



Kriminalvården

Forskning och utvärdering inom Kriminalvården

# SLUTRAPPORT FÖR PROJEKT UTVÄRDERING AV MODERN MYNDIGHET (PUMM)

---

**VI BRYTER DEN ONDA CIRKELN**



Omslag: Kriminalvården, 2018  
Tryckning: Kriminalvårdens Digitaltryck 2018  
Beställningsnummer: 7290  
ISBN: 978-91-86903-90-9  
Projektnummer: 2018-289  
Kriminalvården  
601 80 Norrköping  
Tel: 077-228 08 00  
E-post: [hk@kriminalvarden.se](mailto:hk@kriminalvarden.se)  
Hemsida: [www.kriminalvarden.se](http://www.kriminalvarden.se)

## FÖRORD

---

Kriminalvården genomförde i januari 2015 en större organisationsförändring. Efter ombildningen till en enrådig myndighet ett antal år tidigare fanns det skäl att utveckla en struktur som skulle innebära ökad effektivitet i ledning och styrning av kärnverksamheten. Utpekade utvecklingsområden handlade om att nå större enhetlighet och långsiktighet för verksamheten i hela landet, samt att öka förmågan att styra och följa upp både kärnverksamheten och stödverksamhet. Fem effektmål formulerades och denna rapport presenterar utvärderingen som gjorts i syfte att klargöra hur långt man kommit i strävan mot dem.

Utvärderingen har gjorts i två steg. Det första har varit en enkätundersökning för att ringa in vilka områden som fungerar bra och vilka som behöver vidareutvecklas. Den redovisades i en tidigare rapport; resultatrapport steg ett, Projekt utvärdering av Modern myndighet, Projektnummer 2016-000622. Det andra steget har varit en intervjustudie för att få mer kunskap om de utvecklingsområden som identifierades i enkäten. Från början fanns också ett tredje steg planerat för att identifiera förbättringsförslag, men då informanterna i dessa båda första steg varit generösa nog att förse utredarna med omfattande underlag har vi valt att inte gå vidare med det tredje steget. Därmed utgör denna rapport en redovisning av intervjustudien och även en slutrapportering av utvärderingen.

Kriminalvården är på god väg i den riktning som önskats då tre av fem effektmål uppnåtts helt eller delvis. Även om det kvarstår en del att förbättra kring framför allt ett av effektmålen som handlat om samordningen i myndigheten, har vi nu bättre kunskap om vad som behöver åtgärdas.

Rapporten är skriven av Petra Buxrud, Mats Pellbring och Jo Skåmedal på forsknings- och utvärderingsenheten vid Kriminalvården.

*Jenny Kärrholm, chef forsknings- och utvärderingsenheten*



normering och bättre implementering av förändrade arbetssätt. För enhetlighet nationellt och regionalt finns vissa skillnader under utveckling.

För *roller* innebär ju lägre nivå i organisationsstrukturen desto tydligare rollidentifikation. Regionchefsrollen uppfattas som otydlig, trots tydliggjort i arbetsordningen. Förhållandet mellan chefsroller och chefsstruktur på huvudkontoret och på lokal nivå diskuteras lokalt.

Vad gäller *beslutsfattande* är beslut mer genomtänkta och delegeringen har förbättrats, men beslutsprocessen upplevs som långsam. Det finns en risk för att lokal och regional nivå tar beslut själva när direktiv från huvudkontoret tar för lång tid.

För *administration* tas för mycket tid till uppgiftslämnande till huvudkontoret och förbättrade informationssystem skulle underlätta. Det finns en upplevelse av ökad självadministration och minskade lokala administrativa resurser. KSC beskrivs som positivt och några förbättringsområden lyfts så som tydligare helhetsgrepp i processer som de tar över, gränsdragning gentemot andra stödfunktioner, samt att dubbelarbete kan undvikas.

För *styrning* har det inneburit förbättrad förmåga att styra strategiskt, inte minst genom den treåriga verksamhetsplanen. Förmåga att följa upp och styra operativt kan vidareutvecklas, det upplevs splittrat för regionerna som får styrning från olika håll.

*Stöd* från huvudkontoret uppfattas ha god kvalitet och enhetlighet på nationell nivå, men det är svårt att hitta fram till och navigera både på huvudkontoret och regionalt. Stöd från HR, Säkerhetsenheten och klientjuridiska frågor upplevs ha minskat. Visst återförande av stödresurser till lokal nivå lyfts upp som nödvändigt.

## Utvärdering av effektmålen

Av de initialt fem uppsatta effektmålen har tre effektmål uppnåtts helt eller delvis. Det första effektmålet var att utveckla *strategisk ledning och styrning*. Utvecklingen av en mer strategisk ledning och styrning av verksamheten har tagit ett steg i rätt riktning. Förmågan att styra strategiskt och långsiktigt har ökat. Beslutsprocesser upplevs dock som långsamma, särskilt för det operativa beslutsfattandet. Det andra effektmålet var att *öka effektivitet och kvalitet i arbetsprocesser*. En mer fullvärdig och rättssäker kriminalvård uppfattas ha nåtts jämfört med före omorganiseringen. Målet att skapa en likvärdig kriminalvård i klientarbetet har dock ett visst arbete kvar. Det tredje effektmålet var att *utveckla operativ ledning och uppföljning*. Riktningen mot styrning och uppföljning har ökat inom Kriminalvården efter omorganisationen. Intern kontroll bedöms som det område som nåtts störst framgångar. Ett effektmål har inte uppnåtts och det kvarstår en hel del att göra som att utveckla *fördelning av uppgifter och samordning av insatser*. De nya strukturerna har lett till en ökad tydlighet, men det återstår arbete med att förbättra samordningen, både i interna processer på huvudkontoret samt mellan huvudkontoret och regional och lokal nivå. Det effektmål som belysts minst i utvärderingen var det som handlade om att *förbättra chefsrollen och ledarskapet*. I enkätstudien framstod inte heller detta som ett större utvecklingsområde. Närvarande ledarskap hos närmaste chef uppfattas som oförändrad. Tillgänglighet och tillit från närmaste chef anses vara något förbättrad. Dock kan vissa förtydliganden behövas av chefsroller på högre nivå, framförallt för nivå fyra.

## Slutdiskussion och lärdomar

Den samlade bedömningen av utvärderingens sammanförda resultat är att myndigheten är på god väg och i rätt riktning. Att det fortfarande finns klart uttalade förbättringsområden behöver ses i ljuset av en komplex organisationsstruktur som ännu inte implementerats fullt ut.

Det huvudsakliga utvecklingsområdet handlar om samordning. Det beskrivs att det kommer många initiativ från olika håll, både från stöдавdelningarna och generaldirektörens stab, till kärnavdelningarna. Det finns vidare en upplevelse på regional och lokal nivå av att själv behöva hitta och samordna involverade funktioner och att försöka se till att dessa pratar med varandra, vilket leder till en långsam och betungande samordningsprocess nedifrån och upp. Samordning och samrådande kan samtidigt också stoppa upp och ta tid. I storleken på samordningsfora, samt gällande antalet samordningsfora, verkar det finnas en avvägning att göra mellan å ena sidan inklusion och bred samordning och å andra sidan snabbhet och effektivitet. En viktig åtgärd förefaller vara att öka förmågan till gemensam planering mellan avdelningar. Förbättrad enhetlighet och samsyn skulle kunna uppnås genom att skapa förändrat arbetssätt, samt att bli bättre på att implementera istället för att enbart formulera handböcker och styrande dokument. Det finns dock en medventenhet hos ledningen kring problem som uppstår i den nya organisationen. Kritik som uppstått i organisationen har ofta svarats med reformer som försökt rätta till problemen.

Det finns också ett behov av att utveckla kultur och förhållningssätt. Medan vidareutveckling av organisationens struktur kontinuerligt har pågått är utvecklingen av beteendeförändring och förmåga att implementera brett och på djupet ett kvarvarande område med förbättringspotential. En lärdom är att en del av att skapa en myndighet handlar om ett gemensamt meningsskapande rörande den riktning som myndigheten är på väg mot, som delas av både lokal, regional och nationell nivå.

Det finns fortfarande en del utvecklingsmöjligheter kvar vad gäller beslutsfattande och tillitsbaserad styrning. Det finns en rädsla för att fatta beslut hos chefer, och att beslut gärna skjuts uppåt till närmaste chef, eller i sidled till experter. Att stärka uppföljningen istället för att styra, samt att huvudsakligen styra vid behov istället för generellt är förutsättningar för en mer tillitsbaserad styrning. Vad gäller beslutsfattande och delegering kan det dock konstateras, att även om arbetsordningen finns så kanske inte alla situationer och tolkningsmöjligheter kan täckas av styrande dokument. Arbetsordningen kommer till exempel aldrig att bli så exakt att en del tolkningsmöjligheter inte existerar.

Genom intervjustudien har det blivit tydligt att regionkontoren inte längre har en framskjuten roll vad gäller strategiskt beslutsfattande. Det blir därför viktigt att förtydliga den regionala funktionernas eller regionchefens roll. Att stärka det operativa ansvaret, samt ansvar för uppföljning och enmyndighetsansvaret är funktioner som kan förtydliga rollerna för regionchef och regionkontor, liksom att arbeta mer med utvecklingsfrågor.

## Vad händer sedan?

Utvärderingen bekräftar till stora delar att myndigheten nu redan vidtagit åtgärder på flera av de områden som här identifierats ha kvarstående utvecklingsbehov. Bra byråkrati,

effektiviseringsuppdraget och arbetet med att implementera arbetsordningen är några exempel på det. Med anledning av det generösa datamaterialet i utvärderingens två första steg är det inte kostnadseffektivt att gå vidare med den ursprungliga planeringen med ett tredje utvärderingssteg.

<b>FÖRORD</b>	<b>3</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>4</b>
Preciserade utvecklingsområden baserat på slutsatser från intervjustudien	4
Utvärdering av effektmålen	5
Slutdiskussion och lärdomar	6
Vad händer sedan?	6
<b>1. INTRODUKTION</b>	<b>13</b>
Utvärderingens syfte och frågeställningar	14
Avgränsningar	14
<b>Metod</b>	<b>14</b>
Urval – vem och varför	14
Intervjuernas genomförande	15
Bearbetning och analys av intervjuerna	15
Etik	16
Resultatens giltighet	16
Disposition och läshänvisning	17
<b>2. SAMORDNING</b>	<b>18</b>
<b>Intern samordning på huvudkontoret</b>	<b>18</b>
Samordningen på väg att bli bättre, men utmaningar finns kvar	18
Organisationsstrukturen uppfattas som komplex	18
Gemensam planering och resurssättning saknas	19
<b>Samordning av stöd och styrning</b>	<b>19</b>
Dubbelarbete sker och frågor tappas ibland mellan stolarna	19
Helhetsansvar för samordnad leverans av stöd och styrning önskas	20
<b>Kommunikation och samordning</b>	<b>20</b>
Utvecklad kommunikation och mötesarenor	20
<b>3. RESURSNYTTJANDE</b>	<b>22</b>
<b>Resurstilldelning uppfattas till viss del som obalanserad</b>	<b>22</b>
Verksamhetsanalyser och processkartläggningar för bättre resurstilldelning	22
Huvudkontoret upplevs ibland som mindre effektivt organiserat	22
Effektiviseringsmöjligheter i kärnverksamheten finns	23
Förmågan att prioritera och välja utvecklingsfrågor kan utvecklas	23
<b>4. ENHETLIGHET</b>	<b>24</b>
Kriminalvården uppfattas nationellt fungera som EN myndighet med god enhetlighet	24
Enhetligheten mellan regionerna har förbättrats, men vissa frågor kvarstår	24
Mer arbete behövs för att uppnå enhetlighet i klientärenden	24
Fullständig enhetlighet är kanske inte möjligt eller eftersträvansvärt	25
Utveckla förmågan att implementera förändringsarbete	25
<b>5. ROLLER</b>	<b>26</b>
Regionchefsrollen fortfarande otydlig gällande beslutsmandat och handlingsförmåga	26



De regionala resursernas roller kan klargöras mer	26
Enhetschefer har något otydligt mandat	27
Kriminalvårdschefs- och kriminalvårdsinspektörrollerna uppfattas som tydliga	27
Frivården har fått en tydligare inriktning och mer professionell roll	27
Befattningsnivå, roll och lön problematiseras	27
Medarbetarskapet behöver förstärkas	28
<b>6. BESLUTFATTANDE</b>	<b>29</b>
Delegeringen har ökat men skulle kunna utvidgas	29
Beslut uppfattas som mer överlagda i Modern myndighet än tidigare	29
Beslut skjuts uppåt eller i sidled	29
Beslutsfattandet anses för långsamt	29
I brist på återkoppling skapar lokal nivå egna rutiner	30
Kan Kriminalvården fatta snabba nationella beslut?	30
<b>7. ADMINISTRATION</b>	<b>31</b>
Den administrativa belastningen har ökat	31
Uppgiftslämning till huvudkontoret behöver minska eller förändras	31
Mer användarvänliga och funktionella informationssystem efterfrågas	32
KSC fungerar väl, men förbättringsmöjligheter finns	32
<b>8. STYRNING</b>	<b>33</b>
Tydliggöra beslut och kommunikation i linjen	33
Svårt för regioner att operationalisera styrningen från åtta avdelningar	33
Regionchefernas styrning är splittrad	34
Regional styrning mindre tydlig för frivård och häktesverksamhet	34
Styrning via verksamhetsplanering fungerar	34
Behov av bättre uppföljning samt tillitsbaserad styrning	34
Klarare prioriteringar i styrningen från huvudkontoret behövs	34
Relationen mellan huvudkontoret och kärnavdelningarna påverkar styrningen	35
<b>9. STÖD</b>	<b>36</b>
Stödet på regionkontoren uppfattas ibland som svårt att nå	36
Stödet från huvudkontoret är bra men är svårt att hitta fram till	36
Både strategiska och operativa stödfunktioner behövs i organisationen	36
Stödet behöver matcha de lokala behoven bättre	37
Nära chefsstöd behövs, inte minst i personal- och HR-frågor	37
<b>10. SLUTSATSER</b>	<b>39</b>
Samordning	39
Resursutnyttjande	39
Enhetlighet	39
Roller	39
Beslutsfattande	40
Administration	40
Styrning	40
Stöd	40
<b>11. UTVÄRDERING AV EFFEKTMÅLEN OCH SLUTDISKUSSION</b>	<b>42</b>
<b>Utvärdering av effektmålen</b>	<b>42</b>
Utveckla strategisk ledning och styrning	42
Utveckla fördelning av uppgifter och samordning av insatser	42
Öka effektiviteten och kvaliteten i arbetsprocesserna	43

Utveckla operativ ledning och uppföljning	43
Förbättra chefsrollen och ledarskapet	44
<b>Slutdiskussion och lärdomar</b>	<b>44</b>
<b>REFERENSER</b>	<b>49</b>
<b>APPENDIX: DETALJERAD RESULTATGENOMGÅNG</b>	<b>50</b>
<b>TEMA 1 SAMORDNING</b>	<b>51</b>
<b>Intern samordning på huvudkontoret</b>	<b>51</b>
Samordningen på väg att bli bättre, men utmaningar finns kvar	51
Komplex organisationsstruktur och samverkan	51
Brist på gemensam verksamhetsplanering	52
Förväntningar och krav som inte är samordnade eller resursatta	52
Otydliga gränssnitt	53
<b>Samordning i leverans av stöd och styrning</b>	<b>54</b>
Svårt att hitta rätt funktioner på huvudkontoret	54
Saknas en helhetssyn på huvudkontoret	55
Investeringsprocessen	55
Från expertorganisation till samordningsorienterad organisation?	57
<b>Kommunikation och samordning</b>	<b>57</b>
Mötesformer för att öka samordningen	57
Kommunikation om vad som händer i myndigheten	58
<b>TEMA 2 RESURSUBNYTTJANDE</b>	<b>59</b>
<b>Resurstilldelning och budgetfördelningsmodell</b>	<b>59</b>
<b>Verksamhetsanalyser och processkartläggningar</b>	<b>59</b>
<b>Resursutnyttjandet på huvudkontoret</b>	<b>60</b>
<b>Resursutnyttjandet i kärnverksamheterna</b>	<b>61</b>
<b>Långsamma beslutsprocesser</b>	<b>62</b>
<b>Att kunna prioritera strategiskt</b>	<b>62</b>
<b>TEMA 3 ENHETLIGHET</b>	<b>64</b>
<b>Nationell nivå</b>	<b>64</b>
<b>Regional nivå</b>	<b>64</b>
<b>Lokal nivå</b>	<b>65</b>
Att ändra beteenden och utveckla implementering	66
Frihetsgrader i klientarbetet	66
<b>TEMA 4 TYDLIGHET I ROLLER</b>	<b>68</b>
<b>Otydligare roll för regionchef och regionkontor</b>	<b>68</b>
Samtidigt som det finns en uppfattning att regionchefens	68
<b>Koordinatorernas roll</b>	<b>69</b>

Enhetschefens roll _____	69
Kriminalvårdschefer och kriminalvårdsinspektörer _____	70
Roller relaterade till avdelningar _____	70
Organisationsnivå, roll och lön _____	71
Arbetsordning och rolltydlighet _____	71
Medarbetarens kontra chefs roll _____	71
<b>TEMA 5 BESLUTSFATTANDE</b> _____	<b>73</b>
Delegering och tillit _____	73
Långsamhet i beslutsfattande _____	74
Toppstyrning _____	74
Organisationsstrukturen skapar långsamma beslutprocesser _____	74
Perfektionism _____	75
Samrådande och beredning _____	75
Remissförfarande _____	76
”Det är tyst” – brist på feedback i ärenden _____	76
I brist på centrala beslut fattas de lokalt _____	76
Operativ beslutsförmåga i krislägen _____	77
<b>TEMA 6 ADMINISTRATION</b> _____	<b>78</b>
Kriminalvårdens administration _____	78
Uppgiftsinhämtning från lokal nivå _____	78
Kriminalvårdsinspektörernas administrationsmängd _____	78
Internremisser _____	79
Självadministration _____	79
IS/IT-system _____	79
KSC-relaterad administration _____	80
<b>TEMA 7 STYRNING</b> _____	<b>82</b>
Styrningen från nationell nivå _____	82
Styrning ”i linjen” kontra ”direkt” styrning _____	82
Mail och informationslogistik _____	83
Ett styrande eller stödjande huvudkontor _____	84
Styrning från regional nivå _____	84
Styrning via VP och budget _____	85
Övriga styrningsfrågor _____	86
<b>TEMA 8 STÖD</b> _____	<b>88</b>
Stödet från regionkontoren _____	88
Stödet från huvudkontoret _____	89
Inåtvänt stöd _____	89

Svårt att hitta stödfunktioner _____	89
Förbättrad enhetlighet och kvalitet i erhållet stöd _____	90
Strategiskt vs kortsiktigt operativt stöd _____	90
Nära chefsstöd på lokal nivå _____	91
<b>HR-frågor _____</b>	<b>91</b>
Operativt stöd från HR _____	91
Strategiskt stöd från HR _____	93
<b>Övriga stödområden _____</b>	<b>93</b>
Juridiskt stöd _____	93
Stöd från säkerhetsavdelningen _____	93
Expertstöd i ekonomiska frågor _____	93
Utbildningsstöd _____	93
Fördelningen av stöd mellan verksamhetsgrenar _____	94





samt facklig representant. Samtliga sex regioner i Kriminalvården finns representerade från både anstalt och frivård, liksom samtliga tre säkerhetsklasser på anstalt. Även chefer på häkte, liksom kriminalvårdsinspektörer med säkerhetsuppdrag, har intervjuats.

Intervjupersonerna slumpades ut inom stratifierade grupper för att kunna ge olika *bilder, perspektiv* och *erfarenheter* av utvecklingsområdena i Modern myndighet. Intervjupersonerna stratifierades med hänsyn till att de skulle utgöra ett tvärsnitt av organisationen, men med fokus på kärnverksamhetens avdelningar samt regional och lokal nivå. Urvalet har gjorts för att få en bredd och spridning från så många olika delar av organisationens kärnverksamhet som möjligt, med andra ord för att minska riskerna att avdelningsspecifika eller i övrigt särskilda perspektiv missas eller utesluts.

I intervjuerna strävade projektgruppen efter att både få fram de gemensamma ståndpunkterna och att lyfta fram nyanserna och mångfalden av uppfattningar. Båda dessa element i intervjuerna har sin plats i redovisningen av resultaten. Projektgruppen har strävat efter att vara allsidig och spegla så många ståndpunkter som möjligt för att ge en helhetsbild av utvecklingsområdena. *När en ståndpunkt endast förts fram av en person, kommenteras detta i resultatet.*

### **Intervjuernas genomförande**

Intervjuerna genomfördes av två utredare vid Forsknings- och utvärderingsenheten i huvudsak genom personliga möten med intervjupersonerna. Två av intervjuerna ägde rum via videolänk, och ytterligare två via telefon. Huvuddelen av intervjuerna ägde rum på Kriminalvårdens sex regionkontor. Några ägde rum på verksamhetsställen, och intervjuerna med huvudkontorspersonal ägde rum på huvudkontoret i Norrköping eller regionkontoret i Stockholm. Intervjuerna tog mellan sextio och nittio minuter att genomföra. Intervjusvaren spelades in med diktafon. Vid de första tre intervjuerna deltog båda utredarna. Samtliga trettiosju efterföljande intervjuer delades upp mellan utredarna och genomfördes individuellt.

Intervjuerna hade en semistrukturerad karaktär. De var strukturerade efter teman som framkommit i enkätundersökningen, men i övrigt hade intervjupersonerna frihet att tala och associera relativt fritt. Intervjuerna innehöll åtta teman: samordning, resursutnyttjande, enhetlighet, tydlighet i roller, beslutsfattande, administration, styrning, stöd. Dessutom ställdes två avslutande frågor: *”Vad tycker du är den största utmaningen i Kriminalvården idag till följd av organisationsförändringen?”* och *”Finns det något vi inte frågat om som du tycker är viktigt att lyfta fram?”*.

Det fanns en viss farhåga hos projektgruppen att intervjuerna skulle uppfattas som belastande för regional och lokal nivå, men intervjuundersökningen möttes i princip genomgående av ett positivt gensvar från de intervjuade.

### **Bearbetning och analys av intervjuerna**

I direkt anslutning till intervjuerna genomförde intervjuaren en första skriftlig sammanfattning av intervjun. Därefter utfördes mer omfattande sammanfattningar med inspelningen som stöd, och vissa segment av intervjuerna transkriberades även i sin helhet.

Allt intervjumaterial delades sedan in efter övergripande teman som vi identifierat under studien, som till exempel ”samordning” eller ”tydlighet i roller”. Teman är den underliggande meningen i

det intervjupersonen berättar. Varje tema delades sedan in i flera underkategorier, och i underkategorierna identifierades i sin tur särskilda argument och påståenden. Utredarna fann att vissa underkategorier överlappade varandra och försökte därför strukturera och sortera innehållet för de olika underkategorierna. Till slut hade en struktur skapats i intervjumaterialet där det i varje övergripande tema gick att urskilja ett bestämt antal underkategorier som var förhållandevis åtskilda från varandra, och ett antal argument och påståenden som var knutna till dessa. I slutskedet av analysen återvände utredarna till grundmaterialet ytterligare en gång, för att kontrollera giltigheten i de slutsatser som dragits.

Kvale (2014: 245) skiljer på meningskoncentrering och meningstolkning. Medan det förra representerar ett sätt att kategorisera intervjuutskriften för att på så vis reducera dem till ett antal kategorier som är dominerande teman i materialet, representerar det senare en tolkning som reflekterar kring innebörden i ett enskilt citat och därför expanderar citatet istället för att koncentrera det. Meningskoncentreringen genomfördes på tre nivåer: det *övergripande temat* (till exempel samordning, effektivitet i resursutnyttjande); *underkategorier* (till exempel Brist på gemensam verksamhetsplanering under temat Samordning eller Resursutnyttjande på huvudkontoret under temat Resursutnyttjande); samt på den lägsta nivån meningskoncentrering i form av argument och påståenden (till exempel ”Arbete i stuprör gör att man inte ser helheten” i undertemat Brist på gemensam verksamhetsplanering eller ”Dubbelarbete” i undertemat Resursutnyttjande på huvudkontoret). Den sista nivån kunde ibland representeras av enskilda personer. Den utgjorde en grund för att generalisera ”uppåt”.

### **Etik**

En fråga är i vilken grad deltagande i intervjuer kan tänkas leda till skada eller besvär för den enskilde, och i vilken grad beroendeförhållanden inom organisationen kan leda till försämrad validitet genom att den deltagande håller tillbaka med synpunkter, eller förvränger sina utsagor, av upplevd eller föreställd risk för negativa konsekvenser.

Vid datainsamling togs hänsyn till informationskravet (informera om intervjuens syfte och inte vilseleda), samtyckeskravet (ge den deltagande rätt att besluta om denne vill vara med i utvärderingen, avbryta deltagandet eller låta bli att besvara en fråga), konfidentialitetskravet (så långt som möjligt undvika att röja identiteten på den som svarar) samt nyttjandekravet (att undersökningens resultat enbart nyttjas i det uppgivna syftet och till inget annat). (Vetenskapsrådet, 2011)

Syftet med intervjuerna beskrevs öppet, liksom vad resultaten skulle användas till. Deltagande i intervjuerna var frivilligt. Vid varje intervju informerades intervjupersonen om studien och hur materialet ska användas. När det gäller intervjuer finns dock viss risk för igenkänning av enskilda individer. För att det inte ska vara möjligt att identifiera intervjupersonerna utifrån resultaten har allt material avidentifierats och endast intervjupersonernas befattning har specificerats.

### **Resultatens giltighet**

En fråga är huruvida en intervjustudie med medarbetare inom organisationen bygger på korrekta uppfattningar. Kriminalvården är en stor organisation att överblicka och det är naturligt att det kan finnas bristande eller otillräckliga kunskaper både hos intervjupersonerna och hos intervjuerna själva om olika organisationsförhållanden. Dessutom är själva organisationen och



dess förhållanden något som hela tiden förändras. Projektgruppen har i den mån det varit möjligt bitt individer som är initierade i organisationens förhållanden verifiera slutsatser och påståenden i intervjuerna.

Andra möjliga felkällor som kan förekomma vid intervjuer handlar om att frågor är oklart formulerade och att den intervjuade missförstår frågan eller minns fel. En annan risk är att intervjuaren registrerar svaren fel, samt att informationen bearbetas och analyseras på ett felaktigt sätt. Att intervjuaren ställer ledande frågor samt att olika ämnen ges olika vikt beroende på i vilken ordning de kommer i intervjun är också möjliga felkällor. Projektgruppen bemötte dessa risker genom att genomföra tre pilotintervjuer där frågorna testades och reviderades; genom att spela in intervjuerna på diktafon; samt genom att ställa öppna frågor och i två återblickande frågor vid slutet av intervjun låta intervjupersonen få chansen att fylla i sådant som eventuellt missats eller inte betonats tillräckligt i intervjun.

## **Disposition och läshänvisning**

Resultaten har delats in i nio kapitel utifrån de åtta teman som identifierades redan i enkätundersökningen:

- Samordning
- Resursutnyttjande
- Enhetlighet
- Tydlighet i roller
- Beslutsfattande
- Administration
- Styrning
- Stöd

Kapitlen inleds med en kort introduktion till temat, vilket följs av en sammanfattad resultatredovisning som även innehåller förbättringsförslag. I kapitel tio dras slutsatser från respektive område. I det avslutande kapitel elva, knyts resultaten från den tidigare enkätundersökningen ihop med föreliggande intervjustudie i en slutsummering utifrån förändringsarbetets initiala fem effektmål. Avslutningsvis förs en mer generell slutdiskussion om resultaten.

Längst bak i rapporten finns *Appendix: Detaljerad resultatgenomgång*. Där återfinns det grundmaterial som huvudrapporten bygger på, i form av en mer detaljerad genomgång av resultaten från intervjuerna samt tillhörande citat från dessa.

## 2. SAMORDNING

---

I föregående enkätundersökning uppfattades samordningsfrågan som ett av de mer problematiska områdena. Den egna verksamhetens förmåga att samverka med andra avdelningar och enheter i Kriminalvården uppfattades som oförändrad efter implementeringen av organisationsförändringen Modern myndighet. Kriminalvårdens förmåga att samordna insatser mellan avdelningar var dock det område som gavs den lägsta genomsnittliga bedömningen i enkätundersökningen bland alla enkätfrågor, och det uppfattades även ha genomgått en liten rörelse i bakåtgående riktning jämfört med hur det upplevdes före det att Modern myndighet implementerats. Fritextsvaren som lämnades i enkätundersökningen förstärkte bilden av samordning som ett viktigt utvecklingsområde.

Som första ämne tog frågan om samordning upp en substantiell del av intervjuerna, och förefaller också ha varit det ämne som engagerade intervjupersonerna mest. ”Samordning” har kanske, förutom att vara ett ämne i sig självt, också fungerat som en samlande etikett som fått beskriva många olika typer av svårigheter som lokal och regional nivå uppfattar i sin interaktion med huvudkontoret. I anslutning till denna fråga tog därför intervjupersonerna upp många olika typer av frågor som återkom i senare teman i intervjuerna, inte minst rörande beslutsfattande, styrning och stöd. För överskådlighetens skull har därför mer specifika besluts-, styrnings-, och stödfrågor som nämndes i anslutning till denna fråga flyttats till relevant kapitel (6, 8 och 9), och ämnet samordning presenteras på ett mer generellt plan i detta kapitel.

I intervjuerna har det blivit tydligt att samordningsfrågan innefattar två områden som till viss del är skilda åt i tid och ordningsföljd: *intern samordning* mellan funktioner på huvudkontoret när det gäller sådant som planering och organisering, och *samordning av stöd och styrning* till regional och lokal nivå. En tredje fråga rör *kommunikation* och samordning. Dessa tre områden har delats upp i underteman som redovisas nedan.

### Intern samordning på huvudkontoret

#### Samordningen på väg att bli bättre, men utmaningar finns kvar

Den huvudsakliga skillnaden mellan intervjuerna och föregående enkätstudie, är att de intervjuade uttrycker en medvetenhet om att det pågår ett arbete och att det finns en vilja att förbättra samordningen. Exempel på förbättrad samordning som noteras är försök till att förbättra kommunikationen från avdelningar (HR-nytt), den helhetssyn som representeras av Tillsynssektionens inspektioner, samt försöken till samordning i investeringsfrågor. Det är dock många synpunkter från enkätundersökningen som återkommer, rörande till exempel arbete i stuprör och brist på kommunikation mellan avdelningar, enheter och funktioner.

#### Organisationsstrukturen uppfattas som komplex

Att skapa en nationell samordning i frågor är en ”ny” problematik för Kriminalvården eftersom samordningsfrågorna i föregående organisation i stor utsträckning löstes ut på regional nivå. Icke desto mindre uppfattas nuvarande organisation som komplex, och denna komplexitet skapar samordningsbehov och påverkar förmågan till samordning. En person nämner att det kommer

initiativ från många håll (nationella avdelningar) i organisationen, och det nämns i flera intervjuer att mycket samordning och avstämningar krävs mellan avdelningar, enheter och funktioner.

Upplevelsen av bristande samordning förefaller förstärkas av tendensen att arbeta i stuprör. Det finns en upplevelse av att ett sammanhållet grepp saknas i flera frågor, vilket riskerar leda till att ansvarstagande undergrävs, samt upplevelsen av att den ena handen inte vet vad den andra gör. Avdelningar och enheter uppfattas inte se helheten och sina beroenden gentemot andra funktioner i organisationen på områden som: gemensam planering/verksamhetsplanering, i förväntningar, normeringar och krav som sänds ut till regional och lokal nivå, i förekomsten av dubbelarbete och att frågor tappas mellan stolarna, samt i den uppfattade svårigheten att samordnat hantera mer komplexa ärenden.

