



UNIVERSITETET I BERGEN

Institutt for politikk og forvaltning

AORG650
Masteroppgave
Erfaringsbasert master i Organisering og reformer i
offentlig sektor

Like, men ulike. En etat, to kulturer

En studie av styringsdialogen i kriminalomsorgen
i perioden 2020-2023

Siv Anita Haukdal

VÅR 2024

Forord

Først av alt vil jeg takke LO Stat for at jeg har fått denne muligheten. Det å skrive en master var egentlig ikke i mine tanker, men når jeg ble fortalt at LO Stat og Universitetet i Bergen hadde utvidet samarbeidet sitt til også å omfatte et masterprogram, så kunne jeg ikke la muligheten gå fra meg. Det er også veldig stas å være med i det første kullet som gjennomfører masterprogrammet i organisering og reformer i offentlig sektor.

Jeg vil gjerne takke min veileder, Johannes Sandvik Førde, for stødig veiledning og konstruktive tilbakemeldinger gjennom hele prosessen. Når jeg har stått fast og følt at ting går sakte fremover, har du kommet med gode innspill ispedd optimisme, som har fått meg til å tro at dette vil gå bra.

Til slutt vil jeg også takke familie og venner for oppmuntrende ord, tålmodighet og støtte i hele perioden.

Trondheim 02.06.2024

Siv Anita Haukdal

Sammendrag

Denne masteroppgaven har hatt som formål å beskrive hvordan styringsdialogen kommer til uttrykk i kriminalomsorgen, med spesielt fokus på fengsel og friomsorg.

Ved hjelp av kvalitativ metode og bruk av dokumentanalyse av styringsdokumenter, har oppgaven undersøkt praktiseringen av mål- og resultatstyring på de tre nivåene i kriminalomsorgen, fra Justis- og beredskapsdepartementet til Kriminalomsorgsdirektoratet, fra Kriminalomsorgsdirektoratet til regionene og fra regionene til lokale enheter i perioden 2020-2023.

Oppgaven benytter tre ulike forklarende perspektiver, et instrumentelt perspektiv, et kulturelt perspektiv og et omgivelsesperspektiv, for å forstå hvordan mål- og resultatstyring har vært praktisert i perioden.

De empiriske funnene viser en nedgang i antall samlede styringskrav i den studerte perioden. Samtidig viser studien at det har vært lite endring i andelen av de fordelte krav som gis til de lokale enhetene, henholdsvis til fengsler og friomsorgen, i kriminalomsorgen, hvor det er fengsel som får hovedvekten av de spesifikke styringskravene. Dette til tross for at fengsel og friomsorg håndterer omtrent halvparten av de fordelte dommene hver. Samlet sett viser funnene en vedvarende ulikhet i styringsdialogen mellom fengsel og friomsorg.

Innhold

Innledning.....	1
Kontekst og bakgrunn	2
Kriminalomsorgens historie	2
Fengselsvesenet.....	2
Friomsorgen	3
En felles kriminalomsorg	4
Organisering av kriminalomsorgen	4
Styringsdialogen i kriminalomsorgen	6
Styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Kriminalomsorgsdirektoratet	6
Styringsdialogen mellom Kriminalomsorgsdirektoratet og regionene	7
Styringsdialogen mellom regionene og lokale enheter	7
New Public Management	7
Mål og resultatstyring i den norske sentralforvaltningen	9
Teoretisk rammeverk.....	11
Tidligere forskning på mål- og resultatstyring	12
Beskrivende teori.....	13
En idealmodell for Mål- og resultatstyring	13
Forklarende perspektiv	14
Det instrumentelle perspektiv.....	14
Forventninger ut fra den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet	16
Kulturperspektivet.....	17
Forventninger ut fra kulturperspektivet.....	19
Omgivelsesperspektivet	20
Forventninger ut fra omgivelsesperspektivet	20
Metodekapittel.....	21
Casestudie som tilnærming	21

Valg av case	22
Datainnsamling - Kvalitativ dokumentanalyse	25
Dokumentanalyse	26
Datakvalitet	27
Reliabilitet	27
Validitet	28
Å studere egen virksomhet	28
Empiri	29
Tildelingsbrev	30
Disponeringsbrev	32
Oppdragsbrev	35
Oppdragsbrev region vest	35
Oppdragsbrev region sørvest	38
Analyse	40
Idealmodellen for mål- og resultatstyring	40
Tildelingsbrev	42
Disponeringsbrev	44
Oppdragsbrev	46
De tre teoretiske perspektivene	48
Det instrumentelle perspektivets forklaringskraft	48
Det kulturelle perspektivets forklaringskraft	50
Omgivelsesperspektivets forklaringskraft	51
Avslutning	52
Hvordan kommer styringsdialogen til syne?	52
Generalisering	54
Videre forskning	54
Litteraturliste	56

Offentlige dokument	57
Nettsider	58

Innledning

Kriminalomsorgen er en relativt ny organisasjon, som ble etablert som en samlet enhet i 2001, da fengsel og friomsorg, to separate organisasjoner, ble sammenslått. Bakgrunnen for sammenslåingen var fra myndighetenes side begrunnet i at både fengsel og friomsorgen arbeidet med samme målgruppe, domfelte. Videre ble det pekt på at de to organisasjonene også hadde den samme målsettingen om å sørge for at straffene ble gjennomført uten svikt og at de skulle bidra til å motvirke tilbakefall, i tillegg til å sørge for en individuelt tilpasset straffegjennomføring. Ved å endre organisasjonsstrukturen var målsettingen å forbedre sammenhengen i straffegjennomføringen, samt øke effektiviteten og kvaliteten (St.meld. nr. 27 (1997-98)).

Kriminalomsorgens oppgave er å gjennomføre varetektsfengsling og straffereaksjoner på en måte som er tillitsvekkende for samfunnet. Det er også et overordnet mål at den domfelte ikke faller tilbake til ny kriminalitet. En vellykket tilbakeføring av domfelte er avhengig av god faglig oppfølging fra ansatte i kriminalomsorgen og et godt forvaltningssamarbeid (www.kriminalomsorgen.no, 2024).

Straffegjennomføringen i kriminalomsorgen skjer på lokalt nivå, og man kan dele lokalt nivå inn i to, hvor fengsel har ansvar for straffegjennomføring i anstalt og friomsorgen har ansvar for gjennomføring av straff i samfunnet. Fengslene ble etablert som en konsekvens av innføringen av frihetsstraff i Norge, noe som førte til en økning av antall innsatte og derav behov for å bygge fengsler. Dette førte også til at det etter hvert ble etablert utdanningsprogrammer for fengselsbetjenter som skulle arbeide der. Da frihetsstraffene ble tatt i bruk, og de domfelte ble fengslet, kom løslatelsessituasjonen i fokus. På den tiden var det offentlige velferdssystemet lite utbygd, noe som skapte et behov for å følge opp løslatte fanger med økonomisk bistand og arbeid. Dette førte til opprettelsen av forgjengerne til friomsorgen. Friomsorgens oppgaver ble etter hvert utvidet til også å omfatte annet arbeid og oppgaver mer rettet mot straffegjennomføring. Staten overtok etter hvert ansvaret for friomsorgen og fra 1980 var både friomsorgen og fengsel involvert i straffegjennomføringen. De to lokale enhetene ble etablert på ulikt grunnlag og har utviklet seg parallelt fra da de etablert, før de i 2001 ble innlemmet i en felles etat.

Kriminalomsorgen er som andre etater i staten underlagt et felles administrativt regelverk for økonomistyring i staten. De grunnleggende styringsprinsipper i staten, nedfelt i økonomiregelverket, er mål- og resultatstyring. Mål- og resultatstyring som metode handler

om å sette mål, følge opp om målene nås, og bruke informasjonen til læring, styring og kontroll (Lægreid, Roness og Rubecksen 2006:9). Den kommende masteroppgaven vil ha fokus på styringsdialogen i kriminalomsorgen, og på mål- og resultatstyring i praksis.

Det er tidligere forsket mest på mål- og resultatstyring på overordnet nivå, fra departement til direktorat. Denne oppgaven ønsker å se på styringsdialogen i hele kriminalomsorgen, fra Justis- og beredskapsdepartementet ned til lokalt nivå.

Tittelen på oppgaven er «Like, men ulike. En etat, to kulturer», og det er et ønske å se på styringsdialogen generelt og på styringsdialogen til fengsel og friomsorg spesielt, for på denne måten å undersøke om målsettingen ved sammenslåing til en etat har ført til at det man hadde som målsetting for over 20 år siden, nemlig en mer effektiv og helhetlig kriminalomsorg, har blitt oppnådd.

Dette vil jeg gjøre med utgangspunkt i følgende problemstilling:

Kriminalomsorgen består av to hovedtyper av enheter på lokalt nivå; fengsler og friomsorgskontor. Hvordan kommer dette til syne i styringsdialogen og hvordan kan en forklare dette?

Kontekst og bakgrunn

I dette kapittelet presenteres sentral informasjon som er viktig med tanke på å forstå det som senere presenteres i oppgaven. Først gis en historisk oversikt over kriminalomsorgen, med vekt på utviklingen av fengselsvesenet og friomsorgen. Deretter beskrives organiseringen av kriminalomsorgen og styringsdialogen på ulike styringsnivå. Til slutt gis en kort innføring i det norske styringssystemet, med vekt på de prinsipper og reformer som har preget offentlig sektor.

Kriminalomsorgens historie

Fengselsvesenet

På 1700-tallet ble frihetsstraffer innført i Norge, og de erstattet de tidligere vanligste reaksjonsformene som forvisning, legemsstraff og dødsstraff. Opprinnelig var fengselsdriften ledet av ulike myndigheter, men i 1875 ble det opprettet en egen ekspedisjonsstilling i justisdepartementet med ansvar for hele fengselsvesenet. Fengselsstyret kom i virksomhet fra samme tid, og etter dette lå ledelsen av hele fengselsvesenet under Justisdepartementet (St.meld. nr. 27 (1997-98)).

På slutten av 1800-tallet begynte man å tenke i nye baner når det gjaldt straffegjennomføring. De innsatte ble sett på som syke og straff ble nedtonet til fordel for behandling. Det ble i denne perioden nedsatt en kommisjon, Straffeanstaltkommisjonen, hvis oppdrag var å se på lokalfengsler i landet. Kommisjonen foreslo å nedlegge festningene og slaveriene og bygge egne cellefengsler i stedet, og det ble bygd nærmere 60 distrikts- og hjelpefengsler rundt om i landet i denne perioden. (St.meld. nr.27 (1997-98)).

Fengselsskolen, senere endret til Kriminalomsorgens utdanningscenter, ble etablert i 1937 for å gi grunnutdanning til fengselsbetjenter (St.meld. nr.27 (1997-98)).

Fengselsloven av 1958 var preget av et syn på at isolasjon av innsatte hadde negative konsekvenser og tok sikte på å begrense slike skader. Utmåling av straff endret seg ved at man ikke lenger trodde at selve straffen hadde en forbedrende virkning, men straffens lengde ble avgjort av hvor grovt lovbruddet var og lovbruterens subjektive skyld. (www.kriminalomsorgen.no, 2023).

Frimsorgen

Frimsorgens historie starter i første halvdel av 1800-tallet, i en tid da strafferettspleien gjennomgikk en humanisering. Straffen ble ikke lenger sett på som et mål i seg selv, men som et virkemiddel for å lede lovbrutere tilbake til samfunnet. Løslatelsessituasjonen kom dermed i fokus. Det offentlige hjelpeapparatet var på den tiden svakt utbygd og initiativet til å hjelpe løslatte fanger ble tatt av privatpersoner. Straffeanstaltkommisjonen fremmet behovet for en egen omsorg for løslatte fanger og dette ansvaret ble overlatt til private selskaper (St.meld. nr.27 (1997-98)).

«Foreningen til Forsorg og Beskyttelse for de fra Kristiania Strafarbeidsanstalter løsladte Forbrydere», ble stiftet i Kristiania i 1849 og var forløperen til dagens frimsorgskontor. Foreningen ble drevet av veldedighet og oppgavene var å gi råd og nødvendig bistand til løslatte personer. Rundt midten av 1870-årene tok Justisdepartementet initiativ til å opprette fengselselskaper, som hadde som oppgave å yte økonomisk støtte og hjelpe med å finne arbeid (NOU 1975:61). I 1917 ble disse foreningene omdøpt til forsorgsforeninger og samlet seg i De norske forsorgsforeningers landsforbund, med utvidede oppgaver som også omfattet unge lovbrutere med påtaleunntatelse eller betinget dom. Samtidig ble det dannet lærehjem- og verneforeninger, som hadde som mål å gi unge lovbrutere fagutdanning i nyetablerte lærehjem (NOU 1975:61).

