



OsloMet - storbyuniversitetet

**Lise Nilsson**

---

## **MSL5900 - Master i offentlig styring og ledelse:**

### **Mål- og resultatstyring i Kriminalomsorgen**

**Masteroppgave i Styring og ledelse**

**OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo. Innleveringsfrist:  
10. mai 2019.**

## Forord

Endelig kan jeg si meg fornøyd og ferdig med masteroppgaven! Det har vært en lang og krevende prosess, og jeg må ærlig innrømme at jeg til tider tvilte på om jeg ville komme i mål. Jeg er nå både stolt og takknemlig for at jeg har fullført. Stolt over egen innsats, og takknemlig for alle som har hjulpet meg underveis.

Først og fremst vil jeg takke min dyktige veileder, Einar Belsom for kyndig og motiverende veiledning. Det er også nødvendig å takke informantene som stilte opp med sine uvurderlige innspill.

Jeg vil også takke kollokviegruppa som jeg har vært en del av gjennom hele studieforløpet. Berit, Heidi, Hege og Hassan, dere har bidratt med gode innspill, tilbakemeldinger og diskusjoner – og holdt motivasjonen min oppe når den har vært på bunn.

Sist men ikke minst, vil jeg takke familien min. Takk for at dere har holdt ut i den perioden jeg har satt meg selv og studiene først. Jeg lover jeg aldri skal studere igjen!  
I alle fall ikke på veldig lenge...

*Lise Nilsson*

## **Sammendrag**

Hensikten med denne studien er å få økt innsikt i praktiseringen av mål- og resultatstyringen i Kriminalomsorgen. Fokuset i studien ligger på hvorvidt mål- og resultatstyring er egnet til å fange opp kvaliteten på metode- og innholdsarbeidet som gjøres i Kriminalomsorgen, samt hvorvidt styringsformen bidrar til at Kriminalomsorgen oppnår ønsket effekt for brukere og samfunn.

De empiriske funnene i oppgaven er basert på gjennomføringen av sju semi-strukturerte intervjuer av ledere på lokalt, regionalt og direktoratnivå. Den teoretiske forankringen i oppgaven er inndelt i beskrivende og forklarende teori. Den beskrivende delen tar blant annet utgangspunkt i teori fra Peter F. Drucker, New Public Management og mål- og resultatstyring. Oppgavens forklarende teori redegjør for det instrumentelle og kulturelle perspektivet for hvordan organisasjoner kan forstås.

Studiens funn viser at det er en tett og tillitsbasert styringsdialog mellom nivåene i Kriminalomsorgen, og virksomheten har ingen kultur for å gi belønning eller straff ut ifra måloppnåelsen. I studien kommer det i tillegg frem at Kriminalomsorgen sliter med å sikre en enhetlig rapportering på lokalt nivå, noe som fører til at resultatinformasjonen mister sin verdi.

Videre viser oppgaven at en stor mangel ved dagens praktisering av mål- og resultatstyring i Kriminalomsorgen er at det tas lite hensyn til kompleksiteten i samfunnsoppdraget. Det er få kvalitetsmålinger og ingen målkrav som sier noe om utfallet av aktivitetene som gjennomføres. Likevel har lokalt nivå stor grad av autonomi når det gjelder metode- og innholdsarbeidet. Viktigheten av å tilby innsatte et hensiktsmessig tilbud trekkes fram av informantene, men de opplever at det i liten grad er samsvar mellom ressurser og krav. Særlig lokalt nivå opplever at det er et tydelig fokus på økonomi, og at kvalitet og soningsinnhold taper i den «budsjettmessige virkelighet». Et ikke overraskende, men like fullt viktig funn, er fokuset på kortsiktige mål framfor langsiktige virkninger. Det er begrenset fokus på bruker- og samfunnseffekt i mål- og resultatstyringen av Kriminalomsorgen, noe som kan føre til en underinvestering i framtiden.

**OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 2019**

## **Abstract**

The purpose of this study is to gain increased insight into the practice of management by objectives and results in the Correctional Services. The focus of the study lies on whether management by objectives and results is suitable for capturing the quality of the method and content work that is done in the Correctional Services, as well as whether the governance form contributes to the Correctional Services achieving the desired effect for users and society.

The study's findings show that there is a close and trust-based management dialogue between the levels in the Correctional Services, and the business has no culture to give rewards or penalties, based on achievement. In the study, it also appears that the Correctional Services struggle to ensure uniform reporting at local level, which results in the result information losing its value.

Furthermore, the study shows that a large deficiency in today's practice of management by objectives and results in the Correctional Services is that little attention is paid to the complexity of the social mission. There are few quality measurements and the target requirement does not give information about the outcome of the activities being carried out. Nevertheless, local level has a high degree of autonomy when it comes to method and content work. The importance of offering the prisoners rehabilitative measures is highlighted by the informants, but they find that there is little correspondence between resources and requirements. Particularly local level finds that there is a clear focus on finances, and that quality and rehabilitation lose in the fight with the budget. A not surprising but equally important finding is the focus on short-term goals over long-term effects. There is limited focus on user and social impact in the management by objectives and results of the Correctional Services, which can lead to an under-investment in the future.

## **Innhold**

Forord.....	I
Sammendrag.....	II
Abstract .....	III
1 Innledning og problemstilling .....	1
2 Kriminalomsorgen.....	3
2.1 Organisering og styring .....	3
2.2 Tidligere forskning på mål- og resultatstyring i kriminalomsorgen .....	4
3 Teoretisk forankring .....	6
3.1 Beskrivende teori .....	6
3.1.1 Peter F. Drucker .....	7
3.1.2 New Public Management .....	9
3.1.3 Mål og resultatstyring.....	11
3.2 Forklarende teori.....	18
3.2.1 Det instrumentelle perspektivet.....	18
3.2.3 Det kulturelle perspektivet .....	20
4 Metode.....	22
4.1 Valg av forskningsdesign.....	22
4.2 Forskningsmetodikk.....	23
4.3 Intervju.....	24
4.4 Utvalg.....	24
4.5 Dokumentanalyse.....	25
4.6 Forske på egen arbeidsgiver .....	25
5 Analyse.....	26
5.1 Mål- og resultatstyring i kriminalomsorgen .....	26
5.1.1 Styringsdialog.....	26
5.1.2 Belønning og straff .....	29

5.1.3	Prioriteringer .....	32
5.1.4	Et korrekt bilde? .....	34
5.2	Metode og innhold .....	37
5.2.1	Innhold vs. resultatkrav .....	37
5.2.2	Autonomi på lokalt nivå .....	41
5.2.3	Kvantitet eller kvalitet? .....	43
5.2.4	Bruker- og samfunnseffekt .....	46
6	Konklusjon .....	49
7	Litteraturliste .....	53
	Vedlegg 1 .....	57

## Figurliste

Figur 1: Sju doktriner som beskriver de ulike elementene innen fellesbetegnelsen NPM .....	s.10
Figur 2: Målstyring og arbeidsdeling innen politikk og administrasjon.....	s. 15.
Figur 3: Styringshjulet.....	s. 18.
Figur 4: Resultatkjeden.....	s. 19.

## Forkortelser

Jeg har benyttet meg av følgende forkortelser:

JD	Justis- og beredskapsdepartementet
KDI	Kriminalomsorgsdirektoratet
Difi	Direktoratet for forvaltning og IKT
DFØ	Direktoratet for økonomistyring (tidl. SSØ- senter for Statlig økonomistyring)
ABE-reformen	Avbyråkratiserings- og effektiviserings-reformen
NPM	New Public Management
BRIK	Behovs- og ressurskartlegging
EK	Elektronisk kontroll





# 1 Innledning og problemstilling

Den rødgrønne flertallsregjeringen, ledet av Jens Stoltenberg, framforhandlet i 2005 sin politiske plattform på Soria Moria. I denne politiske plattformen erklærte koalisjonsregjeringen at den ville prioritere kriminalpolitikk, samt å ha en helhetlig kriminalitetsbekjempelse. Det ble bemerket at styrking av kriminalomsorgen ble ansett for å være den største utfordringen i straffesystemet, hvor det ble pekt på flere områder hvor det var behov for reformer. Som følge av regjeringens standpunkt og for å utdype regjeringens politikk, kom Stortingsmelding nr. 37 – straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn. I meldingen er det fokus på rehabilitering og en straffegjennomføring som tilrettelegger og forbereder domfelte på et liv uten kriminalitet. Meldingen satte et nytt ambisjonsnivå for hvordan det er ønskelig at norsk kriminalomsorg skal være.

10 år senere, i 2015, innførte Erna Solbergs regjering avbyråkratiserings- og effektivitetsreformen (ABE-reformen) for å effektivisere driften av offentlig forvaltning. Dette vises ved at statlige virksomheter, inkludert kriminalomsorgen, får årlige budsjettkutt på 0,5 prosent eller mer. I kjølevannet av ABE-reformen har mediebildet av kriminalomsorgen vært preget av to sider. På den ene siden ser vi politikere som stolt viser fram handlekraft og resultater, for eksempel ved å opprette «norsk» fengsel i Nederland og for å ha fjernet soningskøen. På den andre siden ropes det om dårligere tilbud til de innsatte og redusert bemanning og jobbsikkerhet for de ansatte, som følge av kutt i etatens bevilgning. Regjeringen har blitt sterkt kritisert av blant annet kriminalomsorgens fagorganisasjoner, og beskyldt for en nedbygging av kriminalomsorgen.

Asle Aase, leder av Norsk Fengsel- og Friomsorgsforbud sa blant annet følgende til Stortingets justiskomiteé under høringen om statsbudsjettet for 2019:

*«Regjeringa er i ferd med å demontere, stein for stein, den kriminalomsorgen som mange har kalt for verdens beste kriminalomsorg» (Håkonsen 2018).*

I Granavolden-plattformen (2019:18) fastslo regjeringen at «*Den beste måten å bekjempe kriminalitet på, er å forebygge. Regjeringen vil styrke det kriminalitetsforebyggende arbeidet og rehabiliteringen av straffedømte*». Videre gir den et løfte om at regjeringen vil «*Arbeide for et mer rehabiliterende straffegjennomføringssystem ved at det legges større vekt på innholdet i soningen*» (2019:23).

Kriminalomsorgen har et utfordrende og komplekst samfunnsoppdrag. Ikke bare skal etaten gjennomføre varetektsfengsling og straffereaksjoner på en måte som er betryggende for samfunnet, men kriminalomsorgen skal også jobbe for å motvirke nye straffbare handlinger og legge til rette for at lovbrytere kan gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster. Rehabilitering og forebygging, som regjeringen ser ut til å ville prioritere, er både tid- og ressurskrevende. Det er derimot ikke tilstrekkelig med politiske løfter i en tid hvor det blir stadig mer fokus på effektivitet og resultatstyring i offentlig sektor. En prioritering av dette arbeidet må også komme til syne i styringen av kriminalomsorgen. Det må videre være sammenheng mellom krav og ressurser og mellom overordnede mål og styringsparametere.

Hvorvidt norske fengsler lykkes i sitt samfunnsoppdrag avhenger derfor i stor grad av Justis- og beredskapsdepartementets mål- og resultatstyring av kriminalomsorgen. Styringsformens sterke fokus på resultater gjør det naturlig å stille spørsmålstegn ved hva man ønsker målt og hvordan dette måles. Metode- og innholdsarbeidet i fengslene er avgjørende for å sikre forebygging, rehabilitering og en god tilbakeføring til samfunnet for norske innsatte. Det er derfor interessant å se på hvordan mål- og resultatstyringen i kriminalomsorgen praktiseres, samt hvordan styringsformen påvirker og bidrar til prioritering av metode- og innholdsarbeidet i fengslene.

Jeg vil senere i oppgaven introdusere relevant tidligere forskning på blant annet mål- og resultatstyring i kriminalomsorgen. I motsetning til for flere andre offentlige virksomheter, som for eksempel politiet og utdanningssektoren, har det vært utfordrende å finne tidligere forskning på mål- og resultatstyring i kriminalomsorgen. Jeg har ikke lyktes i å finne tidligere forskning som særskilt tar for seg hvordan metode- og innholdsarbeidet påvirkes av styringsformen. Kriminalomsorgen er en menneskebehandler virksomhet og dersom etaten skal lykkes med sitt formål om at varetektsfengsling og straffereaksjoner skal motvirke straffbare handlinger, er det avgjørende at fengslene har et soningsinnhold som legger til rette

for dette. Metode- og innholdsarbeidet må prioriteres høyt og bør være av en slik kvalitet at det gir innsatte et verdifullt opphold i fengslet. Det er en kjerneoppgave for kriminalomsorgen å tilrettelegge for tiden etter løslatelse. Soningsinnholdet bør derfor gi innsatte nyttig kompetanse og kvalifikasjoner og styrke den enkeltes mulighet til å leve et kriminalitetsfritt liv. Det økte fokuset på effektivisering og resultatstyring i offentlig sektor gjør at dette anses for både interessant og aktuelt.

## **2 Kriminalomsorgen**

Jeg vil i dette kapittelet gi en kort beskrivelse av virksomhetens organisering og styring, før jeg introduserer tidligere relevant forskning om kriminalomsorgen.

### **2.1 Organisering og styring**

Kriminalomsorgen har siden 2013 vært organisert i tre nivåer: Kriminalomsorgsdirektoratet, regionalt nivå og lokalt nivå. Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) er det overordnede forvaltningsorganet i kriminalomsorgen. KDI har både et administrativt og faglig ansvar for kriminalomsorgen. De styrer gjennom fem regionadministrasjoner. Regionalt nivå ledes faglig og administrativt av en regiondirektør, og har ansvaret for straffegjennomføringen innenfor et geografisk avgrenset område. Dette inkluderer drifts-, resultats- og budsjettansvar for regionens tilhørende fengsler og friomsorgskontor. Lokalt nivå består av de ulike fengslene og friomsorgskontorene. I tillegg kommer Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter og Senter for narkotikaprogram med domstolskontroll, som er direkte underlagt direktoratet.

KDI er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (JD). JD skal sikre at kriminalomsorgen opptrer i samsvar med fastlagte formål og samfunnsoppdrag, og at oppgavene løses på en mest mulig effektiv måte (St. meld.nr.37, 2007-2008). I statlige virksomheter ligger det gjerne et strategidokument eller en stortingsmelding i bunnen for styringen og prioriteringen av oppgaver. Stortingsmelding 37 er den sist utarbeidede meldingen for kriminalomsorgen og denne redegjør for planer og ambisjoner innenfor kriminalomsorgen som politikkområde. I den daglige styringen vil Stortingsmeldingen være mer en «ledestjerne», enn et strategidokument.

JDs årlige tildelingsbrev til KDI legger politiske føringer for hvilke oppgaver og ansvar som skal prioriteres av Kriminalomsorgen det kommende året. Som det fremkommer i SSØ's veileder for mål- og resultatstyring (2010) fastsettes det i departementenes årlige tildelingsbrev hvilke mål, styringsparametere og resultater som skal nås av underliggende virksomheter. Dette er knyttet til statens årlige budsjettprosess, da statsbudsjettet setter de økonomiske rammene for de ulike mål- og resultatkravene. De mål, styringsparametere, resultatkrav og oppgaver som fremkommer i tildelingsbrevet er videre førende for departementets oppfølging av KDI, og direktoratets oppfølging av regionene og tilhørende fengsels- og friomsorgskontor.

KDI sender videre et årlig disponeringsbrev til kriminalomsorgens regioner. Disponeringsbrevet er utarbeidet på bakgrunn av tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet og budsjettforslaget. Disponeringsbrevet presenterer den økonomiske rammen og de ulike målsettinger for det kommende året. Regionene sender deretter ut oppdragsbrev til «sine» enheter. Oppdragsbrevet presenterer bl.a. budsjettammer, mål- og resultatkrav, samt øvrige oppgaver og særskilt omtale av den enkelte enhet.

Formelle styringsdokumenter i kriminalomsorgen er:

- Lover og forskrifter
- Stortingsmeldinger
- Budsjettproposisjoner og budsjettinnstillinger
- Tildelingsbrev, disponeringsskriv og oppdragsbrev
- Virksomhetsstrategier
- Referater fra etatsstyringsmøter, regionledermøter og lignende

## **2.2 Tidligere forskning på mål- og resultatstyring i kriminalomsorgen**

Kristiansen (2016) tar i sin forskning av mål- og resultatstyring i Skandinavia for seg departementenes styring av kriminalomsorgen, mattilsynet og meteorologisk institutt, i de tre landene Norge, Sverige og Danmark. Kristiansen påpeker at kriminalomsorgens oppgaver er lite målbare. Funnene hans viser at norsk kriminalomsorg på generelt grunnlag har mindre innflytelse på formulering av mål og indikatorer, sammenlignet med mattilsynet og meteorologisk institutt. Videre fant han at nesten samtlige mål og indikatorer for kriminalomsorgen var kvantitative og/eller aktivitetsmål. Ingen av kriminalomsorgens

målkrav var ytelsesmål eller egnet til å si noe om utfallet av aktivitetene. Kristiansen hevder at en av årsakene til dette er at det er vanskelig å måle utfallet av kriminalomsorgens aktiviteter fordi så mange andre faktorer er involvert. Dette fører til at man ofte ender opp med å måle aktiviteter.

Kristiansens funn tyder videre på at det i liten grad ble benyttet belønning/straff for bra/dårlige prestasjoner (kun mekling og dialog). Målformuleringer og resultatkrav ble utarbeidet i fellesskap mellom departement og direktorat, og sanksjoner for lite tilfredsstillende resultater var nesten ikke-eksisterende. Kristiansen konkluderer med at det er en forholdsvis lik praktisering av mål- og resultatstyring i Skandinaviske land.