### **Gemensam planering och resurssättning saknas**

Den upplevda bristen på samsyn kan ha ett samband med det som en del intervjupersoner påpekar, att avdelningar tar fram sina egna verksamhetsplaner enskilt. Några intervjupersoner uttrycker behovet av verksamhetsgemensam planering och prioritering, och en person föreslår en gemensam projektplan för hela huvudkontoret för att öka samordningen. Dessutom problematiseras bristande kunskaper i avdelningarna om hur den egna verksamhetsplanen harmonierar och samspelar med andras. Svårigheter att driva gemensamma projekt nämns också i intervjuerna, där en person exemplifierar med att en avdelning vill satsa i ett projekt (till exempel Frivårdsavdelningen), medan andra avdelningar (till exempel IT-avdelningen) inte har medel avsatt för sådana satsningar innevarande år.

En effekt av dåligt fungerande samordning på HK är att vissa uppdrag och förväntningar inte omhändertas eller resurssätts på lokal och regional nivå. En förklaring som ibland ges av intervjupersonerna själva är att den egna avdelningens verksamheter och mål ibland utvecklas utan avstämning med andra berörda, att avdelningar arbetar i ”stuprör” och att de inte alltid har verktygen för att kunna ha överblick eller ta helhetsansvar. En intervjuperson nämner att ett högt utvecklingsdriv finns på flera avdelningar på huvudkontoret, men att det inte finns en helhetssyn på hur dessa förväntningar på utveckling och förbättring ska lösas in på lokal nivå, praktiskt eller resursmässigt.

### **Samordning av stöd och styrning**

#### **Dubbelarbete sker och frågor tappas ibland mellan stolarna**

Stuprör är ett begrepp som frekvent används av intervjupersonerna och som framstår som sinnebilderna av upplevelsen av en otillräcklig horisontell samordning. Organiserandet i avdelningar, enheter och sektioner upplevs som skarpt avgränsat, och en brist på övergripande ansvarstagande blir märkbar, liksom dubbelarbete och otydlighet i vem som äger och tar ansvaret i komplexa avdelningsöverskridande frågor. Vissa av de avgränsningar och den ansvarsfördelning som har skapats mellan kärnverksamheternas avdelningar ses ibland som mindre funktionella, till exempel att psykologer och rättsvårdsfrågor hamnat på anstalt- och häktesavdelningen medan frågor rörande stödjande miljö hamnat på frivårdsavdelningen, men samtidigt kommenterar en intervjuperson att avgränsningsfrågor alltid uppstår i organisationer. Ett problem som nämns frekvent i intervjuerna är att det ibland är svårt att hitta eller utse en ansvarig i en fråga, vilket leder till att frågor inte omhändertas, det vill säga att frågor tappas mellan stolarna. Ett annat

problem är dubbelarbete som en konsekvens av antingen nuvarande organisering, eller på grund av bristande kommunikation. En intervjuperson föreslår att samordningen av stödfunktioner skulle kunna ske i en stödledningsgrupp (SLG), på liknande sätt som nuvarande kärnverksamheternas ledningsgrupp (KLG).

### **Helhetsansvar för samordnad leverans av stöd och styrning önskas**

Det finns en upplevelse på regional och lokal nivå av att personer på egen hand måste hitta och samordna involverade funktioner och försöka se till att dessa pratar med varandra, vilket leder till en långsam och betungande samordningsprocess nedifrån och upp. Detta är också en upplevelse som relateras till begreppet stuprör samt en upplevelse av att stödfunktioner på huvudkontoret fungerar som experter eller så kallade enfrågemeniskor men inte som samordnare på sitt område. De uppfattas ha svårt att ge ett samlat och samordnat svar, vilket är själva essensen i att stödet samordnas. En ytterligare risk som nämns är att motstridiga besked ges i ett ärende därför att olika funktioner har olika uppfattningar och direktiv att förhålla sig till. En intervjuperson beskriver dock en rörelse mot mer av samordningstänkande och mindre av avgränsat experttänkande på huvudkontoret.

Investeringsprocessen nämns som ett typexempel där helhetsansvar för leverans av stöd och styrning uppfattas saknas. Bland annat ekonomi- och fastighetsavdelningen, säkerhetsavdelningen samt andra avdelningar och funktioner ska samordna sig i frågorna. Någon form av lotsfunktion på huvudkontoret nämns som ett behov. Det uppges dock att samordningen fungerar bra när det finns utsedda kontaktpersoner som tar ansvar för en fråga i projektform. Frågan som lyfts är om det finns saker att lära av projektformatet när det gäller komplexa frågor, inte minst det faktum att särskilda individer avsätts för att hantera en enskild och särskild stödfråga under en begränsad tid, och som ges ansvar att samordna i ärendet?

Att skapa funktioner med helhetsansvar i organisationen förefaller vara viktigt. En person nämner att ekonomi- och fastighetsavdelningen har en utsedd enhet för fastighetsprojekt med projektledare inom Bygg respektive Tele/Säk, vilket kan vara ett uttryck för en delad upplevelse att det är nödvändigt att processer hålls samman i en projektstruktur med särskilt utsedda samordnare. En annan intervjuperson nämner de utsedda avdelningscontrollerna som finns idag på de nationella avdelningarna som exempel på ”bryggfunktioner” i myndigheten som främjar samordning. Även andra medarbetare med expertfunktion i ett stödområde skulle kunna placeras på kärnavdelningarna för att utgöra en länk mellan avdelningarna, enligt denne.

## **Kommunikation och samordning**

### **Utvecklad kommunikation och mötesarenor**

Mer kommunikation från huvudkontoret rörande till exempel pågående utvecklingsprojekt, och de nationella avdelningarna till lokal nivå efterfrågas också från lokal nivå. Rutiner för återkoppling och kommunikation om ärendens status bör förbättras jämfört med idag, så att ärenden inte uppfattas som att de dör ut eller tystnar på huvudkontoret. Någon form av utvecklat ärende- och dokumenthanteringssystem nämns även som ett behov i ett par intervjuer.

Slutligen finns det och utvecklas mötesfunktioner för att förbättra samordningen på huvudkontoret. En fråga är på vilken nivå i organisationen denna typ av samordning genom

möten bör ske för att samordningen ska optimeras. Nuvarande samordningsgrupper är dels kärnverksamheternas ledningsgrupp, där avdelningscheferna för kärnavdelningarna, planeringsenhetschefen, samt regioncheferna deltar, dels den samordningsgrupp där cheferna för planeringsenheterna på avdelningarna anstalt och häkte, frivård, säkerhet, ledningsstöd, ekonomi och fastighet, IT och HR träffas regelbundet. Det har resonerats kring på vilken nivå samordningsföreläsningar ger mest avkastning, med tanke på att alla inte kan vara med överallt. En intervjuperson reflekterar över att enhetschefsnivån förefaller vara en lämplig nivå att samordna verksamheten kring, där finns en överblick över hur projekt hänger ihop, krockar eller har synergier.

Samordning och samrådande kan samtidigt också stoppa upp och ta tid. I storleken på samordningsföreläsningar, samt gällande antalet samordningsföreläsningar, verkar det finnas en avvägning att göra mellan å ena sidan inklusion och bred samordning och å andra sidan snabbhet och effektivitet.

### 3. RESURSUUTNYTTJANDE

---

Respondenternas skattning i föregående enkätundersökning, var att förmågan att vara produktiv och utnyttja resurserna effektivt i den egna verksamheten var välfungerande före implementeringen av Modern myndighet, men efter detta skedde en liten rörelse i riktning ifrån effektmålet. I nuläget är effektivt resursutnyttjande en fråga som arbetas med genom det Effektiviseringsuppdrag som igångsatts i myndigheten.

För att få en förståelse för vad denna uppfattade effektivitetsförlust i resursutnyttjandet består i ombads intervjupersonerna berätta dels om hur de uppfattar att resurserna nyttjas i den egna verksamheten, dels om hur de anser att resurserna nyttjas i Kriminalvården som helhet. Begreppet resursutnyttjande innefattar här: effektivitet, produktivitet och kvalitet.

Svaren kom att handla om *resursutnyttjande på huvudkontoret* samt i *kärnverksamheten*. Effektivt/ineffektivt resursutnyttjande relaterades även till *långsamma beslutsprocesser*, *verksamhetsanalyser och processkartläggningars* betydelse som instrument för att effektivisera olika processer i Kriminalvården, samt den *strategiska förmågan att prioritera viktiga frågor*. I frågan kring resursutnyttjande kom även frågor om *resurstilldelning* upp, mellan och inom regioner.

#### **Resurstilldelning uppfattas till viss del som obalanserad**

Det finns en upplevelse av att resurstilldelningen inte är optimal mellan verksamheter i förhållande till: effektivitet, produktivitet och kvalitet. Detta kommenteras i relation till förhållandet mellan lokal nivå och huvudkontor, mellan vilka det från lokal nivå ibland upplevs finnas en obalans i resurstilldelningen. Särskilt gäller detta antal chefsnivåer samt chefsansvar och kontrollspann relaterat till lönenivå och befattning. Det kommenteras även gällande resursfördelningen mellan regioner och verksamhetsområden, där resurstilldelningen tidigare har byggt på utfallsbudget, vilket uppfattas ge vissa verksamhetsområden (VO) och verksamhetsställen (VS) mer resurser än andra trots likartade behov. En intervjuperson har dock motsatt synpunkt: det finns inte två anstalter som är helt lika och därmed är det svårt att skapa en välfungerande resursfördelningsmodell. En tredje fråga rörde resursfördelningen mellan kärnverksamheterna, vad gäller förutsättningarna att leda häkte och anstalt regionalt, samt vad gäller kontrollspannet för chefer i frivården jämfört med chefer i anstalt eller häkte.

#### **Verksamhetsanalyser och processkartläggningar för bättre resurstilldelning**

Verksamhetsanalyser och processkartläggningar på både huvudkontor och i de lokala organisationerna nämns som möjliga åtgärder för att fördela resurserna på ett mer optimalt sätt mellan verksamhetsställen utifrån: effektivitet, produktivitet och kvalitet. Det finns en uppfattning att redan gjorda verksamhetsanalyser har lett till att befintlig verksamhet slimmats, på både regionkontor samt på anstalter, på häkten och i frivården.

#### **Huvudkontoret upplevs ibland som mindre effektivt organiserat**

Föregående enkät visade att förmågan till att vara produktiv och utnyttja resurserna effektivt upplevdes i genomsnitt ha minskat något efter Modern myndighet. Föresatsen att centralisera det tidigare stödet från regionkontoren till nationella avdelningar på huvudkontoret samt att centralisera administrativ ärendehantering till KSC skulle ha lett till ett mer effektivt

resursutnyttjande. Det finns en allmän syn att det skulle kunna vara möjligt med ett mer effektivt resursutnyttjande, så snart samordningen av funktioner, ansvarsdelning och mandat samt huvudägarskap i olika frågor fallit på plats och blivit tydliga och klara. Vid tidpunkten för intervjuerna fanns en upplevelse av att organiseringen av huvudkontoret var ineffektiv, med bland annat dubbelarbete och överbelastning som konsekvenser. Resandet i organisationen uppfattas också som ineffektivt. En annan upplevd ineffektivitetsproblematik rör långsamma beslutsprocesser på huvudkontoret. Exempel på frågor som beskrivits ha dragit ut på tiden är bland annat specialplatser, säkerhetsklassning av anstalter, men även handböcker i frivården.

### **Effektiviseringsmöjligheter i kärnverksamheten finns**

En tydligt prioriterad fråga som lyfts i intervjuerna är Kriminalvårdens förmåga att vara en attraktiv arbetsgivare. Att personal lämnar organisationen, särskilt i den klientnära verksamheten, uppfattas som ineffektivt då det bland annat är förknippat med stora utbildningskostnader, vilka inte får någon effekt i organisationen.

Andra sätt att öka effektiviteten i kärnverksamheterna är enligt en intervjuperson att förstärka uppföljningen med mer utvecklade indikatorer, samt skapa en ökad förmåga att fånga upp och förvalta förbättringsförslag. Andra effektiviseringsförslag som nämns från enskilda individer i intervjuerna är att belöna insatser som gynnar Kriminalvården som helhet, att dela upp häktesverksamheten genom att tilldela verksamheten egna kriminalvårdschefer, samt att minska resandet till personalutbildningar genom att ha fler utbildningar tillgängliga vid varje regionalt utbildningscentrum. Möjligheterna att låna personal av varandra beskrivs också kunna vara ett sätt att öka effektiviteten i resursutnyttjandet.

Frivården upplevs dock ha fått ett avgränsat och tydligare uppdrag i samband med Modern Frivård (MF) 2018 än tidigare, vilket anses vara ett led i förbättrat resursutnyttjande.

### **Förmågan att prioritera och välja utvecklingsfrågor kan utvecklas**

Det uttrycks också ett behov av samsyn om vad som är viktiga och prioriterade frågor i myndigheten i syfte att öka resursutnyttjandet. Detta går hand i hand med det som betonades i föregående kapitel om helhetssyn, gemensam planering och förmågan att överbrygga ”stuprören”. En tanke som uppkommit i intervjuerna är att om det vore möjligt att sälla och minska antalet avdelningsspecifika (utvecklings-) projekt samt satsa på ett fåtal avdelningsövergripande projekt med gemensam planering kanske samordningsförmågan skulle öka. En intervjuperson betonar dessutom att prioriteringar behöver göras på huvudkontoret i relation till kärnverksamhetens behov, inte huvudkontorets. En kvarstående fråga som lyfts är hur formerna kan hittas för en sådan avdelningsöverskridande helhetssyn som involverar både ”kärn”- och ”stöd”-avdelningarna.



## 4. ENHETLIGHET

---

Att skapa en bättre nationell enhetlighet i hur kriminalvård bedrivs var en av de stora föresatserna med Modern myndighet. Det framkom i enkätundersökningen, att enhetligheten uppfattades ha utvecklats till det bättre inom alla de tre områdena fullvärdig<sup>3</sup>, likvärdig<sup>4</sup>, rättssäker<sup>5</sup> kriminalvård. Den enhetlighetsaspekt som sedan Modern myndighet uppvisat starkast utveckling, var densamma som var i störst behov av utveckling, nämligen likvärdighet i klientärenden. Samtidigt bedömdes frågan om huruvida uppdragen utförs enhetligt inom de sex regionerna fortfarande som ”utvecklingsbart”. Med detta som bakgrund fördjupades bilden av intervjupersonernas uppfattning av enhetligheten i Kriminalvården, dels utifrån enmyndighets aspekten dels som en nationell organisation med likvärdig hantering i lokala klientärenden.

Som framkom inledningsvis var och är den *rättssäkra* och *fullvärdiga* aspekten kring enhetlighet välfungerande, medan *likvärdigheten* i klientärenden upplevdes som utvecklingsbar före Modern myndighet, och anses idag som fungerande. Resultaten kring frågorna om enhetlighet och likvärdighet utkristalliserade sig enligt de tre organisationsnivåerna: *nationell, regional och lokal nivå*.

### **Kriminalvården uppfattas nationellt fungera som EN myndighet med god enhetlighet**

Kriminalvården anses, både i organisationsutvärderingens första och andra steg, ha lyckats röra sig emot målet att fungera som en myndighet samt att ha nått en högre grad av nationell enhetlighet. Inrättandet av de nationella stöd- och kärnavdelningarna uppfattas ha medfört att likriktning och nationell enhetlighet i uppdragens utförande har ökat.

### **Enhetligheten mellan regionerna har förbättrats, men vissa frågor kvarstår**

Införandet av de nationella avdelningarna över regionnivån beskrivs ha inneburit att regionernas självstyre i motsvarande utsträckning minskat. Betydelsen för såväl regionkontor som rollen för regionchef uppges tydligt ha förändrats med både mindre regionalt stöd såväl som mandat. På regional nivå hörs från både regionchefer och kriminalvårdschefer att arbetet i stort sett bedrivs enhetligt inom regionerna. Mellan regionerna beskrivs det emellertid fortfarande finnas skillnader, bland annat i hur verksamhetsplanen operationaliseras, vad gäller olikheter i utvärderingskriterierna vid resultatuppföljning, liksom historiskt etablerade skillnader i resurser (till exempel vad gäller antalet psykologer) samt skillnader i klientprocessen mellan regioner. Samtidigt betonas det att ett förbättringsarbete mellan regionerna pågår.

### **Mer arbete behövs för att uppnå enhetlighet i klientärenden**

På lokal nivå uppges fortfarande finnas stora och delvis omotiverade variationer i likvärdigheten inom anstalt/häkte, frivård och säkerhet; olika utfall sker i klientärenden, beroende på lokala tolkningar av regelverken och beroende på skillnader i uppfattningar mellan handläggare. Förmågan att arbeta enhetligt uppges också påverkas av antalet personal, administrativa och expert-resurser, vilket i sin tur är knutet till storleken på verksamheten. En intervjuperson från häkte menar att det behövs en fortsatt kalibrering mellan häkten när det gäller enhetligheten i säkerhetsklassningen av klienter. Inom frivård väntades det vid tidpunkten för intervjuerna

---

<sup>3</sup> Fullvärdig - möter varje enskild klients behov.

<sup>4</sup> Likvärdig - samma utfall i alla klientärenden, oberoende av beslutsfattare eller geografisk placering.

<sup>5</sup> Rättssäker - korrekt och förutsägbar kriminalvård.



fortfarande på handböcker samt övrig normering. Dröjsmålen med styrande dokument underminerar enhetlig klienthantering och skapar utrymme för lokala tolkningar och initiativ, enligt flera av de intervjuade. Samtidigt betonas att det på lokal nivå också måste finnas ett resultatansvar och en hörsamhet att inte avvika från praxis eller regelverk.

### **Fullständig enhetlighet är kanske inte möjligt eller eftersträvansvärt**

Det uttrycks att fullkomlig enhetlighet inte är möjligt att uppnå, då förutsättningarna skiljer sig åt mellan verksamhetsställen. Även förekomsten av målkonflikter beskrivs vara en orsak till avsteg från enhetligheten när ett mål övertrumpas av ett annat, av exempelvis ekonomiska eller praktiska skäl. Ytterligare en aspekt som tas upp är tillitsaspekten av nya styr- och uppföljningsmodellerna, där den utökade tilliten jämfört med före Modern myndighet även innebär en ökad frihet till att ta beslut på lokal nivå. Baserat på intervjuerna ska tanken kring fullkomlig enhetlighet samtidigt förstås att hur väl genomtänkt och utvecklat ett system än är, kommer vid kvalitativ ärendehantering alltid den mänskliga faktorn in med tillhörande kunskap och tolkning. Möjligheten att anpassa arbetssätt till klienternas individuella behov och förutsättningar kan också vara viktigt för förmågan att leverera en effektiv kriminalvård.

Likvärdig och rättssäker klienthantering beskrivs dock kunna utvecklas genom en mer skyndsamt etablering och uppdatering av handböcker och normering, samt genom vidareutveckling av handböcker och rutiner. Genom intervjuerna blir det tydligt att dessa två områden förmodligen är de två viktigaste för klienternas upplevelse av enhetlig hantering.

### **Utveckla förmågan att implementera förändringsarbete**

Till detta kan också läggas beskrivningen av behovet att utveckla förmågan att implementera förändring, alltså inte enbart formulera och skicka ut styrande dokument och handböcker utan också (genom till exempel coaching och utbildning) kontinuerligt se till att förändringen efterlevs och hålls i över tid. Implementeringen av Krimstics nämns som en möjlig förebild att dra lärdom av för ett sådant implementeringsarbete. Att skapa enhetlighet beskrivs inte bara ske genom styrande dokument, utan också genom att förändra beteende och utmana traditioner och vanor.

## 5. ROLLER

---

I enkätundersökningen, framkom det att rollerna i genomsnitt upplevdes ha blivit något otydligare sedan Modern myndighet implementerats. Det gällde såväl den egna rollen som närmaste chefs roll. Därför följdes detta upp i intervjuerna med frågor om tydlighet i ansvarsområden och befogenheter i ledet ovanför och under intervjupersonen, samt hur intervjupersonen ser på sin egen roll i dagens organisation.

Svaren kom att kretsa kring *regionchefen och regionkontorens roll* och kring *enbetschefsrollen*. En relativ tydlighet upplevdes på de lägre chefsnivåerna, det vill säga *kriminalvårdschefens och kriminalvårdsinspektörens roll*. Vidare relaterades svaren till *avdelnings-specifika rollfrågor, befattningsnivåer enligt Stratified Systems Theory (SST)*<sup>6</sup>, samt frågan om *medarbetarskap*.

### **Regionchefsrollen fortfarande otydlig gällande beslutsmandat och handlingsförmåga**

Många intervjupersoner, förutom regioncheferna, uppfattar sin egen roll som tydlig och klar i dagens organisation. Regionchefer ser ofta sig själva lika mycket som samordnare, översättare, informationsförmedlare, med arbetsgivaransvar för de åtta resurserna samt kriminalvårdscheferna, som beslutande chefer. För att säkerställa nationell enhetlighet uppges det inte vara möjligt att regionchefer tar egna strategiska beslut i samma utsträckning som tidigare. Svårigheten som beskrivs att finna en plats i Modern myndighet kan ha att göra med hur rollen var utformad tidigare, liksom med det faktum att efterledet ”chef” uppfattas som mindre synligt i den nuvarande rollen. Denna uppfattning delas även av många intervjuade kriminalvårdschefer. Åsikten att det är svårt att vara regionchef idag är vanligt återkommande i intervjuerna. En upplevelse finns dock att uppdraget blivit tydligare genom den fortlöpande dialogen med regionchefsgruppen som helhet.

Samtidigt nämns olika sätt att öka den upplevda relevansen av den regionala nivåns roll i organisationen. Detta gäller till exempel att stärka eller tydliggöra regionchefens enmyndighets ansvar – att säkra rättssäkerhet, enhetlighet och evidens, regionchefens operativa ansvar, liksom ansvaret för uppföljning. Det ska dock noteras att det ansvar som beskrivs behöva tillföras regionchefsrollen ingår redan enligt arbetsordningen. Vidare diskuteras möjligheten att förstärka den regionala nivåns roll i att fånga upp förbättringsförslag från lokal nivå, liksom en möjlig arena för eget utvecklingsarbete. En sådan utvecklad eller förstärkt roll för regioner och regionchefer kan dock innebära behov av något fler resurser till den nivån, personalmässiga eller ekonomiska.<sup>7</sup> En regionchef menar också att om dagens regionchefer hade en HR- och ekonomiresurs knutna till sig kunde de stötta och hjälpa lokala chefer på ett mer verksamhetsnära sätt.

### **De regionala resursernas roller kan klargöras mer**

Därtill uppfattas även regionernas och regionkontorens roll med tillhörande regionala funktioner och resurser i form av verksamhetsexperter och koordinatorsroll som otydliga av en del intervjupersoner. En förvirring verkar också råda kring de regionalt placerade HK-experterna. Frågorna som tas upp handlar bland annat om vem som kan och har mandat att lösa ut frågor

---

<sup>6</sup> Jaques, E. (1989), *Requisite Organization*, Virginia: Cason-Hall.

<sup>7</sup> Jämför rapporten om Kriminalvårdens regionala indelning, dnr. 2018-2144:16-17.

samt var (lokalt eller centralt). Det handlar också om och vem (lokala eller centrala resurser) som ska och kan ge stöd, samt i vilka frågor och inom vilka områden. I och med den mer stödjande och samordnande funktion som många regionchefer uppfattar sin roll vara i Modern myndighet, upplever vissa även att regionchefens och koordinators roller idag närmar sig varandra och blir svårare att skilja mellan.

### **Enhetschefer har något otydligt mandat**

Rollerna från chefsnivå fyra<sup>8</sup> och uppåt uppfattas av intervjupersonerna ha blivit oklarare efter Modern myndighet, speciellt för befattningarna längre ner i organisationen. Särskilt gäller detta enhetschefsnivån som uppfattas något otydligt mandatmässigt i organisationen i förhållande till regionchefernas mandat, och där balansgången mellan det operativa och strategiska ibland kan slå mot det förra.

### **Kriminalvårdschefs- och kriminalvårdsinspektörsrollerna uppfattas som tydliga**

Kriminalvårdsinspektörsrollen anses vara bred med ett stort komplext arbets- och ansvarsområde, men rollen anses ändå tydlig av dem själva. Kriminalvårdsinspektörerna upplever rollen som både bred och relativt omfattande eftersom de är operativa chefer ute i första linjen där det mest grundläggande i Kriminalvården sker, själva straffverkställigheten och omhändertagandet av klienterna. Även om befattningen innehåller många olika arbetsmoment och ofta nya utmaningar i klienthanteringen upplevs rollen ändå som relativt tydlig. Kanske beroende på just att första linjens chefer är införstådda med att rollen innefattar just att omhänderta och lösa alla tänkbara händelser och problem som uppstår. Samtidigt upplevs mängden administrativa uppgifter i rollen ha ökat på grund av bortlyftande av administrativa funktioner på lokal nivå. Kriminalvårdschefsrollen uppfattas som en tydlig men också mer mandatstark roll än tidigare.

### **Frivården har fått en tydligare inriktning och mer professionell roll**

En allmän uppfattning inom frivården är att de inte bara fått en större självständighet att driva sina egna frågor och utveckling, utan även att de uppnått en mer professionell och enhetlig inriktning genom metoder och därmed även en tydligare roll. Både frivårdsinspektörer och frivårdschefer anser att frivården som helhet fått en betydligt mer professionell inriktning genom att använda sig av metoder och att det klientnära arbetet blivit betydligt tydligare och avgränsat från det mer ostrukturerade socialarbetet som omgav rollen tidigare. Det rapporteras även att arbetet med coachingen skapat en bättre, tydligare och klarare rolluppfattning.

### **Befattningsnivå, roll och lön problematiseras**

Chefsstrukturen på huvudkontoret i förhållande till den på lokal nivå beskrivs dock fortfarande generera en del diskussioner och upplevelser av orättvisor, framförallt i relation till nivåindelningen enligt den bakomliggande teorin Stratified Systems Theory (SST). Frågan som tas upp gäller bland annat kontrollspann och chefsansvar för kriminalvårdsinspektörer i lokal verksamhet i förhållande till sektionschefer och enhetschefer på huvudkontoret. I några intervjuer diskuteras också att anstalt- och häktesverksamhetens och frivårdens

---

<sup>8</sup> En organisations- och ledningsstruktur bestående av sex nivåer enligt SST. För mer sammanfattande beskrivning av Kriminalvårdens organisationsstruktur, se *Generella befattningar i Kriminalvården*. 03-02-2016.

kriminalvårdsinspektörer ligger på samma nivå, men att frivårdsinspektörer ligger på nivå två och kriminalvårdare på nivå ett trots att utbildningskraven ser olika ut.

**Medarbetarskapet behöver förstärkas**

Mycket tonvikt i intervjuerna har lagts på chefens ansvar i organisationen. Några intervjupersoner pekar dock på behovet av att lyfta medarbetarnas ansvar för att inte skapa passivitet i rollerna i kärnverksamheten utan främja ansvarstagande, samt även därigenom förstärka Kriminalvårdens anseende som attraktiv arbetsgivare.

## 6. BESLUTSFATTANDE

---

I enkätundersökningen uttrycktes att förmågan att ta långsiktiga och strategiska beslut på nationell nivå hade genomgått en tydlig förbättring. Samtidigt uppfattades förmågan att fatta beslut ha minskat alternativt försämrats i några andra avseenden: förmågan att leda och fördela uppgifter vertikalt i linjen, en fråga som i hög grad förknippades med delegering av beslutsförmåga, visade på en liten tillbakagång vid tidpunkten för enkäten. Att beslut fattas på rätt nivå i den verksamhet som respondenterna arbetar i till vardags visade också på en liten tillbakagång.

I detta tema ställdes således därför frågor om hur uppgiftstilldelning i form av delegering upplevs fungera i Kriminalvården efter Modern myndighet, om beslutsfattandet i organisationen upplevs som effektivt samt om besluten i organisationen uppfattas tas på rätt nivå. Svaren kom att bland annat handla om *delegering och tillit*, om *långsambet i beslutsfattande*, om *brist på återkoppling* i beslutsärenden, samt om *Kriminalvårdens beslutsförmåga i krislägen*.

### **Delegeringen har ökat men skulle kunna utvidgas**

I intervjuerna uttrycks att delegeringen är på rätt väg genom de åtgärder som vidtas. En skillnad gällande frågan om delegering beskrivs vara den justering av arbetsordningen som gjordes den 1 februari 2018, vilken öppnar för fler delegeringsmöjligheter. Säkerhetsavdelningen uttrycker att de strävat efter mer tillit och mindre detaljerad normering, det vill säga att beslut lämnas till lokal nivå. Dock ställs frågan i flera av intervjuerna om fler delegeringsmöjligheter kunde skapas i organisationen, till exempel när det gäller anställningsförfarande, vissa beslut inom frivården som till exempel gällande intensivövervakning, samt gällande beslut om investeringsfrågor.

### **Beslut uppfattas som mer överlagda i Modern myndighet än tidigare**

En återkommande synpunkt i intervjuerna är att även om svårigheter finns idag så var det inte ”bättre förr”. Detta gäller även beslutsfattande. Några intervjupersoner lyfter fram som klart positivt att beslut är förankrade, genomtänkta och transparenta, till skillnad från tidigare beslutsprocess i organisationen. Det uttrycks i flera intervjuer en frustration över långsamhet i nuvarande beslutsprocesser.

### **Beslut skjuts uppåt eller i sidled**

I en del intervjuer uttrycks att det hos chefer fortfarande finns en viss rädsla att fatta beslut, att ”chefer inte vågar vara chef”. Osäkerheten och risken för kritik från närmaste chef innebär att man varken fattar beslut, eller lyfter frågorna till högre nivå. Ett annat problem som uppges är att chefer låter sig bli styrda av stöd- eller expertfunktioner för att de inte vågar stå för besluten själva. En något högre tolerans mot att göra ”fel”, med andra ord en viss kultur- eller attitydförändring med högre grad av tillit, uttrycks som behövt för att chefer i högre grad ska lära sig att våga fatta beslut själva.

### **Beslutsfattandet anses för långsamt**

Regional och lokal nivå är ofta de som berörs av och väntar på beslut, och därför är kritiken mot långsamhet och omständighet i beslutsfattande tydligast i intervjuerna där. Generellt beskrivs långa väntetider i många ärenden, exempelvis när det gäller att få fram en övervakningshandbok

eller att få besked i HR-frågor rörande bemanning, övertid och larmträning med mera. Det finns en uppfattning, på grund av ovan nämnda oro att fatta fel beslut, att flera frågor fortfarande eskaleras ibland ända upp till avdelningschefsnivå, vilket leder till långsamt beslutsfattande och överbelastning på den nivån. Krav på perfektion i beslut anses också leda till långa beslutstider i frågor av vikt för regional och lokal nivå, vilket i sin tur riskerar skapa passivitet på lokal nivå. Remissförfarande och samrådande, att många aktörer ska säga sitt i ärenden och frågor, anses också bidra till att beslut tar lång tid, även om inflytande och transparens i ärenden ses som positivt.

Beredningsprocessen uppges också ta lång tid. Det positiva som beskrivs är att många får vara med och påverka, men det borde kanske skapas nya system för att avgöra vilka frågor som är viktiga att bereda brett och vilka som inte är det istället för att rikta fokus mot löpande ärenden. En del regionchefer upplever att de behöver förhålla sig på olika sätt till skilda avdelningar, bland annat på grund av olika berednings- och beslutsprocesser. I intervjuerna rapporteras dessutom att i vissa avdelningar står chefen för ett beslut, men i andra avdelningar är det tjänstemän som intar ett slags beslutsansvar, vilket också skapar förvirring.

