

Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen

STV22
HT 2015
Handledare: Maria Hedlund

Från dömd till klient

En uppsats om NPM's inverkan på kriminalvårdens klientel.

Moa Eriksson
Filippa Goldring

Abstract

Under de senaste årtiondena har den svenska offentliga förvaltningen genomgått omorganiseringar med målet att effektivisera. Dessa omorganiseringar brukar sägas följa en managementtrend i samhället där inspiration hämtas från privata företag, framförallt används New Public Management (NPM) för att beteckna den nya styrmodellen som har haft stor genomslagskraft de senaste decennierna i Sverige. Uppsatsens syfte är att undersöka hur några av NPM's aspekter styrning, marknadsiering och kundorientering har påverkat fokus och synsätt av Kriminalvårdens intagna. Undersökningen är avgränsad till åren 1999-2015 och det material som använts är statliga externa och interna dokument om Kriminalvården. Främst SOU:er och årsredovisningar men även andra relevanta rapporter och liknande har använts för att besvara frågeställningen. Vårt resultat visar att styrning, marknadsiering och kundorientering har haft inverkan på vilket synsätt som används samt ett ökat fokus på de intagna ges över tid, främst kundorienteringen kan tydligt utläsas som en tydlig faktor till förändringen.

Nyckelord: Kriminalvården, Omorganisation, NPM, Intagna, Effektivisering, Styrning, Marknadsiering, Kundorientering

Antal ord: 9265

Innehåll

1. Inledning	1
1.1 Syfte	2
1.2 Frågeställning	2
1.3 Inom- och utomvetenskaplig relevans	2
1.4 Metod och material	3
1.5 Avgränsning	6
1.6 Disposition	6
2. Teori	7
2.1 Vad är NPM?	7
2.2 NPM som styrmodell	8
2.3 NPM och marknadsisering	10
2.4 NPM och kundorientering	10
3. Bakgrund	12
3.1.1 Kriminalvårdens organisation	12
3.1.2 Styrning och regelverk	12
3.1.3 Verkställighetsplan	12
3.1.4 Visionen Bättre ut	13
3.2 Kriminalvårdens moderna organisationshistoria	13
4. Analys och resultat	14
4.1 1998 - Den lokala sammanslagningen	14
4.2 2006 - Enmyndighetsreformen	16
4.3 2015 - En modern myndighet	18
5. Slutsats	20
6. Egna reflektioner kring uppsatsen	21
Litteraturlista	23

1. Inledning

De senaste tre decennierna har den offentliga förvaltningen genomgått en rad organisationsförändringar i syfte att effektivisera styrningen och uppnå tydliga resultat. Dessa förändringar har i hög grad varit omdiskuterade som kontroversiella och innovativa för organisationer inom offentlig sektor. Bland annat synen och bemötandet av medborgare som söker sig till offentlig sektorn, som numer blir sedda som kunder av de tjänster som erbjuds (Almqvist 2006:11). Det är ett resultat av hur den övergripande modellen för offentlig sektor kommit att se ut, som en organisation i första hand och offentlig sektor i andra hand (Hall 2012:31). Inspirationen för dessa förändringar är hämtade från näringsliv och privata företag vars metoder skiljer sig i många avseenden från den klassiska byråkratin som tidigare dominerat offentlig förvaltning. Bland annat har begrepp som 'marknadisering' och 'företagisering' blivit vedertagna som typiska för den offentliga förvaltningen (Hall 2012:29) och i vissa fall har delar av den offentliga sektorn till och med lagts ut på entreprenad (Socialstyrelsen 2003). Styrmodellen NPM (New Public Management) har i Sverige använts de senaste årtiondena som inspiration för förvaltningen i sin marknadisering och ambition att närma sig näringslivets form (Agevall 2005:11).

Det kanske tydligaste exemplet på detta är utvecklingen inom äldreomsorgen och valfrihetsreformen i början av 2000-talet där patienternas inflytande och kontroll ökades över sin egen vård. Utförare av dessa typer av tjänster rörde sig mer mot varumärkning, man börjar även prata om beställare - utförare; alltså ser man patienten som en kund vilken tar del av verksamhetens tjänster (Kraus 2008:15). Förvaltningen av äldreomsorgen har inspirerats av NPM-trender i samhället; ett tydligt fokus har lagts på ekonomi som styrning och även de många privatiseringar i form av entreprenad som har gjorts inom äldrevården (Kraus 2008:16 f).

En av författarna till den här uppsatsen arbetar som vikarie inom Kriminalvården på anstalten Kumla vilket till viss del gett oss idén kring att skriva om Kriminalvården och NPM. Genom att lyssna på samtal kring hur anställda pratar kring de intagna är uppfattningen att det finns en viss skillnad som skulle kunna härledas till anställningens längd. De som varit anställda över en längre tid har generellt sett en hårdare ton och använder sig av begreppen "intagen", "brottsling" eller "tjuv". Personer med nyare anställning har en annan framtoning, och använder oftare orden "klienter" eller "intagna". Detta kan givetvis bero på ålder och hur 'hårdad' man som kriminalvårdare är, men även äldre personer som nyanställs har samma benämning på de intagna som yngre nyanställda. Det går också att se en förändring kring hur arbetet ser ut med de intagna jämfört med för några år sedan: exempelvis inför julen 2015 gjorde vissa intagna pepparkakshus tillsammans med personalen där varje intagen fick designa, bygga och dekorera huset. Enligt personalen som var närvarande var detta ett sätt att komma närmare

de intagna och skapa relationer samt att ge de intagna möjlighet att göra något individuellt bortkopplat från de dagliga rutinerna. Det är intressant att tänka att skillnaden i talsätt och pepparkaksbyggandet beror på att Kriminalvården följer den övriga offentliga förvaltningens förändring till ett mer marknadsfokuserat synsätt med kunden i centrum.

Kriminalvården som statlig myndighet inspireras enligt vår uppfattning i mångt och mycket av managementrörelsens styrmodeller i de organisationsförändringar som skett och är en av få myndigheter vars kundklientel är tvångsintagna, vilka med andra ord har påtvingad kontakt med myndigheten. Frågan är hur managementtrenderna påverkar den målgruppen som Kriminalvården vänder sig till, de intagna, när myndighetens främsta uppdrag är att skydda samhället och minska återfall i brott? Övriga förvaltningars anammande av management har påverkat de medborgare som förvaltningarna riktat sig till; exempelvis har de arbetslösa blivit kunder. Kan samma tendenser ses i Kriminalvårdens syn på de intagna.

1.1 Syfte

Vårt syfte med uppsatsen är att undersöka den ovanstående utvecklingen ur ett organisatoriskt perspektiv; Hur några av aspekterna inom NPM: styrning, marknadsiering och kundorientering har påverkat fokus och synsätt på Kriminalvårdens intagna under åren 1999-2015 genom att analysera statliga externa och interna dokument om Kriminalvården.

När vi använder oss av ordet synsätt syftar vi i huvudsak på benämningen av de intagna i det explicita innehållet i de texter vi analyserat. Det vill säga hur vi uppfattar att man ser på de intagna, omtalas de som förvarade eller patienter, ur ett humant- eller icke humant perspektiv? Med fokus menar vi den grad av uppmärksamhet de fått. Exempelvis vilka satsningar som gjorts för att förbättra deras vistelse, hur viktiga komponenter de varit när verksamheten stått inför förändringar och vilken grad av påverkan de haft på sin miljö.

1.2 Frågeställning

- Hur har styrning, marknadsiering och kundorientering påverkat fokus och synsätt på Kriminalvårdens intagna under åren 1999-2015?

1.3 Inom- och utomvetenskaplig relevans

Kriminalvården är ett område som det finns mycket tidigare forskning kring när det gäller kriminologi- och beteendevetenskap, men Kriminalvården som organisation är av vår uppfattning en relativt utforskad myndighet ur ett statsvetenskapligt perspektiv, i synnerhet ifråga om myndighetens styrning utifrån NPM. Då vår undersökning oss veterligen inte gjorts tidigare tror vi att uppsatsen fyller en viktig 'lucka' (Esaiasson m.fl 2012:31). Vi anser att det är ett viktigt

undersökningsområde då managementtrender i den övriga offentliga förvaltningen påverkat styrningen och medborgarna vilka i slutändan möter förvaltningen.

Det finns även ett allmänt intresse för Kriminalvården. Dels att den som offentlig myndighet ska styras demokratiskt genom det svenska folket och att Kriminalvårdens uppdrag inbegriper ett samhällsskydd mot det klientelet som Kriminalvården vårdar. Det finns även en sorts nyfikenhet kring myndigheten och vad som händer bakom dessa lyckta dörrar. Även om vår undersökning inte grundar sig i en enskild händelse eller problem finner vi att vår iakttagelse berör medborgarna i Sverige och därmed kan anses som ett samhällsligt intresseområde.

