

Andrea Alexandra Fauli

Hvordan blir strategier til?
En studie av strategiske prosesser i Bufetat

Masteroppgave i styring og ledelse
Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag
Oslo 2013

Forord

I løpet av studietiden har vi som studenter blitt presentert for mange spennende fag og områder knyttet til styring og ledelse i offentlig sektor. Strategisk ledelse har som fag vekket min interesse og fått meg til å undre på hvordan strategier blir til. Dette har vært utgangspunktet for denne oppgaven.

Jeg vil gjerne takke min tålmodige samboer som har måttet leve med meg; litt fraværende, noe stresset og til tider ikke full så hyggelig - takk!

Vil også takke gode kolleger og venner som har lest korrektur, lest gjennom oppgaven, og gitt meg utrolig gode innspill.

Denne oppgaven hadde ikke blitt til uten intervjuene, jeg vil derfor takke dere for at dere tok dere tid til å la meg stille spørsmål, jeg vet dere har en travel hverdag.

Jeg vil også takke professor Harald Koht for gode samtaler og god veiledning underveis.

Takk til dere alle!

Oslo, april 2013
Andrea Fauli

Sammendrag

Skillet mellom offentlig og privat sektor har blitt noe utvisket etter innføringen av Ny Offentlig Syring. Markedstanker fra privat sektor har blitt forsøkt overført til offentlig sektor. Tanker om strategi er kjent fra den militære verdenen. Strategisk styring og strategisk ledelse har vært rettet mot å definere nye markeder og nye produkter. Nå har strategier, det vil si en organisasjons evne til å tilpasse organisasjonen til sine omgivelser og til å prioritere ressurser i et langsiktig perspektiv, også blitt vanlige i norske offentlige virksomheter. Denne oppgaven ser på strategiprosessene i én organisasjon: Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Målet for oppgaven er å beskrive egenskaper ved utformingsprosessen og å identifisere forhold som gjør at en strategi blir til. Strategier kan bli til gjennom bevisst planlagte prosesser eller de kan vokse frem fra en strøm av beslutninger som til sammen danner en strategi. Bufetat har hatt to ulike strategier og arbeidet med dem faller inn under disse kategorier. Strategiprosessen i 2007 var formell, ledet og utviklet av toppledelsen, konsulenter var med tett i prosessen, og implementeringen ble holdt adskilt fra strategiutviklingen. Kvalitetsutviklingsprogrammet er et program som retter seg mot å utvikle etaten generelt og kvalitet i tjenestene spesielt. I programmet er ledelsen også tett på, men de ansatte er involverte i de ulike innsatsområder og delprosjekter. Utvikling og implementering skjer samtidig, og organisasjonen bygger sin strategi ved å lære av sine erfaringer over tid. Gjennom intervjuer av nøkkelpersoner i direktoratet og etaten, i tillegg til en dokumentanalyse, belyses ulike sider ved strategiarbeidet. De viktigste funnene i oppgaven er at det er utfordringer knyttet til implementering av strategier, når gjennomføringen ses adskilt fra utformingen og utviklingen av dem. Endringer i en organisasjon avhenger av at man kan kombinere både «harde» og «myke» måter å gjennomføre endringer på. Altså både strukturelle og effektiviserende tiltak (dvs. omstilling) og samtidig støtte organisasjonens muligheter og evner (involvere de ansatte, fokus på kultur m.m.). Strategiarbeid der utvikling og implementering skjer over tid er utfordrende for organisasjonen og for ledelsen. Organisasjonen må også kjenne til og forstå denne metodikken. Dette krever at ledelsen tillater organisasjonen å prøve og feile, men også at ledelsen er eksplisitt i hvordan de retter sine forventninger til de ansatte

Abstract

How are strategies developed?

A study of strategic processes in the Norwegian Directorate for Children, Youth and Family Affairs (Bufetat).

The distinction between public and private sector has been somewhat diluted after the introduction of the New Public Management. It has been attempted to transfer market oriented management from the private sector to the public sector. Strategic management has been directed to define new markets and new products. Strategies as the organization's ability to adapt the organization to its environment and to prioritize resources in the long term have become common in the Norwegian public sector as well. This paper seeks to describe the strategy process in one organization in particular: The Norwegian Directorate for Children, Youth and Family Affairs (Bufetat). The aim of the study is to describe the characteristics of the design process and identify what matters when strategies are developed. Strategies can be deliberate or they may emerge from a stream of decisions which together form a strategy. Bufetat has had two different strategies and the strategic processes fall into these two categories. Bufetats strategy process from 2007 was formal, managed and developed by top management, consultants participated closely in the process, and the implementation was kept separate from strategy development. The Quality Improvement Program (Kvalitetsutviklingsprogrammet) is a program aimed at developing the agency in general and the quality of services in particular. Management also plays a leading role in this strategy, but the employees are involved in the various areas and sub-projects of the program. Strategy formulation and implementation takes place simultaneously, and the organization builds its strategy by learning from its experiences over time. Through interviews with key people in the directorate and the agency, as well as a document analysis, various aspects of the strategy process are unveiled. The main findings of the thesis are that there are challenges when implementing strategies. Challenges arise when implementation is seen separately from the design and development of a strategy. Successful changes in an organization depend on managers' ability to combine both "hard" and "soft" ways to implement changes. Both structural and efficiency measures (i.e. restructuring) are required while focusing on the organization's opportunities and abilities (involving employees, corporate culture etc.). Strategies that are developed and implemented at the same time, requires management to allow the organization to try and fail, but also that management is explicit in what it expects from the employees.

Innhold

Forord.....	2
Sammendrag	3
Abstract	4
Kapittel 1 Innledning.....	7
1.1 Strategier i offentlig sektor.....	7
1.2 Barne-, ungdoms og familieetaten - bakgrunn	8
1.3 Strategiske uttrykk i Bufetat	10
1.4 Problemstilling.....	11
1.5 Videre disposisjon	12
Kapittel 2 Teori.....	13
2.1 Hva er strategi?	13
2.2 Fra ti til to perspektiver	13
2.3 Presentasjon av planleggingskolen	14
2.4 Presentasjon av læringskolen	15
Kapittel 3 Metode	17
3.1 Valg av metode.....	17
3.2 Dokumentanalyse.....	17
3.3 Om intervjuene.....	18
3.4 Svakheter ved metoden	19
Kapittel 4 Analyse del 1: dokumentanalyse.....	21
4.1 Strateginotat Bufetat 2007.....	21
Form og innhold	21
Planlagt strategi?	23
Formål og for hvem?	25
Implementering og gjennomføring	27
4.2 Kvalitetsutviklingsprogrammet	29
Form og innhold	29
Fremvoksende strategi?	31
Formål og for hvem?	33
Implementering og gjennomføring	35
Kapittel 5 Analyse del 2: Hvorfor utvikler strategiene seg så ulikt?	38
5.1 Om verdien av omgivelser, forhistorie og omstendigheter	38
5.2 Strategier og endring.....	42

Mål.....	42
Ledelse.....	43
Fokus.....	45
Belønningssystem.....	46
Bruk av konsulenter.....	46
Prosess.....	47
Kapittel 6 Avslutning.....	49
6.1 Konklusjon.....	49
Svakheter ved analysen.....	52
Videre forskning.....	52
Litteraturliste.....	53
Vedlegg A - Intervjuguide - Strateginotat 2007.....	55
Vedlegg B – intervjuguide Kvalitetsutviklingsprogrammet.....	57
Vedlegg c – intervjuguide.....	59

Kapittel 1 Innledning

1.1 Strategier i offentlig sektor

Organisasjoner i det offentlige skiller seg fra organisasjoner i det private ved at de hører inn under et politisk-administrativt system, som er formalisert i lover og regler. Offentlige organisasjoners fremste formål er ikke å øke profitt (med visse unntak, f.eks. statligeide selskap) eller å forholde seg til markedskonkurranse, på samme måte som en privat bedrift. Offentlig organisasjoner må forholde seg til en politisk ledelse, til brukere, befolkningen, media osv. Samtidig skal offentlig organisasjoner holde budsjetter og iverksette og gjennomføre politikk. Dette krever en viss planlegging, en viss retning eller overblikk over hvor organisasjonen skal, hvordan den skal gjennomføre sitt samfunnsoppdrag og hvordan oppnå fastsatte mål. Dette omtales gjerne som en strategi eller strategisk styring. Enkelt forklart handler strategier om en tilpasning av organisasjonen til sine omgivelser og om prioritering av ressurser, med tanke på overordnede og langsiktige konsekvenser (Strønen 2010:239).

Strategitenkningen har først og fremst vært brukt og utviklet med tanke på privat sektor og tenkningen er derfor markedsorientert. Strategier har vært opptatt av hvordan man posisjonerer seg i et marked, jfr. Porter, av å definere kjerneoppgaver ut fra verdikjedeanalyser og produksjonsanalyser, og av å analysere interne styrker og svakheter og eksterne muligheter og trusler. Med ny offentlig styring (New Public Management) ble flere tankesett, styringsformer og organisasjonsmodeller fra privat sektor forsøkt overført til offentlig sektor. Dette bidro til at de skarpe skillene mellom offentlig og privat sektor ble mindre. Eksempler på dette er konkurranseutsetning, privatisering, offentlig-privat samarbeid, ledelsesfokus og ledelsesteknikker: team-ledelse, strategisk ledelse og konsepter som TQM (Total Quality Management), målstyring, rammestyring osv. Flere av disse tankene finner man i dagens norske offentlig sektor. Økonomireglementet setter tydelige krav til bruk av mål- og resultatstyring for statlige virksomheter. Flere virksomheter bruker og lar seg inspirere av balansert målstyring, utviklet av Kaplan og Norton på 90-tallet. Balansert målstyring brukes gjerne i sammenheng med strategiplaner i en virksomhet. I dag er det flere virksomheter i offentlig sektor som utformer strategier, gjerne uttrykt gjennom egne strategidokumenter: NAV har sin *virksomhetsstrategi* for 2011-2012, Høgskolen i Oslo og Akershus har en *strategisk plan* for 2013-2020 og Helse Sør-Øst har en *plan for strategisk utvikling* 2013-2020.

I denne oppgave ønsker jeg å se nærmere på *prosessen* med utformingen av to strategier i én organisasjon: Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Tanken er å komme nærmere en forståelse av hvorfor en organisasjon trenger eller ønsker å utarbeide strategier. Grunnen til at jeg velger å se kun på Bufetat og ikke sammenligner to organisasjoner er fordi Bufetat har utviklet to veldig ulike strategier. Disse strategiene er veldig karakteristiske i sin form og representerer to særegne måter å definere strategiutforming på. Det ligger til rette for en undersøkelse av to ulike prosesser og dermed for å kunne se hva det er som påvirker en strategi.

1.2 Barne-, ungdoms og familieetaten - bakgrunn

Bufetat ble opprettet i 2004 gjennom den såkalte barnevernsreformen. Fra 1.1.2004 overtok staten ansvaret for barnevernet og familievernnet i Norge, som tidligere lå hos fylkeskommunen. Statens barnevern og familievern (SBF) og Barne-, ungdoms- og familieforvaltningen ble slått sammen til det som skulle bli Bufetat. Bufetat ble organisert i fem regioner med utøvende ansvar og med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) som dets øverste organ¹.

Bufetat/Bufdir er underlagt Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD). Bufdirs hovedoppgave på barnevernfeltet er å samordne den statlige tiltaksutviklingen for hele landet. Bufetats mest sentrale oppgave er å bistå den kommunale barneverntjenesten med plassering av barn utenfor hjemmet. Bufetat har også et lovfestet ansvar både for barneverninstitusjoner og for fosterhjem.

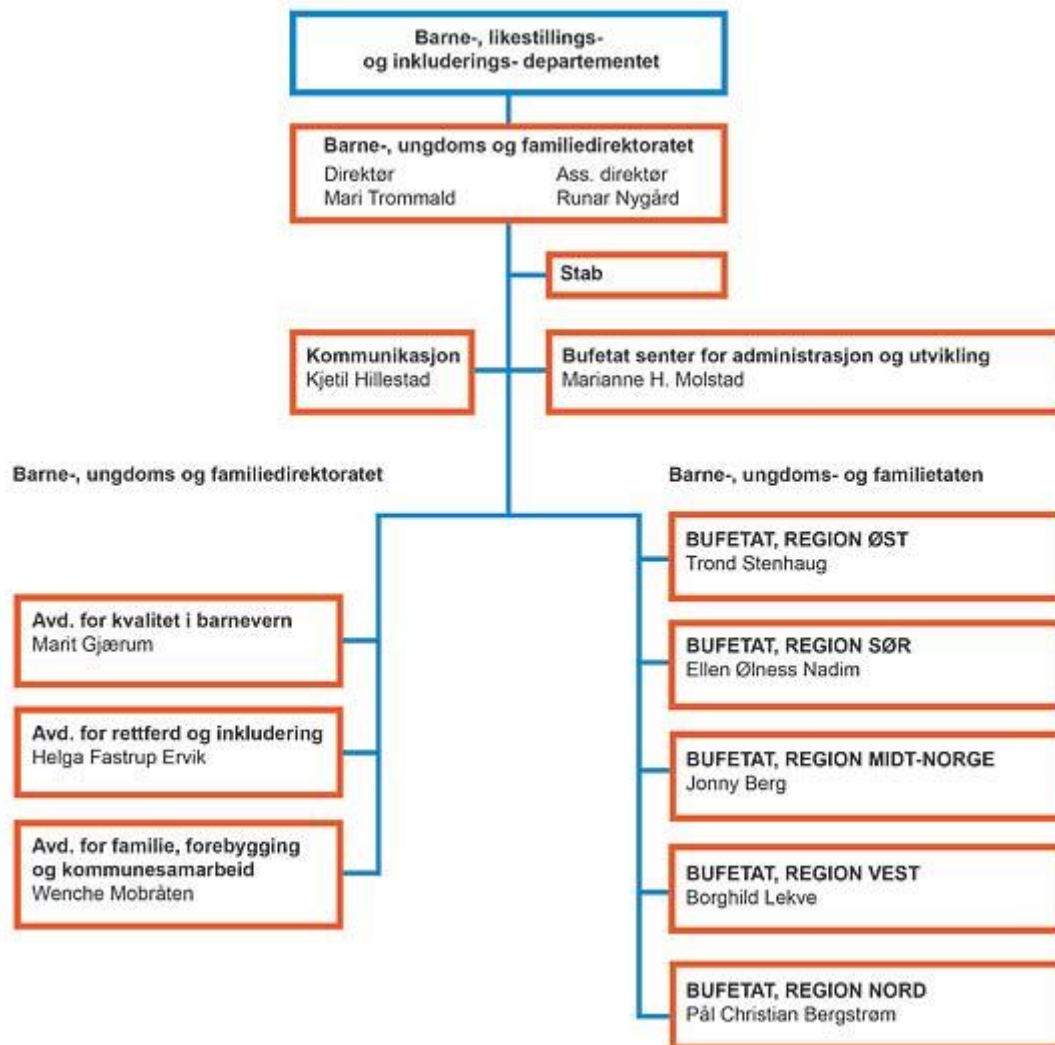
I juli 2003 publiserte daværende Barne- og familiedepartementet et dokument som beskriver overtakelsen av barnevernet og familievernnet, med bakgrunn, mål og oppgave- og ansvarsfordeling. Dokumentet er kalt «Strategidokument – statlig overtagelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern» også omtalt som rundskriv Q19/2003. Videre i oppgaven vil benevnelsen Q19/2003 brukes når det refereres til dette dokumentet. De viktigste målene med reformen i følge dette rundskrivet, var å sikre en bedre faglig og økonomisk styring, sikre et likeverdig tilbud i hele landet til barn og unge som trenger barneverntjenester, utvikle et bedre samarbeid og bedre tjenester til kommunene, sikre god kvalitet i alle ledd i barnevernet og bidra til at det skjer en faglig videreutvikling av tjenestetilbudet og bidra til bedre samarbeid med tilgrensende tjenester.

¹ www.bufetat.no/omoss

Selv om dette omtales som et strategidokument vil ikke dette være et av dokumentene som analyseres i denne oppgaven. Derimot er dokumentet viktig for Bufetat fordi det satte noen rammer for hva Bufetat skulle oppnå. Det definerte spesifikke mål og satte krav til hvordan organisasjonen skulle jobbe for å kunne oppnå disse målene; høy kompetanse nær brukerne, høyt servicenivå, vektlegge forebyggende tiltak, god, tydelig og stram økonomisk og faglig styring, sikre sammenhengen i og samarbeidet mellom tiltakene, og etablere et system for forskning, evaluering og kvalitetsutvikling. Dokumentet har hatt stor betydning for de strategiene som denne oppgaven skal se på.

Andre dokumenter som har hatt en betydning i Bufetats historie er flere kritiske gjennomganger av barnevernet og av Bufetat som virksomhet. Konsulentselskapet ECON (nå Poyry) laget en rapport om *Styring og ressursbruk i statlig regionalt barnevern* i 2007 på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet. Riksrevisjonen hadde en virksomhetsrevisjon av Bufetat i omtrent samme periode, 2007/2008 og i 2010 ble det igangsatt en gjennomgående evaluering av barnevernreformen som bestod av fem ulike prosjekter (fire ulike temaer og en oppsummering) utført av ulike konsulentfirmaer og forskningsinstitusjoner som evaluerte målområdene definert i Q19/2003. De så både på samhandlingen mellom stat og kommune, institusjonstilbudet, oppgave- og finansieringsansvaret mellom stat og kommune, og den faglige og økonomiske styringen av Bufetat.

