

EK 208 E

**Bacheloroppgave i
Regnskap og økonomistyring**

Balansert målstyring i kriminalomsorgen

**Trine Ekhorn og Lena Johnsen
18. mai 2010**

Abstract

The main purpose of this paper is to look at the experiences made by Norwegian Correctional Services during the implementation process of the Balanced Scoreboard. We will focus on two establishments: Oslo prison and Sandaker transitional housing. In addition we will look at barriers and misgivings to the implementation of Balanced Scorecard as experienced at Bodø prison.

Balanced Scorecard is a business management system developed in the early nineties. Its purpose is to contribute to the operationalization of business strategy and to improve effectiveness. The theoretical framework used in this paper includes theories about changes in organizations, implementation of strategy and the theory related to conditions for implementation of the Balanced Scorecard, along with the theory of the Balanced Scorecard itself.

The main findings with regard to conditions for a successful implementation are that there are three conditions which can be singled out as especially important: a common foundation and understanding of the model; consistency in the management system; a leadership that is genuinely engaged and involved in the implementation process. Regarding barriers and misgivings, a certain resistance and hesitant attitude combined with impatience amongst the employees can be mentioned. At Bodø prison the main obstacles observed were: the resource barrier, describing the gap between the cost of the desired goals and the funds available and the management barrier.

Forord

Denne bacheloroppgaven er skrevet som en del av studiet økonomi og ledelse ved Handelshøgskolen i Bodø. Oppgaven tilhører profileringen regnskap og økonomistyring.

På grunn av hjelpsomme informanter i våre utvalgte virksomheter har vi fått et godt inntrykk av hvordan hverdagen i kriminalomsorgen er og hvordan balansert målstyring kan brukes her. Vi vil derfor rette en stor takk til våre informanter Are Høidal, Ole Arvesen og Geir Broen.

En spesiell takk rettes også til vår veileder, Halvard Halvorsen, for verdifulle innspill og konstruktive tilbakemeldinger under arbeidet med denne oppgaven.

Bodø, mai 2010

Lena Johnsen

Trine Ekhorn

Sammendrag

Balansert målstyring er et virksomhetsstyringssystem, utviklet på begynnelsen av 90-tallet, som søker å bidra til operasjonalisering av virksomhetens strategi samt bedre måloppnåelse. Oppgavens problemstilling er: Hvilke erfaringer ved implementering av balansert målstyring har virksomheter i kriminalomsorgen gjort seg, og hvilke barrierer ligger til hinder for at det skal kunne være aktuelt å innføre modellen, sett opp mot relevant teori?

Vi har i denne oppgaven sett på erfaringer rundt implementeringen av balansert målstyring i Oslo fengsel og Sandaker overgangsbolig, i tillegg til at vi har sett på hvilke barrierer som eksisterer mot en innføring av balansert målstyring i Bodø fengsel.

Oppgaven er bygd opp rundt seks kapitler. Disse er: 1) Innledning, 2) Metode, 3) Teoridel, 4) Hoveddel, 5) Konklusjon, 6) Etterord.

Når det gjelder metode har vi valgt en kvalitativ tilnærming og casestudier som forskningsdesign, for på den måten å kunne besvare forskningsspørsmålene våre på en best mulig måte. Vi har benyttet oss av sekundærdata som interne dokumenter tilsendt fra virksomhetene, stortingsmeldinger, forskningsrapporter osv. Primærdata har vi samlet inn gjennom både strukturerte og ustrukturerte dybdeintervjuer med informantene.

Implementering av balansert målstyring fører til en viss endring i organisasjonen og dens måte å tenke mål og målstyring på og vi har derfor valgt å først komme inn på teori rundt drivkrefter for, og motstand mot, endringer i organisasjoner. Strategi er en viktig del av balansert målstyring så vi kommer deretter kort inn på hva vi legger i begrepet, samt barrierer for å få iverksatt strategi på en tilfredsstillende måte. Deretter presenteres teorien rundt balansert målstyring, hvor vi har forsøkt å gi en kortfattet beskrivelse av grunntanken bak modellen, samt redegjort for de viktigste begrepene, for deretter å komme inn på balansert målstyring i offentlig sektor. Videre kommer vi kort inn på kritikk av modellen, før kapittelet avsluttes med teori knyttet til betingelser for implementering av balansert målstyring.

Hovedfunnene når det gjelder betingelser for en vellykket implementeringsprosess er at det er tre som skiller seg ut som viktigere enn andre. Den første betingelsen er å bruke tilstrekkelig tid på å etablere felles forankring og forståelse for modellen, den andre er konsistens i styringssystemet, det vil si at det må være mulig å integrere de eksisterende styringssystemene

i balansert målstyringsmodellen, og den tredje og kanskje aller viktigste betingelsen er å ha en ledelse som er oppriktig engasjert og involvert i implementeringsprosessen.

Når det gjelder barrierer eller hindringer virksomhetene har møtt på i implementeringsprosessen erfarer vi at informantene opplever at det har vært få og mindre betydningsfulle barrierer på veien. De som nevnes er litt motstand og en noe avventende holdning blant enkelte ansatte, samt utålmodighet grunnet et ønske om å se raske resultater. Til sist har vi funnet at de viktigste barrierene som ligger til hinder for at det skal kunne være aktuelt å innføre modellen er ressursbarrieren i form av sprik mellom ønskede mål og tilgjengelige midler, samt ledelsesbarrieren som dreier seg om nødvendigheten av å ha en dedikert og engasjert leder som kan gjennomføre implementeringen.

Oppsummert ser vi at de viktigste erfaringene virksomhetene har gjort seg ved implementeringen er at man må være tålmodig og bruke tid på forankring, samt at det er nødvendig med en engasjert ledelse som drivkraft for prosessen, og dette samsvarer i stor grad med teorien. De barrierene som utkrystalliserer seg som viktigst, er ledelses- og ressursbarrieren, barrierer som vi også finner igjen i teorien.

Innhold

1. Innledning	10
1.1 Bakgrunn og aktualisering.....	10
1.2 Formål og problemstilling.....	11
1.3 Hvordan forskningsspørsmålene skal besvares:.....	11
2. Metode	13
2.1 Forskningsmetode	13
2.2 Forskningsdesign.....	14
2.3 Utvalg	15
2.4 Datainnhenting	16
2.5 Gjennomføring	20
2.6 Kritikk av intervjuet	21
2.7 Analysen.....	22
2.8 Undersøkelsens kvalitet.....	23
2.8.1 Reliabilitet	24
2.8.2 Validitet.....	24
2.8.3 Etikk	25
3. Teoridel	27
3.1 Organisasjonsteori.....	27
3.1.1 Organisasjonen og dens adferd	27
3.1.2 Perspektiver på endring.....	28
3.1.3 Motstand mot endring	29
3.2 Strategi	33
3.3 Balansert målstyring.....	34
3.3.1 Modellen.....	34
3.3.2 Perspektiver	35
3.3.3 Strategikart	38

3.3.4 Kritiske suksessfaktorer	38
3.3.5 Styringsparametere	39
3.3.6 Krav til styringsmodell	39
3.3.7 BMS i offentlig sektor	40
3.4 Kritikk av Balansert Målstyring	42
3.5 Implementering av BMS	43
4. Hoveddel.....	48
4.1 Presentasjon.....	48
4.1.1 Kriminalomsorgen.....	48
4.1.2 Stortingsmelding 37	50
4.1.3 Våre utvalgte virksomheter og informanter i kriminalomsorgen.....	51
4.1.4 Mangel på styring i kriminalomsorgen	52
4.2 Presentasjon av empiri	53
4.2.1 Oslo fengsel.....	53
4.2.1.1 Motivasjon til endring	53
4.2.1.2 Forankring og forståelse.....	54
4.2.1.3 Utvikling av modellen.....	55
4.2.1.4 Ressursbruk og ledelse	57
4.2.1.5 Erfaringer	58
4.2.2 Sandaker overgangsbolig	59
4.2.2.1 Motivasjon til endring	59
4.2.2.2 Forventninger og forankring	59
4.2.2.3 Utvikling av modellen.....	60
4.2.2.4 Ressurser og ledelse	60
4.2.2.5 Erfaringer	61
4.2.3 Bodø fengsel.....	61
4.2.3.1 Dagens status.....	61

4.2.3.2 Kommunisering av visjon og strategi.....	62
4.2.3.3 Personal og forståelse for strategier og mål	63
4.2.3.4 Ressurser – lite samsvar mellom mål og midler	63
4.2.3.5 Ledelsen og prioritering av strategiarbeid.....	64
4.3 Analyse av resultater	66
4.3.1 Motivasjon og drivkrefter for endring.....	66
4.3.2 Forankring og forståelse.....	68
4.3.3 Strategikartet	69
4.3.4 Kommunikasjon og intern markedsføring.....	71
4.3.5 Nøkkelpersoner	72
4.3.6 Opplæring og kompetanse.....	73
4.3.7 It-systemet	74
4.3.8 Handlekraftig kultur	75
4.3.9 Konsistens i styringssystemene	76
4.3.10 Tålmodighet	77
4.3.11 Lederen.....	78
4.4 Svar på forskningsspørsmål	79
5. Konklusjon.....	81
6. Etterord	82
6.1 Erfaringer	82
6.2 Forslag til videre forskning	82
Referanser	83

Figurer

Figur 1 "Sentrale faser i en planlagt endringsprosess"	29
Figur 2 "Forholdet mellom drivkrefter og motkrefter langs et kontinuum"	32
Figur 3 "The Balanced Scorecard"	37
Figur 4 "Grunnperspektivene i privat og offentlig sektor"	41
Figur 5 "Fasene i innføring av BMS"	44
Figur 6 "Enhetsstruktur i kriminalomsorgen"	49
Figur 7 "Strategikart Oslo fengsel"	56

Appendix

Appendix 1 - Intervjuguide Are Høidal	86
Appendix 2 - Oppfølgingsintervju Are Høidal	89
Appendix 3 - Intervjuguide Ole Arvesen	90
Appendix 4 - Intervjuguide Geir Broen	91

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og aktualisering

I løpet av de siste 20 årene har det skjedd store endringer i kriminalomsorgen. Tidligere var det i hovedsak fokus på gjennomføring av straff, og de hadde store problemer med tilbakefall blant kriminelle. Endringsprosessen som startet på begynnelsen av 90-tallet hadde to hovedmål: å få en mer samkjørt etat og en mer individuelt tilrettelagt soning som hadde som formål å hindre tilbakefall til kriminalitet. Også ellers i dagens samfunn skjer det store endringer i offentlig sektor. Samfunnet utvikles i et hurtig tempo og kravene til offentlig sektor blir større og større både når det kommer til kvalitet og effektivitet. Dagens kriminalomsorg møter også store utfordringer gjennom stadig nye former for kriminalitet, økende varetektsbehov og mange utenlandske kriminelle som skal sone i Norge for deretter å transporteres ut av landet. Media synes å ha blitt en viktig informasjonskanal for samfunnets evaluering av de offentlige virksomhetene, noe som setter større krav til virksomhetenes fremtreden enn tidligere.

Fengslene styres i dag på en annen måte enn tidligere ettersom de stilles ovenfor klarere mål og resultatkrav, samtidig som det er lite fokus på resultatene og tilbakemeldingene fra etaten er liten sett i forhold til de krav de må etterkomme. I de senere år har derfor flere virksomheter i kriminalomsorgen forsøkt å finne verktøy som kan bidra til en enklere målstyringskontroll parallelt med økt fokus på kvalitet og effektivitet. Et av systemene som er tatt i bruk er balansert målstyring.

Balanced Scorecard, på norsk balansert målstyring (heretter kalt BMS) er et system som vi oppfatter å være lett forståelig, samtidig som det fyller kravene til fokus på de kvalitative målene som får stadig mer oppmerksomhet i dagens samfunn. Vårt inntrykk er at det er et system som etter hvert har blitt populært både i privat, og kanskje spesielt i offentlig sektor i Norge. Systemet er innført i forskjellige deler av offentlig sektor, eksempelvis i flere kommuner og helseforetak. Oslo fengsel var den første virksomheten som innførte dette innenfor kriminalomsorgen. De oppnådde gode resultater gjennom dette, og i ettertid er BMS innført i flere av kriminalomsorgens virksomheter.

For å få innført et system som BMS må organisasjonen gjennomgå en endringsprosess som er både spennende og utfordrende. Det finnes mange teorier om hvordan man bør gå frem i en

slik endringsprosess og hva som skal til for at den skal lykkes. Mange av disse er skrevet med utgangspunkt i private organisasjoner og vi finner det derfor interessant å se på hvordan en slik implementeringsprosess av BMS kan gjennomføres i offentlige virksomheter, og hva som må være tilstede for at implementeringen skal lykkes.

1.2 Formål og problemstilling

Formålet med denne oppgaven er å se på hvilke erfaringer virksomheter i kriminalomsorgen har gjort seg ved implementeringen av balansert målstyring. Vi ønsker å se nærmere på hvilke betingelser som må være til stede og hvilke barrierer som kan være til hinder for en ønsket implementering. Vi har derfor formulert følgende problemstilling:

Hvilke erfaringer ved implementering av balansert målstyring har virksomheter i kriminalomsorgen gjort seg, og hvilke barrierer ligger til hinder for at det skal kunne være aktuelt å innføre modellen, sett opp mot relevant teori?

For å avgrense problemstillingen stiller vi oss følgende forskningsspørsmål:

- Er det noen betingelser for en vellykket implementeringsprosess som skiller seg ut som viktigere enn andre?
- Hvilke barrierer eller hindringer har virksomhetene møtt på i implementeringsprosessen?
- Hvilke barrierer mot innføring av balansert målstyring oppleves som viktigst for en virksomhet som ikke har innført modellen?

1.3 Hvordan forskningsspørsmålene skal besvares:

Det første spørsmålet dreier seg om implementeringsprosessen og om det er betingelser for en vellykket implementering som skiller seg ut som viktigere enn andre, mens vi gjennom det andre spørsmålet ønsker å se på hvilke barrierer eller hindringer bedriftene har møtt på underveis i implementeringsprosessene. For å besvare disse har vi valgt å se på relevant teori opp mot erfaringene to av virksomhetene i kriminalomsorgen har gjort seg gjennom sine implementeringsprosesser. Virksomhetene vi har valgt ut er Oslo fengsel og Sandaker

overgangsbolig, med bakgrunn i at begge har vært igjennom en implementeringsprosess og har dermed grunnlag for å kunne bidra til å besvare forskningsspørsmålene.

Med det tredje forskningsspørsmålet ønsker vi å se nærmere på hvilke barrierer som kan eksistere mot innføring av BMS, og for å besvare dette spørsmålet har vi valgt å se på relevant teori opp mot en virksomhet som ikke har implementert BMS, men som har kjennskap til systemet, Bodø fengsel.

2. Metode

I dette kapittelet vil vi redegjøre for vårt metodevalg og for fordeler og ulemper ved bruken av dette. Vi vil også avklare de begreper vi anser som viktige for forståelsen av vår utredning. Kapittelet tar for seg forskningsmetode, forskningsdesign, utvalg, datainnhenting, gjennomføring, kritikk av dybdeintervjuet, analyse og kvalitet.

2.1 Forskningsmetode

”Metode, av det greske ordet *methodos* betyr å følge en bestemt vei mot et mål” (Johannesen et al., 2008:32). Samfunnsvitenskapelig metode dreier seg altså om å samle inn, analysere og tolke informasjon om samfunnsmessige forhold og prosesser (ibid). Et viktig skille i metodelæren er skillet mellom kvalitativ og kvantitativ metode. Skillet mellom disse kan svært forenklet forklares som at kvantitative metoder opererer med tall og kategoriserte data, med vekt på opptelling og utbredelse av fenomenene, mens kvalitativ metode har fokus på data i form av tekster og det legges stor vekt på fortolkning av dataene. Det kan likevel være feil å kalle alt som ikke er kvantitativ forskning for kvalitativ forskning fordi definisjonen da ikke vil gi noen mening og fordi man da vil overse sentrale kjennetegn ved den kvalitative metoden. Kirk og Miller beskriver kvalitativ metode som ”... *an empirical, socially located phenomenon, defined by its own history, not simply a residual grab - bag comprising all things that are not quantitative*” (Kirk og Miller i Silverman, 2006:71).

I den samfunnsvitenskapelige forskningen skilles det også mellom hermeneutikken og positivismen. Før i tiden var forskningsmetode nesten ensbetydende med kvantitativ metode, mens i de senere år, fra ca 1950-tallet, har kritikken mot den ensidige bruken av kvantitativ metode økt i Norge (Johannesen et al., 2008). Denne debatten blir i Johannesen et al. (ibid) omtalt som positivismedebatten. Positivismen kan kort forklares som forklarende kunnskap som på en logisk, analytisk og objektiv måte skal kunne måles og registreres. Forskeren skal kunne se fenomenet utenfra, mens det i hermeneutikken legges vekt på forstående kunnskap gjennom en fortolkende tilnærming til mennesker og samfunn (ibid). Vår oppgave bærer nok til en viss grad preg av en hermeneutisk tilnærming da vi forsøker å tolke og utvikle en forståelse for implementerings og endringsprosessen i organisasjonene, samtidig som vi også driver med teoribasert forskning. Når man bedriver teoribasert forskning danner teorien grunnlaget for søket etter nye funn og lojaliteten vil til syvende og sist heller være i teorien enn i empirien (Befring, 1998).

Det er ikke lett å definere hva kvalitativ forskning er, og heller ikke å finne alle fordeler og ulemper med den. Den kvalitative forskningen rommer ikke bare en, men mange forskjellige tilnærminger, men oppsummert kan det sies at kvalitative metoder er forskning hvor ting studeres i deres naturlige setting og hvor forskeren forsøker å forstå eller tolke fenomener ut i fra den mening de gir (Ryen, 2002). Når det gjelder forholdet mellom kvalitativ og kvantitativ metode forstår vi det slik at den enes styrke er den andres svakhet og vice versa.

2.2 Forskningsdesign

Forskningsdesign er begrepet som brukes om hvordan en undersøkelse skal gjennomføres. Termen design kommer av latinske de – og signum som betyr tegn (Johannesen et al., 2008). Det finnes mange forskjellige forskningsdesign og valget mellom disse avhenger av flere forskjellige faktorer som for eksempel tidsdimensjonen, utvalg og om det skal samles inn harde eller myke data. Vi har i denne oppgaven gjort en kvalitativ studie, en casestudie av betingelsene for en vellykket implementering av BMS, hvor vi ser på erfaringene virksomhetene har gjort seg opp mot relevant teori. Årsaken til at vi har valgt et casestudie er at vi ønsker å studere ett spesielt tema og å gå i dybden på dette.

”Ordet case kommer fra latin casus og betyr tilfelle” (Johannesen et al., 2008:83).

Et casestudium gjennomføres som oftest ved hjelp av kvalitative tilnærminger som observasjon eller intervjuer, men kan også kombineres med kvantitative undersøkelser som for eksempel en strukturert survey undersøkelse. En case innebærer en undersøkelse av en avgrenset gruppe, et individ, en gruppe individer, en organisasjon eller situasjon. Dette forskningsdesignet passer godt når man vil studere prosesser og forandringer (ibid) og vi har funnet dette som et passende forskningsdesign for vår oppgave. Vi er likevel klar over de begrensninger som et casestudie medfører, siden det kun tar opp de spesifikke egenskapene til det utvalgte caset og at det dermed er vanskelig å dra generelle konklusjoner ut av et slikt studie. Yin (1994) beskriver fem faktorer som er sentrale i et casestudie:

- *Forskningsspørsmålet/problemstillingen*
- *De teoretiske antagelsene som ligger til grunn.* De grunnleggende antagelsene man har under litteraturstudiet legger grunnlaget for og styringen av den videre forskningsprosessen.
- *De valgte forskningsenhetene,* det kan være sosiale settinger, grupper, individer eller lignende.

- *Viktigheten av den logiske sammenhengen* mellom innhentet data og de teoretiske antagelsene.
- *Kriterier for analyse av funnene*, å tolke funnene opp mot forskningsspørsmålet, de teoretiske antagelsene, forskningsenhetene og det som finnes av eksisterende teori om temaet. Da kan resultatet av forskningen bli at man beholder, modifierer eller bygger ny teori.

2.3 Utvalg

Utvalget har stor betydning for analysen av dataene, og det påvirker også hvilke konklusjoner man kan trekke og hvor stor tillit man kan ha til konklusjonene (Johannesen et al., 2008). Vi har i denne oppgaven brukt en strategisk utvelgelse av informanter, siden vi allerede hadde bestemt hvilken målgruppe vi ønsket å innhente nødvendig informasjon fra. Strategisk utvelgelse ”... vil si at forskeren har bestemt seg for hvilken målgruppe forskningen skal rette seg mot for å samle nødvendige data” (Johannesen et al., 2008:109).

Kvalitative studier har som tidligere nevnt til hensikt å få mer utfyllende kunnskap om et fenomen, samt å generere overførbar kunnskap, og da bekrefter også Johannesen et al. (2008) at det er mest hensiktsmessig å rekruttere informanter ut fra det bestemte målet, altså å gjennomføre en strategisk utvelgelse.

Representativitet, en undersøkelses evne til å representere samtlige enheter, er vanligvis ikke utgangspunktet i en kvalitativ undersøkelse, her er det heller hensiktsmessighet som har noe å si (ibid).

”Go to the meatiest, most study- relevant sources” (Miles og Huberman i Ryen, 2002:87)

Forfatterne (ibid) anbefaler her å oppspore de informantene som man antar sitter inne med mest verdifull informasjon, blant annet siden tid er en viktig faktor i en forskningsprosess. Samtidig er det viktig at man ser et fenomen fra forskjellige vinkler og synspunkter og det er derfor viktig å velge ut informanter som kan fungere som negative tilfeller, altså motsetninger til suksesshistorien. Også Ryen (2002) anbefaler å bruke informanter som har en viss kjennskap til fenomenet og situasjonen man studerer, dette fordi man raskest mulig vil få mest utfyllende informasjon om fenomenet. På grunnlag av dette har vi valgt å bruke eksempler og intervjuer fra organisasjoner som vi vet har arbeidet med BMS og derfor sitter inne med mye verdifull informasjon. I tillegg har vi valgt å se på en tilsvarende organisasjon som ikke har innført systemet, og som vi ser har en viss skepsis til å innføre dette.

Organisasjonen har likevel kunnskap om systemet, og er kjent med de resultater systemet har ført til i andre lignende virksomheter. Bakgrunnen for dette er at vi ønsket å se på et negativt tilfelle og øke vår forståelse for hvilke mulige barrierer som ligger til grunn når man ikke ser det som aktuelt å innføre BMS, selv om dette for andre virksomheter har vært løsningen på en del av de utfordringene denne organisasjonen står ovenfor.

Utvalgets størrelse beskrives av Ryen (2002) som et skjønsspørsmål, da man fort tilegner seg ny kunnskap og ser nye vinklinger som gjør at behovet for informanter endres underveis.

Noen teoribøker, deriblant Johannesen et al. (2008), anbefaler som en generell regel at det gjennomføres ca 10 dybdeintervjuer, eller så mange intervjuer at man oppnår informasjonsmetning. Informasjonsmetning oppnås når man kommer til et punkt der man har intervjuet så mange at informasjonen man får gjentar seg, og at ytterligere informasjonen dermed kommer mindre til nytte. Ryen (2002) hevder derimot at det ikke kan fastsettes noen regel for hvor mange informanter man burde ha da dette varierer sterkt ut ifra case og omfang. I denne oppgaven er det brukt ekstremt/spesielt utvalg gjennom å intervjuer Are Høidal som er en mann med en spesiell erfaring gjennom hans arbeid og suksess med BMS i Oslo fengsel. Vi har også vært innom snøballmetoden (Johannesen et al., 2008) gjennom at informantene har anbefalt andre det kunne vært hensiktsmessig for oss å snakke med.

Behovet for informanter endrer seg underveis i forskningsarbeidet, og det samme gjelder for forskningsdesignet. Guba og Lincoln (1985) sier at forskeren må la designet endre seg etter som arbeidshypotesen endrer seg og på den måten vil utvalget snevres inn, og man kan fokusere på de mest relevante informantene. I litteraturen kalles dette for fokusering av utvalget, eller kontinuerlige tilpasninger (Johannesen et al., 2008). Dette er noe vi har erfart i arbeidet med oppgaven, da problemstillingen underveis har endret seg noe, og vi har derfor måttet hente inn andre informanter samt endret fokus på hva vi ønsket å vektlegge i intervjuene.

2.4 Datainnhenting

”Det er ikke mulig å ha full oversikt over et fenomen” (Johannesen et al., 2008:44).

All informasjonen som kommer frem gjennom en forskningsprosess blir filtrert gjennom et filter farget av forskerens forforståelse for fenomenet. Både bevisst og ubevisst siles det ut informasjon som forskeren finner mindre eller ikke viktig, ut ifra forskerens forhåndoppfatning av problemet. Dette gjør forforståelsen i følge det hermeneutiske idealet til en faktor av vesentlig betydning for forskningens resultat. Goetz og LeCompte i Merriam

(1988) gir eksempler på at forskere med ulik forforståelse, gjennom et bruk av eksempel med forskere fra forskjellige yrker, viser at forskerne gjennom den samme forskningsprosessen vil ha forskjellige synspunkter på flere av undersøkelsens faktorer slik som:

- Formålet med undersøkelsen, og dermed vil de stille ulike spørsmål.
- Hvilket forskningsdesign som velges og hvordan progresjonen i forskningsprosessen skal være.
- Hvilke informanter og kontekster som burde undersøkes.
- Erfaringer underveis tolkes og brukes forskjellig.
- Hvordan form for datainnhenting som skal brukes.
- Hvilke resultater man kommer frem til og ikke minst hvordan man analyserer og bruker disse.