Christopher Pollitt (2005) har gjennomført en studie hvor han sammenlignet mål- og resultatstyring i fem ulike sektorer, herunder kriminalomsorgen i Finland, Sverige, Nederland og Storbritannia. Pollitt argumenterer for at på den ene siden vil ulike kulturer og nasjonale institusjonelle mønstre ha en gjennomgripende innflytelse på hvordan ulike oppgaver utøves. Man kan derfor forvente at modeller og verktøy som mål- og resultatstyring i stor grad vil tilpasse seg dette. Det understrekes at dette er litteratur som hovedsakelig ligger på makronivå av hele regjeringer og politiske systemer og som fordrer kontinuitet. På den andre siden viser Pollitt til en teoretisk tradisjon som fokuserer på et lokalt styringsnivå, hvor styring og ledelse i stor grad er kontekstavhengig, og en av de avgjørende faktorene er organisasjonens primæroppgaver. En annen viktig kontekstuell variabel er den politisk viktigheten av ulike sektorers primæroppgaver, da noen oppgaver tiltrekker seg stor politisk innblanding, mens andre nesten ingenting. Et tredje avgjørende moment er budsjettstørrelsen. Noen oppgaver er så kostbare at de av denne årsaken alene tiltrekker seg stor oppmerksomhet fra politikerne. Når det gjelder kriminalomsorgen, så skriver Pollitt at virksomhetens «outputs» er lette å måle, men effekten av aktivitetene er svært utfordrende å måle. Både den politiske følsomheten og budsjettet anses å være medium/høyt, noe som fører til at man må forvente en tydelig politisk styring.

Som følge av regjeringens innføring av ABE-reformen er det, etter oppdrag fra JD, gjennomført en analyse av driftssituasjonen i kriminalomsorgen. Analysen ser på eventuelle konsekvenser av reformen og hvordan kriminalomsorgen har jobbet med effektiviseringskravene. I analysen konkluderes det med at ABE-reformen ikke har hatt vesentlige konsekvenser for sikkerhet og tjenestetilbud i virksomheten. Det poengteres

derimot at dersom effektiviseringen i tiden framover fortsatt skal gjennomføres gjennom «ostehøvelkutt» som overlates til lokalt nivå, vil det måtte gjennomføres innsparinger på bekostning av både sikkerhet og tilbud til innsatte. I rapporten trekkes det også fram at kriminalomsorgen har en målsetting om at flere innsatte skal få et aktivitetstilbud. Dette som et ledd i å hindre tilbakefall til ny kriminalitet. Analysene viser at andel fengselsdøgn med registret aktivisering har økt i fire av fem regioner under ABE-reformen. Andel dagsverk med utdanning og programvirksomhet har derimot sunket i alle fem regioner, så økningen skyldes i all hovedsak flere dagsverk i arbeidsdriften. I rapporten fremkommer det at regionene, fengslene og friomsorgen uttrykker bekymringer over reduksjonen i programvirksomheten (Oslo Economics 2018).

### **3 Teoretisk forankring**

I dette kapittelet vil jeg presentere det teoretiske rammeverket som min forskning må sees i lys av. Kapittelet er todelt og starter med beskrivende teori, før det avsluttes med forklarende teori.

#### **3.1 Beskrivende teori**

Nedenfor vil jeg først introdusere teori fra Peter F. Drucker, ettersom han er å anse som en av opphavsmennene til dagens mål- og resultatstyring. Drucker hadde tro på at virksomhetens øverste ledelse skulle gi noen overordnede mål som man skulle jobbe etter, men at det for øvrig skulle gis stor frihet i hvordan best nå disse målene. Deretter vil jeg beskrive hvordan reformtrenden New Public Management kom på slutten av 1970-tallet og bidro til økt fokus på resultatstyring, og hvordan mål- og resultatstyring siden 1980-tallet har vært det overordnede styringsprinsippet på og mellom alle nivåer i staten. Studiens deskriptive teori tar videre utgangspunkt i Direktoratet for økonomistyring sin veileder for økonomistyring i staten, ettersom kriminalomsorgen er bundet av denne.

### 3.1.1 Peter F. Drucker

Mål- og resultatstyring er i dag et utbredt ledelsesverktøy, som gir ledere mulighet til å sette mål, måle resultatene og gjøre nødvendige endringer dersom resultatene er under ambisjonsnivået. Hensikten med mål- og resultatstyring er å øke effektivitet, innsats og forbedre arbeidsprosesser (Greve 2007).

Mål- og resultatstyring har derimot sine røtter så langt tilbake som på 1950-tallet. Henri Fayol, Harry Hopf og Chester I. Barnard er kjente teoretikere som bidro til å utvikle mål- og resultatstyring slik vi kjenner den i dag. Likevel er det Peter F. Drucker som ofte tilegnes æren for å være mål- og resultatstyringens opphavsmann. En vesentlig forskjell mellom Druckers filosofier og hans forgjengere, er at Drucker ikke tok det for gitt at en organisasjons mål verken er kjente eller åpenbare. Ikke for de ansatte og ikke for lederne. I motsetning til tidligere teoretikere mente Drucker at sentrale mål (objectives) først må *identifiseres*, deretter kan man planlegge, organisere, integrere, motivere og måle (Greenwood 1981:226).

Drucker var den første til å benytte begrepet «management by objectives», som på norsk kan oversettes til målstyring. Han populariserte styringsformen som konsept i «The Practice of Management» i 1954. Druckers formål med målstyring var å sikre at organisasjoner lykkes i utarbeidelsen og gjennomføringen av en strategisk plan. Essensen i Druckers MBO-teori er at man må fastsette felles mål man skal jobbe mot, og deretter rapportere på disse målene. Tydelige målsettinger og prioriteringer av ressurser og innsats er avgjørende. Drucker var tydelig på at til tross for ulike oppgaver og arbeidsområder, er det avgjørende at samtlige ansatte jobber mot organisasjonens overordnede målsetning. Kunnskap om en organisasjons målarbeid kan derfor ikke begrenses til noen få ledere. Alle ansatte i organisasjonen må ha kjennskap til og forståelse for virksomhetens overordnede mål. Videre er det en nødvendighet at de ulike ansatte har en forståelse for egen rolle og ansvar for at målene skal nås.

For ledere innebærer dette også at de må vite og forstå hvilke krav og forventninger deres overordnede har til dem. For å kunne levere på disse forventningene, mente Drucker at det for ledere var nødvendig med et verktøy for selvledelse og for å sikre at man til enhver tid jobbet mot de konkrete målene (Drucker 2007). På 1950-tallet samarbeidet Drucker tett med Harold Smiddy, som ledet General Electric Company. Drucker fungerte som en konsulent for Smiddy og hans idéer og teorier ble testet ut i praksis ved GEC. Det var her Drucker introduserte «The Managers Letter». Konseptet viser i praksis Druckers formål med målstyring. «The Managers

Letter» var et månedlig, skriftlig dokument som mellomledere sendte sin overordnede. I dokumentet skulle det fremkomme hva som var neste periodes mål, hvilke aktiviteter som må utføres for at målene skal nås, og de ulike målkravene. Dokumentet skulle godkjennes av lederens overordnede og mellomlederen skulle deretter rapportere til sin overordnede på de godkjente målkravene (Drucker 2007).

Denne styrings- og rapporteringsdialogen har åpenbare likhetstrekk med hvordan mål- og resultatstyring med tildelingsbrev og rapporteringsdialog praktiseres i statlige virksomheter i dag. Det som derimot er verdt å merke seg er at Drucker var tydelig på at det var ansatte og mellomledere som skulle utvikle målene. Dette skulle ikke være et bestillingsverk fra toppledelsen. Hensikten bak dette var at dokumentet skulle være de ansattes «ledestjerne» for å måle sin egen innsats. Dersom ansatte ikke jevnlig måler sin egen innsats risikerer man at det ikke presteres til forventet nivå (Greenwood 1987:227). Denne tankegangen skiller seg fra dagens praktisering av mål- og resultatstyring i statlige virksomheter. De ulike etatene har noe påvirkningskraft ved at de kan komme med innspill til målområder, målkrav og styringsparametere. Det er derimot departementet som stiler sine krav til underordnede enheter/direktorat gjennom de årlige tildelingsbrevene. Man kan undre seg hvorvidt Drucker ville satt pris på denne utviklingen.

Johnsen (2014) hevder at målstyringens hensikt, som utarbeidet av Drucker, var altså ikke kontroll av underordnede. MBO handlet i utgangspunktet om selvledelse, det var å anse som et administrativt verktøy og det ble lagt stor vekt på ansattes medvirkning. Johnsen gjør et poeng av at svært mange i dag forbinder målstyring med noe helt annet enn Druckers filosofi fra 1950-tallet:

*«Noen forbinder målstyring med følgende kjennetegn: Politikerne (eventuelt toppledelsen) formulerer mål og lager kontrakter med ledere og medarbeidere om hva som skal gjøres. Deretter skal medarbeidere og ledere rapportere deres aktiviteter og resultater slik at ledelsen kan kontrollere om målene er nådd. Til slutt skal medarbeidere og ledere belønnes eller straffes i forhold til i hvor stor grad de faktisk bidro til måloppnåelsen» (Johnsen 2014:322).*



### 3.1.2 *New Public Management*

I dag forbindes ofte mål- og resultatstyring med reformbølgen New Public Management (NPM), på norsk kalt ny offentlig styring, som kom på slutten av 1970-tallet. Nøkkel-idéen innen NPM er at offentlig sektor ikke presenterer noe grunnleggende annerledes enn privat sektor. Organisering, styring og ledelse anses som allmenne prosesser, og modeller som brukes i privat sektor vil derfor også være egnet for offentlig sektor (Røiseland og Vabo 2016). Reformtrenden bidro til økt fokus på resultatstyring, og på 90-tallet var det et tydelig fokus på resultater i offentlig sektor i Norge. Virksomhetsplaner og mekanismer for resultatrapportering ble innført i statlige organisasjoner, og mål- og resultatstyring ble i 1997 innført som hovedprinsipp i statens økonomiregelverk. Produktivitet og effektivitet var i høysetet og ledere og politikere skulle dokumentere og vise til resultater (Christensen mfl. 2015:111).

NPM bygger blant annet på idéer fra nyliberalisme, ny-institusjonell økonomisk teori, pragmatisme og forestillinger om god ledelsespraksis med høy grad av skjønnsmessig makt. Christopher Hood (1991) introduserte begrepet New Public Management i artikkelen «A Public Management for all Seasons». Hood anså NPM som universell og politisk nøytral. Med dette mente han at NPM kan benyttes i alle land, nivåer og sektorer (Hood 1991). Teorier innen NPM poengterer at det må legges mer vekt på effektivitet, resultat, marked og brukere, og mindre fokus på prosess og regler. Desentralisering, autonomi og valgmuligheter står sentralt, som et ledd i å sikre effektivitet (Christensen og Lægreid 2001). NPM anses ikke som en egen styringsform, men som en kompleks reformbølge bestående av en rekke ulike elementer som peker i forskjellige retninger. Hood lister opp sju doktriner som han mener beskriver de ulike elementene innen fellesbetegnelsen NPM:

<b>Doktrine</b>	<b>Betydning</b>
«Hands on» profesjonell styring	Delegering av styringsfullmakter til synlige og sterke ledere av virksomheter
Eksplisitte standarder og mål på ytelser	Definisjoner av mål, indikatorer på suksess, helst kvantifisert
Større vektlegging av resultatmål	Kobling av ressursallokering og belønninger knyttet til måloppnåelse, oppstyking av sentralisert personalpolitikk
Endring mot dis-aggregering av enheter i offentlig sektor	Oppsplitting av tidligere «monolittiske» enheter, konsernmodeller, introduksjon av strukturelle elementer som gir avstand mellom enheter
Økt konkurranse i offentlig sektor	Bruk av kontrakter og anbud
Bruk av styringspraksis fra privat sektor	Større fleksibilitet vedrørende ansettelser og insentivstrukturer, bruk av PR
Vektlegging av sterkere budsjett disiplin og påholdenhet mht. ressursbruk	Kostnadsrett, økt arbeidsdisiplin, motsette seg krav fra fagforeninger.

Figur 1: Sju doktriner innen NPM (Dalby 2005).

Forenklet kan man si at de ulike elementene kan inndeles i de to kategoriene politisk styring eller administrativ autonomi. Den sistnevnte kategorien vektlegger i stor grad en profesjonell og management-orientert ledelse hvor desentralisering og delegering står sterkt. Ledere gis mulighet til skjønnsutøvelser og valg av virkemidler ut ifra særegne lokale forhold. Den andre retningen dreier i større grad mot sentralisering, koordinering og administrativ kontroll. Christensen og Læg Reid (2001:69) benytter de treffende slagordene «*let the managers manage*» og «*make the managers manage*» for å forklare de to kategoriene.

I boken «The Human Side of Enterprise» presenterer McGregor (1960) sin X- og Y-teori. Den blir i dag ansett som en grunnleggende ledelsesteori, som gjerne brukes for å beskrive ulikhetene mellom «moderne ledelse» og «den klassiske læren». X-teorien, eller «den klassiske læren», forutsetter at ansatte har en motvilje til arbeid, ønsker ikke ansvar - men trygghet og det kreves en høy grad av kontroll for å sikre at jobben utføres tilfredsstillende. I følge Y-teorien er ansatte selvstendige, naturlig motivert og ansvarssøkende. Ansatte har evnen til selvkontroll og selvrealiseringen ettersom det å lykkes i jobben anses som en

belønning i seg selv. Ledelsen i X-teorien preges av en autoritær og undertrykkende ledelsesstil med lite utvikling og høy grad av kontroll og overvåking. Ansatte motiveres av belønning og straff. Y-teorien beskriver en ledelsesstil med en grunnleggende støttende og positiv innstilling som oppnår kontroll, prestasjon og utvikling ved å gi ansvar og myndiggjøre ansatte. Selv om teorien i utgangspunktet er en motivasjonsteori som viser to ulike ledelsesstiler ut ifra to ulike menneskesyn, kan vi se tydelige likhetstrekk med de to ulike kategoriene innen NPM som beskrevet av Christensen og Lægreid. Politisk styring og X-teorien preges begge av en høy grad av kontroll, mens administrativ autonomi og Y-teorien begge handler om å gi ansvar og mulighet til selvledelse. De fleste vil nok påstå at resultatstyring slik vi kjenner det i offentlig sektor i dag, har flest likhetstrekk med X-teorien.

### 3.1.3 Mål og resultatstyring

Drucker introduserte som tidligere beskrevet «management by objectives»; en modell for målstyring og selvledelse på 1950-tallet. I dag anses målstyring som så mangt og det kan være utfordrende å rydde opp i begrepsforvirringen. Målstyring er, i likhet med overvåking og sammenligninger, én modell for resultatstyring. Derfor kan man si at målstyring er resultatstyring, men at ikke all resultatstyring innebærer målstyring (Johnsen 2013). Resultatstyring beskrives av Johnsen (2005:1) som «å fremskaffe relevante data for både effektivitets- og produktivitetsvurderinger, samt å sette disse inn i en organisatorisk og politisk sammenheng som danner grunnlag for bedre og mer rasjonelle beslutninger i offentlige organer». Betegnelsen mål- og resultatstyring benyttes ofte i praktisk styring og ledelse, ettersom flere modeller for resultatstyring ofte blandes i ett og samme verktøy (Johnsen 2013).

I sin veileder for mål- og resultatstyring i staten definerer Senter for statlig økonomistyring (SSØ) mål- og resultatstyring som:

*«Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten» (2010:9).*

Mål- og resultatstyring har siden 1980-tallet vært det grunnleggende styringsprinsippet i alle statlige virksomheter. Styringsformen gir staten mulighet til å desentralisere myndigheter og oppgaver, ved at underliggende nivå får frihet til å selv bestemme hvilke virkemidler som skal

brukes for å nå målene. Med utgangspunkt i mål fastsatt i dialog med overordnet nivå, har ledelsen på hvert nivå selv ansvar for å utlede hvordan målene skal nås og hva som må prioriteres i styringen. Styring og kontroll skal i mindre grad skje gjennom detaljerte instruksjoner om ressursbruk, aktiviteter og enkeltoppgaver. I stedet skal oppmerksomheten i større grad rettes mot hvorvidt målene oppfylles. Statlig styring var tidligere, før den utbredte bruken av mål- og resultatstyring, preget av sentralisert atferds-styring og regelstyring. Ettersom ansvar og myndighet i større grad er desentralisert følges dette opp med økt kontroll og rapportering, for å sikre at underliggende enheter oppfyller sine overordnede mål og utviser effektiv ressursbruk (SSØ 2008).

I følge Johnsen (2005:1) innebærer resultatstyring «ulike grader av kontroll av underordnede, dokumentasjon overfor overordnede, konkurranse mellom likestilte og innsyn for utenforstående – alt avhengig av hvilket perspektiv en velger å bruke, og hvordan de konkrete styringssystemene er utformet og blir brukt». Styringsformen er omdiskutert og flere kritikere hevder at mål- og resultatstyring, som er hentet fra privat sektor, kun har et kontrollformål i statlige virksomheter. Dette til tross, bygger regelverket for økonomistyring i staten på prinsippene om at samtlige statlige virksomheter skal oppnå mål og tilfredsstille resultatkrav (Johnsen 2015). Figuren nedenfor viser styringsformens fordeling av politisk og administrativt ansvar.

Fase	Arbeidsoppgaver	
	Politikk	Administrasjon
Målformulering og utarbeidelse av virkemidler	1 Politisk organ formulerer og vedtar overordnede (strategiske), politiske mål	2 Administrasjonen spesifiserer politikernes målformuleringer i et målhierarki, identifiserer gode virkemidler og utarbeider resultatindikatorer
Resultatmåling, rapportering og evaluering	4 Politisk organ evaluerer administrasjonens rapporter	3 Administrasjonen måler resultatene i sin virksomhet og rapporterer til politisk nivå
Korrigerende og læring	5 Politikerne iverksetter eventuelle tiltak overfor administrasjonen	6 Administrasjonen mottar tilbakemelding fra politikerne og tar følgene av dette for virksomheten

Figur 2: Målstyring og arbeidsdeling innen politikk og administrasjon (Allern og Kleven 2002).

### 3.2.1 Kritikk av mål- og resultatstyring

Bruken av mål- og resultatstyring i offentlig sektor har gjennom mange år mottatt massiv kritikk fra ulike hold. Når man tenker på at styringsprinsippet i utgangspunktet ble utarbeidet for General Electric Company på 1950-tallet (Drucker 1954) er det kanskje ikke så merkelig at det stilles spørsmålsteget ved hvorvidt det er egnet for offentlig sektor i Norge på 2000-tallet. I tillegg er selve hensikten med mål- og resultatstyring å skulle øke effektiviteten og få mer ut av ressursene. Da er det selvsagt en utfordring at det er begrensede muligheter for å måle effekt og samfunnsmessig nytte av offentlig tjenesteyting. En kjent konsekvens av dette er at det i offentlig sektor ofte styres etter tiltak, aktivitets- og prosessmål, i stedet for resultatmål (Christensen et al. 2015). Dette igjen gjør det vanskelig å kalle arbeidsverktøyet for målstyring i det hele tatt.