Disse dokumenter er med på å tegne et bilde av omgivelsene i Bufetat da strategiene ble utviklet og sier noe om konteksten rundt organisasjonen på dette tidspunktet, som vi skal se har en innvirkning i strategiene.



Figur 1 Bufetats organisasjonskart, pr desember 2012. Bufetat.no/omoss

1.3 Strategiske uttrykk i Bufetat

I 2007 arbeidet Bufetat med utviklingen av en strategi som var felles for hele etaten. Dette hadde ikke vært gjort tidligere. Prosessen kan karakteriseres som formell, delt i tydelige faser, med toppledelsen tett på. Strategien var et redskap som skulle bidra til «en felles forståelse for hvor Bufetat skal være og hva etaten skal ha oppnådd innen 2012, hvilke strategier og tiltak som må gjennomføres, samt utfordringer knyttet til dette.» (Bufetat, strateginotat 2007:3)

I 2010 fikk Bufetat ny direktør. Med ny ledelse kom det også nye perspektiver og initiativer til hvordan Bufetat skulle løse sitt oppdrag. Den nye direktøren satte fokus på kvalitet og kvalitetsutvikling gjennom et eget kvalitetsutviklingsprogram. Programmet pågår fortsatt, og bærer preg av det som kan karakteriseres som en fremvoksende strategi, som vokser frem over tid gjennom ulike beslutninger som til sammen danner en strategi. Programmet har vært

definert i organisasjonen gjennom en rekke prosjekter og først i oktober i 2012 begynte ledelsen å benevne programmet som «et strategisk initiativ».

1.4 Problemstilling

Bufetats strategi fra 2007 er et notat som tar for seg utfordringer og målbilder for etaten, den hadde som mål å gi en retning og ambisjonsnivå for hvor etaten skulle være i 2012. Notatet i seg selv er den viktigste kilden for å undersøke og forstå strategien. Begreper som én etat, felles utfordringer og felles målbilde er gjennomgående.

Arbeidet med Kvalitetsutviklingsprogrammet ble igangsatt to år før den daværende strategien nådde enden av sin periode. Arbeidet ble som nevnt igangsatt av den nye direktøren og organisert som et prosjekt. Det finnes, i motsetning til strategien fra 2007, ikke ett strateginotat eller ett strategidokument, som ofte er den vanlige formen strategier blir fremstilt på. Kan Kvalitetsutviklingsprogrammet likevel defineres som en strategi?

Bufetats to strategier ser ut til å være veldig ulike i sitt uttrykk og i sin form. Er det slik at de er veldig ulike i sin hensikt? I følge Mintzberg kan strategier bidra til å forstå organisasjonen og differensiere den fra andre organisasjoner. Er dette tilfelle? Har strategiene i Bufetat bidratt til at de ansatte føler de forstår organisasjonens formål, hovedoppgaver og rolle? Med bakgrunn i dette er min problemstilling som følger:

Hvordan bidrar strategier til bedre forståelse av organisasjonens formål, hovedoppgaver og roller?

Ut i fra dette har jeg formulert to hypoteser. Den første går ut på at strategier ses av ledelsen som et instrumentelt verktøy for å løse oppgaver / nå målet. Det vil si strategier viser hva organisasjonen skal prioritere, hvilke oppgaver det skal jobbes med og retter organisasjonen mot samme mål. Strategier har derfor fokus på å gjennomføre de nødvendige endringer i organisasjonen og ser derfor på implementering som en del av strategiarbeidet.

Den andre hypotesen går ut på at strategier er et kommunikativt verktøy som bidrar til å bedre omdømmet eksternt, og kulturen internt, i en organisasjon. Strategier kan bidra til å skape en felles virkelighetsforståelse og et felles begrepsbruk for de ansatte. Men strategier kan også brukes, bevisst eller ubevisst, som et «visittkort», som en presentasjon av organisasjonens oppgaver, mål og samfunnsoppdrag, overfor eksterne samarbeidspartnere.

En god strategi kan i så måte karakteriseres ved å ha en balansert mengde av instrumentelle og kommunikative deler i seg. Felles forståelse av oppgaver, retning og mål er i seg selv lite formålstjeneslig om ikke organisasjonen også faktisk får gjennomført det den setter seg fore, og samtidig løser sitt samfunnsoppdrag.

1.5 Videre disposisjon

I det neste kapittelet vil det teoretiske rammeverket bli presentert. Kapittel 3 er viet til å fortelle mer om hvordan jeg har gått frem med dokumentanalysen og intervjuene, det vil si metoden. Kapittel 4 tar for seg en dokumentanalyse av Bufetats strategidokument fra 2007 og av Kvalitetsutviklingsprogrammet. Jeg vil vise at det to strategier kan plasseres i hver sin «skoleretning». I dette kapittelet vil jeg også se på innhold i dokumentene, hvem strategiene ser til å være rettet mot; er den rettet mot de ansatte, mot ledelsen eller mot eksterne? Og på hvordan strategiene er blitt fulgt opp, det vil si hvordan de er gjennomført og/eller implementert. I Kapittel 5 gjør jeg flere analyser i hovedsak basert på intervjuene, om forholdet mellom strategi og endring. I kapittel 6 konkluderer jeg og ser på noen kritiske sider ved analysen.

Kapittel 2 Teori

2.1 Hva er strategi?

Begrepet strategi har flere betydninger og brukes i stor omfang. Litteraturen er preget av et mangfold av forklaringer og definisjoner om strategi, strategisk ledelse eller strategisk planlegging. Ordet strategi kommer fra det greske ordet *strategia* som betyr feltherrekunst, og *strategos* som betyr hærfører. Begrepet stammer fra den militære verden, og kobles til tanker om strategi, taktikk og operativ planlegging i militær tenkning (Bakka, Fivelsdal og Nordhaug 2004:232). Carl von Clausewitzs teorier om strategi, taktikk og filosofi har hatt betydelig innflytelse også innenfor organisasjonsteori. Clausewitz skilte mellom taktikk, kunsten å vinne et slag, og strategi, kunsten å bruke kamper/tropper for å oppnå krigens formål (Bakka og Fivelsdal 2008:30). Strategi, i følge Clausewitz, danner grunnlag for krigsplanen som fastsetter mål og handlinger. Denne planen er basert på en rekke forutsetninger som ikke alltid er kjente på forhånd, og som må korrigeres underveis.

Strategier er interessante i et styringsperspektiv fordi de henger tett sammen med organisasjonens evne til å omstille og utvikle seg for å kunne overleve under stadige skiftende omgivelser. Bakka, Fivesdal og Nordhaug (2004:233-234) angir to måter en strategi kan bli til på som «en bevisst formulering av planer og gjennomføringen av dem, og den kan vokse fram som et resultat av en strøm av beslutninger som finner sted løpende, og som til sammen danner et mønster som er med på å prege den faktiske strategien». Altså kan strategier deles mellom tiltenkte og bevisste strategier og fremvoksende strategier.

Det er disse to former for strategier som oppgaven ønsker å se nærmere på. Hva er forskjellen mellom en planlagt strategi og en fremvoksende strategi? Kan disse ulike former for strategier finnes i en og samme organisasjon? Og hvorfor har en organisasjon behov for to ulike strategiske uttrykk? Påvirker strategier hvordan organisasjonen forstår sin rolle, sine mål og oppgaver? Disse spørsmål forsøker og jeg å finne svar på i denne oppgaven.

2.2 Fra ti til to perspektiver

Strategi er et begrep, slik mange andre akademiske begreper, som brukes flittig av mange og gis ofte ulike betydninger. Strønen, mener som sagt at strategier handler om en tilpasning av organisasjonen til sine omgivelser og om prioritering av ressurser, med tanke på overordnede og langsiktige konsekvenser (Strønen 2010:239). Det er denne definisjonen jeg vil legge til grunn i for denne oppgaven.

Mintzberg, Alhstrand og Lampels (2009) rammeverk, der 10 ulike skoler eller tankemåter om strategier blir presentert og forsøkt forklart, kan brukes som et utgangspunkt for å identifisere og skille ut enkelte kjennetegn ved de to strategiene som oppgaven vil se på. Som nevnt innledningsvis er det mange teorier og definisjoner om strategier, og Mintzberg m. fl. gir oss et ryddig rammeverk som bidrar til å gi et forståelig bilde av de ulike måter å se strategier på. De ti skolene inndeles i de normative skolene, de beskrivende skolene, og en skole som kombinerer disse to.

De normative skolene er mer opptatt av hvordan strategier bør være formulert enn hvordan de faktisk blir til, som er det som opptar de beskrivende skolene. I planleggingskolen, som er en av de normative skolene, legges det vekt på de formelle prosessene og strategisk planlegging. Læringsskolen, som er en av de beskrivende skoler, ser på utforming av strategier i en organisasjon som noe som skjer over tid og legger stor vekt på læring. Innledningsvis i oppgaven ble det vist til to former for hvordan strategier kan bli til; som en planlagt prosess og som en fremvoksende strategi. Læringsskolen og planleggingskolen eksemplifiserer denne to-dimensjonale formen å se på hvordan strategier blir til. Derfor vil planleggingskolen og læringsskolen stå sentralt i den videre analysen og blir presentert mer utdypende i følgende avsnitt.

2.3 Presentasjon av planleggingskolen

Planleggingskolen (Mintzberg m. fl. 2009: kap. 3) er en av flere skoler som søker å anbefale og å beskrive strategiutformings- og implementeringsprosessen i ulike organisasjoner. Planleggingskolen dominerte strategidebatten på 70-tallet, og utviklet seg til dels parallelt med den såkalte ”utformingsskolen”, representert ved teoretikere som bl.a. Selznick (1957). Blant planleggingsskolens tidligste teoretikere finner vi H. Igor Ansoff, og hans bok *Corporate Strategy* (1965). For Ansoff handler strategisk ledelse først og fremst om de eksterne omgivelsene til organisasjonen, og å finne den riktige balansen mellom det en bedrift produserer og de markedene produktene vil selges til (Stewart 2009:157). Ansoff lagde flere analyseverktøy og lister som hjelp til å identifisere turbulensen i omgivelsene, nye produkter og/eller nye markeder.

De underliggende hovedpremissene i planleggingskolen er at strategiutformingsprosessen er en kontrollert, kontinuerlig og formell prosess, brutt ned i ulike steg og utviklingsfaser. Ansvar for den strategiske utformingen er lagt til toppledelsen, mens ansvar for implementering gjerne er lagt til stab (Mintzberg m. fl. 2009:57-60). Det gjøres aktiv bruk av

analyse og planleggingsverktøy, slik som Ansoff utviklet. SWOT-analyser (fra engelsk: strengths, weaknesses, opportunities and threats) er videreutviklet fra Ansoffs tanker om å identifisere omgivelsenes turbulens ved å se på organisasjonens styrker, svakheter, muligheter og trusler.

Planleggingskolens modell (ibid: 51-57) kan deles opp i ulike faser eller trinn, som skal gjennomføres innenfor forhåndsbestemte tidsrammer (f.eks. faste årlig/kvartalsvise møter), noe som tydeliggjør planleggingsskolens fokus på kontroll. I den første fasen må mål defineres, beskrives og om mulig kvantifiseres. Mintzberg m fl. peker her på at det har vært uenigheter i litteraturen om hvorvidt organisasjonens mål og strategier er det samme. Dette kan dermed svekke modellens evne til å skille mellom strategi/visjon: det organisasjonen ønsker å få til, og det mer målbare og operasjonelle: hvordan skal vi få det til. Når mål er identifisert og definert skal det gjennomføres en ekstern analyse og en intern analyse. Den eksterne analysen søker å forutsi fremtidige situasjoner, f.eks. ved å lage fremtidige tenkte scenarioer. Den interne analysen ser først og fremst på organisasjonens styrker og svakheter. Alt dette er det som i dag er bedre kjent som SWOT-analyser. Videre ønskes det å vurdere strategiene opp mot flere økonomiske analyser; verdivurderinger, risikoanalyser, konkurransestrategi-vurderinger m.m. Etter flere runder med analyser skal strategiene dekomponeres og operasjonaliseres. I følge Mintzberg m. fl. er planleggingsskolen opptatt av formelle og snevre prosesser mens strategien utvikles, evalueres og analyseres. Når strategien først er valgt er derimot implementering og operasjonalisering en mindre kontrollert prosess (2009:54-55). Strategiene blir brutt ned til delstrategier, delmål og planer, ofte satt sammen i en «masterplan». Implementeringen skjer ved denne dekomponering, ved å rette all oppmerksomhet mot programmer, driftsplaner, operasjonelle mål og budsjettering.

2.4 Presentasjon av læringsskolen

Læringsskolen er mer opptatt av hvordan strategier faktisk blir til, i motsetning til hvordan de blir formulert. Implementering er derfor et nøkkelelement i denne retningen. Hittil har strategier blitt sett på som to-delt; man skiller mellom formulering av strategier og implementering av dem. Læringsskolen prøver å vise en integrert prosess der organisasjonen både formulerer, men også samtidig implementerer sine strategier.

Charles Lindblom med sin artikkel fra 1959 ga en start til denne retningen ved å si at politikktutforming ikke er en kontrollert og ryddig prosess, men heller rotete, der de som utformer politikken prøver å takle en komplisert omverden (Mintzberg m. fl. 2009: 186). I

1980 kom James Brian Quinn med en bok om logisk inkrementalisme som markerte etableringen av læringsskolen. Quinn hadde en tro på at strategier kunne oppstå gjennom integrerte oppfatninger, der interne beslutninger og eksterne hendelser driver sammen og skaper en ny, felles oppfatning blant ledelsen om hva som skal gjøres (ibid.:190). I sin artikkel fra 1978 *Strategic change: logical incrementalism* peker Quinn at effektive strategier vokser frem gjennom en rekke «strategic subsystems» som retter seg mot spesifikke strategiske problemer (omorganiseringer, oppkjøp/overtakelser, salg av underenheter m.m) og som blander seg sammen, over tid (inkrementelt), til et mønster som danner organisasjonens strategi. (1978:8). Quinn er skeptisk til planleggingsskolens tillitt til langtidsplanlegging og til å forutsi sammenhenger lenge før de oppstår. Logikk tilsier derfor, i følge Quinn, at en leder må benytte seg av inkrementelle steg, å starte bredt for så å snevre inn valgene organisasjonen tar underveis mens den lærer mer om sine omgivelser og de hendelsene som påvirker organisasjonen.

Hovedpremissene i læringsskolen (Mintzberg m. fl. 2009:217) er at strategiutforming må ta form gjennom læring over tid, som bringer formulering og gjennomføring på grensen til å bli uatskillelige.

Hovedantakelsen i denne oppgaven er at Bufetats to forskjellige strategiske uttrykk faller innenfor disse to kategoriene; planleggings- og læringsskolen. I den videre analysen vil de presenterte skolene brukes til å identifisere sentrale egenskaper og karakteristikk ved strategiene, for å få en bedre forståelse av hvilke tanker og ideer som vært med å prege utviklingen av strategiene og hensikten med dem.

Kapittel 3 Metode

3.1 Valg av metode

Denne undersøkelsen tar sikte på å avdekke hva som har påvirket strategiutformingsprosessen i Bufetat. Mye av dette kan gjøres gjennom dokumentanalyse av strategidokumenter. Samtidig kan analyser av dokumenter alene gi et ensidig bilde av bakgrunnen og hensikten med strategiene. Jeg har vært derfor like opptatt av å vite hvordan prosessene, hensikten og oppfølgingen av strategiene er blitt oppfattet blant de ansatte. Med andre ord er denne undersøkelsen basert på en kvalitativ metode. Casestudier karakteriseres bl.a. ved at man studerer få enheter. I dette tilfelle er enheten som studeres Bufetat.

3.2 Dokumentanalyse

Dokumentanalysen har vært en sentral del av denne oppgaven. Dokumentanalysen baserte først og fremst på strategidokumenter knyttet til strategien fra 2007 og Kvalitetsutviklingsprogrammet. For strategien fra 2007 innebær dette ett dokument: *Bufetats Strateginotat 2007*. For Kvalitetsutviklingsprogrammet betød det flere dokumenter; foiler, ledermøtenotater og direktørmøtenotater.

Det er også andre dokumenter som kunne ha vært relevante kilder, men som ikke ble analysert i denne oppgaven. Noen av dem er allerede nevnt innledningsvis i oppgaven: strategidokumentet Q19/2003 skrevet av daværende Barne- og familiedepartementet, ECON-rapporten fra 2007, Riksrevisjonens virksomhetsrevisjon, Deloittes evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet fra 2011, samt diverse tildelings- og disponeringsbrev. Jeg har valgt å utelate disse dokumenter fordi jeg har konsentrert meg om strategiene, men også fordi tid og omfanget for oppgaven har begrenset hva jeg har kunnet undersøke.

Formålet med dokumentanalysen var å identifisere og lære om ulike egenskaper ved strategiene. Sentralt i dokumentanalysen stod derfor følgende tema:

- Dokumentets form, innhold og språkføring
- Hvem retter strategien seg mot?
- Hva synes å være strategiens formål?
- Hva slags oppfølging / implementering – hva førte strategien til?