Ut i fra dette ser vi at forskerens forforståelse for problemet og konteksten er av stor betydning for hva resultatet av en forskningsprosess vil bli, og vi har forsøkt å være bevisste på hvilket grunnlag vi selv har hatt for vår oppgave. Vi har begge bakgrunn som økonomistudenter ved Høgskolen i Bodø, og vår forforståelse for oppgavens problemstilling var at vi ved prosjektstart kun hadde basiskunnskaper om BMS. Disse er opparbeidet gjennom studiene, ingen av oss har erfaring med dette systemet i praksis fra tidligere. Kjennskap til hvordan virksomhetene i kriminalomsorgen drives og hvilke utfordringer deres hverdag preges av var minimal, og en viktig påvirkning til vår forforståelse for dette var det bildet som media fremstiller av kriminalomsorgen gjennom nyheter og aviser. Dette ser vi er noe for snevert da media gjerne har et ensidig fokus, og dermed får de ikke frem helhetsbildet av hvordan situasjonen i realiteten er.

Vi begynte prosessen med et omfattende litteraturstudie hvor vi satte oss inn i teorien bak BMS og utviklingen og kritikken av dette systemet gjennom sekundærdata som bøker, tidligere forskning og artikler. For å få en utvidet forståelse for hvordan BMS fungerer i offentlig sektor har vi i tillegg lest sekundærdata om erfaringer rundt implementeringen, og sett på resultater fra andre virksomheter i det offentlige deriblant flere helseforetak og kommuner. Vi hadde videre et behov for å sette oss mer inn i oppbyggingen av kriminalomsorgen og hvordan fengslene driver virksomhetene sine. For å tilegne oss mer kunnskap rundt dette ble det studert sekundærdata som årsberetninger, nettsider, stortingsmeldinger og annen informasjon vi fikk tilsendt fra Bodø fengsel, Oslo fengsel og kriminalomsorgens sentrale forvaltning.

Gripsrud et al. (2004) beskriver sekundærdata som data som egentlig er samlet inn til andre formål, og som vi igjen bruker til å besvare våre spørsmål, altså en sekundær anvendelse. Fordelen med å bruke sekundærdata er at det ofte er billigere og enklere å få tak i, da noen andre allerede har gjort jobben med å samle inn og bearbeide resultatene. Samtidig innebærer dette at sekundærdataene en gang har vært primærdata og derfor er også de utsatt for de samme svakheterne som gjelder for primærdata. Primærdata er de dataene som er samlet inn av oss, primært for å besvare våre forskningsspørsmål (Gripsrud et al., 2004). Forfatteren mener derfor at det ikke er noen grunn til å skille disse to formene for data for mye fra hverandre. Ulempene ved å bruke dem må man kjenne til uansett. Gripsrud (ibid) nevner fire feilkilder som blir betegnet som vesentlige når det kommer til feilkilder for data:

- Utvalgsfeil.
- Feil som ugyldiggjør dataene.
- Feil som krever at dataene blir reformulert
- Feil som reduserer reliabiliteten til dataene

Innsamlingen av vår empiri har foregått gjennom dybdeintervjuer for å kartlegge årsaker, drivere, barrierer, oppfatninger og inntrykk og tanker fra de respektive informantene. Vi valgte dybdeintervju som datainnhentingsverktøy da vi anså det som et godt verktøy for å komme under overflaten og få frem viktig informasjon for å utvikle vår forståelse av problemet. Erfaringen ble at den opprinnelige problemstillingen endret seg underveis, samt at vi så andre vinklinger som igjen gjorde det nødvendig å hente inn ny informasjon fra andre kanter. Takket være av hjelpsomme informanter fikk vi muligheten til å stille oppfølgningsspørsmål underveis og i ettertid. Fordeler med dybdeintervjuer er i følge Askheim og Grennes (2008) at man får mer informasjon fra hver informant, man har muligheter for probing underveis, man har muligheten til å avdekke dypere holdninger og man kan avdekke mer sensitiv informasjon. Samtidig nevner forfatterne ulemper som at dybdeintervjuer kan være kostbare og svært tidkrevende, i tillegg til at analysen fort kan bli komplisert med tanke på fortolkning.

Vi har forsøkt å være bevisst de svakheter som finnes ved bruk av dybdeintervjuer, blant annet at forskerens personlighet og arbeidsmetode kan påvirke intervjuresultatet, og at informantene kan svare det de tror forskeren vil høre i stedet for det de egentlig mener.

Intervjuer kan være strukturerte, semistrukturerte eller ustrukturerte. Det strukturerte intervjuet har et fast tema, fastsatte spørsmål og fast rekkefølge. I følge Ryen (2002) er det

semistrukturerte intervjuet den mest brukte formen for intervju. Det kjennetegnes ved at det blir satt opp noen hovedspørsmål og tema som det skal samtales om, men uten at det fastsettes noen rekkefølge eller detaljerte spørsmålsformuleringer på forhånd. Det kan sees på som en konversasjon eller samtale med bestemte hensikter, og det finnes derfor i følge Erlandsson i Ryen (2002) flere retningslinjer som burde følges dersom intervjuprosessen skal gå bra. Også Johannesen et al. (2008) påpeker en rekke forhold som kan påvirke hvordan et intervju forløper, og dette kommer vi tilbake til i kapittel 2.5.

Vi har gjennomført både strukturerte og semistrukturerte intervju i arbeidet med denne oppgaven. Intervjuguiden har blitt tilpasset hver informant, da de har jobbet i forskjellige virksomheter og dermed har hatt forskjellig erfaringsgrunnlag. Intervjuguidene ble laget med utgangspunkt i problemstillingen, forskningsspørsmålene og ovennevnte litteraturstudie. Vi begynte med intervjuguiden vi skulle bruke i Bodø fengsel (appendix 4) som ble utformet som et semistrukturert intervju, med bakgrunn i et ønske om at dette skulle bli mer en samtale enn et strukturert intervju. Vi ønsket samtidig å være sikre på at vi fikk svar på de spørsmål vi på forhånd hadde skrevet opp som relevante, og bestemte på grunnlag av dette at et semistrukturert intervju ville passe. Denne teknikken ble brukt på de intervjuene som ble gjennomført ansikt til ansikt. Intervju med informanter i andre byer har foregått per telefon og e-post. I disse tilfellene har vi utarbeidet mer strukturerte intervjuguider (appendix 1-3). Den strukturerte intervjuguiden har fordeler som at en viss standardisering vil gjøre analysen i ettertid litt enklere, samtidig som det er enklere å sammenligne de svarene man får. Ulempen er den begrensede fleksibiliteten man får og risikoen for at man går glipp av informasjon som ellers ville kommet naturlig ved et intervju som har et større preg av å være en samtale (Johannesen et al., 2008).

E-post intervju er mest egnet når man har en strukturert intervjuguide, og har den fordelen at travle informanter kan svare når de selv har tid (ibid). Ryen (2002) nevner i denne sammenheng en del problemer man kan støte på ved bruk av e-post intervju. Det kan blant annet være vanskelig å vite om informanten har mottatt spørreskjemaet, man vet ikke om det er informanten eller noen andre som svarer, informantens evne til å uttrykke seg skriftlig kan variere, det kan oppstå misforståelser på grunn av forskeres spørsmålsformulering og det er mer tidkrevende for en informant å svare på en e-post enn det ville vært å fortelle det samme muntlig. Vi har gjennomført et intervju og et oppfølgingsintervju via e-post. Dette har vært en grei løsning da informantene var meget travle og ønsket å kunne svare på spørsmålene i en pause eller på fritiden. Det har vært arbeidslettende at vi har sluppet arbeidet med

transkribering av intervjuene i etterkant, men samtidig ser vi også en ulempe med e-post-intervjuene. Ved personlig intervju eller telefonintervju ville vi hatt muligheten til å probe underveis og dermed kunne fått bedre og mer utfyllende svar fra informantene.

2.5 Gjennomføring

Litteraturstudiet viste oss en rekke forhold det er viktig å ta hensyn til ved gjennomføringen av et intervju. Johannesen et al. (2008) påpeker faktorer som:

- *Legitimering*, hvordan forskeren legger frem prosjektet og legitimerer dets formål og ellers takler den innledende fasen.
- *Situasjonen*, og den rammen intervjuet foregår under. Skjer det på informantens kontor eller andre kjente steder kan dette være medvirkende til at informanten føler seg mer trygg og avslappet, samtidig som det og man risikerer forstyrrelser som telefoner, andre besøkende og lignende.
- *Relasjonen*, kjemien mellom forsker og informant har stor betydning for hvordan intervjuet utarter seg. Hvordan informanten oppfatter forskeren og andre forhold kan gi uventede reaksjoner. Blant annet kan intervju-effekten, forskerens uerfarenhet og mangel på intervjutrening være med på å påvirke informanten og dermed gi svar som ellers ikke ville vært relevant.

Intervjuene i denne oppgaven har foregått på informantens arbeidsplass, dette fordi vi ønsket at informantene skulle føle seg trygge på omgivelsene og for at vi skulle få mulighet til å ta del i deres arbeidsmiljø. Den begrensede tiden vi har hatt til rådighet i kombinasjon med lang avstand til noen av informantene, gjorde at vi valgte å gjennomføre noen av intervjuene via telefon og per e-post. Intervjuene har gjennomsnittlig vart i underkant av en time, en lengde som Ryen (2002), Gripsrud et al. (2004) og Johannesen et al. (2008) anbefaler og som vi deretter erfarte var en passende lengde på intervjuene. Telefonintervjuene var i snitt litt kortere enn de personlige intervjuene. Johannesen et al. (2008) poengterer at det over telefon kan være vanskeligere å holde informantens interesse enn ved personlig møte, og anbefaler derfor at man helst skal bruke personlig intervju og at de telefonintervjuene som eventuelt blir gjennomført gjøres litt kortere. Vi opplevde ikke dette som noe problem, informanten var svært engasjert i temaet og bidro villig med sin kunnskap og sine erfaringer.

Vi var begge til stede under alle intervjuene og for å dokumentere intervjuene valgte vi å bruke digital diktafon. På den måten kunne vi være sikre på å ha alt som ble sagt tilgjengelig

for analyse senere. I tillegg er det enklere å få med seg viktig informasjon, og å vise den interessen og holde det fokus vi behøvde ovenfor informantene. Dette er en metode som også anbefales av Ryen (2002) og Johannesen et al. (2008). Intervjuene ble transkribert og oppsummert senere samme dag som intervjuene ble gjennomført. I samsvar med god forskningsetikk ble alle informantene på forhånd forespurt om tillatelse til å bruke båndopptaker, og ingen av informantene hadde noen innvendinger mot dette.

Ellers gjorde vi oss flere nyttige erfaringer underveis i intervjuprosessen. I det første intervjuet var vi begge spente og litt nervøse for hvordan denne erfaringen ville bli. Vi møtte på en informant som var i en spesiell situasjon, på grunn av at vedkommende nylig hadde mottatt informasjon fra sine overordnede om store innsparinger i organisasjonen, og var i denne sammenheng litt opprørt. Dette førte til at vi som forskere mistet litt tråden i vår planlagte struktur på intervjuet og dermed fikk et noe usystematisk og til dels mangelfullt referat fra dette intervjuet. Her ser vi at vår usikkerhet i forhold til struktur og spørsmålsformulering kan ha påvirket informanten til å bli mer usikker. Vi bestemte oss etter dette for å utarbeide litt mer strukturerte intervjuguider og hadde i de påfølgende intervjuene god hjelp av dette.

2.6 Kritikk av intervjuet

Det har opp igjennom historien blitt rettet mye kritikk mot det kvalitative intervjuet, og tross alle de fordeler intervjuet har, kan det også for forskeren være nyttig å vite om noe av denne kritikken ettersom man vil kunne oppdage forhold man ikke er klar over, eller man kan gjøre tilleggsundersøkelser som gjør at man øker fokus og dermed får forskningen en sterkere faglig forankring. I Ryen (2002) og Johannesen et al. (2008) nevnes det flere argumenter som går igjen hos kritikerne, deriblant at det kvalitative intervjuet ikke er vitenskapelig og at det ikke er objektivt. Ved at intervjuet ikke er objektivt menes det at forskeren også er et subjekt i intervjusituasjonen og at intervjuet og den informasjonen som kommer frem her farges av flere forskjellige faktorer slik som relasjonen mellom forsker og informant og rammen rundt intervjuet. Troverdigheten blir også stilt spørsmål ved av kritikerne, nettopp på grunn av at forskeren også som subjekt i sammenhengen kan påvirke, og på den måten gjøre at informasjonen som kommer frem er partisk og skjev i forhold til det som kunne ha kommet frem hvis relasjonen mellom forsker og informant hadde vært annerledes. Noen går faktisk så langt som å hevde at kvalitative intervjuer ikke er en vitenskapelig metode, fordi den er for

personavhengig og dermed ikke generaliserbar (Ryen, 2002). Undersøkelsens kvalitet vil vi komme tilbake til i kapittel 2.8.

2.7 Analysen

Når man skal gjennomføre en analyse av et kvalitativt forskningsopplegg er utfordringen å redusere en stor mengde informasjon slik at den er mulig å jobbe med, for deretter å lage et rammeverk eller en struktur for hvordan man skal formidle innholdet i forskningen. I vårt tilfelle har dokumentanalyse vært en stor del av forskningsprosessen, ettersom vår oppgave har et teoretisk utgangspunkt, i tillegg til analyse av de foretatte intervjuene.

Dokumentanalysen har bestått i å ta for seg dokumenter som går fra 1998 og fram til i dag. Det har vært årsberetninger, strategiplaner, interne målsetninger, stortingsmeldinger, tildelingsbrev, interne rundskriv og foredrag holdt av tidligere leder i Oslo fengsel, Are Høidal, som også er en av våre informanter. Når det gjaldt å finne informasjon om driften, resultater og tidligere strategier fant vi det hensiktsmessig å gjøre en analyse av tidligere dokumenter i stedet for å spørre informantene om dette. Dette fordi skrevne dokumenter kan være mer pålitelige, siden informantene i en intervjusituasjon kan ha en tendens til å tilpasse informasjonen eller glemme hvordan ting en gang var når de ser dem i forhold til resultater eller dagens situasjon. Hjemmesiden til kriminalomsorgen har også vært en viktig kilde til informasjon, siden vi i utgangspunktet var relativt ukjente med kriminalomsorgen. Denne ble derfor et viktig hjelpemiddel for å utvikle vår forståelse i forhold til hvilken hverdag og hvilke utfordringer de ansatte i et fengsel forholder seg til.

Merriam (1988) nevner flere fordeler og ulemper ved å bruke dokumentanalyse i forskningen og en av de sentrale vanskelighetene som påpekes er hvordan man skal avgjøre gyldigheten til dokumentkilden. Guba og Lincoln i Merriam (1988) nevner en del spørsmål vi har lagt vekt på når vi har valgt ut de dokumentene vi har anvendt i utredningen:

- Hva er dokumentets historie og hvorfor er det utarbeidet?
- Hvordan fikk vi tilgang til det?
- Har vi noen garantier for at det er det utgir seg for å være?
- Har noen andre redigert i dokumentet?
- Hvem er forfatteren?
- Hvilke feilkilder kan ha påvirket forfatteren og i hvor stor grad har forfatteren ønsket å formidle sannheten?

Når det kommer til analysen av de gjennomførte intervjuene har utgangspunktet vært intervjuene transkribert i sin helhet. Det ble mange sider med tekst og vi følte i begynnelsen at det var vanskelig å ha oversikt over datamaterialet, og vi startet derfor med en tematisk organisering av det. Formålet med dette er i følge Johannesen et al. (2008:186) ”... å redusere, systematisere, og ordne datamaterialet slik at det blir analyserbart uten at man mister viktig informasjon”. Vi leste først informasjonen ordrett for å få dratt ut flest mulig faktaopplysninger om selve virksomheten, for deretter å gå igjennom materialet på en mer fortolkende måte. De første gjennomlesningene var også viktige for å danne oss et helhetsinntrykk av intervjuene og hvilke temaer vi kunne dele de inn i. Vi startet deretter kodingen av materialet. I utgangspunktet brukte vi koder vi hadde satt opp ut fra litteraturstudiet og problemstillingen, men fikk også behov for å utarbeide nye koder etter hvert som det kom fram informasjon vi ikke hadde forutsett. Koding er en prosess som i følge Johannesen et al. (2008) tar mye tid, noe vi også fikk erfare. Samtidig som vi brukte mye tid på dette følte vi at det ga oss god oversikt over den informasjonen vi hadde innhentet. Til slutt har vi med utgangspunkt i kodene forsøkt å abstrahere og sammenfatte det hele til en analyse i kapittel 4.3. Vi synes å se at denne sammenfatningen av kodene er i tråd med det inntrykket vi hadde av materialet når vi startet kodingen, samtidig som prosessen har gitt oss bedre forståelse for, og en bedre struktur på, dataene.

2.8 Undersøkelsens kvalitet

Når det kommer til en undersøkelses kvalitet er det tre begreper som fremheves som spesielt viktige (Johannesen et al., 2008). Det første av disse er knyttet til undersøkelsens utvalg, representativiteten. Denne er som tidligere nevnt ikke veldig relevant for en kvalitativ undersøkelse, men vi ønsker likevel å nevne den i denne sammenheng, da det kan være problematisk i forhold til undersøkelsens kvalitet at informantene vi har benyttet ikke har vært tilfeldig valgt. Vi har intervjuet kun ledere og har derfor ingen empiri når det kommer til de øvrige ansatte i virksomhetene. Dette var et valg vi tok på grunnlag av oppgavens omfang og på grunnlag av at BMS i utgangspunktet er et ledelsesverktøy. Vi fokuserer i denne oppgaven på erfaringer under implementeringsprosessen og eventuelle barrierer som eksisterer, og da anser vi ledelsens rolle som svært sentral. Foruten representativiteten er det reliabilitet og validitet som er de mest brukte begrepene når det kommer til en kvalitativ undersøkelses kvalitet.

2.8.1 Reliabilitet

Reliabilitet kommer av det engelske ordet reliability og knytter seg til hvilke data som benyttes, hvordan de samles inn og hvordan de bearbeides. På norsk oversettes det til pålitelighet, og det er en svært viktig faktor når det kommer til kvantitative undersøkelser (Johannesen et al., 2008). I følge Johannesen et al. (ibid) er det lite hensiktsmessig med krav om tester av reliabiliteten i kvalitative undersøkelser. Dette fordi det ikke er brukt strukturerte datainnsamlingsteknikker og fordi det som tidligere nevnt er slik at forskeren bruker seg selv aktivt i prosessen. Han har både en forforståelse som er med på å styre hva han ser etter, og bruker også seg selv i fortolkningsprosessen noe som gjør at resultatet blir farget av forskerens bakgrunn. Vår oppgave er gjort på grunnlag av en dokumentanalyse og kvalitative intervjuer, og her er det en begrensning for reliabiliteten at intervjuene gir subjektive oppfatninger. Ryen (2002) viser til tre eksempler på tiltak som kan gjøres for å bidra til å styrke reliabiliteten:

- Å ta alle intervju opp på bånd.
- Å la ulike forskere kategorisere samme materiale og så sammenligne.
- Å redegjøre for prosedyrene ved datainnsamling og notater, gjennom å presentere større utdrag fra data, ikke bare oppsummeringer.

Vi har tatt opp alle intervjuene på bånd og transkribert dem i sin helhet og vi har i tillegg kontaktet informantene i ettertid, når vi har vært usikre på siteringen og på betydningen av deres uttalelser i forbindelse med analysen. Dette bidrar til å unngå misforståelser i et forsøk på å bedre reliabiliteten så langt det lar seg gjøre innenfor tidsrammen på denne oppgaven. Johannesen et al. (2008) skriver at å finne tilsvarende resultater i teorien og hos andre forskere som har undersøkt samme tema gir en styrket reliabilitet og vi mener å se av vår utredning at den i stor grad viser det samme som teorien hevder når det kommer til implementeringen av et balansert målstyringssystem.

2.8.2 Validitet

Validitetsbegrepet kan deles inn i begrepsvaliditeten, en undersøkelses troverdighet og den eksterne validiteten, en undersøkelses overførbarhet. I kvantitative undersøkelser er det vanlig å stille spørsmålet om man ”måler det vi tror vi måler?” (Johannesen et al., 2008: 228), men dersom vi skulle se det slik ville en kvalitativ undersøkelse aldri være valid da en kvalitativ undersøkelse vanskelig lar seg måle (ibid).

”Validitet i kvalitative undersøkelser dreier seg om i hvilken grad forskerens funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten” (Johannesen et al., 2008:228). Videre bruker Johannesen et al. (ibid) argumentet om at resultatet av casestudier ikke lar seg generalisere, noe som er et poeng i denne sammenheng. Guba og Lincoln (1985) sier at man for å øke troverdigheten kan bruke verktøy som vedvarende observasjon eller metodetriangulering. Vi har på grunn av oppgavens omfang ikke hatt mulighet til å gjennomføre verken vedvarende observasjon eller metodetriangulering, og vi er klar over at validiteten til denne oppgaven dermed kan bli redusert. Vi har forsøkt å sette oss så godt som mulig inn i hvordan kriminalomsorgen fungerer slik at det i henhold til Johannesen et al. (2008) skal være enklere å se relevansen i den informasjonen man får, og dette vil igjen være med på å styrke validiteten til undersøkelsen. *”Det er vanskelig å forstå et fenomen uten å kjenne til konteksten”* (Johannesen et al., 2008:228).

2.8.3 Etikk

Utrykk som reliabilitet og validitet er viktige for all forskning, uavhengig av i hvilken grad forskningen er gjennomført på en etisk ”riktig” måte eller ikke. Merriam (1988) hevder at etikk spiller en viktig rolle i et casestudie ved to forskjellige anledninger.

1. Når man samler inn informasjon.
2. Når resultatene skal publiseres.

For at ikke forskningen skal krysse noen etiske grenser og på denne måten gjøre noen skadelidende, er det noen punkter det er viktig at forskeren tar hensyn til under forskningsprosessen. Forskeren må være obs på at han ikke blir alt for personlig engasjert i den situasjonen eller problemet som undersøkes, han må være klar over de regler som finnes vedrørende konfidensialitet og anonymitet, han må være klar over at det kan eksistere grupper eller personer som kan være spesielt interesserte i å få kontroll over de resultatene som finnes, og at brukerne eller leserne av rapporten ikke har noen mulighet til å skille mellom de faktiske resultatene og forskerens tolkning av dem.

I en casestudie hvor det blir gjennomført dybdeintervjuer, enten det er strukturerte eller ustrukturerte, vil det alltid kunne medføre fordeler eller ulemper for informantene. Forskeren kan gjøre flere feil under selve intervjuet, slik som å ikke gi full informasjon om studiet eller hva det skal brukes til, og kan stille spørsmål som ikke har en direkte link til det undersøkelsen handler om. Hvis spørsmålene er vanskelige eller sensitive er kan det for noen

informanter være vanskelig å gi beskjed dersom de ikke ønsker å svare på spørsmålet, da de er i en setting som gjør at de kan føle seg presset. Dybdeintervjuene kan også få konsekvenser på lengre sikt. Det er ikke alltid informanten eller forskeren forstår hvilke reaksjoner som kommer den dagen undersøkelsen kommer på trykk og informantenes meninger blir offentliggjorte (Merriam, 1988). I vår prosess har vi forsøkt å ta hensyn til at kontroversielle uttalelser vedrørende for eksempel kriminalomsorgen, justisdepartementet, informantens ledere og de øvrige virksomhetene kan slå tilbake på informanten i ettertid. Vi har derfor så langt det har vært mulig forsøkt å ikke bruke sitater som vi tror kan få konsekvenser for informantene i ettertid.

3. Teoridel

I dette kapitlet vil vi først si litt om organisasjonen, drivkrefter for og motstand mot endring i organisasjoner, siden vi anser endring i organisasjonen som en viktig del av implementeringsfasen av BMS. I og med at balansert målstyring i stor grad dreier seg om operasjonalisering av virksomhetens strategi finner vi det også naturlig å definere hva vi legger i begrepet strategi samt nevne kort barrierer for å kunne iverksette strategi på en god måte. For at vi skal forstå hvorfor og hvordan BMS kan være hensiktsmessig for bedrifter å innføre, samt hvilke betingelser som er viktige ved implementeringen av det, må vi forstå litt av teorien som ligger bak dette virksomhetsstyringssystemet. Derfor vil vi også gi en kortfattet beskrivelse av grunntanken bak modellen, de viktigste begrepene som benyttes, samt at vi også vil komme inn på hvordan BMS kan tilpasses offentlige virksomheter. Videre kommer vi kort inn på kritikk av modellen, før vi avslutter med betingelser for implementering av BMS.

3.1 Organisasjonsteori

3.1.1 Organisasjonen og dens adferd

”En organisasjon er et sosialt system som er bevisst konstruert for å løse spesielle oppgaver og realisere bestemte mål” Etzioni i Jacobsen og Thorsvik (2007:13).

Organisasjonen er en gruppe mennesker som må samarbeide for å realisere bestemte mål og Jacobsen og Thorsvik hevder i denne sammenheng at det er viktig å få innsikt i den grunnleggende sosiale og menneskelige karakteren ved organisasjonen. At det sosiale er satt i et system viser til det faktum at organisasjoner er avhengige av omgivelsene, både for å få tilgang til nødvendige ressurser, men også fordi de har et behov for samarbeidspartnere og ellers kunder og brukere som har behov for, og nytte av, det organisasjonen produserer eller leverer. At organisasjonene er bevisst konstruert vil si at de er satt sammen på en måte som er tenkt å skulle være den mest effektive måten å løse oppgaver på. Det kan oppsummeres med at hovedformålet for en organisasjon er å løse oppgaver på en best mulig måte (kvalitet) og minst mulig bruk av ressurser (effektivitet). I denne sammenheng er det fire adferdstyper som nevnes som de mest sentrale for en organisasjons adferd (Jacobsen og Thorsvik, 2007).

