



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-11-14

Ärendenummer SLK-2024-00834

Handläggare

Britta Timan

Telefon: 031-368 04 51

E-post: britta.timan@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Justitiedepartementet - Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott (SOU 2024:54)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över remissen Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott (SOU 2024:54), i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Justitiedepartementet.

Sammanfattning

Göteborgs Stad har 2024-09-13 fått remissen Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott (SOU 2024:54) för yttrande. Yttrandet ska vara Justitiedepartementet tillhanda senast 2024-12-13.

Utredningen har haft i uppdrag att se över och föreslå åtgärder för att utveckla samhällets arbete med att förebygga återfall i brott hos personer som avtjänat straff inom Kriminalvården. Utredningens förslag fokuserar på att stärka samverkan mellan Kriminalvården, socialtjänsten, hälso- och sjukvården och Arbetsförmedlingen. Bland annat föreslås en möjlighet för Kriminalvården att kalla till samordnad planering och en inslussningsmodell för att samordna stödinsatser utifrån individuella behov. Utredningen föreslår även att Kriminalvården ska ges ett utökat uppdrag att bedriva hälso- och sjukvård och en ökad användning av utslussningsåtgärder och elektronisk övervakning. Majoriteten av bestämmelserna föreslås träda i kraft 2025-07-01.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen tillstyrker förslagen och yttrar sig över utredningen med de synpunkter och kommentarer som lämnas i tjänsteutlåtandet.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Utredningen framhåller att förslaget om Kriminalvårdens möjlighet att initiera samordnad planering innebär en skyldighet för kommunen att delta när Kriminalvården begär det. Bestämmelsen innebär inte ett ökat ansvar för kommunen att erbjuda insatser till enskilda, utan klargör ett ansvar att delta i planeringen. Förslaget innebär ett nytt åtagande för kommunerna som i enlighet med finansieringsprincipen föreslås ersättas med cirka 16 miljoner kronor till kommunerna per år. Samtidigt innebär utredningens förslag om att Kriminalvården ska ta över kostnadsansvaret för kontraktsvård en ekonomisk lättnad för kommunerna. Dessa besparingar är dock enligt utredningen svåra att kvantifiera.

Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning och anser att förslagen kan ha både direkta och indirekta ekonomiska konsekvenser för staden, invånarna och näringslivet. På kort sikt kan de föreslagna åtgärderna leda till ökade driftskostnader, särskilt genom den stärkta samordningen mellan Kriminalvården och socialtjänsten. De resurser som krävs för att implementera individuella planer för unga lagöverträdare och för att säkerställa tidig samverkan inför frigivning kan innebära ökade personella resurser och administrativa kostnader. Det är dock viktigt att regeringen säkerställer tillräcklig finansiering för att kommunerna ska kunna fullgöra sina åtaganden inom det återfallsförebyggande arbetet utan att det går ut över andra viktiga välfärdsområden. Det förändrade arbetssätt som följer av förslaget bedöms dock kunna leda till effektiviseringar på lång sikt genom att minska återfall i brott. Det skulle i sin tur kunna sänka kostnaderna för både kriminalvård och sociala insatser.

Utredningens förslag kan också ha en positiv ekonomisk inverkan på både individ och samhälle. Genom att förbättra livssituationen för unga personer, öka deras möjligheter till självförsörjning, kan påfrestningarna på välfärdssystemen minska. Samtidigt kan lägre kriminalitet göra utsatta områden mer attraktiva för investeringar och företagande, vilket främjar lokal tillväxt och skapar arbetstillfällen.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förslagen i utredningen fokuserar primärt på social hållbarhet, men enligt stadsledningskontorets mening kan vissa indirekta ekologiska effekter uppstå genom ökad digitalisering, minskat transportbehov och effektivare resursanvändning. Effekterna bedöms dock sannolikt vara marginella.

Bedömning ur social dimension

Förslagen i utredningen syftar till att stärka den sociala dimensionen i arbetet med att minska återfall i brott. Målet är att ge klienterna en bättre chans att leva ett meningsfullt och laglydigt liv efter avtjänat straff. Genom en ökad samverkan mellan Kriminalvården och andra samhällsaktörer, skapas förutsättningar för att ge ett mer heltäckande stöd, vilket bedöms särskilt betydelsefullt för vissa särskilt utsatta grupper så som till exempel barn och unga samt personer med funktionsnedsättning. Stödet syftar till att underlätta återanpassningen till samhället och minska risken för återfall.

Kommitténs förslag bedöms vara positiva för flera av de jämställdhetspolitiska målen. Män är överrepresenterade bland de som döms för brott och de påföljder som omfattas av kommitténs förslag. Genom att fler personer, både kvinnor och män, till följd av kommitténs olika förslag om stärkt återfallsförebyggande arbete har möjlighet att lämna en tillvaro med brott och våld förväntas förslagen sammantaget bidra till det övergripande målet för jämställdhetspolitiken, att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Stadsledningskontoret vill dock i sammanhanget särskilt framhålla att flickor och unga kvinnors risk att dras in i kriminella nätverk behöver adresseras i större utsträckning än vad som sker idag.