I neste kapittel vil begge strategier presenteres med tanke på å kategorisere eller definere den ved hjelp av planleggingsskolen og læringsskolen.

3.3 Om intervjuene

Jeg har valgt å gjennomføre semistrukturerte eller samtaleintervjuer, det vil si intervjuer som bærer preg av samtaler og er lite standardisert. Fordelen med samtaleintervjuer er at intervjuobjektene får anledning til å fortelle om sine erfaringer, oppfatninger og opplevelser knyttet med prosessene i utformingen av strategiene, og intervjuformen gir en del fleksibilitet ved at jeg f. eks. kunne variere i rekkefølgen på spørsmål og stille nye, utdypende spørsmål ved behov. Et strukturert intervju ville ha gitt mindre fleksibilitet og kanskje redusert noe av samtalenes uformelle stemning. Jeg laget en intervjuguide med definerte tema, og noen definerte spørsmål, men med fokus på å ha en samtale der den som blir intervjuet kunne snakke fritt om sine opplevelser og erfaringer rundt det gitte temaet. En helt løst samtale uten definerte tema ville ha gjort det vanskelig å strukturere og analysere data. Dette hadde også gjort det vanskelig å sammenligne og finne mønstre i datamaterialet.

For å få mest mulig informasjon har jeg valgt informanter som har vært tett på prosessene, enten fordi de har hatt ansvar for de ulike strategiene, fordi de har sittet i ledergruppen knyttet til arbeidet som er gjort eller fordi de har godt kjennskap til organisasjonens utvikling og kan bidra med viktige betraktninger. Jeg valgte derfor å intervju avdelingsdirektøren og seksjonssjefen som hadde ansvaret for strategien fra 2007. I tillegg har prosjektlederen for Kvalitetsutviklingsprogrammet frem til sommeren 2012 blitt intervjuet. De øvrige informantene var en av regiondirektørene som sitter i direktørmøtet i dag og som har vært tett koblet til Kvalitetsutviklingsprogrammets beslutninger og prosesser, og en avdelingsdirektør i en av regionene som har jobbet i Bufetat siden overtakelsen i 2004, og som har hatt ansvar for implementering av Kvalitetsutviklingsprogrammet i sin region. Fem informanter totalt er et godt antall sett i lys av oppgavens omfang og det som har vært realistisk å få gjennomført.

Informantene ble kontaktet på e-post og forelagt tema og problemstilling for oppgaven. De fikk også en intervjuguide på forhånd slik at de kunne forberede seg. Hver samtale varte ca. en time og ble tatt opp på bånd. Alle informanter ble spurt på forhånd om det var i orden med båndopptak. Intervjuguiden hadde tre versjoner, der spørsmål ble valgt ut i fra om den som ble intervjuet hadde vært tettest knyttet til strategien fra 2007 eller Kvalitetsutviklingsprogrammet. To av informantene fikk i tillegg et intervjuguide med mindre

detaljerte spørsmål, men der det fremkom spørsmål om begge strategier. Intervjuguiden ble forsøkt inndelt i ulike temaer eller områder som skulle gjøre det enklere å sammenligne og analysere i etterkant.

Informantene er rekruttert fra organisasjonen og det vil dermed ha vært vanskelig å garantere full anonymitet. Det var samtidig et ønske at informantene kunne snakke så fritt så mulig og det ble derfor opplyst om at det ikke ville brukes navn på informantene i oppgaven. At sitatene ikke er knyttet til en navngitt informant kan være en svakhet i den grad enkelte utsagn kunne ha fått en sterkere betydning hvis det hadde vært understreket hvem informanten var. Dette ble derimot vurdert opp mot hensynet til anonymisering. Sitatene ble brukt for å illustrere et poeng eller gi styrke til en påstand i teksten, men uten å nevne hvem som har sagt hva. Informantene ble likevel tilbudt om å se gjennom sitater hvis de ønsket det.

Alle intervjuene er transkribert i etterkant. Transkriberingen er gjort mest mulig ordrett slik at ikke uttalelser mistet sin mening. Transkriberingen er gjort først og fremst for at jeg skulle kunne konsentrere meg om samtalen og mindre om detaljene, og samtidig sikre at informasjonen ikke ble borte.

Det fremkommer i flere av intervjuene at skiftet av ledelse ved ny direktør og måten hun har trukket til seg regiondirektørene på har hatt stor betydning for hvordan Kvalitetsutviklingsprogrammet ble utviklet. Det er dermed en ulempe at direktøren ikke hadde anledning til å bli intervjuet og slik kunne bidra med sine perspektiver og tanker rundt igangsettelsen av Kvalitetsutviklingsprogrammet.

3.4 Svakheter ved metoden

Nærhet til det som undersøkes er en kjent problemstilling en forsker må ta hensyn til. Som ansatt i Bufdir og i min posisjon i direktørens stab er jeg tett knyttet til ledelsen og de som har jobbet med Kvalitetsutviklingsprogrammet og til dels strateginotatet fra 2007. Hovedutfordringer i min gjennomgang og analyse vil være min objektivitet, og at min tolkning og analyse vil preges av dette nære forholdet. Samtidig er også nærhet til det man undersøker en del av den kvalitative forskningsmetoden. Gjennom intervjuer og å ha nærhet til det man studerer, kan man få en mer detaljert og dyptgående informasjon til det som studeres enn ved for f.eks. en kvantitativ undersøkelse. Å være ansatt i Bufdir kan også gi en

fordel når det gjelder å kunne ha en oversikt over hvilke dokumenter som har vært viktig å se på, så vel som å vite hvem som bør intervjues.

Undersøkelsen søker å finne ut hvorvidt en strategi har innvirkning på rolle-, ansvars- og oppgaveforståelsen. Den naturlige forlengelsen av denne problemstillingen er hvordan de ansatte forstår organisasjonens formål, hovedoppgaver og rolle. Det er en klar svakhet ved oppgaven at ikke det er gjort en undersøkelse der de ansatte direkte er blitt spurt om dette. De undersøkelsene som er gjort i denne oppgaven, gjennom intervju av nøkkelpersoner, gir allikevel en innsikt i informantenes opplevelser av strategien og hvorvidt denne har hatt denne type innvirkning.

Jeg har valgt en snever kildetilnærming med få intervjuer og utvalgte dokumenter. Valget har samtidig vært bevisst. Intervjuobjektene er ikke et tilfeldig utvalg, men valgt ut på grunn av deres rolle, erfaringer og fordi de har vært tette på de prosessene jeg ønsker å undersøke. Ut i fra hvem jeg har pratet og de dokumentene jeg har valgt mener jeg at de likevel er mulig å si noe generelt om strategiene og prosessene knyttet til dem. Det er en svakhet at intervjuobjektene sitter alle i en eller annen lederposisjon, og at det ikke var mulig på grunn av tid og kapasitet å intervju andre ansatte i organisasjonen.

Kapittel 4 Analyse del 1: dokumentanalyse

I dette kapitlet vil hver av strategiene henholdsvis og med utgangspunkt i en dokumentanalyse, ses i sammenheng med Mintzbergs planleggings- og læringsskole. Hva forteller disse dokumenter om strategiene og hvordan de har blitt til?

4.1 Strateginotat Bufetat 2007

Form og innhold

Strateginotatet fra 2007 er et ti-siders dokument som tar for seg prosessen med å utarbeide strategien, den redegjør for etatens utfordringer, legger frem et nytt målbilde for etaten, og presenterer en tredelt strategi. Notatet vil fremover omtales som notatet, når det refereres til selve dokumentet og omtales som strategien fra 2007 når det refereres til strategien i sin helhet.

Notatet starter med å vise til etatens utfordringer med ytre rammebetingelser og dens indre styringsutfordringer. Disse utfordringene knyttes til høye krav til rapportering og detaljering, lite kapasitet til analyser og lite og utilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å bygge nødvendig kompetanse. I tillegg vises det til variasjon i dagens tjenesteleveranser mellom regionene, og et utfordrende og i lite grad formalisert samarbeid med kommunene. De overnevnte utfordringene legges som utgangspunkt for strategien: «(...) det er fortsatt mange utfordringer(...) For at det daglige arbeidet skal bringe etaten fremover i riktig retning er det behov for å sette mål og velge strategier» (Bufetat 2007:5).

Notatet beskriver også hvordan konsulentselskapet Ernst & Young bistod i prosessen med å tilrettelegge og strukturere prosessen, utfordret direktørgruppen i diskusjoner og utarbeidet forslag til mål, strategier, prioriteringer og gjennomføringsplan, det vil si de utarbeidet strateginotatet. Prosessen bestod av en analyse av etatens styrker, svakheter, muligheter og trusler (SWOT-analyse), interessentanalyser, og gjennomgang av bakgrunnsdokumentasjon fra etaten. Resultatet av analysene er ikke presentert i notatet. Notatet sier noe om at analysene utgjør grunnlaget for det videre strategiarbeidet, men spesifiserer altså ikke på hvilken måte.

Videre inneholder notatet en presentasjon av etatens nye målbilde. Først et hovedmål: «Vekst og utvikling for barn, ungdom og familie». Dette hovedmålet er veldig overordnet og i mange andre bedrifter ville den ha bli kalt for visjon. Videre er hovedmålet inndelt i syv delmål som skal «bidra til å operasjonalisere hovedmålet» (Bufetat 2007:7). Tar man en nærmere titt på

disse delmålene er de relativt overordnet de også. Og kan i så måte også karakteriseres som visjoner for hvert fagområde.

Delmål	
Barnevern	Bufetat bidrar til at barn og unge mestrer sine liv og videreutvikler egne ressurser slik at de kan leve trygt og selvstendig
Familievern	Bufetat gir hjelp til utvikling av samliv og til mestring av samlivsbrudd
Mekling	Bufetat ivaretar barnets beste og bidrar til godt foreldreskap gjennom kompetent mekling
Adopsjon	Bufetat sikrer barnets interesser ved innenlands- og utenlandsadopsjon
Ungdomstiltak	Bufetat bidrar til at ungdom blir bevisste samfunnsdeltakere som viser toleranse og respekt for andre
Vold og overgrep	Bufetat bidrar til å forebygge vold og tvang mot voksne og barn, og til et likeverdig tilbud til personer som utsettes for overgrep
Tilskudds- og erstatningsforvaltning	Bufetat utøver riktig tilskudds- og erstatningsforvaltning i henhold til gjeldende regelverk

Figur 2, oversikt over delmål hentet fra Bufetats strateginotat 2007.

Notatet viser også til at skal Bufetat klare å oppnå sine mål og gjennomføre strategiene er det visse forhold (kritiske suksessfaktorer) som det er viktig å lykkes med. Blant disse suksessfaktorer oppgis profesjonell ledelse, medarbeidere med god kompetanse som forstår sine roller, effektive administrative funksjoner, aktiv kommunikasjon, m.m

Strategien fra 2007 defineres i notatet som «etatens overordnede veivalg og satsninger som viser hvilke endringer som må prioriteres de nærmeste årene» (Bufetat 2007:8). Videre er strategien delt inn i tre: utviklingsstrategi, samarbeidsstrategi og kvalitetsstrategi. Utviklingsstrategien vektlegger at Bufetat skal være en premissgiver innenfor etatens arbeidsområder. Dette skal gjøres ved å ta initiativ til forskning og utvikling, være en aktiv deltaker i samfunnsdebatten, delta på relevante arenaer og legge grunnlag for politikktutvikling (Bufetat 2007:9) Samarbeidsstrategien fremhever behovet for gjensidig og forpliktende samarbeid og lister opp navngitte aktører Bufetat skal ha et slikt samarbeid med. Kvalitetsstrategien sier veldig kort at Bufetats virksomhet skal preges av kvalitet i alle ledd, og lister opp noen elementer dette skal bygge på: systematisert og anerkjent kunnskap,

deltagelse fra brukere, åpenhet, respekt, rettssikkerhet, gode arbeidsprosesser, tydelige ansvarsforhold, m.m. Hvis man ser tilbake på Strønens enkel definisjon av strategi som ble vist til i innledningen er disse tre strategiene mere retningslinjer for hvordan arbeidet bør gjøres enn å faktisk prioritere oppgaver og ressurser med tanke på overordnede og langsiktige konsekvenser. Litt satt på spissen sier strategiene noe om at kvalitet, samarbeid og utvikling skal prioriteres, men det overordnede nivået tillater mye rom for fortolkning.

Avslutningsvis viser notatet til en risikovurdering gjennomført i oktober 2007. Flere risikoer ble identifisert som nødvendig å ivareta for å lykkes med etatens strategiarbeid. Altså er ikke bare kritiske suksessfaktorer nok for organisasjonen å jobbe med, i tillegg skal Bufetat også ta hensyn til flere risikoer. Det interessante her er at flere av risikoene som det vises til er omtrent de samme som utfordringene som var utgangspunkt for strategien i første omgang: «risiko for at etaten ikke klarer å prioritere utvikling i barnevernet fordi omfanget av resultatkrav og bestillinger inn i driften er for omfattende» (Bufetat 2007:10). Altså er det fortsatt en stor utfordring med de ytre rammebetingelse: høye krav til rapportering og detaljering. Et annet eksempel er «risiko for manglende profesjonalitet i etaten pga. manglende eller dårlig lederutvikling», ledelse og kompetanse trekkes også frem som kritiske suksessfaktorer. Dette kan tyde på at fordi strategiene ble så pass overordnede må de faktiske utfordringene og risiko håndteres utenom. Hva har da strategien bidratt til? Dette tas opp i kapittel 5.

Selv om det det nevnes en fjerde fase i notatet, prioriteringer og gjennomføringsplan, beskriver ikke notatet en gjennomføringsplan eller spesifikke tiltak som skal følges opp, annet enn konkretisering av delmål og kritiske suksessfaktorer gjennom egne styringsparametere. Notatet viser til at iverksetting av strategiene innebærer endringer i etatens drift og utvikling, men sier lite om hvilke endringer eller hvordan disse endringene skal gjennomføres.

Strateginotatet sier noe om prosessen og de forutsetningene som ble lagt til grunn for utvikling av de tre strategiene. I neste avsnitt vil strategien sess opp mot planleggingsskolen.

Planlagt strategi?

Planleggingsskolen vil i stor grad kunne beskrive de formelle prosessene i utformingen av strateginotatet. Den strategiske ledelsen i Bufetat i 2007 har klare trekk som man finner igjen i planleggingsskolen. Strategien betraktes som en plan for implementering, og selve strategiutformingsprosessen er tydelig ledet fra toppen i organisasjonen. Dette kommer til

uttrykk ved at ledelsen gjennom direktørmøtet deltar i hele prosessen og er den som formelt vedtar strategien.

Det er også tydelig at det strategiske initiativet ser ut til å være laget for å svare ut krav fra departementet og som et resultat av press fra omgivelsene. Strateginotatet vektlegger sine omgivelser og viser til tre strategier (utvikling, samarbeid og kvalitet) som svarer direkte til målene satt av departementet i Q19/2003. I strategidokumentet gis det uttrykk for en relativt reaktiv holdning, noe som kan sies å være mer i tråd med omgivelsesskolen enn planleggingsskolen. Et utsagn fra Bufetats strategidokument kan illustrere dette:

«Bufetat har siden etableringen vært reaktive i forhold til politikkutvikling innen de feltene etaten opererer. Etaten har i stor grad vært prisgitt ytre rammebetingelser – og endringer i rammebetingelser -den selv ikke har vært med på å utforme. (...) Bufetats reaktive rolle er en utfordring dersom etaten i større grad vil oppfattes som en premissgiver (...).» (Bufetat, 2007: 6)

På den andre siden, kan man si at omgivelsene hadde lagt et press på den politiske ledelsen, som i sin tur satte i gang reformer i barnevernets organisering, men at strategiutformingsprosessen i forlengelsen av dette var en toppstyrt prosess, initiert fra ledelsen i Bufetat.

Strateginotatet fra 2007 gir uttrykk for at når det strategiske arbeidet først er initiert, er det en kontrollert og bevisst gjennomført planleggingsprosess. Dette kommer til uttrykk ved at det er innleid konsulenter til å bistå arbeidet, strategiprosessen dokumenteres skriftlig og det er en jevn framdrift i strategiprosessen, uttrykt gjennom bl.a. direktørmøter (møter mellom direktøren i Bufdir og de regionale direktørene).

Selve utformingsprosessen gir inntrykk av å være en strengt formalisert og toppstyrt prosess, slik planleggingsskolen også forutsetter (Mintzberg m. fl. 2009:57). Dette kommer blant bl.a. til uttrykk ved at strategiprosessen er klart oppdelt i fire tydelige faser: ”planlegging og analyse, målbilde 2012, valg av strategier og prioriteringer og gjennomføringsplan” (Bufetat, 2007: 4). Det er toppledelsen, representert ved direktørene, som i følge strategidokumentet er de strategisk ansvarlige aktørene i prosessen. Ser man på formuleringene i strategidokumentet, er det kanskje grunn til å tro at de innleide konsulenter fra Ernst & Young har hatt en vesentlig rolle i strategiutformingsprosessen, mens direktørgruppen i større grad har hatt en legitimerende rolle, jf. Utsagnet i Mintzberg m. fl. (2009:60): ”But in practice, this

architect was not supposed to design the strategic plans so much as approve them. This is because along with planning came the planners, the major players in the process according to this school”.