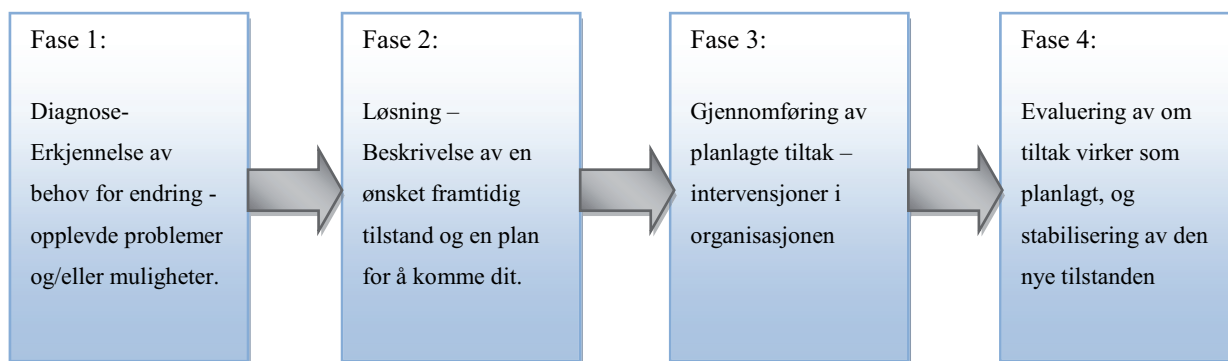
- Motivasjon
- Kommunikasjon
- Beslutninger
- Læring

Det argumenteres av enkelte for at organisasjonsteorien for offentlige organisasjoner burde vært forskjellig fra teorien om private organisasjoner. Argumentene inneholder poeng som at de ledes av folkevalgte representanter og dermed må forholde seg til demokratiske valgte grupper. I tillegg blir det hevdet at de offentlige organisasjonene må ta mange ulike hensyn, ofte i motstridende retninger, noe som kan skape konflikter i forhold til prioriteringer og likebehandling. Sist men ikke minst har ikke de offentlige organisasjonene et marked å forholde seg til. Dette gjør at de ikke på lik linje med de private får tilgang til de samme tilbakemeldingene fra markedet (Jacobsen og Thorsvik, 2007). I motsatt retning kan det argumenteres for at private organisasjoner også kan være utsatt for de ovennevnte faktorer og at det derfor heller burde sees på som grader av offentlighet i stedet for et klart skille mellom private og offentlige organisasjoner (ibid).

3.1.2 Perspektiver på endring

Det finnes mange forskjellige perspektiver på endring i organisasjoner, både når man ser på drivkreftene bak, hvilke strategier som forsøkes brukt og hvordan organisasjonene endrer seg. Vi har i denne oppgaven fokus på det perspektivet som kalles planlagt endring, men av andre perspektiver kan det nevnes endring som livssyklus, endring som evolusjon, endring som dialektisk prosess og maktkamp og endring som tilfeldighet.

Den planlagte endringen kalles også for den teleologiske endringen (Van de Ven og Poole i Jacobsen, 2004). Ved planlagt endring setter virksomheten i gang en endringsprosess med opphav i problemer som de ønsker å få løst gjennom nye metoder. De setter seg mål om hvordan de skal løse problemene og endringen er derfor intensjonell (Jacobsen, 2004).



Figur 1 "Sentrale faser i en planlagt endringsprosess"

(Jacobsen, 2004:20)

I løpet av disse fasene må organisasjonen ha et relativt klart mål for hvor de vil med denne endringen og de må også ha relativt sikker kunnskap om behovet for endring, ulike tiltak som kan iverksettes og hvilke effekter de ulike tiltakene kan ha. Til slutt er det viktig at organisasjonen klarer å iverksette tiltakene og endringsprosessen på den måten som den var planlagt. Her oppstår det imidlertid en mulig konflikt siden organisasjonen som nevnt tidligere består av sosiale systemer. Dette gjør at det ikke er mulig å fastslå eller være sikker på akkurat hva som vil skje i fremtiden siden de sosiale systemene ikke er determinerte. Man vil ikke alltid kunne være i stand til å gjennomføre en endring på den måten man opprinnelig hadde tenkt ettersom det kan dukke opp uforutsette faktorer underveis, og selv om endringsprosessen skulle gå som planlagt, så er det ikke sikkert at den vil føre til de resultatene den var intendert å skulle gjøre (ibid).

3.1.3 Motstand mot endring

Alle forandringsprosesser kan sees ut fra et adferdsmessig perspektiv, det vil si ut fra samspillet i grupper og organisasjoner. Dette tar utgangspunkt i at endring av arbeidsmetoder, og eventuelle nye arbeidsmetoder i organisasjoner, ikke kan gjennomføres uten at det vil skje forandringer i samspillet i organisasjonen. Derfor hevdes det at det i endringstider er like viktig å være oppmerksom på endringer som skjer i relasjonene når endringene skal ta plass i organisasjonen, som på selve endringen (Kronvall et al., 1991).

Det blir også hevdet at motstand mot endring er et permanent trekk ved organisasjoner. Forfatteren (ibid) mener da at det alltid vil oppstå reaksjoner i organisasjonen når ledelsen planlegger og gjennomfører endringer. Da reagerer de ansatte ved å forsøke å hindre gjennomføringen, enten på grunn av at man er fornøyd med det opplegget som allerede

finnes, eller fordi man mener at den endringen som blir iverksatt er feil og heller ønsker en annen form for endring. Hvor stor påvirkning motstanden vil ha for endringsprosessen vil variere, men det er viktig å være klar over mulige årsaker til motstand mot endringer, da denne motstanden kan danne stor usikkerhet i organisasjonen (ibid). Jacobsen (2004) nevner følgende årsaker til motstand mot endring:

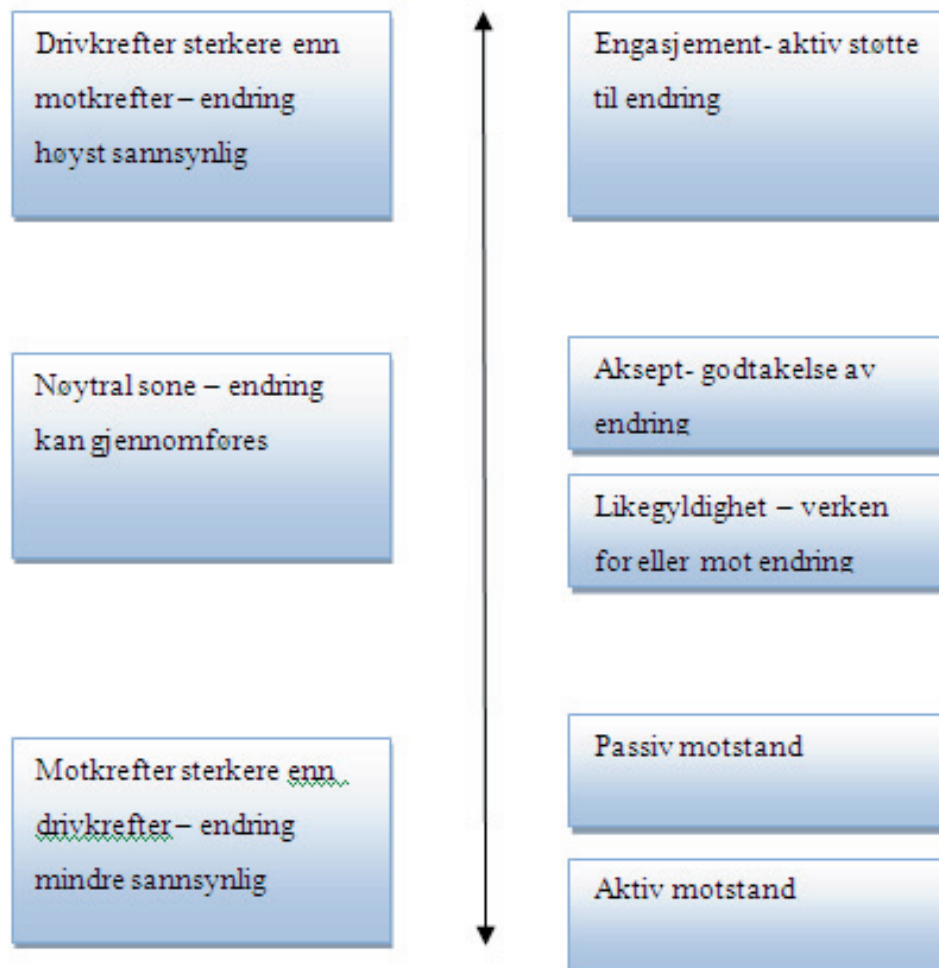
- *Frykt for det ukjente.* Overgang fra noe gammelt til noe nytt kan for noen være skremmende, dette kan føre til stress og angst, noe som igjen kan føre til negativ oppførsel i organisasjonen og motstand mot endring
- *Brudd på en psykologisk kontrakt.* I tillegg til den fysiske arbeidskontrakten som inngås mellom arbeidstaker og arbeidsgiver, så utvikler det seg etter hvert en psykologisk kontrakt, noe som innebærer at den ansatte danner seg et bilde av hva hans jobb og ansvar er uavhengig av hva som står i den fysiske kontrakten. Dette kan føre til at det ved innføring av endringer oppstår reaksjoner som ”*dette var ikke det jeg ble ansatt for*”, selv om den fysiske kontrakten åpner for at man i tilhørende stilling må være forberedt og innstilt på endringer.
- *Tap av identitet.* En sterk organisasjonskultur oppfattes av enkelte som en sterk identitet, noe som kan gjøre at endringer som rokker på denne kulturen for enkelte kan oppfattes som kriser og tap av egen identitet.
- *Den symbolske orden endres.* Endringer i organisasjoner vil ofte føre til at de fysiske omgivelsene endres, og motstanden mot dette ser til tider ut til å være på grunn av at man må forlate et kjent fysisk område, mens det andre ganger virker å være mest en emosjonell reaksjon.
- *Maktforholdene endres.* Motstand mot endring kan komme i de situasjoner hvor det oppstår frykt for å miste sin innflytelse i organisasjonen og motstanden blir da en slags maktkamp for å fortsatt vise sin innflytelse.
- *Krav om nyinvesteringer.* Nyinvesteringer kan være mange ting, men eksempelvis vil investeringer som nye maskiner eller annen teknologi som tar over deler av de ansattes jobb virke truende og kan dermed føre til sterk endringsmotstand.

- *Omorganisering krever dobbeltarbeid (i en periode).* Dette vil enhver omstillingsprosess kreve da det ikke fungerer slik at de gamle systemene ikke kan kuttes over natta, men gradvis må erstattes av nye.
- *Sosiale miljøer forandres.* Vi har tidligere beskrevet organisasjoner som sosiale systemer og ved en endring vil disse ofte endres ved at man mister eller får nye ansatte, eller skal jobbe i andre grupper enn det som er vanlig, og dette er med på å endre de sosiale systemene.
- *Utsikter til personlige tap.* Hvis muligheter for avansement forsvinner eller andre årsaker som fører til økte utgifter for de ansatte (eksempelvis flytting) vil føre til motstand.
- *Eksterne gruppers krav til stabilitet.* Man vil ofte oppleve at både kunder, leverandører og andre samarbeidspartnere kan ha et sterkt ønske om stabilitet. Dette kan skyldes at de er bekymret for eksempelvis flytting, manglende leveranser eller at produktet ikke lengre skal være det samme.

Implisitt i det meste som er skrevet er det slik at endringen ofte blir planlagt av en liten del av organisasjonen og at det er ledelsens ansvar å få gjennomført endringen (Jacobsen, 1998). Kronvall et al. (1991) mener at en endring som er bestemt av, og styres fra, ledelsen kan være vanskelig å gjennomføre også fordi de ansatte ikke føler seg delaktige i den planleggingsprosessen som har foregått. At de ansatte ikke føler seg delaktige kan få konsekvenser da det i praksis ofte er de ansatte som skal gjennomføre store deler av endringene. Da kan det bli konsekvenser på grunn av eksempelvis manglende motivasjon til endring, og i noen sammenhenger fører dette til at det blir usikkerhet blant de ansatte om hva som egentlig er endringens intensjon (ibid).

Det er derfor oppstått et skille mellom begrepet administrasjon og ledelse. Administrasjon dreier seg om å få det eksisterende til å fungere godt, mens ledelse er knyttet til å endre det bestående (Jacobsen, 2004). Endringsledelse innebærer altså at en leder må tre ut av sin administrative rolle og inn i en rolle hvor han ikke lenger fokuserer på gamle rutiner, men fatter ikke-rutinerte beslutninger, får frem nye visjoner, utfordrer de etablerte oppfatningene og kan rydde opp i det som kan virke kaotisk i en endringsprosess (ibid). Ledelse kan altså utøves av andre enn den formelle ledelsen siden det er en aktivitet som utøves mer enn en rolle man er ansatt i. Likevel viser forskningen i følge Jacobsen (2004) at å gjennomføre en

endringsprosess uten å ha den formelle ledelsen med på laget er tilnærmet umulig, ettersom den formelle ledelsen gjennom sin synlige posisjon kan gå foran med et godt eksempel, samtidig som de har den formelle makten.



Figur 2 ”Forholdet mellom drivkrefter og motkrefter langs et kontinuum”

(Jacobsen, 2004:217)

Oppsummert kan vi si at uavhengig av hvem som skal gjennomføre endringen er det viktig at de som utøver ledelsen har fokus på å få menneskene i organisasjonen med på å støtte endringen, altså drivkrefter for endringen. Drivkreftene er viktige fordi de er med på å ”trekke” organisasjonen i riktig retning gjennom endringsprosessen, og de er med på å dempe de tidligere beskrevne motkreftene som kan oppstå i en endringsprosess.

3.2 Strategi

Balansert målstyring er et verktøy som kan anvendes som et strategisk styringssystem, for å styre strategien på lengre sikt. En implementeringsprosess handler om å utarbeide konkrete strategiske målsetninger ut fra virksomhetens strategi (Niven, 2003).

”En strategi er et mønster eller en plan som integreres i en organisasjons overordnede mål, politikk og hendelsesforløp som en helhet. En velformulert strategi hjelper til med å rettlede og allokere en bedrifts ressurser i en unik posisjon, basert på bedriftens interne kompetanse, antatte endringer i omgivelsene og konkurrentenes bevegelser” (Quinn i Roos et al., 2005).

Iverksettelsen av strategi er viktigere og mer verdifull enn selve formuleringen av strategien. Det er en ting å formulere en tilsynelatende god strategi, men å suksessfullt implementere den er noe helt annet. Forskning og erfaring på området viser at det eksisterer en del barrierer man må overvinne for å kunne iverksette strategi på en tilfredsstillende måte; visjonsbarrieren, personalbarrieren, ressursbarrieren og ledelsesbarrieren (Niven, 2003).

- *Visjonsbarrieren* dreier seg om at ledelsen ikke klarer å formulere eller kommunisere visjonen til de ansatte slik at de faktisk forstår den.
- *Personalbarrieren* innebærer at det er uklare incitament for de ansatte, og dermed blir det vanskelig for dem å handle i forhold til strategiene. For eksempel vil en leder kunne ofre aktiviteter som sikrer langsiktig inntjening til fordel for aktiviteter som gir en høyere inntjening på kort sikt for å sette seg selv i et bedre lys. Strategi kan vanskelig bli iverksatt på en tilfredsstillende måte dersom man kun har fokus på kortsiktige aktiviteter.
- *Ressursbarrieren* sier noe om lite sammenheng mellom strategier og mål på den ene siden og budsjetter og tilgjengelige midler på den andre siden.
- *Ledelsesbarrieren* handler blant annet om at for mye tid blant ledelsen brukes til brannslukking og saker som haster framfor å benytte tiden til å være i kontakt med sine ansatte og sikre en god toveis - kommunikasjon som er til nytte for alle. Omtrent alle organisasjoner har jevnlig ledelsesmøter og for at disse skal kunne bidra til at man får iverksatt strategien sin bør man endre disse fra å handle om hva som er galt når vi ikke møter budsjettforventningene, til å diskutere, lære om og debattere strategien vår (Niven, 2003).

3.3 Balansert målstyring

3.3.1 Modellen

Et balansert målstyringssystem defineres som ”... *et formelt, informasjons- og læringsbasert rammeverk som omsetter strategier og retning til handlinger, med det formål å opprettholde eller endre mønstrene i virksomhetens aktiviteter og atferd for å nå forutbestemte mål. Status og utvikling i forhold til måloppnåelse, rapporteres periodisk gjennom et sett med finansielle og ikke-finansielle styringsparametere*” (Hoff og Holving, 2007: 70).

Balansert målstyring er et virksomhetsstyringssystem som ble utviklet av Robert Kaplan og David Norton på begynnelsen av 90-tallet. Utgangspunktet var en undersøkelse av tolv selskap som hadde til hensikt å utforske nye metoder for prestasjonsmåling. Bakgrunnen for studiet var en økende tro på at et rent økonomisk mål på prestasjon var ineffektivt for moderne bedrifter, og initiativtakerne hadde en overbevisning om at det å kun basere seg på økonomiske mål reduserte muligheten til å skape verdier. Undersøkelsen endte i ideen om bruk av styringskort hvor man i tillegg til rene økonomiske mål også så på andre sider ved bedriften enn de finansielle: kunder, interne prosesser, vekst og læring. Kaplan og Norton kalte det nye verktøyet Balanced Scorecard, og presenterte konseptet i tre artikler i Harvard Business Review. Over de neste årene tok en rekke bedrifter verktøyet i bruk, og Kaplan og Norton oppdaget at de ikke bare brukte verktøyet til å komplementere de finansielle målene, men også til å kommunisere sine strategier gjennom de valgte målefaktorene. I 1996 ga de ut boken ”The Balanced Scorecard”, og siden har verktøyet ikke bare blitt brukt av bedrifter i privat sektor, men det har også vist seg nyttig i offentlige og non-profit-organisasjoner (Niven, 2003).

Betegnelsen Balanced Scorecard er et uttrykk for balansen man søker å oppnå mellom kort- og langsiktige målsetninger, mellom økonomiske og ikke-økonomiske målsetninger, mellom ønsket utfall og driverne til de utfallene, og mellom interne og eksterne målstyringsperspektiver (Kaplan og Norton, 1998).

BMS kan benyttes både som et målesystem og som et ledelsesverktøy. Modellen integrerer styringstall som er hentet ut fra virksomhetens strategi, og her bruker man ikke bare historiske tall, men også styringstall for faktorer som bestemmer fremtidige utfall. Ved å benytte modellen er målet å gjøre virksomhetens strategi tilgjengelig og forståelig for alle personer i

hele virksomheten. Tanken bak denne modellen er at den skal hjelpe til med å få klarhet i, enighet om, og en foredling av virksomhetens strategi, samtidig som den viderefører strategien til det daglige praktiske arbeidet. Det som skiller BMS fra andre styringsverktøy som også benytter seg av finansielle og ikke-finansielle størrelser er at BMS vektlegger at disse størrelsene må være en del av informasjonssystemet til alle ansatte på alle nivå i organisasjonen. BMS gir også lederne et måleredskap for å kunne navigere mot fremtidig suksess i konkurranse med andre ved å omsette visjon og strategi til en rekke måleindikatorer som til sammen utgjør rammen for målesystemet. BMS legger fortsatt vekt på at de økonomiske målsetningene skal realiseres, men omfatter også andre ”performance drivers” som skal utløse de ønskede resultatene for disse økonomiske målsetningene. BMS måler organisasjonens prestasjon i forhold til fire balanserte perspektiver, det finansielle, kundene, interne prosesser og læring og vekst (Kaplan og Norton, 1998).

”The Balanced Scorecard oppnår først sin egentlige styrke, når det konverteres fra at være et målesystem til at være et styringssystem” (Kaplan og Norton, 1998: 32).

3.3.2 Perspektiver

BMS-modellen tar hensyn til flere perspektiv som til sammen skal dekke virksomhetens aktiviteter, og at det skal være balanse mellom perspektivene. Det er et sentralt poeng å kunne se virksomheten fra flere interessenters ståsted, disse kan være eiere, brukere, ansatte, kunder, samarbeidspartnere og lignende.

- **Det finansielle perspektivet** - *hvordan ser våre eiere på oss?*

I en rapport utarbeidet av Statskonsult, ”Balansert Målstyring i offentlig sektor” skriver Gulbrandsen og Hansen (2001), at det finansielle perspektivet er knyttet til ressursstyring. Når det gjelder ressursstyring hevdes det i rapporten at det er viktig å utnytte ressursene på en best mulig måte slik at man overbeviser brukerne, altså de politiske beslutningstakerne, skattebetalerne og eventuelle andre interessenter om at ressursene blir forvaltet effektivt. Vi må dermed definere hvilke målsetninger virksomheten må oppnå for å tilfredsstille interessentene. Typiske finansielle mål er profittmål, driftsmargin og omsetningsmål.

- **Læring- og vekstperspektivet** – *utvikler vi oss, tilegner vi oss ny kunnskap?*

Hoff og Holving (2007) hevder at ledelsens oppgave er å tilrettelegge for kontinuerlig læring, samt etablere styringsparametere som måler fremgangen innen læring, i tillegg til at de må sørge for å ivareta den kompetansen som ellers ville gått tapt for virksomheten dersom noen sluttet. Statskonsultrapporten sier at læringsperspektivet er knyttet til arbeidsmiljø og personale. Ledelse og utvikling av kompetanse og faglige områder er viktige faktorer som er med på å øke virksomhetens intellektuelle kapital. En høy intellektuell kapital er følgelig viktig i arbeidet med å oppnå en effektiv ressursforvaltning og en høy grad av måloppnåelse (Gulbrandsen og Hansen, 2001). Dette perspektivet belyser viktigheten av at vi henger med i tiden og følger den framtidige utviklingen. I første omgang skal vi tilfredsstille dagens behov, men vi har også et mer langsiktig perspektiv der vi stadig må forbedre oss for å kunne imøtekomme fremtidige forventninger. Eksempler på styringsindikatorer som brukes i læringsperspektivet kan være antall interne/eksterne kurs, antall vellykkede prosjektgjennomføringer, utvikling i fagkompetanse og så videre (ibid).

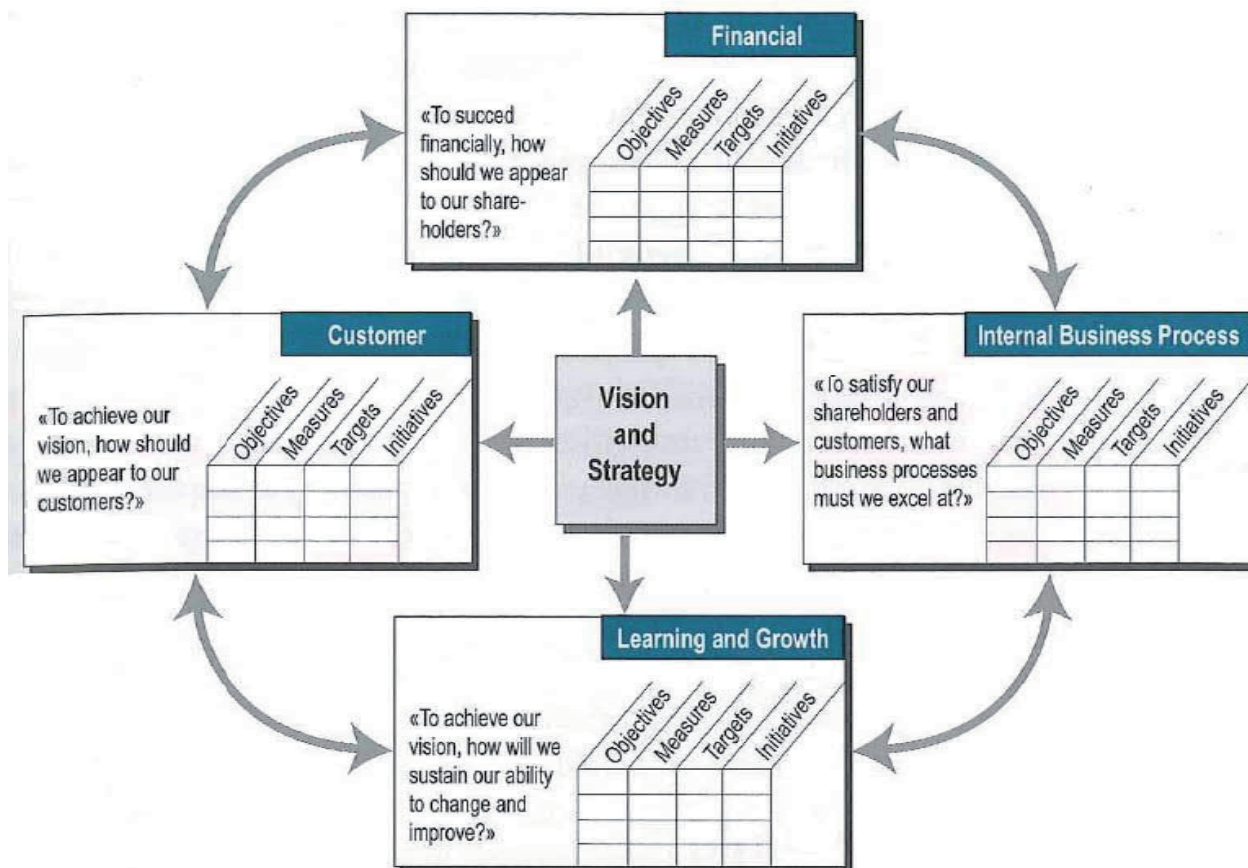
- **Det interne perspektivet** – *hva gjør vi i våre prosesser og hva er vi best på?*

I følge Kaplan og Nortons modell skal lederne i dette perspektivet identifisere de kritiske prosesser som organisasjonen må utføre godt for at iverksettelsen av strategien skal benyttes (Hoff og Holving, 2007), og Gulbrandsen og Hansen skriver at det interne perspektivet er knyttet til virksomhetens virkemåte. Det kan både angå prosesser og strukturer som virksomheten selv kan styre over, men også prosesser som er samarbeidspartnerenes ansvarsområde.” *Hensikten er å identifisere prosesser, aktiviteter eller strukturer som må forbedres for å få til en god måloppnåelse og forsvarlig ressursstyring. I dette ligger også IT-systemer og andre systemer som gjør kompetansen (læringsperspektivet) tilgjengelig for andre*” (Gulbrandsen og Hansen, 2001:9). Det er dermed viktig å være bevisst på hvilke metoder vi benytter og hvorfor vi benytter dem.