Veggeland (2013) viser til flere forhold som ofte nevnes i kritikken av mål- og resultatstyring i det offentlige. Først og fremst fører styringsformen til et unødvendig og kostbart byråkrati som følge av måling, registrering, koding, rapportering, evaluering og kontrollering. Begrepet «rapporteringstyranni» har man hørt mang en gang. Også Johnsen (2013:19) påpeker at rapporteringssystemet i staten består av å kontrollere at politiske og administrative vedtak er iverksatt. Videre poengterer han at mye av styringen i staten er omfattende detaljstyring av tiltak og aktiviteter. De 285 ulike målene som var stilet fra Helse- og omsorgsdepartementet til Helsedirektoratet (Skjelsest 2013) er et godt eksempel på denne detaljstyringen.

Videre er det problematisk å måle kvalitet gjennom kvantifiserbare indikatorer. Hvordan måler man for eksempel graden av omsorg eldre på sykehjem gis? Hvordan måler man læringsutbyttet til en 1. klassing? Hvordan måler man hvorvidt en innsatt har blitt rehabilitert? Jo, man finner kvantifiserbare, men indirekte måleindikatorer. Mål- og resultatstyring kritiseres ofte for at det ikke tas høyde for kompleksiteten i offentlig sektor. Kontroll- og konstitusjonskomitéens innstilling om 22. juli-terroren tydeliggjør at det er behov for en mer kvalitativ og mindre detaljert målstyring i staten, og i en felles kritikk av den offentlige styringskulturen, uttalte regjeringspartiene i 2013 at «målstyringen i staten er blitt ett hinder for gode avgjørelser og bedre tjenester» (Skjelsest 2013). I tillegg viser forskning at rapporteringskrav, skjemavelde, indikatormålinger for effektivitet og så videre, ødelegger arbeidsmotivasjonen for mange ansatte som utøver offentlige tjenester i sin jobb, som på sikt også vil ramme brukerne (Veggeland 2013). En vanlig utfordring ved bruken av mål- og

resultatstyring i offentlige organisasjoner er at alle de viktige arbeidsoppgavene som ikke er mulig å måle ikke blir synliggjort.

Et annet rapporteringsproblem som dukker opp i mål- og resultatstyring, er at den norske velferdsstaten har ansvaret for en rekke kompliserte og store oppgaver. Gjennom spesialisering blir oppgavene både mer håndterbare og gjennomføres på en mer effektiv måte. Dette fører derimot til at en rekke ulike etater får ulike deloppgaver. Etatene må som følge av dette handle i sekvenser og er sterkt avhengige av hverandre for at det skal leveres et fullverdig og godt tilbud til brukeren (Jacobsen 2004). Et slikt fragmentert tilbud til brukerne er derimot lite hensiktsmessig for å løse kompliserte problemer (McNamara 2012). Forebygging av kriminalitet er et eksempel på en slik komplisert oppgave. Dette er et område som vil berøre både kriminalomsorgen, politiet, NAV og helsesektoren. Utfordringene berører flere ulike offentlige virksomheter, og det blir vanskelig å operere med et lukket organisasjonssystem hvor det er spesifisert mål- og resultatkrav for den enkelte virksomhet. Man er avhengig av samstyring og samarbeid på tvers av organisasjoner, sektorer og forvaltningsnivå (Christensen m.fl. 2015).

Man kan i tillegg hevde at styringssystemet er uoversiktlig med uklare politiske ansvarsforhold. Skillet mellom politikk og administrasjon i mål- og resultatstyring kan beskrives som et klassisk tema. Johnsen (2007: 193) kaller dette «*politikkproblemet*». Man ser ofte en motstridende logikk hos politikerne og administrasjonen. Politikerne har vanskeligheter med å binde seg til og formulere mål som er utvetydige. Jo mer tvetydige og nøytrale målene er, dess flere parter vil kunne tolke målene slik de selv ønsker. Dette vil øke sannsynligheten for at forslag mottar politisk støtte. Samtidig blander administrasjonen seg inn i politikken ved at de ønsker å bidra til målformuleringer eller vil måle resultater som ikke er koplet til målsettingene. Likefullt bør administrasjonen ha en viss autonomi og handlingsrom når det kommer til hvordan de overordnede målene skal nås, hvis ikke vil det være vanskelig å tillegge administrasjonen ansvar for mangelfull måloppnåelse (Lægreid 2001:142). De siste årene har det for eksempel vært et satsingsområde for kriminalomsorgen å øke antallet domfelte som gjennomfører soning med elektronisk kontroll. Man har sett en økning på dette området, men den står ikke til forventningene. Hvem har ansvaret for dette? Er det politikerne eller administrasjonen? Mål er utvilsomt knyttet til ansvar. Det har ingen hensikt å utvikle mål hvis ingen har ansvar for at de nås. Målstyringen vil derfor ikke kunne fungere optimalt dersom ansvarsforholdet er uklart. Det vil for eksempel være vanskelig å

tilskrive noen ansvar for et område hvor de i liten grad har påvirkningskraft over innsats og virkemidler. Samtidig må man også stille seg spørsmålet om hvor mye autonomi og fristilling som kan tillates, før det resulterer i en svekking av overordnet politisk styring og kontroll (Lægneid 2001:135).

I sin doktorgradsavhandling om hvordan New Public Management har påvirket mening og motivasjon hos ansatte i politiet, fant Wathne (2015) at ansatte opplever at «de viktige» oppgavene må vike plassen for målbare kontrolloppgaver. Hennes funn viser at styringsformen har ført til økt fokus på oppgaver som måles, mens arbeidsoppgaver som politibetjentene opplever som meningsfulle og viktige, bortprioriteres. Også Lindgren (2006) argumenterer for at det er kun det som er målbart som måles. Offentlige organisasjoner vil tilpasse seg målene og utføre oppgaver som inngår i mål- og resultatstyringen. Øvrige oppgaver vil bli bortprioritert. Videre hevder hun at mål- og resultatstyring kan føre til en «av-profesjonalisering» i offentlige virksomheter, ettersom tjenestemenn forvandles til rasjonelle roboter, uten mulighet til å utvise fleksibilitet, evne til problemløsning, engasjement og adaptivitet. Innovasjon, risiko og organisasjonsutvikling vil kunne hemmes ettersom mål- og resultatstyring ikke premierer dette. Lindgren forklarer at mål- og resultatstyring kan i verste fall benyttes som en metode for kontinuerlig overvåkning av både virksomheter og ansatte. Dette kan spre en opplevelse av mistillit til faglige ferdigheter.

### *3.1.5 En idealmodell for mål og resultatstyring*

I Direktoratet for økonomistyring (DFØ) sin veileder for mål- og resultatstyring i staten står det at «en grunnleggende forutsetning for mål- og resultatstyring er at virksomheten har overordnede mål som konkretiseres, slik at måloppnåelsen kan måles og vurderes ved kvantitative eller kvalitative metoder. Hensikten er at resultatmålingen skal føre til læring og utvikling og forbedring av virksomheten» (SSØ 2010:6).

Man kan si at mål- og resultatstyring består av fire ulike faser og styringshjulet (figur 1) er en modell som ofte benyttes for å beskrive de ulike stegene. DFØ's veileder er bygget opp rundt denne modellen. Styringshjulet anses i denne sammenhengen som en idealmodell for mål- og resultatstyring i staten, men er selvsagt en forenkling av virkeligheten.



Figur 3: Styringshjulet (SSØ 2010).

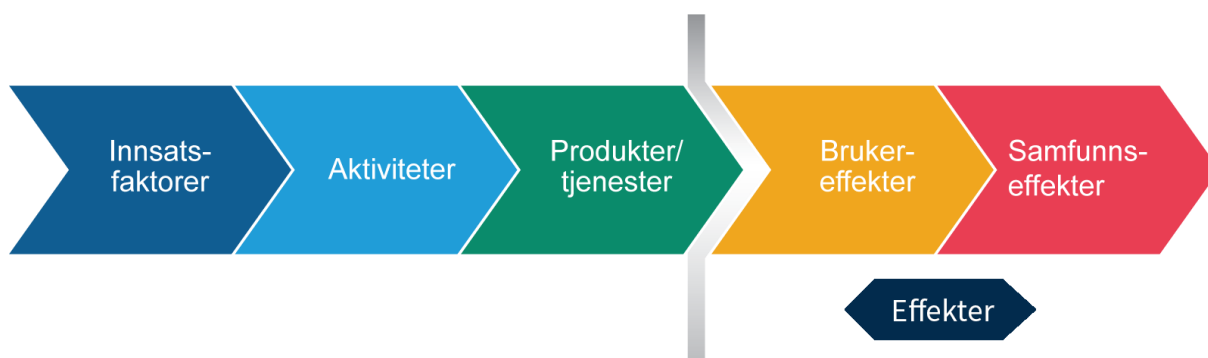
#### Steg 1: Overordnede mål og strategi

For offentlige organisasjoner må det først og fremst foreligge en beskrivelse av virksomhetens formål. Kriminalomsorgens formål er å gjennomføre varetektsfengsling og straffereaksjoner på en måte som er betryggende for samfunnet og som motvirker straffbare handlinger.

Deretter må det eksistere tydelige mål gitt av overordnede myndigheter. Her skal det både foreligge mål for samfunn og brukere, men også interne mål for virksomheten. I tillegg må det eksistere en strategi som beskriver hvordan politiske signaler og departementets krav skal følges opp. I dette strategiarbeidet bør modellen for resultatkjeden (figur 4) benyttes.

Verktøyet er egnet for å gi et helhetsbilde over virksomheten og en god oversikt over formål, målgruppe og hvilke tjenester som produseres. Videre er det egnet til å indikere årsaks- virkningssammenhenger i tjenesten, samt bruker- og samfunnseffekt. Effektmåling handler om å få frem informasjon om hvorvidt virksomheten oppnår sitt formål. Styringsparameterne bør derfor indikere om virksomheten har de tilsiktede effekter på brukere og samfunn.





Figur 4: Resultatkjeden (DFØ, 2019)

### Steg 2: Styringsparametere

I neste fase må det utvikles resultatindikatorer eller styringsparametere som kan benyttes til å vurdere hvorvidt målene i steg 1 har blitt nådd. I veilederen fremkommer det at statlige valg av styringsparametere bør skje i dialog mellom departement og virksomhet. Videre skal styringsparametere være godt forankret på alle nivå i virksomheten. Det er også nødvendig at de som skal holdes ansvarlige for resultatene skal kunne påvirke måloppnåelsen av de ulike styringsparametere. Styringsparametere skal være tydelige og konkrete, samt sammenlignbare over tid og mellom enheter. Det er videre avgjørende at nytten av informasjonen som fremkommer må være større enn kostnaden ved å samle inn resultatene. Det poengteres også at styringsinformasjonen kan være knyttet til alle ledd i resultatkjeden, men de aller viktigste resultatene er knyttet til brukereffekt og samfunnseffekt.

### Steg 3: Resultatmåling og vurdering

I tredje fase skal resultatene måles, rapporteres, vurderes og settes inn i en sammenheng. Resultatene blir sett på over tid og mellom tilsvarende enheter. Som eksempel vil man i kriminalomsorgen sammenligne resultatene fra tredje tertial, med resultatene fra første og andre tertial. I tillegg vil man se resultatene fra ett fengsel i sammenheng med et sammenlignbart fengsel. I DFØ's veileder påpekes det at styringsparametere kan deles inn i de fem hovedgruppene: kroner/volum, produktivitet, kvalitet, effekter og effektivitet. Det er effektmålingen som gir oss informasjon om hvorvidt en virksomhets formål oppnås. I denne fasen gjennomføres det også evalueringer. Evaluering benyttes til å utfylle den løpende styringsinformasjonen og innebærer en grundigere analyse. For eksempel leverer Kriminalomsorgens enheter en årsrapport. I denne rapporten gir man en utfyllende beskrivelse av årets måloppnåelse og man går grundigere til verks enn ved de øvrige rapporteringsperiodene.

#### Steg 4: Læring og forbedring

Hensikten med mål- og resultatstyring er at resultatinformasjonen skal benyttes til læring og videreutvikling av virksomhetene. Resultatene kan vise at det er nødvendig med tiltak for å forbedre et eller flere av leddene i resultatkjeden. Videre innebærer dette trinnet en ansvarliggjøring av ledere. Resultatinformasjonen vil få konsekvenser for ressursfordeling og styring og organisering av statlige virksomheter.

### 3.2 Forklarende teori

Jeg vil nedenfor redegjøre for to ulike tilnæringer til organisasjoner og styring gjennom det instrumentelle- og institusjonelle perspektivet som presentert av Christensen mfl. (2015). Det institusjonelle perspektivet kan deles videre inn i et kulturelt- og et myteperspektiv. Jeg har i denne sammenheng valgt å ikke inkludere myteperspektivet, da jeg anser det som mindre relevant. Det er derfor kun det instrumentelle- og kulturelle perspektivet som blir redegjort for. Senere i oppgaven vil jeg analysere funnene mine i lys av disse perspektivene.

#### 3.2.1 *Det instrumentelle perspektivet*

Det instrumentelle perspektivet har en rasjonell tilnærming til organisasjoner og hvordan de opererer. Man anser organisasjoner som redskap eller verktøy for å nå konkrete mål. Dette kan være at organisasjoner står til disposisjon for politisk ledelse i jobben mot å oppnå mål på vegne av (grupper i) samfunnet, eller at de blir ansett som et styringsorgan for organisasjonens ledelse (Christensen m.fl. 2015:34). Et eksempel på førstnevnte kan være at regjeringen har et mål om å senke antall tilfeller av alvorlig kriminalitet. En vil da kunne iverksette ulike rehabiliterende tiltak i fengslene. Fengselet blir i dette tilfellet en organisasjon som brukes som et verktøy, for å nå det spesifikke målet.

Innenfor det instrumentelle perspektivet kan man skille mellom en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant. Ledere har relativt stor grad av kontroll, handler rasjonelt og oppnår det de vil. Dette er det *hierarkiske idealet* i denne teorien. Handlingslogikken i det instrumentelle perspektivet er konsekvenslogikk. Dette innebærer at ledelsen eller organisasjonens individer benytter seg av rasjonell kalkulasjon og velger handlinger, alternativer og verktøy som er best egnet til å oppnå ønsket resultat/konsekvens. Gjennomføringen av formålsrasjonelle handlinger består av fire elementer. Først og fremst handler det om å identifisere hvilket mål

man ønsker å oppnå og avstanden fra dagens situasjon til oppnådd mål. Deretter må man se på hvilke handlingsalternativer man har tilgjengelig. Videre er det nødvendig å se på hvilke konsekvenser man kan forvente av de ulike alternativene, og hvor sannsynlig er det at de aktuelle konsekvensene oppstår. Avslutningsvis vurderer man hvordan valget mellom de ulike alternativene skal tas. Ledelsen må foreta rasjonelle kalkulasjoner av potensielle konsekvenser, og valgene man tar baseres på forventede konsekvenser i forhold til måloppnåelse.

Christensen mfl. (2015) bemerker derimot at offentlige organisasjoner ofte har komplekse mål og vil ha ufullstendig informasjon om alternativer og konsekvenser. I slike situasjoner blir organisasjonens ledere tvunget til å ta beslutninger som bygger på at man ikke velger optimale, men tilfredsstillende løsninger. Den underliggende tankegangen er at det optimale ikke er mulig. Herbert Simon kaller en slik leder «the administrative man» Dette begrepet brukes for å betegne en beslutningstaker som utviser begrenset rasjonalitet og satisfierer. «The administrative man» er en motpol til «the economic man» hvor beslutningstakeren har full informasjon om alle mulige alternativer, alle potensielle konsekvenser og evner å rangere alternativene for å ta et valg basert på perfekte rasjonelle antagelser. Dette er vanskelig å oppnå i offentlige organisasjoner, og derfor må ledere satisfiere for å oppnå et resultat som er «godt nok». Christensen mfl. (2015) understreker at konsekvenslogikk også preger de tilfeller hvor man har begrenset rasjonalitet.

Formell organisasjonsstruktur har en sentral plass i det instrumentelle perspektiv, og når vi har begrensninger i rasjonalitet er det den formelle organisasjonsstrukturen som bidrar til å modifisere begrensningene. Organisasjonsstrukturen viser til organisasjonens oppbygging og uttrykkes gjennom organisasjonskart, stillingsinstruksjoner, lover og regler. Formelle roller avgjør hvem som gjør hvilke oppgaver og hvilken underenhet en er tilknyttet. Det er ingen personlige forventninger til den aktuelle rollen. Den formelle strukturen setter begrensninger for den enkelte ansattes handlingsrom gjennom for eksempel rutiner og regler. Dette fører til at rasjonalitetsbegrensningene hver enkelt ansatt eventuelt måtte ha, reduseres på organisasjonsnivå.

Som nevnt inkluderer det instrumentelle perspektivet en forhandlingsvariant. Denne varianten innebærer at organisasjonen består av posisjoner/underenheter som har dels motstridende mål. Det er en gjensidig avhengighet mellom de ulike aktørene, da ingen kan oppnå sine mål alene,

og utfallet avhenger av tautrekking, forhandlinger og kompromiss. I den hierarkiske varianten er det fokus på vertikale hierarkier. Organisasjonsutformingen er preget av tydelige linjer, arbeidsdeling og rutiner. Disse variantene kan for øvrig også ses i sammenheng med hverandre, ifølge Christensen m.fl. (2015). Gjennom bred deltakelse i beslutningsprosessen bruker ledelsen forhandling som et verktøy for å styrke legitimitet og kunnskapsgrunnet. Samtidig fører økt deltakelse til økt kompleksitet og det kan resultere i både konflikter og målforskyvning. Man risikerer også å undergrave mulighetene for hierarkisk styring. Beslutninger skal likevel kunne kontrolleres hierarkisk og dersom ledere makter å være åpne om avgjørelser vil de oppnå større legitimitet blant organisasjonsmedlemmene.