1.4 Metod och material

Metoden för uppsatsen är kvalitativ textanalys och är huvudsakligen inspirerad av diskursanalys, men det finns även inslag av innehållsanalys i undersökningen. En textanalys handlar i bred bemärkelse om att identifiera och undersöka olika förekommande fenomen i texten (Bergström & Boréus 2012:24).

Uppsatsens dominerande design är som ovan nämnt inspirerad av diskursanalys; vi finner det passande då vi vill undersöka en förändring i synsätt (Bergström & Boréus 2012:382). En diskursanalys är lämplig att använda när en undersökning syftar till att studera språkanvändning och social praktik, det vill säga hur människor interagerar med andra i fråga om handlingsmönster, vanor och konventioner. Språkanvändningen är en del av den sociala praktiken och diskursen påverkar de processer som ingår men påverkas också själv (Bergström & Boréus 2012:356 f). Uppsatsens design bygger på att vi analyserat materialet dels utifrån den explicita språkanvändningen men också utifrån en mer kontextuell mening genom att fånga diskursens innebörd i texterna. Vi har läst vårt valda empiriska material och därefter valt ut delar som berör vårt intresseområde vilka analyserats utifrån vår teori för att besvara vår frågeställning. Analysen är uppdelad i kronologisk ordning efter de organisatoriska förändringar som skett inom myndigheten och i samband med det har olika aspekter av förändringarna utifrån hur språket använts i texterna analyserats.

Uppsatsens kvantitativa innehållsanalys består i att det manifesta innehållet har granskats och mätts (Bergström & Boréus 2012:50). Vi har valt detta inslag i vår undersökning för att belysa att det skett förändringar i förekomsten av vissa ord vilket indikerar en skiftning i synsättet på de intagna (Bergström & Boréus 2012:24). Enligt Bergström och Boréus (2012:52) är innehållsanalyser lämpliga som kompletterande material till andra analysvarianter av samma material. Till innehållsanalysen valde vi att avgränsa vårt material till de årsredovisningar (1999-2014) som kriminalvården har tillhandahållit oss. Detta för att dokumentens mottagare och avsändare inte skulle vara avgörande för de eventuella skiftningar som kunde uppstå. Efter vår övergripande genomläsning av

dokumenterna kunde vi urskilja tre ord som använts mer frekvent för att benämna de intagna: 'Intagen', 'fängelsedömd' och 'klient'. Dessa ord räknade vi med hjälp av en digital sökfunktion och delade sedan siffran i varje dokument med densammes sidantal. Vi kunde då få fram en siffra som representerade *benämning per sida*, och på så vis ta i beaktande det faktum att dokumentens sidantal varierade varje år. Den genomsnittliga siffran över varje benämning lades in i ett diagram för att tydligare påvisa ökning, minskning och ett mer konstant användande (Diagram 1.1).

Det empiriska material vi har använt oss av är statliga utredningar och rapporter i form av statens offentliga utredningar (SOU:er) och en rapport från statskontoret. Men också interna dokument från kriminalvården såsom årsredovisningar och andra dokument. Materialet är i första hand knutet till de tre större organisatoriska förändringar vi har kunnat utläsa. I valet av de interna dokumenten har vi använt årsredovisningarna för att hitta förändringar vi vill analysera, andra interna dokument och utredningar kompletterar och fördjupar informationen vi funnit i årsredovisningarna för att få en bättre bild av vad som har hänt i organisationen. På liknande sätt använder vi det externa materialet, men då i egenskap att det är dokument som beskriver kriminalvården utifrån ett externt perspektiv med ett fokus på de förvaltningspolitiska resonemangen. Det ska dock anmärkas att uppsatsen har inga ambitioner att vidare diskutera förvaltningspolitiken i sig då utredningar har en tendens att främst redovisa den organisatoriska och politiska inriktningen snarare än att redogöra för de reella förändringar som skett (Hall 2015:15). Genom att komplettera externa dokument med kriminalvårdens interna dokument tror vi att det kommer att ge oss en mer rättvis helhetsbild av de förändringar som skett.

Då vi har haft ett stort antal dokument, både interna och externa, har vi begränsat vårt empiriska material för analysen genom att endast använda dokument som behandlar kriminalvården som organisation med fokus på ledning och styrning. Vi finner att det är en lämplig avgränsning eftersom vårt intresse ligger i hur organisatoriska förändringar kan påverka de personer som verksamheten riktar sig till. Det finns ändå en risk att vi har missat rapporter eller liknande som skulle kunna fördjupa eller stävja undersökningens resultat. Att vi har behövt begränsa materialet är ett eventuellt problem för studiens reliabilitet vilket vidare påverkar den externa validiteten (Esaiasson m.fl 2012:63) men vi upplever ändå att vi uppnått en mättnad av det material vi har valt ut och av uppsatsens begränsningar i fråga om tid och resurser. Det innebär också att vi inte har haft som mål att göra en generaliserande uppsats eller kartlägga hur verkligheten ser ut, vi vill endast se om tendenser finns till förändrad syn av de intagna.

För att öka undersökningens validitet hade vi även kunnat göra en jämförelse med

en liknande myndighet, men utifrån de begränsningar vi haft i tid såg vi inte hur en sådan undersökning skulle ge tillräcklig substans. Det är också svårt att jämföra en myndighet som besitter liknande form som Kriminalvården eftersom att de är ensamma om den typ av kundklientel: tvångsintagna. Att göra en jämförelse med en myndighet som står i total motsats hade inte heller varit tillräckligt substantiellt enligt oss, eftersom att de flesta myndigheter står i motsats till Kriminalvården ur våra valda aspekter.

Trots vår reducering har vi haft ett gediget material att arbeta med och en svårighet har varit se vilka delar av materialet som varit relevanta för vårt syfte. Utredningar, rapporter och årsredovisningar är ofta långa, uppemot flera hundra sidor, och vi har av naturliga skäl inte kunnat gå igenom alla dokument så grundligt som kanske varit vår önskan från början. Men då vi letat efter större förändringar har vi funnit de relativt snabbt och återkommande i materialet. Vi har även varit ute efter en övergripande förändring i språkbruket vilket kan uppfattas även vid en helhetsläsning (Bergström m.fl 2012:44). De dokument vi har använt oss av är:

Kriminalvårdens årsredovisningar 1999-2014 - Kriminalvårdens egna dokument där de går igenom det gångna året och sammanställer organisationens räkenskaper och verksamhet. Årsredovisningarna är en del av kriminalvårdens återrapporteringskrav till regeringen.

Kriminalvården (2013) Inriktningsbeslut. Kriminalvårdens övergripande organisations- och ledningsstruktur. Beskriver myndighetens egna beslut kring inriktningen de närmsta åren och presenterar moderniseringsprojektet. Kriminalvården anser själva att ett flertal förbättringar kan göras med särskilt fokus på organisation, ledning och styrning.

Kriminalvården (2015) *Kriminalvårdens nya organisation*. Presentation av en ny organisationsstruktur som trädde ikraft 12 januari 2015 som ska effektivisera kärnverksamheten och ledningens arbete genom enhetlighet och långsiktighet.

Kriminalvården (2015) *Om kriminalvården*. Myndighetens egna presentation om sin organisationen.

SOU 2005:54 - *Framtidens kriminalvård*. Betänkande av kriminalvårdskommittén. Utredningen ger en översyn för hur kriminalvården såg ut under under utredningens gång och lägger fram förslag hur verkställigheten kan utvecklas för de intagna på så sådant sätt att individen sätts i fokus.

SOU 2009:80 - *Ledning och styrning*. Slutbetänkande av Utredningen Kriminalvårdens effektivitet. Utreder hur kriminalvården kan förbättra sitt resursutnyttjande för en mer effektiv myndighet samt tydligare och långsiktigare mål för verksamheten.

SOU 2015:57 - Slutbetänkande av Polisorganisationskommittén. *Tillsyn för polis och kriminalvård*. Statlig utredning kring hur en extern tillsynsmyndighet skulle fungera i polismyndigheten och kriminalvården.

Statskontoret (2010) *När flera blir en - om nyttan med enmyndigheter*. En uppföljningsrapport till regeringen angående reformeringen av offentliga förvaltningarnas övergång till att bli enmyndigheter.

1.5 Avgränsningar

Organisationer genomgår ständigt förändringar och det går inte att avgränsa en exakt start för NPM-reformerna inom Kriminalvården, men i vår bakgrundsläsning har vi identifierat 1998 års omorganisering som ett startskott för en mer enhetlig styrning och delegering, vilket kan kopplas till NPM-idéer kring styrning och ledning. Därför har vi också valt att avgränsa analysen till 1999-2015 eftersom att 1998 års omorganisering torde visat effekt först året efter. Vidare har vi funnit två ytterligare organisationsförändringar av större art; enmyndighetsreformen 2006 och moderniseringseringsprojektet 2012. Liksom i alla organisationer går förändringarna ihop och överlappar varandra vilket gör det svårt att finna var en börjar och den andra slutar. Då vi inte vill undersöka om vissa reformer kan kopplas ihop med NPM-tendenser utan snarare se en förändring över tid anser vi att vi inte behöver exakt avgränsa Kriminalvårdens organisationsförändringar. Men vi har ändå valt att systematisera organisationsförändringarna för att underlätta för oss själva och för läsaren.

