförmedlingens ordinarie processer kan öka markant vilket medför att det tar tid innan de får del av rätt stöd.

En viktig utmaning för att säkerställa väl fungerande samverkan kring individer är tillgången till adekvat teknisk utrustning. Att kunna genomföra videomöten i stället för telefonmöten skulle öka träffsäkerheten i de aktiviteter som planeras inför att en individ frigges från fängelsepåföljd i anstalt. Det är viktigt att det finns förutsättningar för framför allt videomöten, men även telefonmöten, vilket kräver lokaler för ändamålet. Med den höga beläggning som finns i Kriminalvården finns det utmaningar med att tillgodose behov av utrymmen för samverkansmöten.

Ekonomiska förutsättningar för samverkan

Ytterligare en aspekt att ha i åtanke är att en utökning och förstärkning av verksamheten i samverkan förutsätter långsiktiga ekonomiska planeringsförutsättningar för båda myndigheterna. Ett liknande uppdrag är rehabiliteringssamverkan mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan där förutsättningar skapas genom särskilda medel som säkrar myndigheternas samverkan. Arbetsförmedlingen har inte inom ramen för denna återrapport analyserat för- respektive nackdelar med en motsvarande struktur för klienter i samverkan. Det bör göras tillsammans med en analys av finansieringen av samverkan i sin helhet.