- **Kundeperspektivet** – *hvordan ser våre kunder på oss?*

Når det gjelder kundeperspektivet sier Hoff og Holving (2007) at når vi gjennom strategiarbeidet har identifisert hvilke markeds- og kundesegmenter vi skal henvende oss til, blir oppgaven å komme fram til kritiske ytelser som vil gi tilfredse og lojale kunder. Gulbrandsen og Hansen (2001) har i sin rapport byttet ut kundeperspektivet

med brukerperspektivet og skriver at dette er forbundet med alle brukere samt de politiske beslutningstakerne. ”I hvilken grad en virksomhet oppnår sine mål, må ses i forhold til dens brukere og til samfunnet – avhengig av hvor nært sluttbruker virksomheten befinner seg” (Gulbrandsen og Hansen, 2001:9). Budskapet er uansett at virksomheten må forsøke å se seg selv utenfra, noe som kan være vanskelig, men det er nødvendig for å kunne imøtekomme krav og forventninger.



Figur 3 “The Balanced Scorecard”

(Hoff og Holving, 2007:27)

Modellen Balanced Scorecard inneholder altså i tillegg til de tradisjonelle finansielle styringstallene også styringstall som baserer seg på de tre øvrige perspektivene, noe som gjenspeiler andre aspekter ved virksomhetens framtidige utvikling. Modellen knytter også sammen kortsiktige og langsiktige perspektiv, noe som bidrar til et helhetlig bilde av virksomheten. BMS tar i betraktning både faktorer som har hendt, hva som hender og hva som kan hende, og det er viktig at det er en balanse mellom disse. Perspektivene er avhengige av hverandre og sammen gir de et helhetsbilde. Sammenhengen mellom perspektivene kan

beskrives som en årsak-virkningssammenheng, og Kaplan og Norton hevder at årsaks-virkning-kjeden bør gå igjennom alle fire perspektiver. Et eksempel er at økt medarbeiderkompetanse (lærings- og vekstperspektivet) fører til økt forståelse rundt, og bedre kvalitet på, interne prosesser (det interne perspektivet), noe som igjen fører til et bedre tilbud til kundene (kundeperspektivet) og dermed økt kundetilfredshet og –lojalitet noe som til sist kan gi seg utslag i bedret økonomisk resultat (det økonomiske perspektivet) (Kaplan og Norton, 1998).

3.3.3 Strategikart

”Et strategisk kart er en visuell fremstilling av virksomhetens strategi, fremstilt gjennom strategiske mål i en årsaks-/virkningstenking” (Hoff og Holving, 2007:167).

Det er ikke uvanlig at medarbeidere ikke forstår bedriftens strategi, og nettopp det å få medarbeiderne til å forstå strategien er nøkkelen til en vellykket strategiimplementering (Slotterøy, 2003). Siden BMS i stor grad handler om å forstå, kommunisere og operasjonalisere strategi utvikles et strategisk kart som bidrar til å synliggjøre hvordan arbeidsinnsats er koblet sammen med de overordnede strategiske mål, samt å operasjonalisere strategien for gjennomføring. Gjennom strategikartet søker man å etablere årsak-virkningssammenhenger og å kommunisere gjennom bruk av diagrammer (Hoff og Holving, 2007). Ved å utvikle strategikart kan man gi mulighet for en idémyldring rundt de viktigste sammenhengene i organisasjonen, og man kan lettere få etablert de viktigste nøkkeltallene, slik at det igjen kan bidra til en mer solid forankring og større eierskap. Ved å tydeliggjøre koblingen mellom mål, strategier og handlinger vil man kunne gjøre organisasjonen mer formåls effektiv (Gulbrandsen og Hansen, 2001).

3.3.4 Kritiske suksessfaktorer

BMS er en operasjonalisering av bedriftens strategi til synlige målsetninger og mål. Dette gjøres ved å bryte ned strategiene gjennom å definere kritiske suksessfaktorer innenfor hvert av perspektivene. Hensikten med dette er å sikre at målene i strategiene faktisk blir gjenspeilet i de måltallene virksomheten skal styres etter (Gulbrandsen og Hansen, 2001).

Hoff og Holving (2007:76) definerer kritiske suksessfaktorer som *”... forhold og variabler hvis endringer gir størst mulig utslag på virksomhetens resultater eller mål”*.

Kritiske suksessfaktorer kan sees på som forhold som må være på plass, eller handlingsvariabler som virksomheten må beherske, for at den skal kunne nå sine mål, og utfordringen er å finne frem til de faktorene som det er absolutt nødvendig at vi takler på rett måte. De kritiske suksessfaktorene må skapes bevissthet om og formidles på alle nivåer i organisasjonen siden de på mange plan må omsettes i operasjonelle tiltak og følges opp. Selve grunnlaget for å utarbeide og iverksette de operasjonelle tiltakene er bygd på en forståelse i organisasjonen av de årsaks- og virkningssammenhenger som eksisterer mellom de kritiske suksessfaktorene og de enkelte aktiviteter/prosesser i virksomheten (Hoff og Holving, 2007).

3.3.5 Styringsparametere

”Styringsparametere er målbare finansielle og ikke-finansielle størrelser som benyttes i styringen mot forutbestemte mål” (Hoff og Holving, 2007:81).

Når vi har etablert de kritiske suksessfaktorene utvikler vi styrekort på grunnlag av disse innenfor hvert av perspektivene. Styrekortene oppsummerer valgte nøkkeltall som er definert i tråd med de tilhørende kritiske suksessfaktorene, og benyttes til å måle i hvilken grad virksomheten lykkes. Samtidig utvikles et sett med tilsvarende normtall som utgjør referanserammen for de rapporterte nøkkeltallene slik at vi kan se om oppnåelsen er tilfredsstillende. Vi skiller her mellom både kortsiktige og langsiktige mål som settes opp slik at når de nås har virksomheten beveget seg i tråd med strategien i retning av visjonen. Dermed må prestasjonsmålene inneholde en forventning om forbedring, og nødvendige tiltak og handlinger prioriteres ut fra styringsinformasjonen nøkkeltallene i styringskortene gir (Gulbrandsen og Hansen, 2001).

3.3.6 Krav til styringsmodell

Hoff og Holving (2007:69) setter følgende generelle krav til BMS, det må:

1. *Ha en **fastsatt og logisk struktur** for å kunne **kommunisere** strategiene nedover i organisasjonen.*
2. *Etablere de **kritiske suksessfaktorene** med tilhørende **styringsparametre** for å kunne virkeliggjøre strategiene.*
3. *Etablere **styringsperspektiver** og omsette strategiene til **operasjonelle planer**, foreta ressursallokering og etablere taktiske planer.*

4. *Gi mulighet til **periodisk oppfølging** av utviklingen for å kunne korrigere kursen underveis, samt gi grunnlag for **kontinuerlig læring***

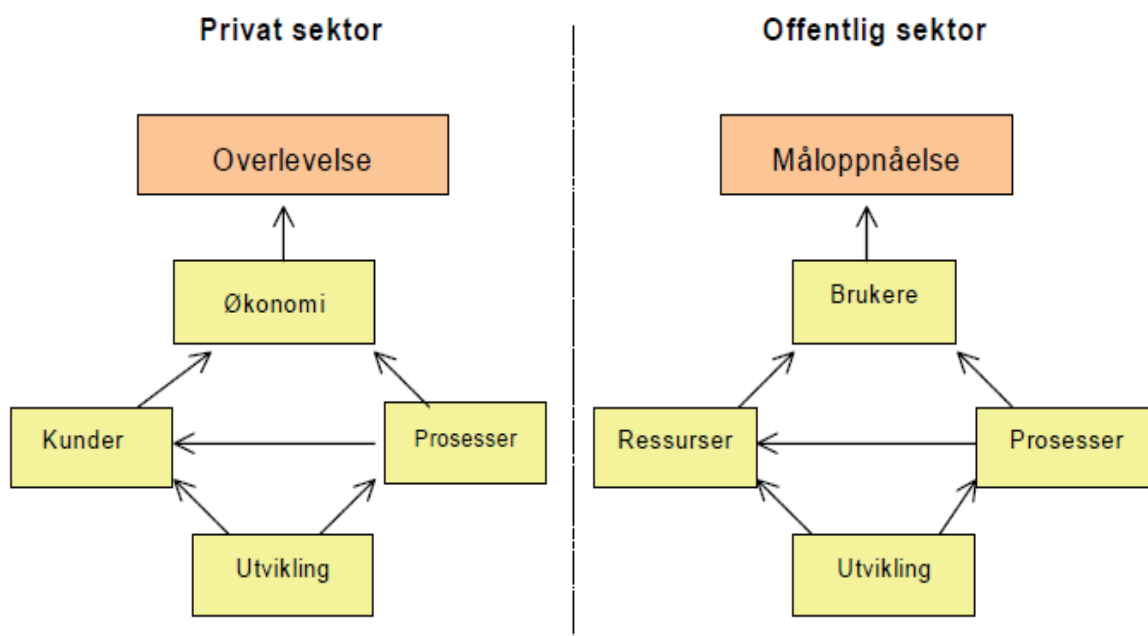
Videre nevner de at man bør velge noen få og signifikante styrings- og målingsparametere samt at det ikke bør være for ressurskrevende å utarbeide parameterne. I tillegg hevder de at gode IKT-systemer er en forutsetning, spesielt for større virksomheter. Et annet moment som trekkes frem er at den strategiske oppfølgingen og den vanlige prestasjonsmålingen i forhold til taktiske planer bør integreres, slik at de kan samordnes i en og samme rapport (Hoff og Holving, 2007).

3.3.7 BMS i offentlig sektor

BMS var i utgangspunktet utarbeidet for bruk i privat sektor, og i starten var det størst fokus på BMS i det private. Kaplan og Norton hevder likevel at muligheten til å forbedre styringen i offentlig sektor og non-profit-organisasjoner om mulig er enda større. En viktig årsak til dette er blant annet at offentlige virksomheter mangler økonomisk gevinst som mål på fremgang. Mens det økonomiske perspektivet er et langsiktig mål i privat sektor er det i offentlig sektor en begrensning framfor en målsetning. De forholder seg til økonomiske begrensninger gjennom statlige tildelinger, og målet blir derfor å begrense utgiftene slik at de ikke overstiger et bestemt beløp. Suksess kan ikke måles ved om de forholder seg til budsjett eller ikke, da dette ikke gir noe informasjon om organisasjonen opererte effektivt i perioden eller ikke. På samme måte kan man heller ikke snakke om suksess dersom forbruket reduseres en gitt periode og de samtidig har måttet kompromisse med sine oppgaver og forpliktelser overfor brukerne. Det er dermed mer naturlig å måle slike organisasjoners suksess ut fra hvor effektivt og produktivt de klarer å imøtekomme brukernes behov. Det bør etableres håndfaste målsetninger for kunder og brukere, og økonomiske betraktninger kan spille en muliggjørende eller begrensende rolle, men er sjeldent den primære målsetningen. Et balansert målstyringssystem kan skape vesentlig fokus, motivasjon og ansvarsfølelse i offentlige og non-profit-organisasjoner. Ved hjelp av de resultatene organisasjonen vil realisere sin oppgave og strategi gjennom, vil styrekortet ta hensyn til hele eksistensgrunnlaget (å tilfredsstille kunder og brukere, ikke bare holde utgifter innenfor budsjett) og kommunisere det til både interne arbeidere og eksterne brukere (Kaplan og Norton, 1998).

Offentlig sektor står ovenfor en rekke utfordringer som i stor grad samsvarer med de fire perspektivene. Økonomistyringsperspektivet fanger opp problemstillinger som begrenset ressurstilgang og behovet for å integrere økonomistyring med mål- og resultatstyring. Hoveddiskusjonen dreier seg oftest om organisasjonen holder seg innenfor de økonomiske rammene. Brukerperspektivet sier noe om hvordan virksomheten ivaretar økte krav til brukerorientering og hvordan virksomheten fremstår ovenfor sine brukere. Hvilke aktiviteter som utføres og hvordan de utføres er uttrykt i de interne prosessene, mens virksomhetens evne til omstilling dekkes av lærings- og utviklingsperspektivet (Gulbrandsen og Hansen, 2001).

BMS er ingen statisk modell, men den er fleksibel og kan og bør tilpasses den enkelte organisasjon hvor den skal implementeres. Det er essensielt at BMS i en offentlig virksomhet tar hensyn til de fundamentale forskjeller som eksisterer mellom offentlig og privat sektor.



Figur 4 ”Grunnperspektivene i privat og offentlig sektor”

(Gulbrandsen og Hansen, 2001:20)

Å finne mål som gagnar alle kan nok i offentlige virksomheter være mer komplisert enn i private, siden de offentlige virksomhetene gjerne forholder seg til sammensatte mål, altså mål som dreier seg om å oppfylle flere og gjerne motstridende krav samtidig. En annen utfordring i det offentlige er at virksomhetsstyringen ofte beveger seg i grenseland mellom det som karakteriseres som politikk og administrasjon. Det er en ufordrende oppgave å klare å håndtere og prioritere innenfor et system med en rekke mål- og interessemotsetninger og

dermed har offentlige virksomheter et spesielt behov for tilnærminger som kan bidra til å ta fatt på dette på en god måte. Mens økonomi og overlevelse er drivkraften til private virksomheter må en offentlig virksomhet levere i forhold til spesifikke forventninger og rammebetingelser for å legitimere videre drift. Mange offentlige virksomheter har opparbeidet seg store immaterielle verdier i form av systemer, kompetanse og kunnskap om og relasjoner til brukerne. Dette stiller store krav til styringen som må ta inn over seg og operasjonalisere strategier og overordnede mål (Gulbrandsen og Hansen, 2001).

Hoff og Holving (2007) anbefaler at man ikke etablerer mer enn 15-25 styringsparametere, og selv om man innledningsvis i prosjektet raskt kommer opp i 40-60 parametere er det viktig å prioritere for å komme fram til de som er mest signifikante. Spesielt for store offentlige virksomheter kan dette bli en utfordring. Offentlige virksomheter har en mer komplisert målstruktur enn private noe som gjør det vanskeligere både å definere en lett forståelig strategi, samt å fastslå hvilke forhold som er av størst betydning når det gjelder å sikre at de overordnede målene nås. Det kan dermed være krevende å sikre at antall styringsparametere ikke overstiger et nivå som gjør det uoversiktlig og lite styrbart (Gulbrandsen og Hansen, 2001).

En annen forskjell mellom private og offentlige virksomheter som fremheves er at offentlige virksomheter kan få et kortsiktig styringsperspektiv på grunn av budsjettssystemene i staten. Utvikling av virksomheter tar lang tid, og dermed kan BMS være et hjelpemiddel for å føre langsiktig tankegang inn i styringen av virksomhetene. Gulbrandsen og Hansen (2001) konkluderer med at vi lever i en tid med raske endringer og at det dermed er behov for mer fremtidsrettet styring også i offentlige virksomheter.

3.4 Kritikk av Balansert Målstyring

Flere forskere (Nørreklit, 2000, Brignall, 2002) har stilt spørsmål ved logikken i årsak-virkningssammenhengen som fremheves i teorien om BMS (Bukh og Malmi, 2005). Mens Kaplan og Norton antar følgende kausale sammenheng:

læring og vekst -> interne prosesser -> kundeperspektiv -> det finansielle perspektiv

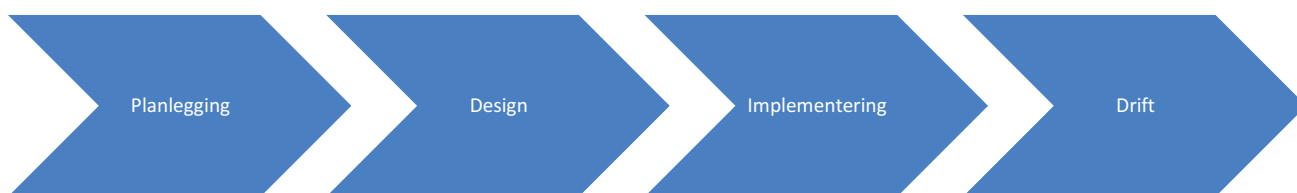
(Kaplan og Norton, 1998: 46), argumenterer Nørreklit i artikkelen ”*The Balance on the balanced scorecard – a critical analysis of some of its assumptions*” for at det heller er en logisk enn en kausal sammenheng mellom perspektivene i modellen og at kundetilfredshet ikke nødvendigvis gjenspeiler seg i gode finansielle resultater (Nørreklit, 2000). Videre

skriver hun: *“Assessing the financial consequences of increased customer satisfaction or quality improvements requires a financial calculus. Chains of action which yield a high level of customer value at low costs lead to good financial results. This is not a question of causality, it is logic since it is inherent in the concepts”* (Nørreklit, 2000: 82). I følge Nørreklit gjør dermed BMS-modellen feilaktige antakelser som kan føre til en forventning til ytelsesindikatorerne som er mangelfull, noe som igjen resulterer i en sub-optimal ytelse. Hun argumenterer også med at det ikke er et egnet ledelsesverktøy på grunn av at det mangler organisasjonsmessig og miljømessig forankring, og til slutt i artikkelen konkluderer hun med at verktøyet trenger å bli justert og utviklet (Nørreklit, 2000). Nørreklit møter motstand mot disse argumentene i artikkelen *“Re-examining the cause-and-effect principle of the Balanced Scorecard”* (Bukh og Malmi, 2005) hvor forfatterne mener at årsak-virkningssammenhengen som er kjernen i BMS kan bli fortolket på minst to måter. Det hevdes at mens Nørreklit argumenterer for at det er en generisk årsak-virkningssammenheng mellom områdene som måles og at BMS bør baseres på disse etablerte forbindelsene, så bør ikke sammenhengene bli sett på som generiske: *“The relationships in the BMS should not be perceived as generic, but specific to the organization, the actual situation and the relevant time dimension. Furthermore, the relationships are not necessarily known for certain, but are based on beliefs and assumptions. Moreover, relationships are best defined between measures, not between measurement areas. By following cause-and-effect logic, management can come up with measures that reflect a unique strategy, and establish measures believed to lead to desired outcomes”* (Bukh og Malmi, 2005:107).

Vi kommer ikke til å gå nærmere inn på denne diskusjonen i oppgaven, men registrerer at det blir stilt spørsmål ved de underliggende antagelsene i modellen.

3.5 Implementering av BMS

I løpet av 2003 - 2005 publiserte PricewaterhouseCoopers fire artikler i Mentor som bygger på erfaringer de har gjort seg på området med implementering av balansert målstyring. I artiklene fremholder de at det ikke er bare en metode for å gjennomføre implementeringsprosessen på, men man må ta hensyn til den aktuelle bedriftens forutsetninger (Slotterøy og Ivin, 2003). Det er likevel en del fellestrekk som går igjen, og Slotterøy og Ivin presenterer en figur som illustrerer de fire fasene som er representative for majoriteten av prosjektene (ibid).



Figur 5 ”Fasene i innføring av BMS”

(Slotterøy og Ivin, 2003:30).

Det understrekes at alle fire fasene er like kritiske for en vellykket innføring av BMS, men det påpekes også at planleggingsarbeidet er sentralt for å bygge en god grunnmur samt at det oftest er i driftsfasen et slikt prosjekt havarerer (Slotterøy og Ivin, 2003).

I planleggingsfasen tilrådes det at man utnevner en prosjektgruppe som er hovedansvarlig for gjennomføringen, hvor prosjektlederen er den som har ansvar for å være pådriver for prosjektet. Det påpekes også at det er en tidkrevende prosess, som man må vie sin oppmerksomhet til. Det anbefales også å opprette en tidsfestet prosjektplan for å forhindre at prosjektet strander allerede i startgropen. I artikkelen fremheves det også hvor viktig det er med et oppriktig engasjement fra ledelsen og at det til syvende og sist handler om strategiimplementering, som jo er en av ledelsens viktigste oppgaver. Intern markedsføring trekkes også fram som et moment som er viktig i denne fasen. Det er viktig å unngå at ansatte oppfatter dette som ”enda et nytt kontrollsystem”, og man bør derfor heller vektlegge å kommunisere fordelene ved verktøyet ut i hele organisasjonen for å oppnå tilstrekkelig oppslutning (Slotterøy og Ivin, 2003).

Når man tar fatt på designfasen poengteres det at de vesentlige elementene her er valg av perspektiv, nedbrytning av strategien til strategiske fokusområder og strategikart, og til slutt operasjonalisering av fokusområdene gjennom kritiske suksessfaktorer, styringsparametere og målekort (ibid).

I selve implementeringsfasen tar man enten i bruk nye IT-løsninger, eller så endrer på eksisterende løsning, og uansett tilfelle er det viktig at man sikrer at virksomhetens intensjoner med verktøyet kan innfris. Dette krever nøye planlegging, og det kan være formålstjenlig å igangsette denne prosessen allerede i planleggingsfasen av prosjektet. Hele prosessen med innføring av BMS må også tilpasses budsjettprosessen i virksomheten, i form

av at verktøyet brukes som hovedverktøy og at budsjetter og prognoser innarbeides som en del av styringskortene (ibid).

I driftsfasen skal man måle framdrift og rapportere resultater, hvor ofte dette gjøres vil variere fra virksomhet til virksomhet, men det anbefales mindre og hyppige målinger framfor større og sjeldnere målinger. BMS er en dynamisk modell og etter hvert som man gjør seg erfaringer vil man endre modellen med hensyn til mål og virkemidler (ibid).

I en artikkel publisert i juni 2004 peker Slotterøy et al. på forhold som de har erfart er sentrale for å oppnå en vellykket innføring av BMS. Basert på sin erfaring har de utarbeidet en liste med ni momenter som de mener er viktige å være bevisst på når man skal i gang med en implementeringsprosess av BMS:

- *Skap klar forankring, felles forståelse og hensikt for bruk av BMS.*
- *Bruk tilstrekkelig tid på å utvikle et godt strategikart.*
- *Tilrettelegg for god kommunikasjon og intern markedsføring.*
- *Sørg for involvering av nøkkelmedarbeidere.*
- *Legg vekt på kompetanseoppbygging.*
- *Skap forståelse for styringsprosessene før IT-system velges/utvikles.*
- *Bygg en handlekraftig kultur i organisasjonen.*
- *Sørg for konsistens i styringssystemene.*
- *Vær pragmatisk og tålmodig.*

(Slotterøy et al., 2004: 36,37).

I artikkelen ”*Implementering av strategi ved bruk av rammeverket balansert målstyring*”, dras det fram noen typiske utfordringer som de mener er fellestrekk i bedriftene knyttet til strategiarbeid og implementering av strategi. Utfordringene manifesterer seg i to hovedgrupper: ”*utydelige eller uprioriterte målsettinger*” og ”*lite strategisk fokus i det daglige arbeidet, altså overveiende stor fokus på operasjonell aktivitet*” (Ivin og Aarvold, 2005: 16).

I den første gruppen, utydelige eller uprioriterte målsettinger, dreier utfordringene seg hovedsakelig om tre forskjellige situasjoner. Den første er at det er utarbeidet for få og for lite konkrete målsettinger til at strategien lar seg gjennomføre i praksis, ettersom er vanskelig å forstå hva det er som faktisk ønskes gjennomført.

Den andre dreier seg om at man har utarbeidet for mange målsettinger samtidig som man ikke har foretatt noen innbyrdes rangering av viktighet hva angår disse målsettingene. I artikkelen dras offentlig og kommunal sektor fram som eksempel på områder der dette ofte kan være et problem. Det stilles spørsmål ved om synliggjøring av prioriteringer og nedprioriteringer av målsettinger er politisk akseptabelt. Gjennom årsak-virkningssammenhengene og bruk av strategikartene tydeliggjøres disse prioriteringene desto mer, noe som kan gjøre det ”politisk” vanskelig hevdes det i artikkelen.

Den tredje situasjonen går ut på at selv om man både har konkretisert og prioritert målsetninger så mangler man forankring i ledelsen og/eller i virksomheten for øvrig. Dette er i følge forfatterne en situasjon som er relativt enkel å løse, men at problemet likevel ikke må undervurderes (Ivin og Aarvold, 2005).

Den andre hovedgruppen, lite strategisk fokus i det daglige, deles også inn i tre hovedobservasjoner. For det første oppleves det at arbeidet med de strategiske målsettingene utover det rent operasjonelle, utføres for sjeldent. En gang i året på ledersamling er ikke nok for å sikre at strategien gjennomsyrrer hele virksomheten. Dernest trekker de frem poenget om at selv om mye av den daglige driften retter seg mot stadige forbedringer i den operasjonelle effektiviteten så er likevel ”*fokus på operasjonell effektivitet gjennom prosessmåling er en nødvendig men ikke tilstrekkelig forutsetning for suksess på lang sikt*” (Ivin og Aarvold, 2005: 16).