Bilagor

1. Sammanfattningen av SOU (2024:54)
2. Förslag till yttrande

Ärendet

Göteborgs Stad har 2024-09-13 fått remissen Väger till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott (SOU 2024:54) för yttrande. Yttrandet ska vara Justitiedepartementet tillhanda senast 2024-12-13.

Beskrivning av ärendet

Ärendets beredning

Remissen har, på grund av en alltför kort svarstid, inte kunnat vidareremitterats till berörda nämnder. Stadsledningskontoret har därför inhämtat synpunkter från socialförvaltningarna Nordost och Sydväst.

Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 26 mars 2020 tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté i form av en trygghetsberedning (dir. 2020:32) med uppdrag att bistå regeringen med underlag till utformningen av en kunskapsbaserad och brett förankrad kriminalpolitik som ska bidra till att uppfylla de kriminalpolitiska målen att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Trygghetsberedningens uppdrag har justerats under arbetets gång genom tilläggsdirektiv från regeringen. Ursprungligen hade kommittén ett bredare uppdrag att bedöma samhällets förmåga att möta kriminalpolitiska utmaningar, men detta begränsades till att fokusera på återfallsförebyggande arbete. Trygghetsberedningen har tidigare lämnat två delbetänkanden. Det första delbetänkandet "Väger till ett tryggare samhälle", lämnades i oktober 2021 och det andra, "Väger till ett tryggare samhälle. Kraftsamling för barn och unga", lämnades i december 2022. Kommunstyrelsen har tidigare yttrat sig över dessa betänkanden 2022-04-06 § 319 respektive 2023-05-03 § 384. Nu aktuellt ärende är Trygghetsberedningens slutbetänkande.

Kommitténs huvudsakliga uppdrag har varit att se över samhällets arbete med att förebygga återfall i brott och föreslå åtgärder för att utveckla arbetet i syfte att minska andelen återfall i brott. I uppdraget har ingått att

- Kartlägga vilka olika kompetenser som idag deltar i arbetet med att förebygga återfall i brott, både för personer som avtjänat straff i anstalt och inom frivård.
- Bedöma om den befintliga kompetensen motsvarar behoven och analysera hur den kan användas mer effektivt.
- Identifiera goda exempel från andra länder kring hur återfallsförebyggande arbete organiseras.
- Ge konkreta förslag på hur det återfallsförebyggande arbetet kan förbättras, med utgångspunkt i den så kallade normaliseringsprincipen (att personer som avtjänar straff ska ha tillgång till samma stöd och service som andra).

Utredningens förslag och bedömningar i korthet

Utredningen gör bedömningen att Kriminalvården, trots ett ansträngt läge med bland annat platsbrist och hög personalomsättning, bedriver ett i hög grad kvalitativt och kunskapsbaserat återfallsförebyggande arbete, både i anstalt och i frivård. Utredningen framhåller dock att denna positiva utveckling riskerar att undergrävas av myndighetens nuvarande expansionsfas, och att det krävs en tydligare prioritering av det återfallsförebyggande uppdraget.

Utredningen poängterar vikten av en välfungerande samverkan mellan Kriminalvården och andra samhällsaktörer, såsom socialtjänst, hälso- och sjukvård, Arbetsförmedlingen och Kronofogdemyndigheten. Samverkan är avgörande för att tillgodose klienters individuella behov och skapa förutsättningar för en framgångsrik återanpassning till samhället. Utredningen konstaterar dock att svårigheterna med att uppnå en verkligt effektiv och hållbar samverkan kvarstår. Orsaken till detta anses vara det delade ansvaret mellan Kriminalvården och andra aktörer, samt en otydlighet i ansvarsfördelningen. Kommittén förespråkar därför en övergång från frivilliga samverkansformer till tvingande modeller. Tvingande samverkan bedöms ge ökad förutsägbarhet och likvärdighet i återfallsförebyggande arbete över hela landet. Mot bakgrund av dessa bedömningar presenterar utredningen ett antal förslag för att stärka det återfallsförebyggande arbetet.

Fortsatt införande av modellen inslussning

Utredningen föreslår att regeringen ska ge Kriminalvården i förnyat uppdrag att fortsätta införandet och utvecklingen av arbetsmodellen inslussning. Modellen, som bygger på samverkan mellan Kriminalvården, socialtjänsten och hälso- och sjukvården, syftar till att säkerställa en smidig övergång från anstalt till samhälle. Modellen innebär en tidigarelagd planering av stödinsatser, med fokus på klientens individuella behov. Brå föreslås samtidigt få i uppdrag att utvärdera modellen.