### 3.2.3 Det kulturelle perspektivet

Institusjonell teori skiller seg fra det instrumentelle perspektivets «mekaniske» tilnærming til organisasjoner, ved at man antar at det finnes uformelle normer og verdier som gradvis vokser fram i en organisasjonen.

*«An institution (...) is an organization that over time has become more than an instrument in the hands of an owner, policymaker, or politician» (Boin 2001:4).*

Den grunnleggende antagelsen innen det kulturelle perspektivet er at de uformelle normene og verdiene vil påvirke handlingsmønster og beslutningsatferd. Organisasjonen er ikke lenger kun et verktøy for ledelse og politikere, men har blitt en institusjon med egen kultur, verdier og normer. Disse institusjonelle trekkene gjør organisasjonen mer kompleks og det blir vanskeligere å tilpasse seg endringer og nye krav. Samtidig fører institusjonalisering av en organisasjon også til at den kan løse oppgaver bedre og at et sterkere fellesskap utvikles (Christensen m.fl. 2015).

Handlingslogikken i et kulturelt perspektiv er basert på «passende» atferd. I motsetning til det instrumentelle perspektivet hvor avgjørelser tas ut i fra rasjonelle avveininger, vil man ut i fra et kulturelt perspektiv basere sine beslutninger ut i fra hva som oppfattes som akseptabel atferd. Felles verdier og normer skaper en «moralsk ramme» for organisasjonsmedlemmene. Denne vil fungere som en rettesnor, og gi en pekepinn for hvordan ulike situasjoner skal løses. Denne moralske rammen, sammen med etablerte regler og rutiner, vil hjelpe organisasjonsmedlemmene å kunne løse svært komplekse oppgaver (Christensen m.fl. 2015).

Det er viktig å påpeke at hva som anses som «passende» atferd vil variere fra organisasjon til organisasjon ettersom erfaringsbaserte regler etableres ut i fra hvordan lignende situasjoner har blitt løst tidligere i den aktuelle organisasjonen. Som nyansatt kan det være vanskelig å vite hva som anses som passende atferd. I motsetning til det instrumentelle perspektivet, kan man ikke kun forholde seg til interne regler og instruksjoner, men man må gjennom en sosialiseringstid hvor man får internalisert uformelle normer og verdier. Denne perioden kan derimot bli vesentlig kortere dersom man er pre-sosialisert. Det vil si at man allerede har opparbeidet seg lignende normer og verdier gjennom for eksempel kurs, utdanning eller profesjonell bakgrunn. Dette vil være høyst aktuelt i et fengsel. Alle fengselsbetjenter har gjennomgått samme opplæring, fullført samme eksamener og gått på samme skole. I tillegg er det kun noen få fengsler som tar imot aspiranter, og mange har derfor hatt praksisperiode i samme fengsel.

Mens formell organisasjonsstruktur har en sentral plass i det instrumentelle perspektivet, vil de formelle strukturene i en kulturelt perspektiv kunne bli både påvirket og svekket av uformelle strukturer. Dette kan skje ved at styring undergraves av usikkerhet om handlinger er «passende» eller at ledelsen må kjempe en hard kamp for å få akseptert sin handlingslogikk. Samtidig vil også et kulturelt mangfold skape fleksibilitet. Fleksibiliteten som følger med det kulturelle perspektivet øker kompetansen og evnen til å håndtere kompleksitet og mange ulike hensyn samtidig, slik man ofte må i offentlige organisasjoner. Dette synet skiller seg vesentlig fra teorier om NPM, hvor det anses som høyst nødvendig å prioritere mellom ulike hensyn og skille mellom roller og handlingspremisser. Ledere i institusjonaliserte organisasjoner har en kompliserte roller. På den ene siden skal de verne, ivareta og videreutvikle den eksisterende kulturen. Dette fører til at raske og omfattende endringer kan bli motvirket for å beskytte organisasjonskulturen. Samtidig må ledelsen bidra til utvikling og endring av organisasjonen. Dette innebærer at noe instrumentell handling må finne sted (Christensen m.fl. 2015).

Det er både fordeler og ulemper med institusjonelle trekk ved en offentlig organisasjon. Kulturelle normer og verdier som både er allment akseptert og ønskelig, kan ses på som positivt ved at det kan øke forståelsen rundt hendelser og gi en tydeligere handlingsretning for organisasjonsmedlemmene. Enkelte hevder også at en sterk organisasjonskultur kan være ressursbesparende ved at ansatte handler og tenker likt innenfor de rammene de har, og at man på den måten handler raskt og ikke behøver å benytte seg av administrative ressurser.

På den annen side kan *for* sterke institusjonelle trekk føre til at organisasjonen blir lite tilpasnings- og endringsdyktig. En sterk organisasjonskultur hvor «alle tenker likt» kan føre til mangel på debatt og konstruktive konflikter. Slike organisasjoner kan bli rigide, lukkede og lar seg vanskelig styre demokratisk (Christensen m.fl. 2015).

## 4 Metode

Jeg vil i dette kapittelet redegjøre for metoden som ligger til grunn for denne oppgaven, begrunne hvorfor denne metoden er benyttet og gi en gjennomgang av valgt forskningsdesign.

Metodelære handler i det store og det hele om hvordan vi skal gå fram for å finne ut hvorvidt våre antagelser rundt et konkret tema er riktige. Det dreier seg om hvilke strategier og metoder vi bruker for å finne frem til ønsket informasjon og hvordan denne informasjonen analyseres etter innhenting (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011). Når vi skal forske på et spesifikt tema i dybden blir alle disse valgene av stor betydning. Det er viktig at en velger de framgangs måtene som ikke bare gir mye informasjon, men også riktig informasjon. Hva slags type spørsmål som reises i problemformuleringen avgjør i stor grad hva slags forskningsstrategi du ender opp med.

### 4.1 Valg av forskningsdesign

*«Når det skal gjennomføres en undersøkelse, må det gjøres mange overveielser og valg. Det er særlig i en tidlig fase at det skal tas stilling til hva og hvem som skal undersøkes, og hvordan undersøkelsen skal gjennomføres. I forskning betegnes dette som design, nærmere bestemt forskningsdesign.»* (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011:77).

Forskningsdesign er med andre ord en overordnet plan over hvordan en undersøkelse gjennomføres.

Noe av det første en bør spørre seg selv om ved valg av metode, er hvilken metode som vil tjene saken best. For å undersøke min problemstilling var jeg avhengig av å gå dypere ned i konteksten. Jeg ønsket å analysere og finne svar på hvilke konsekvenser mål- og resultatstyring som styringsform har for metode- og innholdsarbeidet i kriminalomsorgen.

Denne problemstillingen krevde en dyptgående analyse og jeg valgte derfor å undersøkt min problemstilling gjennom casestudie som forskningsdesign.

Robert K. Yin er i følge Johanssen, Christoffersen og Tufta (2011) en av de mest anerkjente forskerne innen casedesign og jeg valgte derfor å jobbe ut i fra hans tilnæringsmåte til casestudier. Yin baserer sin tilnærming til casestudier på et konstruktivistisk paradigme. Konstruktivister hevder at sannheten er relativ og at den er avhengig av den enkeltes perspektiv. Dette paradigmet anerkjenner betydningen av den subjektive menneskelig meningsskapning uten å avvise muligheten for objektivitet. Konstruktivisme er basert på premissene om en sosial konstruksjon av virkeligheten. En av fordelene med denne tilnærmingen er det nære samarbeidet mellom forsker og deltager. Deltageren forteller sin opplevelse av hendelser og situasjoner, og ved at deltagerne kan forklare sine syn på virkeligheten kan forskeren enklere forstå deltagerens handlinger (Baxter og Jack 2008).

Det strides om hvorvidt casestudier kan gi grunnlag for statistisk generalisering. Ved bruk av casestudier, som med annen forskning, må en vurdere graden av generalisering. I følge Yin (2009) kan en casestudie gi en analytisk generalisering dersom man tar utgangspunkt i teori og sammenholder den med funn forskeren har gjort. Det at man har muligheten til å tilegne seg informasjon ved bruk av ulike metoder øker troverdigheten til resultatet.

Underveis dukket det opp en del interessant informasjon som ikke var relevant i forhold til problemformuleringen min. Det var krevende å skille mellom relevant og irrelevant data, til tross for at jeg var forberedt på dette. En annen utfordring med casestudie var at det var vanskelig å forklare de hendelser som ble beskrevet og å analysere innhentet data. Valg av forskningsdesign ga meg derimot en unik mulighet til å undersøke denne enkle men likevel komplekse problemstillingen. Casestudier fremmer et nært samarbeid mellom forsker og deltager, og dette var avgjørende for mitt valg av forskningsdesign.

## **4.2    Forskningsmetodikk**

Når jeg innhentet data forsøkte jeg å fokusere på data som kunne gi meg innsikt i praktiseringen av styringssystemet i kriminalomsorgen, og økt forståelse for styringsformens påvirkning på metode- og innholdsarbeidet. En av årsakene til at jeg valgte casestudie som forskningsdesign er at man har mulighet til å kombinere ulike metoder. Man kan benytte seg av eksisterende dokumenter og arkiver, samt foreta både observasjoner, kvalitative intervjuer

og kvantitative spørreundersøkelser (Ringdal 2007:94). I dette tilfellet følte jeg ikke at en kvantitative undersøkelser ville gi meg den dybden jeg var ute etter og valgte derfor bort dette alternativet. For å belyse mål- og resultatstyringen i kriminalomsorgen har jeg benyttet meg av semi-strukturerte intervjuer og dokumentanalyse som metode for datainnhenting. Jeg var ute etter å finne kontrastene mellom intervju og dokumenter, og de spenningsfylte dimensjonene i styringskravene.

### **4.3 Intervju**

For å svare på problemstillingen anså jeg det som nødvendig å gjennomføre intervjuer av ansatte i kriminalomsorgen, for å tolke og analysere deres opplevelser av metode- og innholdsarbeidet sett opp imot styringsformen. Hvordan mål- og resultatstyring påvirker metode- og innholdsarbeidet ville være vanskelig å tolke kun gjennom dokumenter. Intervju var derfor en essensiell metode for å innhente denne informasjonen.

Det ble gjennomført sju semi-strukturerte intervjuer. Jeg hadde utarbeidet noen sentrale spørsmål som ble stilt i hvert intervju, for å sikre at jeg fikk nødvendig informasjon. I følge Ringdal (2007) bør spørsmålene være åpne og utformet på en måte som gir rom for at informantene kan forklare sin egen opplevelse av tema. Videre er det hensiktsmessig at informantene kan tenke høyt, slik at intervjuer får mulighet til å stille spørsmål ut ifra informasjonen som fremkommer i samtalen. Det var derfor viktig at jeg var fleksibel og forberedt på at intervjuene utspilte seg forskjellig, noe de gjorde.

### **4.4 Utvalg**

Valg av informanter er en utfordrende øvelse ved kvalitativ forskning. Når man gjennomfører intervjuer kan det være vanskelig å vurdere hvor mange informanter man bør intervjuer. Hvem man skal intervjuer, og etter hvilke kriterier informantene skal velges ut ifra er også en krevende øvelse. Ved utvelgelse av informanter landet jeg på at et strategisk utvalg var mest hensiktsmessig. Det vil si at informanter ble valgt basert på sentrale kjennetegn som jeg anser det nødvendig at utvalget omfatter (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011:113). Jeg var ute etter informantenes personlige betraktninger og fortolkninger, og det var derfor avgjørende å finne informanter med et høyt kunnskapsnivå om praktiseringen av mål- og resultatstyringen av kriminalomsorgen. Jo lengre opp i hierarki ledere er, jo mer involvert vil de være i etatens styringsprosesser. Samtlige informanter er derfor av ledere på lokalt, regionalt og direktoratnivå. Jeg valgte å gjennomføre intervjuer på alle tre nivåene, da dette



ble ansett som nødvendig for å få med perspektiver fra alle tre styringsleddene. Det var videre hensiktsmessig med et bredest mulig erfaringsgrunnlag og jeg ønsket derfor informanter som hadde jobbet minimum 5 år i kriminalomsorgen. Av praktiske årsaker vurderte jeg i første omgang kun informanter som jobber i Østlandsområdet. Dersom det hadde vært vanskelig å rekruttere informanter var jeg forberedt på å se etter informanter øvrige steder i landet. Det ble ikke nødvendig, da samtlige av informantene som mottok forespørsel takket ja.

Selv om jeg var ute etter et bredt erfaringsgrunnlag og høyt kunnskapsnivå, var det også viktig at ikke for mye informasjon blir innhentet. En unødvendig stor mengde data kan bli overveldende og svarene kan forsvinne i mengden. Denne typen utvelgelse medfører en viss risiko for at enkelt kan sitte med viktig informasjon, men at de ikke blir intervjuet. Dette kan være vanskelig å avdekke. Etter sju gjennomførte intervjuer følte at jeg hadde fått innhentet nødvendig informasjon. Jeg vil ikke påstå at jeg nådde et metningspunkt, men samtidig dukket det heller ikke opp stadig ny informasjon, så jeg anså det ikke som nødvendig å gjennomføre flere intervjuer.

#### **4.5 Dokumentanalyse**

Ved hjelp av dokumentanalyse har jeg undersøkt sentrale dokumenter som tar for seg styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Kriminalomsorgsdirektoratet. Jeg anså det som en nødvendig del av datagrunnlaget, ettersom disse dokumentene ga meg informasjon om politiske prioriteringer, overordnede målsetninger og føringer, samt formell struktur på mål- og resultatstyringen. Videre leste jeg en rekke dokumenter for å sikre at jeg hadde den nødvendige forkunnskapen før intervjuene. Jeg har kun benyttet offentlige dokumenter som tildelingsbrev, årsrapporter, virksomhetsstrategi og andre offentlige styrings- og strategidokumenter. Ved å analysere ovennevnte dokumenter fikk jeg også et innblikk i hvor stor vekt som legges på metode- og innholdsarbeidet i styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og kriminalomsorgen, og hvorvidt dette har endret seg over tid.

#### **4.6 Forske på egen arbeidsgiver**

I forbindelse med datainnhenting vil jeg påstå at det var en fordel at jeg undersøkte en etat hvor jeg selv er ansatt. Jeg hadde forkunnskaper om styringsprosesser og styringsdialoger, samt hvilke styringsdokumenter som kunne anses som relevant i forbindelse med dokumentanalysen. Jeg tror videre at en viss form for forkunnskaper og forståelse for

kriminalomsorgen som etat har ført til en bedre tolkning og forståelse av materialet. Videre bidro det til at det var en uformell og åpen tone under samtlige intervjuer.

Det er derimot nødvendig å aktivt jobbe med å være objektiv når man forsker på egen arbeidsgiver. Jeg forsøkte derfor å være oppmerksom på egen forankring og reflekterte stadig over dette ved datainnsamling og analyse. Som følge av min erfaring fra virksomheten hadde jeg naturligvis ha noen antagelser på forhånd. I følge Hansons (1958) tese er derimot ikke dette til å unngå. Vår evne til observasjon og fortolkning vil alltid påvirkes av våre forventninger, forståelse og kunnskap. Gadamer (2010) kalte dette «forforståelse» og beskrev det som noe positivt. Han mente at gjennom forkunnskaper vil man i større grad ha innsikt i hvilken ny kunnskap som behøves og anså de underbeviste antagelsene som en «kunnskapsbank».

## **5 Analyse**

I dette kapittelet vil jeg både presentere og analysere mine empiriske funn fra intervjuene. Dette vil gjøres i lys av det instrumentelle og kulturelle perspektivet.

### **5.1 Mål- og resultatstyring i kriminalomsorgen**

Nedenfor vil jeg presentere funnene knyttet til kriminalomsorgens praktiseringen av mål- og resultatstyring.

#### *5.1.1 Styringsdialog*

Det foreligger etter forventningene fra det instrumentelle perspektivet klare rammer og rutiner for styringsdialogen mellom de ulike nivåene i kriminalomsorgen. Styringsdialogen starter med et tildelingsbrev fra JD til KDI. Deretter utarbeider KDI et disponeringsbrev til regionene. Disponeringsbrevet inneholder rammen for virksomheten – herunder både samfunnsoppdrag, målkrav og prioriteringer. Deretter sender regionene ut oppdragsbrev til «sine» enheter. Oppdragsbrevet tar utgangspunkt i disponeringsbrevet, samtidig som det inneholder særskilte oppdrag eller fokusområder for de ulike enhetene. Informantene forklarte at det benyttes standardiserte skjema for å rapportere inn resultatinformasjon til overordnet nivå og det er tydelige tidsfrister. Årlig gjennomføres det tre formelle styringsdialogmøter

mellom ledelsen ved de ulike nivåene - altså tre møter mellom lokalt og regionalt nivå, tre møter mellom regionalt og direktoratnivå og tre møter mellom direktorat og departementet.

Mellom lokalt og regionalt nivå gjennomføres det, i tillegg til de tre årlige styringsdialogmøtene, månedlige regionledermøter. Funnene viser at også på disse møtene er ofte økonomi, måloppnåelse og resultatkrav på agendaen. Det er således en jevnlig dialog mellom lokalt og regionalt nivå gjennom året.

Samtlige av respondentene fra lokalt nivå opplever styringsrelasjonen med regionalt nivå som uformell og tillitsbasert. Det er åpne kommunikasjonsveier og det er kort vei for dialog. Man kan anta at de hyppige møtepunktene bidrar til denne opplevelsen. Flere av respondentene informerte om at det er en rekke uformelle kontaktpunkter i tillegg til de formelle møtene. Dette kan for eksempel være kontakt mellom enhetsleder og regiondirektør rundt oppfølgingen av oppdrag som er særskilt for den aktuelle enhet. Ettersom regiondirektøren er enhetsledernes nærmeste overordnede er det videre naturlig at det er en viss uformell kontakt mellom disse partene. To av informantene forklarer uoppfordret at de synes det har vært en kvalitetsheving av den formelle delen av styringsdialogen, dette både i form av gjennomføring av styringsdialogmøtene, men også formen på innrapportering og årsrapporten.