Analysene er i stor grad basert på såkalte ”harde data” om organisasjonen og dens omgivelser, fulgt opp med detaljerte planleggingsverktøy som SWOT-analyse og interessentanalyse. Dette er to typiske verktøy, som man svært ofte finner igjen i organisasjoner med en strategisk ledelse innenfor planleggingsskole. Analyser av organisasjonens interne og eksterne forhold er i tråd med planleggingsskolen.

I tråd med hovedkarakteristikkene ved planleggingsskolen, finner vi igjen en nedbryting av mål i Bufetats strategiske ledelse. I strateginotatet finner vi ”*Målbilde 2012*”, der hovedmålet er ”*Vekst og utvikling for barn, unge og familier*”. Hovedmålet brytes ned og forsøkes operasjonalisert innenfor de ulike tjenesteområdene, og uttrykkes i strateginotatet gjennom syv delmål (se figur 2). Delmålene er ikke konkretisert i notatet, men det vises i istedenfor til at delmålene må bli konkretisert ved hjelp av styringsparametere. De kritiske suksessfaktorene, som ble nevnt tidligere, skal også konkretiseres ved hjelp av styringsparametere. I disponeringsbrevet for 2008 er det gjort et forsøk på å rydde mål og delmål i tråd med strateginotatet. Men arbeidet med å definere styringsparametere ble ikke igangsatt før slutten av 2008 og begynnelsen av 2009. De detaljerte målspesifikasjonene, her eksemplifisert ved flere målnivå, som planleggingsskolen omfavner, er tydelig til stede i Bufetats strategiprosess.

Det er dermed flere elementer i strategien fra 2007 som kan karakteriseres som en planlagt strategi i tråd med planleggingsskolen.

Formål og for hvem?

Strategidokumentet blir beskrevet i forordet som et «redskap til å utvikle én etat som er i stand til å håndtere kortsiktige utfordringer samtidig som langsiktige målsetninger og strategier ivaretas».

Formålet med strategien er å bidra til en felles forståelse av hvor etaten skal være i 2012. Dette kommer tydelig frem i forordet. Strateginotatet søker å tydeliggjøre og synliggjøre de utfordringer, mål og strategier Bufetat jobber med. Strategien presenterer ikke organisasjonsendringer, presiserer ikke kjerneoppgaver eller introduserer nye arbeidsmåter. Strateginotatet fremhever f.eks. verdiene respekt, åpenhet og deltakelse, og det vies et eget, dog kort, kapittel til dette i strategien. Disse verdiene er derimot ikke nye, men er noe

organisasjonen vedtok før strategien ble laget. Videre har strategien som nevnt blitt delt i tre; kvalitet, samarbeid og utvikling, som er områder direktoratet og etaten jobbet med før strategien ble til. Etter at strategien ble ferdigstilt har etaten likevel utviklet egne strategier innenfor de samme områdene, blant bl.a. gjennom egne kommunikasjonsstrategier, FOU-strategier og IKT-strategier. Dette kan tyde på at strateginotatet fra 2007 var overordnet og trengte konkretisering, eller andre mer operasjonelle strategier.

Det kan være ulike grunner til at en organisasjon ønsker å synliggjøre hvordan den jobber og ikke bare hva man jobber med eller produserer, som man ofte ser i årsrapporter og lignende. Flere revisjoner ble gjennomført i denne perioden. Dette kan være med på å forklare hvorfor det i strategien legges vekt på å synliggjøre utfordringer, suksessfaktorer, mål og strategier. Dette kan være en måte å håndtere en opplevd mistillit fra omgivelsene og et behov for å fremheve at organisasjonen gjør noe med disse utfordringene. Med andre ord, det kan være et ønske om å styrke organisasjonens omdømme.

Strategidokumentet virker å rette seg mer mot eksterne, enn til egne medarbeidere. Dette kommer til uttrykk både i språkføring og form. Strategien er skrevet i en form og et språk som skaper avstand til de ansatte. Det kan dermed se ut som en presentasjon av Bufetat til personer utenfor organisasjonen. Språket i Bufetats strategidokument bærer preg av at dokumentet er skrevet av konsulentfirmaet og at det er et eksternt blikk på etaten, en tredjepersons fortelling. I strategien fra 2007 snakkes det om «etaten» og «Bufetat» som om dette er noe fjerntliggende. Et eksempel er følgende formulering hentet fra forordet som er underskrevet av den daværende direktøren: *«I den forbindelse ønsker etaten å komme frem til en felles forståelse for hvor Bufetat skal være... Dette notatet er et redskap til å utvikle én etat som er i stand til å håndtere kortsiktige utfordringer samtidig som langsiktige målsetninger og strategier ivaretas.»*. Til sammenligning er Norads strategi for 2015 omtalt slik: *«Norads strategi er først og fremst et verktøy for de ansatte i Norad. Strategien sier noe om på hvilke områder og hvordan vi skal prioritere vår arbeidsinnsats.»* (www.norad.no/no/om-norad//strategi).

Et annet eksempel på språkføringens betydning er bruken av begreper som interessenter, SWOT-analyser og styringsparametere, som vil kunne karakteriseres som «konsulentspråk», og ikke et språk som ansatte i institusjoner og familievernkontorer vil bruke i møtet med brukere. Wæraas, sitert i Røvik (2007:213), nevner at konsulentselskaper ikke nødvendigvis

«..selger tjenester som handler om kundens faktiske kjernevirksomhet og hvordan den kan forberedes, men snarere om utforming av kundenes selvpresentasjon».

Omdømme handler om å leve opp til samtidens normer for hvordan en organisasjon bør te seg (Røvik 2007:195), men det handler også om organisasjonens legitimitet, grad av aksept og tillit fra relevante aktører i omgivelsene. Røvik definerer omdømmehåndtering som «tiltak rettet mot bevisst, planmessig presentasjon av en organisasjon overfor relevante aktørgrupper i omgivelsene med sikte på å styrke disses oppfatninger av og tillit til organisasjonen.» (Ibid).

Språket og formidlingen i notatet styrker antakelsen om at strategien er rettet mot eksterne aktører. Sannsynligvis er den også rettet mot ledelsen i etaten, men ikke mot etaten i sin helhet. Strateginotatet kan slik sett betraktes som et oversiktsbilde, en slags stillestående presentasjon eller nå-situasjonsbeskrivelse av mål, strategier, suksessfaktorer og utfordringer, uten å være konkret på hva som faktisk skal være oppnådd i 2012. Strategiene beskrevet i notatet er ment å være retningsgivende for hvordan ledere og medarbeidere i etaten skal utvikle fag og tjenester (Bufetat, 2007:8). Altså er strategien ikke kun ment som en presentasjon av organisasjonen, men skal også gi retning i arbeidet for organisasjonens ansatte. I følge Deloitte-evalueringen var etableringen av Bufetat preget av at 19 ulike fylkeskommuner ble slått sammen til fem regioner, og at det var for lite fokus på kultur og kulturendring i omstillingsfasen. Strategien fra 2007 var det første forsøket på å lage felles mål og én felles strategi for hele etaten, og skulle i så måte ha en samlende effekt på organisasjonen.

Implementering og gjennomføring

Som nevnt er det ikke definert noen spesifikke tiltak eller en gjennomføringsplan i strateginotatet. Men det er påpekt at delmålene må konkretiseres i styringsparametere, altså at dette bør inkluderes i den ordinære styringen gjennom mål- og resultatstyring. Slik sett går strategien veldig konkret til verks med å foreslå hvordan delmål skal følges opp. I disponeringsbrevet til regionene for 2008 fremgår det at det har blitt utarbeidet en strategi og at direktoratet i brevet har satt etatens strategi i fokus, «etatens mål og resultatkrav for 2008 har derfor blitt strukturert i henhold til de overordnede målene for etaten i tråd med strategidokumentet» (Disponeringsbrev for 2008: 1). Videre fremgår det at direktoratet i samarbeid med regionene ønsker å utarbeide styringsparametere for delmål og for de kritiske suksessfaktorene, som er robuste og som skal synliggjøre grad av måloppnåelse. Dette arbeidet skal i følge disponeringsbrevet ha blitt prioritert i 2008.

Videre påpekes det at «iverksetting av strategiene krever en helhetlig tilnærming og innebærer endringer i etatens drift og utvikling.» (Disponeringsbrev for 2008:4). Regionene er også bedt om å rapportere på status og hovedutfordringer med implementeringen av strategiene. Det bes også om at regionene kommenterer hvilke prioriteringer som bør gjøres i 2008, og hvilke risikoer regionene ser i forbindelse med implementeringen (Disponeringsbrev for 2008:7). Det er ikke konkretisert hva regionene skal endre i etatens drift og utvikling eller hvilke implementeringstiltak det er snakk om. Det virker som om regionene skal finne ut av dette selv, til dels uavhengig av direktoratet og de øvrige regionene, og står slik sett i motsetning til den ønskede effekten om å ha én felles strategi, og én samlet etat.

Arbeidet med utvikling av styringsparametere i tilknytning til strategien ønskes prioritert i 2008, i følge disponeringsbrevet. Deloitte-evalueringen fra 2011 peker på at arbeidet med strategien fra 2007, og at det ble definert hoved- og delmål, var grunnlaget for arbeidet med å utvikle et felles styringssystem for etaten i 2009, men også synliggjør at strategien har hatt lite betydning i etaten:

Det går fram av vårt materiale at strategidokument fra 2007 har hatt liten betydning i ettertid, selv om enkelte mener at strategien hadde en samlende effekt i etaten da den ble innført. Selv om strategidokumentet ikke benyttes i dagens styring, har det hatt en viktig betydning som utgangspunkt for utvikling av etatens målbilde i 2009. (Deloitte 2011:92).

Dette kan understreke at strategien var tenkt å ha en samlende effekt og at prosessen var mer internt rettet og hadde en kultur- og omdømmebyggende effekt mer indirekte. Det må også påpekes at evalueringen er gjort av et konkurrerende konsulentfirma og at tolkninger derfor bør gjøres med omhu.

Etter at strategien ble forsøkt innarbeidet i organisasjonen via de formelle styringskanalene som styringsdokumenter, rapportering og osv., er selve strategien ikke lenger nevnt i senere styringsdokumenter. Arbeidet med et felles målbilde for hele etaten var utgangspunkt for etableringen av et nytt styringssystem, som senere skulle overføres til et elektronisk system. I implementeringen av styringssystemet og etter at systemet ble tatt i bruk i alle regioner i 2012, var derimot målbildet, med de opprinnelige delmålene og hovedmål fra strategien i 2007 ikke mulig å finne igjen i sin daværende form eller struktur. Dette kan ha sammenheng med endringen i toppledelsen. Strategien fra 2007 hadde med andre ord en viss påvirkning i utviklingen av den formelle styringen av etaten, uttrykt gjennom utviklingen av

styringsparametere og målbilde i styringsdokumenter, men viste seg ikke å ha en eksplisitt langsiktig påvirkning på etatens strategiske prioriteringer.

Oppsummert virker det som at strategien fra 2007 på kort sikt hadde en samlende effekt, og at etaten oppnådde å etablere felles mål og felles retning om hvordan det skulle jobbes med å oppnå disse felles målene. At strategien ikke hadde sterkere fokus etter 2008, hadde nok å gjøre med at oppfølgingen i stor grad kanaliserte seg gjennom etableringen og utviklingen av nytt styringssystem. Analysen så langt har gitt et bilde av strategien som velment, men kanskje ikke godt nok fulgt opp. Men hvorfor har denne strategien blitt som den har blitt? Neste kapittelet vil forsøke å se nærmere på dette. Men først skal oppmerksomheten rettes mot Kvalitetsutviklingsprogrammet.

4.2 Kvalitetsutviklingsprogrammet

Form og innhold

Kvalitetsutviklingsprogrammet ble startet i 2011. Bakgrunnen var arbeidet etaten hadde gjort i 2010 med «Program for økonomisk balanse og god faglig praksis i det statlige barnevernet – Program 2010». Program 2010 ble igangsatt fordi etaten hadde erfart mange år med budsjettoverskridelser. Departementet, i samarbeid med direktoratet, besluttet å etablere programmet i 2009 for å jobbe med de faglige og de økonomiske utfordringene som etaten hadde. (Deloitte 2011:135-136) Lærdommen av Program 2010 er, i følge Deloitte, at god økonomisk styring forutsetter at etaten har god faglig styring.

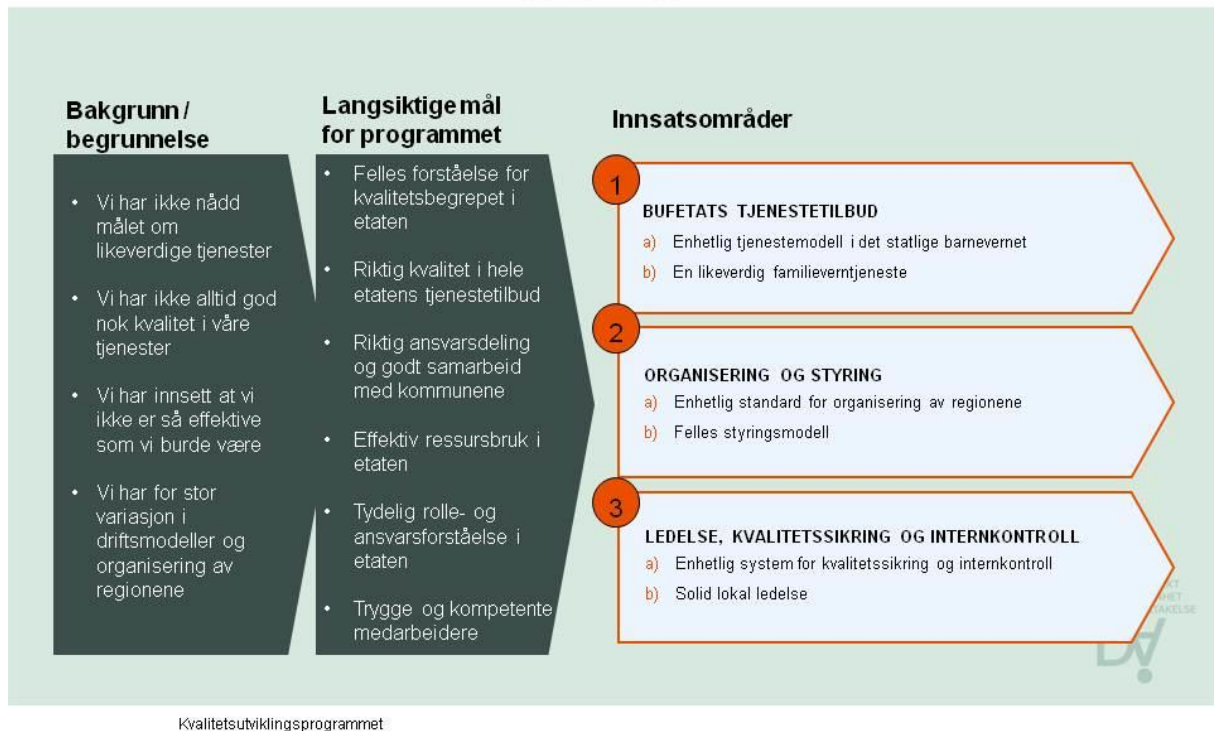
I motsetning til strateginotatet fra 2007 finnes det pr. i dag ikke ett dokument som inneholder informasjon om Kvalitetsutviklingsprogrammet. Det finnes derimot en rekke foiler, beslutningsnotater og andre dokumenter som til sammen danner et bilde av hva programmet er og hva det inneholder. Det er i hovedsak én foil (se figur 3) som ble presentert av direktøren i januar 2011 og som viser bakgrunnen for programmet, mål (senere kalt langsiktige mål for programmet) og innsatsområder og prioriteringer, også omtalt som delprosjekter (nå kun omtalt i foilen som innsatsområder). Figur 3 under er hentet fra et foilsett fra 2012, men innholdet er, bortsett fra noen endringer i overskriftene som nevnt over, den samme som fra 2011.

Videre tar foilene for seg en fremdriftsplan for arbeidet i 2011 for så å konkretisere delprosjektene med egne resultatmål. Mot høsten 2011 ble prosjektorganiseringen noe mer utvannet. Ansvar for de enkelte prosjekter ble overført til linjen. I overgangen mot 2012

ble det også opprettet et eget «programkontor» som hadde ansvar for koordinering og leveranser av arbeidet med Kvalitetsutviklingsprogrammet.

19-5-1

Kvalitetsutviklingsprogrammet



Figur 3, Kvalitetsutviklingsprogrammet, foilsett fra februar 2012.

Målene for programmet er tett koblet til begrunnelsen for programmet, og skal svare ut disse utfordringene. Kvalitet er et gjennomgående tema, dette kommer tydelig frem i programmets navn; Kvalitetsutviklingsprogrammet. Målene retter seg også mot samarbeid med kommuner. Disse punktene sammenfaller med strategien fra 2007, og understrategiene: kvalitet, samarbeid og utvikling. I tillegg retter programmet seg mot å tydeliggjøre roller og ansvar, samt har et kompetanse- og medarbeiderperspektiv.