Forsorgsforeningene og lærehjems- og verneforeningene gikk i 1923 sammen og dannet Norges Forsorgs- og Verneforbund, som etter hvert skiftet navn til Norges Vernesamband. Vernelagene ble i 1980 overtatt av staten og underlagt Justisdepartementet, og skiftet navn til Kriminalomsorg i frihet, og gikk da fra å være en privat organisasjon til en statlig etat (St.meld.37 (2007-08):32).

En felles kriminalomsorg

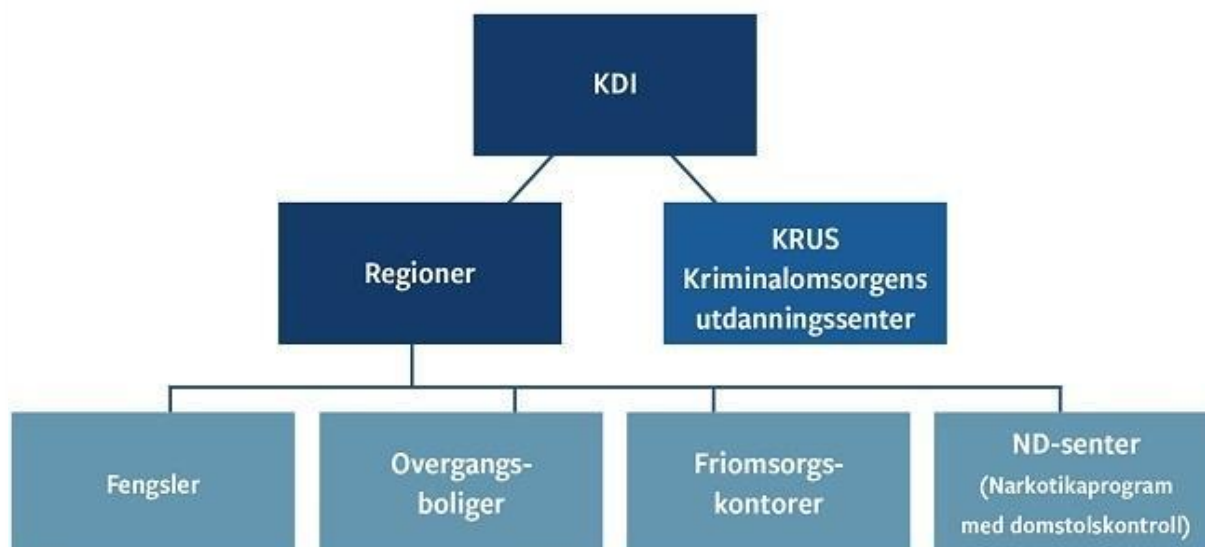
Som nevnt ovenfor ble friomsorgens oppgaver gjort til statlige oppgaver i 1980, og ble da overtatt av Justisdepartementet/Fengselsstyret, som ble omorganisert og fikk navnet Kriminalomsorgsavdelingen. I 2002 trådte en ny straffegjennomføringslov (av 2001) i kraft og avløste da fengselsloven av 1958. På samme tid, fra og med 2001, ble det gjennomført en omorganisering, hvor fengselsvesenet og friomsorgen ble forenet under en nyopprettet felles etat, kalt kriminalomsorgen. Etaten ble organisert i tre nivåer hvor Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF), som erstattet Fengselsstyret, regionalt nivå og lokalt nivå, bestående av blant annet fengsel og friomsorgen.

I 2013 ble Kriminalomsorgens sentrale forvaltning skilt ut fra Kriminalomsorgsavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet og etablert som et selvstendig direktorat,

Organisering av kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen er en statlig organisasjon underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, som har til oppgave å gjennomføre de straffereaksjoner påtalemyndighet eller domstol har avsagt. Straffereaksjonene kan være fengselsstraff, strafferettslige særreaksjoner, forvaring, eller ved gjennomføring av ulike former for straff i samfunnet (www.kriminalomsorgen.no, 2023). Kriminalomsorgens er organisert i tre nivåer:

Organisasjonskart for Kriminalomsorgen



Figur 1: Organisasjonskart for Kriminalomsorgen (www.kriminalomsorgen.no)

Kriminalomsorgsdirektoratet har det øverste faglige og administrative ansvaret for kriminalomsorgen og er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Direktoratet styrer etaten gjennom fem regioner. De fem regionene i kriminalomsorgen er; region nord, region vest, region sørvest, region sør og region øst. De er faglig og administrativt overordnet fengsler og overgangsboliger, friomsorgskontorer og sentre for narkotikaprogram med domstolskontroll. Deres ansvar er for straffegjennomføringen innenfor regionens grenser og skal sikre helhetlig ressursutnyttelse og et godt samarbeid med andre regioner.

Kriminalomsorgens høgskole og utdannings-senter KRUS er kompetansesenter for kriminalomsorgen i Norge og er organisert på samme nivå som regionene, like under KDI. Fengslene, overgangsboligene, friomsorgskontorene og ND-sentrene har ansvaret for den daglige driften av sin enhet (www.kriminalomsorgen.no, 2024).

Kriminalomsorgen stiller krav om at man skal være utdannet som fengselsbetjent for å jobbe i fengsler. KRUS, Kriminalomsorgens høgskole og utdannings-senter, er det eneste stedet som utdanner fengselsbetjenter, og de tilbyr grunnutdanning med en varighet på to år. KRUS tilbyr i tillegg til dette en bachelor påbygg til grunnutdanningen som består av 60 studiepoeng.

Utdanningen er lønnet (www.krus.no, 2024).

For å bli ansatt ved et friomsorgskontor eller ND-senter kreves det at man har treårig sosialfaglig eller annen relevant utdanning på bachelornivå. Dette innebærer at majoriteten av de ansatte i Kriminalomsorgen som arbeider med straff i samfunn har sin formalkompetanse fra andre utdanningsinstitusjoner enn KRUS.

Tabell 1 viser en oversikt over antall årsverk kriminalomsorgen i perioden 2020–2023, fordelt på fengsel, friomsorg og administrasjon, styring og fellestjenester. Nederst finner man en samlet oversikt over alle årsverk i kriminalomsorgen i perioden.

Tabell 1: Samlet oversikt årsverk i kriminalomsorgen

	2020	2021	2022	2023
Årsverk fengsel	3662	3751	3694	3555
Årsverk friomsorgen	486	505	502	491
Årsverk Administrasjon, styring og fellestjenester	370	368	355	379
Årsverk alle	4517,7	4624,7	4550,8	4424,5

Kilde: Espen Bille Michaelsen, KDI

Styringsdialogen i kriminalomsorgen

Tildelingsbrevet tar utgangspunkt i målene som er fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet i Prop. 1 S og hovedutfordringene som er særlig relevante for kriminalomsorgen. Dette brevet sendes vanligvis ut ved årsskifte og inneholder virksomhetsmål, styringsparametere, resultatkrav og oppdrag (TBR, 2023:2).

Kriminalomsorgen er et ordinært forvaltningsorgan underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Innenfor kriminalomsorgen forekommer det som Christensen m.fl. (2016) betegner som en hierarkisk autoritet, hvor underordnede forvaltningsorgan er ansvarlig overfor overordnede forvaltningsorgan.

Styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Kriminalomsorgsdirektoratet
Gjennom økonomiregelverket for staten fra 1996 er det fastsatt at hvert departement skal fastsette mål og resultatkrav for hva som skal realiseres på sine områder innenfor rammen av de vedtatt bevilgningene. Det skal utarbeides resultatindikatorer for hver underliggende virksomhet som skal brukes etterpå i vurderingen av at virksomheten har oppnådd resultater i samsvar med det som var fastsatt i budsjettet. Presisering av mål, resultatkrav og resultatindikatorer skjer gjennom tildelingsbrevet som departementet sender til de enkelte underliggende virksomhetene før budsjettåret begynner (Christensen m.fl. 2016:76).

Den årlige styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Kriminalomsorgsdirektoratet er forankret i Prop. 1 S og Stortingets behandling av denne. Styringsdialogen består av styringsdokumenter, rapporter, møter og annen dialog av styringskarakter mellom departementet og virksomheten.

Følgende dokumenter er de mest sentrale i styringsdialogen:

- Departementets hovedinstruks til virksomheten
- Departementets årlige tildelingsbrev til virksomheten
- Supplerende tildelingsbrev i løpet av året
- Periodiske rapporteringer
- Årsrapport og årsregnskap
- Referater fra etatsstyringsmøter og særmøter i styringsdialogen
(www.regjeringen.no, 2024)

I denne studien vil det kun være tildelingsbrevene som blir benyttet.

[Styringsdialogen mellom Kriminalomsorgsdirektoratet og regionene](#)

Disponeringsbrevet er Kriminalomsorgsdirektoratets årlige styringsdokument til regionene.

Disponeringsbrevet er utarbeidet på bakgrunn av tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet til Kriminalomsorgsdirektoratet, kriminalomsorgens virksomhetsstrategi, kriminalomsorgens område- og fagstrategier og kriminalomsorgens langtidsplan over prioriterte utviklingsområder (DSB, 2023).

[Styringsdialogen mellom regionene og lokale enheter](#)

Oppdragsbrevet er regionadministrasjonens, ved regionsdirektøren, styringsdokument til enhetene innad i regionene. Oppdragsbrevet bygger på:

- Tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet til Kriminalomsorgsdirektoratet
- Kriminalomsorgens virksomhetsstrategi
- Kriminalomsorgens område- og fagstrategier
- Kriminalomsorgens langtidsplan over prioriterte utviklingsområder
- Disponeringsbrev til regionene i kriminalomsorgen (OBR, 2023)

[New Public Management](#)

I årene etter andre verdenskrig og frem til 1980-tallet vokste offentlig forvaltning kraftig, og flere OECD-land (The Organization for Economic Cooperation and Development) stilte seg kritisk til denne utviklingen. Det ble hevdet at offentlig sektor var for stor, sentralisert og ineffektiv (Andersen mfl., 2020). Fra slutten av 1980-tallet vokste det fram en ny forvaltningspolitisk bevegelse i flere land, som var et sett av reformideer, som fikk betegnelsen New Public Management (Hood, 1991). NPM-reformene oppsto som følge av

kritikken og målet var å effektivisere offentlig sektor, ved å innføre ulike former for markedsorienterte styringsmekanismer (Andersen mfl., 2020).

Det har vært flere viktige elementer og utviklingstrekk knyttet til New Public Management, som har vært med på å påvirke offentlig sektor. En fremtredende endring er fremveksten av profesjonell, proaktiv og management-orientert ledelse i offentlige organisasjoner, som gir ledere større autonomi til å velge virkemidler og bestemme ressursbruk på lokalt nivå. Det er også lagt økt vekt på serviceorientering, hvor servicekvalitet, brukerstyring og tjenesteyting står sentralt. Dette innebærer etablering av eksplisitte standarder og mål av ytelser. Videre har det blitt lagt større vekt på å måle hva som kommer ut av offentlig sektor, kjent som outputkontroll. Samtidig har man sett en oppsplitting og desintegrering av homogene forvaltningsorganisasjoner gjennom horisontal og vertikal differensiering eller spesialisering, herunder fristilling og endring i tilknytningsformer. Konkurransen har blitt mer fremtredende og blitt en viktig faktor for kommersielt orienterte offentlige organisasjoner, med markedsliknende arrangementer som "contracting out", del- og helprivatisering, og bruk av anbud og kontrakter. I tillegg har offentlig sektor i økende grad tatt i bruk ledelsespraksiser fra privat sektor, slik som mål- og resultatstyring med resultatmål, rapportering av resultat og belønnings- og straffesystem. Dette har medført endringer i personalpolitikken, inkludert kontrakter, prestasjonslønn og lønnsulikhet, og mer midlertidighet i ansettelse. Det har også blitt vektlagt budsjett disiplin og redusert ressursbruk (Hood 1991:4, Christensen og Lægred, 2001:68).

Christensen og Lægred (2001) grupperer reformelementene i to kategorier, de som er hentet fra institusjonell økonomisk teori og de som er hentet fra management-teori. Den første kategorien legger vekt på sentralisering, koordinering og kontroll, der politikerne styrer administrative ledere gjennom insentivsystem, eller administrative ledere styrer underordnede ledere og institusjoner gjennom samme mekanismer. Ledere skal ha frihet til å disponere egne ressurser og velge virkemiddel for måloppnåelse, og man ønsker med dette å gi insentiver gjennom «make the managers manage». Den andre kategorien baserer seg ofte på organisasjonsteori som tar utgangspunkt i ledelse i private bedrifter, som peker tydeligere i retning av desentralisering og delegering, og hvor det er sterkere koblinger mellom resultatoppnåelse og insentiver eller sanksjoner, og slagordet «let the managers manage» (Christensen og Lægred (2001:69).