Til tross for et uformelt og tillitsbasert forhold, melder to av respondentene fra lokalt nivå at de også opplever en viss distanse. En av respondentene begrunner distansen med en mangel på forståelse mellom de ulike aktørene, og ved at lokalt nivå i noen grad opplever at overordnede aktører ikke har samme forståelse av praksis. Den andre informanten sier at de innimellom snakker «forskjellige språk». Organisasjonskulturen anses for å være den viktigste atferds styrende faktoren i et kulturelt perspektiv. Kulturen forbindes med uformelle verdier og normer og er styrende for organisasjonens betydning, samt hva som verdsettes som viktig i virksomheten (Christensen 2015). Man må kunne legge til grunn at det er store kulturelle forskjeller mellom regionalt og lokalt nivå, og derfor ulik oppfatning av hva som verdsettes og er styrende for de ansatte – også på ledernivå. Videre er en typisk utfordring fra et kulturelt perspektiv uenighet om mål-middel-sammenhenger. Dette kan være både i forhold til *hva* som er målet, men også uenighet rundt *veien til* målet (Christensen 2015). Respondenten fra regionalt nivå anser også dialogen med lokalt nivå som tillitsbasert, men poengterer at det ligger et kontrollelement i styringsformens natur med rapportering og kontroll. Kontrollaspektet som regionen har ovenfor lokale enheter kan bidra til en opplevelse av ulik

forståelse, ettersom regionen vil kunne ha en annen oppfatning av målet, veien dit og hva som bør verdsettes høyest i virksomheten.

Den tette dialogen mellom enhetsleder på lokalt nivå og regionledelsen bidrar til at både lokalt og regionalt nivå opplever at fengslene har innflytelse og påvirkningskraft når det kommer til oppdragsbrevet som går fra regionen til lokalt nivå. Hovedinnholdet er tuftet på kravene og oppgavene som fremkommer i JD's tildelingsbrev til KDI og KDI's disponeringsbrev til regionene. Men, i oppdragsbrevet som regionene skriver fremkommer det i tillegg oppdrag og oppgaver til den enkelte enhet. Fire av fem respondenter på lokalt nivå opplever at enhetsledere har stor innflytelse på særskilte oppgaver som fremkommer i oppdragsbrevet. Respondenten fra regionalt nivå bekrefter denne oppfattelsen og gir uttrykk for at de særskilte oppdragene regionalt nivå pålegger de ulike enhetene å jobbe med i det kommende året, i stor grad er påvirket av dialogen med lokalt nivå. Enhetene kan i tillegg få signaler om at enkelte områder må forbedres ut ifra hva som fremkommer i styringsdialogen, for eksempel at det bør iverksettes tiltak for å redusere sykefravær. Det bemerkes at dette er praksis i én av kriminalomsorgens fem regioner. Respondenten fra KDI informerer om at regionene har fullmakt til å selv beslutte hvordan styringsdialogene med «sine» enheter gjennomføres. Dette fører til at det er variasjoner og ulikheter på styringsdialogen fra regionene og ned til lokalt nivå, noe som også bekreftes av respondenten fra regionen.

Til tross for at det er rom for å komme med egne innspill til hvilke krav lokalt nivå ønsker at regionalt nivå skal sette for dem, råder det større usikkerhet blant respondentene rundt hvorvidt det er en reell påvirkningsmulighet når det gjelder de ulike målkravene i tildelingsbrevet. En av respondentene fra lokalt nivå sier at:

*«Jeg tror man kunne ha prestert mer i kriminalomsorgen generelt med økt involvering av de lokale nivåene når strategier og målsettinger utarbeides overordnet». Respondent 5, lokalt nivå.*

Det har i lengre tid vært et tema hvorvidt det bør gjennomføres en omorganisering fra tre til to nivå i kriminalomsorgen. På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet gjennomførte Difi i 2017 en evaluering av organiseringen i kriminalomsorgen. Som en oppfølging av denne evalueringen mottok KDI oppdraget om å utrede en ny tonivåmodell i 2018. KDI's tilbakemelding i 2018 var at de anbefalte en endring fra tre til to nivå, og at det bør etableres

fire KDI-lokasjoner på landsbasis. Respondenten fra KDI bemerker at det er et tankekors at en så liten etat har tre nivå. Ved en endring til en tonivåmodell vil flere avgjørelser legges ned til lokalt nivå og påvirkningskraften vil følgelig bli styrket. Respondenten bemerker at det grunnet dagens avstand vil være en begrensning i påvirkningen til lokalt nivå. Funnene mine kan også peke i denne retningen, da det bekreftes av respondenter fra både lokalt, regionalt og direktoratnivå at det tidvis oppleves en lang avstand mellom lokalt nivå og direktoratnivå. Det bemerkes derimot at ingen av respondentene verken på lokalt, regionalt eller direktoratnivå ga uttrykk for at styringsrelasjonen på noen måte oppleves som krevende eller utfordrende.

### *5.1.2 Belønning og straff*

Tidligere forskning på mål- og resultatstyring i offentlige virksomheter viser at det i liten grad benyttes straff eller belønning basert på måloppnåelse. Breivik (2010) tok i sin forskning for seg hvordan mål- og resultatstyring ble praktisert i styringsdialogen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet i perioden 2006-2009.

Helgesen (2001) gjennomførte en studie av mål- og resultatstyring gjennom økonomiregelverket for staten. Begge gjorde funn som tyder på det i liten grad er sammenheng mellom resultatinformasjon og konsekvenser i form av sanksjoner eller belønning. Dette kan ha en sammenheng med at både Breivik og Helgesen også fant at det i liten grad er mulig å knytte resultat til ressursbruk, og at resultatinformasjonen i liten grad brukes i videre politisk styring av forvaltningen. Dette er i tråd med mine funn fra kriminalomsorgen. Samtlige sju respondenter svarer at måloppnåelsen i liten grad fører til belønning eller straff.

Funnene viser at enheter som leverer gode resultater mottar «rosende omtale» og hyggelige tilbakemeldinger på styringsdialogmøtene. Utover dette er det få incentiver som motiverer lokalt nivå for å jobbe aktivt med de ulike målkravene. Det ble påpekt av to av respondentene på lokalt nivå at det tidligere var en kompensasjonsordning hvor høysikkerhetsfengsler med overkapasitet (over målkravet om 95% belegg) fikk en økonomisk kompensasjon i form av en døgnpris. Dette frafalt, ifølge informantene, i 2018. Nå gis det ingen økonomisk kompensasjon for merproduksjon, men fengslene blir heller ikke straffet ved lavere produksjon. Lokalt nivå gis derimot en mulighet til å ta med seg et evt. økonomisk overskudd inn i neste års regnskap. Tidligere fikk den enkelte enhet beholde hele overskuddet, mens det også her har blitt en endring siden 2018. Den aktuelle enheten beholder, ifølge to av informantene på lokalt nivå, ca. 50 % av overskuddet, mens regionalt nivå omfordeler resten

til andre enheter med økonomiske utfordringer. En av respondentene sier dette om saken:

*«Så premien ved at du leverer bra på resultatet er at du taper pengene. Så neste år kommer alle til å gå i null».* Respondent 3, lokalt nivå.

En annen av respondentene på lokalt nivå mener at som øverste leder for fengslet så er det å vise til resultater og å nå de målene som det jobbes etter, incentiv nok – særlig hvis målene bidrar til å skape en bedre kriminalomsorg med tanke på tilbakeføring til samfunnet og et liv uten kriminalitet for innsatte. En annen respondent poengterer at god budsjett- og aktivitetsstyring gir større handlefrihet. Handlefriheten til å gjøre nødvendige investeringer, holde seminarer for ansatte eller lignende, vil da være et incentiv til å levere gode resultater. Forklaringene ovenfor tyder på at det ikke er ønsket om belønning eller frykten for straff som motiverer enhetsledere i kriminalomsorgen. Prososial motivasjon eksisterer ofte i menneskebeholdende organisasjoner, selv om organisasjonen selv ikke har noe bevisst forhold til dette. Prososial motivasjon kan ha en betydelig innvirkning på prestasjon, og handler om at man motiveres av å bidra til en positiv utvikling i andres liv, både for brukere og ansatte. At man opplever å ha en samfunnsnyttig og verdifull jobb vil således bidra til en høyere indre motivasjon (Grant 2007). Vi får her noen klare indikasjoner på at ledere i kriminalomsorgen drives av prososial motivasjon.

Tilbakemeldingene fra respondentene tegner et tydelig bilde av at det heller ikke eksisterer en kultur for å gi sanksjoner ved dårlig måloppnåelse. Også tidligere forskning på Kriminalomsorgen bekrefter dette. Som tidligere nevnt tyder Kristiansens (2016) funn på at det i liten grad benyttes straff for dårlige prestasjoner mellom JD og KDI. Hans forskning viser at virkemidlene som benyttes er mekling og dialog. Ut ifra det instrumentelle perspektivet vil ledere ansvarliggjøres dersom rapporteringen ikke tilfredsstillt kravene, noe vi altså ikke kjenner igjen i kriminalomsorgen. Derimot forventer man etter det kulturelle perspektivet at det i liten grad gis belønning eller straff, og mangelfulle resultater kan således gattes over selv om det rasjonelt sett burde ført til konsekvenser. Breivik og Helgesens funn om at resultatinformasjonen i liten grad benyttes til videre politisk styring, stemmer overens med det kulturelle perspektivet, og kan være en mulig årsak til fraværet av belønning/straff i kriminalomsorgen.

Respondenten fra KDI sier at det ikke er noen tradisjon for å straffe den enkelte ansvarlige leder, men at man i stedet bruker økt kontroll som tiltak:

*«Konsekvensene har vært i form av hyppigere aktivisering, rapportering, tilsyn. At man går inn og prøver å gjøre noe med resultatene. At man blir satt under press, får ekstra oppsyn.»*

Respondent KDI.

Respondenten fra regionalt nivå, deler også dette synet:

*«Sanksjoner er ikke noe annet enn tettere oppfølging. Og at innimellom vil det være nødvendig at vi stiller krav om hyppigere rapporteringer eller at kontrollen øker hvis det er et behov eller et område hvor enheten leverer dårlig og det er en forventning om at resultatet må snus. Men om det er en sanksjon? Nei...»*

Dette synet deles også i stor grad av lokalt nivå. Det er, som tidligere nevnt, ingen av informantene som gir uttrykk for at dialogen med overordnet nivå oppleves som krevende eller utfordrende. To av informantene på lokalt nivå sier tvert imot at de savner mer tydelighet fra regionalt nivå i styringsdialogen og hevder at det kunne blitt prestert bedre dersom forventningene var tydeligere og lokalt nivå ble mer «presset», også på områder utover det de måles på. Det er ingen av respondentene på lokalt nivå som gir uttrykk for at det gis sanksjoner for mangelfull måloppnåelse. Som en av respondentene sier:

*«Det blir nevnt, men det blir ikke noe smekk over fingrene hvis du ikke leverer.»* Respondent 1, lokalt nivå.

Dersom det er et overforbruk på økonomi og enheten ligger an til å ikke overholde budsjettet, opplever derimot tre av fem respondenter på lokalt nivå at det gis tydeligere tilbakemeldinger. Sitatene nedenfor viser dette:

*«Det er ikke så mye gulrot og heller ikke så mye pisk. Hvis vi ikke snakker økonomi, og veldig mye kommer ned til økonomi.»* Respondent 2, lokalt nivå.

*«Jo, det er sanksjoner, men bare på økonomi.»* Respondent 3, lokalt nivå.

*«Du kommer ikke unna at økonomi veier tyngre enn faglige resultater.»* Respondent 1, lokalt nivå.

### *5.1.3 Prioriteringer*

Som sitatene ovenfor viser, så er økonomi et viktig tema i kriminalomsorgen. Samtlige fem respondenter på lokalt nivå ga uttrykk for at det er begrensede ressurser og en krevende hverdag i kriminalomsorgen. Tre av de fem informantene hadde en oppfatning av at økonomi var førsteprioritet, og at å holde budsjettet var viktigere enn både det faglige innholdet og viktigere enn å nå øvrige resultatkrav.

*«Det er ingen prioriteringer av målkravene i styringsdialogen. Alt er like viktig. Enten har du gjennomført eller så har du ikke. Med unntak av økonomi.»* Respondent, 1 lokalt nivå.

*«Den eneste grunnen til at vi presterer på økonomi er at vi skjærer ned på ansattmassen slik at vi har et minimalt tilbud og vi har tilpasset oss helt optimalisert opp mot forventningen.»* Respondent 5, lokalt nivå.

*«Det som blir mer og mer fremtredende er at det er økonomien som styrer.»* Respondent 3, lokalt nivå.

Respondenten fra regionalt nivå mener at de økonomiske kuttene i forbindelse med ABE-reformen ikke har ført til lavere forventninger til lokalt nivå når det gjelder de eksisterende resultatkravene. Vedkommende mener videre at regionalt nivå oppfordrer og utfordrer lokalt nivå til å opprettholde et fokus på soningsinnhold, men at det i mindre grad stilles krav om videreutvikling. Dette begrunnes med at de vet at hverdagen i mange fengsler er svært krevende og de er derfor tilbakeholdne med å pålegge fengslene nye krav og oppgaver. Videre forklarer respondenten fra regionen at til tross for en krevende økonomisk situasjon er det utrolig hva enkelte enheter klarer å få til, mens andre enheter har nok med å fokusere på daglig drift. Dette skillet har blitt tydeligere etter innføringen av ABE-reformen.

En mulig forklaring på dette kan være at små enheter har mindre handlefrihet i forhold til innsparinger og effektivisering. Informanten fra KDI underbygger denne antagelsen når han forklarer at mål- og resultatstyring i sin natur fordrer at lokalt nivå, som har fått tildelt



myndigheten med å treffe tiltak for å jobbe mot de ulike målene, må ha et visst spillerom. Dette er en av årsakene til at man over tid har sett en bevegelse mot færre og større enheter i kriminalomsorgen, ved at flere mindre enheter har blitt sammenslått til større enheter.

*«Nå er forventningene så sparsomme som jeg aldri tidligere har sett, både fra KDI og regionen. Grunnen til dette er åpenbart at hele etaten er svært preget av kuttene som har blitt påført som følge av ABE-reformen. Det er ikke satsning på noen områder og det kommer helt tydelig fram i disponeringsbrev og tildelingsbrev at man kun skal balansere forsvarlig drift med den tildelingen man får.»* Respondent 5, lokalt nivå.

Som sitatet ovenfor demonstrerer pekte flere av informantene på lokalt nivå i retning av at de opplevde at overordnet nivå ønsker at det skal være et fokus på faglig innhold, men at forventningene i noe grad tones ned som følge av at kriminalomsorgen er i en presset situasjon som følge av økonomiske kuttene. Til tross for en opplevelse av lavere forventinger, mener informantene på lokalt nivå likevel at det ikke er samsvar mellom tildelte midler og kravene som stilles til virksomheten. Dette er ikke overraskende da det ligger i ABE-reformens natur at krav og forventninger ikke skal senkes, men at effektiviteten skal økes- noe som vil føre til at ledere og ansatte i kriminalomsorgen opplever en hverdag med mindre ressurser og økt arbeidspress. Flere av informantene på lokalt nivå bekrefter at fengslene har en mer krevende hverdag etter innføringen av ABE-reformen.

Det har ikke vært utarbeidet en overordnet plan for hvordan effektiviseringstiltak skal gjennomføres i kriminalomsorgen. I perioden reformen har virket har effektiviseringen blitt håndtert gjennom «ostehøvelkutt.» Noe som innebærer at det er opp til den enkelte enhet å vurdere hvordan effektiviseringen og innsparingen skal gjennomføres. Oslo Economics (2018:4) konkluderer med at «*Dersom ABE-reformen også fremover overlates til den enkelte enhet, kan dette gå på bekostning av sikkerhet og tjenestetilbud.*» Man har, i tillegg til nedleggelsen av en rekke fengselsplasser på lavere sikkerhetsnivå, fortsatt med «ostehøvelkutt» i kriminalomsorgen i 2019 til tross for at dette frarådes.

*«Hadde du spurt meg for 5 år siden, ville jeg sagt at hvis vi holder budsjettet og belegget er oppe, så er alle fornøyd. Det har blitt litt mer sammensatt nå, men man kommer ikke unna at budsjett er viktigst.»* Respondent 2, lokalt nivå.

Til tross for at økonomi har vært et gjennomgangstema i intervjuene fremkommer det også tydelig at det gjennom styringen har vært et tydelig fokus på andre områder. I sitatet ovenfor nevner informanten «belegg». Fire av sju informanter forklarer at det har vært et tydelig fokus på belegget i fengslene. Informanten i KDI forklarer at det er ingen tvil om at dette har blitt høyt prioritert som følge av soningskø og «oversittere» i varetekt. Det politisk presset på dette området forsvant derimot umiddelbart så snart det ble meldt om at soningskøen var fjernet. Arbeidet med å fjerne soningskøen har også ført til et fokus på kapasitet og alternative straffereaksjoner:

*«Vi bygger ut historisk mye kapasitet, vi har fått EK (elektronisk kontroll), satt i gang med ND (narkotikadomstol), i år begynner vi med bøteteneste. Så det skjer jo veldig mye på et vis, samtidig så blir vi helt kvalt av de generelle rammekutta».* Respondent KDI.

Til tross for at kriminalomsorgen opplever å bli «kvalt av de generelle rammekutta» ser man i sitatet over at det gjennom mål- og resultatstyringen tvinges fram et fokus på de ulike områdene kriminalomsorgen måles på. Flere av informantene på lokalt nivå poengterer at nettopp dette er en av de positive effektene ved mål- og resultatstyringen. Dersom ledere på lokalt nivå ikke hadde følt noe press på å levere på målkravene, kan man derfor anta at færre færre innsatte ville blitt overført til EK, færre innsatte ville fått aktivisering og så videre. Informanten i regionen sier likevel at *«jeg opplever at ønsket om å levere på måloppnåelsen er å øke kvaliteten på det arbeidet vi gjør med innsatte.»* Dette gjenspeiler mitt inntrykk etter samtlige intervjuer.