Vi vill även klargöra att vi är medvetna om att Kriminalvårdens intagna påverkas till stor del av andra faktorer än organisationens ledning och styrning. Exempelvis styr kriminalpolitiken de beslut som avgör hur regleringen av brottsligheten ser ut och de medel som krävs för brottslighetens bekämpande (Ekbom mfl 2010:55). Politikerna som bestämmer hur kriminalpolitiken ska se ut påverkas av flera olika faktorer: den allmänna opinionen, massmedia, professionella, sakkunniga, samhällsekonomi m.m vilket i slutändan även påverkar de intagna och vilket synsätt som används (Ekbom mfl 2010:). Det är alltså inte detta vi vill undersöka, vi vill utröna om NPM som organisationsmodell kan påverka synen på Kriminalvårdens intagna.

1.6 Disposition

I vår uppsats har vi valt att inledningsvis redogöra för de teorier om NPM (New Public Management) vi använt oss av i analysen utifrån våra huvudsakliga författare; Almquist (2006) och Hall (2012). Vi har delat in teorin utifrån de tre aspekterna 'styrning', 'marknadisering' och 'kundorientering'. Som komplement till Almquist och Hall's teorier om NPM har vi genomgående stöttat oss på författare med en smalare inriktning på de olika aspekterna. Därefter går vi igenom Kriminalvårdens organisatoriska uppbyggnad samt dess moderna

organisationshistoria. Vårt fokus har främst legat på att identifiera och redogöra kort för de större organisatoriska förändringarna och verktyg som uppkommit i samband med dessa. I kapitel 4 analyserar vi det empiriska materialet utifrån den teori vi sammanfattat tidigare. Disponeringen av den är uppdelad efter de tre organisatoriska nedslagen vi tidigare identifierat och redogjort för: den lokala sammanslagningen (1998), enmyndighetsreformen (2006) och en modern myndighet (2012). I slutsatsen i efterföljande kapitel kommer sedan en sammanfattning där vi diskuterar några av de resultat vi kan finna i analysen, det vill säga huruvida de intagna påverkats eller inte utifrån vår tolkning av styrning, marknadsisering och kundorientering inom organisationen. Avslutningsvis i kapitel 6 diskuterar vi uppsatsen utifrån dess form och ger förslag på vidare forskning inom området.

2. Teori

Vår teoretiska utgångspunkt i vår undersökning är NPM (New Public management), vilket alternativt går under begreppet 'managementbyråkrati' som representerar de moderna managementtrender som kommit att dominera offentlig sektor. Begreppet managementbyråkrati är hämtad från Halls (2012) titel på boken "Managementbyråkrati - organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning" där han bland annat diskuterar de moderna managementtrenderna. För tydlighetens skull har vi dock valt att fortsättningsvis använda oss av begreppet NPM i vår uppsats. Hall tillsammans med Roland Almqvists (2006) bok "New public management : NPM : om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll" utgör de båda teoretikerna huvudförfattarna som vi använt oss av för att beskriva NPM:s innebörd. Som komplement till deras beskrivningar har vi även använt författare med smalare teoriinriktning inom moderna managementtrender. Vi är medvetna om att det finns olika synvinklar att använda sig av för att förklara och använda NPM som teori, och vi har tolkat teorin utifrån våra egna referensramar. Detta innebär att vi som uppsatsförfattare inte kan vara helt objektiva i vårt analysarbete; det resultat vi får kommer således att vara påverkat av vår förförståelse och hur vi tolkat författarnas beskrivningar av NPM. Dock är givetvis vårt mål att använda ett så neutralt observationsspråk som möjligt för att enligt Bergström & Boréus (2012:42) uppnå god intersubjektivitet.

2.1 Vad är NPM (New Public Management)?

NPM (New public Management) brukar användas för att karaktärisera reformtrenden inom den offentliga förvaltningen vilken i stora drag går ut på att förvaltningarnas styrning och ledning ska efterlikna företagsmässiga styrmetoder. Inom NPM finns det ett tydligt marknadsfokus genom att betrakta omgivningens aktörer som kunder och politikerna använder sig av målstyrning och resultatstyrning istället för detaljstyrning som tidigare varit brukligt. Tanken är att

förvaltningarna ska ha ett handlingsinriktat fokus för att uppnå politikernas mål (Almqvist 2006:10 f).

NPM har i vardagligt tal i Sverige fått representera de managementtrender som varit aktuella sedan 1980-talet, men är egentligen snarare ett paraplybegrepp för en samling idéer som syftar till att reformera organisationer genom standardiserade modeller vilket ska effektivisera dessa organisationer (Almqvist 2006:28). Det finns inga exakta beståndsdelar eller kategoriseringar inom NPM, den bygger snarare på idéer och teorier skapade av teoretiker och praktiker inom offentlig sektor (Almqvist 2006:11). NPM som styrmodell används därav sällan uttryckligen i den svenska förvaltningen, det pratas istället om managementtrender och privatiseringar. Vi har dock valt att kalla reformerna inom kriminalvården för NPM-reformer då vi anser att det är den vanligaste synen på dessa reformer, inte bara i Kriminalvården utan också i den offentliga förvaltningen i stort (Almqvist 2006 & Hall 2012). De aspekter av management som vi har valt att fördjupa oss i är karaktäristiska för just NPM men är inte uteslutande representativa.

2.2 NPM som styrningsmodell

Enligt Hall (2012) finns det en överordnad beskrivning av NPM som utgörs av tre termer; kundorientering, marknad och rationalitet. Trenden dessa termer förmedlar kan man vidare förstå med orden organisering och styrning. Det är just vad det handlar om; att implementera en effektiv styrform genom att organisera förvaltningen enligt en utformad mall (Hall 2012:31). Den organisatoriska expansionen sker i segment av förvaltningen och först ut blir den del som har bäst tillgång till resurserna. I första hand ledningen som inte befinner sig under samma interna kontroll av hur resursanvändningen ser ut (Hall 2012:20).

Ett typiskt uttryck för NPM är organisationsskapande i bemärkelsen att följa ett förutbestämt spår som fungerar som grundmall för en, i enlighet med NPM, effektiv organisation. Ett attribut för trenden som använts förutsättningslöst och oavsett verksamhet (Hall 2012:28). Ett annat uttryck tas i de styrsystem som är inspirerade och utformade med näringsliv och företagsanda i åtanke. Det vill säga att ett styrsystem som fungerar i ett vinstdrivande och resultatstyrt företag inom privat sektor har med mindre justeringar blivit en modell inom offentlig sektor. Syftet är liksom NPM:s flaggbegrepp att *effektivisera* samt uppnå mål och resultat (Hall 2012:28, 30). Ett annat vanligt begrepp som hörs när man talar om delegering inom NPM är decentralisering, som innebär att makten eller resurserna har spridits ut till mindre enheter som har formats med marknaden som utgångspunkt (Almqvist 2006:85). Det vill säga att exempelvis politikernas beslut delegeras till en annan enhet som i sin tur ska avgöra hur beslutet vidare ska behandlas. Högsta ledningen står för en tydlig målstyrning men enheterna beslutar själva hur dessa mål ska uppnås och besitter även eget resultatansvar. Detta gäller

till viss del den operativa verksamheten också som innehar ett brett handlingsutrymme där de som tjänstemän ska besluta om bästa utförande (Almqvist 2006:85).

En styrprincip är att genom kontrakt precisera ansvaret till de inblandade individerna (Agevall 2005:135). Hall (2012:113) menar att kontraktstyrning bygger på blandning av tvång och incitament för att styra den 'styrda' i rätt riktning. Almqvist diskuterar fördelarna utifrån andra teoretiker och tar bland annat upp Simon Domberger som menar att det ger organisationen möjlighet att fokusera på verksamhetens huvudsakliga syfte genom att låta andra sköta administrativa funktioner (Almqvist 2006:54). Han menar även att den typen av kontraktstyrning, som egentligen innebär så kallad outsourcing, låter marknaden avgöra *hur och vad* som ska presenteras av beställare och utförare (Almqvist 2006:54 f). Vidare menar Hall att man genom kontraktstyrning gör sig av med osäkerheten mellan 'säljare' och 'köpare' genom att skapa mer förutsägbara och styrbara kundrelationer (2012:112). En alternativ form av kontraktstyrning inom offentlig sektor innebär att liknande kontraktsrelationer upprättas mellan kund och verksamhet, till synes avsedda att verka som individuella utvecklingsplaner (Hall 2012:113). Genom upprättandet av dessa kontrakt tvingas kunden in som aktör på en marknad där uppfattningen blir att verksamhetens fungerande praktik grundar sig på avtalsrelationer (Hall 2012:113).