Samordnad planering

För att stärka samverkan mellan Kriminalvården, socialtjänsten och hälso- och sjukvården föreslås att Kriminalvården ska ges möjlighet att kalla till gemensamma planeringsmöten. Planeringen ska inledas tidigt under verkställigheten och syfta till att säkerställa en samordnad och behovsanpassad stödstruktur för klienten vid frigivning. Utredningen föreslår också att samordnad planering mellan Kriminalvården och kommunen alltid ska ske för unga lagöverträdare (upp till 21 år) som avtjänar fängelse- eller frivårdspåföljd, om den unge samtycker till det och det inte är uppenbart obehövt. Kriminalvården ska ges i uppdrag att, tillsammans med Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och regioner, ta fram riktlinjer för när samordnad planering ska ske och i samråd med Myndigheten för digital förvaltning ta fram riktlinjer för hur digitala planeringsmöten med externa aktörer kan genomföras på ett säkert sätt i Kriminalvården.

Ökat uppdrag för Kriminalvården att bedriva hälso- och sjukvård

Utredningen föreslår också att Kriminalvården ska ges ett utökat uppdrag att bedriva hälso- och sjukvård som har en direkt påverkan på risken för återfall i brott. Förslaget syftar till att öka tillgängligheten till relevant vård och behandling för klienter i anstalt och frivård. Socialstyrelsen kan samtidigt ges i uppdrag att utforma generella riktlinjer för vård för frihetsberövade och villkorligt frigivna klienter, i syfte att stärka en sammanhållen vårdkedja.

Motverka överskuldsetting

Skuldsättning är en känd riskfaktor för återfall i brott. Kronofogdemyndigheten föreslås därför få i uppdrag att tillsammans med Kriminalvården ta fram och implementera samtalsstöd för att motverka överskuldsetting bland intagna i anstalt, digitalt utbildningsmaterial om privatekonomi för kriminalvårdsklienter samt vid behov, utbildningsstöd till Kriminalvårdens medarbetare. Det ska även införas en skyldighet för Kronofogdemyndigheten att samverka med Kriminalvården.

Biträdande övervakare ska förordnas i fler fall

Biträdande övervakare ska förordnas i fler fall och bör alltid övervägas för unga lagöverträdare. En biträdande övervakare är en frivilligarbetare som utses av Kriminalvården för att stödja en person som är villkorligt frigiven från fängelse eller dömd till skyddstillsyn. Deras roll är att vara en prosocial förebild och hjälpa klienten att återanpassa sig till samhället och undvika att återfalla i brottslighet. Föreskrifter om vistelseförbud eller anvisning om att den dömd ska vara i bostaden under vissa tider, som kontrolleras med elektronisk övervakning, bör användas i större utsträckning för unga lagöverträdare än för andra kriminalvårdsklienter.

Kostnader för verkställighet av kontraktsvård

Dessutom föreslås att Kriminalvården ska svara för de kostnader som uppkommer vid verkställigheten av kontraktsvård under en tid som motsvarar hela alternativstraffet längd. Kriminalvården ska också överväga kontraktsvårdsutredningar i fler fall än idag.

Utökad möjlighet att avtjäna fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll

Utredningen föreslår att möjligheten att avtjäna fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll utökas till att gälla längre strafftider än i dag. Förslaget syftar till att erbjuda ett mer flexibelt och individanpassat alternativ till fängelsevistelse, samtidigt som det frigör anstaltsplatser.

Utredningen framhåller också att Kriminalvården bör använda utslusningsåtgärder, såsom frigång och utökad frigång, i större utsträckning än i dag. Särskilt för klienter med kortare strafftider bedöms utslusningsåtgärder vara ett effektivt verktyg för att underlätta övergången till ett liv i frihet. Elektronisk övervakning bedöms kunna användas i större utsträckning för att kontrollera föreskrifter om vistelseförbud. Elektronisk övervakning, som kan användas både efter villkorlig frigivning och vid skyddstillsyn, bedöms vara ett effektivt verktyg för att öka klientens ansvarstagande och minska risken för återfall. Dessutom framhålls att Kriminalvården bör förbättra sina arbetsmarknadsåtgärder för att öka klienternas chanser att få arbete efter frigivning. Ökad digitalisering föreslås som ett verktyg för att förbättra tillgången till utbildning och arbete under verkställighetstiden. Utredningen framhåller också vikten av ett fortsatt fokus på evidensbaserade metoder i det återfallsförebyggande arbetet, särskilt för unga lagöverträdare.

Remissinstansernas yttranden

Socialförvaltning Nordost

Socialförvaltning Nordost är i stort sett positiv till utredningens förslag, särskilt de som rör unga lagöverträdare och samordningen mellan olika samhällsaktörer. Förvaltningen understryker att frivillighet och delaktighet är avgörande för att insatserna ska vara effektiva, och att stark samordning mellan Kriminalvården, socialtjänsten samt hälso- och sjukvården är nödvändig för att minska återfall i brott.