#### *5.1.4 Et korrekt bilde?*

En kjent konsekvens av mål- og resultatstyring er at det kan føre til «pynting av tall». Johnsen (2007:113) hevder at målstyringssystemet i seg selv kan føre til perverterende adferd, fordi det innebærer et visst aspekt av straff og belønning. Politiet har for eksempel flere ganger blitt kritisert i media for juks i forbindelse med mål- og resultatstyringen og Wathnes (2015) doktoravhandling slår fast at det er en praksis med «talltriksing» i politiet.

Mine funn tilsier at dette også forekommer til en viss grad i kriminalomsorgen. Tre av fem informanter på lokalt nivå opplyser om at de er kjent med at det forekommer «talltriksing» eller «gaming», og i intervjuene fremkommer det flere konkrete eksempler på dette. En fjerde respondent fra lokalt nivå forklarer at *«Jeg tror nok man er mer kreativ på hvordan man*

*rapporterer. Det tror jeg nok»,* mens den femte respondenten på lokalt nivå ikke hadde noen kjennskap til hvorvidt det forekommer juks eller feilrapportering. I intervjuene kommer det i tillegg tydelig fram at respondentene på lokalt nivå mener at det er store ulikheter på hvordan tallene registreres, noe som fører til at enkelte enheter oppnår langt bedre resultater enn andre. Flere av respondentene på lokalt nivå mente at det ikke er satt en tydelig nok standard på hvordan ulike aktiviteter/gjøremål skal registreres og hvordan tallene skal hentes ut i forbindelse med rapporteringen. Det ble videre hevdet at overordnet nivå burde hatt en større kontrollfunksjon og at en tydeligere kontrollering/involvering fra overordnet nivå vil kunne føre til mindre «juks» i forbindelse med rapporteringen.

Regionalt nivå bekrefter at de er kjent med at det er ulik praksis på lokalt nivå i forhold til registrering, og poengterer at det er en åpenhet mellom regionalt og lokalt nivå på denne typen problematikk. Respondenten fra regionen poengterer derimot at de ikke har kjennskap til at det forekommer bevisst juks, men har inntrykk av at det råder en usikkerhet rundt rapporteringen. På enkelte områder har de en opplevelse av at feilregistrering fører til underrapportering, mens på andre områder blir resultatet fremstilt bedre enn det faktisk er.

At det er en utfordring knyttet til ulik praksis på registrering blant lokalt nivå, bekreftes også av respondenten fra direktoratet. Det bekreftes igjen at det nok råder noe usikkerhet på dette området, men vedkommende hevder videre at det også kan stilles spørsmålsteget ved lojaliteten til målstyringssystemet. Informanten peker i denne sammenheng på at det er utarbeidet veiledere hvor det tydelig fremkommer hvordan ulike aktiviteter/gjøremål skal registreres og hvordan de ulike tallene skal hentes ut i forbindelse med rapporteringen, men at det til tross for dette gjøres ulikt. Dette er i tråd med forventningene til det kulturelle perspektivet, hvor det rapporteres, enten bevisst eller ubevisst, på det som anses som «passende». Formelle strukturer påvirkes og svekkes av uformelle strukturer, som igjen kan føre til at styring undergraves. Informanten poengterer videre at når praksisen er forskjellig mellom enhetene, så reduserer verdien av tallene.

Tre ulike respondenter fra lokalt nivå, sier følgende:

*«Du vrir atferden i mange fengsler når du måles på tall. Folk tilpasser atferden sin, og det er ikke sikkert det er et uttrykk for kvalitet i jobben nødvendigvis.»* Respondent 3, lokalt nivå.

*«Men det er frustrerende å tenke på at man kan velge den enkle utveien og pumpe opp tallene.» Respondent 2, lokalt nivå.*

*Det er jo noen fengsler som kalle det aktivisering å ta med innsatte i fellesskapsrom og drikke kaffe og spille kort. Det er jo litt juks da, men så er det jo bedre enn å sitte på cella. Så det er valget mellom to onder.» Respondent 1, lokalt nivå.*

Man ser fra sitatene ovenfor at det på lokalt nivå oppleves et dilemma mellom å gjøre taktiske valg som sikrer at man oppnår det forventede målkravet, eller hvorvidt man skal fokusere på kvalitet i arbeidet med innsatte.

Respondenten fra KDI forklarer at de har en opplevelse av at lokalt nivå *tror* at overordnede nivå har et ønske om at «tallene skal opp», mens det viktigste er at resultatene gir et så riktig bilde av realiteten som mulig, samt at det leveres et resultat som er i samsvar med forutsetningene som gis. Her kommer respondenten med et viktig poeng. Hensikten med mål- og resultatstyring er å samle informasjon om graden av måloppnåelse. Resultatinformasjonen skal deretter benyttes som styringsinformasjon. Det er derfor avgjørende å få avdekket hvordan situasjonen faktisk er, for å synliggjøre eventuelle behov for forbedringer.

Respondenten fra regionalt nivå sier følgende om temaet:

*«For eksempel i forhold til programvirksomhet så ser det ut som om vi har hatt en kjempe-økning i andel program, men så samsvarer ikke dette med den virkelighetsbeskrivelsen vi får fra enhetene. Men der opplever vi også at det handler om hva som blir målt. Det er klart at på papiret har andelen programmer gått opp, men det er en helt annen type programmer og i et mye mindre omfang enn det som var tidligere. Men det er vanskelig å få fram i måten som resultatrapporteringen er lagt opp på.»*

Dette kan tyde på at det er utfordrende for kriminalomsorgen å synliggjøre at dagens driftssituasjon oppleves som mer krevende enn det resultatinformasjonen viser. Når det i tillegg forekommer juks, står man potensielt i fare for å fremstille situasjonen som om den er langt bedre enn den faktisk er.

Dersom en virksomhet i en krevende driftssituasjon leverer resultatinformasjon som ser bedre ut på papiret enn hva virkeligheten tilsier, vil dette kunne få uheldige konsekvenser. I verste

fall vil ikke den krevende driftssituasjonen bli tydeliggjort for politikere og beslutningstakere. Dette vil kunne være en stor utfordring når man for eksempel skal argumentere for tildeling av økte ressurser. Det kan utvilsomt argumenteres for at det er en utfordring for kriminalomsorgen at resultatene går opp, mens budsjettet går ned. I analysen av driftssituasjonen i kriminalomsorgen etter innføringen av ABE-reformen har de vurdert utviklingen av aktiviseringen av de innsatte. Her fremkommer det at aktiviseringsgraden, som defineres som andel fengselsdøgn med registrert aktivitet, har økt i fire av fem regioner under ABE-reformen (Oslo Economics 2018). Det er her nødvendig å påpeke at «kreative» løsninger rundt registrering av aktivisering var et av de konkrete eksemplene på juks som fremkom under flere av intervjuene. Som en av respondentene på lokalt nivå kommenterte til den aktuelle økningen i aktiviseringen:

*«Ja og jeg vet hvorfor, fordi man registrerer annerledes enn tidligere.»* Respondent 3, lokalt nivå.

Det ble videre poengtert i et av intervjuene at selv om aktivitetsnivået har økt så sier dette ingenting om hva slags aktivitet innsatte tilbys, hva gevinsten av aktiviteten er og om det er høy kvalitet på aktivitetstilbudet. I analysen fremkommer det som tidligere nevnt at det har vært en nedgang i aktivisering i form av programvirksomhet og utdanning. Dette kan være et mulig tegn på at det er enkle løsninger som ligger til grunn for økningen.

## **5.2 Metode og innhold**

Nedenfor vil jeg presentere og tolke forskningens funn som kan knyttes til metode- og innholdsarbeidet i kriminalomsorgen og se på hvordan dette påvirkes av mål- og resultatstyringen.

### *5.2.1 Innhold vs. resultatkrav*

I perioden 2016 – 2019 har justis- og beredskapssektoren blant annet hatt fokus på forbedring av resultater i straffesakskjeden. De tre hovedmålene for straffesakskjeden har i denne perioden vært å:

- Redusere alvorlig kriminalitet
- Styrke forebyggingen av kriminalitet
- En mer effektiv straffesakskjede

I 2016 og 2017 fastsatte departementet styringsparametere og oppgaver knyttet til målene om å styrke forebyggingen av kriminalitet, og å sikre en mer effektiv straffesakskjede for kriminalomsorgen (JD 2016 og 2017). I 2018 ble det i kriminalomsorgen innført styringsparametere også under målet om å redusere alvorlig kriminalitet. Dette ble videreført i 2019 (JD 2018 og 2019a).

Spesielt de to første målene ovenfor er svært komplekse og vanskelig å kvantifisere. For at kriminalomsorgen skal nå målene om å redusere alvorlig kriminalitet og å styrke forebyggingen av kriminalitet er det nødvendig at det jobbes aktivt med de innsattes levekårsutfordringer gjennom hele soningsforløpet. Levekårsutfordringer løses ikke gjennom statiske sikkerhetsløsninger som innlåsing, kameraovervåking, alarmsystemer osv., men gjennom troverdige relasjoner mellom innsatte og ansatte, utdanning, programvirksomhet, motivasjons- og påvirkningsarbeid og annet hensiktsmessig og målrettet soningsinnhold for de innsatte. Gjennom mål- og resultatstyring blir kriminalomsorgens komplekse mål og oppgaver omgjort til aktivitetsmål og resultatindikatorer. Styringsformen legger videre føringer hvor hvordan det skal jobbes med å nå målene og hvilke oppgaver som skal prioriteres som et ledd i dette.

Når man jobber mot mål, vil man ut fra et instrumentelt perspektiv se på ulike tiltak som anses nødvendige for å nå målet. Eksempler kan være instruksjoner, lover, regler, retningslinjer og rutiner. Organisatoriske og strukturerte tiltak, som påvirker de ansattes atferd gjennom kontrollert styring. Med et kulturelt perspektiv må det i større grad være samsvar mellom målene og virksomhetens kultur for at ansatte skal arbeide målrettet mot overordnede føringer. Min forskning viser at praktiseringen av mål- og resultatstyringen i kriminalomsorgen åpner opp for at ledere på lokalt nivå kan ha både en instrumentell og en kulturell tilnærming til måloppnåelsen og innholdsarbeidet. Den instrumentelle tilnærmingen var særlig synlig ved to av enhetene, hvor det var et tydelig fokus på at det skulle leveres tilfredsstillende på de konkrete målkravene og at soningsinnholdet ble tilpasset de overordnede føringene:

*«Den eneste grunnen til at vi presterer på økonomi er at vi skjærer ned på ansattmassen slik at vi har et minimalt tilbud og vi har tilpasset oss helt optimalisert opp mot forventningen.»*

Respondent 1, lokalt nivå.

*«Vi er opptatt av å nå mål, så vi må også tilpasse organisasjonen til å nå målene.»*

Respondent 5, lokalt nivå.

Ut ifra det respondentene sier i sitatene ovenfor er det tatt en rasjonell tilpasning av tilbudet for å sikre at målkravene i størst mulig grad oppnås. Det presiseres derimot at respondentene etterlyste et større press fra overordnet nivå på områder innenfor metode- og innholdsarbeidet som det ikke stilles krav til i styringsdialogen. I intervjuene kom det videre fram at det er begrensninger som følge av den økonomiske situasjonen som er årsaken til at enhetene har valgt å tilpasse seg resultatkravene, og ikke manglende ambisjoner om å ha et optimalt tilbud til innsatte.

Hos øvrige enheter var det i større grad en kulturelt betinget tilnærming til målstyringen og innholdsarbeidet. Det ble jobbet mot de aktuelle målkravene, men det var også et like stort fokus på videreutvikling av eget tilbud, ut ifra hva den enkelte enhet opplevde som viktig, riktig og meningsfylt. Sitatene nedenfor viser for eksempel hvordan to enheter har svært ulik oppfatning av programvirksomhet:

*«Program er stort sett kuttet ut. Det er to grunner. Det er dyrt og vi ser ikke noe særlig effekt av det. Vi kan gjøre det på andre måter.»* Respondent 3, lokalt nivå.

*«Det er ikke noe krav på programvirksomhet lengre, så der har vi full egenrådighet for å si det sånn. Og vi har mye program. Så det er sånt vi bare gjør, fordi det er viktig for oss.»*

Respondent 2, lokalt nivå.

Også her ser vi tegn på tegn på prososial motivasjon, som tidligere nevnt. Prososial motivasjon oppfordrer ledere og ansatte til å strekke seg langt for å utgjøre en forskjell i livet til brukere. Grant (2007) hevder at innsikt og kunnskap om hvordan arbeidet berører mottaker øker opplevelsen av påvirkning. Dette kan være en medvirkende årsak til et fortsatt fokus på programvirksomhet, selv om det ikke stilles krav om det.

Her har vi altså ett fengsel som i all hovedsak har sluttet å tilby innsatte programvirksomhet, fordi det er kostbart og de anser det for å ha liten effekt for innsatte. Mens det andre fengselet har stort fokus på programvirksomhet, til tross for at det er kostbart, fordi de anser det for å være et viktig tilbud for innsatte. Av sitatene kan vi se at det enhetene, ut i fra det kulturelle

perspektivet, anser som «passende atferd» kommer til syne i deres vurderinger gjennom uttalelser som «vi kan gjøre det på andre måter» og «fordi det er viktig for oss». Ved en av enhetene rapporterte de bevisst på områder hvor det ikke er forventet eller krav om at det skal rapporteres på, for å synliggjøre jobben som gjøres. I en kulturell tilnærming vil man forvente at det rapporteres på det som anses «passende», både mer eller andre ting enn det som forventes.

Oslo Economics (2018) konkluderer i sin rapport blant annet med at enhetsledere i Kriminalomsorgen føler seg bundet av regelverk og målkrav. Mine funn tyder også på at ledere på lokalt nivå opplever en krevende hverdag og at målkrav, rapportering og statistikk stjeler mye av fokuset i hverdagen:

*«Jeg tror noen må få opp øynene for hva som er viktig. Jeg har sansen for ABE-reformen, men den slår feil ut. Hensikten var å fjerne byråkrati og unødvendig administrasjon, og å styrke bunnlinja, styrke produksjonslinja. Det er tanken. Men jeg opplever at vi får like mye å rapportere på, like mye tellinger og enda mer krav. Som igjen da, på sikt, vil resultere i at det blir et dårligere tilbud til innsatte.» Respondent 5, lokalt nivå.*

Det som derimot var interessant var at til tross for felles enighet om at kriminalomsorgen er inne i en problematisk tid, med ressurskrevende resultatrapporteringer og lite økonomiske handlefrihet på lokalt nivå, opplevde jeg blant samtlige av respondentene et stort engasjement og ønske om et hensiktsmessig og bra tilbud til innsatte. Alle respondentene fra samtlige tre nivå, ga et tydelig uttrykk for at det er et stort ønske om å tilby innsatte et hensiktsmessig innhold som kan bidra til å hindre tilbakefall til ny kriminalitet. Samtidig var det også tydelig at det er en felles enighet i kriminalomsorgen om at det ikke er samsvar mellom overordnede krav og muligheten til å oppnå disse kravene. Med dette tenker jeg ikke kun på de konkrete indikatorene som presenteres i de årlige tildelingsbrevene, for her viser funnene mine at tilbudet kan «optimaliseres» for å nå disse resultatkravene. Det som er mer bekymringsfullt er opplevelsen av manglende samsvar mellom kriminalomsorgens samfunnsoppdrag og mulighetene for å sikre kvalitet i utførelsen av dette oppdraget gjennom tildelte ressurser.



### 5.2.2 *Autonomi på lokalt nivå*

Til tross for at forskningen tyder på at ledere på lokalt nivå føler seg bundet av overordnede målkrav, viser også funnene at de samme lederne opplever at de har stor frihet når det kommer til soningsinnholdet som skal tilbys ved det enkelte fengslet. Så mange som fire av fem informanter på lokalt nivå ga tydelig uttrykk for at de opplevde stor frihet i forhold til fengslets soningsinnhold. Oppgavens funn om stor autonomi på lokalt nivå, styrkes av at også Difi (2017) konkluderer med dette.

Autonomien på lokalt nivå kommer for eksempel til syne ved at det stilles krav om at andelen fengselsdøgn med aktivitet skal være 85%. Aktivitet i denne sammenheng betyr arbeid, utdanning og programvirksomhet. I tildelingsbrev, disponeringsbrev og oppdragsbrev fremkommer det utover dette ikke informasjon om eller krav til hva denne aktiviseringen skal innebære. Det blir derfor i stor grad opp til det enkelte fengsel å beslutte *hvilke* aktiviseringstilbud de skal ha. Autonomien kommer også til syne ved at enkelte fengsel velger å satse på programvirksomhet, mens andre har gått bort i fra dette, som tidligere nevnt. Samlet tyder dette på at lokalt nivå opplever at så fremt de leverer tilfredsstillende resultater på målkravene, har de i stor grad «frie tøyler» hva gjelder øvrig metode- og innholdsarbeid. Dette kommer også til syne gjennom sitater som:

*«Så lenge vi er innom disse tellepunktene, så er det ingen som spør noe mer.»* Respondent 3, lokalt nivå.

Den store friheten lokalt nivå opplever i forhold til tiltak og tilbud til innsatte bekreftes også av respondentene fra regionen og direktoratet. Regionalt nivå viser til at de oppfordrer og utfordrer enhetene til videreutvikling og å sikre et hensiktsmessig innhold for innsatte, men presiseres samtidig at det også er grenser for hvor langt regionen bør gripe inn i fengselsleders mulighet til å drifte sin egen enhet. Respondenten fra KDI poengterer at graden av frihet på lokalt nivå er en viktig diskusjon.