Hall beskriver det paraplybegrepp som innefattar moderna managementtrender som "...en byråkrati som tar hjälp av moderna företagsledningsprinciper i den typ av styr- och kontrollaktiviteter som har definierat byråkratin sedan århundraden." (2012:16). Det handlar med andra ord om kontroll och styrning. Man kan beskriva det som ett system som drivs av mål- och resultatstyrning, och principen går ut på att låta högre tjänstemän eller politiker ta besluten för att sedan delegera utförandet till tjänstemännen på den horisontella nivån under (Hall 2012:21 f). Det låter konkret och tydligt i teorin men i praktiken kan ett sådant system lika gärna bli inkonsekvent och rörigt. Funktionen är beroende av att det beslutande organet håller sig utanför eventuell inblandning av hur utförandet sker, vilket inte alltid går hand i hand med verkligheten (Hall 2012:21). När politikerna sätter målen ska förvaltningen utföra dessa på bästa sätt (Almqvist 2006:11), och effekten förgås helt enkelt vid strö inblandning av ledare som inte kan släppa kontrollen (Hall 2012:21).

Inom NPM ska organisationsstrukturen skapa en tydligare styrning med bättre kontroll över de olika instanserna. En tydlig styrning torde vara receptet för en lyckad verksamhet, men kritiken mot styrformen ska ändå tas i beaktande. Exempelvis skriver Hall (2012:21) om Hood och Peters iakttagelser gällande kontrollsystem, där de menar att det kan komma att bli ett överdrivet fokus på

själva kontrollen och så kallad 'målförvirring' kan uppstå. Ett fenomen som betyder att verksamhetens syfte eller det de producerar faller i glömska (Hall 2012:21). Inom organisationer där man har tydlig NPM-struktur kan man se hur kontrollsträvandet etablerats radikalt, något som Hall (2012) även beskriver som ett system som skapat konsekvenser i form av byråkratisering. Den delegerande nivån efterfrågar kontinuerlig och ständig återkoppling om mål- och resultatuppfyllelse i form av utvärderingar och rapporter, vilket i sin tur stjäl tid från tjänstemännens kärnverksamhet; att bistå som medborgarnas tjänare. En konsekvens som diskuteras av Hall (2012:22) som menar att det har blivit viktigare att följa regler och handlingsplaner än att fokusera på att göra rätt sak på rätt plats.

2.3 NPM och marknadsiering

Det är en alltmer återkommande trend att offentliga förvaltningar blir konkurrensutsatta och omförpackade i ett mer kundattraktivt omslag. Ett inslag som Hall (2012:29) beskriver som marknadsiering. Det innebär också att tjänsterna som erbjuds ska, i huvudsak billig bemärkelse, effektiviseras samt att förvaltningens externa relationer utvecklas. Dessa förändringar förutsätter i god NPM-anda en gedigen organisering där både konkurrenter och kunder möts av tydliga gränser (Hall 2012:29) Detta inslag står i Halls bok *Managementbyråkrati* (2012) vid sidan om företagiering som tar upp interna funktioner som bland annat målorientering och, i företagsanda, effektivare processer. Till skillnad från gränstydlighet inom marknadsiering så beskriver Hall (2012:29) att organisationer som är företagierade har ett behov av att uttrycka enhetlig identitet.

En tydlig förändring inom offentlig sektor som påvisar ett ökat marknadstänkande är bland annat hur begreppet 'information' inom NPM-strukturerade organisationer bytts ut mot 'kommunikation' som snarare signalerar att man talar *med* någon och inte *mot* någon. Denna förändring kan tolkas som i praktiken ett retoriskt grepp för att skapa en känsla av större öppenhet/tillgänglighet. Inom organisationerna är det vanligt att det drivs interna verksamheter enbart med syfte att förmedla en narrativ retorik kring den övergripande organisationen, det vill säga att skapa ett varumärke, så kallad 'branding'. En trend som går att återfinna inom en stor del av offentlig sektor, oavsett verksamhetssyfte (Hall 2012:25). Dessa förändringar är en del av de organisationsskapande förändringsmodeller för strategi- och förändringsarbete som bland annat innefattar marknadsföring och branding (Hall 2012:30).

2.4 NPM och kundorientering

I samband med marknadsieringen har även uttrycket kundorientering använts för att beteckna den individualisering som präglar den offentliga sektorn de senaste åren. Hall (2012:35) menar att denna kundorientering har inneburit att förvaltningen har gått från att se till vad medborgarna som kollektiv efterfrågar till

vad den enskilda individen önskar. Det har på så sätt skett en avpolitiserings av den offentliga förvaltningen (Hall 2012:35). Montin skriver att "...demokrati, kvalitet, kostnadseffektivitet och valfrihet befrämjas." (2004:173), vilket man kan identifiera som ett genomgående tema inom den offentliga sektorn, nu sätter man *kundens egna val* i första hand (Montin 2004:173). Centralt för kundorienteringen är att medborgaren i egenskap av kund får en styrande roll då ett för kunden tillfredställande arbete blir det viktiga (Bejerot & Astwik 2010:83). Kundfokuset innebär också att kunden och utföraren delar på ansvaret för att uppnå den tillfredsställande nivån, kunden måste i sin roll vara aktiv i både utformningen av målet och delaktig i att nå dit (Agevall 2005:22).

Montin (2004) menar att i och med marknadsiseringen övergår också regeltänkandet i ett marknadsfokus som i sin tur slår ut demokrati- och politikperspektivet. Det i sin tur bidrar till att kunden blir den 'ledstjärna' (Montin 2004:174) som driver förnyelsearbetet framåt (Montin 2004:174). Problemen som ställs upp under vägens gång löses inte längre genom en klassisk organisering av politik och demokrati, utan genom samordnade individers rationella tänkande (Montin 2004:174). Kort sammanfattat bygger principen på att kundens valfrihet både ersätter politiska processer och är avgörande för en fungerande fördelning av välfärden (så länge kundens valfrihet inte inkräktar på någons annans) (Montin 2004:174).

Det finns flera områden där kundens valfrihet har sträckt sig till det yttersta, så som vård och skola där kunderna anser att de kan påverka sin eller sina barns situation genom att helt enkelt byta vårdcentral eller skola (Montin 2004:175). De flesta resonerade enligt en undersökning som Montin refererar till att genom att antyda ett möjligt byte av exempelvis skola kunde de påverka beslut inom organisationen effektivare än genom att tillsammans med andra föräldrar försöka bryta sig in i beslutsstrukturen (2004:175). En annan aspekt att ta upp när man talar om kundens valfrihet är verksamheternas konkurrens. En naturlig utveckling när organisationen överlevnad bygger på att det finns ett klientel. Bäst verksamhet vinner den kund som har möjlighet att välja helt enkelt, vilket när det gäller offentlig sektor inte alltid går hand i hand med den välfärdsprincip som den ändå bygger på (Montin 2004:177).

3. Bakgrund

3.1 Kriminalvårdens organisation

Kriminalvården är den sista verkställande myndigheten i rättskedjan med ansvar för frivård, häkte och fängelse. Även transporter av klienter tillhör Kriminalvårdens verksamhetsområde samt viss transporter för polisens och migrationsverkets räkning. Uppdraget är statligt och lyder under

justitiedepartementet. Kriminalvården regleras av författningar och arbetar efter en human människosyn med hänsyn till de intagnas integritet och rättssäkerhet (Kriminalvården 2015b). De viktigaste uppdragen är att verkställa straff och minska återfall i brott. Straffverkställandet sker automatiskt då de intagna är inlåsta medan minskningen av återfall är av mer aktiv art då det är ett påverkansarbete som sker i den dagliga verksamheten (Kriminalvården 2015b). Målet att minska återfall i brott kan ses utifrån två mål: dels för den enskilde individen att leva ett liv utan kriminalitet och dels för att skydda och trygga samhället mot brott. För att Kriminalvården ska uppnå sina mål har de själva tagit fram visionen "Bättre ut": en värdegrund arbetet ska baseras på (Kriminalvården 2015b).

Kriminalvården införde 12 januari 2015 en ny arbetsstruktur i organisationen; en nationell avdelningsnivå inrättades under generaldirektören med syfte att stötta den centrala enheten för att skapa enhetlighet (Kriminalvården 2015a). Kriminalvården består idag av sex geografiska regioner och huvudkontoret med transporttjänsten, internrevisionen, servicecenter, och nio avdelningar av mer administrativ karaktär. Generaldirektör för myndigheten är Nils Öberg som leder arbetet och är utsedd av regeringen. Verksamheten är fördelad över 32 häkten, 46 anstalter och 35 frivårdskontor över hela Sverige (Kriminalvården 2015b).