I Norge har New Public Management lagt seg oppå de tradisjonelle hensynene i offentlig sektor knyttet til lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet, og fungerer som et supplement.

Management-elementene har fått større gjennomslagskraft enn markedselementene (Christensen og Læg Reid, 2001). I norsk sammenheng kommer New Public Management til uttrykk gjennom en beslutningsstil som er mer preget av samarbeid enn konfrontasjon (Christensen m.fl. 2016:204). Det er særlig to komponenter ved NPM som har stått sentralt i norsk sentralforvaltning; strukturell fristilling og mål- og resultatstyring. Mål- og resultatstyring innebærer endringer i prosedyrer, prosesser og saksbehandlingsmetoder (Christensen og Læg Reid, 2001:68), og oppgaven vil fokusere på denne delen av New Public Management.

Mål og resultatstyring i den norske sentralforvaltningen

Mål- og resultatstyring henger sammen med New Public Management, ved at mål- og resultatstyring inngår som et element i effektiviseringstanken innen New Public Management (Christensen m.fl., 2015). Deler av mål- og resultatstyring har imidlertid eksistert siden tidlig på 70-tallet da staten arbeidet med programbudsjettering, og dette var da en forsøksordning som ble avviklet. Men ideene kom tilbake og ble en sentral komponent i moderniserings- og fornyingsprogrammet i staten som kom fra midten på 1980-tallet. (Læg Reid 2001:137). Hensikten med å innføre mål- og resultatstyring var å vri forvaltningskulturen bort fra regler og prosedyretenking mot tydeligere resultatorientering og at virksomhetene når de målene som er satt (Læg Reid 2001:134).

I følge Christensen og Læg Reid (2006) kan man definere mål- og resultatstyring med en vid eller en smal definisjon, som begge er påvirket av en instrumentell tankegang. I den vide forstanden oppfattes mål- og resultatstyring som en styringsfilosofi, mer som et overordnet prinsipp om styring som er tilpasset den enkelte enheten/aktøren. Gjennom dialog og bevisstgjøring skal forvaltningskulturen vris mot økt resultatorientering. Ansatte skal bevisstgjøres i retning av sterkere mål- og resultatfokusering, gjennom autonomi, dialog om resultatkrav og mindre detaljstyring. I smal forstand defineres mål- og resultatstyring som en styringsteknikk som bygger på tre hovedkomponenter For det første innebærer mål- og resultatstyring formulering av mål, der det skal formuleres klare, og stabile mål. For det andre inkluderer det resultatmåling, hvor informasjon om oppnådde resultater skal rapporteres tilbake til overordnede organ. Til slutt, for det tredje, omfatter mål- og resultatstyring resultatoppfølging, hvor man premierer suksess og straffer fiasko (Christensen og Læg Reid 2006:156). Det er den smale betydningen, mål- og resultatstyring som styringsteknikk, som blir lagt til grunn i denne oppgaven.

Mål- og resultatstyring er hovedverktøyet man benytter for å regulere forholdet mellom departementer og direktorat/tilsyn (Lægreid, Roness og Rubecksen, 2008). Da teknikken ble lansert i Norge, gikk den under benevnningen målstyring. Målutformingssystemet ble gradvis implementert ved at det ble gjennomført tre reformer fra 1986 til 1990. I 1986 ble den første statlige budsjettreformen innført, med den hensikt å gjøre det statlige budsjettssystemet mer resultatrettet. Etatene ble gitt større grad av autonomi, og ble samtidig pålagt å systematisk rapportere på resultater. Først etter noen år begynte man å fokusere sterkere på ytelsesaspektet. Man gikk da fra konseptet om styring etter mål til styring etter mål- og resultater (Lægreid, Roness og Rubecksen 2008).

I 1990 ble mål- og resultatstyring gjort obligatorisk, hvor det også ble innført krav om en årlig virksomhetsplan for alle virksomheter i offentlig sektor. Denne reformen hadde til hensikt å fokusere mer på resultater og øke bruken av insentivsystem. Den tredje reformen var innføring av nytt lønssystem for administrative ledere i departementer og statlige etater, med mer individuelle kontrakter basert på oppnådde resultater (Lægreid, Roness og Rubecksen 2008). En helhetlig modell for mål- og resultatstyring ble innført gjennom økonomireglement for staten i 1996, hvor mål- og resultatstyring var nedfelt som et forpliktende og bærende prinsipp, som vil si at det er grunnregelen for hvordan man skal styre i staten (Lægreid, 2001).

Det formelle utgangspunktet for mål- og resultatstyring i statsforvaltningen er som nevnt økonomireglementet i staten, hvor det fremkommer at hvert departement skal fastsette mål- og resultatkrav innenfor sitt ansvarsområde som skal realiseres innenfor de vedtatte bevilgninger, samt rapportere om oppnådde resultater (Christensen og Lægreid, 2006). Det gjeldende økonomiregelverket er fastsatt 12. desember 2003 med siste endring 2. desember 2005. I henhold til § 1 i økonomireglementet (2005) fremkommer det at formålet er å sikre at statlige midler forvaltes på en forsvarlig måte, at statlige midler brukes effektivt og at fastsatte mål og resultatkrav oppnås.

I § 4 i økonomireglementet (2005) fremkommer de grunnleggende styringsprinsipper, hvor man legger til grunn at:

«Alle virksomheter skal:

- a) fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet*

- b) sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd
- c) sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag

Departementene skal i tillegg fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter, jf. § 7.

Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet».

Økonomireglementets (2005) § 7 setter krav til departementenes styring av underliggende virksomheter. Departementene skal stille bevilgningene til disposisjon for underliggende virksomheter ved tildelingsbrev og tildelingsbrevene skal blant annet inneholde overordnede mål, styringsparametere, tildelte beløp og krav til rapportering. I § 9 fremkommer det bestemmelser om planlegging, gjennomføring og oppfølging. Det fremkommer blant annet at alle virksomheter innenfor sitt ansvarsområde skal sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås på en effektiv måte, og at de skal planlegge med både ettårig og flerårig perspektiv, gjennomføre fastsatte planer og rapportere om måloppnåelse og resultater internt og til overordnet myndighet (Økonomiregelverket, 2005).

Økonomiregelverket gir for øvrig ingen detaljerte føringer for hvordan mål- og resultatstyringen skal foregå, utover det som står beskrevet i Økonomiregelverket, noe som kan medføre at det blir variasjoner i hvordan mål- og resultatstyring blir gjennomført ved ulike virksomheter.

Teoretisk rammeverk

I dette kapitlet presenteres det teoretiske rammeverket for oppgave. Problemstillingen krever både en beskrivende og en forklarende tilnærming ambisjon, og det er derfor benyttet både beskrivende teori og forklarende perspektiver. Først redegjøres det for tidligere forskning på mål- og resultatstyring, med hensikt å gi innsikt i eksisterende forskning og hvilke funn som er avdekket. Deretter presenteres studiens beskrivende teori gjennom en idealmodell for mål- og resultatstyring, som fungerer som en standard for hvordan et slikt system er ment å praktiseres. For å forklare styringsdialogen benyttes tre perspektiver; det instrumentelle, det

kulturelle- og omgivelsesperspektivet. Ut fra de ulike perspektivene er det utledet forventninger til hvilke funn jeg vil finne i empirien.

Tidligere forskning på mål- og resultatstyring

Det finnes et omfattende utvalg av forskning på mål- og resultatstyring, både nasjonalt og internasjonalt. Forskning på mål- og resultatstyring i kriminalomsorgen er det lite av. Ser man nærmere på justissektoren eller mer generelt mot mål- og resultatstyring i offentlig sektor, finner man derimot et større utvalg.

Kjærvik og Askim (2015) gjennomførte en studie av departementenes målstyring av underliggende virksomheter. Ved å analysere tildelingsbrev til 70 virksomheter, fant de store forskjeller i styring mellom departementer og virksomheter og at det var en overvekt av resultat- og effektorienterte mål i tildelingsbrevene for 2015. De fant videre at det var blitt færre styringskrav (mål, styringsparametere og aktivitetskrav) fra 2012 til 2015, og konkluderer at styringen virker å være mindre detaljert i 2015.

I sin forskning av mål- og resultatstyring i Skandinavia analyserer Mads Bøge Kristiansen (2014) styringen av kriminalomsorgen, mattilsynet og meteorologisk institutt, i Norge, Sverige og Danmark. Studien hans viser at kriminalomsorgen i Norge generelt har mindre innflytelse på utforming av mål og målindikatorer, sammenlignet med mattilsynet og meteorologisk institutt og sett opp mot Sverige og Danmark. Kristiansen påpeker at kriminalomsorgens oppgaver er lite målbare. Funnene hans viser at norsk kriminalomsorg på generelt grunnlag har mindre innflytelse på formulering av mål og indikatorer, sammenlignet med mattilsynet og meteorologisk institutt. Videre fant han at nesten samtlige mål og indikatorer for kriminalomsorgen var kvantitative og/eller aktivitetsmål. Kristiansen hevder at en av hovedårsakene til dette kommer av at det er vanskelig å måle resultater av aktiviteter i kriminalomsorgen fordi det er så mange faktorer som er involvert. Som et resultat av dette ender man ofte utelukkende på aktivitetsmålinger.

Lise Nilsson (2019) har skrevet masteroppgave om mål- og resultatstyring i kriminalomsorgen. Hennes studie fokuserer på om mål- og resultatstyring er egnet til å fange opp kvaliteten på metode- og innholdsarbeidet som gjøres i Kriminalomsorgen, og om styringsformen bidrar til at Kriminalomsorgen oppnår ønsket effekt for brukere og samfunn. Studien avdekker en tett og tillitsbasert styringsdialog mellom nivåene i Kriminalomsorgen, men at det mangler enhetlig rapportering på lokalt nivå, som gjør at resultatrapporteringen mister sin verdi. Hun viser videre til at praktiseringen av mål- og resultatstyringen i liten grad hensyntar kompleksiteten i kriminalomsorgens samfunnsoppdrag, da det er få

kvalitetsmålinger og ingen målkrav som sier noe om utfallet av de aktiviteter som gjennomføres og et begrenset fokus på bruker- og samfunnseffektene. Studien avdekker også at det er fokus på kortsiktige mål fremfor langsiktige virkninger.

Malene Liljedahl Njaastad (2017) har skrevet masteroppgave om mål- og resultatstyring i politiet i perioden 2004-2016, ved å se på om styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet har endret seg etter terrorangrepet 22. juli 2011. Funnene i studien peker mot at endringer i praktiseringen av mål- og resultatstyring har endret seg noe. Tildelingsbrevene etter 2012 har færre mål og krav, samtidig viser hun til at utviklingen i samme periode viser økt grad av detaljstyring, som påvirker lokal frihet til å velge tiltak og at direktoratet sliter med å holde tidsfrister som følge av økende rapporteringskrav.

Beskrivende teori

En idealmodell for Mål- og resultatstyring

Lægreid, Roness og Rubecksen (2008) har beskrevet en idealmodell av mål- og resultatstyring, hvor de presenterer mål- og resultatstyring som en prosess i fire faser; 1) mål og målsetninger 2) resultatindikatorer eller styringsparametere 3) rapportering 4) resultatoppfølging. De tre første fasene kaller de *Performance Information*, og den siste fasen kaller de *Performance Steering*. Det anses som en forutsetning at de ulike fasene har en tett kobling, for at mål- og resultatstyring skal være et integrert system. Dersom dette ikke er tilfelle vil eventuelle positive effekter av systemet forsvinne (Lægreid, Roness og Rubecksen 2008:43).