Samtidigt framhåller förvaltningen vikten av att noggrant reglera civilsamhällets engagemang för att undvika risker kopplade till organiserad brottslighet samt att jämställdhetsperspektivet, särskilt för unga flickor och kvinnor i kriminella miljöer, beaktas.

Socialförvaltning Sydväst

Socialförvaltning Sydväst framhåller att förslagen innebär en ökad ambition i det samlade arbetet, vilket sannolikt kommer att medföra en ökad arbetsbelastning och behov av kontinuerlig kompetensutveckling. Förvaltningens sammantagna bedömning är att utredningens förslag kommer att stärka det återfallsförebyggande arbetet och förvaltningen är därför positiv till förslagen.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret är positivt till trygghetsberedningens förslag och anser att förslagen bör tillstyrkas.

Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning om att en samordnad planering förbättrar förutsättningarna för en lyckad återanpassning i samhället. Stadens medarbetare har redan idag samverkan med Kriminalvården för merparten av de klienter som har behov av detta. Då kommunen utifrån förslaget kommer att vara skyldig att delta vid en sådan planering, vore det dock önskvärt att formerna för samordnad planering också tydliggörs.

Stadsledningskontoret ställer sig också positivt till att unga lagöverträdare i högre grad ska tillförordnas en biträdande övervakare. Mentorbaserade insatser såsom kontaktperson har enligt forskning visat sig ha positiva effekter vad gäller återfallsförebyggande åtgärder för unga. Stadsledningskontoret delar därför utredningens mening att även biträdande övervakare har potential att verka återfallsförebyggande och erbjuda unga lagöverträdare en förebild. Vidare menar stadsledningskontorets att en alternativ benämningen av insatsen bör övervägas då begreppet "biträdande övervakare" kan ha negativa associationer som förknippas med kontroll och bestraffning. Genom att istället använda en annan benämning så som till exempel "mentorsbaserad insats" betonas en mer stödjande och vägledande roll, vilket kan främja positiv utveckling och stärka ungdomens förtroende för insatsen.

Stadsledningskontoret ser också positivt på förslaget om yrkesutbildning på anstalt. Det är dock angeläget att ett brett utbud av utbildningar erbjuds, då många inom målgruppen historiskt sett fått tillgång till samma utbildningar som exempelvis utbildning till svetsare. Det leder snabbt till en mättnad på arbetsmarknaden. För att säkerställa en långsiktig etablering på arbetsmarknaden är det också nödvändigt att skapa en sammanhängande väg från utbildning till betald praktik eller lärlingsplatser efter avslutad verkställighet.

Stadsledningskontoret ställer sig vidare också positivt till förslaget om att Kriminalvården ska ha det fulla kostnadsansvaret för verkställigheten av skyddstillsyn med särskild behandlingsplan. I dagsläget delas kostnaderna mellan Kriminalvården och den dömdes hemkommun. Förslaget bedöms kunna öka likvärdigheten över landet vad gäller verkställighet av skyddstillsyn med särskild behandlingsplan och öka tillgången till insatsen.

Utredningen framhåller att civilsamhället ska involveras mer i det återfallsförebyggande arbetet, särskilt genom att utse biträdande övervakare från civilsamhället som kan fungera som sociala förebilder. Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning att civilsamhället har en viktig roll i frågor som rör trygghet och social sammanhållning.

Civilsamhällets engagemang behöver dock vara noggrant reglerat för att kunna säkerställa att föreningar och dess företrädare inte har kopplingar till organiserad brottslighet eller oseriösa aktörer.

Kriminalvården ska ges i uppdrag att bedriva hälso- och sjukvård som har effekt på risken att återfalla i brott. Stadsledningskontoret ställer sig även positivt till detta förslag. Målgruppen har i många fall stora behov av hälso- och sjukvård och relevant vård i ett tidigare skede kan bidra till att minska återfall i brott.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

Sammanfattning

Kommitténs uppdrag

Kommitténs huvudsakliga uppdrag har varit att se över samhällets arbete med att förebygga återfall i brott och förslå åtgärder för att utveckla arbetet i syfte att minska andelen återfall i brott. I uppdraget har ingått att kartlägga vilka olika kompetenser som i dag är involverade i samhällets arbete med att förebygga återfall i brott avseende dömda som har avtjänat en påföljd i anstalt eller frivård. I uppdraget har även ingått att analysera om den befintliga kompetensen motsvarar behovet. I uppdraget har slutligen ingått att analysera hur kartlagda kompetenser på ett bättre och effektivare sätt gemensamt kan bidra i det återfallsförebyggande arbetet, genom en internationell jämförelse lyfta fram goda exempel på hur det återfallsförebyggande arbetet är organiserat i andra jämförbara länder och med utgångspunkt i den rådande normaliseringsprincipen lämna förslag på hur det återfallsförebyggande arbetet kan utvecklas i syfte att minska andelen återfall i brott.