Videre er det formulert tre innsatsområder også kalt delprosjekter; Det første tar for seg (1) Bufetats tjenestetilbud og ser på en (a) enhetlig tilbudsmodell i det statlige barnevernet og (b) likeverdig familieverntjenester. Det andre innsatsområdet ser på (2) organisering og styring, bl.a. med å utvikle en (a) enhetlig standard for organisering av regionene og en (b) felles styringsmodell. Det tredje innsatsområdet er (3) ledelse, kvalitetssikring og internkontroll, der

en (a) enhetlig system for kvalitetssikring og internkontroll og (b) solid lokal ledelse står i fokus. Det er gjennom innsatsområdene at strategien operasjonaliseres.

Fremvoksende strategi?

I motsetning til den kontrollerte og bevisste gjennomføringen av prosessen, slik vi så den i strategien fra 2007, er arbeidet med Kvalitetsutviklingsprogrammet mer organisert i flere prosjekter, flere faser og, flere beslutninger som sammen fører arbeidet videre.

Bakgrunnen for programmet var etatens erkjennelse av at det ikke var oppnådd likeverdige tjenester, nok kvalitet i tjenestene, at etaten ikke jobbet effektivt nok og at det var for stor variasjon mellom regionene. Med andre ord var flere av målsettingene med barnevernreformen fra 2004, i tråd med Q/19, fortsatt ikke nådd, selv etter at etaten hadde vært i drift i syv år. Vi kjenner igjen den reaktive holdningen til omgivelsene som vi så i strategien fra 2007. I læringsskolens premisser legges det til grunn at omgivelsenes komplekse og uforutsigbare form krever at strategier utformes gjennom læring over tid, dette stemmer overens med arbeidsformen i Kvalitetsutviklingsprogrammet.

Innenfor innsatsområdet om Bufetats tjenestetilbud, ble det i 2011 satt fokus på å identifisere og utvikle felles prinsipper for det faglige arbeidet. Her ble kommuner invitert til å være med å utforme disse prinsippene. Prinsippene var også lagt til grunn når man skulle se på organiseringen av regionene, det vil si regionkontorene som er det administrative leddet mellom Bufdir og de enkelte institusjonene, familievernkontorene, osv. I løpet av 2011 ble det utredet en ny organisasjonsmodell. Modellen ble utarbeidet med tett involvering av regionene, der de kunne komme med innspill etter en bred høringsrunde. Etter et par runder med diskusjon og forankring i direktørmøtet ble det valgt en funksjonsmodell, altså en organisering basert på funksjon, basert på ulike målgrupper etaten arbeider for. Funksjonsmodellen bygger på en differensiering av institusjonstilbudet gjort med utgangspunkt i Bufetats rapport om *Kvalitet i barneverninstitusjoner* som tok for seg en målgruppedifferensiering i barneverninstitusjoner ut fra faglige hensyn. Dette innebærer både at regionene ble omorganisert og at tjenesteapparatet omstilles og spesialiseres i henhold til disse målgrupper.

Arbeidet innenfor disse ulike prosjektene fulgte mer eller mindre samme prosess. Det ble gjennom notater og diskusjoner i direktørmøter, etablert prinsipper, bestilt utredninger og kartlegginger. Resultater av utredninger, kartlegginger eller høringsinnspill ble bearbeidet i direktoratet, som oftest etter at regionene ble gitt mulighet for å kommentere og komme med

innspill, for så å bli presentert og diskutert i direktørmøtet på nytt. Forslag og utkast til løsninger ble videre drøftet og justert i direktørmøter i flere runder, før det ble tatt en beslutning eller en ny retning for arbeidet. Denne måten å jobbe på er i tråd med læringsskolens måte å se på en fremvoksende strategi, «a single action can be taken, feedback can be received, and the process can continue until the organization converges on the pattern that becomes its strategy. » (Mintzberg m. fl. 2009: 200).

En sterk ledelse er som vi har sett i tråd med planleggingsskolen, og er også synlig i flere andre skoler, som entreprenørskolen og utformingsskolen. Det er derimot en del av læringsskolens premisser at ledelsens rolle ikke er å formulere strategiene ferdig før andre involveres, men å lede prosessene der strategiene kan vokse frem. I Kvalitetsutviklingsprogrammet virker ledelsen derimot til å være sterkt involvert i utforming og formulering av strategiene. Dette kommer til uttrykk ved at det er direktøren som er den første til å presentere strategien for organisasjonen, og ved direktørmøtets sterke involvering i utviklingen av delprosjektene innretning og innhold. Dette trenger derimot ikke å stå i kontrast til læringsskolen. Quinn ga toppledelsen en sterk rolle i utformingen av strategier i tråd med den logiske inkrementalismen. Den logiske inkrementalismen er i følge Quinn en meningsfull, effektiv og proaktiv teknikk for ledere, som kan forbedre og integrere både analytiske og atferdsmessige sider ved strategiutforming (1978:8). Med andre ord det er lederne selv som står i sentrum av strategiutformingen. Strategien utvikler seg ved å involvere interne beslutninger og eksterne hendelser som sammen skaper en ny konsensus blant ledelsen om å handle i en forenet retning (Mintzberg m. fl. 2009:190).

På den andre siden kan ikke ledelsen alene håndtere den nødvendige kunnskapen og informasjon som trengs for å ta de riktige valgene. Quinn er opptatt av «subsystems», altså av ulike deler/områder i organisasjonen som kan utvikles hver for seg, men som over tid vil «smelte» sammen i en sammenhengende strategi (1978:8). Dette stemmer overens med Kvalitetsutviklingsprogrammets ulike delprosjekter, som hver for seg utvikler ulike deler av organisasjonen; faglig utvikling, kompetanse, organisasjonsstruktur osv. Ledelsen må balansere handling og tenkning, kontroll og læring, og stabilitet og endring. Logisk inkrementalisme hjelper ledelsen å håndtere både kognitive og prosessuelle begrensninger når viktige beslutninger skal tas. I tillegg bidrar den til at de riktige analytiske rammeverk blir utviklet og den bidrar til å skape en bevissthet i organisasjonen, og et engasjement, slik at

strategiene blir implementert (Quinn 1978:10). Dette skal vi se i neste kapittel er noe Kvalitetsutviklingsprogrammet har fått til.

Summen av disse ulike prosjekter og beslutninger som sammen danner eller underbygger ledelsens strategi, samt ledelsens rolle i utviklingen stemmer overens med en fremvoksende strategi. Det at det ikke finnes en «masterplan» eller strategidokument underbygger dette. Sammenlignet med strategien fra 2007 ser vi at konsulentenes rolle er mindre fremtredende i selve dokumentene til Kvalitetsutviklingsprogrammet. På den andre siden har konsulenter vært involvert i ulike deler av arbeidet med programmet, f.eks. i arbeidet med prinsippene og med konsekvensvurdering som ble gjort i forbindelse med valg av tjenestemodell. Det er også et program som ikke er blitt begrenset til en periode, men som antas å strekke seg over en lang tidsperiode, noe som også stemmer overens med inkrementalismen og læring over tid, som er karakteristisk for fremvoksende strategier. Oppsummert kan vi si at det er flere tegn som tyder på at Kvalitetsutviklingsprogrammet kan ses som en fremvoksende strategi.

Formål og for hvem?

I likhet med strategien fra 2007 tar programmet for seg de målene som ble satt i Q19/2003 som departementet la til grunn for etableringen av Bufetat. Departementets føringer er fortsatt underliggende for etatens videre utvikling og noe av formålet med Kvalitetsutviklingsprogrammet må sies å være å svare opp mot departementets forventninger. Formålet med programmet er veldig likt formålet med strategien fra 2007; samle etaten til én, erkjenne at etaten ikke har nådd sine mål og jobbe for å oppnå disse målene. En av informantene beskrev bakgrunnen for programmet slik:

Bakgrunnen [for programmet] er de sentrale føringer som var bakgrunnen for etableringen av Bufetat. (...) vi hadde ikke blitt en tilstrekkelig enhetlig statlig barnevern og at det var ikke et likeverdig tilbud, og forskjellene var for store. (...)det gikk på mange dimensjoner bl.a. hvordan regionene var organisert, hvordan tjenestene var utbygd, det gikk på en erkjennelse om at kvaliteten ikke var så god som den burde være ut fra flere tilbakemeldinger; det kom signaler fra ulike rapporter, FAFO-rapport, den første Rambøll evalueringen av fagteamene, der vi fremsto som en lite konsistent samarbeidspartner.

I foilene fremkommer denne erkjennelsen i følgende bakgrunn/begrunnelse for kvalitetsutviklingsprogrammet:

- «Vi har ikke nådd målet om likeverdige tjenester»
- «Vi har ikke alltid god nok kvalitet i våre tjenester»
- «Vi har innsett at vi ikke er så effektive som vi burde være»

- «Vi har for stor variasjon i driftsmodeller og organisering av regionene»

Både når det gjelder språkføring og form synes Kvalitetsutviklingsprogrammet å skille seg fra strategien fra 2007. PowerPoint formatet er noe mindre formelt og har en mer muntlig form enn vanlige «Word»-dokumenter som strekker seg over flere sider. Det er direktøren som først tok i bruk et «vi»-rettet språk. Her snakkes det om *vi* og ikke om *etaten* eller *Bufetat*.

Formålet ut fra de fire punktene over ser ut til å være å identifisere de målene som ikke var nådd, for på bakgrunn av dette å utforme nye mål og å definere innsatsområder. Målene som er satt opp i denne foilen er i stor grad de samme som man finner igjen i det omtalte Q19/2003-rundskrivet. Dette er det samme utgangspunktet som strategien fra 2007 hadde. Sammenlignet med de tre strategiene i strategidokumentet fra 2007 er forskjellen i innhold heller ikke så stor. Målene i programmet sammenfaller med strategiene i notatet; kvalitet, samarbeid og utvikling. Likevel opplevdes disse strategiene fra 2007 av en av informantene til å være veldig generelle og at man kunne «putte det meste under de». På den andre siden oppleves det at målsettingene til Kvalitetsutviklingsprogrammet, sammenlignet med strategiene fra 2007, er mere konkrete og tydelig. Ser man likevel på målformuleringene kunne de ha passet i en hvilken som helst organisasjon; trygge og kompetente medarbeidere, effektiv ressursbruk, riktig kvalitet, tydelig rolle- og ansvarsforståelse – dette er noe som alle organisasjoner jobber med og ønsker å utvikle, og som er ikke særegent for Bufetat.

Formålet med programmet er også å prioritere hvilke av innsatsområdene som organisasjonen skulle jobbe med i 2011. I 2012 er disse prioriteringer justert, og det ble prioritert å jobbe med enhetlig standard for organisering og med faglige standarder. Med en slik prioritering av områder gis det en tydelig retning for hva etaten skal jobbe mot og hvilke forventninger ledelsen har til hva som skal være oppnådd i løpet av året. Dette fokuset er annerledes fra strategien fra 2007 som hadde et langsiktig fokus som skulle strekke seg over flere år.

I 2011 hadde programmet hovedfokus på prosjektet «organisering og styring» der utgangspunktet var blant bl.a. å få til «en mer standardisert organisering på tvers av regionene som skulle understøtte en enhetlig praksis, og som grunnlag for etatens videre kvalitetsutvikling.»²

² Foiler brukt under resultatkonferansen mars/april 2011.

Etter hvert som programmet i seg selv har utviklet seg har det også kommet en identitetsskapende faktor som Kvalitetsutviklingsprogrammet sterkt har bidratt til. Gjennom arbeidet med en standard for organisering av regionene høsten 2011 ble det tydelig hvor ulike regionene hadde vært, dette skapte rom for en tenkning og symbolikk som representerer programmet til den dag i dag: 19-5-1. Begrunnelsen for dette kjennemerket er overgangen fra 19 fylkeskommuner, til anerkjennelsen av at etaten i lang tid bestod av fem veldig ulike regioner og arbeidet i programmet mot å bli én etat. Dette understreker at arbeidet med programmet er rettet mot de ansatte. I kulturskolen understrekes det at kultur er sammensatt av hvordan man fortolker virkeligheten, og av de aktiviteter og kulturgjenstandene som reflekterer denne virkeligheten (Mintzberg m. fl. 2009:277). På denne måten bidrar Kvalitetsutviklingsprogrammet til å lage en felles virkelighet og i så måte bygge en felles identitet i etaten. Quinn, sitert i Mintzberg, legger også vekt på symbolikk i den logiske inkrementalisme; «many executives purposively undertake a few highly visible symbolic actions which wordlessly convey complex messages they could never communicate as well, or as credible, in verbal terms.» (Mintzberg m. fl. 2009:193).

Så langt har vi sett flere kjennetegn ved Kvalitetsutviklingsprogrammet som kan karakterisere det som en fremvoksende strategi, der ulike beslutninger og veivalg sammen smelter til et nytt mønster for Bufetats utvikling over tid. Når det gjelder implementering av programmet finnes det som vi skal se noe variasjon.

Implementering og gjennomføring

Karl Weick nevner at ledelse er tett knyttet til det å gi mening til tidligere erfaringer (Mintzberg m. fl. 2009:205). I motsetning til planleggingsskolen der man utvikler først en bevisst strategisk plan for så å implementere den, er læringsskolen opptatt av å prøve ut, se konsekvenser og forklare dem, for så å fortsette læringen/utviklingen. Kvalitetsutviklingsprogrammets gjennomføringsmetode kan ses i tråd med denne tenkningen. Man lager rammer for hva man skal oppnå i løpet av et år, men utviklingen av arbeidet skjer samtidig som det skal settes ut i livet. Som en informant kalte det «man bygger til, mens båten ror».

I delprosjektet om Bufetats tjenestetilbud, som ser på tilbudsmodellen i det statlige barnevernet, ble det satt fokus på faglige standarder. I 2012 startet arbeidet med en faglig standard for akuttarbeidet (det vil si de situasjonene der barn må hentes ut av sitt hjem øyeblikkelig). Dette arbeidet ble utviklet i flere runder, med innhenting og bearbeiding av

informasjon. Regionene var tett involvert og direktørmøtet ble jevnlig presentert status og ga sin tilråding til den videre utviklingen. Implementeringen skjer ved en såkalt «praksisutprøving», det vil si at standarden er p.t. under utprøving på enkelte institusjoner, deretter er det tenkt at erfaringer skal samles inn, ikke bare for å justere og videreutvikle den faglige standarden innenfor akutt, men også for utviklingen av faglige standarder generelt. Her ser vi tydelig Weick`s modell for læring: først definer en handling og gjør noe, så finn ut hva som fungerer og behold det som virker. (Mintzberg m. fl. 2009:207). For ledelsen betyr dette at deres evne til å bygge robuste strategier ligger i å legge vekt på erfaringer og den kompetansen som trenges for å tolke disse erfaringene (ibid).

Denne implementeringstanken er ikke gjennomsyret i hele programmet. I arbeidet med standard for organisering av regionene har det vært et mer markant skille mellom utviklingen av modellen i tråd med en fremvoksende strategi og en implementering adskilt fra denne, mer i tråd med planleggingsskolen. Etter at prosessen med å utvikle modellen ble ferdigstilt var det regionenes ansvar å implementere denne. Modellen er sånn sett ikke blitt justert, etter at den ble ferdigstilt eller underveis i implementeringsperioden. Det kan være flere årsaker til at dette prosjektet er implementert på en annerledes måte en etter læringsskolens metoder, som bl.a. Weick representerer. En mulig forklaring er at å operere med ulike organisatoriske modeller på samme tid i samme organisasjon kan være vanskelig å få til. Alternativet til å implementere en ferdigutviklet organisasjonsmodell ville ha vært en utprøving av en eller flere modeller. Bufetat vurderte ulike modeller og baserte innretning av organisatorisk modell på faglige føringer og prinsipper om hvilke målgrupper som trenger hvilke tilbud. Regionen var tett på prosessen og ga sine vurderinger av modellene. Bufetat var overmoden for en mer lik organisering av tjenestetilbudet og i forlengelse av regionene. Det kan derfor antas at det ikke var tid utprøving av ulike modeller, eller at man ikke så dette som nødvendig.

På den andre siden er det heller ikke nødvendig at alle prosesser knyttet til en fremvoksende strategi, inkludert implementering, er nettopp fremvoksende. I virkeligheten er rendyrkede former for strategiutforming sjeldne, ofte er det blanding av ulike perspektiver og metoder som gir strategier varierende former. Strategier kan variere fra ytterpunktet, ekstremt bevisste og nøye planlagte, til de delvis planlagte og delvis fremvoksende, og til det andre ytterpunktet ved å være helt fremvoksende. I delprosjektet organisering og styring er prosessen fremvoksende inntil implementering. Implementeringen av ny organisasjonsmodell i Bufetat kan beskrives som en mer planlagt og formell prosess.

Kvalitetsutviklingsprogrammet har som vi har sett tydelige tegn på en fremvoksende strategi. Den mere uformelle formen og språket som enklere appellerer til de ansatte står i kontrast til strategien fra 2007. Programmet har satt langsiktige mål og har også hatt fokus på å implementere og gjennomføre endringer, mens programmet fortsatt utvikles. Organisasjonen har hatt behov for å tenke felleskap, én etat og dette kan man si er programmets utpregede formål: å utvikle etaten i en felles retning. Ser vi tilbake til strategien fra 2007 er ikke denne tankegangen veldig ulik. Innholdet er faktisk ganske likt selv om prosess og implementering har vært veldig forskjellig. Begge strategier søker i bunn og grunn å samle en splittet etat, og søker en felles utvikling. Hva har preget prosessen med strategiene som har gjort at disse er blitt så ulike i sin form? Neste kapittel vil forsøke å gi et svar på dette spørsmålet.