I første fase må det ifølge Lægreid, Roness og Rubecksen (2006:251–252) bli formulert klare mål og målsetninger. Det forutsettes også at målene er presise, konkrete, spesifiserte og at de står i et hierarkisk forhold til hverandre med hovedmål og delmål. Overordnet myndighet bør ha et langsiktig perspektiv og de bør utarbeide både eksterne og interne mål. Eksterne mål viser til resultater som skal gi samfunnseffekter, mens interne mål viser til mål for egen organisasjon. Det legges opp til at overordnet myndighet utformer mål, men man nedover i hierarkiet har autonomi til å løse hvordan man skal nå disse målene. Det å gi underordnede organer frihet og skjønn i sitt daglige arbeid til å nå målene på den måten de vurderer best, som slagordet «let the manager manage» er et uttrykk for, hevdes er den beste måten å få til effektiv drift på. I fase to formuleres resultatindikatorer eller styringsparametere. En velfungerende mål- og resultatstyringsmodell bør ha resultatindikatorer som dekker alle

viktige sider ved virksomheten til underordnede organisasjoner, og som sier noe om at målene i fase 1 er nådd. Det er viktig at indikatorene måler både produksjonsaktiviteter og ressurser, og samtidig måler utfall og effekt på brukere/klienter. Det anses som viktig å ha stabile resultatindikatorer over tid, slik at man kan sammenlikne og vurdere effekt over tid. Fase tre kjennetegnes ved rapportering av aktivitet og resultater knyttet til resultatindikatorene eller styringsparameterne fra fase to. Underordnede virksomheter rapporterer oppover, og rapporteringen handler om å få frem om man har oppnådd målene eller ikke. Den fjerde og siste fase, som blir beskrevet som *performance steering*, benytter de rapporterte resultatene i den videre styringen. I faseinndelingen i mål- og resultatstyringsprosessen anbefales det å benytte de rapporterte resultatene til å belønne gode prestasjoner og straffe manglende måloppnåelse.

Forklarende perspektiv

Organisasjoner er komplekse og det er utfordrende å forstå hva som er med på å påvirke hvordan de fungerer. For å få mer innsikt i hvordan offentlig sektor fungerer i praksis, har man ulike perspektiv som retter oppmerksomheten på ulike ting ved en organisasjon (Christensen m.fl., 2015). Ved å benytte ulike perspektiv kan man på en enklere måte få en oppfatning av hva som er med og påvirke en organisasjon og hvordan dette tar form. De perspektivene man benytter vil være med på å påvirke ens oppfatning av en organisasjon. Ved å benytte flere perspektiver gir det oss mulighet til å oppdage flere aspekter enn det vi ville gjort ved bare å benytte et perspektiv (Hatch, 2011). Det perspektivene forsøker å gi svar på er hvordan de organisatoriske rammene for offentlige formelle organisasjoner både internt og i forhold til omgivelsene påvirker beslutningsprosesser og deres utfall (Christensen m.fl., 2015). De forklarende perspektivene vil på ulike måter bidra til forståelsen av hvordan mål- og resultatstyring har vært praktisert i perioden fra 2020–2023 og bidra med å gi en forklaring på oppgavens problemstilling, om hvordan ulikhetene mellom fengsel og friomsorgen kommer til syne i styringsdialogen og hvordan man kan forklare den. I min studie har jeg valgt å se nærmere på tre utvalgte perspektiver; et instrumentelt perspektiv, et kulturelt perspektiv og et omgivelsesperspektiv. Ut fra de valgte perspektivene vil jeg deretter utlede mine forventninger til de empiriske funn jeg forventer å finne. Mine forventninger vil bli strukturert i henhold til de ulike organisatoriske nivåene i kriminalomsorgen.

Det instrumentelle perspektiv

Det instrumentelle perspektiv har en rasjonell tilnærming til organisasjoner og hvordan de fungerer. Organisasjoner oppfattes som redskaper eller instrumenter, opprettet for å ivareta

bestemte oppgaver og realisere definerte mål (Schieffloe, 2021). Styring innenfor denne tradisjonen skjer hovedsakelig ved hjelp av formell struktur, formelle regler, samt arbeidsdeling og det er denne måten man tenker er et fortrinn med tanke på hvordan oppgaver bør løses. Rasjonaliteten er, ifølge Christensen m.fl. (2015:13), nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen, som legger begrensninger på den enkeltes handlingsvalg og skaper kapasitet til å realisere bestemte mål og verdier.

Christensen m.fl. (2015) skiller mellom en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant innenfor det instrumentelle perspektivet. Disse retningene bygger på de samme grunnantakelsene om begrenset rasjonalitet, men har ulik forståelse for hvordan beslutninger blir tatt. Begrepet begrenset rasjonalitet ble introdusert av Herbert Simon (referert til i Christensen m.fl., 2015:37) og viser til at mennesker ikke alltid tar beslutninger som er fullstendig rasjonelle, da man er begrenset av tilgangen av informasjon, tidsbegrensninger og evne til å ha oversikt over all tilgjengelig informasjon. Forhandlingsvarianten åpner opp for at organisasjonen kan være sammensatt av ulike aktører med delvis motstridende mål og interesser, som ikke alltid stemmer overens med, og til og med motstrider mot organisasjonens mål. Dette åpner opp for interessehevding, og utfallet vil være påvirket av forhandlinger og kompromisser mellom flere aktører (Christensen m.fl. 2015). I og med at kriminalomsorgen fremstår som en byråkratisk organisasjon, med en hierarkisk oppbygning, med ulike nivåer av autoritet og ansvar, vurderer jeg at den hierarkiske varianten vil være den mest passende å benytte i min oppgave. Jeg forventer at styringsdialogen flyter fra toppen av hierarkiet og nedover i organisasjonen og at makten i all hovedsak er konsentrert øverst, mens de lavere nivåene har mindre grad av selvstendighet.

Innenfor den hierarkiske varianten står ledernes kontroll og analytisk-rasjonelle kalkulasjon sentralt, som innebærer at man etter en helhetlig vurdering velges den mest hensiktsmessige handlingen basert på objektive kriterier (Christensen m.fl., 2015:14). Den tar utgangspunkt i en byråkratisk organisasjonsform og ser på organisasjonen som enhetlig. I en hierarkisk variant ses organisasjonen som et instrument for ledelsen, hvor ledelsens makt og autoritet vises nedover i hierarkiet, uten konflikter utenfra og hvor aktørene vil ha makt til å oppnå sine mål (Christensen m.fl., 2015). Hatch (2011) viser til at det bygger på en lineær prosess der strømmen av ideer entydig går fra toppen ned til bunnen av organisasjonen.

Den instrumentelle tilnærmingen legger til grunn at aktørene handler formålsrasjonelt, som innebærer at aktørene velger handlingsalternativer som mest sannsynlig bidrar til å nå sine målsettinger. Et slikt syn baserer seg på en konsekvenslogikk. Å handle i tråd med en

konsekvenslogikk baserer seg på en mål-middel-rasjonalitet hvor man forsøker å forutse fremtidige konsekvenser av den handlingen som utføres (Christensen mfl., 2015:14). James G. March (1994, sitert i Schiefloe 2021:49) hevder at rasjonelle beslutningsprosesser i en organisasjon bygger på en konsekvenslogikk som går gjennom fire steg. Det første steget viser til alternativer, hvor man ser på hvilke handlinger som fremstår som mulige i den foreliggende situasjonen. Steg to viser til forventninger, og man ser hva som er de mulige konsekvensene av ulike alternativer, og hvor sannsynlig det er at disse vil inntreffe. I det tredje steget ser man på preferanser, og hva som er verdien av mulige utfall for den som treffer beslutningene og/eller for organisasjonen. I det fjerde og siste steget ses det på beslutningsregler og hvordan en skal velge mellom mulige alternativer og hvilke prosedyrer som skal anvendes for å komme fram til beslutningen.

Det instrumentelle perspektivet skiller videre mellom fullstendig og begrenset rasjonalitet. Ved fullstendig rasjonalitet søker organisasjonen maksimering, hvor organisasjonen velger det alternativet som gir størst grad av måloppnåelse. Dette innebærer at organisasjonen har klare og konsistente mål, full oversikt over alternativene og full innsikt i hvilke konsekvenser alternativene vil gi i forhold til målene (Christensen mfl., 2015:37). Begrepet *fullstendig rasjonalitet* innebærer at en organisasjon til enhver tid velger de alternativene som er best. Herbert Simon (referert i Christensen m.fl., 2015) hevdet at dette ikke er realistisk å klare å oppnå, noe han viste til da han introduserte teorien om *begrenset rasjonalitet*. Begrenset rasjonalitet innebærer at man handler innenfor bestemte strukturelle rammer, men at man ikke har fullstendig oversikt over alternativer og konsekvenser (Christensen m.fl. 2015). Herbert Simon (referert til i Christensen m.fl. 2015) viste til begrenset rasjonalitet i praksis ved å skissere «administrative man». «Administrative man» viser til en beskrivelse av individers atferd i organisasjoner, hvor en spesialisert organisasjonsstruktur gir en relativt snever forståelsesramme, som kan føre til kunnskapsproblemer og det å klare se sin rolle i et bredere perspektiv (Christensen m.fl. 2015).

Forventninger ut fra den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet

Med utgangspunkt i det instrumentelle perspektivet så forventes det en sterk forbindelse mellom fasene i idealmodellen for mål- og resultatstyringen, som innebærer at endringer eller handlinger i en fase vil ha direkte innvirkning på en annen fase. Dette innebærer at dersom det blir gjort endringer eller handlinger i en tidlig fase, kan dette føre til justeringer eller tilpasninger i senere faser for å sikre at målene blir oppnådd.

Det forventes at styringsdialogen vil være preget av det hierarkiske forholdet mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Kriminalomsorgsdirektoratet, en såkalt top-down fungering. En top-down-fungering innebærer at det er den øverste ledelse som avgjør og formidler mål og målsettinger som er satt. De andre aktørene nedover i hierarkiet har liten innflytelse i forhold til disse beslutningene (Christensen m.fl.2015). Mer konkret knyttet opp til min studie så forventer jeg at det på bakgrunn av kriminalomsorgens hierarkiske oppbygning vil relasjonene i etaten ha et over-underordningsforhold, som viser til at noen er overordnet andre. For kriminalomsorgens vedkommende er Justis- og beredskapsdepartementet øverst i en slik relasjon, som overordnet departement for kriminalomsorgen. Justis- og beredskapsdepartementet vil ha klare oppfatninger av hvilke mål som skal nås og hvordan de skal nås. Det forventes at politiske føringer og mål blir fastsatt og forankret på toppen, øverst i hierarkiet, og at det operasjonaliseres nedover i etaten.

Det er forventet at målene i tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet reflekterer kunnskap om sammenhengen mellom mål og middel, altså hva som skal til for at man når målet. Det antas også at tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet presenterer konkrete kriterier for måloppnåelse, som man i hovedsak kan knytte effektmål (outcomes) til. Hovedmålene Justisdepartementet- og beredskapsdepartementet setter forventes å være visjonære, langsiktige mål, som har til hensikt å gi samfunnseffekt, og at disse målene operasjonaliseres lengre ned i organisasjonen, på regionalt og lokalt nivå. Det forventes at målene er konkrete og spesifiserte og at de står i et hierarkisk forhold til hverandre med hovedmål og delmål, der delmålene bidrar til å oppnå hovedmålene. På regionalt nivå antas det at man bidrar til å operasjonalisere målene fastsatt av Kriminalomsorgsdirektoratet, som er nødvendig for å nå de langsiktige målene. På lokalt nivå forventer jeg at det er mer konkrete mål som er knyttet til daglige gjøremål og fastsatte resultatindikatorer, som henger logisk sammen med overordnede mål, og som man på en enkel måte kan vurdere om fastsatte mål er oppnådd. Det forventes videre at det vil være en likhet i organisasjonen knyttet til mål og målsettinger, hvor både friomsorg og fengsel blir omfattet av de overordnede mål og målsettinger, antall mål og målsettinger er fordelt forholdsmessig ut fra størrelse og mottatte oppdrag.

Kulturperspektivet

Innen det kulturelle perspektivet antas det at det finnes uformelle normer og verdier i organisasjoner som har vokst frem over tid og har betydning for livet i og virksomheten til organisasjoner. Organisasjonskulturen er noe som «sitter i veggene», og som ansatte gjør til

sin egen etter en tid (Christensen m.fl., 2015). Organisasjonen påvirkes og formes som følge av påvirkning fra flere aktører i omgivelsene, men den kilden som påvirker organisasjonskulturen i størst grad er de ansatte (Hatch, 2011).