Til sist nevnes det at man må bruke nok tid på å definere hva som skal utføres fremfor å overfokusere på hvordan det skal utføres. Den operasjonelle aktiviteten får fort for stort fokus når det gjelder styring og oppfølging av virksomheten, i forhold til de rent strategiske målsettingene (ibid).

Oppsummert kan vi si at det er en rekke forhold som må tas hensyn til for en vellykket implementering av BMS. Vi ser nærmere på betingelser og barrierer, sammen med teorien rundt endringer i organisasjoner og teorien om BMS i analysen (kapittel 4) når vi skal sammenfatte dette med våre empiriske funn.

4. Hoveddel

4.1 Presentasjon

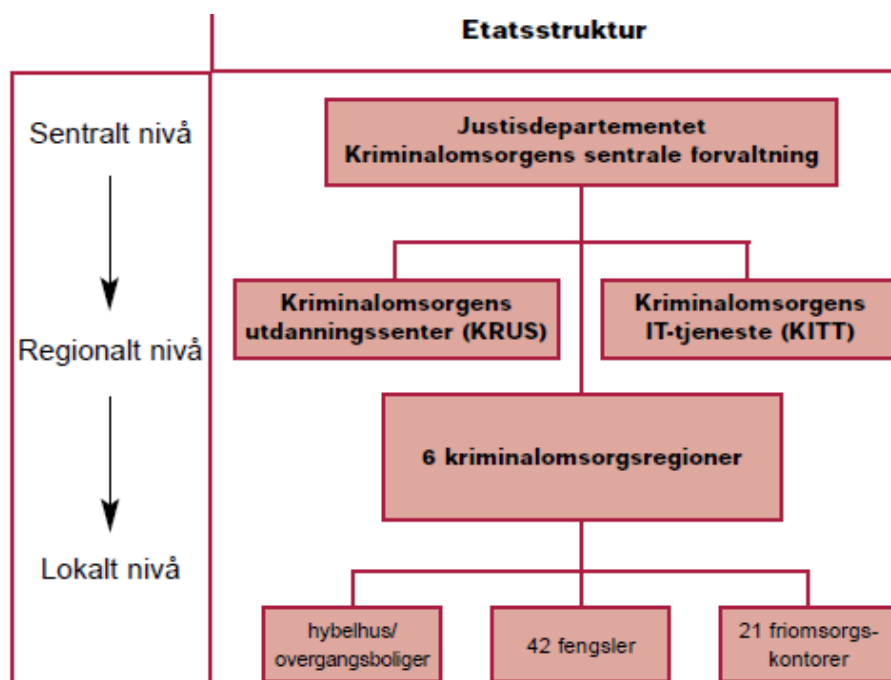
4.1.1 Kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen er underlagt justisdepartementet og er etaten som skal fullbyrde de straffereaksjonene som påtalemyndighetene og domstolene beslutter (Kriminalomsorgen 1).

Høidal (2007) forteller i et foredrag at det foregikk et paradigmeskifte i kriminalomsorgen på slutten av 90-tallet. St.meld. nr. 27 ”Om kriminalomsorgen” (1997-1998) varslet en endring i arbeidet med straffegjennomføringen i retning av en straffegjennomføring som hadde mer fokus på faglig innhold. Dette begrunnes i stortingsmeldingen med at det var behov for å finne tiltak som ville være med å forhindre tilbakefall til kriminalitet etter endt soning.

Herunder nevnes kontaktbetjentordningen som et av de tiltakene med spesielt høy viktighet.

Endringene for kriminalomsorgen ble enda større da de i 2001 gikk igjennom en omorganisering som delte organisasjonen inn i nye avdelinger både på sentralt, regionalt og lokalt nivå (Kriminalomsorgen 1). Kriminalomsorgen består i dag av kriminalomsorgens sentrale forvaltning KSF, seks regionsadministrasjoner, fengslene og friomsorgskontorene. I tillegg har de et eget utdanningscenter, KRUS, og kriminalomsorgens IT-tjeneste, KITT. (Kriminalomsorgen 2).



Figur 6 "Enhetsstruktur i kriminalomsorgen"

(Kriminalomsorgen 2)

Kriminalomsorgens visjon:

"Aktiv kriminalomsorg- tryggere samfunn" (Kriminalomsorgen 3)

Hovedmål:

"Å gjennomføre varetektsfengsling og straffereaksjoner på en måte som er betryggende for samfunnet og som motvirker straffbare handlinger. Det skal legges til rette for at lovbrøytene kan gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster"(Kriminalomsorgen 3)

Verdier:

Strafferettslige reaksjoner skal gjennomføres på en betryggende måte for samfunnet, samtidig som de domfelte skal være beskyttet mot overgrep og vilkårlighet. Det skal tilrettelegges for individuelle behov slik at domfeltes ønske om å bryte med kriminaliteten får støtte. Hele prosessen med straffelovgivning, rettspraksis og straffegjennomføring skal bygge på humanitet, rettssikkerhet og likebehandling (Kriminalomsorgen 3).

4.1.2 Stortingsmelding 37

”Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn” (St.meld. nr. 37, 2007-2008:7)

Den 26. september 2008, 10 år etter forrige stortingsmelding, kom tilrådingen fra politidepartementet av 26. september 2008, og ble godkjent i statsråd samme dag av Regjeringen Stoltenberg II. Denne stortingsmeldingen inneholder i følge kriminalomsorgens nettside en rekke reformer for å oppnå en mer human og effektiv straffegjennomføring. Som i St.meld. nr. 27 (1997-1998) legger den stor vekt på samfunnstrygghet og faglig fokus, men har samtidig et mye større fokus på rehabilitering og på å unngå gjengangere, enn hva som var tilfellet i St.meld. nr 27. Et av motivene til dette var i følge justisminister Knut Storberget at alt for mange av de innsatte har for lite å gå til etter endt soning, og at alt for mange kommer tilbake til fengslene ved et senere tidspunkt. Dette er en kostnad som er både dyr og unødvendig for både samfunnet og den enkelte (Populærutgaven av St.meld. nr. 37, 2007-2008). Denne stortingsmeldingen er en stor og omfattende rapport på over 200 sider, og den legger mange føringer for hvordan det er ønskelig at framtiden til kriminalomsorgen i Norge skal se ut. Dette vil si at de siste to årene har det skjedd store endringer i kriminalomsorgen, og også i de kommende årene ligger det store utfordringer i vente, både for kriminalomsorgen og deres samarbeidspartnere.

”Kriminalomsorgen må kunne håndtere en saksbehandling hvor friomsorgskontor og fengsel deltar sammen, og hvor samarbeidspartnerne deltar fra prosessens start!” (St.meld. nr. 37, 2007-2008:193). Et annet viktig element i denne stortingsmeldingen er forslaget om at det skal innføres en tilbakeføringsgaranti som skal støtte den domfeltes rehabilitering og tilpasning til samfunnet. Hvis en slik garanti skal kunne gjennomføres vil det kreve omfattende tverrfaglig og tverretatlig samarbeid for å finne tiltak til de domfelte etter endt soning, i tillegg til et omfattende forvaltningsarbeid og styrking av kriminalomsorgen i alle ledd og da spesielt de lokale. *” Den framtidige organiseringen må sikre god politisk styring av etaten, rettsikkerhet og likebehandling, en human straffegjennomføring og en effektiv administrativ struktur”* (St.meld. nr. 37, 2007-2008: 193).

4.1.3 Våre utvalgte virksomheter og informanter i kriminalomsorgen

I denne oppgaven har vi valgt å se på tre forskjellige virksomheter i kriminalomsorgen. Disse tre virksomhetene er valgt ut i fra et ønske om å se på både en stor og en liten virksomhet som har innført BMS, samt at vi hadde et ønske om å se på en virksomhet som kjenner til systemet, men som ikke har innført det.

- **Oslo fengsel:** Oslo fengsel er Norges største fengsel med sine 365 ansatte og 392 innsatte. Oslo fengsel tilhører kriminalomsorgen region øst. De har visjonen *”Trygghet og mangfold- med muligheter for alle”* (Oslo fengsel 2) og ellers er hovedmålsetningen den samme som for kriminalomsorgen. Oslo fengsel har innført et balansert målstyringssystem, og vår informant i forhold til dette er Are Høidal, tidligere fengselsleder i Oslo fengsel, primus motor bak innføringen av BMS og nå fengselsleder i nye Halden fengsel.
- **Bodø fengsel:** Et fengsel med både høyt og lavere sikkerhetsnivå, de har på dagens organisasjonskart 72 innsatte, inklusive avdelingen som er lokalisert på Fauske, og frigangsavdelingen som er en del av rusmestringsseksjonen. De har ca 80 ansatte i tillegg til en del ekstraressurser, deltidsansatte og vikarer. Virksomhetsideen er at *”Bodø fengsel skal ivareta samfunnets behov for straff og trygghet, og legge forholdene til rette for både ansattes og innsattes vekst og utvikling”* (Bodø fengsel, 2010) og ellers bygger deres visjon og mål på kriminalomsorgens. Vår informant i Bodø fengsel er fengselsleder Geir Broen som har vært tilsatt i Bodø fengsel siden år 2000. Bodø fengsel har ikke innført balansert målstyring, men informanten har vært på presentasjon av systemet og er kjent med teorien bak det.
- **Sandaker overgangsbolig:** Sandaker overgangsbolig har 12 ansatte og en kapasitet på opp til 16 innsatte. Det er en overgangsbolig som tar imot innsatte fra både fengsel med høyt og lavere sikkerhetsnivå, etter en del av straffen til de innsatte er gjennomført. Dette skjer kun dersom formålet med straffen eller andre sikkerhetsmessige grunner taler for det. Hensikten med en slik bolig er å fremme positiv utvikling og å motvirke ny kriminalitet. Vår informant i Sandaker overgangsbolig er Ole Arvesen som er nestleder i virksomheten og superbruker for BMS, som ble innført i 2004-2005.

4.1.4 Mangel på styring i kriminalomsorgen

Mangelen på en virksomhetsstyring av fengslene fremkom blant annet i 2001 gjennom Statskonsults rapport ”*Etatsutvikling i kriminalomsorgen – evaluering av en omstillingsprosess*” (Bøgh og Nebben, 2001). Denne rapporten hevder blant annet at når de store endringene i kriminalsektoren skulle gjennomføres, manglet det en sentral styring av implementeringen og måloppnåelsen varierte dermed veldig fra virksomhet til virksomhet. Rapporten konkluderte dermed med at måloppnåelsen i etaten framsto som tilfeldig. Det fremkommer i tillegg at selv om ett av utgangspunktene for etatsutviklingen var et ønske om å få en mer målstyrt etat, så har det i liten grad vært fokus på resultatmålinger, i tillegg til at de på lokalt nivå har fått lite tilbakemelding på resultatrapportene fra etatsledelsen. Dermed ble en av utfordringene framover å få til en mer systematisk vurdering av resultatene på lokalt nivå, samt å bruke disse aktivt i styringen (Bøgh og Nebben, 2001).

I 2005 gjennomførte Riksrevisjonen en undersøkelse av måloppnåelsen i kriminalomsorgen, og også her påpekes punkter som manglende måloppnåelse blant annet når det gjelder hurtig straffereaksjon, tjenester og rettigheter til domfelte og ansatte, og den individuelt tilpassede straffegjennomføringen. Undersøkelsen viser at bare 65% av fengslene og nesten ingen av friomsorgskontorene har utarbeidet en strategisk plan. I tillegg opplever en stor andel av fengslene at indikatorene de skal rapportere på bare i noen grad er tilrettelagt systemene som brukes i kriminalomsorgen og videre oppgis rapporteringen å være tidkrevende. Flertallet av regionene opplyser at det i liten grad finnes rutiner for kvalitativ rapportering, og at kvantitative mål vektlegges i for stor grad. Rapporten vurderer til slutt at arbeidet med straffegjennomføring er avhengig av god styring, og at det må være en nær sammenheng mellom etablerte mål, bruk av virkemidler, ansattes arbeidsoppgaver og måten arbeidsoppgavene gjennomføres på og rapporteres (Riksrevisjonen, 2005).

4.2 Presentasjon av empiri

I empirikapitlet kommer vi til å oppsummere dataene vi har fått gjennom dybdeintervju, samt de mest sentrale funnene fra sekundærdata.

4.2.1 Oslo fengsel

4.2.1.1 *Motivasjon til endring*

På 90-tallet forholdt Oslo fengsel seg til de gjeldende virksomhetsplanene og hadde tradisjonell mål og resultatrapportering. Det hadde vært fokus på målstyring i staten og i kriminalomsorgen i mange år, men fokuset rettet seg i stor grad mot selve planleggingen, og styringen bar derfor preg av manglende oppfølging, svære dokumenter og mye papir. Døde dokumenter, altså dokumenter som ble utarbeidet for deretter å legges vekk i en skuff, var et begrep som var velkjent også i Oslo fengsel. Oslo fengsel startet i 2000 med å utarbeide en omfattende strategisk plan for de fem neste årene, med målsetning om å få konkretisert hvilken strategi de skulle bruke for å gjennomføre St.meld. nr. 27. I tillegg ønsket de et virksomhetsstyringssystem som kunne være til hjelp for å måle mål- og resultatoppnåelse både finansielt, men også i kvalitetsarbeidet fengselet driver. Det var flere grunner til at dette initiativet ble tatt, men et viktig økonomisk motiv var at Oslo fengsel etter omstruktureringen i 2001 fikk redusert det årlige budsjettet med 14 millioner kroner. Dette førte til at de i 2001 endte opp med å overskride budsjettet med over 6 millioner kroner, noe som justisdepartementet var særdeles misfornøyd med, og som følgelig fikk konsekvenser for kommende års tildeling. Et annet fokusområde i innføringen av det nye styringssystemet var å forbedre den manglende sammenhengen mellom de strategiske føringene, kriminalomsorgens faglige krav, fengselets mål og resultatstyring, og andre myndigheters krav til Oslo fengsel. De ønsket muligheten til å måle kvalitet på og effekt av faglige tiltak, og ikke bare kvantitet som tidligere, og dette skulle oppnås ved å innføre en helhetlig virksomhetsstyringsmodell som implementerer mål og tydeliggjør ansvar. Et annet mål var å forbedre samarbeidet i enheten gjennom å fjerne det Høidal (2007) beskriver som glava-lagene mellom departement, region, virksomhet, enhet og avdeling. Den store utfordringen ble hvordan de skulle klare å konkretisere de overordnede strategiene og planene, og få de til konkrete handlinger som kunne kommuniseres og forankres i alle ledd av organisasjonen. Oslo fengsels valg falt da på å innføre et balansert målstyringssystem etter modellen Balanced Scorecard som de mener er en lettfattelig modell for å beskrive målsettingene (Høidal, 2007). Forventningene til BMS var at de gjennom dette ville få et helhetlig blikk på virksomheten og ikke bare fokusere på

økonomi og produksjon, men få større fokus på både brukere og ansatte. De ønsket også å få en tydeligere målformulering når det gjaldt de ansatte, og Høidal forteller at den eneste måleindikatoren på dette området tidligere var sykefraværet. Et annet aspekt var kartlegging av kompetanse blant ansatte, samt trivselsmålinger som i følge Høidal tidligere var et fremmedord i virksomheten. *”Vi ville fokusere på hele virksomheten og ikke bare deler av den”* (Høidal, 2010).

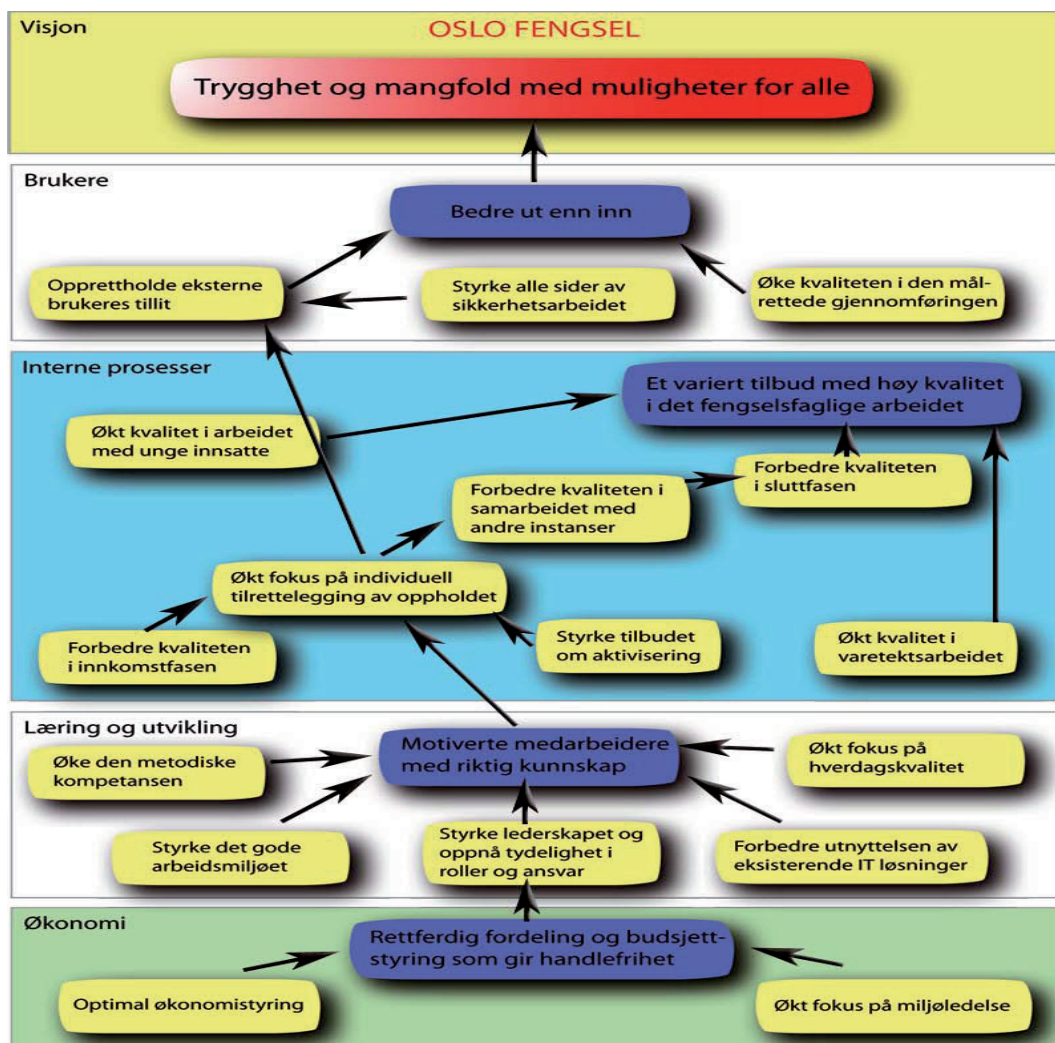
4.2.1.2 Forankring og forståelse

Høidal nevner forankring og forståelse for BMS som for dem en viktig betingelse for at de fikk til en god implementering. For å få forankring og forståelse for systemet var det viktig at Høidal selv fikk opplæring i systemet og de inngikk et samarbeid med Statskonsult om dette. Høidal var sommeren 2001 på kurs hos Statskonsult og deres kontaktperson der, Tore Vegard Hansen, ble en viktig nøkkelperson gjennom hele denne prosessen. Som en av forfatterne av Statskonsultrapporten, *”Balansert målstyring i offentlig sektor”*, som ble lagt til grunn for innføringen, og med sin spesialkompetanse på BMS, var Hansen en verdifull ressurs gjennom implementeringsprosessen. Kompetansen som Høidal tilegnet seg gjennom Statskonsult var viktig ettersom han ikke hadde tidligere erfaring med eller kjennskap til modellen, og han fikk raskt sansen for denne måten å tenke mål og målstyring på. Høidal engasjerte seg veldig i systemet selv og forteller at mange ledere velger å delegere til andre, men at han selv valgte å bruke mye av tiden sin på å jobbe med BMS og forankringen og implementeringen av det. Oslo fengsel er en stor organisasjon med mange ansatte og Høidal hadde ikke som mål at han skulle klare å skape forståelse for og forankre BMS blant alle de ansatte i organisasjonen, men brukte det i all hovedsak som et ledelsesverktøy og la derfor mest vekt på forankring av systemet i ledergruppa. Til dette brukte han de allerede eksisterende møteforaene, e-post til de involverte, interne foredrag og kurs, samt ledermøter. I tillegg ble de mest engasjerte medarbeiderne på hver avdeling utnevnt som superbrukere av systemet, med en forventning om at disse ville bidra til å formidle forståelsen og på den måten skape en slags positiv smitteeffekt. Av eksterne nøkkelpersoner var Hansen som tidligere nevnt en viktig ressurs, men Høidal la også vekt på å involvere samarbeidspartnere som fagforeninger, politiet og andre interessenter for på best mulig måte kunne integrere de faktorer som påvirket dem, og samtidig få støtte rundt den endringen de skulle i gang med. *”Det er viktig å ha tid til å gjennomføre dette på en god måte samt å få med seg støttespillere og som fagforeninger, vernetjeneste og mellomledernivået”* (Høidal, 2010).

4.2.1.3 Utvikling av modellen

Selve prosessen startet sommeren 2001 med planlegging, informasjon, forankring, organisering, og utarbeidelse av prosjektplan. I løpet av høsten og neste vår fortsatte de arbeidet med å modellere de fire perspektivene samt definere kritiske suksessfaktorer innenfor hvert av disse, og deretter utarbeidet de et strategikart noe de brukte hele seks måneder på. Videre ble styringskortene med måleparametere utarbeidet og arbeidet ble samlet i en balansehåndbok. Denne perioden var også viktig for kompetansebyggingen i ledergruppa, de hadde møter hvor de drøftet og vurderte hva som var viktig og mindre viktig og fikk samtidig delt kunnskap som bidro til at alles kompetansenivå når det kom til BMS økte betraktelig i løpet av denne fasen. *”Vi var flere som ble ganske gode på dette etter hvert”* (Høidal, 2010).

I løpet av høsten 2002 og våren 2003 fikk de en dataløsning for modellen på plass og systemet ble tatt i bruk våren 2003. Dette skjedde etter at de hadde opparbeidet en forståelse for systemet og for hvordan de skulle bruke det i Oslo fengsel. Likevel er ikke dette en av de betingelsene som Høidal vekter mest når det gjelder implementeringsprosessen, det er mer en betingelse for videre drift av systemet. Når det kommer til utarbeidelsen av strategikartet så var dette en viktig betingelse for implementeringen i Oslo fengsel, og i perioden hvor dette ble utviklet og jobbet med lærte de mye om hvilke problemer de hadde, og på hva og hvordan de skulle fokusere videre.



Figur 7 "Strategikart Oslo fengsel"

(Oslo fengsel 1).

Gjennom prosessen i forkant av endringen og i startfasen møtte de flere reaksjoner både internt og eksternt. Fagforeningene var nesten udelt positive, spesielt på grunn av perspektivet som går på de ansatte, og var glade for at fokuset skulle øke rundt de ansattes meninger og forventninger. Selve betjentene i fengslene hadde en mer avventende holdning og var ikke spesielt engasjerte i implementeringen. Høidal understreker igjen at han uansett alltid har sett mer på dette som et ledelsesverktøy, men at det også er et nyttig verktøy for dialog med fagforeninger, vernetjenester og mellomledere.

Det var en del ledere i virksomheten som ikke syntes at dette var så interessant, spesielt de eldre lederne. Det oppsto et gap mellom de yngre lederne som syntes dette var spennende og stupte inn i det med full glød, og de eldre lederne som hadde jobbet i mange år og nærmet seg

pensjonsalderen. I følge Høidal var dette kanskje en av hovedutfordringene i og med at det førte til at de som hadde litt eldre ledere under seg ikke opplevde den samme oppfølgingen og tilbakemeldingen som de med unge og fremadstormende ledere. Likevel mener han at arbeidet med å skape forståelse for systemet gikk bra i Oslo fengsel ettersom de i forkant av dette hadde en felles ”kriseforståelse” i virksomheten, noe som gjorde at de fleste så behovet for en eller annen slags form for endring.

4.2.1.4 Ressursbruk og ledelse

Ledelsen er en betingelse som nevnes gjentatte ganger under intervjuene. Høidal var selv lederen for implementeringen av BMS i Oslo fengsel og mener at mål og mening med det man driver med er viktig for en toppleder, så derfor brukte han mye tid på det, og understreker at han samtidig syntes at dette var hans jobb. Høidal presiserer i intervjuet at det aller viktigste er forankring i toppledelsen, og at de som sitter på toppen må være med på og gå aktivt inn i implementeringsprosessen. Lederen må også ha is i magen og god tid for å kunne oppnå en suksessfull implementering. *”Dersom toppledelsen er engasjert kommer gjerne også mellomledelsen med”* (Høidal, 2010). Et annet eksempel på at lederen er en viktig betingelse får vi høre gjennom at Oslo fengsel i dag ikke har like mye fokus på BMS som da Høidal var fengselsleder. I følge Høidal skyldes dette at den nye lederen kom inn med en annen form for erfaring, og ønsket en annen måte å styre på. *”For at systemet skal kunne fungere må det ha forankring i toppledelsen, det må være trykk fra øverste ledernivå, det må vedlikeholdes og brukes aktivt i møter og man må rett og slett styre etter det, ellers så smuldrer det bort til slutt”* (Høidal, 2010).