Problembilden och utgångspunkter för arbetet

En förhållandevis stor del av de som har dömts för brott återfaller i ny brottslighet (ungefär 40 procent). Faktorer som enligt statistiken har samband med risken att återfalla i brott är bland annat ålder, kön, antal tidigare återfall i brott, vilken sorts brottslighet det är fråga om, strafftid och, i viss mån, vilken påföljd som har avtjänats. Det är välkänt att personer som upprepade gånger begår brott står för en relativt stor andel av den totala brottsligheten i samhället. Det är därför samhällsekonomiskt motiverat med kraftfulla åtgärder för att motverka återfall i brott.

I enlighet med utredningens direktiv har kommitténs arbete varit inriktat på dömda som har avtjänat en kriminalvårdspåföljd. Kriminalvårdsklienterna är inte en homogen grupp. Kännetecknande för kriminalvårdsklienterna är dock att många har behov av stöd på ett flertal olika levnadsområden. Flera av dessa utgör dessutom riskfaktorer för kriminalitet. Missbruksproblem, psykisk ohälsa, låg utbildningsnivå och begränsad anknytning till arbetsmarknaden med mera är också betydligt vanligare bland kriminalvårdsklienterna jämfört med befolkning i stort. Inte sällan förekommer samsjuklighet i både missbruk och psykisk ohälsa. Det är också vanligt med skuldsättning och att inte ha en stabil boendesituation.

Inom den kriminologiska forskningen utgår man från vad som utgör risk- respektive skyddsfaktorer för kriminalitet. Kunskapen om risk- och skyddsfaktorer är ofta utgångspunkten för de insatser som ges för att motverka återfall i brott. I enlighet med detta anses det skyddande mot kriminalitet om en persons kriminella attityd, nätverk och personlighetsmönster kan förändras. Detsamma gäller att ha möjlighet att försörja sig genom arbete, vara fri från missbruk, ha en bostad, utbildning och att få tillgång till adekvat psykiatrisk diagnostisering och vård. Insatser på sådana områden har visat sig minska risken att återfalla i brott. Särskilt positiv effekt uppnås när återfallsförebyggande åtgärder riktas mot flera av den dömdes problemområden.

Utifrån statistiken om återfall i brott står det klart att de flesta återfall i brott sker under den närmsta tiden efter frigivningen från ett fängelsestraff eller påbörjad annan verkställighet. Det finns därmed vissa särskilt kritiska tidpunkter vad gäller risken att återfalla i brott. Tiden direkt efter frigivningen från ett fängelsestraff ska särskilt framhållas. Övergången från ett frihetsberövande till ett liv i frihet innebär alldeles uppenbara utmaningar för den dömda. Det krävs därför att återfallsförebyggande insatser är planerade, samordnade och påbörjade i rätt tid för att få avsedd effekt på risken att återfalla i brott. Verkställigheten inom Kriminalvården, såväl i anstalt som i frivård, måste också betraktas som en unik möjlighet för samhället att agera och sätta in de åtgärder som krävs för att rusta den dömda för ett liv utan kriminalitet.

Vad som ovan redogjorts för har tillsammans med vad som i övrigt är känt om återfallsbrottslighet utgjort utgångspunkter i utredningsarbetet.

Nuläge

Kriminalvårdens verksamhet utgör navet i det återfallsförebyggande arbetet under straffets verkställighet. En av myndighetens grundläggande uppgifter är att verka för att återfall i brott förebyggs, bland annat genom att samverka med andra aktörer i samhället. Myndighetens uppdrag att minska antalet återfall i brott utförs framför allt genom ett kvalitativt och kunskapsbaserat verkställighetsinnehåll. Det innefattar bland annat behandling och tillgång till sysselsättning såsom utbildning och arbetsdrift. Kriminalvården har dock inte i uppdrag att ensamt tillgodose kriminalvårdsklienternas behov på samtliga områden som kan behövas i ett välfungerande återfallsförebyggande arbete. Därutöver ska betonas att Kriminalvårdens ansvar endast gäller under den tid som påföljden verkställs, medan behoven ofta sträcker sig över betydligt längre tid. Den rådande normaliseringsprincipen är vägledande för gränsen för Kriminalvårdens ansvar och innebär att personer som avtjänar straff i Kriminalvården har en rätt till stöd från ordinarie samhällsfunktioner likt andra personer. För att kunna erbjuda ett professionellt och effektivt återfallsförebyggande stöd krävs därför att flera olika samhällsaktörer samordnar sig i ett välkoordinerat stöd för den dömda. Kriminalvården samordnar därför ofta sina insatser med insatser från exempelvis hälso- och sjukvården, socialtjänsten och andra myndigheter såsom Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Ett flertal andra aktörer är på olika nivåer involverade i det återfallsförebyggande arbetet. Däribland ska särskilt nämnas Polismyndigheten, civilsamhällets organisationer och kompetensstödande aktörer såsom Socialstyrelsen och länsstyrelserna.