I kulturperspektivet kalles den grunnleggende handlingslogikken som er knyttet til organisasjonskultur logikken om «passende» atferd, som innebærer at man handler ut fra erfaringer om hva som har fungert godt i fortiden (March og Olsen 1983, referert i Christensen m.fl., 2015:14). De kulturelle normer og verdier som preger en organisasjon i starten vil ha stor betydning for hvordan den utvikler seg videre og hvilke særpreg organisasjonen vil ha med seg. En slik organisasjonskultur er hva Christensen m.fl. (2015) omtaler som stiavhengighet. Stiavhengighet vil ha klare fordeler og ulemper, hvor fordelene vil være at de uformelle normene og verdiene i en offentlig organisasjon gir stabilitet og dybde. Det vil være enklere for ansatte og vite hva som forventes av dem, altså hva som er passende atferd. Jacobsen og Thorsvik (2002) hevder at når man har en sterk organisasjonskultur kan dette støtte opp om organisasjonsmessige mål, fremme oppslutning blant ansatte, og brukes som et virkemiddel for realisering av mål (Jacobsen og Thorsvik, 2002). På den andre siden kan stiavhengighet føre til manglende fleksibilitet og det kan bli et gap mellom hva som forventes av oppgaveløsning og den indre kulturen i organisasjonen, som gjør det vanskelig å få til endringer i organisasjonen (Christensen m.fl., 2015). March og Olsen (1983, referert til i Christensen m.fl., 2015) viser til det de kaller historisk ineffektivitet, som henviser til at de typer mål man etablerer fra begynnelsen i en offentlig organisasjon, vil ha stor betydning for utviklingen videre. De vil være vanskelig å forandre, selv om omgivelsene og konteksten endres. Det samme gjelder for hvilken type ekspertise man satser på (Christensen m.fl., 2015).

Den amerikanske organisasjonsforskeren Philip Selznick (referert i Christensen m.fl. 2015:52) skiller mellom institusjon og organisasjon. Institusjon er det uformelle som gradvis vokser frem og viser seg i uformelle normer, verdier og identitet over tid. Organisasjon er de formelle normene som er mer knyttet til det instrumentelle og mer «verktøyaktig» (Christensen m.fl., 2015). Når en formell organisasjon utvikler uformelle strukturer, normer og verdier, i tillegg til de formelle, får den institusjonelle trekk, og man snakker om institusjonaliserte organisasjoner. De mer uheldige effektene av institusjonaliserte organisasjoner er at de fremstår mindre fleksible og tilpasningsdyktige. Men institusjonaliserte organisasjoner kan også utvikle mer hensiktsmessige kvaliteter, som gjør at man utvikler et sterkere sosialt fellesskap som løser oppgaver bedre (Christensen m.fl., 2015).

Forventninger ut fra kulturperspektivet

På et mer generelt grunnlag ventes det at det ut fra et kulturelt perspektiv er en løs kobling i de ulike fasene i idealmodellen for mål- og resultatstyring, da ulike kultur og interesser vil medføre problemer med å praktisere mål- og resultatstyring i henhold til idealmodellen.

Det knytter seg forventninger til at de ulike aktørene har ulike, og til dels motstridende tanker og vurderinger ved utforming av mål, innholdet og mengde mål. Overordnede mål og målsettinger formidlet i tildelingsbrev forventes å bli operasjonalisert nedover i organisasjonen og at de på vei nedover blir omformulert slik at de passer inn i den etablerte kulturen. Som en følge av dette er det da ventet at det utarbeides mål som ikke er direkte knyttet til de overordnede fastsatte målene. Christensen mfl. (2015:101) viser til at når mål konkretiseres så kommer det klarere fram hvilke oppgaver, målgrupper, og personell en organisasjon ønsker å prioritere. Det er forventet at det kulturelle perspektivet kan bidra til å forstå hvordan mål- og resultatstyringsprosessen og styringsdialogen i kriminalomsorgen blir praktisert. Jeg forventer at kriminalomsorgen preges av sin historie og av etablerte uformelle normer og verdier. Frem til 2001 var kriminalomsorgen organisert med en del som var kriminalomsorg i anstalt som rapporterte til Fængselsstyret og en del som var friomsorgsenheter (tidligere kriminalomsorg i frihet) som rapporterte til Justisdepartementet ved Kriminalomsorgsavdelingen. I 2001 slo man sammen de to organisasjonene til en etat, Kriminalomsorgen. En sentral antakelse er at til tross for at kriminalomsorgen har vært en sammenslått etat i over 20 år, så er det fremtredende kulturforskjeller mellom fengsel og friomsorg, som man også vil se tydelige tegn på i styringsdialogen. Christensen m.fl. (2015:59) viser til det han omtaler som indre press, som representerer de uformelle normer og verdier som ansatte bringer med seg inn i organisasjonen. Dette kan for eksempel være utdanningsbakgrunn og formelle, oppgaverelaterte forhold. Jeg antar at man vil se en større grad av oppmerksomhet i styringsdialogen rettet mot fengsel enn mot friomsorgen. Dette er som følge av at de fleste ansatte er tilknyttet fengsel. Et annet moment er at de fængselsfaglige har etatsutdanning, hvor utdanningsinstitusjonen er underlagt Kriminalomsorgsdirektoratet. Det forventes at dette gjenspeiles i hvilke mål som formuleres og at dette viser seg allerede fra Tildelingsbrevet, samt i konkretiseringen av målene lenger ned i organisasjonen. Det forventes også at det forekommer uenighet og diskusjoner mellom aktørene, både ved valg av resultatindikatorer, samt mengden av resultatindikatorer. Antakelsen om uenighet og diskusjoner mellom aktører handler om deres syn på styring, som kan variere mellom institusjoner avhengig av historiske forhold og etablerte uformelle normer og verdier.

Omgivelsesperspektivet

Som vist ovenfor, karakteriseres både det instrumentelle perspektivet og det kulturelle perspektivet av en intern orientering. Imidlertid eksisterer ikke organisasjoner i et vakuum, isolert fra sitt miljø, og en undersøkelse av organisatoriske omgivelser og deres innvirkning kan bidra til en økt forståelse av dynamikken som foregår. Omgivelsesperspektivet har en ekstern oppmerksomhet, ved å være opptatt av organisasjonenes omgivelser, og tilhører det Christensen mfl. (2015) refererer til som den nyinstitusjonelle skolen. Talcott Parsons var av de første som viste til innsikten om at organisasjoner ikke kun kan ta effektivitetshensyn, men at de må søke legitimitet fra omgivelsene. De sosialt skapte normene i de institusjonelle omgivelsene blir kalt myter. Mytene spres seg som følge av imitasjon og kan tas inn i offentlige organisasjoner, dette til tross for at de ikke nedfelles i organisatorisk praksis eller gir instrumentelle effekter. Slike adopterte myter fungerer da mer som et «utstillingsvindu». Organisasjonene spiller bestemte roller i samfunnet og etablerer og opprettholder en viss ytre fasade. Ved å være oppmerksom på, holde seg til samfunnets verdier, normer, regler og allmenne oppfatninger og tilpasse seg ytre krav, vil organisasjonene bli belønnet. Dette skjer ikke som en følge av at organisasjonene blir mer effektive, men fordi organisasjonen følger allment aksepterte konvensjoner og på denne måten skaffer seg legitimitet. (Christensen mfl. 2015:75, Hatch 2011:102-103). Parsons (1956, sitert i Røvik 2016:196) forklarer det ved å vise til at en organisasjons legitimitet vil avhenge blant annet av hvorvidt den er i stand til å bygge inn og reflektere utad, de institusjonaliserte normer, verdier og øvrige forestilling i omgivelsene som til enhver tid er gjeldende. Omgivelsesperspektivet ser for seg at institusjonaliserte omgivelser skaper isomorfi (strukturlikhet) og ifølge Hatch (2011:342 og 107) sier prinsippet om isomorfi at organisasjoner forsøker å tilpasse seg kompleksiteten i omgivelsene, ved å avpasse sine interne strukturer og systemer etter kompleksiteten i omgivelsene. En organisasjon som er isomorform vil ha samme form som sine omgivelser.

Forventninger ut fra omgivelsesperspektivet

Kriminalomsorgen har i løpet av de siste årene blitt kritisert av flere instanser, inkludert Riksrevisjonen, Sivilombudet og internasjonale organer. Det forventes av denne grunn at det formuleres mål og målsettinger som møter denne kritikken, og at dette kommer delvis fra et ønske om å yte bedre tjenester og delvis som følge av forventninger fra omgivelsene. Mål og tiltak iverksettes da i den hensikt å oppnå legitimitet og tillitt fra omgivelsene. Det forventes derfor at man ser dette tydelig i styringsdialogen i kriminalomsorgen, ved at Justis- og beredskapsdepartementet inkluderer nye mål og målsettinger til Kriminalomsorgsdirektoratet,

som i sin tur svarer på denne direkte responsen ved å omtale mål og målsettingen i Disponeringsbrevet påfølgende år. På regionalt nivå og på lokalt nivå er det forventet at den direkte responsen vil være mindre synlig og at det ikke er like tydelig for disse nivåene at de mål og aktivitetskrav som er fastsatt kommer som en følge av ekstern kritikk og ønske om å imøtegå denne. Det er også forventet at direkte respons av kritikk fører til at andre mål og krav må vike eller ikke få like stor prioritet. Tiltak som iverksettes trenger derfor ikke nødvendigvis være av en slik karakter at de er effektfulle eller at de midlene man benytter for å oppnå målene er i samsvar med de endelige mål som er fastsatt.

Metodekapittel

I metodekapittelet vil jeg beskrive og forklare mine metodiske valg. Studien benytter seg av en casestudie hvor et utvalg av offentlige styringsdokumenter er det empiriske bidraget. De empiriske data vil danne grunnlaget for mine analyser, som dernest kan gi svar på valgt problemstilling. Jeg vil også komme nærmere inn på hvordan studien er gjennomført og hvilke valg som er foretatt. Videre vil jeg gjøre en vurdering av studiens datakvalitet, validitet og reliabilitet. Til slutt foretar jeg en vurdering knyttet til det å studere egen virksomhet.

Casestudie som tilnærming

Med utgangspunkt i problemstillingen er det viktig å velge det undersøkelsesopplegget som er best egnet til å belyse det man ønsker å finne ut (Jacobsen, 2022). I valget av undersøkelsesopplegg er det flere faktorer man må vurdere. Det første er å ta stilling til hvilken sosial enhet studien tar utgangspunkt i, kalt analyseenhet. Det finnes ulike typer analyseenheter, på ulike nivå. Jeg har i denne studien tatt utgangspunkt i kriminalomsorgen, som kan omtales som studiens aktør. Kriminalomsorgen befinner seg på et mellomnivå, også kalt mesonivå eller en kollektiv enhet (Grønmo, 2004:81, Jacobsen, 2022:104). For å studere kriminalomsorgen kreves det en type informasjon som er relevant for problemstillingen. I mitt tilfelle, hvor jeg ønsker å se nærmere på styringsdialogen i kriminalomsorgen, har jeg valgt dokumenter som informasjonskilde. Dokumenter representerer ulike former for dokumentarisk materiale som kan analyseres for å avdekke relevant informasjon om de samfunnsmessige forholdene som ønskes studert (Grønmo, 2004:120). Dokumenter kan gi informasjon om samfunnsforhold over lange avstander i tid og rom, og er viktige som kilde i studier av utviklingsforløp og endringsprosesser over lengre tidsperioder (Grønmo, 2004).

Alle statlige virksomheter har mål og resultatkrav innenfor sitt ansvarsområde, og kriminalomsorgen er intet unntak. Dokumentene jeg har valgt er styringsdokumenter på flere

nivåer i kriminalomsorgen, sentralt, regionalt og lokalt. Tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Kriminalomsorgsdirektoratet, Disponeringsbrev fra Kriminalomsorgsdirektoratet til regionene (5 totalt) og Oppdragsbrev fra regionene til lokalt nivå (fengsel og friomsorgskontor):

- *Tildelingsbrevet* er det sentrale styringsdokumentet til Kriminalomsorgsdirektoratet fra Justis- og beredskapsdepartementet. Brevet gir økonomiske rammer, prioriteringer, resultatmål og rapporteringskrav til kriminalomsorgen. Tildelingsbrevets del 3 omhandler mål, styringsparameter og oppdrag, og det er kun denne delen som er valgt å analysere.
- *Disponeringsbrevet* er det sentrale styringsdokumentet til regionene fra Kriminalomsorgsdirektoratet. Brevet bygger på tildelingsbrevet og de flerårige dokumentene. Det er kun de delene som omhandler de ulike hovedmålene, i disponeringsbrevet omtalt som målsetting, som er gjenstand for analyse.
- *Oppdragsbrevet* er det sentrale styringsdokumentet til enhetene fra regionene. Brevet bygger på disponeringsbrevet. Det er kun oppdragsbrevets del 2, mål og resultatkrav, som er analysert.

For å besvare studiens problemstilling vil jeg derfor benytte meg av en kvalitativ tilnærming, nærmere bestemt en casestilnærming. Det foreligger ikke en felles forståelse om hva en casestudie er og det finnes derfor ulike definisjoner og forståelser av fenomenet. I denne studien har jeg valgt å legge til grunn Gerring (2007) sin definisjon:

” A case study may be understood as the intensive study of a single case where the purpose of that study is – at least in part – to shed light on a larger class of cases (a population)” (Gerring 2007:20).