#### **I brist på återkoppling skapar lokal nivå egna rutiner**

Det finns ett behov av förbättrad *återkoppling* tillbaka till regional och lokal nivå i beslutsfrågor och ärenden som riktas till huvudkontoret, enligt flera av de intervjuade. Återkoppling från huvudkontoret uppges ibland ta mycket lång tid, eller utebli helt. I brist på skyndsamt fattade beslut beskrivs en risk att lokal nivå fattar beslut själva, vilket kan riskera enhetligheten. Det kan innebära att rutiner och processer skapas som inte harmonierar och inte är enhetliga mellan verksamhetsområden eller mellan regioner. Det uppges ha tagit tid att få ut vissa beslut, direktiv med mera till verksamheten på regional och lokal nivå. Besluten uppfattas hålla en bra kvalitet i meningen att de är nationellt enhetliga och gångbara samt ordentligt samverkade.

#### **Kan Kriminalvården fatta snabba nationella beslut?**

Slutligen, kopplat till att beslutsprocessen tar lång tid på grund av remisser, beredning, krav på samrådande och en generell samordningsproblematik mellan funktioner på huvudkontoret, uttrycks i några intervjuer en fråga om Kriminalvårdens förmåga att fatta snabba beslut och skyndsamt lösa större förändringar så som fastighetsfrågor generellt och frågan om den förestående platsbristen på häkten och anstalter.

## 7. ADMINISTRATION

---

I enkätundersökningen visade frågorna om kvalitet, effektivitet och enhetlighet i administrativ service och ärendehantering en positiv utveckling efter Modern myndighet. Den enda fråga som gick i riktning ifrån effektmålet gällde ”tidsåtgång för administrativt arbete i den verksamhet du arbetar i till vardags”. Fritextsvaren lyfte fram att effektiviteten i rutinerna kring ärendehantering av lite mer komplicerad karaktär upplevdes ha minskat något. I vissa fall ansågs de ha skapat merarbete genom att flera återkopplingar behövt göras samt att ärenden i vissa fall har avslutats ofärdiga. Kriminalvårdsinspektörer framförde att mängden administrativa uppgifter föreföll ha ökat och ta allt mera av deras tid, en bild som delades av många av deras chefer.

I intervjun ställdes frågor om utvecklingsbehov gällande *administration i allmänhet* samt utvecklingsbehov gällande *KSC-relaterad administration*. Dessa teman bildade också grunden för huvuddelen av intervjuvaren. Ett tema som spontant tillkom i intervjuerna var ”*IT-system*”.

### **Den administrativa belastningen har ökat**

Det finns en upplevelse av att den administrativa situationen har förändrats, bland annat genom att de administrativa uppgifterna har ökat framför allt på lokal nivå, men också på huvudkontoret. Detta uppges ha samband med flera saker: ökad uppföljning och ökade krav på analyser gentemot lokal nivå, en ökad effektivisering genom KSC som parallellt även lett till ibland omfattande mailväxling med KSC-funktionen samt bortlyftande av lokala administrativa personalresurser som lett till ökade krav på lokala chefer men även på chefer på huvudkontoret att själva hantera till exempel personalfrågor (rekrytering, rehabilitering med mera) och ekonomiadministration (löner).

En ökning av administrationen relateras i intervjuerna till en breddning av kriminalvårdsinspektörsrollen där mer administrativa uppgifter förväntas utföras lokalt av första linjens chefer, men också chefer på alla nivåer, och där de administrativa personalresurserna har flyttat till KSC. Det verkar fortfarande finnas en upplevelse av att administrationen krockar med det närvarande och reflekterande ledarskapet. Samtidigt betonar några intervjupersoner att administration också är en naturlig del av ledarskapet, och att förväntningarna på ökad egenadministration är en förändring som organisationen behöver vänja sig vid.

### **Uppgiftslämning till huvudkontoret behöver minska eller förändras**

En fråga som liksom i enkäten stundtals uppfattas som krävande är uppgiftslämningen från lokal nivå till huvudkontoret och i viss mån även till regionkontoren. Uppgiftslämningen upplevs som icke samordnad, utan insikt i lokal arbetsbörda, och delvis ske utan återkoppling. Synpunkten lyfts att huvudkontoret borde överväga noggrannare vilka uppgifter som är viktiga att begära fram och vilka som är mindre betydelsefulla. En brist på översyn och samordning av när dessa inhämtningar kommer är också något som kommenteras. Ett årshjul föreslås kanske kunna vara till hjälp för att dela upp uppgiftsinlämningen på ett mer förutsägbart vis. En del av administration och uppgiftslämning beskrivs också handla om att leverera lokala analyser till region- och huvudkontor. En upplevelse är att det ofta är bråttom att leverera lokala analyser, men att det tar tid att få återkoppling från huvudkontoret, om den kommer över huvud taget.

Som nämns i andra kapitel upplevs det ibland finnas en diskrepans i förväntningar mellan huvudkontor och lokal nivå, där snabba svar avkrävs från lokal nivå medan samma förväntningar inte upplevs gälla huvudkontoret.

### **Mer användarvänliga och funktionella informationssystem efterfrågas**

Det finns delade meningar om de administrativa (IT-) stödsystemen bland de intervjuade. Till viss del uppges kritiken bero på användarens kunskap och förtrogenhet med funktionerna, men vissa system som till exempel Raindance upplevs som problematiska, och resebokningen i Krimson anses generera dubbelarbete (se även föregående enkätundersökning). Ett problem avseende administrativ börda upplevs system vara som enbart löser delar av en fråga, vilken innebär att flera olika system måste användas för att lösa in delar av samma sak. En intervjuperson efterfrågar mer effektiva informationssystem för att huvudkontor och regionkontor ska kunna hämta hem uppgifter på egen hand ur systemen istället för att belasta lokal nivå. I syfte att minska den administrativa bördan, liksom att förenkla informationsinhämtning vilket nämnts ovan, föreslås mer sammanhållna och heltäckande informationssystem vara ett viktigt utvecklingsområde.

### **KSC fungerar väl, men förbättringsmöjligheter finns**

Kriminalvårdens servicecenter (KSC) ges en tydligt positiv bild i frågor som rör enhetlighet, kvalitet och bemötande, liksom att risken för oegentligheter i ekonomiska eller administrativa frågor har minskat. Däremot kommenteras ett visst dubbelarbete rörande till exempel personalavtal och andra administrativa uppgifter, en ibland omfattande kommunikationsväxling med KSC, samt svårighet att lösa ut komplicerade frågor.

I några fall kommenteras gränsdragningsproblem mellan KSC och andra funktioner, till exempel HR och Ekonomi. En intervjuperson betonar vikten av att KSC övertar hela processer och inte enbart delar av dessa, samt att KSC säkerställer kvaliteten i de processer som övertas innan de tar över nya. En intervjuperson framhåller också en önskan om att KSC:s telefontider anpassas till arbetssituationen för kriminalvårdsinspektörer åtminstone en dag per vecka (tidig morgon eller sen eftermiddag).



## 8. STYRNING

---

I enkätundersökningen framkom att Kriminalvårdens ”förmåga att omsätta nationella uppdrag, prestationsmål och prioriterade aktiviteter till regionala och lokala verksamhetsplaner” uppfattades ha tydligt utvecklats i positiv riktning sedan Modern myndighet implementerats. Detsamma gällde förmågan att följa upp verksamhetsresultaten. Regionernas styrning av den lokala nivån uppfattades däremot ha ”försämrats” eller försvagats. Samtidigt problematiserades i vissa fritextsvar tydligheten i den sammanhållna styrningen i linjen från huvudkontor via regionkontor ut till lokal nivå, vilket motiverade projektgruppen att undersöka styrningen i linjen vidare.

I intervjuerna ställdes frågor om utvecklingsbehov gällande *styrningen från den regionala till den lokala nivån*, samt gällande den *nationella ledningens styrning till den regionala nivån*. Intervjusetaren grupperade sig bland annat kring dessa två frågor. De kom även att handla om *styrning via verksamhetsplaneringsprocessen* liksom *övriga styrningsfrågor* såsom styrning via tillit samt betydelsen av det stundtals upplevda avståndet mellan kärnavdelningarna och huvudkontoret.

### **Tydliggöra beslut och kommunikation i linjen**

En styrfråga som uppges behöva tydliggöras är om och i vilka frågor som avdelningar på HK kan runda regionen och styra den lokala nivån direkt, istället för att gå den så kallade linjevägen. Idag beskrivs det finnas osäkerhet både hos regionchef och på lokal nivå kring hur detta förhåller sig. Regionchefen uppges i vissa fall bli åsidosatt och därmed oinformerad om vad som händer. Ibland uppges regioncheferna i efterhand höra att lokal nivå har fått direktiv från kärnavdelningarna om att något numera ska hanteras på ett visst sätt. När linjevägen åsidosätts uppstår även på lokal nivå osäkerhet om ifrån vilken instans de ska ta styrning och direktiv, enligt flera av de intervjuade. Å andra sidan kommenteras i intervjuerna att när för mycket information går i linjen riskeras en informationsöverlastning. En mer effektiv sortering av till vem epostkommunikation, beslut och information riktas är något som efterfrågas på lokal nivå. E-post uppges skickas ut utan tillräcklig informationstaggning, vilket gör det svårt att veta hur man berörs av informationen och vad man förväntas göra med den. Att implementera förändringar tar också lång tid om man ska gå linjevägen och hela vägen ner till lokal nivå, enligt en intervjuperson.

Ovanstående kan ses som ett dilemma mellan att styra och kommunicera snabbt, smidigt och direkt men till priset av informationsbrist. Formerna för hur styrning och kommunikation ska ske i olika situationer och sammanhang framstår inte vara riktigt satt ännu. Att styra och informera till rätt nivå (i linjen eller mer direkt ut) samt lagom mycket uppges fortfarande vara ett utvecklingsområde och en viktig uppgift att fundera vidare kring.

### **Svårt för regioner att operationalisera styrningen från åtta avdelningar**

Regionerna uppges behöva omhänderta styrningen från åtta nationella avdelningar samt en enhetschef, och regionkontorens informanter menar att det är svårt att omhänderta all styrning. Svårigheten relateras också till att regionkontoret uppfattas som avskalat på personalresurser, samtidigt som styrningen från huvudkontorets avdelningar inte alltid uppfattas som samordnad.

### **Regionchefernas styrning är splittrad**

Ytterligare lednings- och styrningsfrågor som nämns som problematiska när det gäller regionkontoren är hur regionchefernas styrning är uppdelad mellan anstalt- och häkteschefen samt frivårdschefen, och vilket reellt och praktiskt ansvar regioncheferna har och i praktiken får gentemot de regionalt placerade HK-experterna. En annan fråga som problematiseras av en intervjuperson är att rektorerna inte ingår i den regionala ledningsgruppen.

### **Regional styrning mindre tydlig för frivård och häktesverksamhet**

De olika styrningsförutsättningarna för anstalt respektive häkte och frivård beskrivs ge lite olika perspektiv på den regionala nivåns funktion ute i kärnverksamheten. Den större mängden anstalter i förhållande till det mindre antalet frivårdskontor och häkten uppges vara en sådan viktig skillnad i förutsättningar. Den nationella styrningen beskrivs mer framträdande för frivård och häkte, och det rapporteras om att frågor som rör anstalt tenderar att dominera i den regionala ledningsgruppen, medan frivårds- och häktesfrågor ibland får en mer undanskymd roll.

### **Styrning via verksamhetsplanering fungerar**

Förmåga att styra via verksamhetsplanering uppfattades enligt enkätundersökningen ha tydligt utvecklats sedan Modern myndighet. Överlag verkar verksamhetsplaneringsprocessen nu uppfattas positivt, särskilt med övergången till mer långsiktiga treåriga verksamhetsplaner som upplevs skapa större stabilitet och långsiktighet än tidigare. Styrningen genom verksamhetsplaner uppges fungera bra rakt igenom linjen, och den regionala dialogen verkar generellt uppfattas som välfungerande. En intervjuperson kommenterar dock att otillräckliga resurser finns på lokal nivå för att nå konkreta mål i verksamhetsplanen (isoleringsbrytande åtgärder).

### **Behov av bättre uppföljning samt tillitsbaserad styrning**

I flera intervjuer berättas att med en mer enhetligt utformad uppföljningsmodell skulle möjligheterna för tillitsbaserad styrning utökas, både generellt och på det mer individbaserade planet. Förmågan till uppföljning av verksamhetsresultaten uppges dock fortfarande stå inför utmaningar, framför allt vad gäller att skapa gemensamma uppföljnings- och utvärderingskriterier som alla regioner följer samt skapa en stärkt förmåga att styra på avvikelser i verksamhetsplaneringen. Bättre uppföljnings- och utvärderingsrutiner och kriterier beskrivs skapa även ökad transparens som i sin tur ökar möjligheterna att styra genom tillit, och minska på den styrning och kontroll som präglade Modern myndighet sedan uppbyggnadsskedet. I några intervjuer betonas just att det kan behövas en översyn av vad som kan luckras upp, ruckas på eller justeras i den interna styrningen och kontrollen i Kriminalvården.

Det har även framkommit att det lokalt kan saknas relativt grundläggande ekonomikunskaper, med följd att ekonomistyrningen blir skakig. En intervjuperson menar att det uppges en viss osäkerhet rörande vem som styr ekonomiskt, hur budgetfördelningen går till, och en del chefer upplever bristande ekonomisk styrförmåga och ekonomiska kunskaper i sin egen roll.

### **Klarare prioriteringar i styrningen från huvudkontoret behövs**

Trots att förmågan att omsätta nationella uppdrag till regionala och lokala verksamhetsplaner utvecklats positivt finns det enligt en intervjuperson fortfarande behov av en ökad tydlighet och klarare prioriteringar från högsta ledningen på huvudkontoret. Bland det mest grundläggande

beskrivs tydlighet om riktning för utslagen väg, det vill säga både de kort- och långsiktiga målen, samt tydlighet i vägen dit, det vill säga vilka frågor som är prioriterade för att målen ska nås.

### **Relationen mellan huvudkontoret och kärnavdelningarna påverkar styrningen**

Terminologin huvudkontor och kärn-avdelningar uppges skapa en grundläggande otydlighet och förståelseproblem då ”kärn” ofta verkar åsyfta lokal eller regional nivå och huvudkontoret åsyftar samtliga avdelningar och funktioner på huvudkontoret. Kärn-avdelningarna beskrivs innefatta även funktioner och chefer från kärnavdelningarna på huvudkontoret. Det är således viktigt att det finns en förståelse för när begreppet ”kärn” även innefattar kärnavdelningarna på huvudkontoret, och när det inte gör det.

En del av styrningen mot en myndighet är också att minska känslan av ”vi och dem” som fortfarande uppges finnas kvar mellan huvudkontoret och regional och lokal nivå. En uppfattning är att i takt med att ökat utbyte sker mellan huvudkontoret och regional eller lokal nivå kanske dock detta avstånd så småningom minskas.

## 9. STÖD

---

I enkäten ställdes frågan ”Hur bedömer du stödet från regionerna till den lokala nivån?”. Frågan visade på en stor rörelse i riktning ifrån effektmålet, men eventuellt kunde nedgången förklaras av att mycket av det regionala stödet har organiserats i funktioner på huvudkontoret. En andra fråga i enkäten gällande stöd, som inte visade på någon betydelsefull nedgång, var: ”Hur bedömer du stödet från huvudkontoret till regionerna?”. Dock visade svaren som lämnades i enkätens fritextfrågor att ett antal respondenter uppfattade det som svårt att nå fram till och erhålla stöd från både regionkontor och huvudkontor efter Modern myndighet.

För att fördjupa förståelsen av uppfattade utvecklingsbehov av stödet på lokal och regional nivå ställdes således frågor i intervjuerna som handlade om huruvida intervjupersonerna uppfattade utvecklingsbehov i *stödet från huvudkontorets kärnavdelningar till kärnverksamheterna*, samt hur *stödet från regionerna till lokal nivå* upplevs i dagens organisation. Ett stödområde som lyftes i intervjuerna rörde HR, ett tema som fått en egen rubrik i detta kapitel. Slutligen lyftes utvecklingsbehov i några *övriga stödområden*.

### **Stödet på regionkontoren uppfattas ibland som svårt att nå**

I intervjuerna återkom snarlika teman som framkom i fritextsvaren i föregående enkätundersökning. De HK-experter som är placerade på regionkontoren uppfattas ibland som svåra att få stöd ifrån, delvis för att dessa även har ett nationellt uppdrag. I intervjuerna varierar synpunkterna på hur användbart, lättillgängligt eller begripligt detta stöd är. En generell upplevelse är att flera ärenden inte kan lösas ut av regionkontoren, vilket nödvändiggör en kontakt med huvudkontoret. En intervjuperson menar att verksamhetsexperterna har en viktig funktion för att vägleda lokal nivå i huvudkontors-strukturen, då lokal nivå ofta har svårt att göra sig en tydlig bild av stödstrukturen på huvudkontoret. Samtidigt uttrycks i flera intervjuer även en otydlighet och osäkerhet om hur de ”regionala resurserna” (verksamhetsexperter och koordinatörer) ska användas och av vem.

### **Stödet från huvudkontoret är bra men är svårt att hitta fram till**

En synpunkt som lämnas är att när man hittar fram till stödet på huvudkontoret är det bra. Stödet uppges ibland ha högre kvalitet än tidigare, och en intervjuperson betonar också att de besked som dessutom ges ofta gäller för hela landet. Samtidigt upplevs det på lokal och regional nivå som svårt att hitta fram till rätt funktion på huvudkontoret. Att utse en person som hittar rätt och är navet uppges vara viktigt, med andra ord en ”samordnare”. Andra uttrycker behov av någon slags karta eller navigeringskit. Åter andra nämner att de använder sig av gamla kontakter, eller att de lär sig stödfunktionerna efter hand, men läroprocessen att ”hitta rätt” förefaller ta lång tid.

### **Både strategiska och operativa stödfunktioner behövs i organisationen**

En kommentar som återkom i intervjuer handlade om skillnaden mellan ”operativt” och ”strategiskt” stöd. Båda typer av stöd uppges behövas, men de innefattar kanske olika arbetssätt och tempo. Behovet av mer operativt HR-stöd understryks i intervjuerna, men samtidigt uppfattas även HR-avdelningens involvering i strategiska frågor för myndigheten som viktigt, bland annat i frågan om Kriminalvården som attraktiv arbetsgivare, metoo-frågan etcetera. Något

som lyfts i intervjuerna är om stödavdelningarna i Modern myndighet har förutsättningar för att arbeta både med operativt handläggarstöd och med strategiska frågor. Det har också resonerats kring hur balansen och resurssättningen ser ut mellan dessa två stödformer i myndigheten.

En komplicerande faktor enligt flera av de intervjuade är att huvudkontoret och regional och lokal nivå är system som förefaller ha två olika tidsperspektiv. Lokal nivå beskrivs önska snabba avrop och svar på konkreta frågor och huvudkontoret uppges tänka strategiskt samt bedöma om avropet får nationella konsekvenser. Kraven på nationellt enhetliga direktiv (och ibland till och med på perfektion eller hög kvalitet i leveransen) på huvudkontoret, ställs mot krav på snabba leveranser och lösningsfokusering när uppgifter ska lämnas från lokal nivå. Denna tidsmässiga skillnad i förväntningar uppges ibland skapa friktion.

### **Stödet behöver matcha de lokala behoven bättre**

Det uttrycks i vissa intervjuer en upplevelse av att stödet inte alltid matchar de lokala behoven.

En upplevelse är att det ibland arbetats med frågor som har genererats i den nationella stödavdelningens ”stuprör”, snarare än med frågor som är kopplade till tydliga och konkreta behov för regional och lokal nivå. I intervjuer uttrycks betydelsen av att förslag och idéer ”provtrycks” på lokal nivå för att de ska få relevans och full effekt där. I

verksamhetsplaneringsarbetet beskrivs nu en tydligare inriktning att stödet ska riktas tydligare emot kärnavdelningarnas behov. En fråga som förekommit i intervjuerna är hur balansen ska se ut mellan de rollförväntningar som finns på en stödavdelning: att ge service när den efterfrågas i konkreta ärenden, alltså arbeta reaktivt, respektive att arbeta föregripande och förutse framtida stödbehov, alltså arbeta proaktivt.

### **Nära chefsstöd behövs, inte minst i personal- och HR-frågor**

Behovet av nära tillgängligt lokalt chefsstöd framhävs förhållandevis starkt i intervjuerna. Inte minst gäller detta HR-frågor, som till exempel i frågor om arbetsmiljö, rehabilitering, och svårare personalärenden. Det framkom i intervjuerna att centraliseringen av stödet kanske innebär att stödfunktionerna förts för långt bort. Dessa lokala chefsstöd verkar nu delvis vara på väg att föras tillbaka, och normeringen med tillgång till en administratör per 80 anställda per verksamhetsställe förefaller inte sällan bemannas med just en PA- eller HR-funktion. Tillkomsten av den planerade nya rekryteringsorganisationen kan också förstås i ljuset av den tidigare uttryckta kritiken mot den höga rekryteringsbelastningen på lokal nivå som uppstod när personaladministrativa resurser centraliserades och ”försvann” från verksamhetsområde och verksamhetsställe (jämför föregående enkätundersökning). Att det inte finns rekryteringsstöd för chefer på huvudkontoret problematiseras också i några intervjuer, och en intervjuerson betonar att även rektorer saknar detta.

Någon form av mer generell avlastande administrativt chefsstöd uttrycks även som ett behov för att lokala chefer ska kunna ägna sig mer åt ledning och styrning och kunna processa den styrning och de dokument som kommer från huvudkontoret.

Minskat lokalt stöd vad gäller klientjuridik, säkerhet och utbildning

Ett behov av närmare regionalt stöd nämns även vad gäller frågeställningar och rådgivning om klientjuridik, inte minst vad gäller det förebyggande arbetet och kompetensutveckling i juridiska frågor. Det uttrycks i några intervjuer att de regionalt placerade säkerhetsexperterna inte uppfattas

som lika enkla att avropa stöd från som tidigare. Vidare uttrycks i några intervjuer en önskan om ökad förmåga att möta utbildningsbehov på grund av personalomsättningen i organisationen och behovet att få ut personal i verksamheten.

## 10. SLUTSATSER

---

I detta kapitel presenteras de generella och övergripande slutsatser som dragits för respektive utvecklingsområde på grundval av intervjuerna. Här besvaras frågeställningen: Vad består de kvarstående utvecklingsområdena av och hur kan utvecklingsbehoven eventuellt mötas?

### **Samordning**

*Utvecklingsbehov finns både vad gäller intern samordning på huvudkontoret, mellan kärn- och stöдавdelningar, samt vad gäller sammanhållet ansvarstagande i viktiga processer*

Både intern samordning på huvudkontoret och samordningen utåt behöver förbättras, även om intervjupersonerna är medvetna om pågående förbättringsarbete. Fortsatta utvecklingsbehov uppges föreligga när det gäller samsyn i planering på huvudkontoret, samordning mellan kärn- och stöдавdelningar, kopplingen mellan resurssättning och förväntningar, normeringar och krav och den upplevda förekomsten av dubbelarbete. Vidare uttrycks behov av att bättre helhetsansvar tas för stöd och styrning från huvudkontoret i mer komplexa frågor (till exempel investeringar), att ärendansvariga utses i frågor, samt förbättrad kommunikation rörande både ärendens status och rörande förändringsarbete.

### **Resursutnyttjande**

*Effektiviseringsmöjligheter finns och tydligare prioriteringar behövs*

Resurseffektivisering föreslås ske med hjälp av ytterligare verksamhetsanalyser och processkartläggningar, både på huvudkontoret men också i de lokala organisationerna. Att verksamheter är ”rätt” resurssatta framstår som en viktig fråga, som också är relaterad till legitimitetsfrågor. Ett arbete med att förbättra resursutnyttjandet pågår redan genom det så kallade Effektiviseringsuppdraget, som belyst till exempel resekostnader i organisationen. En kostnad för organisationen är också relaterad till det strategiska området att vara en attraktiv arbetsgivare; nämligen personaltapp och tillhörande kostnader för utbildning. Behov uppges även finnas av en större precisering av vilka områden som ska prioriteras och läggas resurser på i organisationen.

### **Enhetlighet**

*Förbättrad enhetlighet i normering och styrning på nationell nivå*

Nationellt uppfattas Kriminalvården fungera enhetligt. På regional nivå finns vissa skillnader, men ett förbättringsarbete pågår. Lokalt och i det klientnära arbetet verkar det finnas fler utmaningar vad gäller enhetlighet. Mer arbete med normering, att styrande dokument formuleras och levereras, samt utvecklat arbete med implementering och förändrade arbetssätt beskrivs vara viktiga förutsättningar för ökad enhetlighet. Därutöver behövs också lokalt uppföljningsfokus kring kvaliteten. Total enhetlighet är dock svårt att uppnå på grund av skilda regionala och lokala förutsättningar, och vissa frihetsgrader i relation till klientanpassning kan också vara nödvändiga.

### **Roller**

*Ju lägre nivå i organisationsstrukturen, desto tydligare rollidentifikation*

De operativa chefsrollerna så som kriminalvårdsinspektör och kriminalvårdschef uppfattades som relativt tydliga. En ökad tydlighet uppfattas också i frivårdens roll i Kriminalvården. En otydlighet upplevs dock i regionchefsrollen, som ses som mindre av en chefsroll idag än tidigare, trots att ett förstärkt rollinnehåll finns beskrivet i arbetsordningen. Enhetschefsrollen upplevs också som något otydlig. Förhållandet mellan chefsroller och chefsstruktur på huvudkontoret respektive på lokal nivå är en fråga som diskuteras lokalt.

### **Beslutsfattande**

*Beslut är mer genomtänkta, delegeringen har förbättrats men beslutsprocessen är långsam*

Delegeringen upplevs ha förbättrats, men operativt beslutsfattande på lägre nivåer hämmas fortfarande av att den tillitsbaserade styrningen ännu inte riktigt hunnit slå igenom. Den strategiska och långsiktiga beslutsförmågan uppfattas ha blivit bättre, men det finns en upplevelse av långsamhet i beslutsfattande och det finns ett ifrågasättande av Kriminalvårdens förmåga att fatta nationella beslut med kort varsel. En risk som lyfts upp är att om inte beslut levereras och återkoppling ges i ärenden från huvudkontoret fattar regional och lokal nivå nödvändiga beslut på egen hand.

### **Administration**

*Uppgiftslämning till huvudkontoret tar tid, förbättrade informationsystem efterfrågas*

Administrationen i organisationen uppfattas delvis fortfarande som betungande. En ökning av administrativa uppgifter efter Modern myndighet, för alla chefer, har skett genom ökad självadministration och minskade lokala administrativa resurser. Förbättrade administrativa system och informationssystem som både skulle kunna minska informationsinhämtningen från regional och lokal nivå, och även underlätta det dagliga administrativa arbetet efterfrågas. KSC ges som tidigare en positiv bild; förändringsmöjligheter rör bland annat ett tydligare helhetsgrepp i de processer som de tar över, gränsdragning gentemot andra stödfunktioner, samt att undvika dubbelarbete.

### **Styrning**

*Kriminalvårdens förmåga att styra strategiskt har utvecklats, medan förmågan att följa upp och styra operativt behöver vidareutvecklas*

Styrningen med verksamhetsplanering, som nu har fått ett treårigt tidsperspektiv, uppges fungera bra. Det finns dock viss problematik med den mer operativa styrningen. Regionerna behöver omhänderta styrningen från åtta nationella avdelningar. Samtidigt beskrivs dessa ibland bli rundade både styrningsmässigt och kommunikationsmässigt, vilket skapar förvirring på lokal nivå. Att avgöra vilken styrning och vilken kommunikation som kan gå ut direkt till lokal nivå eller inte, framstår som ett prioriterat behov. Styrning via uppföljning och tillit kan utvecklas, och den upplevda kulturella distansen mellan huvudkontoret och kärnavdelningarna behöver reflekteras över som en styrnings- och ledningsfråga.

### **Stöd**

*Stödet är mer kvalitativt och enbetygigt, men tidvis inåtvänt samt svårt att avropa*



Stödet, både från regional nivå och från huvudkontoret, upplevs som svårt att hitta fram till och navigera i. Däremot upplevs att det stöd som erhålls från huvudkontoret har god kvalitet och är nationellt enhetligt. Det närliggande stödet i HR-frågor, säkerhetsfrågor samt klientjuridiska frågor upplevs ha minskat. En slutsats är att tillgången till både snabbt avropbart operativt stöd och mer långsiktigt strategiskt stöd behöver säkerställas i myndigheten. Viktigt är också stöd som utvecklas och ”realitetstestas” tillsammans med lokal nivå. Ett visst återförande av stödresurser till lokal nivå lyfts upp som nödvändigt, liksom pågående utvecklingsarbete med att utveckla stöd som har tydlig relevans för lokal nivå.

## 11. UTVÄRDERING AV EFFEKTMÅLEN OCH SLUTDISKUSSION

---

När Projektet utvärdering av Modern myndighet (PUMM) startades ställdes fem frågor:

1. Vilka är konsekvenserna av organisationsförändringen sett till framgångar som skett respektive nya utvecklingsområden som uppstått?
2. Vad består framgångarna och de kvarstående utvecklingsområdena av?
3. Hur är utvecklingsområdena sammansatta och hur kan utvecklingsbehoven eventuellt mötas?
4. Har de fem initialt uppsatta effektmålen (beskrivna nedan) för organisationsförändringen nåtts?
5. Vilka lärdomar kan dras av organisationsförändringen i stort?

De första två frågorna besvarades genom enkätstudien, den tredje frågan besvarades genom intervjustudien. Ambitionen är att i detta kapitel besvara de sista två frågorna genom att analysera det samlade resultatet utifrån båda studierna som genomförts. Inledningsvis ställs resultaten i relation till de initiala effektmålen (se i kap 1. Metod).

Avslutningsvis diskuteras lärdomar av förändringsarbetet.

### Utvärdering av effektmålen

#### Utveckla strategisk ledning och styrning

Det första effektmålet var att utveckla en mer strategisk ledning och styrning av verksamheten, som bidrar till att helhetssyn och långsiktighet präglar Kriminalvårdens agerande.

Den kan konstateras, baserat på resultat från båda studierna, att utvecklingen av en mer strategisk ledning och styrning av verksamheten har tagit ett steg i rätt riktning. Kriminalvården uppfattas ha ökat sin förmåga att styra långsiktigt och strategiskt. Att beslut är mer genomtänkta och långsiktiga än tidigare uppfattas som positivt i utvärderingen. Det *operativa* beslutsfattandet tycks dock ta lite längre tid. Långsamma beslutsprocesser och några av dess negativa konsekvenser kommenteras vid flera tillfällen i utvärderingen.

#### Utveckla fördelning av uppgifter och samordning av insatser

Det andra effektmålet var att stärka Kriminalvårdens förmåga att fördela uppgifter och samordna insatser på central, regional och lokal nivå.

Med utgångspunkt i utvärderingsmaterialet har Kriminalvårdens förmåga att fördela insatser på central, regional och lokal nivå förbättrats efter förändringsarbetet Modern myndighet. De nya strukturerna har lett till en ökad tydlighet. Vertikal uppgiftsfördelning förefaller fungera väl och arbetsordningen leder till en tydligare befattningsstruktur, men den är dock fortfarande oklar för vissa befattningar som till exempel regionchef. Delegering i myndigheten tas upp som ett område med förbättringspotential till viss del.