Behovet av att för en kriminalvårdsklient samordna insatser från olika samhällsaktörer för med sig en rad utmaningar. Svårigheterna att få till stånd en effektiv och välfungerande samverkan som resulterar i välkoordinerade återfallsförebyggande insatser har varit kända under lång tid. Trots att omfattande arbete har bedrivits för att förbättra förutsättningarna för en effektiv samverkan mellan Kriminalvården och andra aktörer bedöms ett flertal hinder kvarstå. Det antas till stor del bero på de inneboende utmaningar som följer av det delade ansvaret mellan Kriminalvården och andra ordinarie samhällsaktörer. Av naturliga skäl finns det också särskilda utmaningar med samverkan när kriminalvårdsklienten är frihetsberövad. Området präglas

också av frivilliga överenskommelser snarare än exempelvis tvingande lagstiftning.

Det kan också konstateras att Kriminalvården för närvarande befinner sig i ett ansträngt läge. Myndigheten utmanas sedan ett antal år tillbaka av ett ökande tillflöde av klienter i både häkte, anstalt och frivård i kombination med längre häktes- och verkställighetstider. Myndigheten står också inför stora förändringar vad gäller kapacitetsökning för att framöver kunna möta ett ytterligare ökat klientinflöde, inte minst på grund av Tidöavtalets aviserade straffrättsliga reformer. Myndigheten kommer under en tid framöver fortsatt att expandera kraftigt. Utbyggnaden kommer fortsätta att utmana Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete.

Trygghetsberedningens bedömningar och förslag i korthet

Kommittén har efter att ha kartlagt vilka olika kompetenser som är involverade i samhällets arbete med att förebygga återfall i brott avseende dömda som har avtjänat en kriminalvårdspåföljd analyserat hur väl befintligt arbete svarar mot de behov som finns. Kommittén har också undersökt hur samhället på ett bättre och mer effektivt sätt kan bedriva ett återfallsförebyggande arbete. Nedan följer en sammanfattande redovisning av kommitténs bedömningar och förslag.

- Kommittén bedömer att Kriminalvården bedriver ett i hög grad kvalitativt och kunskapsbaserat arbete för att förebygga återfall i brott, såväl i anstalt som i frivård. Kommittén bedömer det dock angeläget att Kriminalvården fortsätter att arbeta mot att varje klients verkställighetsplan ska vara realistisk och genomförbar samt ökar användandet av motivationshöjande insatser för att graden av genomförda insatser också ska öka. Trots Kriminalvårdens ändrade förutsättningar givet det ansträngda läget bedöms det generella verksamhetsinnehållet ha kunnat upprätthållas på en rimlig nivå under 2023 och av liknande kvalitet som året innan. Det är dock kommitténs uppfattning att om utmaningarna med Kriminalvårdens expansion framöver ska lindras krävs att det återfallsförebyggande uppdraget fortsatt prioriteras.
- Samordningen av insatser för en kriminalvårdsklient behöver förbättras ytterligare för att återfall i brott effektivt ska förebyggas.

Tillgängligheten till hälso- och sjukvård som minskar risken att återfalla i brott behöver också öka. Flera åtgärder föreslås därför på detta område. Kommittén föreslår att Kriminalvården ska vävla upp arbetet enligt den så kallade inslussningsmodellen, att Kriminalvården ska ges en lagstadgad möjlighet att kalla regioner och kommuner till samordnad planering för klienten och att Kriminalvården ska ges i uppdrag att bedriva hälso- och sjukvård som minskar risken för återfall i brott för intagna i kriminalvårdsanstalt. I dagsläget avses med sådan hälso- och sjukvård behandling av vissa bland kriminalvårdsklienterna vanligt förekommande missbruksformer och psykiatriska tillstånd.