3.1.2 Styrning och regelverk

Styrningen av Kriminalvården sker genom externa och interna styrdokument. De externa består av instruktion från regeringen, myndighetsförordning och regleringsbrevet. Det interna styrdokumentet är arbetsordningen som baseras på regeringens instruktioner. Arbetsordningen är Kriminalvårdens högst styrande interna dokument (Kriminalvården 2015b). Instruktionerna fastställer att Kriminalvården ska verka för att påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt, att lagföring kan ske på ett verkningsfullt sätt och att återfall i brott förebyggs (SOU 2015:57). Kriminalvården redovisar i sina åiterrapporteringar till regeringen uppföljningen av de mål som beskrivits i regeringens regleringsbrev (SOU 2015:57 s.92).

3.1.3 Verkställighetsplanering

För att kriminalvården ska kunna uppfylla sina mål upprättas en verkställighetsplanering, VSP, för varje klient för att systematiskt utreda de intagnas behov och risker. VSP bygger på What works: en internationell evidensmodell kring behovs- och riskbedömningar som används vägledande i behandlingsarbetet men även för hela verksamheten och regleras i föreskriften KVFS 2008:12 (Kriminalvården 2013a:11). VSP'n upprättas mellan den intagne och dennes kontaktperson med målet att genom samtal hitta tillvägagångssätt att förhindra återfall i brott i form av exempelvis behandlingsprogram, utbildning, uppsökarverksamhet och arbetsdrift. I planen kartläggs riskfaktorer, social

bakgrund, antisocialt beteende, värderingar och kriminellt umgänge samt attityder. Genom att matcha dessa behov och risker används VSP'n för att nå Kriminalvårdens vision Bättre ut. I planeringen tas hänsyn till den intagnas motivation att förändra sin livssituation (Kriminalvården 2013a). VSP'ns funktion har både en retorisk och praktisk funktion: retorisk på så sätt att den används i Kriminalvårdarens riktlinjer och dokument för anställda och praktiskt då den utgör underlag för det konkreta arbetet (Kriminalvården 2013a:17). Arbetet med VSP har kritiserats av riksrevisionsverket (RiR 2009:27) där de menade att arbetet inte hade den kvalitet eller effektivitet som var VSP'ns syfte: Exempelvis vid utredningens tidpunkt upprättades ingen verkställighetsplan för alla intagna trots att det är ett lagkrav.

3.1.4 Visionen bättre ut

Bättre ut är Kriminalvårdens vision för arbetet med de intagna. Visionen är utarbetad som en värdegrund till hjälp för att uppnå Kriminalvårdens mål. Visionen består av 4 riktlinjer hur arbetat ska utföras vilka beskrivs som nyckelord för personalen: klientnära, professionellt, rättssäkert och pålitligt (SOU 2009:80).

3.2 Kriminalvårdens moderna organisationshistoria

Under 90-talet vidtog den offentliga sektorn besparingsåtgärder vilket påverkade Kriminalvården liksom många andra offentliga förvaltningar. 1998-1999 genomförde Kriminalvården en omorganisation genom att slå samman 140 lokala myndigheter till 37 stycken regionala enheter och transporttjänsten, vilket grundade sig i regeringens önskan om en mer effektiv och resursutnyttjande myndighet samt skapa enhetlighet (SOU 2009:80 s.42). Kriminalvårdsstyrelsen blev den centrala förvaltningsmyndigheten bestående av generaldirektör, överdirektör och styrelse och under Kriminalvårdsstyrelsen fem regionkontor (SOU 2009:80 s.45).

En större organisationsförändring skedde 1 januari 2006: Kriminalvården blev en enmyndighet med regeringens önskemål i bakgrunden om en effektivare organisation. Detta var följden av en enmyndighetstrend i den offentliga förvaltningen med syfte att tydliggöra ledningen och styrningen i organisationerna samt bättre resursutnyttjande. Kriminalvårdsstyrelsen presenterar i sin promemoria till regeringen sin uppfattning om att regeringen övergått från detaljstyrning till en mer övergripande styrning av verksamheten vilket lade en grund för en central organisationsstyrning inom myndigheten och en decentralisering från den politiska styrningen (Statskontoret 2003:20 s.45 f).

2012 påbörjade Kriminalvården återigen en omorganisering:

”En modern myndighet” startade 2013 av den nytillsatta generaldirektören Nils Öberg. Syftet med det nya projektet var att utreda och förbättra myndigheten på de områden som inte nått upp till sagda nivå i och med enmyndighetsreformen med

fem fokusområden: organisering, ledning, styrning och uppföljning och granskning. En viktig förändring var att frivården och häkte/anstalt delades upp i varsin verksamhetsgren (SOU:2015:57). Moderniseringsprojektet ledde fram till en ny ordningsstruktur som presenterades 12 januari 2015 (Kriminalvården 2015a).

4. Analys och resultat

Nedan presenteras resultatet av vårt empiriska material i en analys där vi varvar empiri och teori. För att skapa en tydligare struktur för läsaren är analysen indelad efter de kronologiska nedslag som presenterats i empirin: Lokal sammanslagning (1998), Enmyndighetsreformen (2006) och En modern myndighet (2012).

4.1 Lokal sammanslagning

Etableringen av den nya organisationen avsågs fungera kvalitetshöjande av klientarbete, ledning och uppföljning (Kriminalvården 2000:3). Ett första steg på den processväg av organisering som pryder kriminalvårdens moderna historia. Även om det tidigare gjorts försök att effektivisera organisationen har vi identifierat den lokala sammanslagningen som ett startskott för kriminalvårdens organisationsutveckling. Vidare kan vi läsa i Kriminalvårdens årsredovisning över 1999 att man trots den stora omorganiseringen inte lyckades leva upp till de vitala målen inom kvalitetsområdet (Kriminalvården 2000:3). En av de huvudsakliga problemområdena diskuterades som den ostrukturerade styrningen med otydlig delegering av arbetsuppgifter, trots att syftet med reformen 1998 var att göra delegeringsarbetet lättare att överblicka samt att skapa större förståelse för de olika beslutsområdenas uppgifter. Redan innan reformen genomfördes fanns det tydliga brister som kunde identifieras i hur Kriminalvårdsmyndigheterna använde olika verktyg och modeller för sitt interna arbete och tanken var att stärka den centrala organisationen för ett mer enhetligt styrningssätt (Kriminalvården 2003:24). Enligt Hall (2012:31) är önskan inom NPM-trenden att etablera verksamhetsberoende styrmodeller inom både offentlig och privat sektor. En trend som Kriminalvården tycks ha funnit sig i och ansåg skulle bidra till en mer enhetlig och överblickbar styrning. Uppföljningen av reformen 1998 resulterade därför i EBBE-modellen: Regeringens uppdrag översattes till riktlinjer för Kriminalvårdsmyndigheterna i ett strategidokument utformat av Kriminalvårdsstyrelsen. (Kriminalvården 2003:24) Detta dokument låg till grund för verksamhetsplanerna som myndigheterna stod att uträtta. En grundpelare i uppföljningen av verksamhetsplanen var de så kallade SMART-kriterierna där alla mål måste vara Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska och Tidsbestämda (Kriminalvården 2003:24).

Efter reformen 1998-1999 kan man även se spår av hur kvalitetsrörelsen satt sin prägel på den ständigt pågående organisationsprocessen. Uppföljning och

utvärdering hade drivit Kriminalvården fram till den punkt där en reform behövdes för att effektivisera styrningen, två viktiga processfaktorer när man pratar om kvalitet inom förvaltningen (Kriminalvården 2012 a) (Furusten 2002:35) (Berg 2002:85). Det är även faktorer som kritiserats av Hall (2012:21) vilken menar att verksamhetens huvudsakliga syfte kan gå förlorad när arbetsuppgifterna domineras av tidskrävande återrapporteringar istället för utvecklingsarbete av exempelvis de intagnas miljö. Ett fokus som i den här tidsperioden börjat få starkare fäste, om än utåt sett åtminstone. De intagnas miljö och säkerhet är enligt årsredovisningarna inom kriminalvården dock inte ett väldiskuterat ämne i jämförelse med *allmänhetens* säkerhet och *förvaret* av de intagna (Kriminalvården 2000). Man är exempelvis mer bekymrad över att samhällets skattepengar inte ska ge god avkastning för allmänhetens bästa, och mindre över den vidare rehabiliteringen av de intagna (Kriminalvården 2000).