Et casestudium innebærer et avgrenset fenomen, som oftest én eller få enheter, observert på et enkelt tidspunkt eller over en viss tidsperiode (Gerring 2007:21). I en casestudie vil man studere et samfunnsfenomen i sin virkelige kontekst og grensene mellom fenomenet og konteksten er ikke tydelige (Bukve, 2016:126).

Valg av case

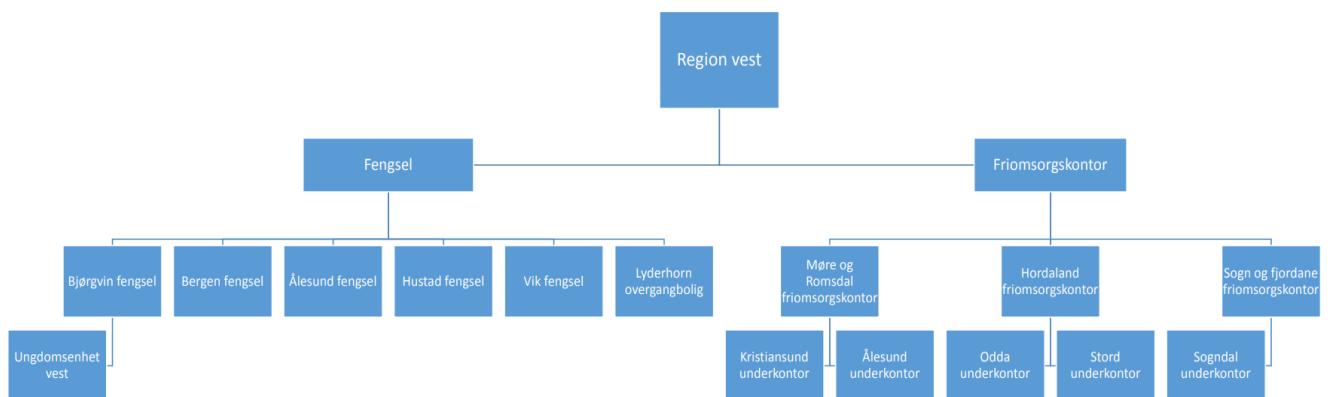
Det er ulike metoder en kan bruke for utvelgelse av case. Andersen (2013) viser til en tilnærming kalt mest like case design, hvor strategien er å velge tilfeller som er mest mulig like hverandre på alle relevante områder, bortsett fra den variabelen som studeres.

Argumentet for å benytte denne metoden i min studie er at regionene er tilnærmet like med

hensyn til struktur. De er organisert på lik måte, med samme type ansvar og myndighet og deres plassering i hierarkiet er den samme.

Grønmo (2004) viser til at analyseenheten er den sosiale enheten i samfunnet som studien tar utgangspunkt i. I denne masteroppgaven har to regioner i Kriminalomsorgen, nærmere bestemt region vest og region sørvest, blitt valgt. Dette valget er begrunnet i flere forhold. Først og fremst, av de fem regionene i kriminalomsorgen, valgte jeg å utelate region nord da jeg er ansatt i denne regionen. Videre valgte jeg bort region øst valgt bort, da den skiller seg betydelig fra de øvrige regionene ved at denne er en del større enn de andre og at jeg ønsket en mer sammenlignbar kontekst. Til sist valgte jeg bort region sør, på grunn av størrelsen, da dette er den minste regionen

I region vest, som omfatter det geografiske området, Vestland og Møre og Romsdal, er kriminalomsorgen organisert med totalt seks fengsler, hvorav et fengsel har en underavdeling. Videre er det tre friomsorgskontor med fem tilhørende underavdelinger. I tillegg finnes det et separat ND-senter (Narkotikaprogram med domstolskontroll), organisert under regionadministrasjonen. I motsetning til region vest, er det er en annen struktur i sørvest. Her er det friomsorgskontorene som administrerer ND-sakene. Basert på denne organisatoriske forskjellen har jeg valgt å betrakte ND-senteret som en integrert del av friomsorgen innenfor denne studien, i stedet for å anse senteret som en separat del. Denne tilnærmingen vil bidra til en likhet og en mer helhetlig forståelse.



Figur 2: Organisasjonskart region vest. Kilde: www.kriminalomsorgen.no

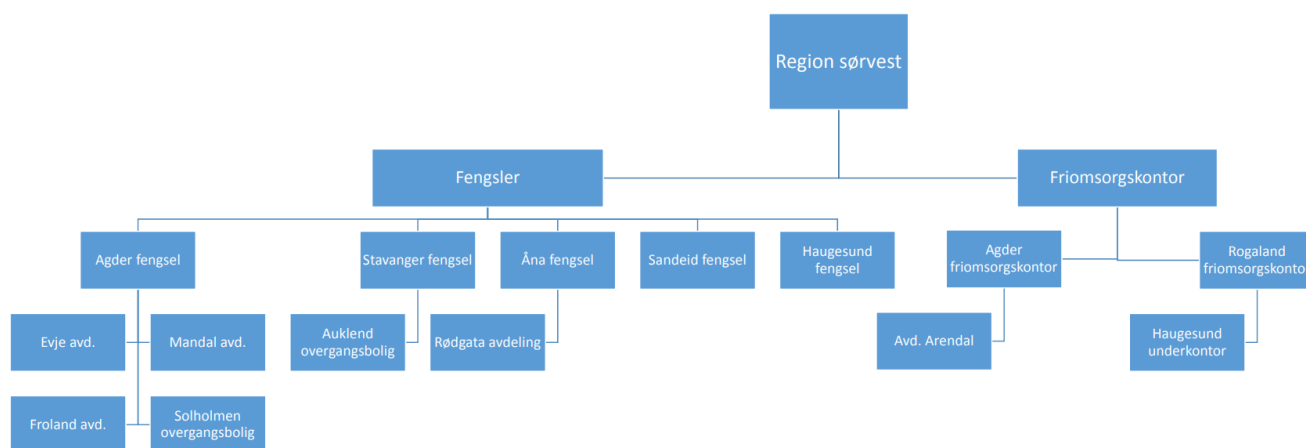
Tabell 2 viser antall årsverk per år i perioden 2020-2023. I region vest har det vært stabilt antall årsverk for både fengsel og friomsorgskontorene.

Tabell 2: Antall årsverk per år. Kilde: Espen Bille Michaelsen, KDI

	2020	2021	2022	2023
Region vest	523,8	501,4	491,7	497,2
- Fengsel	452,5	429,5	418,1	423,7
- Samfunn	71,3	71,9	73,6	73,5

Region sørvest omfatter det geografiske området Rogaland og Agder. Innenfor denne regionen er det totalt fem fengsler, som samlet har seks underavdelinger. Videre finnes det to friomsorgskontor i region sørvest, med til sammen to underavdelinger.

Figur 3: Organisasjonskart region sørvest. Kilde: www.kriminalomsorgen.no



Tabell 3 viser antall årsverk i region sørvest. Agder fengsel åpnet delvis våren/sommeren 2020 og for fullt i 2021. Den samlede kapasiteten i Agder fengsel, Froland avdeling og Mandal avdeling er 300 plasser. Antall årsverk økte betraktelig som følge av dette. For å synliggjøre økningen av årsverk som er tilknyttet Agder fengsel, er de skilt ut i en egen oversikt.

Tabell 3: Antall årsverk per år. Kilde: Espen Bille Michaelsen, KDI

	2020	2021	2022	2023
Region sørvest	671,3	825,9	771,8	752,3
- Fengsel	597,5	757,1	699,6	678,1
- Samfunn	73,8	68,8	72,2	74,2
Av årsverk fengsel sørvest - Agder	80,0	371,1	334	321,8

Studiet fokuserer på tidsperioden fra 2020 til 2023. Tidsperioden ligger nært i tid og studien kan av denne grunn vurderes som aktuell og relevant. Den valgte tidsperioden representerer også en periode hvor samfunnsmessige og politiske hendelser kan ha vært med å eventuelt påvirke styringsdialogen. Koronapandemien påvirket det norske samfunnet i stor grad i løpet av 2020 og 2021, som medførte blant annet helsemessige-, økonomiske-, sosiale og politiske konsekvenser. Det er derfor nærliggende å anta at samfunnsendringene i denne perioden også kan ha påvirket styringsdialogen i kriminalomsorgen. Perioden 2020–2023 inkluderer også et regjeringsskifte, med Erna Solberg (H) som statsminister i 2020 og frem til oktober 2021 og etter hvert Jonas Gahr Støre (AP) som statsminister fra 2021. Høyre og Arbeiderpartiet representerer ulike politiske ideologier og har ulike tilnærminger til hvordan de løser politiske utfordringer. Et regjeringsskifte innebærer en politisk endring, som kan ha ført til endrede prioriteringer og fokus, som det eventuelt er mulig å se spor av i styringsdokumentene.

[Datainnsamling - Kvalitativ dokumentanalyse](#)

Studiens problemstilling er med på å avgjøre hvilke datakilder som anses relevante. Min problemstilling retter blikket mot den formelle styringsdialogen i kriminalomsorgen, hvor prinsippene for mål- og resultatstyring ligger til grunn. Jeg har på denne bakgrunn valgt å benytte meg av skriftlige kilder for styringsdialogen i kriminalomsorgen og har valgt å gjennomføre dokumentanalyse. En kvalitativ innholdsanalyse bygger på systematisk gjennomgang av dokumenter med sikte på kategorisering av innholdet og registrering av data som er relevante for problemstillingen i den aktuelle studien (Grønmo 2004:187).

Eksisterende kvalitative kilder, også kalt sekundærdata, refererer til tilgjengelig informasjon som allerede er samlet inn av andre og som man kan benytte for å belyse problemstillingen (Jacobsen, 2022). I min oppgave har jeg valgt offentlige tilgjengelige dokumenter som kilde. Eksisterende kilder egner seg godt til å kartlegge ulike fremstillinger og forståelser av et fenomen, og til å beskrive hva som faktisk har skjedd i en situasjon (Jacobsen, 2022:159). Som jeg beskrev i kapittel 2, er det flere relevante dokumenter mellom de ulike styringsnivåene i kriminalomsorgen som kan bidra til å forklare styringsdialogen i perioden 2020–2023. De dokumenter jeg har tatt utgangspunkt i er tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Kriminalomsorgsdirektoratet, disponeringsbrev fra Kriminalomsorgsdirektoratet til kriminalomsorgens regioner og oppdragsbrev fra kriminalomsorgens regioner til lokale enheter. Jeg har ikke kartlagt styringsdokumentene i sin helhet, men tatt utgangspunkt i kapittel 3 i tildelingsbrevet, del 2 i disponeringsbrevet og oppdragsbrevet, hvor målformuleringer fremkommer. Jeg har valgt å kartlegge mål,

aktivitetskrav og styringsparametere. I valgt tidsperiode innebærer dette fire tildelingsbrev, fire disponeringsbrev og åtte oppdragsbrev, til sammen seksten styringsdokumenter fordelt på ulike nivå.

Dokumentanalyse

For å analysere de valgte styringsdokumentene har jeg valgt å benytte meg deler av kodeverk utviklet og skissert av Kjærvik og Askim (2015) i *Etatsstyring i praksis: En kartlegging av departementenes målstyring av underliggende virksomheter*. Kjærvik og Askim benyttet dette kodeverket i sine studier, hvor de gjennomførte innholdsanalyse av tildelingsbrev til 70 statlige virksomheter i 2015. Det å benytte et kodeverk i analysen av styringsdokumentene forenkler prosessen ved å gi en strukturert tilnærming til dataene. Ved å organisere dokumentene etter bestemte kategorier vil det gjøre det enklere å identifisere mønstre og sammenhenger og det vil bli enklere å hente ut relevante data.

I min kvalitative innholdsanalyse har jeg valgt å dele føringene inn i enten mål, aktivitetskrav eller styringsparameter.

Kjærvik og Askim (2015) har definert hva de anser som mål, styringsparameter og aktivitetskrav. Målene deler de mål inn i fem kategorier; mål totalt, inputmål, prosessmål, resultatmål og effektmål. Inputmål refererer til innsatsfaktorer, som ressurser, bemanning og kompetanse. Prosessmål, refererer til aktiviteter og interne arbeidsmetoder i virksomheten. Resultatmål, refererer til relativt håndfaste interne arbeidsmetoder av produksjonsprosessen. Effektmål, refererer til bruker- og samfunnseffektene av en virksomhets produksjon, som vil si de endelige effektene av virksomhetens arbeid. Jeg har imidlertid valgt slå sammen målkategoriene og samle dem under et begrep, da jeg ikke skal undersøke type mål, men antallet. Jeg har valgt å kun kategorisere hovedmålene etter type mål i tildelingsbrevet fra Justis- og beredskapsdepartementet til Kriminalomsorgsdirektoratet.