Ut ifra informasjonen som har fremkommet om dette i intervjuene, anser jeg en av utfordringene med denne friheten for å være at enkelte enheter velger «minste mostands vei» i krevende tider og at man tilpasser tilbudet slik at man når resultatkravene, men man har i liten grad fokus på videreutvikling og kvalitet i arbeidet. Det kan hevdes at målstyring legger opp til denne arbeidsformen. Sett fra et instrumentelt perspektiv vil man enkelt kunne levere på de

nødvendige målkravene ved å kun telle antall «ditt eller datt». Ansatte er et verktøy for å nå målet. Man vil således levere på forventningene, men det vil i liten grad gjenspeile kvaliteten i arbeidet som utføres. Det bør være viktig både for politisk ledelse og samtlige nivå i kriminalomsorgen å sikre at alle lokale enheter har et tilfredsstillende tilbud. Samtidig vil det kunne føre til at man kveler mulighetene for innovasjon og nytenking dersom dette i for stor grad styres ovenfra. Difi (2017) trekker samtidig fram at autonomi og lokalt tilhørighet også kan være en ulempe ved at det kan føre til at ulike kulturer og praksiser kan oppstå. Det er tydelig i intervjuene med respondentene fra lokalt nivå at soningsinnhold er et svært kulturelt betinget arbeid og et område i kriminalomsorgen som både ledere og ansatte brenner for. I det kulturelle perspektivet har det «menneskelige aspektet» større plass enn i det instrumentelle perspektivet. Det er de ansatte og menneskene i organisasjonen som bærer kulturen fram. De ansatte blir i større grad ansett som en ressurs. Dette vil gjenspeile seg i metode- og innholdsarbeidet i fengslene. Sett ut i fra et kulturelt perspektiv, vil det i langt større grad ha betydning hvem og hvordan oppdraget utføres.

Som nevnt mente informanten fra KDI at grad av frihet på lokalt nivå er en viktig diskusjon. Vedkommende forklarte at det er krevende å vite i hvor stor grad man skal gå inn og styre innholdet ovenfra og hevder at det er delte meninger om dette. Det ble videre påpekt at målstyring fort kan føre til at man mister muligheten for kreativitet på lokalt nivå. Videre argumenterte informanten med at kriminalomsorgen har gode erfaringer med idéer som kommer nedenfra-og-opp, og at disse gjerne er lettere å implementere.

Respondentene på lokalt nivå kom med motstridende tilbakemeldinger i forhold i hvor stor grad det er ønskelig med tydelige overordnede føringer på soningsinnholdet i norske fengsler. Det kom til syne gjennom intervjuene at lokalt nivå setter stor pris på mulighet for autonomi og videreutvikling av «sitt» tilbud til innsatte. Samtidig ønsket flertallet (3 av 5) at det ble stilt tydeligere krav til soningsinnholdet fra overordnet myndighet, da de opplevde at det var lite forventninger på dette området.

*«I rapporteringen fremkommer det meste av aktiviteter og prestasjoner som gjenspeiler tilbudet til innsatte. Likevel er det mange faktorer som ikke der kommer direkte til syne. Dette kan for eksempel være hvordan ansatte jobber målrettet med tilbakeføring utenom de målbare faktorene. Samtaler, miljøarbeid, aktiviteter, interaksjon, tverrfaglig samarbeid og prosjekter som er initiert lokalt og så videre.» Respondent 1, lokalt nivå.*

Til tross for at flere av informantene etterlyser tydeligere krav i forhold til dette området, poengterte en av informantene at kriminalomsorgen har styringsdokumenter utover tildelingsbrevet som gir føringer for metode- og innholdstilbudet. Her ble blant annet St.meld.37 og Arbeidsdriftsstrategien trukket fram. Begge disse dokumentene er styrende for kriminalomsorgens ambisjoner og bør være ledestjerner for lokale enhetsledere i forhold til metode- og innholdsarbeidet. Til tross for at slike styringsdokumenter, har stor politisk betydning, betyr de ofte lite i daglig mål- og resultatstyringssammenheng. Så fremt det ikke medfølger politisk fokus og nødvendige ressurser, blir ambisjonene i dokumentene trumfet av den budsjettmessige virkelighet.

### 5.2.3 Kvantitet eller kvalitet?

Det kommer tydelig til syne gjennom intervjuene at mål- og resultatstyringen i kriminalomsorgen preges av at man måler det som kan telles. Alle fem respondentene på lokalt nivå ga tydelig uttrykk for at de opplever at det er for stort fokus på kvantitative målinger og for lite på kvalitet.

*«Effekten av det vi gjør skulle man forsøkt å utvikle videre. Måle mer på effekt og kvalitet. Men det er ikke umiddelbart enkelt. Alle er enig i at man bør gå i den retningen. Jeg skjønner at en del tall må du rapportere på, men det er rom for forbedringer. Man burde kunne ta noen steg videre og forsøke å tenke noen rene kvalitetsindikatorer iallfall. Jeg synes ikke det er nok av det.»* Respondent 1, lokalt nivå.

Sitatet ovenfor gjenspeiler det jeg oppfatter som det generelle inntrykket blant informantene på lokalt nivå. At styringsformen i liten grad tar hensyn til kompleksiteten i kriminalomsorgens samfunnsoppdrag. I Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev av 2019 til kriminalomsorgen var samtlige styringsparametere kvantitative. Det er derfor ikke rart at ovennevnte respondent etterlyser noen rene kvalitetsindikatorer. Til sammenligning foretas det kvalitative vurderinger av måloppnåelsen på flere av politiets styringsparametere, for eksempel i forhold til forebygging av vold og seksualvold og forebyggende samarbeid med kommunene og andre lokale aktører (JD 2019b).

Det var en felles enighet blant samtlige respondenter på lokalt nivå at det er mange «telle-mål», mye statistikk og at det er svært tidkrevende å rapportere. Til tross for at man, ifølge

flere av informantene, har sett en liten bedring de siste årene er det i alt for stor grad fokus på kvantitative mål, og i liten grad kvalitative mål som fanger opp kvaliteten i det faglige arbeidet som utføres. Mine funn om en tydelig fokusering på kvantitative målinger styrkes av tidligere forskning på området. Kristiansen (2016) fant at nesten samtlige mål og indikatorer for kriminalomsorgen var kvantitative og/eller aktivitetsmål, En klassisk effekt av mål- og resultatstyring er at det er vanskelig å måle det man egentlig er ute etter, og derfor ender man ofte opp med å måle aktiviteter. En klassisk effekt av mål- og resultatstyring er at det er vanskelig å måle det man egentlig er ute etter. I offentlige sektorer, hvor man har kompliserte samfunnsoppdrag, ender man derfor ofte opp med indirekte måleindikatorer. Dette kan man tydelig kjenne igjen i kriminalomsorgen.

I mine undersøkelser dukker det også opp en annen mulig årsak til fokuset på kvantitative målinger i kriminalomsorgen. Det hevdes fra både regionalt og direktoratnivå at en utfordring ved å introdusere nye måleindikatorer, som er mer egnet til å si noe om langsiktig bruker- og samfunnseffekt fange opp kvaliteten i arbeidet, er at kriminalomsorgen har et svært utdatert IKT-system som gir en rekke begrensninger. Allerede i 2008 ble det slått fast at et nytt etatssystem i Kriminalomsorgen *«vil gi betydelige gevinster for etaten, både målt i arbeidstimer og i økt kvalitet i straffegjennomføringen»* (St.mld.37 2007-2008:212). Det vises i Stortingsmeldingen videre til at kriminalomsorgen har behov for IKT-løsninger som kan kartlegge innsattes behov og risikoprofil, da dette er grunnleggende for at det tas riktige beslutninger om både sikkerhetsnivå og rehabiliterende tiltak for den enkelte. Videre vises det til at informasjon om sammenhengen mellom tiltak og tilbakefall bør være mulig å trekke ut fra etatssystemet, og at dette krever felles IKT-løsninger for hele kriminalomsorgen. I analysen av driftssituasjonen i kriminalomsorgen (Oslo Economics 2018:6) konkluderes det med at kriminalomsorgen har datagrunnlag for å kunne fremstille indikatorer for utviklingen i innsatsfaktorer, produksjon og produktivitet, men også her poengteres det at det er behov for forbedring av kvaliteten på disse dataene.

Mine undersøkelser viser at det i dag er en rekke rapporteringsområder som krever at det gjennomføres manuelle tellinger. Dette fører til at resultatrapporteringen oppleves som svært tidkrevende og belastende for enhetene. I tillegg til at det gjennomføres ressurskrevende manuelle tellinger, tilsier også informasjon fra flere informanter om at det forekommer store mengder dobbeltarbeid i forbindelse med rapporteringen. En god del av tallene som lokalt nivå rapporterer inn til regionalt nivå, hentes ut på nytt på regionskontoret. Dette for å

kontrollere at tallene som er meldt inn er korrekt. Som Johnsen (2005) poengterer så innebærer resultatstyring en viss form for kontroll av underordnede og dokumentasjon for overordnede, men ettersom flere av informantene melder om at rapporteringen oppleves som svært ressurskrevende, må man likevel spørre seg hvorvidt dette er nødvendig? Praksisen begrunnelse, i tillegg til behovet for internkontroll, med at det er ønskelig at lokalt nivå selv henter ut og rapporterer inn resultatinformasjonen, for å sikre at enhetene får bevisst forhold til eget tallmateriale. Som tidligere beskrevet gjennomføres det månedlige møter mellom regionledelsen og enhetsledere, hvor gjennomgang av økonomi og presentasjon av måloppnåelse og resultatkrav som hovedregel er tema. Dersom man får en månedlig påminnelse om «status» i tillegg til de tre årlige styringsdialogmøtene, er det vanskelig å forestille seg at lokalt nivå *ikke* vil ha et bevisst forhold til egne tall. En endring i praksis på dette området ville samtidig kunne frigjøre kapasitet på lokalt nivå til å rapportere på eventuelle kvalitetsmålinger.

Regionalt og direktoratnivå er kjent med at det er ønskelig fra flere lokale enheter å gjennomføre for eksempel brukerundersøkelser eller å introduserer en re-kartlegging av innsatte før løslatelse for å kvalitetssikre at de har fått den hjelpen de hadde behov for under soningsoppholdet. Grunnet begrensninger i etatssystemet vil derimot mye av dette arbeidet måtte gjennomføres manuelt. I intervjuene fremkom det en tilbakeholdenhet fra overordnet nivå om å pålegge lokalt nivå flere ressurskrevende målinger og rapporteringer.

Det er i etterkant av intervjuene besluttet at dagens fagsystem i kriminalomsorgen skal erstattes. Det nye systemet skal tas i bruk i 2021 og vil blant annet sikre bedre og lettere tilgjengelig styrings- og beslutningsinformasjon, samt legge grunnlag for en kvalitativt bedre straffegjennomføring.

Det kan virke som om kriminalomsorgens IKT-system har vært og fortsatt er en flaskehals. Spørsmålet er derimot om dette har blitt en praktisk unnskyldning, og om det likevel er mulig å få til noen kvalitetsmålinger? Dersom etatssystemet virkelig er en stor utfordring vil jeg forvente at kriminalomsorgen får langt flere kvalitetsmålinger med ett nytt IKT-system i 2021.

Slik jeg tolker funnene ser vi i dag tendenser til at fokuset på kvantitative målinger fortrenger fokusering på kvalitativ måling i kriminalomsorgen. Dette kan få uheldige konsekvenser på

lang sikt hvis man ignorerer tiltak som kan forebygge kriminalitet. Dersom kriminalomsorgen skyver vekk tiltak med langsiktige virkninger på grunn av fokus på kortsiktige mål vil dette være en underinvestering i framtiden.

#### 5.2.4 Bruker- og samfunnseffekt

Det generelle inntrykket etter mine undersøkelser er at dagens praktisering av mål- og resultatstyring i kriminalomsorgen, i liten grad fokuserer på bruker- og samfunnseffekt. Det er gjennomgående i intervjuene at det er ønskelig med større fokus på effektmåling. En respondent på lokalt nivå sier at:

*«Kriminalomsorgen har alltid målt på ting som kan telles. Men det som er viktig med målstyring er jo å måle effekt. Effekt av det vi driver med. Det er her vi bommer i kriminalomsorgen. Brukereffekt og samfunnseffekt – det er det veldig lite måling på.»*

Respondent 5, lokalt nivå.

Det ble hevdet i intervjuene at det er rammene rundt det innholdsmessige tilbudet som i stor grad måles, i form av antall kartlegginger, antall utslusingsamtaler, antall delgjennomføring EK og så videre, men at det i svært liten grad blir målt hvorvidt kvaliteten på arbeidet som utføres er tilstrekkelig, eller om tiltakene har noen effekt – verken for innsatte eller samfunnet. I DFØ's veileder (2010:54) står det at *«Statlige tiltak iverksettes fordi de skal føre til noen ønskede effekter for brukerne og indirekte for samfunnet. Å måle effekter handler om å få frem informasjon om i hvilken grad selve formålet med virksomheten og tiltakene er oppfylt eller ikke.»*

For eksempel skal behovs- og ressurskartleggingsverktøyet BRIK brukes for å kartlegge den enkelte innsattes behov og ressurser, og ut i fra disse opplysningene skal kriminalomsorgen finne og iverksette egnede tiltak både under og etter soning. Hensikten er å bedre den innsattes muligheter for et fremtidig liv som lovlydig borger. En informant hevder at denne omfattende og kompliserte prosessen blir i målstyringssystemet redusert til en tallfesting av antall gjennomførte kartlegginger. Tre av informantene på lokalt nivå bruker BRIK som et eksempel på et styringsparameter hvor det hadde vært hensiktsmessig å måle bruker- og samfunnseffekt. Gjennom intervjuene får jeg en forståelse av at selve kartleggingen oppleves som et nyttig verktøy, men at det er store utfordringer knyttet til hvordan informasjonen som fremkommer i kartleggingen følges opp, og om den følges opp i det hele tatt. I denne

sammenheng nevner flere av informantene re-kartlegging før løslatelse eller brukerundersøkelse blant innsatte, som konkrete forslag til målinger som kan gi informasjon om brukereffekt. Per i dag benyttes ikke brukerundersøkelser i kriminalomsorgen. Det er vanskelig å ikke stille spørsmålstegn ved dette, ettersom det tross alt er innsatte selv som best kan svare på hva som virker og hvorvidt tilbudene de mottar i kriminalomsorgen er egnet til formålet. Igjen, hvis vi sammenligner med politiet så skal for eksempel vurderingen av måloppnåelsen på politiets styringsparameter om «opplevd trygghetsfølelse» bygge på den årlige innbyggerundersøkelsen. Nettopp fordi det er innbyggerne som best kan svare på hvorvidt de opplever trygghet eller ikke (JD 2019b).

I teorikapittelet introduserte jeg resultatkjeden, og som tidligere nevnt er denne egnet til å indikere bruker- og samfunnseffekt. Styringsparameterne er avgjørende for prioritering av *innsatsfaktorer*, hvilke *aktiviteter* som utføres og hvilke *produkter/tjenester* som tilbys. Disse bør deretter indikere hvorvidt virksomheten har ønsket *effekt på bruker- og samfunn*. Dersom vi benytter BRIK som et eksempel, vil kriminalomsorgens innsatsfaktor være bruk av ressurser/ansatte, mens aktiviteten vil være selve kartleggingen. Produktet/tjenesten vil i denne sammenheng være tiltak den innsatte tilbys som følge av kartleggingen, for eksempel rusbehandling, hjelp til å finne bosted, gjenopprettende prosess med fornærmede, programvirksomhet osv. Ideelt sett vil dette igjen kunne føre til at innsatte får økt livskvalitet og er bedre rustet til et liv uten kriminalitet, altså brukereffekt. Den langsiktige samfunnseffekten vil for eksempel være nedgang i kriminalitet og at vi får en lovlydig borger som bidrar til samfunnets fellesskap. Det kan derimot virke som om kriminalomsorgens har for stort fokus på, og stopper resultatkjeden, etter utførelsen av aktiviteten – og at man i for liten grad beveger seg over til selve produktet/tjenesten. Dersom dette er et faktum vil det i så fall påvirke bruker- og samfunnseffekten på en negativ måte. Man kan derfor stille seg spørsmål om det er antallet BRIK-kartlegginger som er viktig, eller hvorvidt kartleggingen fører til at innsatte får den nødvendige hjelpen under og etter soningsoppholdet?

Den samme opplevelsen gis det også uttrykk for av respondenten på regionalt nivå. Vedkommende poengterer at de områdene kriminalomsorgen rapporterer på synliggjør *noe* av den viktige jobben som gjøres for å forebygge og hindre ny kriminalitet, men at det kun gir «en liten del av bildet». Det gis videre uttrykk for at det er en forståelse for at det i noen grad må rapporteres på antall, men at det også er nødvendig å vite om det er kvalitet på det arbeidet som utføres. Behovs- og ressurskartlegginger brukes igjen som et eksempel og respondenten

poengterer at det er nødvendig å spørre om hva som skjer med informasjonen som fremkommer under kartleggingen. Har man mulighet og kapasitet til å følge opp behovene til innsatte? Fungerer bruken av kartleggingen som forutsatt? Vedkommende poengterer at antall gjennomførte kartlegginger gir i seg selv svært lite informasjon.

Respondenten i KDI bekrefter det samme og bemerker at mål- og resultatstyring som styringssystem passer bra til statistikk og kvantitative målinger i kriminalomsorgen. Styringssystemet er derfor velegnet til en rekke av de områdene som det har vært stor fokus på i kriminalomsorgen de siste årene, som for eksempel kapasitetsutnyttelse, soningskø, belegg på elektronisk kontroll og så videre. Respondenten bemerker derimot at kriminalomsorgen sliter med å måle kvalitet og effekt, og at det er full enighet i etaten på dette området. Utfordringen ligger i det å utvikle egnede indikatorer. Det hevdes videre at dette er et område det jobbes aktivt med. Ambisjonen er at det skal vies mer fokus på bruker- og samfunnseffekten av oppgavene som utføres.

I følge informanten fra KDI har kriminalomsorgen en generelt god måloppnåelse på resultatrapporteringen. Utfordringen er at til tross for at kriminalomsorgen leverer gode tall på indikatorene de blir målt på, så sier resultatinformasjonen lite – om noe, om hva som virker og hva som gjør at man ender opp med lavere eller høyere tilbakefallsprosent. For effekt i kriminalomsorgen er når alt kommer til alt en nedgang i tilbakefall til ny kriminalitet. At siste forskningsrapport på tilbakefall var i 2004, sier mye om det manglende fokuset på dette området. I kriminalomsorgens tildelingsbrev av 2019 ber JD derimot KDI om å rapportere på tilbakefallsprosenten. Dette, sammenholdt med at en ny forskningsrapport om tilbakefall er forventet å offentliggjøre i løpet av 2019, kan tyde på at det i alle fall er et ønske om å bevege seg i retning mot måling av bruker- og samfunnseffekt i kriminalomsorgen.