Det finns ett generellt förändrat synsätt på de intagna inom Kriminalvården vars orsaker är svårare att identifiera. Under tidsperioden då den lokala sammanslagningen ägde rum har vi fått uppfattningen genom att läsa interna dokument från Kriminalvården att de intagna sågs som en grupp individer som behövde förvaras snarare än behandlas. Det vill säga att mindre fokus har legat på den efterkommande tiden, och även deras upplevelse av vistelsen inom Kriminalvården (Kriminalvården 2000-2003). Det finns också konkreta skillnader i hur de intagna benämns i dokumenten, exempelvis har just ordet 'intagen' identifierats som ett neutralt ord i sammanhanget då användningen per sida inte ökat eller minskat avsevärt genom åren. Däremot har ordet 'fängelsedömd' varit relativt obefintlig i Kriminalvårdens vokabulär efter 2000-talets start. Därefter har benämningen 'klient' ökat, även om det använts redan på slutet av 90-talet vilket vi använt som startskott för vår innehållsanalys. Om benämningen har ersatt tidigare benämningar eller om fokus på de intagna helt enkelt fått större genomslag är en faktor vi inte kunnat ta hänsyn till med tanke på materialets omfattning och vår tidsbegränsning. Oavsett orsak har det gett oss en konkret uppfattning om att det skett en förändring i synsätt av de intagna, och vi har dessutom kunnat se hur förändringsmönstret har följt de senaste årens reformer inom organisationen. Utifrån vår teori skulle detta dock kunna bero på en individualisering av de intagna. I andra myndigheter kallas medborgarna för kunder, brukare och även klienter. Efter och under marknadsiseringen som sker i den offentliga förvaltningen ses myndigheterna vara verksamma på marknaden som ska marknadsföra sina tjänster och konkurrera om kunderna (Hall 2012:111). Detta kan härledas till NPM-trender som har ett marknadsmässigt fokus på kunderna/klienterna (Almqvist 2006) som även används inom Kriminalvården.

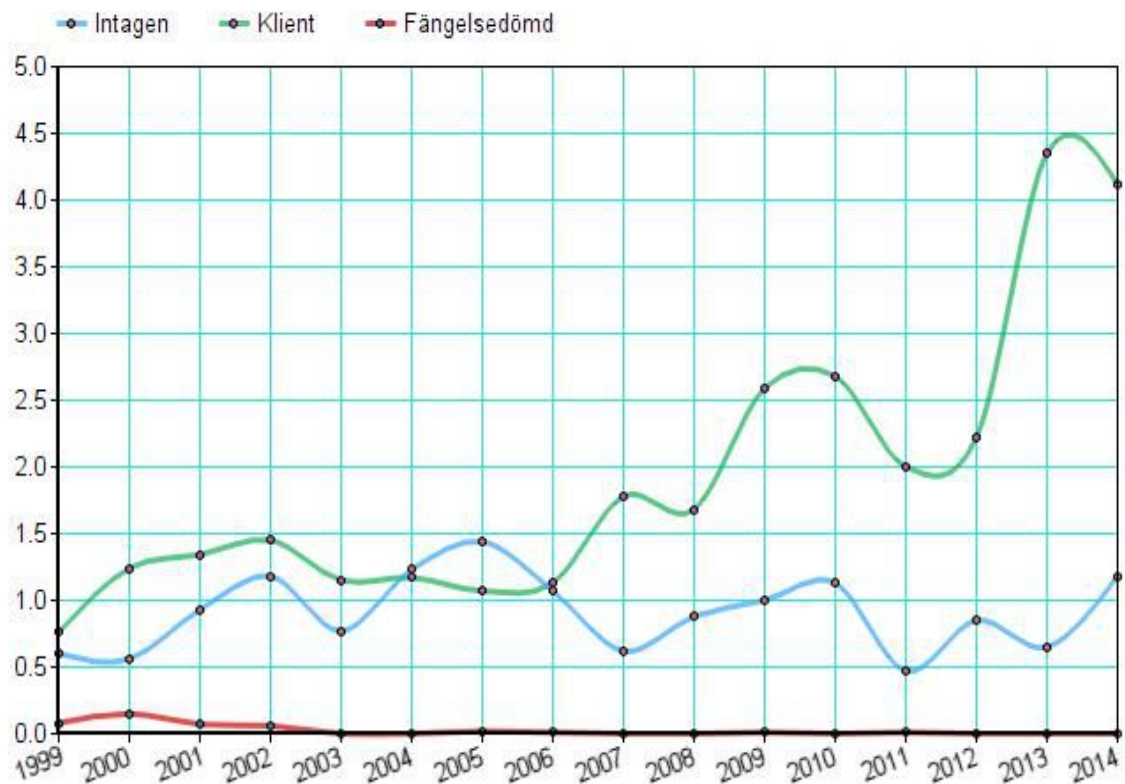


Illustration 1: Diagram 1.1 Benämning per sida. 1999-2014. Källa: Kriminalvården 2000-2011. 2012 b, 2013 c, 2014, 2015 c

Användningen av ordet 'kund' har även en språklig innebörd, diskursen kring kunden förutsätter att denna kund kan göra vissa val och har ett utrymme att agera inom (Hall 2012:109). En diskurs skapar och omskapar det fenomen som diskursen försöker beskriva och blir på så sätt till verklighet som berörda aktörer måste förhålla sig till: skillnaden mellan retorik och operativa handlingar försvinner (Hall 2012:109). Om de intagna benämns som klienter av externa och interna styrdokument innebär Halls resonemang att organisationens ledning ner till Kriminalvårdarna kommer att förhålla sig till dem som klienter som tar del av en offentlig tjänst. Vilket vidare förutsätter att det finns en marknad för dessa tjänster. Inom NPM med kundorientering som fokus har diskursen en subjektskapande roll: kunden har valmöjligheter, kan ingå i kontrakt och vill bli tillfredsställd. Detta ger diskursen en styrningsmöjlighet där individualiseringen är det primära (Hall 2012:9, 111). Då en diskurs omskapar verkligheten kommer de intagna att mer och mer ses som klienter ju mer det talas om dem på så sätt och bli mer och mer styrande i verksamheten.

4.2 Enmyndighetsreformen

Enmyndighetsreformen inom Kriminalvården innebar att man samlade besluts- och ledningsfunktionerna till en central enhet; huvudkontoret. Kriminalvården rör över flera olika typer av verksamheter; anstalt, häkte, frivård och transporttjänst,

vilka tidigare hade ett ineffektivt samarbete. Förhoppningen var att en central styrning skulle verka effektiviserande för samverkan och ge en helhetssyn för myndigheten (Statskontoret 2010:33). Till skillnad från många andra myndighetskoncerner fungerade Kriminalvården som en sammanhållen myndighet redan innan reformen 2006, vilket påverkade vilka områden som faktiskt kunde förändras. Man valde att flytta de administrativa uppgifterna som tidigare tillhört de lokala/regionala enheterna till huvudkontoret, vilket ledde till att de lokala enheterna skulle fokusera på de operativa frågorna medan lednings- och styrningsfrågor behandlades av huvudkontoret (Statskontoret 2010:35). Den nya enmyndigheten gav Kriminalvården chansen att själva styra över sin organisation (SOU 2009:80 s.60). Dock kvarstod det fortfarande vissa problem såsom huvudkontorets befogenheter och roll i den nya organisationen; tydligare ledning och struktur önskades (Statskontoret 2010:35). I fråga om kostnadsbesparingar har det främst skett i det administrativa området, Kriminalvården har exempelvis sparat in på administrativ personal i samband med enmyndighetsreformen (Statskontoret 2010:60).

Ett problem som funnits i Kriminalvården innan reformen 2006 var att det saknades enhetlighet i de olika lokala myndigheterna, varpå reformen skulle hjälpa att åtgärda de problem som kunnat uppstå kring detta. Exempelvis att rättssäkerheten skulle kunna ifrågasättas då lika fall inte behandlades lika (Statskontoret 2010:19). I samband med reformen 2006 stärktes VSP'n som ett verktyg i Kriminalvården för att se vad den enskilde individen har för förutsättningar för att nå visionen bättre ut (SOU 2005:54). Den förstärkta VSP'n kan tolkas enligt Hall (2012:112) som ett individuellt avtalsförhållande mellan myndigheter och de intagna för att skapa ett mer förutsägbart styrförhållande mellan dessa. I VSP'n ska den intagna och personal tillsammans utforma planen utifrån den intagnas behov och förutsättningar. Ansvaret delas mellan den intagna och kriminalvården då den förstnämnda ska vara motiverad och visa förändringsvilja medan kriminalvården ska tillhandahålla möjligheter för att planen ska uppfyllas (Kriminalvården 2010:181) (Kriminalvården 2013). Det är också intressant ur ett kundperspektiv då VSP'n till viss mån låter klienten driva utvecklingsarbetet. Huruvida de i enlighet med Montins (2004:174) termer benämns som ledstjärna för arbetet går dock att diskutera då klientens förutsättningar inte nödvändigtvis förändrar organisationen, snarare tvärtom. Att se VSP'n som ett kontrakt mellan myndigheten och den intagna förstärker även bilden av den intagna som en kund ur ett marknadsiseringsperspektiv. Hall (2012:109) menar att ett avtal med en klient/kund förutsätter att det finns en marknad att göra val på och en viss nivå tillfredsställelse för kunden att uppnå. I SOU 2005:54 *Framtidens kriminalvård* lades ett förslag fram kring att införa ett förmånssystem för att skapa incitament för de intagna till att sköta sig. Vilket trädde i kraft den 1 januari 2007 (SOU 2009:80 s.183). På exempelvis Kumlaanstalten där en av oss uppsatsförfattare arbetar finns särskilda

förmånsavdelningar där de intagna bland annat har längre utomhusvistelser på rastgården än övriga intagna på andra avdelningar. Även avdelningar med självförvaltning är en förmån där endast intagna som kan hantera och sköta ett sådant system får placeras. Förmånssystemet kan ses som ett avtalsförhållande mellan myndigheten och den intagna. Följer inte den intagna de regler som krävs för att upprätthålla sig på förmånsnivån vilken den intagna befinner sig på bryter hen mot 'kontraktet' och har därmed inte uppfyllt sin del vilket innebär represalier. Konstruktionen av ett sådant individuellt avtal skulle enligt Hall (2012:113) kunna förstärka den intagnas roll som kund/klient.