I Oslo fengsel innførte de BMS innenfor de økonomiske rammene de hadde, også når det gjaldt å innføre datasystemer. De fikk noen kompetansemidler fra Statskonsult, men det var i følge Høidal småsummer i forhold til kompetanseheving på temaet BMS. De brukte heller ingen ytterlige ressurser på ansatte, men det fremheves at Hansen fra Statskonsult var en viktig nøkkelperson når det kommer til kompetansebyggingen i organisasjonen. Når det gjelder tidsforbruk ble det ikke registrert hvor mye ekstra tid som gikk med til implementeringen, men Høidal uttaler at de brukte de faste møteforaene hvor en del av innholdet allerede var å diskutere mål og mening med driften, og dermed var det ikke mye ekstra tid og ressurser som gikk med til implementeringen. Siden en del av jobben til ledelsen er å ha fokus på målstyring og alle de sidene som ligger i balansert målstyring, som brukere, ansatte, produksjon, økonomi osv. må man i følge Høidal bruke sin egen organisasjon, de

strukturene og møtene man allerede har. *”Det gjelder å vri fokus fra fortid til framtid og bruke tid på dette i møtene framfor alt annet, og det er en prioritering som må gjøres”*(Høidal, 2010)

For å skape handlekraft i organisasjonen ble superbrukerne brukt aktivt. De fikk sin spesielle tid til å utføre dette i sin jobb, og i tillegg etablerte de BMS-priser som var med på å løfte frem de som fikk spesielt gode resultater gjennom denne nye måten å styre på.

Sist, men ikke minst, fremhever Høidal tidsperspektivet som en viktig betingelse for deres vellykkede implementering av BMS. Han mener at det er viktig å bruke god tid, både for å få nok kjennskap til og kunnskap om systemet, og også for å få nok klarhet i egen virksomhets behov og fokusområder. Det er viktig at man ikke blir utålmodig og stresser igjennom tiltak som ikke er med på å bidra til de langsiktige hovedmålene man har satt seg. *”Dette er ikke noe hokuspokus, det lar seg ikke gjøre over natta”*(Høidal, 2010).

4.2.1.5 Erfaringer

Høidal har gjort seg veldig gode erfaringer gjennom innføringen av BMS i Oslo fengsel og velger derfor å satse på den samme styringsmodellen når han nå har tatt fatt på jobben som fengselsleder i nye Halden fengsel. Han har stor tro på verktøyet og forteller at de gjennom BMS får fokusert på det som han mener er viktigst, de kritiske suksessfaktorene, og at man får løftet opp noen ting som er viktigere enn andre ting. Kritiske suksessfaktorer skal være et levende verktøy, og det har vært avgjørende å holde fokus på det som har vært ansett som kritisk viktig for virksomheten. For Oslo fengsel gikk det veldig tregt med å få implementert den forrige stortingsmeldingen (St.meld. nr. 27), men når de begynte å gjennomføre brukerundersøkelser blant de innsatte om hva de syntes om de iverksatte ordningene, så skjedde det noe med organisasjonen siden det ikke var så lett å glemme seg bort lenger. De ansatte fikk tilbakemelding på det de gjorde og det er flere eksempler på parametere som fikk en annen utvikling etter dette, blant annet gikk bruken av sikkerhetsceller drastisk ned. Så det å fokusere på noen hovedområder som man definerer som de mest viktige er noe av det Oslo fengsel har hatt størst nytte av (Høidal, 2010).

I dag mener Høidal at St.meld. nr. 37 er et godt utgangspunkt for å sette i gang med balansert målstyring siden den har en klar strategi for hvor etaten vil, og i denne forbindelse er bruk av BMS et meget godt verktøy for å sikre at man handler i tråd med de pålagte strategiene og samtidig får kommunisert disse ut i bedriften. Styringssystemet i offentlig sektor er det som står i økonomireglementet hevder Høidal, og så er det målstyring som er styringsverktøyet

man benytter for å følge opp dette. Hvert år får man et tildelingsbrev og et disponeringsskriv fra regionen som det bare er å ta tak i og å bryte ned i perspektivene. ”*Det er bare å skjønne modellen, det er kanskje det som er utfordringen, å skjønne tenkningen som ligger bak*” (Are Høidal, 2010).

4.2.2 Sandaker overgangsbolig

4.2.2.1 Motivasjon til endring

Sandaker overgangsbolig var i likhet med Oslo fengsel preget av tradisjonell styring på 90-tallet og begynnelsen av 2000-tallet. Dette innebar styring gjennom en virksomhetsplan, og den tradisjonelle mål og resultatrapporteringen gjennom årsrapporter.

Valget om å innføre balansert målstyring, en prosess som pågikk gjennom år 2004 og 2005, var i følge Arvesen først og fremst drevet av ønsket om å måle resultater. De hadde et ønske om å få flere og bedre mål på det som allerede ble målt, i tillegg til å få et system for hvordan resultatene skulle behandles. Han sier videre at en viktig del av motivasjonen kom via behovet for et visuelt ledelsesverktøy som kunne illustrere områder med behov for tiltak. Til sist ble det avgjørende at dette systemet allerede var tatt i bruk av flere andre virksomheter i regionen, noe som gjorde at de fikk informasjon om gode resultater. De hadde dermed en forhåndsoppfatning om at systemet var et godt verktøy som faktisk kunne fungere i praksis innenfor kriminalomsorgen.

4.2.2.2 Forventninger og forankring

Sandaker overgangsboligs forventninger til BMS var nok på flere punkter påvirket av det de hadde hørt om resultatene i blant annet Oslo fengsel. De hadde i følge Arvesen forventninger om at de skulle få bedret oversikt over resultatene, og ikke minst en visualisering av de områdene som hadde behov for tiltak og fornying. De forventet også at samarbeidet mellom de ansatte og ledelsen ved hjelp av dette systemet skulle bli enklere. Bakgrunnen for dette var en forventning om at BMS skulle gjøre det enklere for de tillitsvalgte å få forståelse for, og innsikt i, alle deler av virksomheten, men også at de ansatte i større grad skulle få innsikt i hvordan virksomheten fungerte som helhet. Sandaker overgangsbolig er en mye mindre organisasjon enn Oslo fengsel, og hadde dermed et større fokus på å få systemet forankret i hele organisasjonen framfor kun i ledergruppa.

Når det gjelder de ansatte så ble de i begynnelsen oppfattet som forsiktig positive og nysgjerrige, men at interessen ikke var veldig stor. Dette tror Arvesen kom av en manglende forståelse for hva systemet var og dermed forståelsen av hvordan løsningen kunne bli et godt verktøy for deres bedrift. Jobben med å forankre og skape forståelse for systemet var dermed en viktig betingelse for Sandaker overgangsbolig. Selv om de hadde stort fokus på dette ser Arvesen i ettertid at de kanskje kunne ha ønsket seg, og at de faktisk hadde ventet seg, en litt større entusiasme fra de ansatte. Samtidig hevder han at de er fornøyd med at de er i stand til å vise en åpenhet og innsikt til virksomheten gjennom BMS. Arvesen sier i tillegg at det var viktig for forankringen å gi de ansatte følelsen av at de var direkte involverte gjennom ansvar for hver sine ulike tiltak, slik at de fikk tilbakemeldinger gjennom målinger underveis.

4.2.2.3 Utvikling av modellen

Teorien bak balansert målstyring og tankegangen syntes i følge Arvesen både logisk og enkel, og det ble ikke foretatt endringer i selve modellen for å tilpasse bedriften. Arvesen mener at modellen er fleksibel og enkelt kan tilpasses lokalt, uavhengig av om man er i en liten eller stor virksomhet. Han beskriver startfasen som noe tidkrevende, men at det likevel ikke gikk ut over, eller på bekostning av, andre faktorer i bedriften. Det ble kanskje noe dobbeltarbeid i en kort periode for ledelsen som arbeidet med å få datasystemet i drift og oppdatert. Arvesen beskriver datasystemet, SAS, som også blir brukt i Oslo fengsel, som et omfattende dataverktøy med masse muligheter, men som samtidig kan virke noe "gammeldags". Det har inntil i dag kun vært tilgjengelig på engelsk og har derfor skapt en del ekstra arbeid i forhold til forståelse og bruk. Men også dette beskriver han som en mindre startvanske siden systemet er enkelt i bruk når man først har fått tilfredsstillende opplæring i det og fått det opp å gå. Sandaker overgangsbolig tok i bruk IT-systemet på et tidligere stadium i prosessen enn Oslo fengsel gjorde, men Arvesen nevner ikke dette som en betingelse av betydning for Sandaker overgangsbolig.

4.2.2.4 Ressurser og ledelse

I Sandaker overgangsbolig ble det ikke satt av ekstra økonomiske midler til implementeringen, men siden BMS er et system som er innført i hele region øst så stod regionen for innkjøp og oppdatering av datasystemet. De hadde heller ikke behov for å sette inn noen ekstra personalressurser i denne fasen, og det var Arvesen selv som hadde tittelen superbruker og var ansvarlig for innføringen og den fortløpende oppdateringen av BMS systemet. Som tidligere nevnt var det noe tidkrevende i startfasen, men per i dag er det en del

av den daglige driften. Oppdatering av resultater og rapporter for deres virksomhet tar ikke mer enn 2-3 timer per måned. Arvesen nevner forankring i ledelsen både lokalt og regionalt som en svært viktig betingelse for en vellykket implementering av BMS, dette på bakgrunn av at lederens engasjement i stor grad er drivkraften bak hele prosessen.

4.2.2.5 Erfaringer

Resultatene BMS har gitt for Sandaker overgangsbolig er i følge Arvesen at de per i dag føler at de i mye større grad har lyktes med sine målsetninger og at arbeidet de gjør har en bedre kvalitet enn tidligere. De opplever at systemet gir dem en god visuell innsikt i de fortløpende resultatene og at det dermed er enklere å få iverksatt tiltak tidsnok. Personalet er i større grad enn tidligere involvert i måloppnåelsen noe som gir motivasjon til stadig videre utvikling, og sist men ikke minst mener Arvesen at BMS har gjort Sandaker overgangsbolig til en mer effektiv virksomhet. De viktigste betingelsene som har vært til stede og avgjørende for den vellykkede implementeringen av BMS er i følge Arvesen møter med andre som bruker BMS og dermed mulighet til å diskutere problemer og utfordringer underveis, et velfungerende IT-system som til enhver tid er oppdatert, involvering av de ansatte slik at de får mulighet til å delta aktivt, og sist men ikke minst forankring i ledelsen lokalt og regionalt.

4.2.3 Bodø fengsel

4.2.3.1 Dagens status

I dag forholder Bodø fengsel seg først og fremst til St.meld. nr. 37 som peker på hvordan de skal utvikle seg videre i forhold til fag og faglige utfordringer. De får i tillegg årlige tildelingsbrev fra KSF og disponeringsskriv fra regionen de må forholde seg til, og Broen sier i denne forbindelse at de er veldig toppstyrte. Gjennom tildelingsbrevene får de ganske klare føringer på hvilke mål og resultatkrav de har å forholde seg til. De har en rekke delmål som må jobbes mot i løpet av året, og det er flere resultatindikatorer knyttet opp til hvert enkelt delmål. Målene rapporteres tertialvis til regionen, og dersom det er avvik skal det utarbeides analyser som igjen skal være utgangspunkt for tiltak. Vi har likevel ikke inntrykk av at det er en spesielt strukturert form for målstyring det er snakk om her, og Broen forteller at de ikke har noe godt målstyringsverktøy, verken i kriminalomsorgen generelt eller i Bodø fengsel. Han sier videre at det har vært et problem i kriminalomsorgen at de er pålagt en rekke mål, samtidig som de ikke har hatt systemer for følge dem opp eller for å kvalitetssikre dem og se at de faktisk blir fulgt. Likevel føler han at de har kontroll på dette i dag, *”det er en form for målstyring, men den er mer tilfeldig enn strukturert”* (Broen, 2010). De har kontroll, men de

har ikke den strukturerte styringsmodellen, de lener seg på de sentrale føringene og de sentrale forventningene og rapporterer i forhold til dem, og ellers er ikke målstyring noe de har prioritert å bruke tid og ressurser på. Det er dette økonomistyringssystemet de har forholdt seg til og hatt kapasitet til å følge opp, og de har ikke prioritert å jobbe lokalt med egne håndteringsvise mål. Mål og resultatindikatorerne ligger fast uavhengig av årets budsjett. Resultatene rapporteres til regionsdirektøren som igjen gir dem tilbakemelding og utfordrer dem i forhold til hva de har levert. Det er mange strategier å forholde seg til og det er en utfordring å klare å håndtere alle disse sentrale føringene som kommer. Det er strategier for det meste, som har dertil egnede handlingsplaner med tidsfrister å forholde seg til, og for ytre etat er det nesten umulig å makte å forholde seg til alt dette, det er ikke mulig fastslår Broen.

Broens kjennskap til BMS baserer seg på et seminar hvor han har fått BMS presentert som en måte å styre bedriften på, og hvor han også fikk informasjon om hvordan det fungerer i praksis. Han har også kjennskap til at de har innført BMS i Oslo fengsel og andre virksomheter i region øst, og de gode resultatene de har oppnådd der. Broen forteller at han ser at det er en struktur i det, men mener at de har en utfordring i forhold til at Bodø fengsel er et mye mindre fengsel enn for eksempel Oslo fengsel, hvor de har gjort seg meget gode erfaringer med verktøyet. Bodø fengsel har ikke like stor stab og administrativ kompetanse som de større fengslene, som både har jurister og økonomer og andre som kan bidra i prosessen med å innføre et målstyringsverktøy, poengterer Broen, og mener derfor at en implementering vanskelig vil la seg gjennomføre i Bodø fengsel.

4.2.3.2 Kommunisering av visjon og strategi

Når det gjelder visjon og strategier samt kommunisering av disse hevder Broen at innad i fengselet er det behov for endringer. Basisseksjonen har i følge Broen kommet litt i skyggen av rusmestringsseksjonen siden det har vært mye fokus på rusmestring de siste årene. Mens rusmestringsseksjonen har en tydelig identitet og en tydelig plattform i forhold til hva de skal holde på med og hvilke forventninger de har å forholde seg til, så sliter de mer i basisseksjonen hvor de trenger å bygge mer selvtillit og å etablere en mer tydelig faglig profil. De er i dag inne i en evalueringsprosess og skal jobbe videre med dette, både når det gjelder intern kommunikasjon og informasjon mellom seksjonene, både horisontalt og vertikalt. Til tross for at de er pålagt store innsparinger i årets budsjett velger Bodø fengsel å prioritere en to-dagers samling hvor de henter inn ekstern kompetanse og hvor basisseksjonen skal jobbe

med hvem de er og hva de er gode på, hva som er deres særegenhet og hva som er deres lokale målsettinger (Broen, 2010).

Broen mener at de har for mange strategier å forholde seg til og at det er en utfordring å klare å håndtere alle disse sentrale føringene. De jobber mye med kommunikasjon og kultur innad i fengselet, men kanskje ikke akkurat i forhold til det å kommunisere den overordnede visjonen og strategien ut til de ansatte.

4.2.3.3 Personal og forståelse for strategier og mål

I forhold til de ansatte og innsatte i Bodø fengsel gjennomføres det årlige ”brukerundersøkelser” hvor de på en systematisk måte får mulighet til å si noe om hvordan de opplever Bodø fengsel. Undersøkelsen er synkronisert slik at avvikene mellom opplevelsene til de ansatte og de innsatte blir registrert, og der det er store avvik går de inn og ser på hva som er årsaken til misnøyen. Disse undersøkelsene er svært omfattende og dermed gjennomføres de ikke i hele fengselet hvert år, men avdelingsvis.

De ansatte får alt for lite resultattilbakemelding på det de oppnår forteller Broen videre. De får tilbakemelding i forhold til både kvantitative og kvalitative målsetninger, men det er ikke brutt ned på avdelingsnivå. I den årlige nyttårstalen blir det sagt noe om hva de har gjort og hva de har levert i forhold til forventninger, men i hvor stor grad den enkelte føler at de har bidratt har de ikke noe tall på. Dette i kombinasjon med den store mengden pålagte mål og strategier, som gir inntrykk av å være noe u håndterbart, kan bidra til at det blir vanskelig å fokusere på å få personalet til å forstå hvilke strategier de skal handle i forhold til og hvordan de skal handle i tråd med dem.

4.2.3.4 Ressurser – lite samsvar mellom mål og midler

De viktigste utfordringene i Bodø fengsel per i dag er økonomien. Få dager før vi møter Broen har ledelsen fått beskjed om at årets budsjett skal kuttes med fem millioner og de har dermed en stor utfordring foran seg med å finne steder hvor de kan kutte ned på kostnadene. I tillegg må de fremdeles klare å matche forventninger og krav opp mot den økonomien de faktisk har. De må fortsatt klare å levere varene innenfor de rammene de har fått å forholde seg til og Broen mener at det er alt for stort sprik mellom pålagte mål og tilgjengelige midler. Selv om BMS kunne vært et nyttig styringsverktøy for Bodø fengsel tror Broen at for å få verktøyet implementert i organisasjonen kreves det en del ressurser både i form av økonomiske midler og tilgjengelig personale. Det er i følge Broen ikke noe problem å prioritere slikt i store organisasjoner som Oslo og Halden fengsel hvor de har 300-400

medarbeidere, men det blir vanskelig i Bodø fengsel. ”*Det er en kritisk suksessfaktor at du har folk som er dedikert til å jobbe med dette. Blir det en tilleggsjobb for en tilfeldig leder så kommer det aldri til å funke*” (Broen, 2010). For at et målstyringsverktøy som BMS skal kunne fungere optimalt fordrer det at det gjennomsyrrer hele bedriften, noe Broen føler at de ikke har ressurser til. Så selv om Broen ser på det som et godt verktøy, anser han det ikke som aktuelt for Bodø fengsel. I tillegg presiserer han at dersom de skulle implementere systemet, så må de ha ressurser i form av personale til å følge det opp i ettertid for at det ikke skal forvitte og bli borte, slik som det som i følge Broen har skjedd i Oslo fengsel den siste tiden. I Bodø fengsel har de ikke vurdert det som aktuelt å innføre BMS både på grunn av tidsaspektet, men kanskje aller mest på grunn av mangel på ressurser, i tillegg til at Broen usikker på om hvor stor effekten er i forhold til resultater på lang sikt. Hadde de fått et pålegg om å innføre BMS samtidig som de hadde fått de ressursene som kreves både i planleggings-, etablerings-, og implementeringsfasen, og kanskje også i driftsfasen, så skulle de gjerne gjennomført det. Slik situasjonen og rammene er i dag så er de ikke i stand til å sette i gang med et slikt prosjekt, de sliter nok som det er med å holde den ordinære driften i gang, og de som ledere har mer enn nok å forholde seg til når det gjelder de sentralt styrte signalene. Når det gjelder de økonomiske styringsprinsippene i fengselet så baserer de seg på månedlige tilbakemeldinger samtidig som de hele tiden overvåker forbruk i forhold til budsjetter, så på den måten har de per i dag en slags avviksbehandling på det de driver med, hvor det settes inn tiltak i forhold til avvikene. Det er ikke like stort fokus på dette når det gjelder de faglige målene, verken når det gjelder kvantitative eller kvalitative mål (Broen, 2010).

4.2.3.5 Ledelsen og prioritering av strategiarbeid

Etter at St.meld. nr. 37, som skaper enorme forventninger til kriminalomsorgen, ble lansert, er det en ny kriminalomsorg som skal spikres. De har verken verktøyene eller midlene for å klare det mener Broen. De opplever også at det er en byråkratisering og en overadministrasjon som foregår i det offentlige, altså en kraftig oppbygging av de ikke-faglige områdene. Man kaller det kvalitetssikring og internkontroll, men den tida man nå ikke bruker på primæroppgavene, den har eksplodert i offentlig sektor løpet av de siste ti årene hevder Broen. Kriminalomsorgen ligger litt etter, men også de opplever en enorm byråkratisering, og den tida man bruker på administrative og stabsmessige ting har eksplodert de siste fem årene. Samtidig opplever de at den administrative staben ikke vokser og at det er ikke legitimt å bygge opp administrasjonen. Det er det utøvende ledd som skal bygges opp, mens i realiteten har veksten i arbeidsoppgavene skjedd hos den administrative staben. Alt utover

kjernevirksomheten vokser, og de leverer mindre, jobber mer og møtes mer. Det er ikke dobbeltarbeid, men går under paraplyen kvalitetssikring forteller Broen. Man skal forberede og planlegge en operasjon, så driver man operativt og jobber under gjennomføringen, og deretter skal man dokumentere og kvalitetssikre i en rekke ringer bak for å være sikker på at jobben har blitt gjort rett. Alt forarbeidet og etterarbeidet i forbindelse med primæroppgavene har eksplodert. Fine ord som dokumentasjon, kvalitetssikring, internkontroll og kvalitetshjul har fått altfor stor plass. Dermed blir de mindre effektive, det blir mindre tid til kjerneoppgavene. I dette ligger en forståelse om at de ikke har prioritert å jobbe med eller utvikle strategi lokalt, rett og slett på grunn av at de har hatt nok med å forholde seg til de sentrale føringene under de tilgjengelige økonomiske rammene.

4.3 Analyse av resultater

4.3.1 Motivasjon og drivkrefter for endring

”Først og fremst ett ønske om å måle resultater, og deretter behovet for et godt visuelt ledelsesverktøy som kunne illustrere områder med behov for tiltak” (Arvesen, 2010).

Motivasjonen for å innføre BMS var i Sandaker overgangsbolig både et ønske om å måle flere resultater i virksomheten, og også om å få en ny og bedre metode å håndtere resultatene på. Motivasjonen for at det ble BMS og ikke et annet system, var sterkt influert av at dette systemet var innført i andre lignende virksomheter, med tilsynelatende gode resultater. Oslo fengsel, som var det første fengselet i Norge som innførte dette, var i en helt annen situasjon. De var inne i en vanskelig periode hvor de var nødt til å endre driften for å kunne foreta nødvendige innsparinger på grunn av den økonomiske sprekken året før. Denne krisefølelsen hadde spredd seg i hele organisasjonen, og spesielt i ledergruppa som var klar over hvilke konsekvenser budsjettsprekken hadde for virksomheten. Derfor var nok motivasjonen og drivkraften til endring i Oslo fengsel i stor grad preget av kriseforståelsen som eksisterte i organisasjonen. At denne drivkraften er sterk nok er i litteraturen et viktig poeng siden det alltid vil oppstå noe motstand mot en planlagt endring i organisasjonen (Jacobsen, 2004).

Under vår studie av Bodø fengsel kommer det klart frem at de ser et behov for endring i virksomheten, men samtidig oppfatter vi at her finnes det flere barrierer som hindrer motivasjon til å gjennomføre endring. Nå er det ikke slik at BMS er et nytt og revolusjonerende system som gjør at alt man tidligere har drevet med er bortkastet eller skal avsluttes, men det er et system for å bygge videre på den kunnskap man har, samtidig som man integrerer ny kunnskap (Slotterøy et al., 2004). Vårt inntrykk er derfor at barrierene i Bodø fengsel kanskje skyldes et til dels misforstått bilde av BMS. Niven (2003) nevner fire barrierer som er til hinder for å kunne iverksette en strategi, og vi forstår det slik at disse også kan være med på å dempe eller hindre motivasjonen for å gjennomføre en endring. Broen er først og fremst opptatt av manglende tilgang på ressurser, og hvis han skal gjennomføre en ny endring eller implementering ser han det som en viktig betingelse at det er samsvar mellom mål og midler. *”Kriminalomsorgen er så belastet nå, avstanden mellom mål og midler er så tydelig at de kan ikke dytte på oss flere oppgaver og forventninger uten å følge på med ressurser. Vi kan ikke jobbe dugnad lenger”* (Broen, 2010). Dette samsvarer med Nivens ressursbarriere som sier noe om lite sammenheng mellom strategier og mål på den ene siden

og tilgjengelige midler på den andre. Det er likevel et paradoks at Bodø fengsel ikke er interessert i å innføre BMS på grunn av manglende ressurser, når det i Oslo fengsel var nettopp mangelen på ressurser som utgjorde et grunnleggende motiv for innføring av BMS.

Broen legger også spesielt vekt på at han som leder bruker for mye tid på administrative oppgaver og andre oppgaver som ikke nødvendigvis er relevant for måloppnåelsen på lang sikt, og får dermed for lite tid til å jobbe med implementering av strategi. Ledelsesbarrieren viser til at lederen bruker for mye tid på brannslukking og hastesaker, noe som går helt overens med det Broen forklarer rundt hans arbeidshverdag i Bodø fengsel. Vi har inntrykk av at dette var en hverdag som tidligere var kjent for Høidal i Oslo fengsel, men han tok et valg om å endre organisasjonen og oppnådde gode resultater gjennom dette. Da kan man jo stille spørsmål ved om hvorfor ikke Bodø fengsel adopterer Oslo fengsels metode, men kanskje er det ikke så enkelt. Roos et al. (2005) nevner flere faktorer som kan gjøre det vanskelig å overføre kunnskap fra en virksomhet til en annen, deriblant manglende kunnskap både om systemer og metoder. Hvis ledelsen i Bodø fengsel arbeider under et slikt press at de ikke har kapasitet til å sette seg inn i og strukturere den tilgjengelige kunnskapen, vil også kunnskapsoverføringen fra virksomhetene med erfaring på dette området være vanskelig. I tillegg hevdes det at det er viktig at man systematisk og kontinuerlig innhenter informasjon om aktuelle systemer, og jevnlig oppdaterer de ansatte om den nye kunnskapen man får, slik at ikke kunnskapen foreldes (ibid). Et moment som nevnes av Ivin og Aarvold (2005) er at en av utfordringene med strategiarbeid er at den operasjonelle aktiviteten får et overfokus når det gjelder styring og oppfølging i virksomheten, i forhold til de rent strategiske målsettingene. Vi ser dermed at dersom ledelsen i Bodø fengsel opplever at de ikke har mulighet til å sette av tilstrekkelig med tid for å definere hva som skal utføres, framfor å ha full fokus på hvordan man utfører det, så kan de ha en utfordring ikke bare i forhold til det å få implementert strategi i bedriften, men også i forhold til det å akseptere BMS som et hensiktsmessig verktøy for virksomheten.