- Gruppen unga kriminalvårdsklienter återfaller i brott i stor utsträckning och har ett ökat behov av stöd och kontroll. Samtidigt omfattas de av socialtjänstens särskilda ansvar och skyddslagstiftning upp till 21 år. Enligt kommittén motiverar detta en förstärkt samverkan mellan Kriminalvården och socialtjänsten i ansvarig kommun. Kommittén föreslår därför att Kriminalvården som huvudregel ska kalla till samordnad planering med socialtjänsten för unga lagöverträdare (upp till 21 år). Kommittén föreslår också att Kriminalvårdens möjlighet att förordna en biträdande övervakare från civilsamhället ska prioriteras för unga lagöverträdare. Kommittén bedömer det även motiverat att föreskrifter om vistelseförbud eller anvisning om att den dömda ska vara i bostaden under vissa tider, som kontrolleras med elektronisk övervakning, används i större utsträckning för unga lagöverträdare än för andra kriminalvårdsklienter under övervakning.
- Åtgärder för att förbättra möjligheten att etablera sig på arbetsmarknaden är viktiga i det återfallsförebyggande arbetet eftersom anknytning till arbetsmarknaden minskar risken för återfall i brott. Kriminalvården och Arbetsförmedlingen har utformat ett i stort sett välfungerande samarbete för att tillgängliggöra olika arbetsmarknadsåtgärder för kriminalvårdsklienterna. Tillgängligheten till insatser kan dock förbättras. Det finns också skäl att analysera behovet av särskilda anställningsformer och dylika åtgärder för kriminalvårdsklienterna i särskild ordning. Kommittén bedömer att ökad digitalisering möjligen kan förbättra tillgängligheten till utbildning för intagna i anstalt även under Kriminalvårdens ansträngda läge. Kommittén ser också mycket positivt på att Kriminalvårdens

vuxenutbildning arbetar för att utöka den gymnasiala yrkesutbildningen i egen regi, bland annat i samarbete med arbetsdriften.

- Ökad skuldsättning under frihetsberövande straffverkställighet försvårar kriminalvårdsklienternas återanpassning till samhället. Kommittén föreslår därför att Kronofogdemyndigheten ska få ansvar för att i samverkan med Kriminalvården motverka skuldsättning hos kriminalvårdsklienterna. Kronofogdemyndigheten ska också tillsammans med Kriminalvården utforma det stöd- och utbildningsmaterial som krävs för uppdraget.
- Utslussningsåtgärder vid anstaltsvistelse och övervakning efter frigivning eller under skyddstillsyn är effektiva åtgärder för att minska risken för återfall i brott. Kommittén ser ett behov av flera åtgärder på området. Utslussningsåtgärder, särskilt utökad frigång, behöver användas av Kriminalvården i ännu större utsträckning och Kriminalvården behöver ges förutsättningar att kombinera utslussningsåtgärder för en bättre individanpassning. Möjligheten att kombinera utslussning med arbetsmarknadsåtgärder bör undersökas. Kommittén bedömer också att övervakningen redan med dagens regler kan göras mer ingripande i många fall. Elektronisk övervakning för att kontrollera föreskrifter om vistelseförbud eller anvisning om att den dömda ska vara i bostaden under vissa tider användes under föregående år i få fall. Sådana föreskrifter i kombination med elektronisk övervakning bör, även med en restriktiv tillämpning, kunna användas i betydligt större omfattning, vilket också är motiverat ur ett återfallsförebyggande perspektiv.
- Civilsamhället kan aktiveras mer i det återfallsförebyggande arbetet. En konkret exempel på hur civilsamhället kan bidra, särskilt under den kritiska tiden efter frigivningen, är genom Kriminalvårdens möjlighet att utse biträdande övervakare från civilsamhället. I samtliga fall utgör den biträdande övervakaren en prosocial förebild för klienten. Insatsen kan också skraddarsys efter klientens behov och den biträdande övervakaren kan utgöra allt från en samordnande stödperson till att specifikt stötta klienten i att återetablera sig på arbetsmarknaden. Kommittén föreslår att Kriminalvården ska arbeta systematiskt för att öka användandet av biträdande övervakare från civilsamhället.

- Bärkraftiga påföljdsalternativ till fängelse som också minskar risken för återfall i brott behöver bli vanligare. Kommittén föreslår därför att skyddstillsyn med särskild behandlingsplan (så kallad kontraktsvård) i stället ska bekostas av Kriminalvården under hela den behandlingstid som motsvarar ett alternativt fängelsestraff och att Kriminalvården ska arbeta för att fler kontraktsvårdsutredningar kommer till stånd inom frivården. Kommittén föreslår även att tillämpningsområdet för verkställighet utanför anstalt genom intensivövervakning med elektronisk kontroll ska utökas till strafftider i högst ett år och sex månader, men att sådan verkställighet vid strafftider över sex månader ska föregås av en nogsam lämplighetsbedömning bland annat utifrån ett brottsofferperspektiv.
- Det uppsökande återfallsförebyggande arbetet mot kriminalvårdsklienter som inte är motiverade till förändring bör stärkas. Informationsutbytet mellan Kriminalvården och Polismyndigheten gällande kriminalvårdsklienter med risk att återfalla i brott behöver också öka generellt. Kommittén bedömer att socialnämnden bör ges ett förtydligat brottsförebyggande uppdrag. Kommitténs uppfattning är dock att socialtjänsten redan i dag kan arbeta betydligt mer aktivt och uppsökande mot kriminalvårdsklienterna, även om insatser genom socialtjänsten är frivilliga och ska bygga på respekt för enskildas självbestämmanderätt och integritet. Kommittén bedömer det också motiverat att Kriminalvården i vissa fall ska lämna ut uppgifter till Polismyndigheten utan föregående begäran, dvs. genom en uppgiftsskyldighet, för att minska risken för återfall i brott. Ett exempel är uppgift om frigivningsdag för intagna med risk att återfalla i brott.