Dock återstår arbete med att förbättra samordningen, både i interna processer på huvudkontoret samt mellan huvudkontor och regional och lokal nivå. Samordningssvårigheterna påverkar både styrning (särskilt beslutsfattande) och stödfrågor. Det är svårt att avgöra om de kvarstående svårigheterna handlar om att det finns brister i den komplexa organisationsstrukturen, eller om det handlar om att den nya strukturen med de nya rollerna ännu inte hunnit implementeras fullt ut. En åtgärd som föreslås är att öka förmågan till gemensam planering mellan avdelningar via exempelvis verksamhetsplaneringsprocessen, och en annan att se till att frågeställningar från lokal och regional nivå omhändertas på ett samlat sätt. Olika initiativ för att förstärka samordningen pågår dock i organisationen, vilket visar på en rörelse i rätt riktning. Det finns därmed flera skäl till att ge implementeringen ytterligare tid att verka innan det är möjligt att dra slutsatser om den nya organisationsstrukturens effektivitet fullt ut.

### **Öka effektiviteten och kvaliteten i arbetsprocesserna**

Det tredje effektmålet var att säkerställa kvaliteten och effektiviteten i arbetsprocesser så att alla klienter kan erbjudas en fullvärdig, likvärdig och rättssäker kriminalvård.

Hur kvaliteten i arbetsprocesser uppfattas är svårtolkat utifrån enkäten, då det området inte visade på någon förändring. Däremot rapporteras en förbättrad kvalitet bland annat i frivårdsarbetet liksom i de administrativa processer som KSC har tagit över. Av intervjuerna framgick att stödet upplevdes hålla högre kvalitet och vara mer enhetligt. Att den upplevda effektiviteten uppfattas ha minskat något i enkäten skulle kunna vara relaterat till en upplevelse av toppstyrning och högre organisatorisk komplexitet, men samtidigt kan även minskad effektivitet vara relaterad till högre kvalitet. Processer uppges ta längre tid, men resultatet upplevs vara mer genomtänkt.

Utvärderingen visar att en mer fullvärdig och rättssäker kriminalvård i stort uppfattats ha uppnåtts jämfört med före omorganiseringen. Målet att skapa en likvärdig kriminalvård i klientarbetet har dock ett visst arbete kvar, relaterat till behovet av att se till att styrande dokument för klientarbetet formuleras, ges spridning och implementeras, att följsamhet finns i de lokala organisationerna, att resurser upplevs fördelas olika och slutligen att balansen mellan tillit och kontroll i det klientnära arbetet övervägs.

### **Utveckla operativ ledning och uppföljning**

Det fjärde effektmålet var att öka Kriminalvårdens förmåga att styra och följa upp både kärnverksamhet och stödverksamhet.

Baserat på de samlade resultaten i PUMM har förmågan att styra och följa upp ökat inom Kriminalvården efter omorganisationen. Intern kontroll bedömdes i enkäten som det delområde som nått störst framgångar i organisationsförändringen. Budgetfördelningsmodellen beskrivs också ha utvecklats försiktigt positivt. Förutom frågan om hur styrning och kommunikation ska fungera med regionerna som mellanled, upplevs styrningen som välfungerande och tydlig. Verksamhetsplaneringsprocessen beskrivs fungera väl, och treåriga verksamhetsplaner ses som positivt. Dock lyfts det fram att ett ökat samarbete mellan avdelningarna under verksamhetsplaneringsprocessen är önskvärt.

## Förbättra chefsrollen och ledarskapet

Det femte effektmålet var att förändra chefsrollen och skapa goda förutsättningar för ett närvarande ledarskap som i sin tur bidrar till en positiv utveckling av Motiverat medarbetarindex (MMI) i framtida medarbetarundersökningar.

Närvarande ledarskap hos närmaste chef beskrevs i enkäten som fungerande och uppfattades som oförändrat efter organisationsförändringen. Tillgänglighet hos närmaste chef och tillit från närmaste chef anses vara något förbättrad. Själva chefsrollen har förändrats vad gäller till exempel arbetet med de olika nivåerna. Om detta i sin tur bidrar till en positiv utveckling av Motiverat medarbetarindex kan inte besvaras utifrån dessa resultat. Baserat på resultaten från båda studierna kan dock vissa förtydliganden behövas av chefsroller på högre nivå (framförallt för nivå 4).

## Slutdiskussion och lärdomar

En grundläggande slutsats som kan dras av det samlade resultatet är att det finns en positiv grundinställning till Modern myndighet som visar att organisationsförändringen är på väg i rätt riktning mot de effektmål som sattes upp, samtidigt som det också finns klart uttalade förbättringsområden avseende samordningsproblem, långsamt beslutsfattande, arbetande i stuprör och svårigheter att erhålla samlat stöd och styrning. Samtidigt ska det ses i ljuset av en komplex organisationsstruktur som ännu inte implementerats fullt ut.

Vid jämförelse med andra myndigheters organisationsförändringar framstår förändringsarbetet i Kriminalvården trots allt ha kommit en god bit på väg på relativt kort tid. Resultatet antyder att förändringarna skett i ett anpassat tempo så att verksamheten fortlöpt utan allt för stora störningar. Dessutom antyder resultaten att de stora målsättningarna och fördelarna med de förändringar som genomförts kommunicerats så att de uppfattats som meningfulla och motiverande av medarbetarna. Detta stämmer överens med de framgångsfaktorer som Statskontoret kartlagt för att en organisationsförändringsprocess ska kunna genomföras smidigt och snabbt och uppnå förväntad potential<sup>9</sup>. Forskning, organisationsteori samt myndighetsutvärderingar visar att omorganisationer regelmässigt tar både längre tid att genomföra och kostar mer än planerat.<sup>10</sup> En förändringsprocess som är relativt stor kan ta mellan två till fem år att genomföra.<sup>11</sup> Knappt tre år in i Kriminalvårdens organisationsförändring har de stora bitarna fallit på plats och endast mindre justeringar återstår. Vid enkätundersökningen, drygt två år in i förändringsarbetet, hade de flesta förändringarna fått genomslag och den allmänna uppfattningen inom myndigheten var positiv.

En lärdom är att det gedigna förarbetet med noggrann planering och förankring av förändringsarbetet som föregick organisationsförändringen underlättade implementeringen av förändringsprocessen. Det som har tagit längre tid är anpassningen av invanda beteenden, kulturella aspekter, samt en förståelse av de nya strukturerna.

---

<sup>9</sup> Statskontoret (2016), *Förändringsprocesser i stora organisationer*.

<sup>10</sup> Statskontoret (2016), *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete*.

<sup>11</sup> Ahrenfelt, B. (2001), *Förändring som tillstånd – att leda förändrings- och utvecklingsarbete i företag och organisationer*, Lund: Studentlitteratur AB, s. 231.

En annan lärdom är betydelsen av att det hos ledningen finns en medvetenhet kring de problem som uppstår i den nya organisationen och att justeringar genomförs kontinuerligt, vilket framgick av intervjuerna som en bidragande orsak till de positiva resultaten. Cirka 70 procent av alla förändringsinitiativ misslyckas.<sup>12</sup> Utifrån resultatet från utvärderingen finns ingen indikation på att stödet för förändringen skulle vara så svagt att organisationsförändringen skulle behöva ”rullas tillbaka”. Det har riktats kritik mot organisationens sätt att fungera på särskilda områden i både enkätstudien och intervjustudien, och samtidigt har denna kritik i organisationen visat sig ha hanterats med reformer som försökt rätta till problemen. Trots bitvis skarp kritik av svårigheter och problematiska förhållanden, är det få individer som ger uttryck för att önska återgå till ”det gamla”, alltså situationen före Modern myndighet. Ytterligare en lärdom är således att legitimiteten för organisationsförändringen handlar om att vara lyhörd för de svårigheter som fortfarande upplevs vad gäller samordning, långsamt beslutsfattande, samt styrning och stöd.

Behoven av att utveckla kultur, förhållningssätt och arbetssätt var något som påpekades i enkätundersökningen, vilket också bekräftas av intervjustudien. Medan vidareutveckling av organisationens struktur kontinuerligt har pågått är kanske utvecklingen av beteendeförändring och förmåga att implementera brett och på djupet ett kvarvarande område med förbättringspotential. Det finns dock i Kriminalvården lyckade exempel på implementering med positiva resultat för bland annat enhetlighet i arbetssätt, t.ex. Krimstics<sup>13</sup>, och mer lärdomar kanske kan dras därifrån. Att organisationsförändringen överlag upplevts som ett steg i rätt riktning noterades i föregående enkätstudie. Vanliga omdömen i enkätstudiens fritextfrågor var att ”Kriminalvården är på rätt väg”, ”...att det fortfarande är en bit kvar”, ”...men att det börjar sätta sig nu”. Även om syftet med intervjuerna i denna studie fokuserat på de utpekade utvecklingsbehoven, betonades ofta i slutet av intervjuerna att själva grunddragen i Modern myndighet, t.ex. riktningen mot ökad enhetlighet och strategisk styrning, är positiva.

De utvecklingsbehov som getts mycket utrymme rör bland annat samordning, i förhållande till en ganska komplex organisationsstruktur som ibland upplevs skapa långsamt beslutsfattande, arbete i stuprör samt svårigheter att erhålla samlat stöd och styrning. Det har också förts resonemang om på vilken nivå som samordning enklast sker och att det är på enhetschefsnivå det blir tydligast hur projekt hänger ihop, krockar eller har synergier. Samordning och överblick kan försvåras av att enskilda avdelningar har sin egen verksamhetsplan. Det finns således ett behov av att samordning sker mer gränsöverskridande mellan kärn- och stödavdelningar. Huvudkontoret är dock medvetet om problemen och försöker arbeta med att förbättra dessa och andra frågor som bedömts vara i behov av utveckling. Kritiken mot den administrativa bördan för kriminalvårdsinspektörer ledde till uppdraget Bra byråkrati; samordningsproblematiken i organisationen har lett till samordningsuppdraget och nya samverkansformer på chefsnivå.

Några mer generella frågor i Modern myndighet beskrivs som viktiga, men framstår också som svårlösta. En fråga handlar om relationen mellan huvudkontoret och lokal nivå. Ökat antal möten, förbättrad kommunikation, ökat utbyte och kanske också ett tätare samarbete behövs

---

<sup>12</sup> Alvesson & Sveningsson (2014:32), *Förändringsarbete i organisationer: om att utveckla företagskulturer*. Stockholm: Liber AB.

<sup>13</sup> Starfelt Sutton, L. & Jakobsson, L. (2018). *FoU. Utvärdering av KRMSTICS försöksverksamhet 2011-2013*. Norrköping: Kriminalvårdens Digitaltryck 2018.

troligen för att det upplevda avståndet ska minska. Det skulle sannolikt bidra till att skapa EN modern myndighet i en mer reell mening, att den nationella enhetligheten och samsynen genomsyrar hela organisationen. Återkoppling och leverans från huvudkontoret i stödfrågor och beslutsfrågor förefaller också som viktiga utvecklingsområden. Som nämndes i föregående rapport var ett viktigt syfte med Modern myndighet att skapa enhetlighet i organisationen, både nationellt men även regionalt mellan verksamhetsställen. Rapporten visar att det uppfattas finnas en nationell enhetlighet och samsyn, och att det pågår arbete i syfte att ännu bättre säkerställa enhetligheten i klientarbetet, till exempel granskningar av misskötsamhetsbedömningar med mera.

En aspekt som nämns i intervjustudien för förbättrad enhetlighet och samsyn är att bli bättre på att förändra arbetssätt, det vill säga att bli bättre på att implementera istället för att enbart formulera handböcker och styrande dokument. Organisationsförändring anses, utifrån ett processuellt perspektiv, vara en kontinuerlig process som sker i relationer och där meningsskapande är en viktig aspekt.<sup>14</sup> En lärdom är att en del av att skapa en myndighet handlar om ett gemensamt meningsskapande rörande den riktning som myndigheten är på väg mot, som delas av både lokal, regional och nationell nivå. En gemensam förståelse för uppdraget kan fortfarande innehålla konflikter om vägen dit, men dialog kan minska friktionen.

En annan och bredare fråga handlar om Kriminalvården som attraktiv arbetsgivare. Att personal lämnar organisationen, särskilt i den klientnära verksamheten, uppfattas som ineffektivt då det bland annat är förknippat med stora utbildningskostnader, vilka inte får någon effekt i organisationen. En annan aspekt i Modern myndighet som upplevs problematiskt vad gäller resurstilldelning är antalet chefsnivåer på huvudkontoret och inte minst den åtskillnad i kontrollspann och chefsansvar som till exempel skiljer en kriminalvårdsinspektör och en sektionschef. Förslag som lyfts i rapporten är verksamhetsanalyser och processkartläggningar för att säkerställa att resurser fördelas på ett rimligt sätt mellan olika nivåer och funktioner.

Ett av utvecklingsområdena som framkom under intervjuerna var att arbeta mer med nya arbetssätt framöver. Kompetens upplevs saknas för att det i många lokala organisationer ska finnas förutsättningar för att organisera arbetet på ett resurseffektivt sätt. En avdelningschef uppgav att det hittills har arbetats mycket med bland annat organisationens utformning, styr- och uppföljningsmodeller och att när detta börjar falla på plats framledes är det viktigt att se över organisationens arbetssätt, så att detta blir anpassat till dagens behov och förutsättningar. Och inte minst att dessa nya arbetssätt blir anpassade och kalibrerade till den organisationsstruktur och funktion som Modern myndighet är byggd för – att kunna tillgodose dagens förutsättningar för kvalitativ kriminalvård. Flera informanter på flera olika nivåer lyfter även värdet i att utföra analyser över arbetsprocesser för att därifrån på ett klart och tydligt sätt lyfta fram och belysa vad som är mervärdesskapande och vad som inte är det i de olika arbetsprocesser som utförs.

En fråga som har följt med PUMM sedan utvärderingen påbörjades har rört regionkontorens funktion i Modern myndighet. Flera kritiska synpunkter kring detta har redovisats både i enkätundersökningen och i denna rapport. Utredningen om Kriminalvårdens regionala indelning

---

<sup>14</sup> Alvesson & Sveningsson, 2014: 44-45

landade i slutsatsen att den nuvarande indelningen i sex regioner bör behållas under överskådlig tid.<sup>15</sup> I utredningen kommenteras dock att regionkontoren kanske skulle få en mer framskjuten roll vad gäller utvecklingsfrågor, även om detta kan innebära behov av ökade resurser till regionkontoren.<sup>16</sup> I utvärderingen har det varit tydligt att regionchefens och regionkontorens roll fortfarande stundtals uppfattas som svårgripbar. Det har blivit tydligt att regionkontoren inte längre har en framskjuten roll vad gäller strategiskt beslutsfattande, men samtidigt är detta funktionen som av hävd tilldelats regionkontor och inte minst funktionen regionchef. Med utgångspunkten att behålla den regionala nivån är det kanske viktigt att förtydliga och lyfta fram att regionchefens roll redan finns beskriven i arbetsordningen. Genom en tydligare implementering av arbetsordningen skulle därmed det operativa ansvaret kunna stärkas. Därutöver är ansvar för uppföljning och enmyndighetsansvaret funktioner som kanske kan förtydliga rollerna för regionchef och regionkontor, liksom att arbeta mer med utvecklingsfrågor.

Vad gäller beslutsfattande och tillitsbaserad styrning verkar det finnas en del utvecklingsmöjligheter kvar. Delegeringsmöjligheterna har utvecklats, men intervjupersoner rapporterar om att det fortfarande finns rädsla för att fatta beslut hos vissa chefer, och att beslut gärna skjuts uppåt till närmaste chef, eller i sidled till experter. Att stärka uppföljningen istället för att styra, samt att huvudsakligen styra vid behov istället för generellt, nämns som förutsättningar för en mer tillitsbaserad styrning. Detta är dock en kulturförändring som tar tid, men som har sin plats i det större arbete som gjorts i den statliga Tillitsdelegationen liksom i Kriminalvårdens eget pågående utvecklingsarbete med tillitsbaserad styrning. Vad gäller beslutsfattande och delegering kan det dock konstateras, att även om arbetsordningen finns så kanske inte alla situationer och tolkningsmöjligheter kan täckas av styrande dokument. Arbetsordningen kommer till exempel aldrig att bli så exakt att en del tolkningsmöjligheter inte existerar. Att vissa kunskapsformer är ”tysta” och dessutom förmedlas genom samtal, imitation, interaktion och framväxande erfarenhet är något som styrande dokument aldrig helt kan ersätta.

När det gäller effektivitet verkar det finnas några saker kvar att göra, bland annat att skapa effektiva arbetsprocesser och kanske även i vissa fall mer effektivt beslutsfattande. Det har dock varit svårt att avgöra om upplevd ineffektivitet eller bristande produktivitet handlar om brister i organisationens struktur, eller om det handlar om att den nya organisationsstrukturen ännu inte implementerats fullt ut. Som sades i föregående rapport har den ökade centralstyrningen dock inneburit att ett chefsled till har införts i organisationen, och dessutom ska nationell enhetlighet tas i beaktande, vilket kanske riskerar att leda till längre ledtider på huvudkontoret. De effektivitetsvinster som skulle kunna göras är antagligen knutna till en förbättrad samordning på huvudkontoret mellan kärn- och stöдавdelningar så långt denna kan genomdrivas. Det verkar också finnas mer att göra för att öka effektiviteten i ärendehantering, både vad gäller stöd, styrning och beslut, på huvudkontoret och på regionkontoren.

Avslutningsvis har organisationsförändringen lett i önskad riktning för tre av de fem effektmålen. Den strategiska ledningen och styrningen har utvecklats i rätt riktning, effektivitet och kvaliteten i arbetsprocesser har förbättrats och så även den operativa ledningen och uppföljningen, även om

---

<sup>15</sup> Kriminalvården (2018) *Kriminalvårdens regionala indelning*. Dnr.: 2018-2144:34.

<sup>16</sup> *ibid*: 16-17

det också fortfarande finns ytterligare förbättringspotential. Det effektmål där det återstår mest att utveckla rör fördelningen av arbetsuppgifter och samordning av insatser, särskilt med fokus på samordningsområdet. Det effektmål som avsåg att förbättra chefsrollen och ledarskapet har i enkätundersökningen inte målats upp som något större problemområde och det tycks heller inte ha förändrats nämnvärt efter organisationsförändringen. De frågor som ställdes initialt inför utvärderingen har i huvudsak besvarats genom det rikliga materialet från både enkätundersökningen och intervjustudien, varför det inte framstår som kostnadseffektivt att investera ytterligare tid och resurser för att genomföra den tänkta tredje delstudien.



## REFERENSER

---

Ahrenfelt, B. (2001), *Förändring som tillstånd – att leda förändrings- och utvecklingsarbete i företag och organisationer*, Lund: Studentlitteratur AB.

Ahrne, G. & Svensson, P. (2011). *Handbok i kvalitativa metoder*. Malmö: Liber.

Alvesson, M., & Sveningsson, S. (2014). *Förändringsarbete i organisationer: om att utveckla företagskulturer*. Stockholm: Liber AB.

Dawson, P. (2003). *Understanding organizational change: The contemporary experience of people at work*. London: Sage.

Jaques E. (1989), *Requisite Organization*, Virginia: Cason-Hall.

Kvale S. & Brinkmann, S. (2009). *Den kvalitativa forskningsinterjun*. Lund: Studentlitteratur.

Starfelt Sutton, L. & Jakobsson, L. (2018). *FoU. Utvärdering av KRIMSTICS försöksverksamhet 2011-2013*. Norrköping: Kriminalvårdens Digitaltryck 2018.

Statskontoret (2016a), *Förändringsprocesser i stora organisationer*. Om offentlig sektor.

Statskontoret (2016b), *Analys av Arbetsförmedlingens interna styrning och utvecklingsarbete*.

Vetenskapsrådet (2011) *Forskningsetiska principer inom humanistisk-samhällsvetenskaplig forskning*. Vetenskapsrådet.

## APPENDIX: DETALJERAD RESULTATGENOMGÅNG

---

## TEMA 1 SAMORDNING

---

### Intern samordning på huvudkontoret

#### Samordningen på väg att bli bättre, men utmaningar finns kvar

I flera intervjuer nämns att det är tydligt att huvudkontoret och cheferna arbetar för att förbättra samordningen och att vissa framsteg är synliga. Jämfört med 2015 anser en kriminalvårdschef att samordningen fungerar bra. En regionchef anser att samordningen börjar hitta formerna även om det tar tid. En intervjuperson tror att problematiken är övergående, men säger att *”...när man råkar ut för det är det inte så jätteroligt?”* (kriminalvårdschef). En facklig representant menar att det finns en vilja att förbättra samordningen i högsta ledningen, det finns en gemensam bild av hur man *will* att det ska vara. En kriminalvårdschef menar att det syns försök till samordning i investeringsfrågor, även om man själv fortsatt får samordna ganska mycket finns strävan i den riktningen.

En positiv utveckling som nämns är bättre kommunikationskanaler från avdelningarna, ett exempel som nämns är *HR-nytt* från HR-avdelningen. Tillsynssektionens inspektioner upplevs också präglas av en helhetssyn, till skillnad från tidigare tillsyner som delats upp mellan säkerhetsavdelningen, sjukvården och så vidare. En enhetschef ser också en tydlig riktning mot teambaserat arbete och bättre samverkan inom den egna avdelningen, och mindre av solitärt expertarbete.

Trots detta upplever många intervjupersoner att det finns flera utmaningar kvar vad gäller samordningen.

#### Komplex organisationsstruktur och samverkan

En uppfattning är att organisationsstrukturen i Modern myndighet är förhållandevis komplex, vilket både skapar samordningsbehov och samtidigt påverkar förmågan till samordning mellan avdelningar, enheter och funktioner. En avdelningschef menar att på grund av mängden nationella avdelningar i myndigheten med inbördes likvärdig status, kommer *många initiativ från olika håll*, både från stöдавdelningarna och gd:s stab till kärnavdelningarna. En anledning till svårigheterna med samordning kan alltså vara att komplexiteten blir stor på grund av antalet avdelningar och funktioner som kan ta olika initiativ gentemot varandra i organisationen.

*Remissförfarande och samverkan* upplevs också ta tid och illustrerar enligt vissa intervjupersoner en horisontell samordningsproblematik. En enhetschef undrar om samordning och avstämningar är effektivt, och uppfattar att mycket dras i långbänk. Denne menar att det går att lita mera på mandatet framför att samordna allt. På det vertikala ledet upplevs också problem med remisser och samrådande mellan avdelningar, enheter och funktioner. En regionchef upplever att frågor går ut från huvudkontoret till regionkontoret innan de är hanterade i sin helhet, och då studsar de tillbaka från regionkontoren till huvudkontoret. En kriminalvårdschef ser samverkan som en bromskloss. Denne uppfattar att direktiv ges ut och tas sedan tillbaka igen för att det inte har samverkats. När det sedan har samverkats på nationell nivå kommer det ut i organisationen och så ska det samverkas på lokal nivå också och så börjar det igen.

En annan fråga som lyfts i intervjuer med regionchefer är dessutom att de nationella avdelningarna har *olika sätt att samordna och fatta beslut och jobba med frågor*. Det finns till exempel en upplevelse av att vissa avdelningar kommunicerar mer informellt och andra mer formellt, och att beredningsprocesserna delvis skiljer sig åt.

### **Brist på gemensam verksamhetsplanering**

Något som relateras till bristande samordning är att det ibland uppfattas saknas avdelningsöverskridande och gemensamma mål i verksamheten. Varje avdelningschef tar fram sin egen verksamhetsplan. En enhetschef menar att detta skapar en otydlighet i styrningen och medför att man inte mellan avdelningarna ser helheten. Istället arbetas i ”stuprör” på avdelningsnivå, vilket försvårar samordningen. En enhetschef säger att hen inte ser tydligt idag hur den egna avdelningsbudgeten ”synkar” med andra avdelningars verksamhetsplanering eller hur den förhåller sig till Kriminalvårdens nationella verksamhetsplan. Med andra ord: styrningen i linjen påverkas av bristen på samordning med övriga avdelningar och verksamheter. En kriminalvårdschef menar dessutom att när beslut från generaldirektören går i linjen via avdelningschefer och filtreras ned till verksamhetsområde förändras det ursprungliga budskapet, analogt med ”viskeleken”.

I några intervjuer nämns således behovet av tydligare nationella målsättningar för att skapa samordning om vad som är prioriterade mål och frågor i organisationen. En regionchef nämner att även om ”kärn” får ett uppdrag i verksamhetsplaneringen så är det viktigt att även stödavdelningarna ser sin roll i att bidra i uppdraget, att ”*man tillsammans ser att det här uppdraget är vårt*”. En enhetschef förespråkar också mer av gemensam planering där varje avdelning gör sin lilla bit. Hen menar att återkommande och upprepande sampratande och förklaringar av vad ett aktuellt projekt innebär, att ofta i samtal tvingas ”*börja med de gamla grekerna*”, tar tid och kraft och kostar energi. Det är problematiskt när avdelnings-VP med gränsöverskridande frågor som innefattar samarbete med andra avdelningar inte har dessa uppdrag inskrivna i VP. En projektplan eller verksamhetsplan för hela huvudkontoret, inte bara för de enskilda avdelningarna, och tydlighet i mål och aktiviteter för att nå de målen skulle också kunna förbättra samordningen. Gemensamma mål skapar större incitament att samordna sig och samarbeta kring ett gemensamt mål där varje avdelning gör sin lilla bit.

### **Förväntningar och krav som inte är samordnade eller resurssatta**

Relaterat till tendensen att arbeta i ”stuprör” och i hög utsträckning ha fokus på den interna verksamheten menar en del intervjupersoner att de olika avdelningarna har ett *högt utvecklingsdriv och även hög utvecklingsförväntan på kärnverksamheten*, men att det inte finns någon helhetssyn på hur denna förväntan på utveckling ska kunna lösas in på lokal nivå. Det finns heller inte överblick över hur denna förväntan och kravställen harmonierar med övriga utvecklingsprojekt som initierats av övriga avdelningar gentemot regional och lokal nivå. Detta kommenteras i intervjuerna dels som ett generellt problem i myndigheten, dels som en brist på helhetsperspektiv och överblick från ekonomi- avdelningen<sup>17</sup>, och dels relaterat till normering från säkerhetsavdelningen som inte alltid knyts till befintliga resurser.

---

<sup>17</sup> Numera Ekonomi- och fastighetsavdelningen.

En kriminalvårdsinspektör nämner ökade krav från säkerhetsavdelningen som måste genomföras inom befintlig budget, liksom andra utvecklingsprojekt som i sig är intressanta och viktiga men som det inte alltid finns resurser att genomföra:

*”Då funderar jag på: har man pratat med varann här uppe? Jag märker att man vill nå längre i alla uppdrag, det är ju därför man skapat Modern myndighet. Man höjer förväntningarna och ambitionen, då kommer det ju att kosta mer.”*

Ekonomifrågorna är således ett exempel där det jobbas i stuprör och där ett helhetsperspektiv eller en överblick saknas. När det finns investeringsbehov, exempelvis vid tapp i arbetsdrift, eller att något går sönder nämner en regionchef att hen får höra:

*”...nej era pengar är slut. Man ställer frågan: hur löser vi detta då? Det skulle ni ha lagt in i en investeringsbudget förra året kan man få som svar. Det hjälper inte mig.”*

En intervjuperson nämner säkerhetsnormering som ibland orealistiskt högt satt i förhållande till resurser, där bara ett fåtal VS klarar av den normering som säkerhetshandboken anger. Uppdrag ges eller krav ställs i säkerhetsfrågor, men central nivå har inte medel/förutsättningar att möta det med. En kriminalvårdschef säger att:

*”...och när jag då ställer frågan till regionen att säkerhetsavdelningen tycker jag ska göra så här, men jag har inte 1,5 miljoner - vad tycker ni att jag ska göra? Då står ju de där också och tänker vad tusan gör vi nu då? Och vems beslutsmandat är det här?”*

En regionchef menar att alla kostnader som påverkar verksamhetsställets ekonomi för till exempel en säkerhetshöjning på anstalt inte alltid räknas med i sådana satsningar, som till exempel extra personella resurser så som vakter vid ombyggnaden.

### **Otydliga gränssnitt**

Nya gränsdragningar gjordes i Modern myndighet mellan verksamhetsgrenarna i Kriminalvården, vilket påverkar samordningen. Till exempel nämner chefer på huvudkontoret det faktum att psykologer och rättsvårdsfrågor hamnat i anstalt- och häktesavdelningen medan utvecklingsfrågor och frågor om stödjande miljö till stor del hamnat i frivårdsavdelningen. En intervjuperson menar att i Modern myndighet yxades ett antal områden till så att de skulle bli rimliga att leda, vilket har skapat gränser mellan kärnavdelningarna som varken är hjälpsamma eller naturliga i kärnverksamhetens arbete. Samtidigt tror hen att detta är ofrånkomligt, att avgränsningsproblem kommer att uppstå oavsett organisationsform:

*”Det spelar ingen roll, det är min erfarenhet, var du sätter gränsen, det uppstår bara nya avgränsningsproblem. Det viktiga är att få till arbetsformer som främjar det gemensamma ansvarstagandet och målet att stödja klienters verkställighet.”* (enhetschef)

En aspekt av organiseringen på huvudkontoret upplevs dock vara att uppgifter ibland faller mellan stolarna, att ingen ser en uppgift som sitt eget ansvar. Vissa frågor hamnar mitt emellan. I en intervju uttrycks en upplevelse av att det är svårt att veta vart det går att vända sig eftersom avdelningar (frivårdsavdelningen och säkerhetsavdelningen) hänvisar till varandra. Att uppgifter

faller mellan stolarna kan också innebära att en fråga inte får gehör, som den om ”egenincheckning” på frivårdskontor:

*”...det är en fråga som är stört omöjlig att få någon som jobbar med till exempel. Frågan har gått som en flippersboll i...och jag tror inte den finns nåstans nu. En del frågor är svårt att få gehör för.”*  
(kriminalvårdsinspektör)

Att frågor faller mellan stolarna kan alltså innebära att ingen känner sig ansvarig. Intervjupersonen beskriver att till slut blir det viktigt att bara få veta att frågan inte tappats bort, med andra ord att få någon form av ärendefeedback.

En kriminalvårdschef beskriver på liknande sätt en upplevd brist på ansvarstagande. Intervjupersonen hade varit borta från tjänsten under en längre period och beskriver vid tillbakakomst hur hen märker att arbetsordningen inte stämmer med delegationsmallarna. Hen får reda på att ingen ändrat i mallarna under två år, trots att arbetsordningen ändrats flera gånger. Ett annat exempel på uppgifter som faller mellan stolarna är personalavtalsfrågor vilka tolkas olika mellan Kriminalvårdens servicecenter (hädanefter KSC) och HR-avdelningen, där frågan faller mellan stolarna. Inget avgörande fällt, på grund av deras olika uppfattning i frågan.