Styringsparameter defineres som et tall eller en vurdering som sier noe om utviklingen til et mål. Aktivitetskrav defineres som konkrete aktiviteter, tiltak og oppdrag som departementene krever at virksomhetene utfører. Formuleringer man da ofte ser etter i tildelingsbrevet at virksomheten «skal» det ene eller det andre (Kjærvik og Askim, 2015).

Askim og Kjærviks inndeling tar utgangspunkt i kartlegging av tildelingsbrev. I min studie utvider jeg anvendelsen ved å inkludere disponeringsbrev og oppdragsbrev, i tillegg til tildelingsbrev. Jeg har videre valgt å utvikle min egen måte å kode dokumentene, som bygger

på deler av Kjærvik og Askim sin koding, men som er tilpasset disponeringsbrev og oppdragsbrev.

Hovedmålene fra tildelingsbrev følges og gjentas i disponeringsbrev og oppdragsbrev, disse telles som selvstendige mål på hvert nivå. Andre mål telles kun dersom det i teksten er oppført som eksplisitte mål, selv om andre elementer i noen tilfeller kan tolkes som mål.

Jeg viderefører, som i tildelingsbrevet, koding på henholdsvis aktivitetskrav og styringsparametere. I disponeringsbrevet beholdes den samme definisjonen av styringsparameter som ble benyttet i tildelingsbrevet. Videre har uttrykk som «regionene besørge for», «regionene skal særlig følge opp», «regionene på påse» blitt identifisert og kodet som aktivitetskrav.

I oppdragsbrevet har jeg valgt å beholde samme kodepraksis for styringsparameter som i tildelingsbrev og disponeringsbrev. Imidlertid har jeg i oppdragsbrevet er valgt å tolke uttrykk som «enhetene må påse», «enhetene må sørge for», «einingane må syte/sikre for» og «forventes at alle enhetene» som indikatorer på aktivitetskrav.

Datakvalitet

Kvaliteten til samfunnsvitenskapelige data kan ikke vurderes på en generell måte, men avhenger av hva datamaterialet skal brukes til. Hensikten med datamaterialet er at det skal brukes til å belyse valgt problemstilling. Dataenes hensikt er å belyse et spesifikt fenomen, og kvaliteten på datamaterialet er høyere jo mer velegnet materialet er til å belyse dette. For å vurdere datakvaliteten, benyttes en systematisk tilnærming som tar utgangspunkt i to overordnede kriterier for kvalitetsvurdering, kalt reliabilitet og validitet. Reliabilitet og validitet, som overordnede kriterier for vurdering av datakvalitet, kan sies å utfylle hverandre, ettersom de refererer til ulike forutsetninger for god datakvalitet (Grønmo, 2004:217-218).

Reliabilitet

Reliabilitet refererer til påliteligheten og troverdigheten til det valgte datamaterialet. Dersom undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen gir pålitelige data, anses reliabiliteten som høy (Grønmo, 2004).

Den metoden man velger kan påvirke dataenes pålitelighet. Dette kommer av at alle metoder er selektive i sin informasjonsinnhenting, ved at noe informasjon faller systematisk ut, og fordi selve metoden kan påvirke resultatene på en spesiell måte (Jacobsen, 2022). Valg av respondenter og dokumenter som skal tas med i studien, samt fortolkningen av informasjonen disse gir, blir derfor av stor betydning for oppgavens pålitelighet. Påliteligheten kommer til

uttrykk ved at vi får identiske data dersom vi bruker det samme undersøkelsesopplegget ved ulike innsamlinger av data om de samme fenomenene (Grønmo, 2004). Min vurdering av oppgavens reliabilitet er positiv, da jeg har gjennomført tiltak for å styrke påliteligheten gjennom hele prosessen. Jeg har utelukkende brukt offentlige dokumenter som er tilgjengelige for allmennheten og har tydelig angitt hvilke dokumenter jeg har benyttet og hvordan jeg har anvendt innholdet i oppgaven.

Validitet

Validitet dreier seg om datamaterialets gyldighet for den problemstillingen som skal belyses, og validiteten er høy dersom undersøkelsesopplegget og datainnsamlingen resulterer i data som er relevante for problemstillingen (Grønmo, 2004:221). Oppgavens validitet er forsøkt styrket ved at jeg har beskrevet studiens bakgrunn og formål, forklart mine metodiske valg, hvor jeg blant annet har benyttet meg av kodeverk for systematisering av data til bruk i analysen. Styringsdokumentene innehar en detaljrikdom som vanskeliggjør kodingen og som også gjør det vanskeligere å være konsekvent. For å kvalitetssikre funnene er dokumentene gjennomgått flere ganger for å forsøke å få en størst mulig grad av likhet i kodingen i de ulike styringsdokumentene.

Å studere egen virksomhet

Det å være forsker i egen organisasjon kan by på en noen utfordringer og det er derfor viktig å være klar over både fordelene og ulempene ved å studere noe som er så tett på seg selv (Jacobsen, 2022). Det er derfor av stor betydning at jeg er oppmerksom på i min rolle som forsker, noe jeg har forsøkt å ha et bevisst og etterrettelig forhold til.

En fordel med å studere egen arbeidsplass er at man som ansatt har en kontekstuell ekspertise ved at man har førstehåndkunnskap om det man skal studere Jacobsen (2022). Gumusay & Amis (2021, referert i Jacobsen, 2022:59) viser til at en kontekstuell ekspertise har flere positive sider. En fordel er at det vil være lettere å få tilgang i en organisasjon hvor man kjenner til hva man leter etter og hvilke personer man bør spørre. Et annet moment er at man også kjenner til de uformelle strukturene i organisasjonen og derav kjenner til hva som ligger i betydningen av visse ord og formuleringer. En tredje fordel er å kjenne organisasjonens historie og på denne måten sette ting inn i en historisk sammenheng. Samlet sett vil min kunnskap om kriminalomsorgen medføre at jeg på bedre måte fange opp hva som sies og man kan lettere få tilgang til relevant informasjon (Jacobsen,2022:59).

Dersom man skal se nærmere på ulempene med å studere egen virksomhet så kan det å holde en nødvendig avstand til det man skal studere være vanskelig. Det kan også være utfordrende å holde en «nøytral» tilnærming til tema og ikke ha en forutinntatt mening om hvordan virkeligheten i organisasjonen er og at dette får være med på å påvirke forskningen. Det vil være viktig å innta en naturlig distanse til hva man studerer, for på denne måten å ikke innta en rolle som part i saken. For å veie opp ulempene ved å studere egen virksomhet, kan man ta utgangspunkt i egne erfaringer, men da betrakte disse som hypoteser. (Jakobsen, 2022).

Jeg har vært ansatt i kriminalomsorgen siden 2005, på et friomsorgskontor. Siden 2021 har jeg også vært hovedtillitsvalgt i Fellesorganisasjonen (FO). Jeg kjenner derfor etaten fra både et ansatt- og tillitsvalgtperspektiv. Etter flere år i samme etat er jeg derfor nysgjerrig på om mine tanker og antakelser om egen arbeidsplass stemmer overens med hva min forskning avdekker. Når man skal tolke data, er det vanskelig å unngå å la seg påvirke av sine forutinntatte meninger og fordommer, bevisst eller ubevisst. I dette arbeidet anser jeg det derfor viktig at jeg, i tillegg til å se etaten fra et mer begrenset syn på bakkenivå, også ser etaten fra et overordnet, bredt perspektiv. For å håndtere at mine eventuelle subjektive synspunkt og meninger kommer til uttrykk vil jeg benytte meg av ulike teorier, som er konkurrerende, supplerende eller kompletterende (Nielsen og Repstad, 2006).

Empiri

I dette kapittelet presenteres empirien, med mål om å undersøke studiens problemstilling: *Kriminalomsorgen består av to hovedtyper av enheter på lokalt nivå; fengsler og friomsorgskontor. Hvordan kommer dette til uttrykk i styringsdialogen og hvordan kan en forklare dette?*

Som det ble skissert i Metodekapittel er dataen som presenteres samlet inn gjennom en kvalitative dokumentanalyse. De empiriske dataene er hentet fra tildelingsbrev, disponeringsbrev og oppdragsbrev, og samlet vil dette gi innsikt i styringsdialogen i kriminalomsorgen. Samtlige tildelingsbrev og disponeringsbrev i perioden 2020–2023, til sammen åtte dokumenter, er analysert. Videre er det tatt et utvalg av to regioner, vest og sørvest, hvor det er foretatt dokumentanalyse av oppdragsbrevene i samme tidsperiode, til sammen åtte dokumenter. De ulike styringsdokumentene samlet, til sammen 16 dokumenter, er blant annet analysert ved hjelp av deler av kodeverket som er utviklet og skissert av Kjærvik og Askim (2015). Jeg har videre valgt å strukturere kapitlet etter de ulike sentrale styringsdokumentene, og vil der presentere aktuell empiri.

Tildelingsbrev

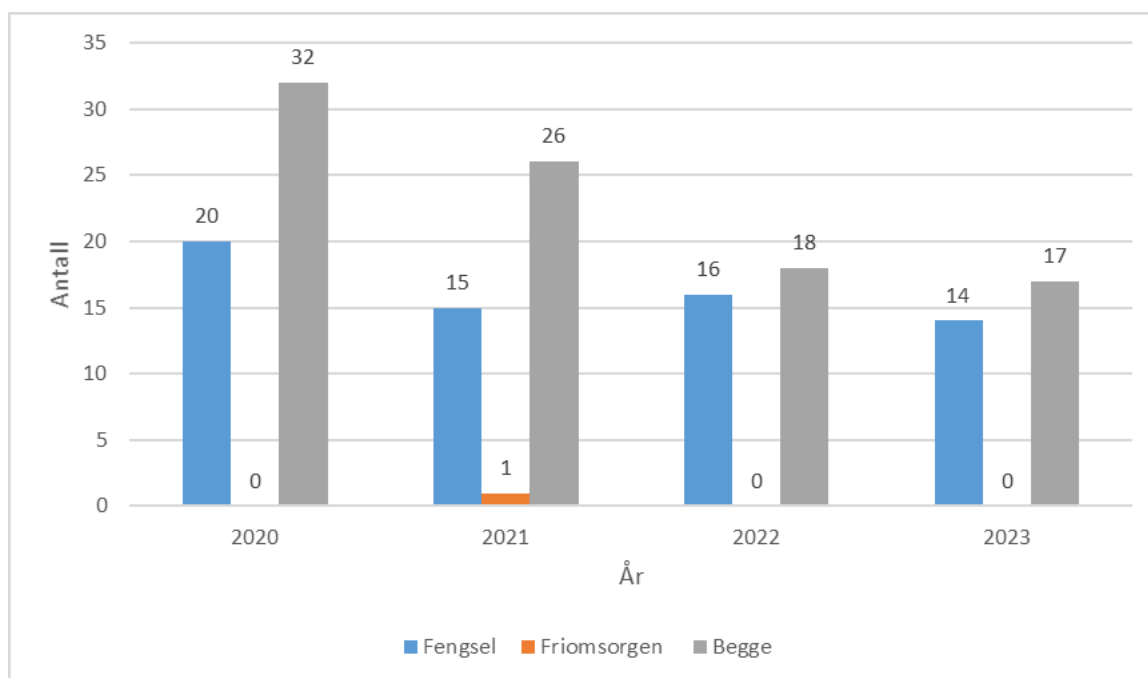
Analysen av tildelingsbrevet viser at mål og målsettinger primært blir formulert gjennom en «top-down»-tilnærming. Dette innebærer at departementet setter overordnede mål som deretter kommuniseres nedover i organisasjonshierarkiet for implementering på lavere nivå. Innholdsanalysen viser at det i kriminalomsorgens tildelingsbrev fra 2020 står: «På bakgrunn av målene for straffesakskjeden, KDIs overordnede utfordringer og dialog med KDI fastsetter departementet følgende virksomhetsspesifikk mål (...)», mens det i tildelingsbrevene (TBR) for 2021, 2022 og 2023 fremkommer følgende ordlyd: «det er fastsatt følgende mål for kriminalomsorgen (...)».