Datum: 2024-11-11

Ärendenummer: SLK-2024-00834

Justitiedepartementet

u.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: ju.krim@regeringskansliet.se

Diarienummer: Ju2020/09

Göteborgs Stads yttrande över Justitiedepartementets remiss - Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott (SOU 2024:54)

Göteborgs Stad ställer sig positivt till trygghetsberedningens förslag och tillstyrker förslagen. Staden delar utredningens bedömning om att en samordnad planering förbättrar förutsättningarna för en lyckad återanpassning i samhället. Stadens medarbetare har redan idag samverkan med Kriminalvården för merparten av de klienter som har behov av detta. Då kommunen utifrån förslaget kommer att vara skyldig att delta vid en sådan planering, vore det dock önskvärt att formerna för samordnad planering också tydliggörs.

Göteborgs Stad ställer sig också positivt till att unga lagöverträdare i högre grad ska tillförordnas en biträdande övervakare. Mentorbaserade insatser såsom kontaktperson har enligt forskning visat sig ha positiva effekter vad gäller återfallsförebyggande åtgärder för unga. Göteborgs Stad delar därför utredningens mening att även biträdande övervakare har potential att verka återfallsförebyggande och erbjuda unga lagöverträdare en förebild. Vidare menar Göteborgs Stad att en alternativ benämning av insatsen bör övervägas då begreppet "biträdande övervakare" kan ha negativa associationer som förknippas med kontroll och bestraffning. Genom att istället använda en annan benämning, exempelvis "mentorbaserad insats", betonas en mer stödjande och vägledande roll, vilket kan främja positiv utveckling och stärka ungdomens förtroende för insatsen.

Göteborgs Stad ser också positivt på förslaget om yrkesutbildning på anstalt. Det är dock angeläget att ett brett utbud av utbildningar erbjuds, då många inom målgruppen historiskt sett fått tillgång till samma utbildningar, som exempelvis utbildning till svetsare. Det leder snabbt till en mättnad på arbetsmarknaden. För att säkerställa en långsiktig etablering på arbetsmarknaden är det också nödvändigt att skapa en sammanhängande väg från utbildning till betald praktik eller lärlingsplatser efter avslutad verkställighet.

Göteborgs Stad ställer sig vidare också positiv till förslaget om att Kriminalvården ska ha det fulla kostnadsansvaret för verkställigheten av skyddstillsyn med särskild behandlingsplan. I dagsläget delas kostnaderna mellan Kriminalvården och den dömdes hemkommun. Förslaget bedöms kunna öka likvärdigheten över landet vad gäller verkställighet av skyddstillsyn med särskild behandlingsplan och öka tillgången till insatsen.

Utredningen framhåller att civilsamhället ska involveras mer i det återfallsförebyggande arbetet, särskilt genom att utse biträdande övervakare från civilsamhället som kan fungera som sociala förebilder.

Göteborgs Stad delar utredningens bedömning att civilsamhället har en viktig roll i frågor som rör trygghet och social sammanhållning. Civilsamhällets engagemang behöver dock vara noggrant reglerat för att kunna säkerställa att föreningar och dess företrädare inte har kopplingar till organiserad brottslighet eller oseriösa aktörer.

Kriminalvården ska ges i uppdrag att bedriva hälso- och sjukvård som har effekt på risken att återfalla i brott. Göteborgs Stad ställer sig även positiv till detta förslag. Målgruppen har i många fall stora behov av hälso- och sjukvård och relevant vård i ett tidigare skede kan bidra till att minska återfall i brott.

Göteborgs Stad anser att förslagen kan ha både direkta och indirekta ekonomiska konsekvenser för staden, invånarna och näringslivet. På kort sikt kan de föreslagna åtgärderna leda till ökade driftskostnader, särskilt genom den stärkta samordningen mellan Kriminalvården och socialtjänsten. De resurser som krävs för att implementera individuella planer för unga lagöverträdare och för att säkerställa tidig samverkan inför frigivning, kan innebära ökade personella resurser och administrativa kostnader. Det är viktigt att regeringen säkerställer tillräcklig finansiering för att kommunerna ska kunna fullgöra sina åtaganden inom det återfallsförebyggande arbetet utan att det går ut över andra viktiga välfärdsområden. Det förändrade arbetssätt som följer av förslaget bedöms kunna leda till effektiviseringar på lång sikt genom att minska återfall i brott. Det skulle i sin tur kunna sänka kostnaderna för både kriminalvård och sociala insatser.

Göteborgs kommunstyrelse