4.3.2 Forankring og forståelse

”Skap klar forankring, felles forståelse og hensikt for bruk av BMS” (Slotterøy et al., 2004:35).

Både teorien og empirien underbygger antagelsen om at dersom man skal lykkes med et nytt prosjekt så er det en viktig betingelse å skape en felles forståelse og forankring for systemet i virksomheten. Her ser vi en forskjell mellom det å skulle forankre systemet i en stor versus en liten virksomhet. I Oslo fengsel la de i hovedsak vekt på å få BMS forankret i ledergruppa, mens i Sandaker overgangsbolig fokuserte de på å få systemet forankret blant alle de ansatte.

”Hos oss prioriterte vi å skape forståelse for dette i den øverste ledergruppa og hos de tillitsvalgte. Det var ikke noe problem, med noen svært få unntak. På det tidspunktet hadde vi en ”kriseforståelse” i organisasjonen. Noe måtte gjøres med vår mål- og resultatstyring. Så innsalget gikk greit” (Høidal, 2010).

Prosessen med å skape forankring og forståelse rundt en endring og innføring av et nytt system forstår vi, både ut fra organisasjonsteorien og også fra teorien rundt innføring av strategi og balansert målstyring, som veldig viktig. Når en endring skal gjennomføres vil det kunne oppstå motstand blant ansatte i organisasjonen. En av de viktigste grunnene til motstand mot endring er i følge Jacobsen (2004) frykt for det ukjente. Det må derfor skapes en felles forståelse for hva BMS er og hva virksomheten ønsker å oppnå gjennom å innføre det. Dette vil være med på å minimere og dempe denne frykten.

”De få som var i mot i ledergruppa, forsto ikke vitsen med å innføre noe vi ikke var pålagt å innføre fra overordnet myndighet. Vi hadde nok med det vi holdt på med”(Høidal, 2010).

En annen form for motstand er at de ansatte kan vanskeliggjøre implementeringsfasen nettopp fordi de ikke føler seg delaktige i den planleggingsprosessen som har foregått på forhånd (Kronvall et al., 1991). Kanskje ville de som ikke forsto hvorfor man skulle sette i gang med dette, gjort mindre motstand dersom de ble mer involverte på et tidligere stadium? Det å ikke bli involvert kan i følge Kronvall (ibid) føre til manglende motivasjon, noe som er en viktig forutsetning for en organisasjon i endring (Jakobsen, 2004) og i verste fall blir de ansatte usikre på hvilke intensjoner ledelsen egentlig har med endringen og vil dermed yte enda kraftigere motstand.

Visjonsbarrieren Niven (2003) nevner i forhold til implementering av strategi sier også noe om dette. Hvis ikke lederen godt nok klarer å kommunisere ut eller formulere den valgte strategien til de ansatte vil dette fungere som en barriere til hinder for implementering av strategien, i dette tilfellet implementeringen av BMS.

4.3.3 Strategikartet

”Man får løftet opp noen ting som er viktigere enn andre ting. Ofte er det slik at alt er viktig hele tiden, men det er alltid noe som er viktigere enn andre ting. Men det å alltid være klar over hva er det som er viktig nå, hva er viktigst for oss, og så bryte det ned og ha fokus på det som er viktigst her og nå, og jobbe målrettet med det og så evaluerer man det og så kan det justeres og byttes ut” (Høidal, 2010).

Strategikartet fremheves av Slotterøy et al. (2004) som et viktig verktøy hvor hovedformålet er å konkretisere viktige sammenhenger som påvirker virksomhetens mulighet til å lykkes med realiseringen av visjon og strategi. Gjennom utarbeidelsen av dette får man både diskutert og testet forskjellige strategiske valg. Dette er et dynamisk verktøy som stadig må gjennomgås og redefineres ettersom virksomheten endrer sine fokusområder for å oppnå sine mål. Høidal forteller at for dem var arbeidet med strategikartet en viktig betingelse for å få til en god implementering av BMS i Oslo fengsel. Strategikartet (figur 7) var et av de fokusområdene de valgte å bruke lang tid på, og utarbeidelsen av dette tok hele seks måneder. Også i Sandaker overgangsbolig brukte de tid på utviklingen av strategikartet, for på en best mulig måte å kunne utarbeide en oversikt over de årsak-virkningssammenhenger som var de mest kritiske for deres virksomhet.

En viktig oppgave for strategikartet er at det skal være et pedagogisk kommunikasjonsverktøy som kan bidra til å formidle virksomhetens strategi. Gjennom synliggjøring av årsak-virkningssammenhenger og visualisering av logiske sammenhenger kan strategien kommuniseres på en forståelig måte utover i virksomheten. Viktigheten av en god oppbygging av strategikartet, og at det er nødvendig med en tilstrekkelig detaljeringsgrad for at strategien skal fremkomme tydelig og håndgripelig understrekes av Slotterøy et al. (2004). Dermed vil et godt utviklet strategikart føre til en utvetydig visualisering av sammenhengene mellom hvordan virksomheten skal nå sine strategier og sin visjon (ibid). Oslo fengsel la i utarbeidelsestiden vekt på å se sammenhenger spesielt i de interne relasjonene i virksomheten.

I Hoff og Holving presenteres utarbeidelsen av strategikartet og de strategiske målene som en prosess hvor man prioriterer og grupperer aktuelle mål. Denne prosessen kan ha ulike tilnærminger, både løse og kreative, men også mer strukturelle tilnærminger. Uavhengig av valgt tilnærming kan det være en utfordring å få begrenset de strategiske målene som danner grunnlaget for det strategiske kartet. Man må foreta en vurdering av målene man har utarbeidet og foreta en grovprioritering av disse. Under dette arbeidet er det viktig å tenke på at selv om enkelte mål isolert sett kan være ”små”, så spiller de en logisk rolle i det strategiske kartet, og kan kanskje være kritiske sett i en større sammenheng og må likevel være med. (Hoff og Holving, 2007).

Høidal forteller at de i begynnelsen gjorde en omfattende jobb med å få begrenset de strategiske målene til et oversiktlig antall. Hoff og Holving (2007) anbefaler å ha maks 15-25 styringsparametre, men hevder også at dette antallet kan være vanskelig å overholde for store offentlige virksomheter. Dette ser vi også i Oslo fengsel som endte opp med 65 styringsparametre (Høidal, 2007). Noe av årsaken til dette var at de i tillegg til sine egne lokale mål, måtte implementere regionens overordnede og ofte mer kvantitative mål. Vi ser at både i Oslo fengsel og i Sandaker overgangsbolig har det blitt jobbet grundig med utviklingen og bearbeidelsen av det strategiske kartet, og det er sannsynlig at dette er en faktor som har medvirket til at de har fått såpass gode resultater fra implementeringen av BMS.

”Så det er det å fokusere på ting, å ha fokus på noen områder som man definerer som mest viktig, det er kanskje det jeg har hatt størst nytte av da” (Høidal, 2010).

Oslo fengsel har altså konkretisert sine utfordringer, prioritert og tydeliggjort de målsetningene de har, noe som vi ser motsetningen til i Bodø fengsel. Broen er tydelig på at de har problemer med å få oversikt over strategien og at målsetningene er ikke konkrete nok. Vi erfarer også at de har problemer med å rangere disse målsetningene innbyrdes slik at det blir vanskeligere å prioritere viktigheten av de forskjellige målene. Dette er faktorer som Ivin og Aarvold (2005) legger vekt på når det er snakk om utfordringer ved implementering av strategi.

”Det er mange strategier. Det var en periode hvor de vurderte å lage en strategi for å håndtere strategiene” (Broen, 2010).

Vi erfarer at å bruke god tid på utarbeidelse av strategikartet er en viktig betingelse for en vellykket implementering av BMS både i teorien og i empirien. Det å bli bevisstgjort sine

utfordringer, samt årsak-virkningssammenhengene, er viktig for å kunne ta grep om virksomhetens hverdag både når det kommer til de kortsiktige og de langsiktige målene. Dette er noe vi ser bedriftene bør prioritere å bruke tid på, et velutviklet og gjennomtenkt strategikart kan ses på som en god grunnmur for resten av prosessen med innføring av BMS.

4.3.4 Kommunikasjon og intern markedsføring

”Vi hadde kanskje ventet enda større entusiasme fra ansatte, men er allikevel godt fornøyde med å kunne vise til en åpenhet/innsikt til virksomheten som BMS kan gi” (Arvesen 2010).

Å skape forståelse hos de ansatte for hvorfor BMS er hensiktsmessig for virksomheten, kan i noen tilfeller være en utfordring, men er like fullt viktig. Man må fokusere på at oppnåelse av overordnede mål og implementering av strategi er helt avgjørende for virksomhetens suksess. Slotterøy et al. (2004) foreslår at man må være kreative og selge budskapet internt. Hoff og Holving (2007) hevder også at det å ha en fastsatt og logisk struktur i organisasjonen for å kunne kommunisere strategiene nedover i organisasjonen er et krav til BMS.

Høidal ser ikke på BMS kun som et ledelsesverktøy, men også som et viktig verktøy for dialog med fagforeninger, vernetjenester og mellomledere. De opplevde at initiativet ble godt mottatt blant fagforeningene, kanskje spesielt på grunn av læring og vekstperspektivet samt målinger blant ansatte om forventninger og tilfredshet. Det at fagforeningene stiller seg positive kan kanskje være en faktor som har en positiv påvirkning på de ansattes holdning, og på den måten kan det være en god taktikk å involvere dem tidlig i prosessen. Det kan være hensiktsmessig å definere hvilke grupper man har størst nytte av å selge prosjektet inn til. I Oslo fengsel var de ikke opptatte av at alle ansatte skulle bruke verktøyet aktivt, i og med at de hadde en forståelse om at det først og fremst var et ledelsesverktøy hadde de størst fokus på prosessen blant ledere og mellomledere.

”Jeg har aldri hatt noen ambisjoner om at alle ansatte skulle bruke dette verktøyet aktivt, selv om det er tilgjengelig for alle” (Høidal, 2010).

I Sandaker overgangsbolig ble de nødt til å angripe på en litt annen måte. Siden de er en forholdsvis liten organisasjon kan det hende det ikke ville fungert like bra dersom kun ledelsen var engasjert i dette, og det ble derfor kritisk å få kommunisert dette budskapet ut til alle ansatte. I begynnelsen var de ansatte noe tilbakeholdnem, og som hjelpemiddel for å få til en god kommunikasjon og intern markedsføring la ledelsen vekt på å delegere ansvar og oppgaver til den enkelte ansatte, som de igjen ble målt i grad av oppnåelse på. På den måten

fikk også de ansatte en ansvarsfølelse i forhold til implementeringen, samtidig som de ble involvert i en større grad. Vi ser og at både Oslo fengsel og Sandaker overgangsbolig i stor grad har brukt de allerede etablerte møteforaene som kommunikasjonskanal, og at kommunikasjon ut i virksomheten har vært en viktig betingelse for begge, men at de har hatt litt forskjellige målgrupper for markedsføringen. I Oslo fengsel var fokuset på ledergruppen, mens det i Sandaker overgangsbolig var på organisasjonen som helhet.

4.3.5 Nøkkelpersoner

Viktige nøkkelpersoner for Oslo fengsel var i følge Høidal ledergruppa, de tillitsvalgte som gjorde en stor innsats for å få til implementeringen, samt Tore Vegard Hansen fra Statskonsult, som i stor grad bidro til kompetansebyggingen i virksomheten. Høidal mener at disse nøkkelpersonene var en viktig betingelse for implementeringen av BMS.

Slotterøy et al. (2004) anbefaler i sin artikkel at man aktivt skal involvere nøkkelpersoner i implementeringsprosessen for på den måten ikke bare sikre forankring, men også bidra til at de føler eierskap til prosessen samt til kvalitetssikring underveis. I Oslo fengsel hadde de fokus på å engasjere ledere og mellomledere, men opplevde at det ble et gap mellom de eldre og de yngre lederne. De som hadde jobbet som ledere i mange år og nærmet seg pensjonistalderen var ikke udelt positive, mens de yngre lederne som var i startfasen av karrieren syntes dette var spennende. *"Det ble et gap der, så det ble kanskje hovedutfordringen, at de som hadde litt eldre ledere under seg, de fikk ikke så tett oppfølging som de som var unge og fremadstormende"* (Høidal, 2010). For å få med seg de ansatte kan det være et poeng å involvere nøkkelpersoner så tidlig som mulig i prosessen, slik at de får være med på å definere innholdet og på den måten etablere en følelse av eierskap til prosjektet. I Oslo fengsel fungerte superbrukerne som markedsførere for prosjektet, og ønsket var at deres positive holdning skulle skape en smitteeffekt utover i organisasjonen.

I Sandaker overgangsbolig ble dette litt annerledes siden de er en mindre virksomhet med færre ansatte og har dermed behov for færre nøkkelpersoner. Arvesen var den som hadde hovedansvaret for datasystemet, og i tillegg til at han var superbruker var han også den viktigste nøkkelpersonen i Sandaker overgangsbolig. Faren med kun en nøkkelperson er at mye av prosjektets forutsetninger for suksess står og faller på nøkkelpersonen ene og alene. Det blir dermed desto viktigere med et oppriktig engasjement og solid forankring hos denne nøkkelpersonen.

Betingelsen om å involvere nøkkelmedarbeidere ser vi er veldig nært knyttet til flere av de foregående punktene. Nøkkelmedarbeideren er en viktig ressurs både når det kommer til motivasjon, forankring, kommunikasjon og intern markedsføring. Det å benytte entusiastiske nøkkelpersoner som evner å mobilisere sine medarbeidere i en slik utviklingsprosess har nok bidratt positivt til implementeringsprosessen, både i Oslo fengsel og i Sandaker overgangsbolig. Sist, men ikke minst, ser vi at lederen er en viktig nøkkelperson, og vår forståelse er at lederen er så viktig at vi ønsker å se på ledelse som en egen betingelse i kapittel 4.3.11.

4.3.6 Opplæring og kompetanse

”Løsningen kan sikkert virke ”skremmende” og omfattende, men med god pedagogisk opplæring vil det kun gi gode utfordringer” (Arvesen, 2010).

Region øst bruker BMS som styringssystem og herfra har Sandaker overgangsbolig fått opplæring i bruken av systemet både teoretisk og teknisk. Vi ser likevel at den teoretiske kunnskapen om BMS som målstyringssystem hadde et større fokus i Oslo fengsel enn i Sandaker overgangsbolig. Årsaken kan være at i Oslo fengsel var dette noe helt nytt, både for dem og for kriminalomsorgen generelt. *”Dette var nybrottsarbeid”* (Høidal, 2010). Hansen fra Statskonsult bidro med kunnskap og hadde det overordnede ansvaret for kompetansebyggingen og *”han hadde full oversikt”* (Høidal, 2010). Hansen hjalp dem å holde fokus på kompetansebyggingen og derfor ble flere i ledergruppa ganske gode på BMS både i teori og etter hvert også i praksis. Så ja, kompetansebyggingen i Oslo fengsel var en viktig betingelse fastslår Høidal. I følge Slotterøy et al. (2004) er det viktig at man underveis i prosessen, parallelt med utviklingen av innholdet i modellen, lærer opp toppledelsen så vel som de ansatte, noe som samsvarer med det de har gjort i Oslo fengsel.

Hva som er årsaken til at kompetansebyggingen ikke har vært et like prioritert fokusområde i Sandaker overgangsbolig er vanskelig å fastslå. For Sandaker overgangsbolig var BMS et system som allerede var utprøvd i flere andre lignende virksomheter, og dette kan nok ha ført til at de la mindre vekt på å se på teorien og tankegangen bak systemet. En annen årsak var at de fikk implementert IT-systemet på et tidligere tidspunkt i prosessen, og at opplæringen derfor handlet mer om oppbyggingen og bruken av IT-verktøyet i stedet for teoretisk opplæring i BMS. Sist men ikke minst vil vi poengtere at en del av kompetansebyggingen blant ledelsen i Sandaker overgangsbolig nok har skjedd ubevisst gjennom møtene de har hatt

i region øst hvor det har blitt utvekslet erfaringer mellom lederne som driver med BMS i sine respektive virksomheter.

4.3.7 It-systemet

”Skap forståelse for styringsprosessene før IT-system velges”(Slotterøy et al., 2004:37)

Med dette forstår vi at det er viktig å få avklart hvilken informasjon man faktisk har nytte av for å gjennomføre strategiene slik at ikke IT-løsningen blir et mål i seg selv. Den skal bare være et hjelpemiddel for å se resultatene av de indikatorene man har utarbeidet. Dette ble gjort i Oslo fengsel ca et halvt år etter at de startet prosessen med implementering av BMS. *”Vi hadde en god forståelse for hvordan vi skulle bruke BMS, før vi satte i gang med IT-systemet”* (Høidal, 2010). Høidal fastslår så at dette var en riktig beslutning, men at de ikke kunne ha ventet lengre, siden det ville blitt for krevende å drifte BMS manuelt før IT-systemet var kommet på plass. I Sandaker overgangsbolig fikk de implementert IT-systemet i en tidligere fase siden det allerede var en del av styringssystemet til region øst. Opplæringen i datasystemet gikk dermed parallelt med innføringen av BMS. Dette var ingen merkbar ulempe, men per i dag er IT-verktøyet en viktig betingelse for den daglige driften av BMS systemet. *”Det er selvfølgelig viktig at dataløsningen er teknisk stabil og ”i drift” til enhver tid”* (Arvesen, 2010). At dette ikke var en spesielt kritisk betingelse for Sandaker i implementeringsfasen kan nok også være forårsaket av den kunnskapsoverføringen som har skjedd på ledermøter og i andre fora mellom de virksomhetene i region øst som allerede hadde innført systemet og de som ikke hadde det.

”Husk også at BMS er et styringsverktøy for toppledelse og linjeledelse, og ikke et IT-system” (Slotterøy et al., 2004:37)

4.3.8 Handlekraftig kultur

”Alle ansatte må involveres og gis mulighet for aktiv deltakelse” (Arvesen, 2010).

Slotterøy et al. (2004) anbefaler å iverksette tiltak som gir raske resultater for å skape motivasjon og inspirasjon. Dette ble gjennomført i Oslo fengsel, blant annet ble det innført tiltak som raskt gav utslag i nedgang i sykefraværet. Tiltaket ved å måle antall døgn som ble brukt i sikkerhetscelle og kartlegge årsakene til bruk av sikkerhetscelle gav også raskt utslag på statistikkene. Disse resultatene var med å spre motivasjon blant de ansatte i virksomheten, samtidig som de beviste ovenfor de som utøvde motstand mot endring, at dette faktisk hadde noe for seg. I tillegg etablerte Oslo fengsel ordninger som BMS-priser og hadde fokus på å løfte frem de personene eller avdelingene som fikk til spesielt gode resultater gjennom arbeidet med BMS. De la også vekt på å bruke superbrukerne aktivt i arbeidet med BMS.

”Det vi og personalet er best fornøyd med er at alle er direkte involvert med ansvar for ulike tiltak med mål om effektivisering og bedre resultater” (Arvesen, 2010).

I Sandaker overgangsbolig var de, som tidligere fastlått i kapitlene om kommunikasjon og forankring, nødt til å involvere alle de ansatte i organisasjonen. Også her ble det etablert priser for dem som utmerket seg, samtidig som alle ansatte fikk sine ansvarsområder de ble målt på, slik at alle ble ”sett” og på den måten ønsket å bidra mest mulig. Anbefaling om periodiske målinger og oppfølging finner vi også i Hoff og Holving (2007) som sier at et av de generelle kravene til BMS er periodisk oppfølging av utviklingen, slik at den kan vurderes og korrigeres for å gi grunnlag for kontinuerlig læring.

Litteraturen anbefaler å skape en handlekraftig kultur ved innføring av balansert målstyring, og denne betingelsen henger tett sammen med betingelsene om forankring og kommunikasjon i organisasjonen. I våre casebedrifter har belønninger, priser, samt raske resultater vært med på å bidra til å skape en handlekraftig kultur, men våre informanter utpeker ikke denne betingelsen som en av de viktigste.

4.3.9 Konsistens i styringssystemene

BMS har i følge Slotterøy et al. (2004) som mål å forenkle styring og ledelsesjobben. Og når noe skal forenkles må det integreres i det systemet man allerede har, i stedet for å komme i tillegg til det.

”Kriminalomsorgen hadde ingen eksisterende styringssystemer, så det var ikke noe problem” (Høidal, 2010). Denne uttalelsen kommer Høidal med under et av intervjuene, noe som vi ser ikke stemmer overens med Broens uttalelser vedrørende arbeidet i Bodø fengsel. I dette tilfellet kan det tenkes at informantene har forskjellig syn på hva som kan kategoriseres som styringssystem og ikke. Samtidig ser vi som nevnt i kapittel 4.3.3 at Oslo fengsel var nødt å ha flere styringsparametere enn anbefalt for å klare å håndtere de overordnede kravene om måling som kom fra regionen. Her ser vi et eksempel på at det overordnede systemet til regionen er integrert i Oslo fengsels målstyringssystem. Videre sier Høidal at den rapporteringen som blir gjort til kriminalomsorgen kun er på noen excel-ark og at dette skaper litt ekstraarbeid de ikke har noe nytte av, da disse blir rapportert for deretter å ikke bli gjort noe mer med.

Dette ekstraarbeidet kan av enkelte oppfattes som dobbeltarbeid, og dersom det skjer vil det i følge Jacobsen (2004) både forsterke og skape mer motstand mot endring. Slotterøy et al. (2004) sier videre at BMS som et system i systemet er dømt til å mislykkes, noe som kan være med på å forklare Broens frykt for den raskt økende byråkratiseringen og for å ikke klare å håndtere og implementere de overordnede styringene som kommer fra departement og region. Det fastslås av Slotterøy et al. (2004) at hvis man skal lykkes med en innføring må man klare å integrere balansert målstyring i det eksisterende systemet.

”Våger man ikke å sette BMS i førersetet styringsmessig, er sannsynligheten for å lykkes med BMS sterkt redusert” (Slotterøy et al. 2004:37).

Oppsummert kan vi si at vi gjennom litteraturstudiet har forstått at konsistens i systemet er en viktig betingelse, samtidig som vi opplever at våre informanter ikke har lagt stor vekt på dette. Årsaken til det kan nok være at vi har snakket med to virksomheter som med relativt få problemer har klart å implementere BMS i sine virksomheter, og har derfor ikke opplevd dette som en av de viktigste betingelsene. Derimot erfarer vi at den virksomheten som ikke har innført BMS, ser det som en utfordring å klare å integrere de systemer som allerede eksisterer, inn i et nytt system.

4.3.10 Tålmodighet

"I startfasen var det noe tidkrevende, men nå kreves det relativt lite tid rent teknisk"
(Arvesen, 2010).

Arvesen i Sandaker overgangsbolig poengterer at det også for dem var viktig å bruke tid på forståelsen og implementeringen av BMS. Han henviser da spesielt til det IT-verktøyet de brukte. Utover dette nevner ikke Arvesen tidsperspektivet og tålmodighet som en avgjørende betingelse for Sandaker overgangsbolig. Å bruke god tid er derimot en viktig betingelse Høidal i Oslo fengsel legger vekt på, da de samtidig med implementeringen skulle hente inn et underskudd på 6 millioner fra året før. Den økonomiske innhentingene satte sin naturlige begrensning for hvor raskt de kunne innføre systemet.

"Det er viktig å ha is i magen og god tid. Dette er ikke løst over natta, man må ha tålmodighet, bygge det opp stein for stein og bruke god tid og ikke rushe det igjennom"
(Høidal, 2010).

De mange kravene om måloppnåelse fra departement og region, samt de nye målene de satte seg innenfor det interne perspektivet, brukerperspektivet, og læring og vekstperspektivet, gjorde at de i startfasen fikk veldig mange kritiske suksessfaktorer og dertil alt for mange styringsparametere og resultatindikatorer å forholde seg til. For å komme raskt i gang med å skape en handlekraftig kultur, som beskrevet i forrige kapittel, valgte de seg ut noen tiltak de satte fokus på i første omgang, men etter dette ble det brukt lang tid på å få sortert alle målene og å redusere disse ned til færre, men viktige målsetninger. *"Noen ble utålmodige, men da ble den grundig implementert"* (Høidal, 2010).

Dette samsvarer med Slotterøy et al. (2004) som sier at det er viktig å begrense antall mål i starten samt at man må unngå perfeksjonisme. Det er altså ikke bra å stresse systemet, men man må bruke god tid og være tålmodig, samtidig som man må unngå at man bruker unødvendig tid på å perfeksjonere modellen, da dette har liten hensikt siden modellen er dynamisk og hele tiden skal være under endring. Ut fra dette kan vi se at det er et poeng at virksomhetene ikke må la det beste bli det godes fiende samtidig som de må *"skynde seg langsomt"*.

4.3.11 Lederen

”Det aller aller viktigste var forankring i toppledelsen, at den som sitter på toppen bør ... nei MÅ være med på og gå aktivt inn i dette. Hvis du har ledere, og det ser vi på de andre fengslene som vi har i regionen, at i de fengslene der lederne selv er aktive og bruker systemet aktivt i møtene, der går det bra, mens i de fengslene hvor dette er delegert til en stab eller en fengselsbetjent, så blir det ikke like bra” (Høidal, 2010).

Nettopp på grunnlag av de intervjuene vi har gjennomført har vi valgt å definere lederen som en betingelse for en vellykket implementering av BMS. Når vi her omtaler lederen er det ikke nødvendigvis bedriftens øverste administrative leder vi mener, men den som har ansvaret for implementeringen av BMS, altså den som utfører ledelsen av implementeringsprosessen. Vi velger å se på ledelse i stedet for toppledelsen slik som Høidal utpeker i sitatet over fordi det i teorien ofte skiller mellom leder og ledelse. Arvesen i Sandaker overgangsbolig er heller ikke toppleder, men har likevel vært ansvarlig for implementeringsprosessen.