Kapittel 5 Analyse del 2: Hvorfor utvikler strategiene seg så ulikt?

Dokumentanalysen av strategidokumentet fra 2007 viste at strategien bærer preg av å være en planlagt strategi med formelle prosesser, tydelig ledet av toppledelsen i organisasjonen og der konsulenter har hatt en stor rolle. Strategidokumentet sier noe om formålet; å bidra til en felles forståelse av hvor etaten skulle være. Dokumentet nevner noen utfordringer etaten hadde. I løpet av intervjuene ble det likevel avdekket noen aspekter som ikke alltid var like tydelige å tolke ut fra dokumentet for f.eks. om hvordan strategiene oppfattes. For gjennomgangen av Kvalitetsutviklingsprogrammet har intervjuene hatt stor betydning for å få en oversikt og informasjon over programmet som er omfangsrik både i størrelse og i dokumentasjon, det vil si notater, foiler, osv.

Det finnes noen likheter mellom strategien fra 2007 og Kvalitetsutviklingsprogrammet. Begge har samme utgangspunkt, det vil si formålet med barnevernreformen gitt i Q19/2003. I begge strategier settes det fokus på å bygge ned ulikhetene mellom regionene og bli én etat. I begge strategier finner vi også at kvalitet, samarbeid og langsiktig utvikling fremkommer som områder det skal jobbes med. Hvorfor har da disse strategiene blitt så ulike?

5.1 Om verdien av omgivelser, forhistorie og omstendigheter

Flere av skolene som Mintzberg presenterer legger vekt på omgivelsene som en påvirkningsfaktor for hvordan en strategi blir til. I omgivelsesskolen er omgivelsene i seg selv den sentrale faktoren i strategiutformingsprosessen. Organisasjonen forsøker å forandre seg for å tilpasse seg sine omgivelser (Mintzberg m. fl. 2009:304). Planleggingsskolen er opptatt av å kunne planlegge og forutsi fremtiden for å kunne håndtere ustabile og uforutsigbare omgivelser. Læringskolen definerer også omgivelsene som komplekse og uforutsigbare, men i motsetning til å prøve å kontrollere omgivelsene, må organisasjonen først og fremst lære over tid. Departementets krav for reformen, der etaten skulle oppnå visse mål har satt sitt preg på strategiene og hva de har hatt fokus på. Begge strategier setter disse kravene som en norm som det videre arbeidet blir bygget på.

Parallele prosesser med utviklingen av strateginotatet i 2007 kan også ha påvirket både innhold og utfall. Både Riksrevisjonen og ECON hadde hver sine granskninger av Bufetat i 2007. Som en av informantene pekte på var strategien « en måte å møte den kritikken som kom i de dokumentene». Men det er ikke bare krav og kritikk fra omgivelsene som har hatt en betydning for hvordan disse strategiene har blitt til. Interne forhold har spilt en stor rolle i

deres utvikling. I 2004 da Bufetat ble etablert, var regionene og regionledelsen på plass, før direktoratet ble etablert. Direktoratet ble først etablert som et nasjonalt kontor som skulle koordinere de fem regionene. Dette bidro til at regionene utviklet seg som sterke og uavhengige regioner. Barnevernloven snakker om statlig regional myndighet, men nevner ikke direktoratollen i det hele tatt. I tillegg kom det ikke frem før i tildelingsbrevet for 2006 at direktoratet faktisk hadde instruksjonsmyndighet ovenfor regionene. En av informantene karakteriserte forholdet mellom regionene og direktoratet i tiden da strategien fra 2007 ble laget slik: «Min opplevelse var at [regionene] var ganske forskjellige i utgangspunktet (...) Jeg opplevde ikke at det var et dårlig forhold, men det var ikke en sterk felles opplevelse av at vi var én, vi var kanskje mest fem pluss en.»

I tillegg til at etaten hadde utviklet seg i fem ulike retninger, opplevdes av styringen både oppover og nedover som «ekstremt detaljert og lite fokusert.» Både virksomhetsrevisjonen til Riksrevisjonen og ECON-rapporten pekte på flere styringsutfordringer som både departementet og etaten burde ta seg av. Opplevelsen var at det var altfor mange styringssignaler, på altfor detaljert nivå i tildelingsbrevet som resulterte i at handlingsrommet for å forstå oppdraget ble så stort at «hver og en kunne velge» hvordan de skulle utføre oppdraget. Informantene peker på betydelige styringsproblemer og problemer med å prioritere som utslagsgivende for at strategiarbeidet ble igangsatt og de beskriver en situasjon uten prioriteringer som gjorde det vanskelig å styre organisasjonen:

(...) vi hadde en situasjon der vi ikke hadde tydelige prioriteringer, vi hadde ikke et grunnlag for et felles blikk på hvor vi ville hen. Når vi sender ut et disponeringsbrev som blir en kopi av tildelingsbrevet så kan hver og en prioritere sånn som de ønsker, det var ikke noe klar styring.

Dette fremkommer også av strateginotatet der det pekes på utfordringer med høye krav til rapportering og detaljstyring som tok oppmerksomheten vekk fra kjerneområdene (Bufetat, 2007:5). I tillegg peker notatet også på interne styringsutfordringer i form av stor variasjon i tjenestetilbudet, og et behov for mer samordning. Etaten manglet en felles virkelighetsoppfatning av organisasjonens mål og retning. Disse styringsutfordringer tydeliggjorde et stort behov for å tenke mer enhetlig. Dette kan dermed bidra til å forstå hvorfor det var nødvendig med topptunge prosesser; det var ledelsen først og fremst som hadde behov for et felles målbilde og felles styringsrammer som den samlet var enige om. Som en av informantene pekte på virket det som om det var prosessen og ikke resultatet som fremstod som viktig:

Jeg ser for meg at det var tre ord at vi var enige om å fokusere på: kvalitet, samarbeid og utvikling, og det er jo fine ord, men ser ikke for meg at det er noe strategi. Det var en prosess, for vi skulle snakke sammen om viktige ting i etaten (...) En strategi må vise dette er retningen, dette er det vi skal drive med, dette er det viktigste vi skal holde på, gå hjem og gjøre det! Det var ikke sånn, det var: her er de tre ord og skal alt forankres i dem. Og det er jo ikke så vanskelig.

I 2011 da Kvalitetsutviklingsprogrammet ble startet, var situasjonen noe endret. Det var en ny ledelse, bortsett fra én regiondirektør var alle regiondirektørene og den nasjonale direktøren nye. Styringsutfordringene hadde blitt noe mindre, tildelingsbrevet fra 2010 oppleves som mer ryddig, og flere av informantene peker på at denne endringen bl.a. kom på grunn av det arbeidet som ble gjort med strategien fra 2007, og utviklingen av målbildet. Direktoratet spilte inn endringer til tildelingsbrevet som baserte seg på de hovedmål, delmål og de strategiene som strategien fra 2007 resulterte i. Men det var fortsatt ulikhet mellom regionene, og en krevende økonomisk situasjon, spesielt innen barnevern, skapte behov for endring. Program 2010 trekkes frem som forløperen til Kvalitetsutviklingsprogrammet av flere av informantene. Program 2010 bidro til at regionene så mer til hverandre, sammenlignet seg med hverandre og lærte om hverandres arbeid. Dette ga etaten noen nye verktøy; «Man så det hadde fått noen effekter av å prosjektorganisere enkelte dimensjoner ved driften som et ledd i å få en utvikling på en annen måte enn ved virksomhetsstyring». På den andre siden har det også blitt pekt på at prosjektorganisering, i motsetning til linjeorganisering av programmet, har vært utfordrende. Underveis har programmet endret organisering, fra prosjekt til linje, og det har blitt pekt på vanskeligheter med å bestemme seg for hvilken organisering som er mest formålstjenlig. Det å løfte satsingsområder ut av linjen og organisere den som prosjekt gir «ekstra trykk» til de prioriterte oppgavene. Samtidig ble det påpekt utfordringer i samhandling mellom prosjekt og linje, som gjorde at ansvaret for de enkelte prosjekter ble overført til linjen: «så kom det et skille (...) man ble litt «prosjekt-trøtt» og tenkte at nå skal vi legge mer til linjen, sånn at vi ikke får et program som går en vei og en linje som ikke henger med.»

Det har vært sentralt i Kvalitetsutviklingsprogrammet å redusere ulikhetene mellom regionene for å få til et likeverdig tjenestetilbud. En lik organisering av regionene har vært et første steg mot å styrke og utvikle kvaliteten i etaten. I motsetning til strategien fra 2007 der målet var å få til et felles bilde går Kvalitetsutviklingsprogrammet ut på å gjøre strukturelle endringer: «vi jobbet med en ensartet organisasjonsmodell der vi delte inn virksomheten i en tydeligere struktur for på en tydeligere måte å kunne styre kvalitetsutviklingen, men også for å minske

variasjonen i regionenes drift av virksomheten, én organisering og ikke fem». Endring og omstilling har vært betydelige i Kvalitetsutviklingsprogrammet. Konfigureringskolen ser på strategi som organisasjonens bevegelse fra en tilstand til en annen, og at dette derfor innebærer at også organisasjonen må gjennomgå en forandring (Mintzberg m.fl. 2009:318).

Denne oppgaven har innledningsvis sett først og fremst på hvordan strategier blir til, med utgangspunkt i planleggingsskolen og læringsskolen. Underveis i arbeidet med denne oppgaven har derimot koblingen mellom implementering av strategier og endring blitt tydeligere. Jeg har derfor sett på annet litteratur som kunne hjelpe meg å avdekke forholdet mellom strategier og endring. Quinn påpeker også denne sammenhengen: «it is well recognized that major organizational changes are an integral part of strategy. » (1978:12). Organisasjonsendringer, i følge Quinn, kan være enten en strategi i seg selv, forløperen til eller utgangspunktet for en ny strategi, og kan brukes til å implementere en strategi. En antakelse er at i måten Bufetat jobber med endring og omstilling på, ligger også evnen til å lykkes med sine strategier og implementeringen av dem. Spørsmålet er da; hvis endringer er en sammenhengende del av en strategi, finnes det ulike måter å drive endring på? Beer og Nohria presenterer to måter å se på endring i organisasjoner på som de kaller teori E-strategier og teori O-strategier; den «harde» og den «myke» måten å gjøre endringer på (Beer og Nohria 2000:135-138). Teori E går ut på at forandringen skal skje fra toppen av og nedover. Aksjonærenes verdier er viktig for å definere fremgang i en bedrift, dermed er økonomisk overskudd en sentral faktor for å definere graden av suksess. Denne teorien setter økonomiske insentiver, drastiske oppsigelser, nedbemanning og restrukturering sentralt i endringsprosessen. Teori O fokuserer på å involvere de ansatte og engasjere fra bunnen og opp. Denne teorien ønsker å rette oppmerksomhet mot bedriftens kultur og ansattes atferd og holdninger. De ansatte gis mer ansvar og er med på å forandre bedriften, noe som kan være motiverende og skape engasjement. Endringer kan forekomme som enten teori E eller teori O, eller de kan sekvenseres. Altså kan endringer starte i tråd med teori E, harde omstruktureringer og nedbemanning, for så å ha fokus på å bygge opp organisasjonens evner; kompetanse, ledelse, kommunikasjon, og verdier; tillit og åpenhet.

I deres artikkel *Cracking the code of change* søker Beer og Nohria å presentere disse teoriene og vise at disse kan kombineres for å skape endringsprosesser som er vellykkede. Videre i oppgaven vil Beer og Nohrias fremstilling av teori O og teori E brukes som utgangspunkt til å se på endringsprosessene i henholdsvis strategien fra 2007 og Kvalitetsutviklingsprogrammet.

5.2 Strategier og endring

Mål

Beer og Nohria ser på fem ulike dimensjoner for å forklare hvordan teori E og teori O kan kombineres (se figur 4). Den første dimensjonen er mål, det vil si hvilke mål man setter for endring. Mens teori E fokuserer på å øke effektivitet er teori O mer opptatt av å utvikle organisasjonens muligheter og evner. Strategien fra 2007 hadde ingen strukturelle endringer ved seg. Som nevnt tidligere opplevdes den mer som en prosess i seg selv. Implementeringen foregikk ved at man overførte strategien direkte til styringsdokumentene. På denne måten kan man si at denne strategien var en type teori O der fokuset var på å øke ledelsens forståelse av organisasjonens felles rammer for å skape en felles retning for utvikling.

Cracking the Code of Change

Dimensions of Change	Theory E	Theory O	Theories E and O Combined
Goals	maximize shareholder value	develop organizational capabilities	explicitly embrace the paradox between economic value and organizational capability
Leadership	manage change from the top down	encourage participation from the bottom up	set direction from the top and engage the people below
Focus	emphasize structure and systems	build up corporate culture: employees' behavior and attitudes	focus simultaneously on the hard (structures and systems) and the soft (corporate culture)
Process	plan and establish programs	experiment and evolve	plan for spontaneity
Reward System	motivate through financial incentives	motivate through commitment – use pay as fair exchange	use incentives to reinforce change but not to drive it
Use of Consultants	consultants analyze problems and shape solutions	consultants support management in shaping their own solutions	consultants are expert resources who empower employees

Figur 4 - tabell hentet fra Beer og Nohria, *Cracking the code of change*.

Krav til økonomisk effektivisering og til nullvekst i administrativt ansatte har vært tydelige hos departementet i tildelingsbrevene fra 2009-2011. Effektiv ressursbruk og økonomisk effektivitet har vært synlige mål i Kvalitetsutviklingsprogrammet. Noen av endringene som har kommet med Kvalitetsutviklingsprogrammet kan karakteriseres som teori E-endringer, for f.eks. innføring av en ny organisasjonsmodell. I 2012 har Bufetat også omorganisert og sentralisert administrative funksjoner i en ny enhet som skal betjene hele etaten. Dette ble

også gjort for å oppnå mer effektiv ressursbruk, i tillegg til å redusere sårbarhet. Samtidig har programmets mål også vært koblet til økt kompetanse og solid lokal ledelse, som er typiske for teori O. Beer og Nohria legger vekt på at en vellykket kombinasjon av teori E og O avhenger av at organisasjonen er åpen om å håndtere denne selvmotsigelsen mellom økonomisk effektivitet og organisasjonsutvikling. Kvalitetsutviklingsprogrammet klarer tilsynelatende på denne måten å balansere teori E og teori O slik Beer og Nohria fremstiller det. Det er derimot usikkert hvor mye vekt denne balansen faktisk tillegges i utviklingen av programmet. Kvalitetsutviklingsprogrammet hadde som mål for delprosjektet «solid lokal ledelse» å utvikle felles standarder for lederkrav, -evalueringer og lederoppfølging. Det er derimot lite av dokumentasjonen p.t. som tyder på at det har blitt gjort noe av dette innenfor programmet. Noe som kan tyde på at det er endringer i tråd med teori E som har fått større fokus i programmet de siste to årene. Dette støttes av en av informantene som mente at i enkelte deler av organisasjonen oppfattes programmet som et «skinn-program» for å omorganisere og omstille under merkelappen «kvalitetsutvikling», også fordi leveransene på de «myke» delene av programmet, kompetanse, faglige utvikling osv., ikke har kommet ennå.

Ledelse

I både strategien fra 2007 og i Kvalitetsutviklingsprogrammet har toppledelsen spilt en stor rolle. I strategien fra 2007 var prosessen, i tråd med teori E, i hovedsak forbeholdt direktørmøtet, med noen samlinger der andre ledere i etaten var involvert. Det var derimot ingen eller lite involvering av de ansatte for øvrig. Kvalitetsutviklingsprogrammet har i større grad involvert medarbeidere, dette påpekes av en av informantene: «I min region har Kvalitetsutviklingsprogrammet skapt både entusiasme og engasjement». Medarbeidere berøres av programmet ikke bare ved implementering, men de får også anledning til å bidra med i innholdet. Programmet er samtidig også tydelig styrt av direktørmøtet. Og flere av informantene la vekt på den nye direktørens preg på programmet, men ikke minst hennes preg på ledelsen og en endring av ledelsesstil fra tidligere; «hun har jobbet mye med å knytte regiondirektørene til seg(...) Hun har brukt mye ressurser på å bygge en forståelse hos regiondirektørene om at vi skal gå fra fem til én. Hele den tekningen der var ikke til stede i organisasjonen i 2007». En annen informant peker på at rollefordeling har også blitt tydeligere på grunn av ledelsen, «[Hun] har tydeliggjort rollene bedre for de som jobber i direktoratet også, hva er en direktorsrolle og hva er regionenes oppgaver. Det har blitt mye tydeligere de siste årene og da er det lettere å få til samarbeid.» Dette tyder på at direktøren

har greid å kombinere teori E og O ved å ha en tydelig ledelse, med tydelige roller som gir en ramme for utviklingen av etaten, og som samtidig tillater involvering fra de ansatte.

Omorganisering av regionene har også bidratt til kortere styringslinjer. I tråd med teori E er det også et ønske her om å «fjerne» unødvendige ledd for å ha fokus på det som er viktig; et tilbud til barn og unge av god kvalitet. «Vi har nå samlet sett et felles fokus, det er kanskje den største forskjellen, at alle fokuserer på de tjenestene vi skal levere.(...) Den begynnende prioriteringen der er veldig bra: rekruttering av fosterhjem og institusjonsdrift, that's it, veldig tydelig.»