4.3 En modern myndighet

I inriktningsbeslut "Kriminalvårdens övergripande organisations- och ledningsstruktur" (2013b) anser Kriminalvården själv att enmyndighetsreformens mål att skapa en nationell enhetlighet inte uppnåtts ifråga om organisering, ledning, styrning och uppföljning och granskning. Kvalité och effektivitet är viktiga grundstenar för en fullvärdig, likvärdig och rättssäker Kriminalvård (Kriminalvården 2013 b:3). I grund av detta påbörjades moderniseringsprojektet med syfte att arbeta fram tydligare ledning och styrning av verksamheten, öka verksamhetens flexibilitet, bättre resursutnyttjande, öka rättssäkerheten och skapa större enhetlighet i organisationen. I inriktningsbeslutet anges också en önskan att Kriminalvården i högre grad ska ta hänsyn till den vetenskapliga evidens som finns både nationellt och internationellt för att stärka att verksamheten är forskningsbaserad (Kriminalvården 2013b:6). Ett nytt gemensamt servicecentret och en avdelning för ledningsstöd utreddes och lades fram som förslag under moderniseringsprojektet (Kriminalvården 2013b:16).

Kriminalvårdens "Nya organisation" 12 januari 2015 (kriminalvården 2015a) kan ses som ett resultat av moderniseringsprojektet 2012. Exempelvis är införandet av en sjätte verksamhetsnivå "avdelning för ledningsstöd" resultatet av projektet med syfte att stärka förmågan att leda och styra långsiktigt. Den nya avdelningen har som uppgift att se till att kriminalvårdens beslut blir avsevärt mer kvalitetssäkrade samt skapa större enhetlighet och därmed rättssäkerhet (Kriminalvården 2013b:9). I "Kartläggning av regionkontoren" (2012:5) beskrivs detta som viktigt då det innebär starkare incitament att visionen Bättre ut nås, en tydlig ledning med helhetsperspektiv främjar klientens riskreducering och därtill dennes risk att återfalla i brott. I sammanhanget ska kärnverksamheterna ges ökat fokus och prioritet i den högsta ledningen (Kriminalvården 2013b:5). Förhoppningen var att den nya organisationen med gemensamt servicecenter och avdelningen för ledningsstöd ska verka effektiviserande och frigöra resurser som kan användas för att förstärka den klientnära verksamheten (Kriminalvården 2013b:16). Dessa omorganiseringar kan utifrån Hall (2012:64) tydligt kopplas ihop med NPM i och med att fler administrativa tjänster införs och ett ökande av antal byråkratiska enheter för att effektivisera organisationen. Dock finns en risk att det läggs alltför

mycket fokus på de byråkratiska eller administrativa delarna vilket gör att kärnverksamheten hamnar i skymundan och blir inte det primära fokuset för organisationen (Hall 2012:22).

Kriminalvårdens klientel är påtvingade kontakten med myndigheten och har inget val än att acceptera den utformning som kriminalvårdens verksamhet innebär. Kriminalvården som myndighet behöver därmed inte legitimera sin verksamhet på samma sätt som andra statliga myndigheter. Ändå har vi uppfattat i materialet att kriminalvården genomgått förändringar mot ett mer kundorienterat synsätt där man exempelvis pratar om kriminalvårdens synliggörande i form av uppdaterad hemsida gentemot presumtiva kunder (Kriminalvården 2007:21). Enligt Hall skulle detta kunna vara en retorisk anpassning till de rådande NPM-trender i den offentliga förvaltningen, man vill framstå som en modern verksamhet medan den interna förändringen inte är lika påtaglig som de yttre (Hall 2012:80). De strategiska verksamhetsplaner som utförs på olika administrativa nivåer skulle kunna vara ett exempel på att man vill framstå som en planerad och sammanhållen verksamhet (Hall 2012:80).

I visionen *Bättre ut* ska begreppet 'rättssäkert' användas som ett ledord för de anställda i sitt arbete för att de intagna ska vara 'bättre ut' och Kriminalvården bygger sin verksamhet på en human människosyn och med respekt för den enskilda individens rättssäkerhet och integritet (Kriminalvården 2006b). Regeringen har även utrett möjligheten om en tillsynsmyndighet gemensamt för Kriminalvården, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen med syfte att granska verksamheterna för att bland annat säkerställa rättssäkerheten för de intagna och förtroendet från medborgarna (SOU 2015:57). I och med enmyndighetsreformen 2006 försvann en viss granskningsfunktion inom Kriminalvården och den interna granskningen i dagens läge är enligt utredningen inte tillräckligt fristående från verksamheten som innan reformen 2006. (SOU 2015:57 s.23). Idag sker granskningar av Kriminalvården både av internrevisionen och externt genom bland annat riksrevisionsverket och statskontoret efter uppdrag från regeringen (SOU 2015:57 s.189). Granskningar av offentliga myndigheter används för att öka tillit från folket och uppnå en önskad kvalitet och kvalitetsledning är en viktig styrmetod inom NPM (Hall 2012:15). Rättssäkerheten skulle kunna ses ur ett kvalitetsperspektiv, att medborgarna ska kunna säkras en viss kvalitet av myndighetens uppgift och därmed öka tilliten. Hall (2012:15) menar att den ökade graden av managementstyrning har medverkat till att folkets förtroende har sjunkit för den offentliga sektorn och att kvalitetssäkringen används för att råda bot på detta. Tillsynsmyndigheten för Polis och Kriminalvård skulle alltså kunna vara ett sätt att dels säkra en viss kvalitet i själva verksamheten men också för att ge myndigheterna själva legitimitet och förtroende. Trenderna i den offentliga förvaltningen går mot att synliggöra verksamheterna och kvalitet blir ett verktyg för detta, men det beror i själva verket snarare på att legitimera sin egen organisation

och presentera organisationen för omvärlden som modern än att faktiskt göra nytta i organisationen (Hall 2012:78).

Något som skiljer Kriminalvården från andra myndigheter är att det inte finns någon marknad för politikerna att effektivisera och skapa konkurrens med vilket Montin (2004:177) menar är vanligt i andra delar av den offentliga sektorn. Organisationen bygger trots allt på en princip om att man inte vill ha många återfallsförbrytare, eftersom att det i sig betyder att de har gjort ett bra jobb. Klienterna kan av samma anledning inte välja ett "bättre" alternativ om de är missnöjda med organisationen, eller hota att byta anstalt för att få makt inom organisationen (Montin 2004:175).

Kriminalvården kan inte helt anamma delar av NPM som är vanliga i andra områden i den offentliga förvaltningen. Exempelvis Kriminalvårdens brist på utvärderingar från klientelet självt vilket har blivit vanligt i andra myndigheter och kan kopplas ihop med NPM där utvärderingar och nöjdhetsmätningar används som styrmedel (Hall 2012:233). Intagna kan inte välja vilken anstalt de blir placerade på och har därmed inte det rationella valet som finns i andra delar av den offentliga förvaltningen vilket gör möjligheterna att använda utvärderingar som internt styrdokument små vilket enligt Hall (2012:233) är vanligt i den kundorienterade offentliga sektorn. Dessutom kan det också bero på att klientelet är tvångsintagna och deras svar därmed skulle kunna anses som mindre ärliga vilket skulle ge ett missriktat resultat.

5. Slutsats

Hur kan vi se den organisatoriska förändringens effekter på de intagna utifrån de tre aspekterna; styrning, marknadisering och kundorientering under åren 1999-2015?