Det finns vidare en upplevelse av att *jobba dubbelt* i organisationen, att *”vi gör väldigt mycket som tangerar varandra, som skulle kunna effektiviseras”* (sektionschef), att *”vi missar varandra, jobbar dubbelt, pratar inte med varandra”* (enhetschef). En sektionschef nämner frågan om våldsbejakande extremism, där säkerhetsavdelningen gör en bit och forsknings- och utvärderingsenheten en annan. Intervjupersonen menar att de olika bitarna måste fås ihop. Andra exempel nämns också, relaterat till osäkerhet om gränsdragningar mellan avdelningar, enheter och sektioner. Ett dubbelarbete uppfattas också ske på planeringsenheterna på många olika avdelningar med liknande uppdrag, liksom att många enhetschefer uppges göra samma sak, enligt en enhetschef.<sup>18</sup>

## Samordning i leverans av stöd och styrning

### Svårt att hitta rätt funktioner på huvudkontoret

Många intervjupersoner upplever, liksom uttrycktes i enkätundersökningen, att det är svårt att hitta var olika funktioner på huvudkontoret finns. Överskådligheten brister för lokal och regional nivå när det gäller hur huvudkontoret är organiserat. Lokal och regional nivå upplever att det är svårt att veta *vem* det går att vända sig till med olika frågor (se även kapitel 9 om Stöd). Frågor upplevs som uppdelade i olika delar och avsnitt med olika chefer med olika budget:

*”Nästan varje fråga är komplex och har flera beröringsområden som personal, HR, säkerhetsfrågor ...hur vi organiserar oss....Problemet ligger i att navigera rätt och att försöka få helhetsbedömningen”.* (regionchef)

En kriminalvårdschef menar att förutom att det är svårt att hitta till stödet är det också svårt att få ett gemensamt och samordnat svar när huvudkontoret har nischat in sig i olika spår. Istället får varje enskild del hämtas hem separat.

---

<sup>18</sup> Upplevelsen av dubbelarbete tas även upp i kapitel 3 om Resursutnyttjande

### **Saknas en helhetssyn på huvudkontoret**

En generell upplevelse som framkommer i intervjuerna är att det *saknas en helhetssyn i många fall från huvudkontoret*. Detta gäller enskilda avdelningar, enheter, sektioner och funktioner som arbetar med stöd och styrning mot regional och lokal nivå. Det finns en upplevelse att det arbetas i stuprör, och en kriminalvårdschef menar att funktioner/individer på huvudkontoret ibland i för hög grad agerar som enfrågemeniskor utan att se helhetssammanhanget. Bristen på helhetsperspektiv leder också till att budskap och besked ges som inte är kalibrerade mellan olika berörda ansvarsområden, och därför upplevs som oförenliga, menar en kriminalvårdsinspektör. Ett problem som nämns är vidare att svar får sökas i enskilda stuprör, men eftersom svaren inte är samordnade finns det en tydlig risk att dessa är motstridiga.

En synpunkt från en facklig representant är att det borde vara möjligt att tidigare i en ärendeprocess till exempel se att *”det här är en säkerhetsfråga”*, men de övriga avdelningarna kopplas ofta in lite för sent, när respektive process redan har kommit långt. Impulsen att samordna sig finns, men sker oftast sent i processen. En annan intervjuperson uttrycker samordningsproblematiken som att avdelningarna arbetar *”sekventiellt istället för parallellt”*.

I några intervjuer kommenteras *bristande koordinering och kommunikation mellan enheter* som ska lämna stöd eller annan leverans i en fråga till lokal nivå, vilket gör att en del i stödkedjan kan vara ovetande eller inte informerade om att de är involverade i en fråga när de väl blir kontaktade av lokal nivå.

En annan uppfattning är att bristen på helhetssyn kan göra det *svårt att genomföra önskade förändringar*. En intervjuperson kommenterade till exempel ett planerat förändringsarbete i kärnverksamheten. Bland annat statistik och uppföljning, systemstöd, förändringsledning, kommunikation skulle behöva samordnas, men det finns inte formerna för hur en sådan synkning på huvudkontoret ska gå till, och inte en samsyn kring sådana överskridande projekt.

*”IT har inte pengar, eller prioriterar annat. Då sitter vi, ska vi vänta att göra en sådan här viktig förändring i verksamheten, på ett centralt område för rättssäkerhet och annat?”* (enhetschef)

En kriminalvårdschef uppfattar att tendensen att arbeta i ”stuprör” beror på att många avdelningar har varit internt fokuserade på att hitta sin egen roll i den nya organisationen, vilket inneburit att de därför inte riktigt kunnat eller orkat se sin roll i helheten. Att hitta sin nya roll och kalibrera den gentemot andra har tagit tid och uppmärksamhet, och även i vissa fall lett till att det förbisetts att ta hand om en del ansvarsområden under uppbyggnadsfasen. En annan säger att det funnits:

*”...brister i att se saker i ett kriminalvårdsperspektiv. Man har varit för fokuserad på sitt eget avdelningsperspektiv än så länge för att orka lyfta blicken. Det innebär att allting blir försenat för man är inte i fas, varje del tittar bara på sitt eget och ingen tittar på ’när behöver det här beställas för att vi ska flytta in’ utan man kommer in i olika omgångar och det innebär att allting blir försenat.”* (kriminalvårdschef)

### **Investeringsprocessen**

Ett ofta anfört exempel på brist på ansvarstagande för helheten vid tidpunkten för denna undersökning, från samtliga befattningsnivåer på regional och lokal nivå, är *investeringsprocessen*.

Investeringsfrågor involverar många funktioner/avdelningar/enheter. Tidigare upplevdes investeringar i anläggningar vara en sammanhållen process, men nu är ett antal avdelningar, enheter och sektioner involverade i besluten utan att det är samordnat. Det handlar ofta om ekonomi- och fastighetsavdelningen samt säkerhetsavdelningen, och vem som tar beslut om vad och om vem det är som ska samordna det. Om det ska byggas är det enligt en regionchef nödvändigt att tänka tillsammans *redan i starten* att för att säkra bygget samt bestämma vad som behövs, och varje berörd avdelning behöver reservera medel till detta. Hen menar att ”*nyckeln till framtida framgång*” är att prioritera och planera tillsammans, mellan avdelningar.

Den samordning som inte finns på huvudkontoret, hamnar istället som konsekvens på regional eller lokal nivå att samordna. De upplever att de *själva får samordna processerna och ta ansvar för att olika avdelningar eller enheter pratar med varandra*.

”*Den lokala nivån ska ju inte driva själva arbetet med att det ska vara ny lokal, hur den ska se ut exakt och sitta på byggmöten i alla strukturer. Men verkligheten blev att om inte vi drivit på det här från lokal nivå, det hade kapsejsat helt och hållet. För varje del av huvudkontoret tittar bara på sin egen del.*” (kriminalvårdschef)

En regionchef uttrycker att bristen på samordning leder till att hen tvingas bli väldigt strukturerad i ärenden när hen söker stöd: ”*Då gjorde vi en lista vad som behöver göras och så formaliserade vi, nu ska vi påbörja det arbetet, det ska avslutas då, vi behöver hjälp i det här, och så skickade vi förslag på möte. Alltså vi blir väldigt strukturerade i vårt förslag på vad vi behöver, av vem, och vilka förutsättningar vi har.*” Ett underliggande önskemål i många intervjuer är dock att någon funktion på huvudkontoret skulle kunna samordna dessa krafter på ett enklare sätt.

En kriminalvårdschef tar exemplet att det finns ett beslut på hens anstalt att öppna upp en avdelning, vilket innefattar frågor som rör personalbudget, driftsbudget, uppstartsbudget, fastighet, säkerhet, IT, rekrytering, egentligen alla frågor. Denne menar sig inte ha mandat att *kräva* ett stöd utan ställs inför situationen att lösa uppdraget själv, att samordna de funktioner som behövs och se till att de talar med varandra. Upplevelsen är att förmågan att se detta behov inte riktigt finns på huvudkontoret. Dessutom leder bristen på gemensam planering till att alla avdelningar inte alltid har avsatt medel för projektet det aktuella budgetåret.

En kriminalvårdschef nämner ansvaret för säkerhetsavdelningarna Fenix som ett exempel där huvudkontoret är inblandat med flera avdelningar och sektioner; säkerhet, rättsenheten, ofta tre fyra olika enheter som har delfrågor i verksamheten, men det upplevs som att ingen har ett samlat ansvar.

I flera intervjuer nämns dock att när det finns utsedda specifika *projektansvariga* för frågor, till exempel investeringsfrågor eller HR-frågor, fungerar samordningen generellt bättre. En regionchef nämner att enskilda personer kunde till exempel utses som ansvariga för ett renoverings- eller investeringsprojekt på en specifik anstalt.

En enhetschef lyfter tanken om tjänster som *bryggfunktioner mellan avdelningar*, som ett sätt att öka helhetssyn och ansvarstagande för komplexa strategiska frågor. Tanken lyfts utifrån exemplet att varje avdelning på huvudkontoret har fått en ”egen” avdelningscontroller, att flera övriga stödavdelningar kunde ha representanter på kärnavdelningarna som har ena benet i sin



”grundverksamhet” (till exempel kommunikation) och andra benet i den tilldelade verksamheten (till exempel frivård).

### **Från expertorganisation till samordningsorienterad organisation?**

Slutligen lyfter en enhetschef tanken att det behövs ett *kulturskifte från en expertorganisation till en samarbetsorganisation*. En förutsättning för en förbättrad samordning verkar vara en kulturförändring samt att vara beredd på att släppa det egna expertområdet och arbeta mer gränsöverskridande. Intervjupersonen nämner att de på lokal nivå har varit vana vid att ”sköta sitt eget” och på huvudkontoret har det funnits *”många kompetenta experter”*. Det gäller att förstå att *”... jag ensam inte äger hela bilden utan i varje fråga behöver jag hitta mina samarbetspartners”*. Det finns fortfarande en kultur att ”veta bäst själv” men det krävs att cheferna tar ansvar för att skapa en kultur av att verkligen arbeta tillsammans.

En möjlig slutsats som kan dras av detta är att den befintliga expertkulturen på Kriminalvården förstärker tendensen till ”stuprör” och att vilja ”äga” det egna området snarare än att samarbeta gränsöverskridande för att nå resultat (exempelvis att leverera ett efterfrågat stöd eller beslut).

### **Kommunikation och samordning**

Kommunikation är en fråga som är nära besläktad med samordningsfrågan. En del frågor rörande kommunikation i relation till styrning och stöd behandlas i kapitel 8 och 9. Här fokuseras kommunikationsfrågor som är mer specifikt relaterade till behovet att förbättra samordningen i myndigheten.

### **Mötesformer för att öka samordningen**

Det finns en betoning av vikten av möten och kommunikation mellan verksamheter på olika nivåer i och grenar av verksamheten. En enhetschef beskriver behovet av att *”få ihop HK på tvärsen”* och vikten av att mötas för att få kunskap om de andra verksamheterna. En intervjuperson betonar att:

*”Chefer i de olika avdelningarna behöver prata mycket mer med varandra, och chefer på HK behöver prata med chefer på regional och lokal nivå. Där tycker jag att vi missar väldigt mycket och det gör också att vi brister i helhetssynen kring frågor, vilket får en massa andra olyckliga effekter. Nej samordningen tycker jag fortfarande att vi har mycket kvar att göra när det gäller att ha en samsyn också kring uppdrag, uppgifter och inriktning.”*  
(regionchef)

Att mötas, samtala och dela erfarenheter mellan chefsled på huvudkontoret i olika samordningsfora bedöms som viktigt för att öka samordningsförmågan och för att ömsesidig förståelse ska öka. Ett resonemang rör på vilken nivå som samordning enklast sker. En enhetschef menar att det är *på enhetschefsnivå som man tydligast ser hur projekt hänger ihop, krockar eller har synergier*.

En avdelningschef betonar vikten av att hitta arenor för att involvera kärnverksamhetens erfarenheter, till exempel för att kunna göra bättre omvärldsanalyser, och att kunna involvera olika stödfunktioner som HR och ekonomi i den typen av möten och fora för att förbättra samordning och samsyn. En regionchef menar att stödavdelningarna inkluderas i till exempel

Kärnverksamheternas ledningsgrupp (hädanefter KLG) där regionchefernas deltagande upplevs ha bidragit till att den ömsesidiga förståelsen mellan verksamheterna ökar.

### **Kommunikation om vad som händer i myndigheten**

För att öka samordningen och känslan av en myndighet, både vertikalt och horisontellt, är även informationsspridning viktigt. Förbättringar och utvecklingsprojekt som dyker upp i organisationen upplevs ibland *komma från ingenstans*. Förbättringarna uppfattas som positiva, men kommunikation kunde ha föregått förändringen. (se även kapitel 9 om Stöd) Förmodligen hänger detta samman med en annan upplevelse som uttrycks i intervjuerna, nämligen att det inte syns vad som händer på huvudkontoret, det är tyst och plötsligt dimper förändringar ned utan att någon visste om dem. Det förefaller viktigt att informera om vad som är på gång, både internt i den egna avdelningen och ut till lokal nivå, men även i myndigheten som helhet.

Samtidigt uttrycker kriminalvårdsinspektörer ett tydligt önskemål att få mer information från avdelningshåll, och inte bara från generaldirektören, på till exempel Krimnet. Det finns också en upplevelse av att det saknas ett informationsflöde om vad som pågår i utvecklingsarbete som till exempel Bra byråkrati. En upplevelse från lokal nivå är ibland att kommunikation saknas från huvudkontoret om status i pågående förändringsprojekt, liksom från de nationella avdelningarna om vad som är på gång. Ett positivt exempel finns dock i utskicket *HR-nytt*.

Kommunikation förefaller också viktigt när det gäller ärenden från lokal nivå till huvudkontoret. En upplevelse verkar finnas att det i många ärenden ”är tyst” och att ärenden ibland ”försvinner” på huvudkontoret. Mer av kommunikation och ärendefeedback uttrycks alltså som ett tydligt önskemål från lokal nivå.

## TEMA 2 RESURSENTNYTTJANDE

---

### Resurstilldelning och budgetfördelningsmodell

En fråga som ställs i intervjuerna är *hur resurserna är fördelade mellan olika verksamheter*. Enligt en kriminalvårdschef finns det föresatser om att det är i kärnverksamheten som resurserna ska satsas, men denne upplever att fördelningen av resurser ändå är sned mellan huvudkontoret och kärnverksamheterna. Denne beskriver stor overhead på huvudkontoret, med många chefer som till stor del förvaltar, med hög lön och avgränsat ansvarsområde samt med relativt få medarbetare under sig. En liknande upplevelse från lokal nivå hade fångats upp av en facklig representant. En kriminalvårdsinspektör menar att det riskerar skapas ett nytt avstånd mellan huvudkontoret och ”kärn” på grund av en upplevd sned resursfördelning.

En del intervjupersoner menar att *budgetfördelningsmodellen och resurstilldelningen mellan regioner och verksamhetsområden* är skev, till exempel vad gäller antal chefer eller administrativt stöd. Detta anses vara en konsekvens av tidigare traditioner och den utfallsbudget som fördelningen av resurser byggts på. En kriminalvårdschef menar att vissa verksamhetsområden på grund av detta är ”*dopade*” med resurser, till exempel med större chefstäthet, och därför kan leverera bättre resultat än andra. En annan intervjuperson menar att ”*historiskt befästa skillnader mellan verksamhetsområden skapar diskussioner och en känsla av orättvisor*”. (regionchef) En synpunkt från en kriminalvårdschef är dock att det inte är lätt att skapa en välfungerande resursfördelningsmodell eftersom det inte finns två anstalter som är lika, utan alla är byggda på olika sätt och har lite olika uppdrag.

*Resursfördelningen vad gäller förutsättningarna att leda anstalt/häkte och frivård* problematiseras i några intervjuer. En regionchef menar att avdelningschefen för anstalt- och häktesavdelningen kan behöva ett större chefsstöd på grund av omfattningen och mängden av frågor som ligger på avdelningen i jämförelse med frivårdsfrågorna. En regionchef menar att stödet till regionerna i anstalt/häktesfrågor kan behöva öka personalmässigt i jämförelse med frivårdsresurserna, särskilt eftersom antalet anstalter ofta är fler än antalet frivårdskontor, och då anstalts- och häktesverksamheten innefattar ett större juridiskt ansvar över klienterna: ”*Vi startade med att fördela rättvist och lika, men det är inte ’rättvist’ att fördela ’lika’*”.

### Verksamhetsanalyser och processkartläggningar

På flera sätt anses de genomförda verksamhetsanalyserna i organisationen ha utvecklat verksamhetsförståelsen och förståelsen för behoven och arbetet som utförs i kärnverksamheten liksom på regionkontoren, samt ökat kvaliteten och effektiviteten och därmed förbättrat resursanvändningen. En frivårdschef uppfattar att frivården har genomfört relevanta verksamhetsanalyser som minskar skillnaderna mellan regioner och VO:n, vilket innebär att verksamheten är effektiv, och har lett till att ”*ansvar och medel fördelas på ett enhetligt sätt på hela frivården i Sverige idag*”.

En kriminalvårdschef menar dock att i lokala organisationer kan det finnas dålig kompetens för att organisera arbetet *på ett resurseffektivt sätt*. Denne menar att skillnaderna i resurstilldelning och budgettilldelning mellan regioner skulle kunna åtgärdas med verksamhetsanalyser på lokal nivå, att någon granskar de lokala organisationerna. Detta skulle kunna justera de skillnader som kan vara ett resultat av att tidigare regionala/lokala chefer kunnat göra anspråk på resurser som

kanske inte vore fullt behövliga med en mer effektiv organisering. Andra intervjupersoner framhåller dock att verksamheten är slimmad. En facklig representant menar att arbetsituationen är stressig på lokal nivå, och en känsla finns av att alltid gå på minimibemanning. Här lyfts bilden av en tydlig rationalisering och effektivisering vad gäller nyttjandet av personalresurser. En avdelningschef beskriver resurssättningen av regionkontoren, vilken föregåtts av verksamhetsanalyser, som anorektisk och en regionchef understryker att den egna organisationen slimmats. Som nämns ovan upplevs också frivårdsverksamheten ha genomgått en rationalisering genom de verksamhetsanalyser som gjorts där.

En enhetschef menar att *processkartläggningar* som identifierar de allra viktigaste och betydelsefulla processerna som ger största effekten för Kriminalvården skulle visa vilka processer som är underbemannade resursmässigt med lägre kvalitet som resultat. Genom att tydliggöra vilka processer som finns och vad dessa processer gör, går det att på ett mer transparent sätt identifiera och prioritera i resurstillsättningen. En mer detaljerad processkartläggning av hela huvudkontoret efterfrågas av denne. En anstaltschef upplever den egna verksamheten som trängd, och efterlyser verksamhetsanalyser för att ställa *samma effektivitetskrav* på huvudkontoret *som på lokal nivå*.

### **Resursutnyttjandet på huvudkontoret**

En upplevelse av att *huvudkontoret är ineffektivt organiserat* framträder i några intervjuer. En sektionschef menar att flera verksamheter på huvudkontoret upplever sig vara ”*chokade*”, och undrar om problemet ligger i organiseringen: ”*om så väldigt många verksamheter på huvudkontoret upplever att de är tränga sektorer, då är det något som inte är riktigt effektivt*”. En kriminalvårdschef menar att det kanske finns behov av att hitta en mer *flexibel organisation* för huvudkontoret där alla personalmässiga resurser inte är in-tecknade från början, utan att personal på huvudkontoret bör kunna arbeta med olika uppdrag i projekt och funktioner, beroende på organisationens behov för tillfället.

En uppfattning om *brist på helhetsyn och överblick som leder till mindre effektiv resursanvändning* omnämns i ett par intervjuer. Ett exempel ges från en chef som fakturerades stöd från IT för sitt projekt. Faktureringen fördyrade projektet mycket men är denna typ av kostnad ändamålsenlig när alla verksamheterna i organisationen ändå ska jobba mot samma mål? En kriminalvårdschef nämner brist på helhetsyn när det gäller renoveringar. Ett samlat grepp av renoveringsbehovet på dennes verksamhetsområde skulle kunnat göra renoveringsprocessen mindre kostsam.

Ineffektiv organisering av arbetet kan även härledas till förekomsten av *dubbelarbete* (jämför föregående kapitel om samordning). En avdelningschef menar att resurserna i Kriminalvården till sjuttiofem procent används väl, men att frågan om samordning inte är löst då Kriminalvården inte efterlever vem som har ansvaret för vad, alltså att dubbelarbete sker. Ett annat exempel på dubbelarbete som kommenteras i några intervjuer är *dubbla granskningar* som görs av den lokala verksamheten. Till exempel görs tillsyn av tillsynssektionen, och sedan kommer säkerhetsavdelningen och gör tillsyn på samma sak. Frivården har granskat sig själv även om det ligger i tillsynsenhetens uppdrag. En kriminalvårdschef menar att vid årets slut är det många uppföljningar och de trycker ut samma saker, från flera håll.

En generell synpunkt är också att *resandet* i organisationen tar tid och resurser: *”Kriminalvården är ett resande folk och det i sig kan inte vara resurseffektivt”* (regionchef). Resande till utbildningar problematiseras också av en kriminalvårdsinspektör, som funderar på om fler utbildningar kunde förläggas och resurssätts regionalt, vid respektive kompetenscenter, för att effektivisera och spara restid.

### **Resursutnyttjandet i kärnverksamheterna**

Gällande kvalitet och effektivitet i kärnverksamheten nämns att *frivården* idag är betydligt mer metodstyrd och bedriver ett mer intensivt arbete, med högre kontaktfrekvens och medarbetare som förstår sin roll på ett annorlunda och mer professionellt sätt. Nyckeltal uppfattas som bra styrinstrument och indikatorer, likaså budgetfördelningsnycklar. Resurserna utnyttjas bra idag med systematiska och strukturerade arbetsmetoder. Även teamcoachningen som bedrevs under 2017 uppges vara kvalitetshöjande genom att ha gett kriminalvårdsinspektörerna stort stöd i att leda medarbetarna. Kriminalvårdsinspektörer i frivården nämner att uppdraget i frivården är *mer avgränsat och tydligare* och därför utnyttjar resurserna mer fokuserat: frivården har ett uppdrag att arbeta med kriminalitet och inte allt annat.

Samtidigt menar flera frivårdschefer att *kontrollspannet och chefsansvaret för kriminalvårdsinspektörer i frivården är för stort*, alltså att den lokala ledningen av frivårdsverksamheten inte är tillräckligt resurssatt. Kriminalvårdsinspektörsrollen i frivården ställer idag höga krav på närvaro och deltagande i t.ex. VSP, frivårdskollegium och övervakningsnämnd, och samtidigt har kriminalvårdsinspektörerna ett stort kontrollspann av underställda, vilka har i sin tur ett stort antal klienter knutna till sig. På grund av frivårdens karaktär är antalet klienter betydligt fler än på anstalt/häkte. Kriminalvårdsinspektörer i frivården har inte samma *”undervegetation”* av stödfunktioner knutna till sig som kriminalvårdsinspektörer på anstalt eller häkte. Fler kriminalvårdsinspektörer i frivården skulle avlasta verksamheten, men det är svårt att få gehör för önskemålet med fler chefer i organisationen, menar en kriminalvårdschef.

*Hanteringen av personalresurser* anses kunna utvecklas. Många kriminalvårdare försvinner så fort de kan till attraktivare arbetsgivare på grund av löne- och arbetstidsvillkor. Det förekommer även en *intern konkurrens till huvudkontoret*, där det erhålls högre lön och kontorsarbetstid. För att även på sikt kunna attrahera och behålla arbetskraften behöver personalpolitiken ses över, menar en kriminalvårdsinspektör. Andra chefer påpekar att det dessutom är förenat med höga kostnader att *utbilda personer som sedan lämnar organisationen* strax därefter. Bland annat en facklig representant och en regionchef understryker att arbetet med Kriminalvården som attraktiv arbetsgivare är en av de viktigare frågorna för organisationen. En facklig representant menar att fokus på arbetstider samt arbetsmiljö för kriminalvårdare är viktigt, liksom att få medarbetare att stanna i myndigheten till pension genom att låta dem prova på nya saker och utvecklas.

En avdelningschef menar att en ytterligare aspekt av personalpolitisk effektivitet är att *anställningsformerna* är stelbenta och byråkratiska för att en smidig karriärväxling för chefer ska kunna ske, samt att utlysningförfarande vid nya anställningar behöver göras enklare. Detta tar idag lång tid och kräver en del administration vid regeringsuppdrag eller när det ska tillsättas projektledare etcetera. Att nyttja personalresurserna effektivt har också att göra med *olika arbetstidsavtal i kärnverksamheten*. Detta förefaller vara kvarlevor från tiden då Kriminalvården

bestod av många olika myndigheter och är ett hinder idag. Det bör vara möjligt att disponera medarbetarnas tid på annat sätt än vad som är fallet nu. En kriminalvårdschef menar att möjligheten att kunna låna personal från varandra, till exempel vid övningar där det är svårt att få rätt personal med rätt utbildning, är också ett sätt att använda personalresurser mer effektivt.

Effektivitet i kärnverksamheten relateras också till betydelsen av *uppföljning*. En avdelningschef nämner behovet av väl utformade indikatorer för uppföljning samt stöd från forsknings- och utvärderingsenheten och statistiksektionen i utformningen av dessa, samt i sammanställande av resultat. Ett sätt att förbättra resursutnyttjandet är också att arbeta fram en infrastruktur och förutsättningar för att *fånga upp och förvalta förbättringsförslag* nedifrån, alltså från lokal nivå och som sedan kan spridas i hela organisationen från central nivå. Ett utvecklingsbehov som nämns är också att stärka det lokala ledarskapet i att utmana traditioner och ineffektivitet där det behövs, för att nå bättre resultat.

En tankegång som uttrycks av en kriminalvårdschef är att arbeta med ”mjuk” uppföljning där chefer förväntas redogöra inte bara för nyckeltal, utan också för ”*vad har du gjort för Kriminalvården, sett ur ett helhetsperspektiv under senaste uppföljningsperioden*”. En sådan uppföljning skulle kunna vara ett komplement till den kvantitativa, som kan innebära suboptimering om cheferna enbart ser till *sin egen* verksamhets mål och resultat i arbetet med uppföljning.

En ytterligare tankegång för ökad effektivitet som nämns av en regionchef är om det är möjligt att dela upp KVC-uppdraget mellan Häkte och Anstalt för att på så sätt möjliggöra bättre överblick över kostnader, verksamhetsförhållanden m.m. Detta skulle möjliggöra en bättre förmåga till överblick av framförallt häktesverksamheten, om vissa kriminalvårdschefer enbart skulle ansvara för denna.

### **Långsamma beslutsprocesser**

En aspekt av resursutnyttjande är också långa beslutsprocesser som tar tid i anspråk. En återkommande synpunkt är upplevelsen av att *beslut och projekt i Kriminalvården tar lång tid* (se även kapitel 6). En enhetschef menar att Kriminalvården behöver satisfiera istället för att optimera, det är många frågor som ska omhändertas och det går inte att vara grundlig i alla. Feedback kan ges i stil med: ”*så här kan det inte göras – gör om*”, och projekt och beslutsprocesser i vissa frågor kan pågå i flera år utan att nå fram till något konkret. Exempel på frågor som dragit ut på tiden som nämns är specialplatser och säkerhetsklassningen av anstalter, och vid intervjuperioden fanns farhågor för att det skulle bli liknande med regionsfrågan, enligt en kriminalvårdschef.<sup>19</sup> För en utförligare beskrivning av liknande synpunkter, se även kapitel 6 om Beslutsfattande.

### **Att kunna prioritera strategiskt**

En aspekt av resurseffektivitet är konsten att fokusera på rätt saker vid rätt tid, och inte allt på samma gång. Att Kriminalvården kanske behöver förbättra förmågan att *pausa och prioritera satsningar*, att ha strategiskt fokus kring vilka frågor som ska prioriteras, resurssättas och samordnas, var en synpunkt som intervjupersoner från olika nivåer, från avdelningschef till sektionschef, lyfte. En avdelningschef säger att:

---

<sup>19</sup> Noteras bör dock att i skrivande stund (juni 2018) har förslag lämnats från utredaren som sett över regionsfrågan inom Kriminalvården. Samtidigt pågår SOU 2018:10.

*”Om vi kan säga att det här är de röda frågorna som ska prioriteras. Det här är de röda frågorna som ska samordnas. Det här är där resurserna i första hand ska läggas. Om vi kan vara tydliga i det så sänder det enorm kraft ut. Så länge vi inte klarar det, då kan vi inte ha den förväntansnivån längre ner heller”.*

En regionchef härleder oförmågan att prioritera till stuprörsarbete, att utvecklingsbehoven ses i den egna verksamheten, men man ser inte hur dessa relaterar till myndighetens behov och fokusområden i stort. Denne undrar också hur vissa ”HK-frågor” kan prioriteras när det ”brinner” och det inte finns personal ute i kärnverksamheten: *”Ibland kan man fundera: hur kan det här vara så högt prioriterat när det liksom brinner, när vi inte har folk ute i verksamheten? Vi har både svårt att rekrytera men också att behålla personal”.* En strategisk prioritetsaspekt som en annan regionchef lyfter är hur den kvalitativa kriminalvård som utvecklats ska kunna upprätthållas när kostnaderna ökar och resurserna minskar. En sektionschef frågar sig också: *”Behöver göra allt som vi gör? Vad är det viktigaste?”.*



## TEMA 3 ENHETLIGHET

---

### Nationell nivå

Det finns en samsyn om att *Kriminalvården idag har nått långt* vad gäller föresatsen att arbeta och fungera som EN myndighet, och att de nationella avdelningarna leder till enhetlig styrning. Ett representativt uttalande är som en regionchef uttrycker: ”*Enhetligheten har förbättrats för Kriminalvården som helhet*”. I flera intervjuer lyfts också den nationella enhetligheten fram som en positiv konsekvens av Modern myndighet. Konkret anses de sex regionerna idag arbeta tillsammans och försöker hålla enhetligheten. Även kärnverksamhetens ledningsgrupp upplevs ha tagit stor ett stort kliv framåt, inte minst under 2017, enligt en avdelningschef.

### Regional nivå

Upplevelsen är även från regionalt håll att Kriminalvården gått emot mer enhetlighet under de senaste tre åren, även om det fortfarande finns skillnader mellan regionerna gällande bland annat verksamhetsplanering och uppföljning.

Att skapa *samsyn i arbetsprocesserna* kring vad regionerna gör och varför, upplevs som betydelsefullt för att förstå den egna rollen. En regionchef menar att det börjar bli tydligare att det idag har uppnåtts ett samförstånd i arbetssättet mellan regioner och huvudkontoret. Samsynen skapas bland annat genom att regionchefer samarbetar med varandra och försöker *jämföra och stämma av hur uppdragen tolkas och utförs*, genom dialoger där det arbetas med benchmarking för att skapa enhetlighet mellan regionerna. En avdelningschef menar att enhetligheten mellan regionerna börjat sätta sig i frivårdsfrågor, att ”*man förhåller sig gemensamt mot målbilden*”.

Det nämns att det inte alltid arbetas enhetligt mellan regionerna inom HR-området. I frågor som handlar om den enskilde, där det finns ett utrymme för friare tolkning, skulle både huvudkontoret och regionkontoren behöva större HR-vägledning. Skillnader i arbetsrättsliga frågor eller tolkningar mellan regioner nämns även som interregionala brister i enhetligheten av en facklig representant och en kriminalvårdsinspektör.

Även i verksamhetsfrågor finns det fortfarande påtagliga regionala skillnader i många frågor, enligt en kriminalvårdschef. En enhetschef menar att ett tydligt exempel på skillnader är antalet verksamma psykologer, där hen ser stora variationer mellan regioner. Intervjupersonen menar att det inte är så att det finns större psykologbehov i den region där de är fler, ”*utan det finns en historik i varför verksamheten har utvecklats så*”.

Det rapporteras även om skillnader i *kljentprocessen mellan regioner*. En regionchef menar att det har efterfrågats mer vägledning och stöd i frågan om hur man regionalt kan veta om det har skapats likformighet. Intervjupersonen menar dock att detta problem har hörtsammats från huvudkontoret som redan tillsatt flera utredningar och uppdrag som framgent uppfattas komma ge bra vägledning.