Når det gjelder å sikre involvering fra de ansatte peker flere av informantene på hvor viktig forankring og kommunikasjon er for at strategiene skal oppfattes som vellykkede. I arbeidet med strategien fra 2007 ble det arrangert ulike samlinger der regiondirektørene og deres ledergrupper deltok. Formålet med disse samlingene var bl.a. å forankre arbeidet. Informantene opplever likevel at denne strategien ikke ble godt nok forankret og fulgt opp.

Vi hadde ikke et felles løp for hvordan dette skulle implementeres i organisasjonen og det ble overlatt til den enkelte regiondirektør som var vant til å jobbe veldig forskjellig. Så det ble forskjellig, og antakeligvis i veldig variert grad prioritert. Selv om man var enig i at dette var bra. Og at dette var viktig.

Det var ikke laget noe eget kommunikasjonsplan, og de ansatte, utenom ledelsen, var lite involvert. Strategien var publisert på intranettet, men det er flere av informantenes opplevelse at strategien ikke ble godt kjent utenom ledergruppene.

Kommunikasjonen i Kvalitetsutviklingsprogrammet har vært noe mer systematisert; det har blitt laget en kommunikasjonsplan med egne foiler som lederne kan bruke slik at man er enig om budskapet som formidles. Det er laget en blogg der de ansatte kan lese om programmet og legge inn kommentarer og innspill. På den andre siden er ikke bloggen blitt særlig brukt eller oppdatert siden mai 2012, noe som kan tyde på at bloggen ikke fungerte som den skulle eller at direktoratet ikke har prioritert den.

Det er fortsatt regiondirektørene som har ansvar for forankring av programmet. Informantene peker alle på at forankringen er nok fortsatt variert mellom regionene, noen er bedre til å forankre enn andre.

Opplever at [Kvalitetsutviklingsprogrammet] er godt forankret i hvert fall i tre av regionene, mens i et par har det ikke vært godt forankret (...) Hvor

informasjon ikke ble spredt videre, hvor alt det som er så viktig med å forklare begrunnelse og forankre forståelsen for at det er viktig, og at det er viktig at vi gjør det, og at det er viktig at vi gjør det sammen, stoppet veldig fort og gikk ikke langt videre i regionen. Så har du på den andre siden regioner som kjapt tok det ut til det «ytterste øy» og virkelig forankret det helt ut på ansattnivå, på de minste enhetene, og fikk godt med seg oppover igjen synspunkter og både motforestillinger og tilsagn til det som skjedde.

Samtidig har det blitt pekt på at endringen som er blitt gjort med å tydeliggjøre direktørmøtet som etatens ledelse har spilt en stor rolle i forankringen av programmet ved at det er gitt tydelige forventninger til regiondirektørene slik at de er forpliktet i utviklingen, formidlingen og forankringen av Kvalitetsutviklingsprogrammet.

Både strategien fra 2007 og Kvalitetsutviklingsprogrammet har forsøkt å sikre involvering, men lykkes ulikt med det. Ledelsen har i mye større grad greid å skape engasjement og involvering blant de ansatte når det gjelder Kvalitetsutviklingsprogrammet.

Fokus

Teori E understreker fokuset på struktur og systemer, mens teori O har fokus på å bygge opp kulturen, det vil si de ansattes atferd og holdninger. I en vellykket sammenslåing av disse to teorier i følge Beer og Nohria, bør en organisasjon både ha fokus på strukturer og systemer, og kulturen. Strategien fra 2007 forsøkte på dette. I prosessen ble det vektlagt at ledelsen jobbet sammen mot en felles forståelse av organisasjonens utfordringer, felles mål og strategier. Det var første gang ledere fra alle regioner møttes for å snakke sammen om hvordan man jobbet i de ulike regionene. På denne måten bidro strategien til å etablere noen felles begreper og en felles virkelighet.

Det var et første skritt på vei mot et enhetlig grep og en felles prioritering.(...)Det var starten på å i det hele tatt fokusere sånn, og det å få til de diskusjonene om hvor vi ville hen. For det hadde vi ikke gjort før. Så på den måten kan vi si at kulturen internt, i hvert fall på toppledernivå, endret seg noe.

Fokuset på systemer var også tydelig til stede, ikke minst ved at man valgte å rette implementeringen av strategien direkte i styringssystemet og styringsdokumentene.

Disponeringsbrevet for 2008 ble bygget opp i tråd med strategien, og da var det ikke i form av møter og diskusjoner, men vi brukte strategien i styringen vår. Vi begynte å diskutere styringsparametere og etter hvert kom vi over til styringssystem, og [dette] ble førende for den fremtidige styringen.

Kvalitetsutviklingsprogrammet ser også ut til å ha fokus på både struktur og kultur. Omorganisering av regionene og av de administrative funksjonene i etaten er et tydelig tegn på strukturendringer. 19-5-1 er blitt et symbol for hva Kvalitetsutviklingsprogrammet skal få til, å samle organisasjonen til én etat. Ut fra det informantene forteller synes programmet å få til dette: «(...) Vi har fått en felleskap, på kryss og tvers, til hele Kvalitetsutviklingsprogrammet(...) og da er det sånn at når vi møtes på tvers av regionene så har man noen felles referanserammer(...)vi har et felles språk ut til eksterne (...) vi fremstår som enhetlig». Programmet ser ut til å ha et internt blikk, med fokus på å bygge et fellesskap, som jo også var noe av hensikten med strategien fra 2007. Man kan se på Kvalitetsutviklingsprogrammet som en videreutvikling av hva 2007-strategien prøvde å få til. Det var kanskje nødvendig for etatens utvikling å ha hatt en prosess først som var mer overordnet, der felles målbilde var sentralt. Uten denne prosessen er det ikke sikkert at etaten hadde vært like mottakelig for både program 2010 og Kvalitetsutviklingsprogrammet.

Belønningssystem

Dette punktet fra Beer og Nohria har minst relasjon til de endringene som har skjedd i Bufetat. Offentlig virksomheter operer ikke med økonomiske incentiver, slik private selskaper gjør. Incentiver kan også få et økonomisk perspektiv ved for f.eks. å trekke frem de deler av organisasjonen som gjør det bra økonomisk. Dette ser ikke til å ha blitt gjort verken under strategien fra 2007 eller under Kvalitetsutviklingsprogrammet. Beer og Nohria peker på at man skal belønne de ansattes engasjement og forpliktelse til endring (Beer og Nohria 2000:141). Det er ikke belønningssystemet i seg selv som er viktig, men det å forsterke motivasjonen og engasjementet. Fokus fra ledelsen på de enhetene (institusjoner e.l.) som er flinke til å jobbe med endring og omstilling, kan bidra til å øke motivasjonen andre steder; lære av andres arbeid i en «best praksis» ånd.

Bruk av konsulenter

Strategien fra 2007 er skrevet av et konsulentfirma. Samme firma ledet og drev frem prosessen og har dermed hatt en sentral rolle i utviklingen av den. Dette er i tråd med teori E, der konsulenter gjør analysene og skaper løsninger. Mange av innspillene til innholdet i målbildene, strategiene og suksessfaktorene, har kommet fra ledelsen i Bufetat. Men det er tydelig at konsulentfirmaet har satt sitt preg på både prosess og løsning, ikke minst fordi det var konsulentfirmaet selv som skrev strategien.

Kvalitetsutviklingsprogrammet har også benyttet seg av konsulenter. Derimot virker deres rolle til å være mindre fremtredende enn den Ernst & Young hadde i 2007. Det kommer lite

frem i dokumenter og intervjuer i hvilken grad konsulenter har vært involvert i arbeidet. Det kommer frem av noen dokumenter at konsulentfirmaet Deloitte har vært inne i utredningsarbeidet knyttet til organisering av administrative støttefunksjoner. Bufetat har også rammeavtale med flere konsulentfirmaer som kan benyttes til enkeltoppdrag innenfor programmets fagområder (bl. a. internkontroll, internrevisjon, kompetanse, omstilling). Det vil si bistand til kartlegginger, analyser, utvikling av metodikk m.m., samt rådgivning til ledelsen innenfor overordnet strategi utvikling. Men det er vanskelig å fastslå i hvor stor grad konsulenter har vært involvert i Kvalitetsutviklingsprogrammet. Konsulentenes rolle i programmet virker begrenset til enkelte prosjekter, og mer rettet mot å drive prosess-støtte og/eller utredningsarbeid der hvor organisasjonen, kanskje på grunn av kapasitet eller kompetanse, ikke har hatt anledning til gjøre dette på egen hånd. Konsulentene i dette tilfelle ser ut til å være mer til støtte for organisasjonen i dens utvikling av strategien, enn som leverandører av ferdige strategiske løsninger. I så fall, stemmer dette overens med Beer og Nohrias oppfatning om at konsulenter bør være eksperter som setter de ansatte i stand til å gjøre jobben, mens de selv bidrar med kompetanse og teknisk innsikt, i de tidlige fasene av strategiutformingen, der hvor organisasjonen ikke har dette selv (2000:141).

Prosess

Teori E og teori O skiller på dette punktet nærmest slik planleggingsskolen og læringsskolen er forskjellige. Teori E har i likhet med planleggingsskolen fokus på planer og planlegging. Teori O på sin side legger vekt på erfaringer, "the organization's ability to learn from its experiences is a legitimate yardstick of corporate success" (Beer og Nohria 2000:135). Dette stemmer overens med læringsskolens prinsipper om at organisasjonen må lære over tid, som igjen er tett knyttet til organisasjonens erfaringer og det "å prøve og feile". Å planlegge for spontanitet betyr at det må skapes rom for denne prøve-og-feile-metoden. Effektive organisasjonsendringer tillater testing, fleksibilitet og tilbakemeldinger, og slik kan de, og burde, utvikles inkrementelt (Quinn 1978:13)

Organisasjonen må tillates å prøve ut ting før man er ferdig med utviklingen av dem. Kvalitetsutviklingsprogrammets arbeid med faglige standarder er et eksempel på dette. Etaten utvikler en standard, tester den ut i noen få enheter, for å samle erfaringer som skal bidra til den videre utviklingen. Planer er i seg selv ikke verdiløse, men planer bør også inneholde læringsfaser, utprøvningsfaser og re-læringsfaser. En av informantene påpeker derimot at denne arbeidsformen har vært utfordrende for de ansatte. «Når ledelsen justerer kurset noe, får det store ringvirkninger lenger ned i organisasjonen». Det oppfattes som nøling og usikkerhet

hos ledelsen når retningen for arbeidet justeres underveis. Det er altså krevende å jobbe mot bevegelige mål, de ansatte kan bli usikre på hva som er måloppnåelse og hva som forventes av dem i oppgaveutførelsen. Dette krever at ledelsen er åpen og kommuniserer at det jobbes med en metodikk som betyr at man må prøve og feile.

Kapittel 6 Avslutning

6.1 Konklusjon

I starten av denne oppgaven formulerte jeg to hypoteser om strategier. Den første gikk ut på at strategier ses av ledelsen som et instrumentelt verktøy for å løse oppgaver og nå målet. Det vil si at strategier brukes til å vise organisasjonen hva som skal prioriteres, hvilke oppgaver det skal jobbes med som skal drive hele organisasjonen mot det samme målet. Samtidig har strategien fokus på gjennomføring og ikke kun planlegging. Dette var ikke tilfelle i strategien fra 2007. Den hadde mest fokus på planlegging, det vil si på å lage ferdige mål og strategier, som så skulle implementeres. Denne strategien har ikke resultert i større organisasjonsendringer, det er ikke sikkert det noen gang var hensikten heller. Strategien lyktes derimot i å starte en lang prosess mot å samle etaten om en felles virkelighetsforståelse som Kvalitetsutviklingsprogrammet bygger videre på. Strategien oppfattes som overordnet slik at det kunne knyttes omtrent «hva som helst» til den. Den har ikke greid å ga ikke tydelige prioriteringer av oppgaver, den pekte ikke ut en tydelig retning, men den bidro til å utvikle en paraply av felles begreper og mål som etaten kunne jobbe mot. Den har også satt sitt preg på styringen, det vil si styringsdokumenter, styringssystemer, og den involverte ledelsen i en diskusjon om, og utvikling av styringsparametere. Det at oppfølging av strategien ikke hadde større fokus etter at den ble laget er kanskje strategiens største svakhet. Etter at strategien ble innarbeidet i styringsdokumenter, og det som senere skulle bli et felles styringssystem, er ikke den blitt viet særlig oppmerksomhet i organisasjonen.

Kvalitetsutviklingsprogrammet på sin side lykkes i større grad i å sette tydelige mål og prioriteringer, gjennom å prioritere innsatsområder etaten skal jobbe med. Programmet har en tydelig ramme, med en begrunnelse for arbeidet og de prioriterte områdene det skal jobbes med. Den greier også å sette årlige prioriteringer for arbeidet og på denne måten å skille ut hva organisasjonen skal jobbe med i året som kommer. Denne fokuseringen på enkelte oppgaver og områder har muligens gått noe på bekostning av langsiktighet, som jo var en av hensiktene med å starte dette programmet som skulle strekke seg over flere år. Når rammen for arbeidet oppleves som tydelig burde dette i utgangspunktet ikke være en svakhet, men nettopp en del av det å lære av sine erfaringer over tid. Kvalitetsutviklingsprogrammet har hatt utfordringer med å jobbe i tråd med læringsskolens premisser, det vil si læring over tid, og å få de ansatte til å forstå hvordan man jobber inkrementelt. Dette vises bl. a. i utfordringene med organisering av arbeidet.

Den andre hypotesen gikk ut på at strategier er et kommunikativt verktøy som bidrar til å bedre omdømmet eksternt, og kulturen internt i en organisasjon. Strategier kan bidra til å skape en felles virkelighetsforståelse og et felles begrepsbruk for de ansatte. Men strategier kan også brukes, bevisst eller ubevisst, som et «visitt-kort» som en presentasjon av organisasjonens oppgaver, mål og samfunnsoppdrag overfor eksterne samarbeidspartnere. Denne hypotesen stemmer overens med noen av elementene i teori O, det vil si fokus på åpenhet og tillit i organisasjonen. Denne kommunikative delen har vært synlig i både strategien fra 2007 og Kvalitetsutviklingsprogrammet. Bufetats historie, det vil si de premissene lagt til grunn i reformen fra 2004, og den utviklingen organisasjonen har gått igjennom har hatt en sterk innvirkning på hvordan strategiene har blitt til. Fordi Bufetat har strevet med ulikhet og selvstendige regioner, har organisasjonens behov først og fremst ligget i det å skape en sterkere «vi»-følelse, en felles virkelighetsforståelse og felles begrepsbruk. Dette er tydelig i strategien fra 2007. Samtidig ble prosessen lagt til toppledelsen og resten av organisasjonen fikk ikke vært med på denne utviklingen. Konsulentfirmaets betydelige rolle i selve strategiutformingen, og dokumentets språk og form kan ha bidratt til at strategidokumentet ikke fremstår som et internt dokument laget for de ansatte. Som tidligere påpekt retter strategien seg mot eksterne aktører, likevel har ikke strategien blitt aktivt brukt i samhandling med kommuner eller andre samarbeidspartene. Strategien virker heller ikke til å være godt kjent i organisasjonen og inntrykket er at denne er blitt «liggende i skuffen».

Kvalitetsutviklingsprogrammet har også hatt kommunikative deler i seg. Den retter også noe oppmerksomhet mot etatens kultur og fellesskapsfølelse. Å bli én etat, 19-5-1, er sterke symboler på akkurat dette. Det jobbes mot likeverdige tjenester, og dette har Kvalitetsutviklingsprogrammet grepet an ikke bare ved bruk av symboler, men også ved å gjøre strukturelle endringer og endringer i måten etaten jobber på. I intervjuene har det kommet frem at samarbeidspartnere, først og fremst kommuner, om ikke kjenner til innholdet i programmet, i alle fall kjenner til det ved navn og kjenner til at etaten jobber med kvalitetsutvikling. Dette tyder på at Kvalitetsutviklingsprogrammet påvirker etatens omdømme og bidrar til at samarbeidspartnere har et bilde av en etat som jobber med kvalitet og forbedring, noe som over tid vil kunne gi et bedre bilde av etaten generelt. I motsetning til strategien fra 2007 er ikke Kvalitetsutviklingsprogrammet i «skuffen», men er veldig «levende» og kjent blant de ansatte. Intervjuene pekte også på at programmet oppleves å ha gitt retning, har prioritert, pekt ut kjerneoppgavene og har skapt engasjement blant de ansatte.

I starten av oppgaven stilte jeg spørsmålet: *Hvordan bidrar strategier til bedre forståelse av organisasjonens formål, hovedoppgaver og roller?*

Oppgaven har forsøkt å vise at en strategi som lykkes er nettopp en som kan bidra til å gi en organisasjon bedre forståelse av mål, oppgaver og prioriteringer. For Bufetat sin del har også tydeliggjøringen av roller mellom regioner, direktorat og eksterne (kommuner) bidratt til å tydeliggjøre kjerneoppgavene.