Generellt sett har vi genom att titta närmare på de olika större reformerna som skett inom Kriminalvårdens organisation kunnat urskilja ett mönster som i många fall följer en modern managementtrend. Exempelvis kan vi se hur den explicita framställningen av de intagna har förändrats mellan 1999-2015, särskilt efter enmyndighetsreformen 2006 då man bland annat började använda sig av VSP i betydligt större utsträckning och de intagna fick en mer central roll. En utveckling som vi tolkar som en förändring i fokus av de intagna där den enskilda individens personliga process får större betydelse och även att vården som kriminalvården utför ska vara individuell. I samma veva blev benämningen 'klient' betydligt mer frekvent i språkbruket samtidigt som användandet av 'fängelsedömd' inte använts alls de senaste åren. Vi tror att förändringen har många ansikten: dels beror det på det ökade individfokuset, det vill säga att den intagne ses som en individ i behov av

vård och enskild utveckling, medan man tidigare fokuserade mer på att hålla de intagna inlåsta och skydda samhället från dessa.

En annan orsak kan vara att det inom NPM finns ett tydligt kundfokus där man ska behandla sin målgrupp av organisationens tjänster som kunder. Därav har appliceringen av ordet klient blivit mer framträdande och ord som fängelsedom passar inte längre mallen. Frågan är då om man utifrån hur de intagna benämns kan dra slutsatsen att det tyder på ett mer humant bemötande? Eller om det endast är en retorisk anpassning för att hänga med de moderna managementtrenderna utifrån kundorientering? Om man ser till Montins teoriavsnitt "Kunden väljer själv" (Montin 2004:173) borde en sådan retorik tyda på att kunden har ett val. Under sent 90-tal pratade man fortfarande om *fängelsedömda*, det vill säga att man inte ignorerade det faktum att de faktiskt var fängslade. När man senare talade om dem som klienter blir det implicita budskapet att de har en frihet att själva välja. Kontentan kan vara en kombination av de olika teorierna då man både talar om att *behandla* snarare än *förvara* vilket går i linje med benämningen av de intagna. Men samtidigt kan även det ändrade fokuset i det kontextuella innehållet lika gärna vara en retorisk anpassning likt det förändrade synsättet utifrån det manifesta innehållet.

Om man ser till hur verksamheten har förändrats ur ett organisatoriskt perspektiv borde de intagna fått minskat reellt fokus med tanke på de ökade administrativa uppgifterna som Kriminalvården handskas med, men ändå ser man ingen ökning av återfallsförbrytare (Kriminalvården 2015c). En ytterligare slutsats utifrån det borde tyda på en god vård av de intagna, eller så kan det endast handla om ett förändrat straffsystem som har blivit mildare än när de intagna fick sin första dom. I analysen har vi också kunnat urskilja Kriminalvårdens dubbla uppdrag i och med att de både står för att minska återfall i brott och agera samhällsskydd, vilket också borde betyda att de har två olika typer av kunder. Dels de intagna som Kriminalvården hanterar i kärnverksamheten men också de medborgare som ska 'skyddas' mot brottslighet, och en intagen är även medborgare och i de flesta fall inte en intagen livet ut. På detta sätt kan kvalitetsarbetet även omfatta den service som ges till resten av samhället.

6. Egna reflektioner kring uppsatsen

Förslag till hur uppsatsen skulle kunna ha utförts annorlunda är genom en intervjustudie med de anställda för att undersöka deras upplevelser kring uppsatsområdet. Intervjuer hade kunnat ge aspekter som vi inte kunnat läsa oss till i skrivet material. Detta kan rekommenderas för framtida forskning inom ämnet. Vidare inser vi efter att större delen av uppsatsen är gjord att vi har haft ett stort empiriskt material att utgå ifrån vilket både varit till fördel och nackdel. Fördel på

så sätt att vi har kunnat se större genomgående förändringar och hittat fler aspekter än om vi använt ett mindre materialomfång. Dock kan det påpekas att det är svårt att arbeta med så mycket material under en B-uppsats begränsningar, men då vi ville se till en förändring över tid krävs det mycket material. Förslagsvis hade vi endast kunnat välja ut interna eller externa dokument men vi finner att vi i sådant fall inte hade uppnått den mättnad av materialet som vi eftersträvade.

Avslutningsvis vill vi inte påstå att våra resultat ska representera Kriminalvårdens utveckling, vi har endast studerat hur organisationsförändringen i förhållande till de intagna kan förstås utifrån styrning, marknadsisering och kundorientering. De tendenser vi funnit som går i managementriktningen ger i alla fall oss vidare funderingar kring hur Kriminalvården skulle se ut om influenserna från marknaden fortsätter med exempelvis den hypotetiska tanken om en konkurrensutsatt kriminalvård.

Litteraturlista

Agevall, Lena (2005) *Välfärdens organisering och demokratin : en analys av New Public Management*. Växjö: Växjö University Press

Almqvist, Roland (2006) *New public management : NPM : om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll*. Malmö: Liber AB

Bejerot, Eva & Astvik, Wanja (2010) Kundorientering och förändrade relationer, i Härenstam, Annika & Bejerot, Eva (red), *Sociala relationer i arbetslivet: Studier från föränderliga arbetsplatser*. Malmö: Gleerups

Berg, Anne Marie (2002) Kvalitetsrörelsen i Sverige - en kritisk belysning av kvalitetsstyrning, i Bejerot, Eva & Hasselbladh, Hans (red), *Kvalitetsrörelsen - mellan politik och organisation*. Lund: Författarna och Academia Adacta AB

Bergström, Göran & Boréus, Kristina (2005) *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur

Esaiasson , Peter & Gilljam, Mikael & Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena (2012) *Metodpraktikan*. Stockholm: Norstedts Juridik AB

Furusten, Staffan (2002) Kvalitetsrörelsen i Sverige - en kritisk belysning av kvalitetsstyrning, i Bejerot, Eva & Hasselbladh, Hans (red), *Från idé till institution*. Lund: Författarna och Academia Adacta AB

Hall, Patrik (2015) *Makten över förvaltningen. Förändringar i politikens styrning av svensk förvaltning*. Malmö: Liber AB

Hall, Patrik (2012) *Managementbyråkrati - organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Malmö: Liber AB.

Kraus, Kalle (2008) *Sven eller pengarna? Styrningsdilemman i äldreården*. Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm

Kriminalvården (2000) *Årsredovisning 1999*.

Kriminalvården (2001) *Årsredovisning 2000*.

Kriminalvården (2002) *Årsredovisning 2001*.

Kriminalvården (2003) *Årsredovisning 2002*.

Kriminalvården (2004) *Årsredovisning 2003*.

Kriminalvården (2005) *Årsredovisning 2004*.

Kriminalvården (2006a) *Årsredovisning 2005*.

Kriminalvården (2006b) *Visionen Bättre ut*. [Elektronisk] tillgänglig:
https://www.kriminalvarden.se/globalassets/om_oss/visionen.pdf. Hämtad 2015-12-10

Kriminalvården (2007) *Årsredovisning 2006*.

Kriminalvården (2008) *Årsredovisning 2007*.

Kriminalvården (2009) *Årsredovisning 2008*.

Kriminalvården (2010) *Årsredovisning 2009*.

Kriminalvården (2011) *Årsredovisning 2010*.

Kriminalvården (2012a) *Kartläggning av regionkontorens och transporttjänstens rapporter*. Internrevisionsrapport

Kriminalvården (2012b) *Årsredovisning 2011*.

Kriminalvården (2013a) *Verksamhetsplanering i praktik och retorik*. Utvecklingsenheten

Kriminalvården (2013b) *Inriktningsbeslut. Kriminalvårdens övergripande organisations- och ledningsstruktur*

Kriminalvården (2013c) *Årsredovisning 2012*.

Kriminalvården (2014) *Årsredovisning 2013*.

Kriminalvården (2015a), *Ny organisation i kriminalvården*. [Elektronisk] tillgänglig:
<https://www.kriminalvarden.se/om-kriminalvarden/nyheter/2015/januari/ny-organisation-i-kriminalvarden/>. Hämtad 2015-11-27.

Kriminalvården (2015b) *Om Kriminalvården*. [Elektronisk] tillgänglig:
<https://www.kriminalvarden.se/om-kriminalvarden/>. Hämtad 2015-12-10

Kriminalvården (2015c) *Årsredovisning 2014*.

Montin, Stig (2004) *Moderna kommuner*. Malmö: Liber AB

Riksrevisionen 2009:27 *Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott. Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning*.

Socialstyrelsen (2003) *Konkurrensutsättning och entreprenader inom äldreomsorgen*. [Elektronisk] tillgänglig:
http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/10471/2004-131-12_200413112.pdf. Hämtad 2015-12-14

SOU:2015:57. Slutbetänkande av Polisorganisationskommittéen. *Tillsyn för polis och kriminalvård*.

SOU 2013:40. Slutbetänkande av Innovationsrådet. *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*.

SOU 2009:80. Slutbetänkande av Utredningen Kriminalvårdens effektivitet. *Ledning och styrning*.

SOU 2005:54. Betänkande av kriminalvårdskommittéen. *Framtidens kriminalvård*.

Statskontoret 2003:20 - *Effektivitetsgranskning av Kriminalvården*.

Statskontoret (2010) *När flera blir en - om nyttan med enmyndigheter*. (Rapport till regeringen)