Videre kan ledelsesbarrieren som Niven (2003) omtaler trekkes inn. Lederen har en svært betydningsfull rolle når det kommer til å få iverksatt strategien og å endre fokus i møter og andre samtalefora fra det som er historie til det som handler om dagens situasjon og fremtiden. Også Arvesen (2010) omtaler i intervjuene ledelsen som en viktig betingelse og etter spørsmål om viktigheten av en solid forankring i ledelsen sier han *”Etter min mening og erfaring ... helt avgjørende”*. I hans enhet, Sandaker overgangsbolig, var ledelsen samlet om å innføre BMS. Dette forstår vi som svært viktig både for implementeringen av systemet, og for hvor vellykket det faktisk har vært i denne virksomheten. I teorien ser vi også at ledelsen kan være en viktig del av å motvirke motstand mot endring. En leder som er engasjert og evner å dra med seg de ansatte vil være med på å dra organisasjonen oppover i modellen *”Forholdet mellom drivkrefter og motkrefter langs et kontinuum”* (figur 2).

Broen har, selv uten å ha noe erfaring med BMS, en tanke om at ledelsen er viktig. *”Det er en kritisk suksessfaktor at du har folk som er dedikert til å jobbe med det her. Blir det en sånn tilleggsjobb for en tilfeldig leder så kommer det aldri til å funke”* (Broen, 2010). Han angir det deretter som en barriere for at det ikke er aktuelt å innføre BMS i Bodø fengsel. *”Her hos oss så har vi en så hardt presset administrativ stab, bare det å innføre det, sånn som situasjonen er i dag, ser jeg mørkt på”* (Broen, 2010).

4.4 Svar på forskningsspørsmål

Er det noen betingelser for en vellykket implementeringsprosess som skiller seg ut som viktigere enn andre?

Gjennom empirien og teorien har vi kommet fram til følgende betingelser som i større og mindre grad er viktige for implementeringsprosessen: motivasjon, forankring og forståelse, ledelsen, it-system, strategikart, kommunikasjon, nøkkelmedarbeidere, opplæring og kompetanse, handlekraftig kultur, tålmodighet og konsistens. Disse betingelsene har ifølge informantene i varierende grad hatt innvirkning på implementeringsprosessen, men det er noen betingelser som skiller seg klart ut som viktigere enn andre.

At virksomheten etablerer felles forankring og forståelse for modellen og hensikten med implementeringen er en viktig betingelse, og her opplever vi at det er samsvar mellom både teori og empiri når det gjelder viktigheten av disse. I forbindelse med forankring fremhever både teorien og Høidal viktigheten av å være tålmodig og bruke nok tid på implementeringen. Balansert målstyring lar seg ikke implementere over natten.

Vi vil så legge til betingelsen om konsistens i styringssystemet som viktig. Litteraturen legger større vekt på denne betingelsen, enn vi har inntrykk av at våre informanter i Oslo fengsel og Sandaker overgangsbolig gjør. Dette kan kanskje skyldes at disse to med relativt få problemer har håndtert denne betingelsen, og svaret ville sannsynligvis vært et annet dersom vi snakket med en virksomhet som ikke har hatt en like vellykket implementering av balansert målstyring. Vi ser også at konsistens er en betingelse Bodø fengsel ser på som krevende å skulle oppfylle dersom de skulle ha implementert balansert målstyring.

Til sist er det en viktig betingelse å ha en ledelse som er oppriktig engasjert og involvert i implementeringsprosessen. Vårt inntrykk er at denne betingelsen er så viktig at dersom denne først er på plass vil den i stor grad være med på å dra organisasjonen i riktig retning i forhold til de andre betingelsene. Dette finner vi også igjen i litteraturen hvor det blant annet i Jacobsen (2004) poengteres at det er helt essensielt å ha ledelsen med på laget når man skal implementere en endring i organisasjonen.

Hvilke barrierer eller hindringer har virksomhetene møtt på i implementeringsprosessen?

Når det gjelder barrierer og hindringer virksomhetene har møtt på i implementeringsprosessen, sitter vi igjen med et inntrykk av at det har vært få hinder på veien. Det fremkommer av samtalene med informantene i Oslo fengsel og Sandaker overgangsbolig at en noe avventende holdning og motstand blant enkelte ansatte har vært den største barrieren å overvinne. I tillegg nevnes utålmodighet grunnet et ønske om å se raske resultater som en liten og ikke veldig betydningsfull barriere. Vi antar at dette kan ha bakgrunn i at begge virksomhetene vi har studert har hatt en svært engasjert ledelse, noe som har bidratt til en vellykket implementering. Her må vi likevel merke oss at vi kun har sett på to virksomheter som begge har gode erfaringer med implementeringsprosessen, og det er også her sannsynlig at vi ville fått et annet resultat dersom vi hadde sett på virksomheter som ikke har hatt den samme positive opplevelsen.

Hvilke barrierer mot innføring av balansert målstyring oppleves som viktigst for en virksomhet som ikke har innført modellen?

For å besvare det siste forskningsspørsmålet har vi sett på de barrierene som oppleves i Bodø fengsel. Her ser vi spesielt to barrierer som fremheves som de viktigste. Den ene er ressursbarrieren og opplevelsen av at det er lite samsvar mellom mål og midler, og informanten understreker at det er essensielt å ha tilgjengelige midler for å kunne gå i gang med en implementering av balansert målstyring. Den andre barrieren er ledelsesbarrieren i form av at de er avhengige av en dedikert og engasjert leder som kan gjennomføre implementeringsprosessen, noe som ikke blir ansett som mulig i dag, grunnet en allerede hardt presset administrativ stab.

5. Konklusjon

Hvilke erfaringer ved implementering av balansert målstyring har virksomheter i kriminalomsorgen gjort seg, og hvilke barrierer ligger til hinder for at det skal kunne være aktuelt å innføre modellen, sett opp mot relevant teori?

Gjennom arbeidet med å besvare våre forskningsspørsmål opplever vi at de viktigste erfaringene våre informanter har gjort seg har vært å være tålmodig, bruke tid på å forankre modellen og at det har vært avgjørende å ha en engasjert ledelse som drivkraft for implementeringen. De har også erfart at dersom disse betingelsene er tilstede, så vil barrierene og hindrene som en mulig følge av dette begrense seg. Vårt inntrykk er at empirien på dette området i stor grad samsvarer med teorien om balansert målstyring, implementering av strategi og endring i organisasjoner. At det eksisterer barrierer som ligger til hinder for å se det som aktuelt å innføre modellen har vi også fått bekreftet. Etter det vi har erfart er de viktigste barrierene her ressursbarrieren, altså lite samsvar mellom mål og midler, og ledelsesbarrieren. Disse barrierene finner vi igjen i teorien om implementering av strategi. For utdyping av konklusjonen henviser vi til kapittel 4.4.

6. Etterord

6.1 Erfaringer

Vi har gjennom arbeidet med denne oppgaven fått en bedre forståelse for virksomhetsstyringssystemet balansert målstyring, og hvordan dette kan brukes i offentlige virksomheter. Arbeidet med empirien har gitt oss en lærerik og interessant innføring i kriminalomsorgen i Norge, og vi har underveis hatt flere aha-opplevelser når det kommer til kriminalomsorgens utfordringer grunnet de sammensatte krav de må forholde seg til. Vår forforståelse om hvordan arbeidshverdagen i et fengsel er, og hvilke utfordringer de står ovenfor, har helt klart forandret seg i løpet av denne prosessen.

6.2 Forslag til videre forskning

Under arbeidet med denne oppgaven har vi ved flere anledninger fått antydning at det i dag ikke fokuseres like mye på balansert målstyring i Oslo fengsel som tidligere. Resultatene av innføringen av balansert målstyring blir fremstilt som gode, og vi finner det derfor interessant å se nærmere på hva som har skjedd i Oslo fengsel de siste to årene; hva er årsaken til den avtakende bruken av balansert målstyring og hvilke konsekvenser har det eventuelt hatt. Dette kunne også vært interessant å se i sammenheng med kritikken av balansert målstyring og dets underliggende antagelser om årsaks-virkningsforholdet kontra den logiske sammenhengen som blant annet Nørreklit (2000) er inne på.

Et annet tema vi kunne tenkt oss å se nærmere på er hensiktmessigheten av å innføre balansert målstyring i Bodø fengsel. Dette ville krevd litt bedre tid og et større innsyn i arbeidet og de kausale sammenhengene i denne virksomheten, noe vi ikke hadde mulighet til i denne omgang.

Referanser

Litteraturliste:

Askheim, O.G.A. og Grennes, T. (2008) ”**Kvalitative metoder for markedsføring og organisasjonsfag**”, Universitetsforlaget, Oslo.

Befring, E. (1998) ”**Forskningsmetode og statistikk**”, 3. utgave. Det Norske Samlaget, Oslo.

Brignall, S. (2002) “**The unbalanced scorecard: a social and environmental critique**” I *Performance measurement and management: research and action*, A. Neely, A.

Bukh, P.N. og Malmi, T. (2005), “**Re-examining the cause-and-effect principle of the balanced scorecard, Northern Lights in Accounting**”, J. Mourtisen & S. Jönsson (eds.), Stockholm: Liber

Bøgh, P., Nebben, E. B. (2001) ”**Etatsutvikling i kriminalomsorgen – evaluering av en omstillingsprosess**”, Statskonsult 2001:11

Gripsrud, G., Olsson, U.H. og Silkoset, R.(2004) ”**Metode og dataanalyse, med fokus på beslutninger i bedrifter**”, Høyskoleforlaget AS, Kristiansand S.

Guba, E.G. og Lincoln Y.S. (1985)”**Naturalistic Inquiry**”, Sage Publications, Newberry Park.

Gulbrandsen, B., Hansen, T.V. (2001) ”**Balansert målstyring i offentlig sektor**”, Statskonsult 2001:23

Hoff, K. G. og Holving, P. A.(2007) ”**Balansert målstyring, Balanced Scorecard på norsk**”, Universitetsforlaget, Oslo

Ivin, M., Aarvold, B. (2005) ”**Implementering av strategi ved bruk av rammeverket balansert målstyring**”, Mentor, juni 2005

Jacobsen, D.I. (1998) ”**Motstand mot forandring, eller: 10 gode grunner til at du ikke klarer å endre en organisasjon**”, Magma nr.1, Årgang 1.

Jacobsen, D.I. og Thorsvik, J. (2007)”**Hvordan organisasjoner fungerer**”, 3. utgave, Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke AS, Bergen.

Jacobsen, D.I. (2004) ”**Organisasjonsendringer og endringsledelse**”, Fagbokforlaget, Bergen.

Johannesen A., Kristoffersen L. og Tufte P.A. (2008) ”**Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag**”, 2. utgave, Abstrakt Forlag AS, Oslo

Kaplan, R.S og Norton D. P. (1998) ”**Sådan bygges bro mellom visjon, verdier og strategier:The Balanced Scorecard**”, Børsens forlag A/S, København K

- Kriminalomsorgen 2 (2007) ”**Fakta om kriminalomsorgen**” Brosjyre G-0256 B, Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, Oslo
- Kronvall, K., Olsson, E. og Sköldberg T. (1991) ”**Förändring och lärande – en utmaning för offentlig sektor**”, Studentlitteratur, Lund.
- Merriam, S.B. (1988) ”**Fallstudien som forskningsmetod**”, Jossey-Bass Inc. Publishers, San Francisco.
- Niven, P.R. (2003) ”**Balanced Scorecard step by step for government and for non-profit agencies**”, John Wiley & Sons, Inc., Hoboken New Jersey
- Nørreklit, H. (2000) ”**The Balance on the balanced scorecard – a critical analysis of some of its assumptions**”, Management accounting research, 2000, 11, s. 65-88.
- Roos, G., Krogh, G.V., Roos, J., Fernström, L. (2005) ”**Strategi – en innføring**”, Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørke, Bergen
- Ryen, A. (2002) ”**Det kvalitative Intervjuet, Fra vitenskapsteori til feltarbeid**”, Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS, Bergen.
- Silverman, D. (2006) ”**Interpreting Qualitative Data. Methods for analyzing talk**”, Sage Publications Ltd, London.
- Slotterøy, Ø. (2003) ”**Introduksjon til balansert målstyring som styringssystem**”, Mentor, sept.2003
- Slotterøy, Ø., Ivin, M. (2003) ”**Innføring og bruk av balansert målstyring – Hvordan få en vellykket start på prosjektet?**”, Mentor, des. 2003
- Slotterøy, Ø., Ivin, M., Wincentensen, T. (2004) ”**Innføring av balansert målstyring: Ni gode råd på veien**”, Mentor, juni 2004
- Yin, R.K. (1994) ”**Case study research: design and methods**” Sage, Thousand Oaks.
- Stortingsmeldinger:**
- St.meld. nr.27 (1997-1998) ”**Om kriminalomsorgen**”
- St.meld. nr. 37 (2007-2008) ”**Straff som virker - mindre kriminalitet - tryggere samfunn**”
- Populærutgave av St.meld. nr. 37 (2007-2008) ”**Straff som virker - mindre kriminalitet - tryggere samfunn**”

Internettreferanser:

Høidal A.(2007) ”**Helhetlig virksomhetsstyring - Erfaringer fra Oslo Fengsel**” lastet ned fra: http://www.sfsso.no/upload/aktuelt/ssodagen/SSO-dagen%202007%20foredrag/SSO-dagen2007_Are_Hoidal_Oslo_fengsel.pdf (01.02.10)

Kriminalomsorgen 1 (uten dato) ”**Mot en etat**” lastet ned fra: <http://www.kriminalomsorgen.no/mot-en-etat-kriminalomsorgen.432188-78035.html> (15.02.10)

Kriminalomsorgen 3 (uten dato) ”**Kriminalomsorgens mål og verdier**” lastet ned fra : <http://www.kriminalomsorgen.no/index.php?id=430481> (15.02.10)

Oslo fengsel 1 (uten dato) ”**Strategikart**” lastet ned fra: <http://www.oslofengsel.no/strategikart.html> (19.04.10)

Oslo fengsel 2 (uten dato) ”**Visjon**” lastet ned fra: <http://www.oslofengsel.no/visjon.html> (19.04.10)

Riksrevisjonen (2005) ” **Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelsen i Kriminalomsorgen**” lastet ned fra: http://www.stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2004-2005/Dok_3_14_2004_2005.pdf (22.02.10)

Informanter og interne dokumenter:

Arvesen (2010) refererer til intervju per telefon og e-post med Ole Arvesen i Sandaker overgangsbolig.

Broen (2010) refererer til intervju i med Geir Broen i Bodø fengsel

Høidal (2010) refererer til intervju per telefon og e-post med Are Høidal i Halden fengsel.

Bodø fengsel (2010) ”**Målsettinger Bodø fengsel**” tilsendt fra Geir Broen, februar 2010.

Appendix 1 - Intervjuguide Are Høidal

Implementeringsfasen:

- Hvordan fikk du vite om Balansert målstyring? Har du kjennskap til det fra andre steder?
- Hva var motivasjonen/utløsende årsaker/drivkrefter for å innføre dette i Oslo fengsel?
- Hvordan ble beslutningen om innføring av BMS mottatt på regionskontoret? Evt. var de en del av beslutningen?
- Ble det foretatt endringer av selve modellen for å tilpasse bedriften?
- Hvordan utviklet dere styringskortene rent praktisk, og hvilken styringsmodell hadde dere tidligere?
- Synes du at modellen var lettforståelig?
- Hva trodde dere at dere ville oppnå eller forandre og i hvilken grad opplevde dere det?
- Hvor ressurskrevende var selve implementeringen?
 - I forhold til:
 - Økonomi - fikk dere tilskudd/midler?
 - Måtte dere sette av personell, evt. hente inn personell/hjelp utenfra?
 - Tidsforbruk?
- Gikk selve planleggingsfasen og implementeringen på bekostning av andre ting i bedriften?
 - Da tenker vi for eksempel på...
- Hvordan opplevde dere at forandringene ble mottatt (blant personalet)
 - *Motstand/aksept?*
 - Hva måtte til for å få med dere medarbeiderne?
- Opplevde dere noen problem/hindringer underveis?
- Hva er viktig å tenke på når man skal innføre en ny styringsmodell i organisasjonen?
- Hva skal til for en god gjennomføring av innføring av BMS i kriminalomsorgen/et fengsel?
 - (Hvilke faktorer må tas hensyn til?)
- Hvor viktig er en solid forankring i ledelsen? Var ledelsen samlet om vedtaket om innføring?
- Ser du noen problemer med å implementere slike målstyringsystem i det offentlige (evt. kriminalomsorgen)?

- Er det gjennomførbart med BMS uten at det blir et system i systemet med tanke på alle føringer og krav fra regionen (via tildelingsbrev etc.)? Klarer dere å implementere alle kravene fra regionen i systemet?
- Ser du noen problemer med målstyringssystem i det offentlige (mtp. statsmeldinger og direktiver etc.)?

Driftsfasen:

- Hvordan var mottakelsen blant de ansatte? Endret evt. holdningen blant de ansatte seg etterhvert?
- Når det gjelder selve oppfølgingen av systemene, hvem har ansvar for dette og hvor ressurskrevende er det?
- På hvilken måte blir systemene fulgt opp og hva blir gjort med resultatene?

Resultater:

- Hvilke resultater ser dere etter innføringen av BMS? (For eksempel i de fire perspektivene:
 - Økonomisk/finansielt?
 - Bruker?
 - Læring og vekst?
 - Prosess?

Dagens status:

- Vi forstår at Oslo fengsel ikke lengre har like mye fokus på BMS, hva tror du er årsaken til det?

Halden:

- Du har valgt å benytte BMS som målstyringssystem i Halden, hva er årsaken til det? Tror du det enklere lar seg gjennomføre i en nyoppstartet bedrift?

Bodø:

Geir Broen i Bodø fengsel mener at det ikke er aktuelt med balansert målstyring i Bodø fengsel blant annet på grunn av det ikke er hensiktsmessig i et så lite fengsel (80 ansatte/100

innsatte), det kreves minst én person på heltid som kan jobbe med implementeringen, og de har rett og slett ikke ressurser samtidig som han er usikker på resultateffekten.

- Hva tenker du om dette?
- Tror du det er mulig/hensiktsmessig å innføre BMS i Bodø?
- Tror du det er mindre gjennomførbart i liten bedrift vs en stor?
- Hvilke forutsetninger mener du i tilfelle må være på plass?
- Hva har de å tjene på å innføre det?

Appendix 2 - Oppfølgingsintervju Are Høidal

- **Skap klar forankring, felles forståelse og hensikt for bruk av BMS**
 - Problemer rundt det å skape en felles forståelse /forankring?
 - Var det vanskelig å få frem hensikten med å innføre BMS?
- **Bruk tilstrekkelig tid på å utvikle et godt strategikart**
 - I hvilken grad følte du at dette var en viktig betingelse for dere?
- **Tilrettelegg for god kommunikasjon og intern markedsføring**
 - Hvordan gjorde dere dette?
 - Hvilke vanskeligheter møtte du i prosessen med å skape forståelse hos de ansatte for hvorfor BMS er viktig?
 - Hvordan kommuniserte du den planlagte endringen? (Allmannamøte, instrukskriv etc.)
- **Sørg for involvering av nøkkelmedarbeidere**
 - Var dette en kritisk betingelse for dere?
 - Hvem var de viktigste nøkkelmedarbeiderne? Var dette nok? Burde du hatt flere?
- **Legg vekt på kompetanseoppbygging**
 - Var det noen ansvarlige for kompetansebyggingen bortsett fra Tore Vegard Hansen?
 - Burde det vært mer fokus på dette?
- **Skap forståelse for styringsprosessene før IT-system velges/utvikles**
 - Var dette en kritisk betingelse?
 - Var systemet krevende å drifte før IT-systemet kom på plass? Hvor viktig var systemet?
- **Bygg en handlekraftig kultur i organisasjonen**
 - Ex. premiering, involvering av ansatte? Eller hvordan gjorde dere dette?
 - Barrierer?
- **Sørg for konsistens i styringssystemene**
 - Vanskeligheter ved å få de eksisterende systemene integrert i modellen?
 - Var det mye dobbeltarbeid i en periode?
- **Vær pragmatisk og tålmodig**
 - Vi vet at dere brukte lang tid på implementeringen, var denne tidsbruken noen gang negativ faktor? Utålmodighet?

Appendix 3 - Intervjuguide Ole Arvesen

- Hvilken form for styring hadde dere før balansert målstyring?
- Når ble balansert målstyring innført?
- Hva var motivasjonen/utløsende årsaker/drivkrefter for å innføre dette?
- Synes du at modellen var lettforståelig?
- Ble det foretatt endringer av selve modellen for å tilpasse bedriften?
- Hvilke forventninger hadde dere til systemet på forhånd? (Hva trodde dere at dere ville oppnå ved det?)
- I hvilken grad opplevde dere at forventningene ble innfridd?
- Hvor ressurskrevende var selve implementeringen i forhold til:
 - Økonomi - fikk dere tilskudd/midler?
 - Måtte dere sette av personell, evt. hente inn personell/hjelp utenfra?
 - Tidsforbruk?
- Gikk selve planleggingsfasen og implementeringen på bekostning av andre ting i bedriften?
- Hvordan opplevde dere at forandringene ble mottatt blant personalet og samarbeidspartnere?
- Opplevde dere noen problem/hindringer underveis?
- Hvilke betingelser mener du må være tilstede for en vellykket implementering av i av BMS i kriminalomsorgen/et fengsel? (Hvilke faktorer må tas hensyn til?)
- Hvor viktig er en solid forankring i ledelsen?
- Var ledelsen samlet om vedtaket om innføring?
- Ser du noen problemer med å implementere slike målstyringsystem i kriminalomsorgen?
- Er det vanskeligere for en liten virksomhet vs en stor ?
- Endret holdningen til de ansatte seg underveis?
- Hvem har ansvar for oppfølging av systemet og hvor ressurskrevende er det?
- I hvilken grad / hvordan blir systemet og resultatene fulgt opp?.
- Hvilke resultater har balansert målstyring gitt?
- Hvor mange ansatte er det hos dere?

Appendix 4 - Intervjuguide Geir Broen

DEL 1: Fakta om informant

Bakgrunn:

Stilling: Fængselsleder

- Ansatt hvor lenge?
- Arbeidsoppgaver?
- Nærmeste overordnede? Hvor tett/selvstendig jobber dere ifht regionskontor og KSF. Beslutningsmyndighet?

DEL 2: Fakta om fængselet

Ansatte:

- Antall ansatte
- Litt om organisering
- Kvalifikasjoner
- Generelt om sykefravær, turnover osv.
- Viktigste utfordringer per i dag (lokalt)

Innsatte:

- Antall innsatte
- Typiske innsatte, sikkerhet.
- Viktigste utfordringer pr.idag.(lokalt)

Bodø fængsel:

- Vært i drift siden
- Lokale "prosjekter"- Ombygging, Omgivelser.
- Økonomi
- Tilstand i dag versus historien
- Hvis endring, er det spesielle tiltak som er gjort, eller andre årsaker han tror har innvirkning?

Sitat fra intervju i forbindelse med rusenheten:

" en av grunnene til at vi har lyktes så godt i Bodø er at vi har økonomien under kontroll.

For penger er også viktig" (Terje torbjørnsen)

DEL 3: Målstyring i Bodø fængsel

Bodø fængsel og målstyring:

- Er det satt i et system? Hvilket og hvordan fungerer det? Styrker og svakheter

- Kun på grunnlag av KSF strategi, eller andre krav utover det?
- Utarbeides det resultatrapporter ut over de pålagte? Hvordan?
- Blir resultater fulgt opp?
- Blir resultatene formidlet til alle involverte ledd i organisasjonen?
- Kvalitative målinger vs kvantitative?
- Fokus blant ansatte, er de involvert?
- Måles de ansatte? Ex kontaktbetjentordningen?
- Oslo fengsel hadde behov for et helhetlig virksomhetsstyringssystem når de satte i gang med balansert målstyring? Er dette i hans øyne et behov i Bodø pr.idag?
- Han har vært seminar om BMS. Når?
- Hva var hans tanker rundt det da?
- Noe han da så på som aktuelt?
- Hva er årsakene til dette?
- Hva ble gjort i ettertid?
- Hvem avgjør i siste instans om noe slikt skal iverksettes?
- Hvordan føler han at Bodø fengsel har det i forhold til disse?
- Hvordan foregår personal/ledermøtene?
Fokus på fortid? → Fokus på Fremtid?
Hvorfor? → Hvordan?

DEL 4: Fremtiden?

- Hva skjer?
- Er det behov for endring?
- Er det nye utfordringer som kommer til å prege kriminalomsorgen de kommende år?

RESULTATER FRA OSLO

- ✓ Volds- og trusselepisoder redusert
- ✓ Kraftig reduisering i bruk av sikkerhetsceller

- ✓ Sterk nedgang i sykefraværet
 - ✓ Mer vektlegging på kvalitet i det faglige arbeidet
 - ✓ Oppnåelse av mål om 100% faglærte ansatte
 - ✓ En sterk nedgang i turnover (kun 2% i 2003)
 - ✓ Full kostnadskontroll
 - ✓ Mer profesjonell styring
 - ✓ Mer hensiktsmessig organisasjonsstruktur
 - ✓ Synliggjøring av de mest kritiske faktorene for fengselet
 - ✓ Mer vektlegging på brukerne (ansatte, innsatte og andre instanser)
- Hva tenker han om disse resultatene?