## Lokal nivå

Från lokal nivå rapporterar alla tre kärnverksamhetsgrenarna om att det i klientled fortfarande sker en hel del olikheter. Bland annat syns *olika utfall i en mångfald klientärenden* som kan ha att göra med lokala tolkningar av regelverket. En kriminalvårdschef säger att: *"Mentalt ser vi oss själva som 'en' organisation när man pratar med medarbetare. Klienterna ser dock skillnaderna i Kriminalvårdsystemet och de talar gärna om dessa för oss."* En enhetschef menar att det finns omotiverade skillnader kvar när det gäller klientbeslut generellt, skillnader som ofta beror på *verksamhetsställets lokala regim*.

En intervjuperson menar att det på verksamhetsställen ibland *skapas lokala lösningar i frågor* som centralt inte lösts ut på ett tillfredsställande sätt, vilket får olyckliga konsekvenser för enhetligheten. En tendens till att tolka och "anpassa" regelverk till lokala förutsättningar leder också till att enhetligheten tummas med. Det kan även finnas en lokal "muntlig tradition" istället för att gå till dokumenten, vilket kan bidra till förskjutningarna mellan VO och VS som idag är synliga, menar en sektionschef. En enhetschef menar att lokala traditioner påverkar synen på insatserna, dels att *"man har gjort lite som man har tyckt"*, dels att det på sina håll saknas en mognad i att se Kriminalvårdens behov utifrån ett helhetsperspektiv, och att det inte finns beredskap att ställa om arbetssätt, t.ex. använda nya behandlingsmetoder eller ändra produktionsinriktning, när helheten behöver detta. En facklig representant efterfrågar mer av konsekvenser för avvikelser från praxis och misslyckanden, liksom att lokala chefer ges ett större *"resultatansvar"*.

Skillnader mellan verksamheter kan också bero på att styrningen är mindre stark. En kriminalvårdsinspektör menar sig ha ett visst handlingsutrymme att fokusera på särskilda områden som t.ex. att ha fler klienter i program eller höja nivån på VSP, men upplever inte att hen har fått det kommunicerat uppifrån.

Intervjupersoner från anstalt och häkte hävdar att klienter behandlas olika under verkställigheten samt att även hanteringen av beslut är *personberoende*, alltså beroende på om det är handläggare A eller B som hanterar ärendet, med konsekvensen att klienterna hanteras olika genom lokala tolkningar av regelverken. Även inom frivård återges det att verksamheten lokalt inte alltid bedrivs rättssäkert utan är personberoende. Detta gäller till exempel hur misskötsamhet rapporteras och andra kollegiala frågor som regelbundenhet vid kontaktfrekvenser sköts, hur utredare gör bedömningar i frågor inför tingsrätt och hovrätt samt att komma igång med samhällstjänst. En kriminalvårdsinspektör menar att det handlar om individuella skillnader i bedömning mellan individer *"där man tycker att man kan göra avsteg"*.

*Generellt lyfts dock frivårdsverksamheten*, genom Modern frivård 18 och metodiken kring Krimstics *innebära avgörande framgångar vad gäller enbetyg*. En synpunkt i intervjuerna är att organisationen har börjat arbeta enhetligt utifrån evidensbaserad metod. Flera intervjupersoner, både avdelningschef och kriminalvårdschef, uttrycker detta i termer av att det tidigare utfördes fritt valt och ostrukturerat arbete på många frivårdskontor, medan det idag arbetas enhetligt i en betydligt mer professionell mening än tidigare.

Trots detta finns några tydliga och konkreta hinder för enhetlighet i frivården, nämligen avsaknad av handböcker och bristen på regler, normer och instruktioner. Chefer på olika nivåer tar upp frånvaron av handböcker i frivården som en viktig fråga, där väntan på flera böcker har varit i

över två år. Misskötsamhetshandboken har nu kommit, men det saknades fortfarande vid tidpunkten för intervjuerna ett tydligt regelverk i övervakningsfrågor, förutom ett gammalt utkast till handbok. Ytterligare normering i säkerhetsfrågor är också något som efterfrågas av en kriminalvårdsinspektör i frivården, även om en säkerhetshandbok nu har kommit.

Bristen på enhetlighet i säkerhetsklassningen av klienter på häkten påpekas också tydligt av en kriminalvårdsinspektör som menar att skillnaderna att detta behöver arbetas med både lokalt men *”också se till att vi gör lika överallt”*.

Ett praktiskt problem för att nå enhetlighet är att *olika verksamhetsställen har olika förutsättningar att arbeta enhetligt beroende på storlek* på verksamheten. Ett större verksamhetsställe har resurser för kriminalvårdsinspektörs-specialisering, medan personalen på mindre verksamhetsställen tvingas till att vara mångsysslare, menar en kriminalvårdschef. Att större verksamhetsställen kan ha en dedicerad personal i till exempel personalärenden, anser en kriminalvårdsinspektör ökar deras möjlighet att arbeta enhetligt i personalfrågor, när de har en lokal expert som uppfattningar och rutiner kan stämmas av gentemot. En facklig representant menar att det ser olika även ut inom samma säkerhetsklass, det vill säga att verksamhetsställena inte har samma förutsättningar.

Ny VSP uppfattas generellt inom Kriminalvården som en viktig del i enhetlighetsarbetet, där det tas ett samlat grepp om klientens hela resa igenom verkställigheten, enligt en kriminalvårdschef.

#### **Att ändra beteenden och utveckla implementering**

I flera intervjuer betonas skillnaden mellan att å ena sidan formulera handböcker och riktlinjer, och å andra sidan få dessa omsatta i praktisk vardag, och dessutom på lång sikt, ute i kärnverksamheten. En enhetschef menar att *”Så fort KV får problem så skapar man en handbok till”*. En sektionschef betonar att *”vi kan inte bara skriva en handbok och lägga ut den och tro att det är klart”*, det är inte alltid informationen får fäste ute i lokalverksamhet och det är en komplex verksamhet vilket gör det lätt att missa detaljerna i en förändring. Viktigt är att arbeta med beständigt lärande för att hålla kvar kompetensen i olika frågor. I dessa intervjuer betonas en möjlig eller observerad skillnad mellan normer och riktlinjer som utformas och faktiskt beteende, och behovet av att arbeta på djupet med förändring. Så en viktig poäng är således att inte bara producera styrande dokument utan också att försöka se till att de blir *”levd vardag”* i verksamheten. Detta genom att till exempel hela tiden analysera sina resultat och dagliga verksamhet, samt genom närvarande ledarskap och dialog kring målen, enligt en enhetschef.

Krimstics nämns som ett exempel på lyckad implementering med utbildning och lokal coaching. Coacher får handledning centralt från huvudkontoret som ett sätt att *”hålla i”* en förändring så att rutinerna inte återgår *”till det gamla”* ett tag efter en utbildningsinsats. Att förändra en etisk kod eller värdegrund kräver också en större insats än att ta ett beslut om frågan. Positiv resultatåterkoppling, att det man gör i det nya arbetssättet (gällande t.ex. enhetlighet) också ger synliga positiva resultat i klientarbetet, anses också kunna befrämja och förstärka de nya arbetssätt som implementeras, enligt en avdelningschef.

#### **Frihetsgrader i klientarbetet**

Att det finns en grad av subjektiv bedömning i klientärenden oavsett hur reglerat arbetet är, ses emellertid ofta som i någon mån ofrånkomligt. Det viktiga vad gäller frihetsgrader i klientarbetet

betonar några intervjupersoner är att eventuella Anpassningar ska ske på grund av *klientens* behov och förutsättningar och inte på grund av skillnader i uppfattningar mellan enskilda handläggare, enligt en sektionschef. Fasta ramar kanske inte alltid är ändamålsenligt för klienten, även om det kan kännas tryggt för en ny chef, menar en facklig representant. En enhetschef betonar att Krimstics möjliggör en viss Anpassning till just klienten, men baseras inte på ”*one size fits all*”.

Strävan efter enhetlighet kan också bli problematisk. På verksamhetsställen där det redan finns välfungerande rutiner kan det leda till försämringar om enhetlighetssträvan hårdras och rutinerna måste ändras bara för att de ska passa in enligt enhetlighetstanken. En kriminalvårdschef nämner ungdomsuppdraget som ett exempel där enhetlighetskonceptet kan leda till ineffektivitet när det följs ”slaviskt”. I ungdomsuppdraget fördelades medel i förhållande till antal ungdomsplatser. Istället för att allmänt dela ut medel till alla, hade fördelningsgrunden lämpligare kunnat utgå ifrån vad det var för effekter som önskade uppnås och med den utgångspunkten fördelat medlen dit de hade kunnat nå högst måluppfyllelse.

Ibland uppstår det målkonflikter på verksamhetsställen när flera olika uppdrag krockar med varandra. Det kan handla om återfallsförebyggande insatser som ska viktas mot säkerhetsarbetet. Även när hänsyn tas till det ekonomiska perspektivet kan det ageras olika beroende på till exempel hur budget lokalt viktas i förhållande till de andra målen som behöver prioriteras och rangordnas. Det kan till exempel handla om att en säkerhetsrisk hanteras olika på olika VS beroende på hur säkerhetsrisken viktas mot återfallsrisken eller det ekonomiska perspektivet. ”*Det handlar inte om hur noggrant vi styr och talar om att det här beslutet ska fattas på det här sättet och enligt de här parametrarna, för hamnar man i konflikt med något annat mål och tvingas välja det minst dåliga så väljer man ändå individuellt beroende på kunskap och erfarenhet och inställning*”. (enhetschef). Det är en huvudkontorsfråga att hantera målkonflikter och här finns det en utvecklingspotential, menar denne.

## TEMA 4 TYDLIGHET I ROLLER

---

### Otydligare roll för regionchef och regionkontor

Regionchefsrollen är en av de roller som tre år efter Modern myndighet fortfarande uppfattas som otydlig, både av regioncheferna själva och av underställda kriminalvårdschefer. Rollen beskrivs som ”förmedlare”, ”samordnare”, ”översättare” med mera, men utan tydligt beslutsmandat i dagens organisation. Regionchefen uppfattas därmed ofta som en samordnare i regionen snarare än som en chef, vilket inte alltid upplevs som effektivt eller vara av tydlig relevans för organisationen.

Regionchefsrollen uppfattas ha markant förändrats då deras strategiska förmåga samt handlingsutrymme har minskat jämfört med utrymmet i den gamla organisationen. En kriminalvårdschef menar att det är viktigt att regioncheferna involveras i ett tidigare skede i utvecklingsarbetet, istället som nu där de ofta kommer in sent i processen, vilket skapar sämre förutsättningar för samarbete, utveckling och samordning. En annan kriminalvårdschef menar att regionkontoret och dess funktion i organisationen uppfattas också ha blivit otydligare efter omorganisationen. Den regionala nivån uppfattas ibland som ett ”rundningsmärke”, och det finns en otydlighet i huruvida frågor ska gå via regionen eller om de ska gå direkt till huvudkontoret från VO.<sup>20</sup>

En regionchef menar att det finns en bristande logik i detaljorganisationen på regionkontoren där ett antal expertfunktioner tillhör regionchefen, och däremellan att några befattningar arbetar 70 procent för avdelningen och 30 procent för regionkontoret. Detta skapar förvirring gällande styrning och stöd på lokal nivå. Några regionchefer säger att deras roll hade underlättats om de hade lite fler egna resurser att disponera. Bristen på resurser gör att det blir svårt att få handlingskraft i någonting, till exempel i relation till den stora personalomsättning som ägde rum 2016. Tidigare hade regionchefen HR- och ekonomiresurser underställda sig på regionkontoret. En regionchef menar att om dagens regionchefer hade en HR- och ekonomiresurs knuten till sig kunde de stötta och hjälpa kriminalvårdscheferna på ett verksamhetsnära sätt. Alla regionkontor har lika många expertfunktioner (åtta tjänster) knutna till sig, trots att arbetsbelastningen på olika regionkontor ser olika ut beroende på mängd, storlek och karaktär på verksamhetsställen i de olika regionerna. Frågan väcks också vilken typ av stöd som kan avropas av koordinators och verksamhetsexperten, samt *av vem* stödet från de olika funktionerna kan avropas: se även kapitel 9 om Stöd.

Samtidigt som det finns en uppfattning att regionchefens roll och mandat har förändrats jämfört med den föregående organisationen finns det andra perspektiv. Regionerna har fått en mer operativ roll, men en regionchef menar att på de nationella avdelningarna arbetas det med både strategiska frågor, tillämpningsfrågor och utvecklingsfrågor samtidigt. För att skapa en större effektivitet skulle *tillämpningsfrågor* kunna ligga närmare den regionala nivån, och huvudkontoret skulle kunna lämna ifrån sig detaljfrågor till regionerna i större utsträckning: ”Nu jobbar man ihjäl

---

<sup>20</sup> Se även kapitel 8 om Styrning

*sig för att skriva handböcker. Det är frågan om det är så effektivt".* Ett sätt att styra regionerna på ett mer tillitsbaserat sätt är istället att stärka uppföljningen, menar denne.

Enligt en avdelningschef har dock regionchefens *enmyndighetsansvar* blivit tydligare, även om det behövs styrplattformar för att bli mer effektiv i den delen. Regionchefsrollen är idag tydligare i sin *operativa karaktär*, dvs. att operativt leda och samordna ansvarsområdet. Att regioncheferna nu samspelar med tre avdelningschefer innebär att uppföljningen kan fördjupas, och ger regionchefen en möjlighet till en mer *kvalitativ dialog med avdelningscheferna* samtidigt som de *regionala resultaten synliggörs på ett tydligare sätt*, vilket innebär en annan påverkansform än den strategiska roll regionkontoren hade tidigare. Det operativa ansvaret samt uppföljning och myndighetsansvar kunde stärkas på regionkontoren. Att med hjälp av regionerna säkra rättssäkerhet, enhetlighet och evidens på lokal nivå.

En annan synpunkt från både en avdelningschef och en kriminalvårdschef som kommer fram är möjligheten att stärka regionens ansvar för att fånga upp förbättringsförslag från lokal nivå, och att förstärka regionernas funktion som arena för utveckling. Regionerna kunde också i större utsträckning fånga förslag om "best practice" och vara en arena för att testa nya idéer.

### **Koordinatorernas roll**

Koordinatorn fungerar ofta indirekt som chef, liksom den tidigare stabschefen gjorde, samtidigt som koordinatören även arbetar med att fånga upp alla frågor för att samordna och fördela dem. En central funktion för denne är att se över om frågorna är regionalt lösbare eller om de ska kopplas till huvudkontoret.

Ett problem är att det på huvudkontoret inte finns någon motsvarande funktion, en samordnare som samordnar mellan avdelningar. Det finns en förvirring kring den regionala koordinatörens roll enligt en intervjuperson som säger att på nationell nivå verkar det finnas en tro att koordinatören ska samordna vissa frågor internt på huvudkontoret. Koordinatorns roll tolkas däremot på lokal och regional nivå som att den ska koordinera regionens frågor. Några intervjupersoner har tagit upp att det framförts som funktionellt om koordinatören får en motsvarighet på huvudkontoret (lotsfunktioner, huvudkontors-/koordinatorer) som denna kan föra dialog och samordna sig med i mer komplexa och avdelningsövergripande stödfrågor. (enhetschef)

### **Enhetschefens roll**

En ytterligare frågeställning rör relationen mellan enhetschefer på huvudkontoret och regionchefer. Dessa besitter samma beslutsnivå (nivå 4 enligt SST), men rollerna är mycket olika. Det uppstår även en fråga om vem av rollerna som har mandat över vem, kan de ge varandra order, och hur ser uppgiftstilldelningen ut? Det blir en otydlig roll för enhetschefer på huvudkontoret i linjestyrningen när avdelningschefer styr mot regionchefer. Enhetschefens roll blir att *stödja* avdelningschefen i styrningen mot regionerna, men har enhetschefer mandat att styra mot regionchef?

Enhetschefer riskerar också tidvis att fastna i operativa uppgifter, enligt en avdelningschef. Denne menar att ett aktivt arbete behöver ske för att enhetscheferna ska lyftas till rätt nivå, det vill säga agera enligt den tidshorisont och det strategiska mandat som nivå 4 innefattar, så att de

inte hamnar på en operativ detaljnivå. Om dessa sjunker så sjunker även nästa nivå ned. En enhetschef menar att det inte är önskvärt med så mycket inblick i det operativa arbetet på nivå 4.

### **Kriminalvårdschefer och kriminalvårdsinspektörer**

*Generellt är roller tydliga på lägre nivå, otydligare på högre nivå.* Kriminalvårdschefer själva verkar uppfatta sin befattning som tydlig och relativt mandatstark, jämfört med regionchefsrollen som upplevs ha försvagats. Organisationen är mer linjestyrd idag och kräver att de lokala cheferna tar mer ansvar över verksamhet.

Kriminalvårdsinspektörsrollen upplevs som både tydlig och omfattande. Arbetsordningen har enligt intervjupersonerna inte ändrat sig så mycket för en kriminalvårdsinspektör, de har ett tydligt mandat och avgränsat område, men samtidigt uppfattas kriminalvårdsinspektörrollen som bred och innehållande många förväntningar. En kriminalvårdschef säger att kriminalvårdsinspektörernas ansvarsuppgifter har breddats i meningen att de administrativa uppgifterna har ökat. Denne upplever att rollen kan vara problematisk i förhållande till att det också har blivit svårare att nå fram till stödet.

En frivårdschef menar att kriminalvårdsinspektörsrollen dessutom uppfattas som administrativt belastande då många uppgifter landar på kriminalvårdsinspektörens ansvar eftersom det finns ganska lite stöd på frivårdskontoren.

En ytterligare förändring i ”kvinsprollen” i frivården som nämns av några intervjupersoner är från ”expert” till ”coach”. Eftersom kriminalvårdsinspektörer inte längre har samma möjlighet att följa med när arbetsmetoderna (t.ex. Krimstics) förändras kan de inte längre inta expertrollen utan får istället stödja frivårdsinspektörerna i deras kunskapssökande, med andra ord ”coacha” dem.

Enligt en sektionschef är en problematik på VS-nivå att rektorer hamnat på SST-nivå två, vilket innebär att de samarbetar med kriminalvårdsinspektörer istället för med kriminalvårdschef. Detta leder också i vissa fall till otydligheter gällande till exempel vem som ska bedöma utbildningsbehovet hos klienten, liksom i detaljer rörande klientutbildningen: kriminalvårdschef, kriminalvårdsinspektör eller rektor?

### **Roller relaterade till avdelningar**

*Frivården* upplevs av kriminalvårdschefer och kriminalvårdsinspektörer ha fått en *tydligare* roll i Modern myndighet. Det finns en klart positiv bild av frivårdens roll och en uppfattning att frivården idag arbetar mer med ”rätt saker” jämfört med tidigare. Som en kriminalvårdsinspektör säger är fokus på att ”*kriminalitet är uppdraget*”, och inte alla andra saker som till exempel skaffa arbete till klienterna, som andra aktörer kan göra bättre. Genom Modern myndighet uppfattas frivården ha tagit ett kliv framåt i metod och professionellt tillvägagångssätt och frivårdsinspektörerna känner sig generellt tryggare i sin roll vilket förändrat kvaliteten i arbetet. Ett paradigmskifte har skett och lett till en kraftfull förändring i Kriminalvårdens historia enligt en kriminalvårdschef. Rollen som frivårdsinspektör är mer avgränsad och samtidigt mer professionell än tidigare: ”*När jag anställdes var det som socionom, nu anställs du in i Kriminalvården och växer i en profession och fått ett uppdrag som vi ska jobba med klienten utifrån.*” (kriminalvårdschef)



*Säkerhetsavdelningen* skiljer sig från de två övriga kärnavdelningarna anstalt/häkte och frivård genom att ha ett horisontellt ansvar som spänner över all verksamhet i hela myndigheten. Representanterna från säkerhetsavdelningen upplever själva att det finns tydlighet i deras uppdrag, men detta är inte lika tydligt för hela organisationen. En enhetschef menar att otydligheten rör mandatet att utkräva förändringar/investeringar utan tillhörande budgettilldelning.<sup>21</sup>

### **Organisationsnivå, roll och lön**

Enligt några intervjupersoner kopplas beslutsnivåerna enligt SST<sup>22</sup> i organisationen till lönefrågor och därmed om rättvis lönesättning. Särskilt gäller denna upplevelse att kriminalvårdsinspektörer (nivå 2) ofta har ett större kontrollspann av underställda än sektionschefer och vissa enhetschefer på huvudkontoret (nivå 3), samt har chefsansvar med till exempel större risk att hamna i Personalansvarsnämnden som kriminalvårdsinspektör. (kriminalvårdschef) En facklig representant menar att kriminalvårdsinspektörerna undrar om deras arbete inte är lika ansvarsfullt och komplicerat som sektionschefer och vissa enhetschefer, även om de senare arbetar mer strategiskt och långsiktigt, vilket i sig utgör grunden för nivå-sättningen i Stratified systems theory (SST), vilken i sin tur har en relation till lönenivåer. I organisationen lyfts ibland frågan om antalet chefer samt antal chefsnivåer på huvudkontoret visavi lokal nivå, med en undran varför det behövs så många chefer på huvudkontoret.

Två frivårdschefer tar upp frågan om asymmetri i SST-nivåerna mellan frivård respektive anstalt/häkte. Det finns skillnader i utbildning och därmed tillhörande krav på tjänsterna, och skillnader i att leda akademiker respektive att leda vårdare, där det endast finns krav på gymnasiekompetens. Ska en kriminalvårdsinspektör ligga på nivå två i båda verksamheterna, eller bör kriminalvårdsinspektörer i frivården differentieras från kriminalvårdsinspektörer på anstalt och häkte?

### **Arbetsordning och rolltydlighet**

Även om många inte känner till vad som står i arbetsordningen och de allmänna befattningsbeskrivningarna i detalj, är många intervjupersoner ändå överens om att arbetsbeskrivning med mandat och ansvarsområden finns beskrivet där, och att det i någon generell bemärkelse således är klart för dem vad den egna befattningen inbegriper i det sammanhanget. Generellt så uppfattas arbetsordningen som tydlig kring rollerna, men en kriminalvårdschef betonar att allting i ledarskap och medarbetarskap inte kan skrivas fram i styrande dokument. Inom Kriminalvården produceras väldigt mycket dokument som ska tydliggöra chefsrollen, men individens förmåga att reflektera över chefsrollen är också betydelsefull, och det handlar om att skapa rutiner tillsammans och prata för att förtydliga roller och relationer till varandra. Det kan finnas en övertro till att allt kan skrivas fram i styrande dokument som dessutom hela tiden växer i antal och omfattning.

### **Medarbetarens kontra chefs roll**

Slutligen poängteras i två intervjuer inte bara chefers utan också medarbetarnas ansvar. De senaste åren har största fokus varit på chefers ansvar, men det är dags att lyfta medarbetarskapet

<sup>21</sup> Detta är något som också tagits upp i kapitel 2 om Samordning, rubrik ”Uppdrag som inte är resurssatta...”

<sup>22</sup> Stratified Systems Theory (Jacques, 1989).

och att alla tar ansvar: *”Både chefens och medarbetarens roll behöver förtydligas. Allting kan inte vara en chefs ansvar. Då växer chefsföraktet, för chefer kan ju inte leva upp till detta, det är helt omöjligt...”*  
(kriminalvårdschef) Denne menar att för mycket ansvar puttas över till chefer, vilket skapar en orimlig situation och dessutom förväntningar på chefen som inte kan infrias. Medarbetarens roll behöver således förtydligas genom t.ex. medarbetarpolicy, menar en kriminalvårdsinspektör.



## TEMA 5 BESLUTFATTANDE

---

### Delegering och tillit

En synpunkt som framträder i intervjuerna är att *delegeringen har utvecklats och förbättrats* sedan Modern myndighet. Beslut fattas längre ned alternativt mer på ”rätt nivå” idag enligt intervjupersonerna. Revideringen av arbetsordningen som skedde 1 februari 2018 sägs också i intervjuerna ha ökat delegeringsmöjligheterna. En regionchef säger:

*”Förut var det generaldirektörens beslut på allt, sedan avdelningsnivå och det är bra... delegeringen har ökat och fungerar. Jag är hoppfull och vi går åt rätt håll, sen kan det gärna få gå vidare”.*

I vissa avseenden anses dock beslut fortfarande fattas onödigt högt upp, och några intervjupersoner lyfter möjligheten till *ytterligare delegering*. Att kunna delegera anställningsförfaranden beskrivs av kriminalvårdschefer (särskilt inom frivården) som en fråga som kunde underlättas. I nuläget tillämpas en *”farfarsprincip”* där närmaste chefs chef skriver på anställningsavtalen, enligt en kriminalvårdschef. Vidare tas bland annat frågan om *intensivövervakning* upp, skulle det beslutet kunna delegeras ned från kriminalvårdschef till kriminalvårdsinspektör? *Investeringsfrågor* tenderar att hamna för högt upp i organisationen och några kriminalvårdschefer resonerar kring om mer ansvar för detta kunde delegeras till region- och kriminalvårdschefsnivå.<sup>23</sup>

*Olika verksamhetsställen har dock även olika förutsättningar att delegera beroende på storlek.* Delegering fungerar inte för alla, då det till exempel på mindre verksamhetsställen inte finns klienthandläggare som kan delegeras till.

En enhetschef beskriver att *säkerhetsavdelningen* har arbetat under de tre gångna åren för att delegera mera och längre ner i organisationen. Det finns en stor regional osäkerhet kring att ta ansvaret kring säkerhetsfrågor och det är orsaken till att frågorna lätt eskaleras upp i organisationen. Den toppstyrning som präglat Kriminalvården har skapat tveksamheter i verksamheten i förhållande till om chefer vågar fatta ett beslut eller inte. Intervjupersonen menar att en ökad tillit skulle skapa förutsättningar för säkerhetsavdelningen att fokusera mera på strategiska frågor och framför allt ge stöd istället för att behöva fokusera på operativa detaljer ute i verksamheten. Säkerhetsavdelningen arbetar för närvarande aktivt med att skapa större utrymme för tillit och i säkerhetshandboken som revideras undviks medvetet att normera, som t.ex. hur många klienter som ska stå på rastgården osv, utan det lämnas till att beslutas lokalt.

*Tillit* har blivit ett viktigt begrepp i Kriminalvårdens styrning som är menat att få ett större utrymme och genomslag framgent, genom nya styr- och uppföljningsmodellen TRE (Tillit – Resultat – Enkelhet). Tillit är relaterat till delegering, men också till minskad detaljstyrning uppifrån. Förmågan att sätta tillit till chefer, och att chefer har tillit till sin egen förmåga att fatta beslut, är något som enligt intervjupersonerna verkar kunna utvecklas. Detta relateras av intervjupersoner på olika befattningar till en kvarvarande *rädsla att fatta beslut* i organisationen av rädsla för att ”göra fel”. En enhetschef menar att mandatet har blivit tydligare i den nya

---

<sup>23</sup> Samtidigt kan detta ställas mot att några intervjupersoner menar att chefer i Kriminalvården ibland saknar tillräckligt ekonomiskt kunnande. Jämför kapitel 8 om Styrning.

organisationen vilket underlättar för samordningen, men samtidigt upplever hen att *de som arbetar inom i Kriminalvården både är rädda för och dåliga på att använda mandatet*. Det leder till ineffektiv samverkan där allt måste samverkas fackligt, samt ineffektiv samordning där allt måste förankras genom beredning före det fattas beslut. Fackliga representanter betonar att graden av tolerans mot ”fel” i någon mån behöver öka, liksom friheten att göra mindre avsteg om man har möjlighet att motivera dessa. Osäkerheten och rädslan för att göra fel gör också att chefer i viss mån låter sig bli styrda av stöd- och expertfunktioner. När det finns en rädsla att göra fel förekommer det att beslut skjuts vidare och i praktiken får till exempel rättsvårdsexperterna fatta beslutet, istället för att ta det själv som chef, enligt en kriminalvårdschef.

Ett sätt att styra genom delegering och tillit är dock att *stödja chefernas uppföljningsförmåga* genom att stimulera till organisatoriskt lärande i bemärkelsen att inte enbart fokusera på vad som inte fungerar, utan varför det inte fungerar, enligt en kriminalvårdschef.

### Långsamhet i beslutsfattande

Trots framsteg i delegering samt det pågående arbetet med tillitstyrning är en vanlig synpunkt i intervjuerna att beslut tar lång tid att fatta (jämför kapitel 3 om resursutnyttjande). Några av orsakerna som nämns till långsamhet i beslutsfattande är *toppstyrning* (att beslut tas för högt upp), att *organisationens struktur* har skapat långsamma beslutsprocesser, *perfektionskrav* i beslutsfattandet, att beslut ska *beredas och samrådas* med andra, samt *remissförfarandet*.

### Toppstyrning

Positiva aspekter av den nya organisationen nämns i termer av att Kriminalvården idag styrs igenom *överlagda beslut* där viktiga frågor trycks upp till central nivå just för att de är viktiga, det finns idag en mycket mer tydlig beslutsstruktur där beslut inte längre tas intuitivt på fikaraster, menar en kriminalvårdschef.

Några kommentarer i intervjuerna behandlade att det ibland sker *toppstyrning, det vill säga att beslut tas på onödigt hög nivå*. Som tagits upp ovan relateras detta till en oro från enskilda chefer som är osäkra på mandatet och inte vill bli kritiserade av sin närmaste chef, vilket leder till att frågor eskaleras: *”Många frågor eskaleras till en onödig hög nivå... vilket påfrestar organisationen”* (enhetschef). En uppfattning är att beslut ibland går hela vägen upp till avdelningschef, trots att det inte är nödvändigt. Till viss del förefaller upplevelsen av toppstyrning ha att göra med att den reella beslutsnivån flyttats upp jämfört med tidigare, där en del av det beslutsmandatet som regioncheferna hade, nu har flyttats upp till avdelningschefsnivån.

När beslut eskaleras och fattas på för hög nivå går istället *kunskap om detaljer och konsekvenser* förlorade. Om allt delegeras till avdelningschefer har dessa inte alltid överblicken att bedöma om beslutet är genomförbart eller inte. Ett beslut från avdelningschef garanterar inte alltid att ett projekt kan bli av, vilket också gör det problematiskt att skicka beslut uppåt som en garanti för genomförbarhet: *”Jag måste ha OK från mina sektionschefer att resurserna finns tillgängliga under den tid som projektet behöver dem. Annars kan jag beslut vad som helst, projektet går inte att genomföra”*. (enhetschef)

### Organisationsstrukturen skapar långsamma beslutsprocesser

En avdelningschef menar att de många avdelningarna, med bristande samordning i betydelsen av det ömsesidiga behovet av att ta hänsyn till varandra, leder till en beslutströghet då lokal nivå inte får de beslut som behövs tillräckligt snabbt. Flera inlägg beskriver att beslut upplevs *ta lång tid*.