## 6 Konklusjon

Funnene viser at kriminalomsorgen har tydelige rammer og rutiner for resultatrapporteringen, og at det er et uformelt og tillitsbasert forhold mellom de ulike styringsnivåene. Ettersom fem av sju informanter er fra lokalt nivå, har styringsdialogen mellom lokalt og regionalt nivå blitt diskutert i langt større grad enn mellom øvrige nivå. Det beskrives en tett og god dialog mellom lokalt og regionalt nivå. Lokalt nivå har videre stor innflytelse på de særskilte oppgavene som presenteres i det årlige oppdragsbrevet fra regionen. Funnene tyder derimot på at lokalt nivå har lite innflytelse på øvrig overordnet styring. Det er nærliggende å tro at lokalt nivå ville hatt større reell innflytelse dersom kriminalomsorgen var organisert med to styringsnivå.

Et viktig funn i studien er at det forekommer juks og «pynting av tall» i rapporteringen. At det forekommer manipulasjon av tall i forbindelse med mål- og resultatstyringen er ikke ukjent for offentlig sektor. Dette fører til at resultatinformasjonen mister verdi og styringssystemet mister legitimitet. I tillegg til juks, kommer det også tydelig fram at det er variasjoner på hvordan lokalt nivå henter ut tallene som rapporteres inn. Man ser videre en tendens på at enkelte enheter prioriterer aktiviteter som er mindre ressurskrevende, men som «teller» like mye som mer ressurskrevende og mer meningsfulle aktiviteter i forhold til overordnede målsetninger. Når det i tillegg til juks, også er ulikheter på hvordan «korrekt» informasjon uthentes, vil verdien og tilliten til resultatinformasjonen synke betraktelig. Dette kan ikke annet enn å anses som en stor utfordring for verdien av mål- og resultatstyringen av kriminalomsorgen.

Empirien viser at kriminalomsorgens hovedmål favner bredt og er i stor grad knyttet til samfunnsmessige resultater. Mål som «å redusere alvorlig kriminalitet» og «å styrke forebyggingen av kriminalitet» beskriver effekter som ønskes oppnådd på lang sikt. Man ser derimot at samtlige indikatorer er kvantitative og i stor grad knyttet til aktivitet. De gir videre en begrenset indikasjon på hvorvidt målene oppnås. Man kan derfor konkludere med at det i større grad drives med aktivitetsmåling og atferdskontroll, mens det i mindre grad drives med reell mål- og resultatstyring. En vanlig årsak til dette i offentlig sektor er at det er problematisk å kvantifisere de kompliserte oppgavene eller finne egnede kvalitative målinger, mens det er svært enkelt å måle aktivitet. Funnene viser at dette også er gjeldende for

kriminalomsorgen. Virksomhetens komplekse samfunnsoppdrag kommer ikke til syne i mål- og resultatstyringen, på samme måte som resultatinformasjonen gir et svært begrenset bilde av metode- og innholdsarbeidet som utføres.

Det fremkommer klare indikasjoner på at lokalt nivå ønsker at overordnede nivå stiller tydeligere krav til metode- og innholdsarbeidet, altså utover de kravene som stilles gjennom mål- og resultatstyringen. Dette kan tyde på at lokalt nivå, som er det nivået som jobber direkte opp mot brukerne, opplever at den politiske styringen som kommer til syne gjennom tildelingsbrev, ikke har tilstrekkelig fokus på metode- og innholdsarbeid i kriminalomsorgen. Empirien gir videre tydelige signaler på at metode- og innholdsarbeidet ved den enkelte enhet i liten grad blir påvirket av mål- og resultatstyringen. Unntaket er de konkrete styringsparameterne som fremkommer i tildelingsbrevet. Studien viser at når mål- og resultatstyringen stiller resultatkrav til forebyggende og rehabiliterende tiltak som for eksempel kartlegging av domfelte, aktivisering av innsatte og overføringer til elektronisk kontroll, så bidrar dette i stor grad til et økt fokus på de konkrete tiltakene.

Slik styringsformen praktiseres i kriminalomsorgen bidrar den derimot kun til å få opp antallet på de ulike styringsparameterne, og ikke til å øke kvalitet eller sikre at det er en viss kvalitet i utførelsen. Mål- og resultatstyringen bidrar derfor til at man øker produksjonen og sikrer et fokus på noen få konkrete rehabiliterende og forebyggende tiltak. Utover dette blir det derimot langt på vei opp til den enkelte enhet å vurdere hvilke tiltak og tilbud innsatte skal motta. Den store graden av frihet oppleves som svært positivt for lokalt nivå og kan bidra til økt grad av innovasjon og nytenkning. Samtidig gir funnene tydelige signaler på at enkelte enheter har en så krevende økonomisk hverdag at innsattes tilbud tilpasses helt optimalisert til resultatkravene, og utover dette ligger fokuset kun på den daglige driften. Ved dagens praktisering av mål- og resultatstyring kommer ikke dette til syne i styringsdialogen, da det ikke stilles noen konkrete krav til kvalitet på innhold og tiltak som tilbys innsatte.

Studien viser at kriminalomsorgen sliter med å synliggjøre hvor utfordrende det er å sikre innsatte et hensiktsmessig og kvalitetsmessig tilfredsstillende tilbud. Et konkret eksempel på dette er programvirksomhet, hvor det i resultatinformasjonen ikke fremkommer at enheter bytter ut ressurskrevende, «tunge» programmer med kortere, rimelige programmer. I slike

tilfeller vil antallet programmer være uendret, men omfanget av programvirksomheten vil være mindre.

Et urovekkende funn er at til tross for at kriminalomsorgens hovedmål knyttes til samfunnsmessige resultater, viser undersøkelsene at det er svært mangelfullt fokus på bruker- og samfunnseffekt. Kriminalomsorgen benytter ikke brukerundersøkelser og det er ingen av målkravene som gir informasjon om utfallet av aktivitetene som utføres. Vi vet derfor ingenting om høy måloppnåelse fører til ønsket effekt. Effekten kriminalomsorgen ønsker å oppnå gjennom sitt arbeid er nedgang i tilbakefall til ny kriminalitet. Tilbakefall er ikke en optimal indikator i resultatstyringssammenheng, da resultatene først vil være synlige flere år frem i tid. Dette innebærer at kriminalomsorgen og politisk ledelse i liten grad vil kunne analysere sammenheng mellom ulike styringsparametere og tilbakefall til ny kriminalitet. Det manglende fokuset på tilbakefall til ny kriminalitet i kriminalomsorgen er likevel overraskende, da resultatinformasjon på dette området vil kunne synliggjøre noen tendenser om årsakssammenhenger.

Noe av motivasjonen bak denne studien er at det er gjennomført lite tidligere forskning på mål- og resultatstyring i kriminalomsorgen. Dette gjør selve studien mer interessant, men en ulempe forbundet med dette er at det i liten grad er mulig å sammenligne funnene med tidligere forskning.

Når man benytter kvalitative undersøkelser som datagrunnlag innebærer dette at man får relativt få informanter sammenlignet med kvantitativ metode. Jo mindre utvalget i en forskning er, jo mindre egnet vil resultatene være for generalisering og overførbarhet. I denne studien er hovedvekten av datagrunnlaget innhentet gjennom sju intervjuer, noe som setter en viss begrensning for mulighetene for generalisering. Det er kun intervjuet én ansatt fra én av kriminalomsorgens fem regionadministrasjoner. I tillegg er samtlige av informantene fra lokalt nivå ansatt i enheter underlagt den samme regionen. Det er derfor mulig at ledere på både lokalt og regionalt nivå i landets øvrige regioner har andre opplevelser enn det som fremkommer i denne studien. Flere intervjuer av ledere på lokalt nivå, samt intervjuer av ledere ved samtlige fem regionadministrasjoner ville gitt et mer helhetlig bilde.

Studien blir videre begrenset av at det er en masteroppgave. Masteroppgaven setter noen krav til både tidsramme og lengde. Gjennomføring og fortolkning av intervjuer er tidskrevende.

Det er videre begrenset hvor mye informasjon man kan innhente og hvor dypt man kan gå inn i materien, når det settes begrensninger til studiens omfang.

Denne forskningen har avdekket at de ulike enhetene opplever stor grad av autonomi og at metode- og innholdsarbeidet ved det enkelte fengsel i liten grad påvirkes av den politiske styringen. Det kunne derfor vært interessant å gjennomføre en komparativ analyse av metode- og innholdsarbeidet ved flere ulike fengsler, og se på hva som er avgjørende for soningsinnholdet de tilbyr sine innsatte. Dersom man kunne sett dette i sammenheng med tilbakefallsprosenten ved de samme enhetene, ville dette kunne gi kriminalomsorgen verdifull informasjon om hvilket tilbud og rehabiliterende tiltak som gir best bruker-effekt.

Videre har det i denne studien kun blitt innhentet informasjon fra ledere på de ulike nivåene. Teorier innenfor mål- og resultatstyring trekker ofte fram viktigheten av at målene skal være kjent og implementert i hele organisasjonen. Det kunne derfor vært hensiktsmessig å se i hvor stor grad førstelinjetjenesten i kriminalomsorgen er kjent med og inkludert i mål- og resultatstyringen av egen arbeidsplass.

Jeg har så vidt vært inne på prososial motivasjon og at det finnes indikasjoner på at ledere i kriminalomsorgen drives av en indre motivasjon. I eventuelle fremtidige studier kunne det vært interessant å se nærmere på hva som motiverer ledere i kriminalomsorgen.

## 7 Litteraturliste

### Litteratur:

Baxter, Pamela og Susan Jack (2008). *Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers*. The Qualitative Report no 4. Ontario: McMaster University. (Internett) Tilgjengelig fra: <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR13-4/baxter.pdf>

Boin, Arjen (2001). *Crafting Public Insitutions. Leadership in Two Prison Systems*. London: Lynne Rienner Publishers, Inc.

Breivik, Bjørn (2010). *Mål- og resultatstyring av NAV- instrument, kultur eller myte? En studie av Arbeids- og inkluderingsdepartementets mål- og resultatstyring av Arbeids- og velferdsetaten i perioden juli 2006 – april 2009*. Bergen: Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.

Christensen, Tom og Per Lægred (2001). *New Public Management i norsk statsforvaltning*. Bergen: LOS-senter Særtrykk 0121.

Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Lægred, Paul G. Rosness og Kjell Arne Røvik (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Dalby, Kristen (2005). *Omstilling i kommunene med fokus på New Public Management*. Stiftelsen IMTEC

Drucker, Peter F. (2007). *The Practice of Management*. Oxford: Elsevier Ltd.

Gadamer, Hans-Georg (2010). *Sannhet og metode: grunntrekk i en filosofisk hermeneutikk*. Oslo: Pax.

Grant, Adam (2007). *Relational Job Design and the Motivation to Make a Prosocial Difference*. Academy of Management.

Greenwood, Ronaldo G. (1981), *Management by Objectives: As Developed by Peter Drucker, Assisted by Harold Smidd*. Article in The Academy of Management Review Volum 6, No 2, 225-230

Greve, Henrich R. (2007). *Hvordan lærer organisasjoner av resultatmåling?* Magma tidsskrift for økonomi og ledelse.

Hanson, Norwood Russel (1958). *Patterns of discovery: an inquiry into the conceptual foundations of science*. Cambridge: University Press.

Helgesen, S. B. (2001). *Aktivitetmåling og atferdskontroll. En studie av mål- og resultatstyring gjennom økonomiregelverket for staten*. Rapport R0101. Bergen: LOS-senter.

Hood, Christopher (1991). *A Public Management for all Seasons*. Public Administration, 69(1).

Håkonsen, Katharina Dale (2018). *Høring i Stortinget om statsbudsjettet*. Artikkel i

FriFagbevegelse. (Internett). Tilgjengelig fra: <https://frifagbevegelse.no/nffmagasinet/-nedleggelsene-av-fengsler-framstar-som-rene-sparetiltak-sier-nfflederen-6.158.586279.92a905ba70>

Jacobsen, Dag Ingar (2004). *Hvorfor er samarbeid så vanskelig? Tverretatlig samarbeid i et organisasjonsteoretisk perspektiv*. Kapittel 2 i: Repstad, Pål (red.) Dugnadsånd og forsvarsverker: Tverretatlig samarbeid i teori og praksis. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.

Johannessen, Asbjørn, Line Kristoffersen og Per Arne Tuft (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt forlag.

Johnsen, Åge (2005). *Resultatstyring i norsk offentlig sektor*. Magma Econas tidsskrift for økonomi og ledelse. (Internett). Hentet fra: <https://www.magma.no/resultatstyring-i-norsk-offentlig-sektor>

Johnsen, Åge (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Fagbokforlaget.

Johnsen, Åge (2012). *Mål- og resultatstyring i offentlig sektor: Hva er dette og hvilke alternativer har vi?* Seminar i Norsk arbeidslivsforum, 27. november 2012.

Johnsen, Åge (2013). *Målstyring, medvirkning og muligheter*. Unio.

Johnsen, Åge (2014). *Er målstyring i staten målstyring? En analyse av styringspraksisi den norske statsforvaltning*. Kapittel 13 i «Resultatstyring i den offentlige sektor» av Mads Bøge Kristiansen, 2014, s. 317-330.

Johnsen, Åge (2015). *Tildelingsbrevene: For mye detaljstyring og for lite målstyring*. Stat og styring.

Kleven, Terje og Elin Haugsgjerd Allern (2002). *Ånden som går? Om utbredelse og utforming av kommunal målstyring i Sverige, Danmark og Norge*. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, 03/2003.

Kristiansen, Mads Bøge (2015). *Resultatstyring i den offentlige sektor*. Jurist- og økonomiforbundets forlag.

Kristiansen, Mads Bøge (2016). *One Scandinavian Approach to Management by Objectives and Results?* Scandinavian Journal of Public Administration 20(1): 45-70.

Lindgren, Lena (2006). *Utvärderingsmonstret: Kvalitets- och resultatmätning i den offentliga sektorn*. Lund: Studentlitteratur.

Læg Reid, P (2001). *Mål- og resultatstyring i offentlig sektor – erfaringar og utfordringar*. I Fimreite, A. L., Larsen, H. O. & Aars J. (red.) Lekmannestyre under press. Festskrift til Audun Offerdal. Oslo: Kommuneforlaget.

McGregor, Douglas (1960). *The Human Side of Enterprise*. New York: Mc Graw-Hill Book Company Inc.

McNamara, Madeleine (2012). *Starting to Untangle the Web of Cooperation, Coordination and Collaboration: A Framework for Public Managers*. International Journal of Public Management, vol. 35: 389-401.

Ringdal, Kristen (2007). *Enhet og Mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.

Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo (2016). *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.

Skjelseth, Alf (2013) *Sterk kritikk av målemaner*. Artikkel i Klassekampen (Internett). Hentet fra: <https://www.klassekampen.no/61366/article/item/null/sterk-kritikk-av-malemani>

Yin, Robert, K. (2009). *Casestudy Research: Design and Methods*. California: Sage Publications.

Veggeland, Noralv (2013). *Nytt perspektiv på mål- og resultatstyring*. Magma

Wathne, Christin Thea (2015). *Som å bli fremmed i eget hus – politiets opplevelse av mening og motivasjon i lys av nye styringssystemer*. Doktoravhandling.

#### Offentlige dokumenter:

Difi (2017). *Evaluering av kriminalomsorgens organisering*. Rapport 2017:8. Direktoratet for forvaltning og IKT.

Direktoratet for økonomistyring (2019). *Hva er en gevinst?* (Internett). Hentet fra: <https://dfo.no/fagomrader/gevinstrealisering/hva-er-en-gevinst>

Justis- og beredskapsdepartementet (2019a). Tildelingsbrev 2019, Kriminalomsorgen.

Justis- og beredskapsdepartementet (2019b). Tildelingsbrev 2019, Politidirektoratet.

Justis- og beredskapsdepartementet (2018). Tildelingsbrev 2018, Kriminalomsorgen.

Justis- og beredskapsdepartementet (2017). Tildelingsbrev 2017, Kriminalomsorgen.

Justis- og beredskapsdepartementet (2016). Tildelingsbrev 2016, Kriminalomsorgen.

Justis- og beredskapsdepartementet. St.meld. nr. 37 (2007-2008). *Straff som virker - mindre kriminalitet – tryggere samfunn*.

Oslo Economics og Agenda Kaupang (2018). *Analyse av driftssituasjonen i kriminalomsorgen etter innføringen av ABE-reformen*. Utarbeidet på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet.

Regjeringen (2019). *Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti*. Granavolden.

Senter for statlig økonomistyring. 12/2010. *Veileder Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten.* SSØ.

Senter for statlig økonomistyring. 8/2008. *Mål og resultatstyring i St.prp. nr. 1 (2007-2008). En casestudie.* SSØ.



# Vedlegg 1

## INTERVJUGUIDE

### **Åpningsspørsmål**

Hvor lenge har du jobbet i kriminalomsorgen?

Har du opplevd noen endringer i styringssystemet i perioden? Hvilke?

### **Mål og resultatstyring**

Hvordan vil du, ut i fra din erfaring, beskrive styringsrelasjonen mellom de ulike nivåene i Kriminalomsorgen?

Hva mener du er de største utfordringene ved bruk av mål- og resultatstyring?

Hvordan kommer forventninger til metode- og innhold til syne i styringsdialogen?

Har du sett en endring i overordnede myndigheters prioriteringer hva gjelder metode og innhold i Kriminalomsorgen?

På hvilke måter mener du styringssystemet fanger opp kvalitet i arbeidet rettet mot innsatte (soningsinnhold)?

Hvordan erfarer du at målkravene hemmer eller fremmer innholdsarbeidet?

Hvilke dilemmaer står Kriminalomsorgen ovenfor nå det gjelder målstyring og innholdsarbeid?

På hvilke områder og i hvor stor grad bestemmes innsattes soningsinnhold av målkrav fra overordnet nivå?

Opplever du at overordnede føringer bidrar til et hensiktsmessig og riktig tilbud til innsatte? Og på hvilken måte?

Hvordan opplever du fordelingen mellom kvantitative og kvalitative mål i Kriminalomsorgen?

### **Avslutning**

Opplever du at intervju spørsmålene som dekkende for temaet? Ønsker du å tilføye noe?