Utgangspunktet for begge strategier har vært like, å svare på departementets forventninger. Men hensiktene og formålet med strategiene har nok vært veldig ulike. Den ene er ikke nødvendigvis bedre enn den andre, de tar for seg de utfordringene som var relevante for organisasjonen der og da. Og de har begge ulik tilnærming til hvordan man påvirker en organisasjon til å gå i samme retning. På en måte kan man si at strategien fra 2007 og Kvalitetsutviklingsprogrammet i et større perspektiv kan ses på som to trinn i organisasjonens læring over tid. Strategier i tråd med læringsskolen krever at strategier kan finne sin form over tid. Dette kan være krevende for ledelsen og for organisasjonen. En utålmodig organisasjon som venter for lenge kan etter hvert miste sitt engasjement, noe som kan føre til skepsis og motstand mot det man ønsker å innføre; det kan rett og slett komme for sent. Mange justeringer av retning underveis er krevende for de ansatte og skaper utfordringer i prosessene.

Kvalitetsutviklingsprogrammet ser ut til å ha lyktes fordi den involverer hele organisasjonen i etatens utvikling. Programmet klarer også å kombinere teori E og teori O i gjennomføringen av drastiske endringer; det ser på økonomisk effektivitet, har et mål om bedre produktivitet, men har samtidig fokus på kompetanse og lokal ledelse. Den videre suksessen krever at denne balansen opprettholdes, og at fokuset på kompetanse og ledelse ikke forsvinner i fokuset på omorganisering. Dette krever også at Kvalitetsutviklingsprogrammet er tro mot de opprinnelige målene og at organisasjonen greier å skille øvrig endring (andre krav om omstilling og effektivisering) fra de endringene som er nødvendige for å nå programmets mål. Ledelsen bør fortsette å være tro mot programmets retning og mot den faglige utviklingen. En utfordring for ledelsen er å fortsette å få alle innsatsområdene og/eller delprosjekter av strategien til og gå i samme retning og slik at de ikke springer i ulike retninger. Det er en tett kobling mellom å introdusere nye faglige standarder, å ha den riktige kompetansen slik at disse standardene blir tatt riktig i bruk, og ha en solid lokal ledelse som kan ha fokus på fagutvikling, kompetanse og lede de ansatte i den samme retningen som etaten går. Hvis

prosjektene innenfor disse områdene ikke ses i sammenheng vil de etter hvert kunne utvikle seg i ulike retninger. Noe som kan hindre den videre suksessen av programmet.

Svakheter ved analysen

Denne oppgaven har ikke fått gått i dybden av strategiene og heller ikke fått sett på resultater og faktiske effekter av dem. Både på grunn av begrensninger i oppgavens størrelse og omfang, men også fordi jeg har valgt å først og fremst se på *prosessen* knyttet til disse strategiene.

Jeg har også nevnt tidligere at det at det ikke er gjennomført en undersøkelse blant alle ansatte om hvorvidt de kjenner til, og hva de vet om de ulike strategiene, gjør at oppgaven må basere seg på noen få intervjuer. Dette betyr at analysen er knyttet til noen få individers erfaringer og opplevelser. Samtidig er disse erfaringer og opplevelser viktige for å avdekke hvilke forhold som har hatt betydning for utviklingen av strategiene. Flere intervjuer ville nok kunne ha bidratt til å få et større og enda mere nyansert bildet av strategiprosessene.

Det faktum at omfanget av dokumentasjon om Kvalitetsutviklingsprogrammet er så pass stort har gjort at noen dokumenter ikke har blitt undersøkt. Dette betyr at noen av antakelsene og konklusjonene kunne ha blitt noe mer nyansert dersom enkelte andre dokumenter også hadde blitt lagt til grunn. Mye av informasjonen om programmet kjenner jeg til fordi jeg selv er ansatt i etaten og har noe kunnskap gjennom mine daglige arbeidsoppgaver, samtidig som informantene har bidratt med mye informasjon. Det betyr at det ligger mye muntlige kilder til grunn for forståelsen av programmet.

Videre forskning

Denne oppgaven har basert seg på studiet av to strategier i samme organisasjon. Dette fordi de to nevnte strategiene hadde så ulike egenskaper at de egnest seg som gode studieobjekter. Det hadde vært interessant å ha sammenlignet strategier fra ulike organisasjoner. Er det slik at typiske strategidokumenter har samme innhold og fører til de samme resultatene i ulike organisasjoner? Gjennom en komparativ analyse vil kunne undersøke likheter og forskjeller i strategier i ulike organisasjoner. Denne oppgaven har først og fremst sett på prosess. Det hadde derfor vært interessant å se en studie av effektene og resultatene av strategiene. Er det slik at strategier alltid fører med seg de ønskede og intenderte resultatene og effektene?

Litteraturliste

- Bakka, Jørgen Frode og Egil Fivelsdal. 2008. *Organisationsteoriens klassikere. Fra Clausewitz og Weber til Simon og Drucker*. 2. utgave. København, Danmark: Handelshøjskolens Forlag.
- Bakka, Jørgen Frode, Egil Fivesdal og Odd Nordhaug. 2004. *Organisasjon og ledelse. Struktur, prosesser, læring og kultur*. 4. utgave. Oslo: Cappelens Akademiske Forlag.
- Bufetat. 2007. *Strateginotat*, Rapport 10.12.2007.
- Beer, Michael og Nitin Nohria. Mai-juni 2000. *Cracking the code of change*. Harvard Business Review.
- Deloitte. 2011. Evaluering av faglig og økonomisk styring i det statlige barnevernet.
- Disponeringsbrev for 2008. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. 31.1.2008.
- Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand og Joseph Lampel. 2009. *Strategy Safari. The complete guide through the wilds of strategic management*. 2. utgave. Storbritannia: Pearson education limited.
- Quinn, James Brian. 1978. Strategic Change: «Logical Incrementalism». *Sloan Management Review*. (Fall 1978: 7-21)
- Røvik, Kjell Arne. 2007. *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rundskriv Q19/2003. Strategidokument - statlig overtagelse av fylkeskommunale oppgaver, barnevern og familievern. Barne- og familiedepartementet.
- Strønen, Fred. 2010. *Ledelse og styring*, red. Gro Ladegård og Signy Irene Vabo. Oslo: Fagbokforlaget.
- Stewart, Matthew. 2009. *The management myth: why the experts keep getting it wrong*. USA, New York: W.W. Norton & Company.

Nettsider:

www.bufetat.no/omoss

www.norad.no/no/om-norad//strategi

www.regjeringen.no

Vedlegg A - Intervjuguide - Strateginotat 2007

Innledning

1. Kan du fortelle litt om deg selv, hvilken stilling du har og hvor lenge du har jobbet i Bufdir/Bufetat?
2. Kan du fortelle litt om din rolle i arbeidet med Strategien fra 2007? Hvor involvert har du vært i arbeidet med strategien fra 2007?

Om prosessen

3. Kan du si noe om bakgrunnen for at man ønsket å starte opp Strategien fra 2007?
4. Kan du fortelle kort om hensikten / målsettingene med strategien?
5. Kan du fortelle litt om prosessen ved oppstarten til Strategien fra 2007?
6. Kjenner du til at det var startet liknende prosesser før?
7. Vet du hvem som tok initiativet til å starte arbeidet med strategien?
 - a. Var det nøkkelpersoner internt i etaten som drev det fram?
 - b. Var det direktoratet som tok initiativet?
 - c. Var de ledelsen? Ev hvem i ledelsen? Eller var det departementet (BLD) som tok initiativet / foreslo at det skulle lages en strategi?
8. Kjenner du til spesielle hendelser, i media eller i etaten, som kunne ha vært med å påvirke at man ønsket å utarbeide en strategi?
9. Opplevde du at det var motstand internt mot å starte opp programmet?
10. Kan du beskrive klimaet / forholdet mellom direktoratet og departement, og mellom direktorat og regionene i denne perioden?

Intern organisering

11. Kan du si litt mer om hvordan dere organiserte arbeidet med strategien fra 2007?
 - a. Hvilken rolle spilte ledelsen i arbeidet? (toppleidelse/avdelingsledelse) Utviklet ledelsens rolle seg over tid? Hvordan?
 - b. Hvilken rolle spilte fagavdelingene i arbeidet?
 - c. Var det noen endringer i intern organisering/ hvem som drev arbeidet?
12. I hvilken grad ble regionene involvert i arbeidet?

Evaluering

13. Kjenner du til noe evaluering av Strategien fra 2007?
 - a. Har dere gjennomført interne undersøkelser?
14. Kjenner du til noen resultater av ev evalueringer? Hva viser eventuelle evalueringer?

Forankring

15. Opplever du at Strategien fra 2007 var godt forankret i toppleidelsen? Var den godt forankret i etaten?
16. Kjenner du til hvordan den ble kommunisert ut i etaten?
17. Vil du si at strategien er godt kjent i organisasjonen også de som ikke er direkte involvert?
 - a. Hvordan ble de ansatte motivert til å bli kjent med Strategien fra 2007? / til å jobbe i tråd med det?

Erfaringer med strategien

18. Kan du fortelle litt om hvordan strategien ble fulgt opp / implementert i etaten?
19. Har Strategien fra 2007 etter din mening bidratt til å gi en bedre forståelse av organisasjonens oppgaver og roller, internt? Og eksternt?

20. Har Strategien fra 2007 etter din mening bidratt til bedre ressursutnyttelse?
 21. Hva vil du si er de viktigste erfaringene med strategien fra 2007?
 22. Hva opplever du var de største utfordringene når det gjelder å starte opp og drive et slikt strategiarbeid?
 23. Hva vil du si var det viktigste resultatet?
 24. I dine øyne, hva ville vært et ideelt resultat?
 25. Kjenner du til noen andre resultater/effekter som strategien har ført til, resultater / effekter man ikke hadde regnet med?
 26. Synes du at Strategien fra 2007 har vært vellykket?
 27. Opplever du at kulturen internt i etaten har endret seg etter Strategien fra 2007?
 28. Opplever du at omdømmet til etaten endret seg på grunn av programmet?
 29. Synes du programmet har bidratt til:
 30. Økt tillitt hos departementet (bld), media, Riksrevisjonen?
 31. Økt tillit hos brukerne/kundene
-
32. Er det noe annet du ønsker å ta opp som ikke har vært dekket hittil? Eller noe du ønsker å utdype?

Vedlegg B – intervjuguide Kvalitetsutviklingsprogrammet

Innledning

1. Kan du fortelle litt om deg selv, hvilken stilling du har og hvor lenge du har jobbet i Bufdir/Bufetat?
2. Kan du fortelle litt om din rolle i arbeidet med Kvalitetsutviklingsprogrammet? Hvor involvert har du vært i arbeidet med Kvalitetsutviklingsprogrammet?

Om prosessen

3. Kan du si noe om bakgrunnen for at man ønsket å starte opp Kvalitetsutviklingsprogrammet?
4. Kan du fortelle kort om hensikten / målsettingene med programmet?
5. Når ble prosessen startet? Kan du fortelle litt om prosessen ved oppstarten til Kvalitetsutviklingsprogrammet.?
6. Kjenner du til at det var startet liknende prosesser før?
7. Er Kvalitetsutviklingsprogrammet i din mening etatens nye strategi? I så fall, på hvilken måte kan programmet betraktes som en strategi?
8. Vet du hvem som tok initiativet til å starte arbeidet med strategien?
 - a. Var det nøkkelpersoner internt i etaten som drev det fram?
 - b. Var det direktoratet som tok initiativet?
 - c. Var de ledelsen? Ev hvem i ledelsen? Eller var det departementet (BLD) som tok initiativet / foreslo at det skulle lages en strategi?
9. Kjenner du til spesielle hendelser, i media eller i etaten, som kunne ha vært med å påvirke at man ønsket å utarbeide en strategi?
10. Opplevde du at det var motstand internt mot å starte opp programmet?

Intern organisering

11. Kan du si litt mer om hvordan dere organiserte arbeidet under kvalitetsutviklingsprogrammet?
 - a. Hvilken rolle spilte ledelsen i arbeidet? (toppleidelse/avdelingsledelse) Har ledelsens rolle utviklet seg over tid? Hvordan?
 - b. Hvilken rolle spilte fagavdelingene i arbeidet?
 - c. Har det vært noen endringer i intern organisering/ hvem som driver prosjektet?
 - d. I hvilken grad har regionene blitt involvert i arbeidet? Har dette utviklet seg over tid?

Evaluering

12. Kjenner du til noe evaluering av Kvalitetsutviklingsprogrammet?
 - b. Har dere gjennomført interne undersøkelser?
 - c. Eller interne evalueringer av programmet eller deler av det?
13. Kjenner du til noen resultater av ev evalueringer? Hva viser eventuelle evalueringer?
14. Har resultatene av evalueringene lagt grunnlag for nye tiltak eller for det videre arbeidet i kvalitetsutviklingsprogrammet?
15. Har resultatene ført til endring i eksisterende tiltak/strategi i kvalitetsutviklingsprogrammet?

Forankring

16. Opplever du at prosessen/oppstarten av arbeidet med Kvalitetsutviklingsprogrammet er godt forankret i toppledelsen? Var den forankret i regionene? I fagavdelingene? I direktoratet? I institusjonene/enhetene?
17. Synes du at Kvalitetsutviklingsprogrammet i isen helhet vært godt forankret i etaten? direktoratet?
 - a. Hvordan har det blitt kommunisert ut?
18. Vil du si at strategien er godt kjent i organisasjonen også de som ikke er direkte involvert?
 - b. Hvordan motiverer dere ansatte til å bli kjent med Kvalitetsutviklingsprogrammet? / til å jobbe i tråd med det?

Erfaringer så langt

19. Har Kvalitetsutviklingsprogrammet etter din mening bidratt til å gi en bedre forståelse av organisasjonens oppgaver og roller, internt? Og eksternt?
20. Har Kvalitetsutviklingsprogrammet etter din mening bidratt til bedre ressursutnyttelse? Jobbes det med de viktige tingene?
21. Hva vil du si er de viktigste erfaringene med programmet?
22. Hva opplever du var de største utfordringene når det gjelder å starte opp og drive et slikt strategiarbeid?
23. Hva vil du si var det viktigste resultatet?
24. I dine øyne, hva ville vært et ideelt resultat?
25. Kjenner du til noen andre resultater/effekter som strategien har ført til, resultater / effekter man ikke hadde regnet med?
26. Synes du at Kvalitetsutviklingsprogrammet har vært vellykket?
27. Opplever du at kulturen internt i etaten har endret seg etter Kvalitetsutviklingsprogrammet?
28. Opplever du at omdømmet til etaten endret seg på grunn av programmet?
 - a. Synes du programmet har bidratt til:
 - Økt tillitt hos departementet (bld), media, Riksrevisjonen?
 - Økt tillit hos brukerne/kundene
29. Er det noe annet du ønsker å ta opp som ikke har vært dekket hittil? Eller noe du ønsker å utdype?

Vedlegg c – intervjuguide

(kortere intervjuguide, omhandler begge strategier)

Innledning

1. Kan du fortelle litt om hvor lenge du har jobbet i Bufetat?
2. På hvilken måte har du vært engasjert eller involvert i /eller hva er forholdet ditt til 2007-strategien og til Kvalitetsutviklingsprogrammet

Om prosessen

3. Kjenner du til bakgrunnen for hvorfor man ønsket å utarbeide en strategi for Bufetat i 2007? Og til Kvalitetsutviklingsprogrammet?
4. Hvordan ville du karakterisere forholdet mellom direktorat/departement eller direktorat /region under disse prosessene?

Forankring

5. Er din erfaring at strategien var 2007 var godt forankret i toppledelsen(direktørmøtet/regiondirektørene?) ? Var den forankret i regionene/etaten?
6. Er din erfaring at Kvalitetsutviklingsprogrammet har var godt forankret? I toppledelsen? I regionene/etaten?
7. Vil du si at strategien var godt kjent i organisasjonen også de som ikke er direkte involvert? Vil du si at Kvalitetsutviklingsprogrammet er godt kjent i etaten?
 - a. Hvordan motiverer dere ansatte til å bli kjent med strategien? / til å jobbe i tråd med strategien/programmet?

Erfaringer så langt

8. Opplever du at kulturen internt i etaten har endret seg etter strategiarbeidet i 2007? Etter Kvalitetsutviklingsprogrammet?
9. Har strategien fra 2007 etter din mening bidratt til å gi en bedre forståelse av organisasjonens oppgaver og roller, internt? Og eksternt?
10. Har Kvalitetsutviklingsprogrammet bidratt til å gi en bedre forståelse av organisasjonens oppgaver og roller, internt? Og eksternt?
11. Hva vil du si er de viktigste erfaringene med strategien fra 2007 og med programmet så langt?
12. Hva vil du si var det viktigste resultatet av strategien? Og av programmet så langt?
13. I dine øyne, hva ville vært et ideelt resultat?
14. Kjenner du til noen andre resultater/effekter som strategien/ programmet har ført til, resultater / effekter man ikke hadde regnet med?
15. Ville du karakterisere strategien fra 2007 som vellykket?

16. Synes du at Kvalitetsutviklingsprogrammet har vært vellykket?
17. Opplever du at omdømmet til etaten endret seg på grunn av strategien eller programmet?
- a. Synes du strategien eller programmet har bidratt til:
 - i. Økt tillitt hos departementet (bld), media, Riksrevisjonen?
 - ii. Økt tillit hos brukerne/kundene
18. Har Kvalitetsutviklingsprogrammet etter din mening bidratt til bedre ressursutnyttelse? Jobbes det med de viktige tingene?
19. Er det noe annet du ønsker å ta opp som ikke har vært dekket hittil? Eller noe du ønsker å utdype?