Det är ofta oklart i vilket stadium som ärendet befinner sig.<sup>24</sup> Bland annat nämns i intervjuer åter bristen på övervakningshandbok, HR-frågor gällande t.ex. övertid och larmträning, beslut om en fråga gällande förändring i bemanning som tagit över ett år, med mera. På lokal nivå behövs snabba beslut för att kunna driva verksamheten framåt då det är korta tidsperspektiv som gäller på operativ nivå ”... *det tar så lång tid från ord till handling*”, menar en kriminalvårdschef. Innan implementeringen kan genomföras har det hunnit dyka upp många nya frågor under tiden, i värsta fall kan frågan redan vara utagerad. En regionchef menar att beslutstiden leder till att de bara ”går och väntar” snarare än tar egna initiativ: ”*Vi gjorde nyligen en bruttolista på alla utestående frågor, det var väldigt många frågor. Sådant som vi kanske hade lyft för 1-2 år sedan som fortfarande inte var avdömda.*”

### Perfektionism

En upplevelse var att *perfektionssträvan* gör att beslut dröjer länge innan de fattas. En kriminalvårdschef menar att ”*det behöver inte vara 110 procent från början*” och att om huvudkontoret inte levererar riskerar de tappa i förtroende. En annan kriminalvårdschef menar att det går att rätta till fel i efterhand, istället för att ”*vänta så att varenda litet beslut ska bli in absurdum korrekt*”. Många saker uppfattas ha perfektionskrav nästan ”*in absurdum*” enligt några intervjupersoner, medan ”kärn” [lokal och regional nivå] har behov av snabbt stöd och omhändertagande av akuta frågor.

En långsam beslutsprocess med ett kanske alltför starkt fokus på ordning och reda uppfattas också i att det behövs skrivas ”*femton dokument och sjutton nyttoanalyser*” innan det är möjligt att gå upp med ett beslut, enligt en enhetschef.

### Samrådande och beredning

Det faktum att många beslut behöver samrådats kring, bland annat som en konsekvens av behovet av samordning i den nya organisationen, är också något som kommenteras i intervjuerna. En kriminalvårdschef säger följande: ”*Innan jag tar beslut måste jag samråda med olika instanser på huvudkontoret och säkerhetsavdelningen bland annat. Jag framför att jag tänker besluta enligt A, och de säger då kanske att det är nog bättre med B. Vem fattar beslutet i så fall? Detta samrådande gör att besluten bli långsamma.*”

Ett exempel (som är relaterat till frågan om stuprörsarbete och samordning) rör en enkel låsfråga, som involverade säkerhetsavdelningen, ekonomi- och fastighetsavdelningen samt IT-avdelningen i olika omgångar. En kriminalvårdschef menar att ute i den lokala verksamheten är det svårt att förstå sådan ineffektivitet, då alla berörda parter sitter tillsammans på samma ställe (huvudkontoret) och med samma overhead.

En regionchef menar att det är rimligt att frågan tar tid i fall av *stora, strategiska och prejudicerande frågor* med många enheter involverade samt att frågan kanske även ska gå på remiss mellan avdelningar. I mindre komplicerade ärenden är det dock inte lika rimligt att frågor tar mellan ett halvår till flera år att lösa ut.

---

<sup>24</sup> Jämförkapitel 2 om Samordning.

Beredningsprocessen med avdelningsberedningar och gd-beredningar är Modern myndighets sätt att kvalitetssäkra besluten på ett transparent sätt för alla. Ett värde i beredningsprocessen anses vara att även om det skapar en tröghet skapas också kvalitet, delaktighet och transparens. Eftergiften är att *beslutsfattandet tar längre tid*. Några intervjupersoner menar att besluten får bättre kvalitet. Samtidigt verkar ”*det finn[a]s en otydlighet i vilka frågor som är viktigare än andra att bereda brett*”. (enhetschef) Beredningar anses också ta mycket tid och resurser enligt en avdelningschef. Många medarbetare är med och det går åt mycket tid åt dragningarna. Olika avdelningar uppges även ha kommit olika långt utvecklandet av sina beredningsprocesser vilket skapar en otydlighet i ärendegången.

### **Remissförfarande**

En annan form av samrådande sker genom remisser. En enhetschef beskriver att det är väldigt många frågor i KV som går ut på remiss till många innan de kan avgöras/beslutas. Det upplevs som positivt och goda ambitioner att den samlade kompetensen utnyttjas och att alla får vara med och påverka. Baksidan är att organisationen inte mäktar med att ta hand om och bereda alla frågor på det sättet, utan behöver vara selektiv och prioritera de frågor som upplevs som mest viktiga.

*”Jag ser det som ett ganska stort problem att vi drunknar om vi ska vara med i alla frågor och bidra i allt hela tiden... vi kommer inte framåt i vårt eget mandat om vi ska vara med i alla frågor. Det är en god tanke, men blir ändå praktiskt ohållbart även om syftet är gott”.*

En annan enhetschef framhåller att internremissandet kan ses som en del i demokratiska beslut genom att alla får säga sitt. Intervjupersonen ställer samtidigt frågan om internremissandet som ett skriftligt återkopplingssystem samtidigt slår ut kreativitet från sådant som inte kan uttryckas skriftligt, att formen i sig kan vara ett hinder för kreativa lösningar?

### **”Det är tyst” – brist på feedback i ärenden**

Det finns också en tydlig upplevelse från lokal och regional nivå av att det är ”tyst” i många av de egna ärendena, en *brist på kommunikation om ett ärendes status*. Att över huvud taget få återkoppling upplevs som viktigt: *”Om får man då en tydlighet i kommunikationen, vad händer i ärendet, då får man en förståelse på golvet: Frågan är inte bortglömd, det händer saker, det går långsamt, men jag ser att den drivs i alla fall.”* (kriminalvårdsinspektör) Intervjupersonen menar att det är viktigt få veta om ett svar kommer inom två veckor, två år, eller aldrig. Någon sorts förbättrat system för ärendefeedback förefaller således som viktigt i ärenden som involverar beslut viktiga för lokal och regional nivå (jämför Tema 1, Samordning).

### **I brist på centrala beslut fattas de lokalt**

Risken med avsaknad av beslut från nationell nivå är att *lokal nivå fattar egna beslut* istället. Ett häkte beskriver ett samarbetsärende med polisen, där det kom ett formellt beslut i form av ett godkännande från huvudkontoret två dagar innan skarpt läge. Under tiden fick häktet agera som att ett beslut från huvudkontoret verkligen fanns. I avsaknad av formella beslut gör lokal nivå på sitt eget sätt: *”Ibland så avvaktar vi, ibland säger vi: ’nej vi gör så här, så får de säga om vi gör fel’*”, menar en kriminalvårdschef. En annan chef säger att *”Jag är inte så säker på att jag alltid kan se var besluten ska tas. Och då tar jag dem själv”*.

En kriminalvårdsinspektör menar att hen tvingas göra ett grundläggande arbete långt ut i linjen som redan borde ha varit omhändertaget innan, och när beslut inte fattas måste lokal nivå lösa ut *frågan/normeringen själv*. Efter sju år har VS fortfarande inte fått en glasskiva för övervakade besök, det är ännu inte normerat och klart. Hen får själv ta fram underlag och beskrivningar som borde varit gjorda i andra led. Intervjupersonen säger att detta inte är vad kraft och tid bör läggas på från lokal nivå. En sektionschef beskriver risken för att det *utvecklas lokala normer och kulturer när man löser saker på sitt eget sätt på lokal nivå*, och att ”...vi är för sent på bollen och vi fastnar i våra egna processer medan verksamheten rullar ju liksom, då måste [lokal nivå] skapa egna rutiner.”

### **Operativ beslutsförmåga i krislägen**

Innan Modern myndighet var upplevelsen att det ofta var snabba beslut som mötte de operativa behoven och det ordnades fram resurser relativt snabbt vid behov. Några intervjupersoner framför synen att Modern myndighet, med en beslutsprocess som har högre kvalitet men också är långsammare, kan få det svårare att på ett snabbt och flexibelt sätt möta förestående utmaningar, med ökade antal klienter och platser osv.

Ett tema som kom upp rörde beslutsförmågan i fastighetsfrågor. En regionchef menar att ”där är det för många intressen, IT-avdelningen, säkerhetsavdelningen, fastighetsavdelningen, anstalt/häkte, ekonomiavdelningen” och att besluten behöver koordineras/samordnas för att kunna fattas effektivt, särskilt i brådskande fastighetsfrågor med överbeläggning och andra krissituationer. En avdelningschef säger att organisationen måste ha två läge, ett ”normalläge” och ett ”gasläge” som möjliggör mer akuta förändringar, till exempel att lösa behovet av häktesplatser.

## TEMA 6 ADMINISTRATION

---

### Kriminalvårdens administration

#### Uppgiftsinhämtning från lokal nivå

I en stor organisation som Kriminalvården finns mycket administration för att kunna styra, kontrollera och ha överblick och det är bra för att kunna spåra beslut. Det uppges dock att det även förekommer en del informationsinhämtning som belastar den lokala verksamheten. Exempel på en onödig fråga uppges den som att skicka in hur många tvättmaskiner som anstalterna har, eftersom dessa redan borde finnas i redovisningssystemet som anläggningstillgångar. Efter tre månader återkopplades ett dokument som visade var alla 1500 tvättmaskiner i hela Kriminalvården står placerade, enligt en kriminalvårdsinspektör.

Några av de saker som intervjupersonerna lyfter fram är att huvudkontoret behöver vara mer *försiktig med vilka uppgifter som utkrävs*. Frågan är och om inte en del uppgifter redan finns att hämta i de befintliga informationssystemen. En kriminalvårdschef uttrycker att det finns en kultur av att *fråga istället för att söka svaren själva* i diaries, arkiv eller i de informationssystemstöd som finns. Detta uttrycks som att lokal nivå vid invändningar möts av inställningen *"Nej, men vi gör så här lite nu"*. En kriminalvårdsinspektör uttrycker att även regionen begär in uppgifter och underlag istället för att utgöra ett stöd till lokal nivå. En kriminalvårdsinspektör menar att stödsystemen behöver samordnas så att inlämning av uppgifter om antal anhållningsdygn kan ske direkt i aktuella stödsystem (KVR) och inte måste ske i en separat Excel-fil med det dubbelarbete och risk för fel som medföljer när det arbetas i autonoma separata system.

En upplevelse från regionkontorsnivå är att det läggs ner mycket tid på att återrapportera saker till huvudkontoret som sedan *försvinner in i ett "svart hål"*. I andra fall saknas det *återkoppling* från de uppgifter och analyser som lämnas och därmed uteblir den egna verksamhetsnyttan. En kriminalvårdsinspektör menar att de granskningar av frivården som skedde i närliggande tid var "bra" men skapade en tydlig belastning då de kom samtidigt. Någon form av samordning och kanske även ett *årshjul* för överblick när det gäller granskningar med mera kan vara önskvärt.

Ett behov som också lyfts är att huvudkontoret utvecklar samordningsförmågan och blir mer restriktiva med uppgiftshämtningen. Detta genom att försöka filtrera utifrån om uppgiften är viktig för kärnverksamhetens utveckling. Ett ytterligare förslag för att försöka säkerställa minskad administration är att genomföra processkartläggningar av de administrativa processerna för att se vad som är mervärdeskapande och ta bort sådant som inte är det. Det uppges att det ibland görs saker utan att någon direkt vet varför, utan ibland blir svaret bara *"Så här har vi alltid gjort"*.  
(avdelningschef)

#### Kriminalvårdsinspektörernas administrationsmängd

*Mängden administration för kriminalvårdsinspektörer* är en fråga som redan tidigare har belysts, i till exempel uppdrag som Bra byråkrati. I intervjuerna återkommer synpunkten att kriminalvårdsinspektörernas administrationsbörda generellt är betungande med mycket handlingsplaner, återrapporteringar med mera, samtidigt som det är mycket styrning på dem i onödan. Underlättningssåtgärder pågår dock, men det skiljer sig åt kring hur mycket administrativt



stöd som finns på verksamhetsställen. I frivården är det till exempel mycket dokumentation som ska ske kring handläggarna som inte kan läggas på någon annan, enligt en kriminalvårdschef.

Som nämndes i kapitel 5 om roller uppfattas kriminalvårdsinspektörernas ansvarsuppgifter ha breddats genom att nya administrativa uppgifter och ansvarsområden tillkommit. En kriminalvårdsinspektör ifrågasätter varför nya uppgifter tillkommit, som t.ex. att lägga in löner, en uppgift som är viktigt att den blir korrekt, och därför tar tid från andra arbetsuppgifter. Brist på chefsstöd för att hantera till exempel personaladministrativa frågor eller HR-frågor lyfts också fram som något som slukar tid.

Andra intervjupersoner på olika nivåer kommenterar dock samtidigt att chefer måste acceptera en *viss grad av administration*, även om den kan uppfattas som betungande. Administration är en del av ledarskapet. Det kan finnas en underliggande risk med utredningar som Bra byråkrati, där operativa chefer riskerar göras till ”offer” i administrationsfrågan. (avdelningschef)

### **Internremisser**

Som nämndes i föregående Tema (5) uppfattas remissförfarandet vara något som tar tid. Att lämna remissvar kan också uppfattas som en administrativ börda. Det utgör en viktig möjlighet att samråda och påverka men riskerar i denna form (kort svarstid) också bli en form av belastande administration:

*”...till höger och vänster...Det är bra att vi ska vara med och tycka, men det är nästan alltid väldigt kort svarstid. Det kan handla om allt från; systemiskt brandskyddsarbete till någon IT-lösning, vinterjackor för klienterna eller läkemedelshantering. Vissa av alla dessa remissärenden vill man lägga analytisk kraft på, men de kommer nästan alltid för sent med för kort svarstid”.* (kriminalvårdsinspektör)

### **Självadministration**

Administrationen i Kriminalvården förefaller i vissa avseenden att gå mot självadministration, det vill säga att administrativa uppgifter läggs på den enskilde chefen eller medarbetare istället för på administrativ personal. En regionchef frågar sig om detta skapar effektivitet och leder till att man jobbar med ”rätt saker”. En sektionschef upplever att mer egna insatser krävs för att få tillgång till stöd. Att den administrativa belastningen ökat kan dock ses som önskvärt i ljuset av den *enhetlighet* och ökade kontroll som skapats. Men på lokal nivå är man van vid att be en assistent ta hand om till exempel resebokningen.

### **IS/IT-system**

Administrationsmängden och det administrativa arbetet påverkas också av de tillgängliga informations- och IT-systemen i organisationen. En avdelningschef menar att det är bra att fundera 15 år framåt strategiskt, men det är här och nu som stödet måste fungera, och vikten av *användarvänliga och funktionella IT-system* för lokal nivå uttrycks bland annat av en regionchef. Idag finns det ibland tre-fyra olika system med blanketter, och olika IT-system måste användas för att rapportera olika saker i klientarbetet på lokal nivå. Utmaningen är att få basen i IT-stöd att fungera, så det bli mera automatisering och mer lättillgängligt att både söka och arbeta i samt utgöra just det stöd som behövs för att underlätta för medarbetarna och cheferna, enligt en avdelningschef. Flera system kan krävas för att arbeta med en enskild fråga som t.ex. Heroma, Aggresso och Utbildningsportalen. Dessa är bra var för sig *”men det är inte så att de underlättar för*

*kvinspen*”, enligt en kriminalvårdschef. Kunskapen om informationssystemens innehåll kan dock påverka om informationssystemen upplevs som funktionella eller inte. Meningarna går således isär där några är kritiska till systemen medan andra upplever dem som välfungerande, t ex Heroma, Agresso och KUB.

Flera system upplevs som svårarbetade, till exempel Raindance. En kriminalvårdsinspektör menar att det är ett dysfunktionellt system där det tar tio minuter att attestera en faktura på småbelopp. En risk är att när informationssystem inte uppfyller användarens funktionella behov, eller andra strukturella hinder finns för effektivt utförande av arbetsuppgifterna, skapas informella informationsstrukturer och det börjar *arbetas utanför systemen*. Detta skapar problem vad gäller central förmåga och möjligheterna att överblicka, kontrollera och följa upp, enligt en regionchef.<sup>25</sup>

En annan aspekt av onödig IT-relaterad administration är avsaknaden av *lagrade standardmallar* med till exempel personinformation i Krimson. Detta är något som även gör resebeställningarna besvärliga. Det ifrågasätts varför samma standarduppgifter som namn och kostnadsställe osv. måste matas in vid varje ny resebeställning. Dessa aspekter i reseärendehanteringens upplevs som tidsödande och ineffektiva, menar flera intervjupersoner. Andra menar att de lika gärna kunnat genomföra sluthantering av resebokningen själva, då resebokningen ändå innefattar både egenadministration *och* kontakt med KSC.

### **KSC-relaterad administration**

De allra flesta intervjupersoner från samtliga nivåer betonar det positiva i KSC:s funktionssätt gällande bemötande, leverans av service och snabbheten i leverans, samt den enhetlighet och minskad korruptionsrisk som ett gemensamt servicecenter leder till. Däremot diskuteras i några intervjuer huruvida *effektivisering i meningen tidsbesparing har nåtts. ”Så länge du själv måste ta fram alla personuppgifter och hela mallen, kan man fundera på vad var besparingen och effektiviteten är i det?”*. (kriminalvårdschef,)

Som nämndes i avsnittet om IS/IT-system ovan innebär administrationen, även den som relateras till KSC, ett visst *dubbelarbete*. En kriminalvårdschef menar att KSC gör många bra saker, men att hen måste skriva in det som de ska utföra. En regionchef menar att KSC:s centrala service nog är bra och effektiv, men inte inom alla frågor. Dubbeladministration i relation till tjänsteavtal påpekas, att alla uppgifter i tjänsteavtalet behöver fyllas till KSC, som sedan lägger in dessa i sina egna system. En kriminalvårdschef menar att personalfrågor, till exempel förlängningar av vikariat, kräver instruktioner på den nivån att för att en KSC anställd ska kunna genomföra det hela hade det gått snabbare att göra arbetet själv. Även om en viss irritation uttrycks gällande dubbelarbete uppfattas det tänkta syftet vara att få bättre kvalitet, enhetlighet och kontroll på ärenden.

En annan aspekt av den dubbla handpåläggningen som lyfts fram i ett par intervjuer, är att *KSC inte tar över hela processer* utan endast delar av dem. Implikationen är att effektivitetsökningen uteblir då administration fortfarande finns kvar i ett led. Besöksbokning nämns som ett exempel.

*”En annan sak som är ett exempel är besöksbokningen. Den ska nu centraliseras till KSC. Det är ju för att underlätta för varje VS. Men beslutet var tydligen att de bara ska ta över delar av det. Det gör att personal som*

---

<sup>25</sup> Se även kapitel 8 om styrning och uppföljning



är ansatt att sitta vid besöksbokningen måste ändå sitta där och ta emot vissa bokningar. Alla normala besök tar KSC, men bevakade besök eller myndighetsbesök ska anstalten eller häktet ta.” (kriminalvårdsinspektör).

En kriminalvårdschef menar att det är viktigt att KSC säkerställer kvaliteten och effektiviteten i de delar de ansvarar för, innan de tar över nya. En enhetschef menar också att KSC vidareutvecklar sin egen verksamhet med nya tjänster som de kan omhänderta, men att de i denna process borde vara mera verksamhetsorienterade och stämma av med organisationen vad denna efterfrågar.<sup>26</sup>

En kriminalvårdschef nämner *brist på överensstämmelse när det gäller KSC och andra avdelningar*. Denne nämner ekonomiavdelningen (redovisning och fakturering) liksom olika budskap från KSC och HR i en del personalfrågor. KSC är menat att genom central personal- och ekonomiadministration avlasta lokala chefer från byråkrati. En regionchef menar att KSC nu har för stort mandat och befogenhet att fatta beslut och i vissa fall även får ta chefsbeslut, som till exempel att skriva under och bestämma i planering av ledigheter och lönetillägg osv.

Slutligen upplevs *den centrala administrationen som bra på mindre verksamhetsställen med få egna resurser*, men inte nödvändigtvis på de större. Större verksamhetsställen som Kumla och Hall hade välfungerande personal- och ekonomiadministrativa resurser, och hos dessa kan förändringen upplevas som en försämring med de många instruktioner som ska ges samt den omtalade dubbla handpåläggningen som sker i många frågor, enligt en kriminalvårdschef. Arbetet blir utfört, men kräver kommunikation mellan kriminalvårdsinspektörerna och KSC. Det gick smidigare när det fanns lokala resurser, enligt en kriminalvårdsinspektör.

En avdelningschef funderar över om behoven av förändrade arbetssätt för att passa den nya strukturen generellt sett inte fick tillräckligt utrymme vid införandet av Modern myndighet. Även om KSC var en nyinrättad organisation vid Modern myndighet, så skulle den samspela med resten av organisationens arbetssätt som vid den tidpunkten varken var i synkroniserad med sig själv eller med andra. Således behövs ett visst mått av tålamod eftersom det tar tid att anpassa arbetssätt till nya organisationsstrukturen. På lokal nivå ges uttryck för att de inte fullt ut litar på KSC, utan det sker ibland särskiljning med lappar och egna Excel-filer osv.

Ett önskemål som lyfts av en kriminalvårdsinspektör är *utökade öppettider* åtminstone en dag i veckan för att kriminalvårdsinspektörer ska kunna söka stöd under den tid som arbetsbelastningen är som lägst (tidig morgon eller sen eftermiddag). Några intervjupersoner lägger också ansvaret på användarna själva för att skapa sig en *bättre bild* av KSC:s funktionssätt och tjänsteutbud.

---

<sup>26</sup> Gällande utvecklandet av stöd grundat i verksamhetsnära behov på lokal nivå, se även kapitel 9, rubrik ”Stödet upplevs inätvänt på huvudkontoret”.

## TEMA 7 STYRNING

---

### Styrningen från nationell nivå

#### Styrning ”i linjen” kontra ”direkt” styrning

En generell uppfattning bland intervjupersonerna är att styrningen från den nationella nivån har inneburit en mer strategiskt långsiktig, kvalitativ och enhetlig styrning av verksamheten samt att den blivit mer tydlig, men som framgår av kapitlet uppfattas det finnas fortsatta utvecklingsbehov.

Organisationsstrukturen är baserad på att styra linjevägen ner till regionchefen och därifrån ut i verksamheten, men det finns brister. Flera chefer på huvudkontoret, regionkontoren och lokal nivå betonar att *huvudkontoret ibland går förbi regionerna i sin styrning*. Säkerhetsavdelningen och IT-avdelningen nämns som funktioner som vänder sig direkt till lokal nivå och rundar regionkontoren. Att säkerhetsavdelningen frångår linjestyrningen som en särlösning beror på att många av underrättelsearbetets processer är komplicerade att leda och styra, enligt en enhetschef. Säkerhetsavdelningen underrättar oftast regioncheferna om vad som händer men styr direkt ut i verksamheten. En kriminalvårdschef menar att även anstalt- och häktesavdelningen rundar stundtals regionen med riktlinjer som skickas via avdelningsbrevlådan direkt ut till VS. När styrningen går direkt från huvudkontoret till regionkontoren händer det att lokal nivå frågar regionkontoret vad som gäller i frågan, som dock av naturliga skäl inte har kunskapen då de inte involverats i frågan. Det uppstår då från lokalt håll två bollar att passa på: vem har ansvaret och mandatet och hur ska man agera? Ska regionchefen underrättas underifrån?

Någon form av sortering gällande vilka frågor som ska gå i linjen och vilka som ska gå ut direkt till berörd nivå kan behöva göras enligt flera intervjupersoner. En fråga som ställs av en sektionschef är om alla frågor och information ska gå ut linjevägen via KLG ut i verksamheten, en ganska trög väg, eller ska de gå mer direkt ut? När det gäller operativa frågor, som när VS söker svar på en konkret fråga i ett klientärende från en stödsektion, när det gäller lärande i verksamheten, erfarenheter från workshops med mera, ska det svaret generaliseras *till hela verksamheten*, eller enbart till berört verksamhetsställe/verksamhetsområde?

En enhetschef säger att kanske hälften av frågorna kanske tjänar på att aggregeras upp till en högre nivå. Men att genomföra förändringar i kärnverksamheten kan tvingas gå en ganska lång väg i linjen, och med andra ord tar det tid att gå den vägen för att implementera förändringar när man kanske skulle velat driva igenom den snabbare: *”Om vi vill att frivårdsinspektörerna ska göra på ett visst sätt som är annorlunda mot hur de jobbade igår. Och få effekt ut hela vägen? Där skulle huvudkontoret kunna jobba mycket mer med förändringsledning och tajtare mot linjen. Det är ju svårt att få, om man vill genomföra förändring i frivården, då ska det diskuteras med regionchef, regional ledningsgrupp ska ta det, kriminalvårdscheferna ska ta det i sina grupper, och så ska det hända något på golvet. Det är ganska långt... Det är för långsamt och ineffektivt, blir lite viskleken. Kan ta tre månader.”*

Men tydliga problem med ”direkt” styrning mot lokal nivå nämns också i intervjuerna: när frivårdsinspektörer kommer från VSP-utbildning så har de med sig information om nya rutiner

för hur man arbetar med VSP. Den informationen har inte gått ut till verksamhetsställena utan gått ut direkt via personalutbildningen till frivårdsinspektörerna, vilket gör att deras närmaste chef inte har kännedom om det nya innehållet, enligt en kriminalvårdsinspektör. En enhetschef betonar vikten av att frågor går linjevägen för att regionerna inte ska rundas och för att information ska komma alla berörda till del på ett samordnat sätt. En kriminalvårdsinspektör säger att när informationsspridningen inte följer linjen kan det bli så att vissa inte får information, till exempel om en förestående investering eller ombyggnad. En enhetschef menar att avvikandet från linjevägen varken är önskvärt eller effektivt, och medför avbrott i linjestyningen.

### **Mail och informationslogistik**

Kopplat till ovanstående diskussion är uppfattningen att *informationslogistiken behöver bli bättre*, framförallt förmågan att rikta kommunikationen mer träffsäkert till de grupper som berörs av den enskilda frågan. I flera intervjuer nämns att det går mycket information ut från huvudkontoret utan någon information om vad meddelandet avser, vem det är till eller vad som ämnas göras med det. Problemet är ofta att *meddelanden har en oklar ärendestatus*: när mailen kommer till brevlådan står det till exempel bara: ”... *här kommer beslutet, men inte en rad om vilka som är tänkta som mottagarna, inte en rad om ska det här skickas ut, eller är syftet att det ska stanna på regionkontoret eller hur är tanken*”. (regionchef)

Från regionalt håll lyfts behovet av *bättre informationstaggning* från huvudkontoret gällande avsikten med försändelser till regionsbrevlådan. Det vill säga information om vad försändelsen har för avsikt, om det till exempel gäller; för kännedom, för åtgärd, bifogad modell för komplettering. Information uppges komma från alla möjliga håll, bland annat från nationella avdelningsnivån, från regionkontoren och från verksamhetsexperter. En kriminalvårdschef menar att det behövs en tydlig enhetlig linje där det är bestämt vem som ska skicka vilken typ av information till vem. (kriminalvårdschef) En risk finns också att de sex olika regionkontoren ska tolka en sådan försändelse på sitt sätt, vilket kan leda till informationsasymmetri mellan regionerna, att till exempel olika mängd information når lokal nivå mellan regionerna. (regionchef) Regioncheferna får göra rimliga antaganden själva och det är tidskrävande och ineffektivt. (regionchef).

En kriminalvårdschef säger att hen ibland får ”*läsa igenom väldigt mycket dokument för att konstatera att det här berör inte oss*” och att hen dessutom får informera tillbaka till regionkontoret om informationen skickats direkt till lokal nivå. Det nämns dock att från anstalt- och häktesavdelningen anges tydligare vad som förväntas göras med informationen än från andra avdelningar.

Mailflödet skapar också en *känsla av ökad administration* enligt en kriminalvårdschef, något som tangerar den administrativa börda som beskrevs i kapitel 7. En intervjuperson menar att svarstiderna ofta är korta och informationsflödet snabbt, vilket innebär att det behövs nästan konstant närvaro vid mailen för att ”*vara med i matchen*”. En avdelningschef föreslår att för att förenkla kommunikationen i linjen genom att *allmän informationsspridning* som idag skickas till regionkontors-brevlådan *istället kan läggas upp som nyheter på Krimnet*. Det gäller att hitta effektivare hanteringssätt.

### **Ett styrande eller stödjande huvudkontor**

*Huvudkontoret uppfattas ha både en stödjande och en styrande funktion, inte bara genom renodlingen i kärn- och stöдавdelningar, utan att flera avdelningar kan ha båda rollerna. Det tycks inte bara från lokal nivå finnas en viss form av förvirring kring de dubbla rollerna, utan även från huvudkontoret, där några idag upplever att det skett ett skifte i fokus från ett styrande till ett mer stödjande huvudkontor. ”Jag märker i vår enhet att det är ett famlande i frågan om vi är styrande eller stödjande”. Denna osäkerhet kan botten i regionernas roll. Exempel kan hämtas från sektionen för arbetsdrift, där sektionschefen finns på huvudkontoret, medan regionerna ansvarar för arbetsdriften. Det blir således oklart vem det är som styr och vem som stödjer jämfört med situationen före Modern myndighet. (sektionschef)*

### **Styrning från regional nivå**

Den regionala styrningen varken är eller upplevs som stor då regionchefen idag har ett begränsat beslutsmandat och *vissa intervju personer funderar på om den idag fyller någon roll* eller om den rent av är kontraproduktiv. En otydlighet i styrningen kommenteras av en enhetschef som menar att hen inte förstår den regionala styrningen till lokal nivå och förespråkar *”antingen flera eller färre nivåer”*. Det resoneras om att det som redan sker i vissa fall, styrning direkt från avdelningen till lokal nivå, rent av skulle fungera effektivare.

En ytterligare problematik i styrningen från regional nivå som nämns av en enhetschef är att ett avskalat regionkontor med en regionchef (med begränsat mandat), en koordinator och en handfull verksamhetsexperter ska *operationalisera all styrning* som tre kärnavdelningar och fem stöдавdelningar sänder till den regionala nivån ut till verksamheten under sig, från ekonomi- och HR-frågor till säkerhetsfrågor, en styrning som dessutom inte upplevs vara samordnad från huvudkontoret. (enhetschef)

Det kan skönjas en tendens att *behovet av regionnivån inte märks lika tydligt hos intervju personer med hemhörighet i frivårds- och häktesgrenarna*. I något högre grad verkar dessa betona den *nationella än den regionala styrningen* i sina verksamhetsgrenar. En frivårdschef tycker inte att *”regionindelningen är till fördel för eller stödjer frivårdsarbetet”*, och menar att det som rör frivård är nationellt och vandrar genom regional nivå direkt ut till frivården. (kriminalvårdschef) *”Styrning direkt emot frivård, utan regionnivån. Tolv frivårdschefer, avdelningschef och gd skulle få en starkare kraft”*. (kriminalvårdschef frivården). Flera frivårdschefer uttrycker även att anstalts- eller häktes frågor dominerar i den regionala ledningsgruppen. (kriminalvårdschef)

En häkteschef menar också att denne *”jobbar mot huvudkontoret i varenda fråga nästan”*. En frivårdschef uttrycker känslan av att regionen ibland är mera en länk som förmedlar information än fungerar styrande. () Samtidigt som den nationella styrningen verkar ha större tyngd i frivården och på häktessidan betonas också betydelsen av den regionala uppföljningen och den regionala dialogen för en välfungerande verksamhetsplaneringsprocess (kriminalvårdsinspektör). En chef på huvudkontoret betonar även att verksamhetsgrenarna behöver hållas ihop på lokal nivå då klienterna rör sig mellan dessa, och då system som VSP är gemensamma för Kriminalvården. (enhetschef)

En anstaltschef menar att det är svårt att *veta vilken styrning hen ska förhålla sig till*. Ska hen vänta på att regionen säger ”kör” eller på att huvudkontoret säger ”kör”? En annan anstaltschef menar att

otydligheten i styrning från nationell nivå till regional nivå smittar av sig till lokal nivå, genom att det bland annat finns oklarheter kring när basuppföljningen ska ske. Detsamma gäller för årshjulet, att regionkontoret inte vet när det kommer från huvudkontoret, att det finns en osäkerhet om vad som gäller. En kriminalvårdschef menar att det är mindre styrning från regional nivå nu än förut och den styrning och uppföljning som sker, huvudsakligen är av ekonomisk karaktär. En kriminalvårdsinspektör uttrycker samtidigt förståelse för att det är svårt att vara regionchef idag: *"allt är krympt och det är svårt för regioncheferna att veta vad de ska göra"*. Flera intervjuade på nivå två och tre anser samtidigt att styrningen och stödet från regionkontoren fungerar bra, ofta beroende på bra personlig kontakt. Den sammanhållna bilden är att meningarna går isär, men att det huvudsakligen fungerar, dock mycket olika.

En annan organisatorisk aspekt som berör förhållandet mellan styrning från avdelning och styrning från region är *uppdelningen av ledarskapet för regioncheferna*, där tre regionchefer har frivårdsavdelningens chef och tre har anstalt- och häktesavdelningens chef. En kriminalvårdschef föreslår att det istället skulle finnas två regionchefer, en regionchef för frivården och en för anstalt/häkte. En regionchef beskriver på ett liknande sätt att det finns en konstig ledningssammansättning för regioncheferna i Modern myndighet, med avsaknad av en chef som tydligt kan säga *"gör si eller så"*.

Det förekommer på regionkontoren viss förvirring kring vad gäller ledning och styrning när det gäller *HK-experterna och deras organisatoriska tillhörighet*. En HR-expert som fysiskt sitter på regionkontoret i Härnösand kan till exempel ha sin chef på huvudkontoret. En förvirring finns dock ibland vem det är som bestämmer över denna resurs och vem resursen ska lägga sin arbetstid till. Officiellt tillhör dessa huvudkontoret och inte regionkontoret, men genom att ha arbetsplats på regionkontoren blir dessa samtidigt involverade och *"indragna"* i mycket av den verksamhet och uppdrag som sker lokalt, menar en kriminalvårdsinspektör.

Rektorerna är en grupp som inte ingår i regionala ledningsgruppen (RLG). Men, de har mycket regional kunskap och av flera orsaker skulle de kunna ingå för att bli en del av regionen och ingå i det sammanhang som de är placerade i och delta i de övriga kriminalvårdschefsfrågorna i regionen, menar en sektionschef.

En enhetschef menar att en uppdelning av KLG i en strategisk del där avdelningscheferna finns med, samt en operativ del där enhetschefer från alla avdelningar på huvudkontoret finns med, skulle kunna lösa ut en del av de frågor som regioncheferna sitter med. (enhetschef)

### **Styrning via VP och budget**

Verksamhetsplaneringen knyter samman styrningen av organisationen från nationell till regional till lokal nivå. De flesta intervjupersoner i intervjuerna uppfattade *verksamhetsplaneringsprocessen som välfungerande*. Det är få som uppfattar målen som otydliga, utan tvärtom betonade några att styrningen blir tydligare med nuvarande VP-process på lokal nivå då dessa kontinuerligt följs upp regionalt. Även den regionala dialogen uppfattas generellt som positiv. (En annan synpunkt är att den treåriga verksamhetsplaneringen uppfattas ger mer tid och utrymme för reflektion i anslutning till det viktiga uppföljningsarbetet och ger utrymme för lugn, långsiktighet och

målmedvetenhet. (kriminalvårdsinspektör, kriminalvårdschef) I tidigare verksamhetsplaneringen hade svarstiden för lokal nivå varit mycket kort.

En avdelningschef menar att Kriminalvården inte behöver mera styrning, utan istället *mera uppföljning*. Och utifrån uppföljningen faller det sig naturligt vad det är som eventuellt behöver styras på, alltså vilken enskild fråga som behöver styrning. Detta leder också till en mer pricksäker styrning. Flera uppföljningsmallar gentemot verksamhetsplaneringen finns även vilka som fungerar som undersökningsunderlag för varför något inte gått som det var tänkt. Utifrån dessa går det att styra på avvikelser och finna svar på vad som är de bakomliggande orsakerna till avvikelserna, enligt en kriminalvårdschef.

Det finns dock upplevda oklarheter på flera nivåer om *vem det är som styr ekonomiskt*. Är det ekonomi- och fastighetsavdelningen, anstalt- och häktesavdelningen, eller HR-avdelningen genom sina verksamhetsanalyser, eller generaldirektören genom sitt effektiviseringsuppdrag? Det finns även en osäkerhet bland flera chefer hur budgetfördelningen går till, alltså enligt vilka kriterier som medlen fördelas, enligt en sektionschef. Det uppges även från flera chefer att de själva inte har tillräcklig ekonomisk styrförmåga eller tillräckliga ekonomiska kunskaper kring budget eller ekonomisk styrning och uppföljning, med följd att ekonomistyrningen upplevs som diffus och otillräcklig. Den otydliga ekonomiska styrningen bidrar dessutom till att förstärka känslan av otydlighet i styrningen rent generellt. De ekonomiska stödsystemen upplevs av vissa idag som bristfälliga i styr- och uppföljningshänseenden. Önskvärt vore att kunna arbeta i system som kan kopplas emot Agresso för att kunna gå ner i enskilda fakturorna samt kunna kopplas mot lön för att ge översikt. KUB:en har inte sådana funktioner och då erhålls heller inte någon egentlig uppföljningsbar ekonomisk styrning. ”KUB:en är en bra början men behöver utvecklas”, menar enenhetschef.

En problematik som omnämndes av en kriminalvårdsinspektör gällde att uppdraget att öka isoleringsbrytande åtgärder upplevdes inte ha knutits till *resurser* för att genomföra uppdraget. Mer personal skulle behövas för att nå målet, men personaltätheten är inget som kan bestämmas lokalt. Intervjupersonen menade att detta ”misslyckande” gentemot de explicita målen i verksamhetsplaneringen, som hade sin grund i inadekvata resurser, riskerade bli demoraliserande för personalen. En sektionschef nämner även lärcentrums vikarier som en instans där uppdraget inte resurssätts genom budget.

## Övriga styrningsfrågor

Slutligen framkom en del olika och blandade synpunkter gällande styrning i organisationen. En avdelningschef menar att bland de mest grundläggande ledningsfrågor hör tydlighet om riktning för utslagen väg och klara direktiv om vägen dit: ”NLG måste som grupp bli tydligare, säga - den här vägen ska vi, det är de här frågorna som är prioriterade”. Ett aktuellt exempel är beläggningsfrågan, där det skapas oroligheter i personalorganisationen kring arbetsmiljöfrågor. Det finns då behov från ledningen att med handfasthet säga ”... frågorna är jätteviktiga, vi förstår att det är svårt, men nu jobbar vi stabilt, på inslagen väg! Jag tror det är jätteviktigt”. Kriminalvården har genomgått en relativt lugn period sedan Modern myndighet. Nu står organisationen emellertid inför förändringar genom en mer komplicerad klientpopulation och ett samhälle som står för hårdare straff. I detta kommer chefernas förmåga till att leda att prövas. Samma behov av tydliga prioriteringsbehov finns även

från frivården nu, att nationella avdelningen sätter den framtida agendan, enligt en kriminalvårdschef.

Efter implementeringen av Modern myndighet har det från avdelningen för anstalt och häkte funnits styrningsfilosofi som gått ut på att hålla i hårt innan organisationen har satt sig, för därefter att successivt släppa efter i takt med att organisationen sätter sig och blir självgående. Några intervjupersoner nämnde detta som de på olika sätt uppfattat som en *övertro eller för starkt fokus på styrning och kontroll* i organisationen. (avdelningschef, enhetschef, facklig) Från att initialt ha varit nödvändigt uppfattade flera att det nu var dags att släppa efter lite på detta för att förenkla beslutsfattande och öka organisationens handlingskraft. En intervjuperson uppfattar att hinder i organisationen har skapats i någon form av ”övertro” på intern styrning och kontroll. (avdelningschef frivården). Det sägs från avdelningshåll att när basen att stå på väl nåtts är det lämpligt att göra en översyn av vad som kan luckras upp, ruckas på eller justeras. (avdelningschef)

Många av de tillfrågade ser positivt på att huvudkontoret skapar förutsättningar för *tillitsstyrning tillitsbaserad styrning*. Kriminalvården har 12000 anställda på 120 VS. Det finns en fin balansgång mellan styrning och egna initiativ. Enligt en avdelningschef finns kompetensen ofta ute i kärn och behöver därför inte detaljstyras, utan det räcker med normer och rambeslut, så lokal nivå på egen hand kan lösa ut uppgifterna. Ju bättre uppföljning och transparens, desto mer går det att släppa på kontrollen, för att förhoppningsvis landa i en nivå av ”tillräcklig” kontroll. (avdelningschef). En sektionschef betonar dock vikten av att lokala chefer vågar rapportera in avvikelser betonas för att den tillitsbaserade styrningen ska fungera, liksom att lokal nivå är följsam och verkligen rapporterar in problem, samt inte skapar egna lokala strukturer eller rutiner som sedan inte kan följas upp (sektionschef).

En annan fråga som påverkar styrningen är relationen mellan ”HK” och ”kärn”. En allmän fråga som lyfts fram av några intervjupersoner är också den *misstänksamhet* som kan uppstå i relationen mellan huvudkontor och regional/lokal nivå. I förhållande till tidigare organisation har nu stödet flyttat från lokal nivå till huvudkontoret och därmed riskerar stödfunktionerna börja uppfattas som ”de andra”, enligt en sektionschef. En kriminalvårdschef betonar att alla nivåer i Kriminalvården bör fundera på hur man ser på ”de andra”, och att ett ökat utbyte mellan huvudkontoret och regional/lokal nivå är bra för ökad förståelse och ömsesidigt perspektivtagande. Det uppges även finns en ömsesidig förståelse mellan kärn och huvudkontoret, men att det också upplevs finnas en viss obalans däri. Lokal nivå upplever att de har en förståelse för att huvudkontoret inte kan lösa problem direkt, medan det från huvudkontoret förväntar sig att lokal nivå ska omhänderta information, problem eller förfrågningar med korta ledtider.<sup>27</sup> (kriminalvårdschef häkte, regionchef). Andra intervjupersoner på regional och lokal nivå uppfattar att det finns en öppenhet på huvudkontoret att tillmötesgå och förändra, vilket värdesätts.

---

<sup>27</sup> Se även Tema 8 Stöd.



### Stödet från regionkontoren

En del av det direkta stöd som lokal och regional nivå kan åberopa finns kvar på regionkontoren, men nu med delvis annorlunda funktioner och med en minskad stab för regionchefen. En del av funktionerna på regionkontoret (HK-experterna i rättsfrågor, ekonomifrågor, HR-frågor och säkerhetsfrågor) har fått en tillhörighet till huvudkontoret, med andra ord organisatoriskt ”hämtats hem” till nationell nivå. I den tidigare organisationen upplevdes stödet från de regionala funktionerna som förhållandevis enkelt att avropa, det fanns alltid kontaktpersoner för varje fråga, menar några intervjupersoner på lokal nivå. Idag finns inte kontaktpersoner för enskilda frågor, inte heller på huvudkontoret, som istället präglas av en hög specialisering. Dessutom görs en hel del frågor till nationella frågor, vilket lyfter dem till en kanske onödigt hög nivå ur ett regionalt och lokalt perspektiv, menar en regionchef<sup>28</sup>. Tillgången till stödresurser skiljer sig dessutom *mellan* regionkontor, vilket innebär att förutsättningarna för lokal nivå att få svar i en fråga kan skilja sig åt mellan regioner, enligt en regionchef. Vissa experter på regionkontoren är ”delade” mellan regioner, så att en stödfunktion kan vara placerad på ett regionkontor men ge service till två.

*Verksamhetsexperternas* betydelse lyftes fram av en kriminalvårdschef som betydelsefulla funktioner som lyfter och lotsar lokala frågor på rätt sätt till huvudkontoret. Verksamhetsexperterna beskrivs som experter på att ”*hantera linjefrågor gentemot organisationen*”. Denne menar att det är viktigt att ha kontakt på verksamhetsexperternivån, eftersom strukturen på huvudkontoret är för komplex att överblicka för lokal nivå. Ett problem är dock att vissa regionala resurser har delade uppdrag mellan huvudkontoret samt ger service till flera regioner. På grund av nationella uppdrag har dessa inte tid eller förmåga att verka mot den lokala organisationen. HR-experterna får t.ex. mer nationella uppdrag och kommer då längre bort från den lokala nivån. En regionchef menar att det i praktiken har blivit en konkurrens om stödresurserna då dessa även har ”annat för sig” än att stödja lokal och regional nivå.

En regionchef menar att inom Kriminalvården används de regionala resurserna (verksamhetsexperter, experter och koordinatörer) på olika sätt i olika regioner. En sektionschef menar att det finns en otydlighet i olika bilder av *vem* som kan använda dem och *vad* de regionala resurserna kan användas till. Det förefaller alltså finnas en viss förvirring om hur den regionalt lokaliserade personalen kan och ska användas i stödsyfte. En kriminalvårdschef säger att ”*koordinator-rollen är väldigt otydlig, vad är det?*”.

En upplevelse är att efter omorganisationen är det lokala chefer som ska lösa akuta problem. Tidigare löstes många frågor på regionkontoret, men nu skickas de ofta vidare uppåt och när det inte finns någon som kan lösa behovet studsar frågan ofta tillbaka till regional nivå igen, enligt en regionchef. Före omorganisationen kom stödet från regionkontoren och säkerhetsavdelningen, där HR och jurister mandatmässigt var kopplade till regionkontoren. Stödnivån upplevs nu som

---

<sup>28</sup> Det sistnämnda är en fråga som återkom till i avsnittet om ”strategiskt och operativt stöd”.



högre upp i organisationen, och regionchefen kan inte leverera HK-stödet på det sätt som var tänkt, menar en kriminalvårdschef.

Gemensamt i flera intervjuer är således upplevelsen av att flera frågor inte ”löses ut” via regionkontoren, och att flera ärenden innebär stöd från och interaktion med huvudkontoret.

## **Stödet från huvudkontoret**

### **Inåtvänt stöd**

En uppfattning är att stödet ändrar karaktär när det flyttas till huvudkontoret, det lyfts då till en mer övergripande strategisk nivå. En del av problematiken rörande stödfunktioner som intervjuerpersoner från regional och lokal nivå uttrycker är att stödfunktionerna på huvudkontoret (vilket nämndes i Tema 1 om samordning) ibland upplevs arbeta i ”stuprör” utan helhetssyn. De upplevs arbeta *inåtvänt, med sina självgenererade frågor*, och inte se eller förstå de verkliga behoven på regional och lokal nivå, enligt en regionchef. Interna frågor riskerar ta tid och uppmärksamhet från stödbehovet från regional nivå.

En upplevelse är att den geografiska distansen till huvudkontoret leder till att stödfunktionerna inte har inblick i behoven på detaljnivå, vilket gör att behoven på lokal nivå stundtals missuppfattas. Stödet i nuvarande organisation kommer *långt bort från (och utan insyn i) den lokala verksamheten*, vilket riskerar minska förståelsen för denna, menar en kriminalvårdschef. En kriminalvårdsinspektör nämner arbetet med den systematiska arbetsmiljöenkäten, vilken framtog centralt. Enligt instruktionerna ska denna dras av samtliga kriminalvårdsinspektörer på ett verksamhetsställe, istället för att en kriminalvårdsinspektör per verksamhetsställe ansvarar för detta. Detta är ineffektivt och inte ändamålsenligt eller funktionellt. (kriminalvårdsinspektör) En regionchef kommenterar inspel från stöd (HR) som inte svarar mot det behov regionen har just nu, i en period med t.ex. besvärliga personalärenden. En annan regionchef menar att risken med att lösningar utvecklas på huvudkontoret utan att ”provtryckas” är att nödvändiga justeringar och anpassningar inte görs, vilket är synd då det riskerar skapa missnöje istället för en positiv reaktion. (regionchef)

En upplevelse är också att avstånd till verksamhetens behov leder till beslut som får negativa konsekvenser, till exempel att utbildningar som lokal nivå har behov av ställs in. En avdelningschef menar dock att det nu i VP-arbetet finns en tydligare inriktning att stödet ska riktas tydligare emot kärnavdelningarnas behov.

Samordningen på stödsidan skulle dock enligt en enhetschef kunna fungera bättre med en stödledningsgrupp (SLG) som på motsvarande sätt som KLG (Kärnverksamheternas ledningsgrupp) för stödet tydligare i organisationen och samordnar detta bättre.

### **Svårt att hitta stödfunktioner**

Något som nämndes kort i kapitel 2 om samordning är att intervjuerpersoner uppfattar svårigheter att hitta till rätt stödfunktion på huvudkontoret. Det uppfattas ibland finnas otydliga gränssnitt i organiseringen av huvudkontoret, och ingen tycks riktigt veta var stödet finns. Detta leder till att en ansenlig ansträngning får göras för att bli framslussad till rätt person i ett ärende eller en fråga, enligt många intervjuerpersoner.

Några intervjupersoner på lokal och regional nivå anser att det behövs ett ”navigeringskit” eller annan form av vägledande information för var stödet finns. Vem hjälper till exempel till rent praktiskt vid avdelningsöverskridande stödfrågor? Det är lättare att navigera till stödet om ett kontaktnät finns etablerat men meningen är inte att stödfunktionerna ska vara kontakt- eller personbundna. En enhetschef kommenterar att det hade kanske varit fördelaktigt med en slags samordningsfunktion, en utsedd person som utgör navet och tar hand om alla frågor och fördelar dessa, alltså en slags lots på huvudkontoret. Alternativt uttrycks detta som önskemål om *tydligare ingångar till kontaktpersoner i ärenden* på huvudkontoret, eller en resurs på regionkontoret, som kan ta det huvudsakliga ansvaret för att frågor löses ut samordnat. Situationen idag kontrasteras av en kriminalvårdschef mot den gamla organisationen, där det upplevdes finnas personer/funktioner på regionkontoren som antingen kunde ta hand om frågorna eller slussa vidare.

### **Förbättrad enhetlighet och kvalitet i erhållet stöd**

Det finns alltså en tydlig upplevelse av att det är svårt att hitta rätt till stödfunktionerna på huvudkontoret. En skillnad i person- kontra strukturberoende är dock att stödfunktionerna idag har blivit lättare att avropa när man väl hittat rätt, enligt en kriminalvårdschef. Denne betonar att stödet fungerar väl, och att de svar som ges är nationellt förankrade och har kvalitet. Att experterna som sitter på regionkontoren har tillhörighet i nationella avdelningar skapar även en högre kvalitet, så att när svar väl kommer, gäller det för hela landet. En kriminalvårdsinspektör säger att *”När man väl hittar rätt är stödet och hjälpen bra. Det är att nå fram dit som är...”*

### **Strategiskt vs kortsiktigt operativt stöd**

En reflektion över förhållandet mellan ett nationellt stöd som är mer långsiktigt, strategiskt och siktar på nationell enhetlighet, och ett lokalt stöd som är mer grundat i omedelbara behov, är att skilja mellan strategiskt och operativt stöd i organisationen. Dessa är båda viktiga behov för organisationen, men representerar behov hos olika delar av Kriminalvården. En avdelningschef understryker att huvudkontoret bör inte endast fokusera på de ”längre” frågorna, utan också omhänderta frågor av operativ karaktär. Stöдавdelningarna arbetar ibland lite för trögt för att kunna svara upp mot ”kärns” behov, det kan finnas en skillnad i behov och tempo mellan huvudkontoret och kärnverksamhet.

Som nämnts tidigare upplever lokal nivå en förväntan på leverans av uppgifter eller lokala analyser med kort varsel. Dock upplevs ibland stödet från huvudkontoret tillåtas ta längre tid, kanske relaterat till kvalitets- och enhetlighetskrav, vilket visar på en uppfattad skillnad i tidsuppfattning mellan huvudkontor och lokal nivå:

*”Lönesamtalsmallen, där hann huvudkontoret inte göra om mallen tills vi skulle ha samtal. Det svaret skulle du aldrig kunna ge på lokal nivå. Och nu har det gått ytterligare ett år och tror du den är färdig? Nej. Jag tror det är...vissa delar är viktigare ute lokalt än vad man tror...”* (kriminalvårdschef)

Att leverera snabbare stöd i operativa frågor och leverera mer strategiskt stöd, med besked som är enhetliga och nationellt samverkade, är två typer av uppdrag som *båda* behöver omhändertas. I intervjuer understryks vikten av att det operativa stödet fungerar och inte tar för lång tid att leverera. En avdelningschef säger att det är viktigt för linjen att dess får en känsla av leverans från huvudkontoret. En risk- och konsekvensanalys kan till exempel göras gällande vad blir det för

konsekvenser för den operativa verksamheten om t.ex. en handbok försenas med ytterligare fyra månader? Snabbare och enklare leveranser kunde också ske: kanske ett A4:a utskick med de viktigaste riktlinjerna och direktiven kan få föregå handboken.) Denne understryker att det är viktigt att behoven från lokal nivå lyssnas av, att stödfunktionerna har ”*örat mot rälser*”, att ha en struktur som kan lyssna in de frågorna. På lokal nivå kanske personalen är nöjd bara man tar fram ett papper som behövs, sedan får stöd gärna göra annat *också*.

En kriminalvårdschef säger att vissa ärenden måste beredas, men det är inte alltid möjligt för lokal nivå att ha en framförhållning på 3-4 veckor. Istället vore det bra om lokal nivå kunde ringa och ställa frågan direkt hur man ska göra i enklare ärenden. Men det kan även upplevas som en trög struktur eftersom inte alla frågor har en nationell karaktär. Mer komplexa frågor kan lyftas till huvudkontoret och göras till Krimson-ärenden, men lokal nivå kan behöva lyfta enklare frågor och behöva snabba svar, och då är det svårt att själv hitta rätt i stödorganisationen.

### **Nära chefsstöd på lokal nivå**

En kriminalvårdschef betonar behovet av nära chefsstöd för att som chef ha möjlighet att processa och arbeta med de dokument som kommer från huvudkontoret, att hinna läsa dokumenten som kommer in ordentligt. Det finns ett behov av stöd av en konkret person på lokal nivå som avlastar en kriminalvårdsinspektör betonar att ett närmare stöd skulle frigöra tid för lite mer av strategiskt tänkande och planering, att inte bara ”slå på volley” i olika ärenden. Förutom behovet av ekonomi- och PA-stöd nämns det nära administrativa chefsstödet, en person som skriver protokoll, förbereder underlag, tar anteckningar, som ”för-jobbar” lite för cheferna, alltså underlätta för chefen att kunna ägna sig åt ledning och styrning, enligt en regionchef.

Det uppges vara olika hur mycket stöd som finns kvar lokalt och regionalt sedan Modern myndighet. En regionchef uttrycker att även kriminalvårdschefer erhåller olika grad av stöd efter Modern myndighet beroende på VS-storlek. Det är dock tydligt att den tillgång till stöd som uppstod i och Modern myndighet inte ansågs tillräcklig, utan behovet av lokalt tillgängligt stöd också har gett resultat i form av nya stödpersoner på lokal nivå. En generell normering som nämns i intervjuer är en assistent som arbetar med rangering per 80 anställda. Denna förefaller användas för att fylla viktiga och tidigare saknade stödfunktioner på VS och VO i ett flertal intervjuer, till exempel som personalhandläggare.

## **HR-frågor**

### **Operativt stöd från HR**

En gemensam ståndpunkt i flera intervjuer rörde behovet av personaladministrativt eller HR-stöd. Rekrytering nämndes som en fråga som i viss mån anses betungande, men var inte en lika framträdande fråga som i enkätundersökningen. Initiativet från HR-avdelningen om rekryteringsteam som kan avropas genom en beställning från lokal nivå, uppfattas bland annat av regionchefer som ett positivt förslag som underlättar för regional och lokal nivå.

Rekryteringsstöd på huvudkontoret efterfrågas också i några intervjuer. En enhetschef menar att det är problematiskt att *huvudkontoret saknar stöd vad gäller rekrytering* av medarbetare, medan lokal nivå får sådant stöd. Hen exemplifierar med att rektorer som har trettio anställda lärare och stor

personalgenomströmning inte får något stöd, och undrar varför första linjens chefer ute i verksamheten får den typen av stöd, men inte första linjens chefer på huvudkontoret (rektorer). En sektionschef understryker att å lärarsidan finns en stor rörlighet och mycket rekrytering men otillräckligt HR-stöd.

Viktiga HR-behov som nämns av chefer rör stöd i besvärliga personalärenden, svåra rehabiliteringsärenden, samt ett strategiskt stöd gällande att attrahera och rekrytera personal. En regionchef efterfrågar därför att vissa stödfunktioner flyttas närmare regional och lokal nivå, särskilt inom ekonomi och HR, ”nästan allt vi gör i vardagen handlar om det”. Den regionalt placerade HR-experten verkar även nationellt, vilket innebär att det kan vara svårt för denne att bistå på lokal nivå. En kriminalvårdschef säger att:

*”Man måste hålla kvar den lokala HR-förmågan. Det har varit ett tydligt krav på cheferna samlat i Kriminalvården, där ligger den största chefsstöttningen. Det mesta annat kan man avropa hem, men HR-funktionerna i vardagen, där står och cheferna och faller lite med den för den måste finnas på plats.”*

När chefer lämnas ensamma får de också svårare att ”stå på sig” i personalärenden. Det är inte heller säkert att chefer alltid är medvetna att de är på väg att begå misstag i personalfrågor:

*”En handläggare ute i verksamheten kan se att vi håller på att göra en arbetsrättslig blunder, här behöver vi göra något åt arbetsmiljön NU.... Behöver ett nära chefsstöd i de frågorna så man känner sig trygg och kan ta tuffa beslut också. Lättare att ta tuffa beslut när man vet att man är arbetsrättsligt rätt ute.”* (regionchef)

Vikten av stöd i *fackliga ärenden och rehabiliteringsärenden* understryks också. En kriminalvårdschef framhåller att det är viktigt att kunna ge proffsiga svar i lokal samverkan, vilket innebär ett stödbehov i HR-frågor. Hen säger att den administratör verksamhetsstället tilldelats fungerar som personalhandläggare, och skulle denna tas ifrån skulle hen inte klara sin verksamhet. En upplevelse som lyfts fram av en kriminalvårdsinspektör är dessutom att när hen får lägga mycket av sin chefstid på att sitta i ”*superkomplicerade rehabärenden eller personalärenden*” så upplever hen att organisationens resurser inte utnyttjas väl. Slutligen så framhäver en annan kriminalvårdsinspektör att tillgång till ett nära stöd kan utgöra en förutsättning för *enhetlighet*, som hjälper en kriminalvårdsinspektör att inte trampa fel i rehabärenden och skapar en samsyn mellan kriminalvårdsinspektörerna.<sup>29</sup>

Möjligheten att införa personalhandläggare, som nämndes tidigare, verkar ha gjort skillnad för flera intervjupersoner i form av avlastning gällande rekrytering och rehabilitering (kriminalvårdschef, kriminalvårdsinspektör), men även som till exempel mötessekreterare (kriminalvårdschef).

Samtidigt uppfattas att HR-avdelningen nu har fått en närmare kontakt med lokal nivå. En kriminalvårdschef menar att HR har upplevts finnas ”någonstans på HK”, men att avdelningen nu bedriver mer uppsökande verksamhet och besök på verksamhetsställen och verksamhetsområden, vilket uppskattas mycket då det skapar närhet och kontakter. (kriminalvårdschef)

---

<sup>29</sup> Se även kapitel 3 om enhetlighet, där samma exempel ges

## Strategiskt stöd från HR

En regionchef menar att *i strategiska diskussioner får HR-relaterade frågor för litet utrymme*. Det blir ett smalt rör för HR-frågor när HR ska gå genom avdelningscheferna på kärnavdelningarna. För HR-frågor hade det varit önskvärt om det skedde mer direktkontakt med avdelningarna i till exempel nationell ledningsgrupp (NLG), för att få med HR i de strategiska diskussionerna. En av de centrala strategiska frågor som efterfrågas att HR arbetar med, och där det nu går att se positiva pågående insatser, rör frågan om rekrytering och attraktiv arbetsgivare, vilket i flera intervjuer på regional och lokal nivå uttrycks som en viktig strategisk utmaning för organisationen.

En avdelningschef menar att HR skulle behöva arbeta med det *strategiska och långsiktiga HR-stödet*, och samtidigt ge det lokala HR-arbetet mer stöd, med mer resurser anställda för det *operativa stödet*.

## Övriga stödområden

### Juridiskt stöd

En upplevelse som beskrivs bland är även att det blivit något svårare att erhålla juridiskt stöd på regional och lokal nivå. När det gäller de regionala expertjuristerna ges lite olika bilder. En kriminalvårdsinspektör upplever att stödet fungerar bra. En sektionschef menar att juristerna hjälper och stöttar, men inte i det förebyggande arbetet, och en kriminalvårdsinspektör efterfrågar mer initiativ och feedback från rättsvårdande personal för att öka kompetensen i juridiska frågor. En kriminalvårdschef menar också att möjligheten att ställa frågor uppåt i organisationen gällande klientjuridiska frågor är mindre idag än tidigare, juristerna är inte så operativt relaterade längre och inte enkelt avropbara för lokal nivå.

### Stöd från säkerhetsavdelningen

Stödet från säkerhetsavdelningen uppfattas också på lite olika sätt. En kriminalvårdsinspektör betonar att funktionaliteten i stödet har blivit bättre, och har utvecklats mer till ett stöd än bara en granskande funktion, som stödjer och utvecklar verksamheten istället för att kontrollera och bestraffa. Andra uttrycker en upplevelse av att ha mindre kontakt med de regionalt placerade säkerhetsexperterna som tidigare varit tydligt involverade i den lokala verksamheten. Några beskriver att en upplevelse på lokal nivå var att dessa i princip ”försvann” efter organisationsförändringen. En kriminalvårdschef menar att den regionala säkerhetsfunktionen har blivit mindre och därmed inte kan ”hoppa på” säkerhetsfrågorna lika effektivt som tidigare. En enhetschef menar att de sex säkerhetsexperterna (en per region) har breda arbetsuppgifter vilket gör att de har svårt att ha så pass bred kompetens att de kan ge stöd lokalt i alla frågor.

### Expertstöd i ekonomiska frågor

En kriminalvårdschef menar att det finns utvecklingsbehov i stödet. Idag är det begränsat vilket stöd som kan avropas. I ekonomi-frågor finns det till exempel ett ökat behov av kompetens för budget då det är få chefer som är ekonomer.

### Utbildningsstöd

Ett tema som nämns i några intervjuer är också förmågan att möta behoven av *utbildningsstöd*. Hög personalomsättning innebär att det är svårt att möta utbildningsbehoven. Det uppstår långa

tidsperioder innan utbildning kan erbjudas och det skapar problem med att få ut personal i verksamheten. En avdelningschef menar att det finns risk för att personal hinner lämna organisationen innan de är klara med utbildningen. En kriminalvårdsinspektör menar också att hög personalomsättning innebär även omvänt att trycket på att leverera utbildning ökar.

#### **Fördelningen av stöd mellan verksamhetsgrenar**

Slutligen menar en kriminalvårdschef menar att ofta läggs stödfokus på de områdena med störst anställningsvolym, alltså kriminalvårdarna, och därmed kommer ibland anstalt/häkte i förgrunden. Då läggs resurser på de områden som är svåra att hantera, i t.ex. frågor som rör rekrytering, beställning av nya telefoner eller andra frågor i relation till förutsättningarna för anstalt/häkte. En stor grupp glöms ofta bort i sammanhanget, dvs. frivårdsinspektörer, som också har behov av stöd och ibland till och med kan ha ett större stödbehov i ärendet (telefoner än vårdare.



Kriminalvården

---

[www.kriminalvarden.se](http://www.kriminalvarden.se)  
601 80 Norrköping  
Telefon 077-228 08 00