Kriminalomsorgen utgjør et av de siste leddene i Justis- og beredskapssektorens straffesakskjede. Justis- og beredskapsdepartementet fastsetter sektormål for straffesakskjeder og på bakgrunn av disse utformes deretter departementet virksomhetsspesifikke mål for Kriminalomsorgsdirektoratet (TBR, 2020). Det fremgår av kriminalomsorgens tildelingsbrev at det var tre hovedmål i 2020, mens det fra 2020 frem til og med 2023 har vært fire likelydende hovedmål:

- Domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff
- Lavt omfang av isolasjon i fengsel (kom inn som mål f.o.m. 2021)
- Kapasiteten i kriminalomsorgen er effektivt utnyttet
- Sikkerheten ivaretas i kriminalomsorgen

Hovedmålene som er satt har vedvart gjennom hele den studerte perioden og viser en stabilitet av prioriterte områder over tid. Av de fire hovedmålene som er satt for kriminalomsorgen, er to av dem definert som effektmål (outcome), som fokuserer på de langsiktige resultatene og effektene av nedlagt innsats.

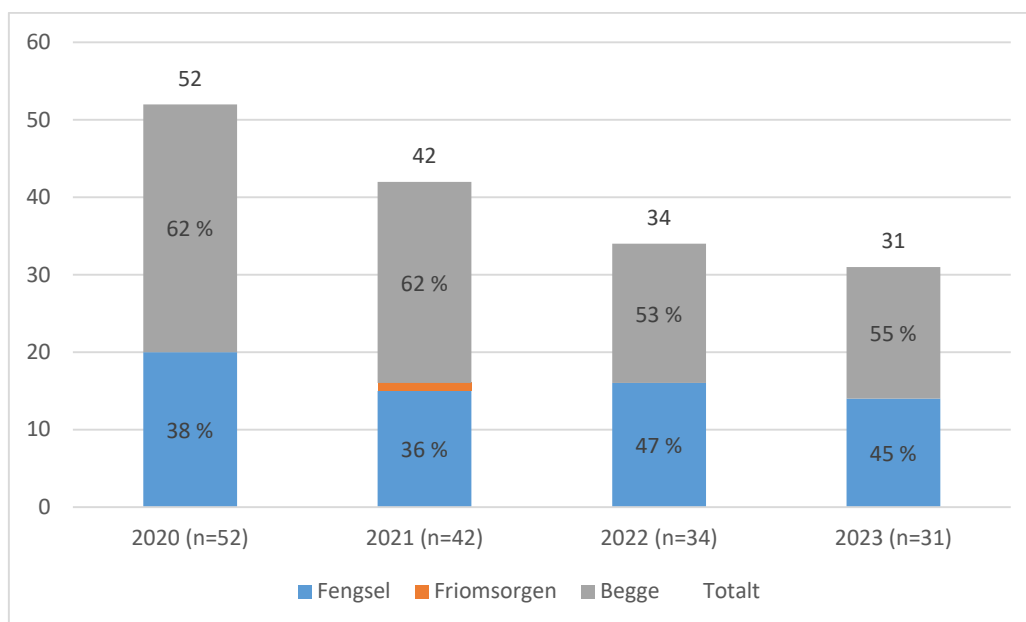
For å fremskaffe dataene i figur 3 har jeg benyttet meg av Kjærvik og Askims (2015) definisjon av mål, styringsparameter og aktivitetskrav, nærmere beskrevet i metodekapitlet. Deretter har jeg identifisert de ulike styringskravene, for så å foreta en manuell koding/telling av tildelingsbrevene.



Figur 3: Utvikling samlede styringskrav i tildelingsbrev i perioden 2020–2023.

I figur 3 viser utviklingen til de samlede styringskrav (mål, aktivitetskrav og styringsparameter) i tildelingsbrevene fra Justis- og beredskapsdepartementet til Kriminalomsorgsdirektoratet for perioden 2020–2023. Antall styringskrav er redusert fra 52 i 2020 til 31 i 2023. Den største endringen var fra 2020 til 2021 da samlede styringskrav falt fra 52 til 42 krav. Samlet sett ser vi en nedgang i antall styringskrav fra 2020-2021 og fra 2021-2022. Den tydeligste nedgangen er registrert fra 2020-2021. De samlede styringskravene har beveget seg jevnt. I 2022 var det samlet sett 34 krav og i 2023 var det 31 krav.

I figur 4 ses også utviklingen av de samlede styringskravene i tildelingsbrevet, med en prosentvis fordeling på de ulike enhetene. Fengsel fikk 38 prosent spesifikke styringskrav i 2020, 36 prosent i 2021, 47 prosent i 2022 og 45 prosent i 2023. Dette indikerer en økning i de spesifikke kravene fra 2020 til 2021, med en liten reduksjon igjen i 2023. Friomsorgen mottok ingen spesifikke styringskrav i 2020, 2 prosent i 2021, og ingen spesifikke krav i 2022 og 2023. Dette viser en svært lav tildeling av spesifikke styringskrav til friomsorgen i hele perioden. Når man ser på styringskrav som er gitt begge enhetene samlet, vist i de grå søylene, viser figuren at det er en variasjon i perioden. I 2020 og 2021 mottok begge enhetene samlet 62 prosent av de totale styringskravene. I 2022 sank andelen til 53 prosent, før den i 2023 økte til 55 prosent.



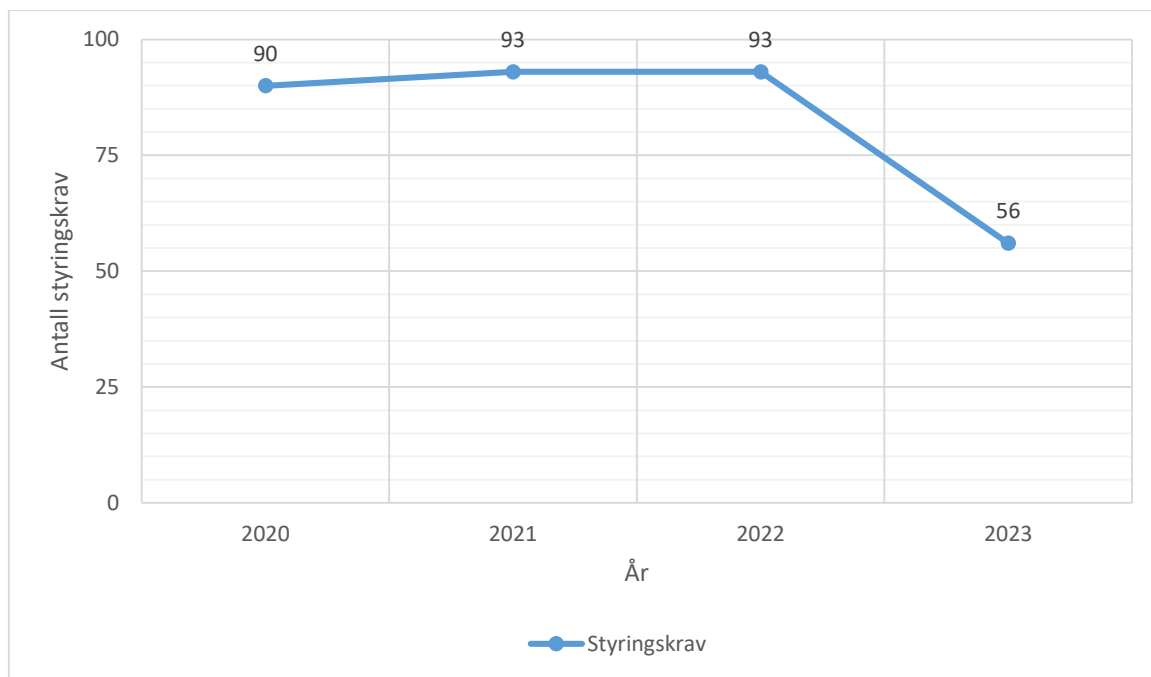
Figur 3: Utvikling av samlede styringskrav i Tildelingsbrev fordelt på enheter i perioden 2020–2023, prosentvis fordeling

Disponeringsbrev

Analysen av disponeringsbrevet viser en mål-middel-rasjonalitet, hvor de langsiktige målene fastsatt i tildelingsbrev er operasjonalisert. Dette indikerer en prosess hvor ressurser og tiltak er valgt ut for å oppnå de langsiktige målene. I kriminalomsorgens disponeringsbrev for perioden 2020–2023 fremkommer dette ved at direktoratet innleder kapitlene under hvert av de ulike hovedmål med å informere om utviklingstrekk i samfunnet og utfordringsbildet kriminalomsorgen står ovenfor, som er med å påvirke om hovedmålet kan nås. Videre sies det kort hva som skal til for å nå målene, for deretter å konkretisere hva som skal til for av tiltak og aktiviteter for å nå målet.

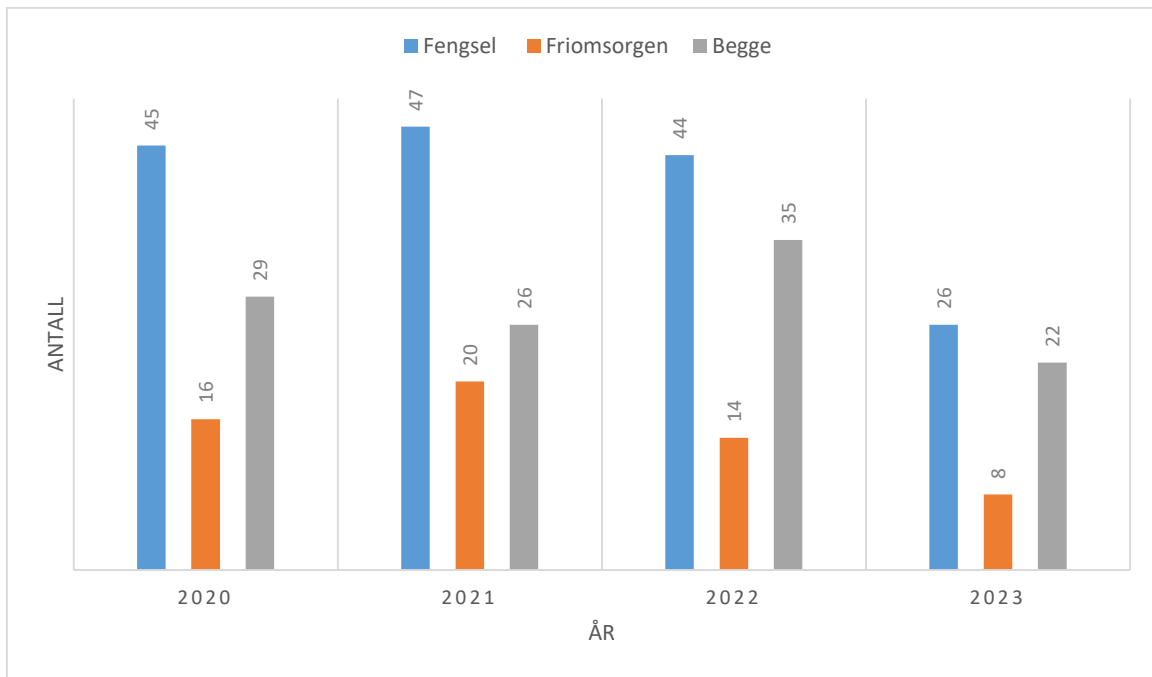
I analysen av disponeringsbrevet fremkommer det en tydelig struktur for hvordan hovedmål fra tildelingsbrevet blir konkretisert og operasjonalisert i form av tekstlige forklaringer. Direktoratet tar utgangspunkt i den overordnede retningen fastsatt av departementet i tildelingsbrevet, og viser samtidig sammenhengen til andre strategiske styringsdokument, som virksomhetsplanen. På denne måten vises det sammenheng mellom de ulike dokumentene som vektlegges i kriminalomsorgen. Videre konkretiseres det hvordan direktoratet tolker de fastlagte målsettingene og hvilke tiltak som vurderes som nødvendige for å oppnå disse målsettingene. Dette inkluderer detaljerte beskrivelser av de nødvendige tiltakene, og forklaringer på hvordan disse tiltakene bidrar til å realisere hovedmålene.

Figur 5 viser utviklingen til de samlede styringskrav (mål, aktivitetskrav og styringsparameter) viser utviklingen av de samlede styringskrav i Disponeringsbrev fra KDI til regionene for perioden 2020–2023. Av figuren fremkommer det at det var et jevnt tilfang av styringskrav i årene 2020, 2021 og 2022 med henholdsvis 90 krav i 2020 og 93 krav i 2021 og 2022. I 2023 falt antall styringskrav ned til 56.



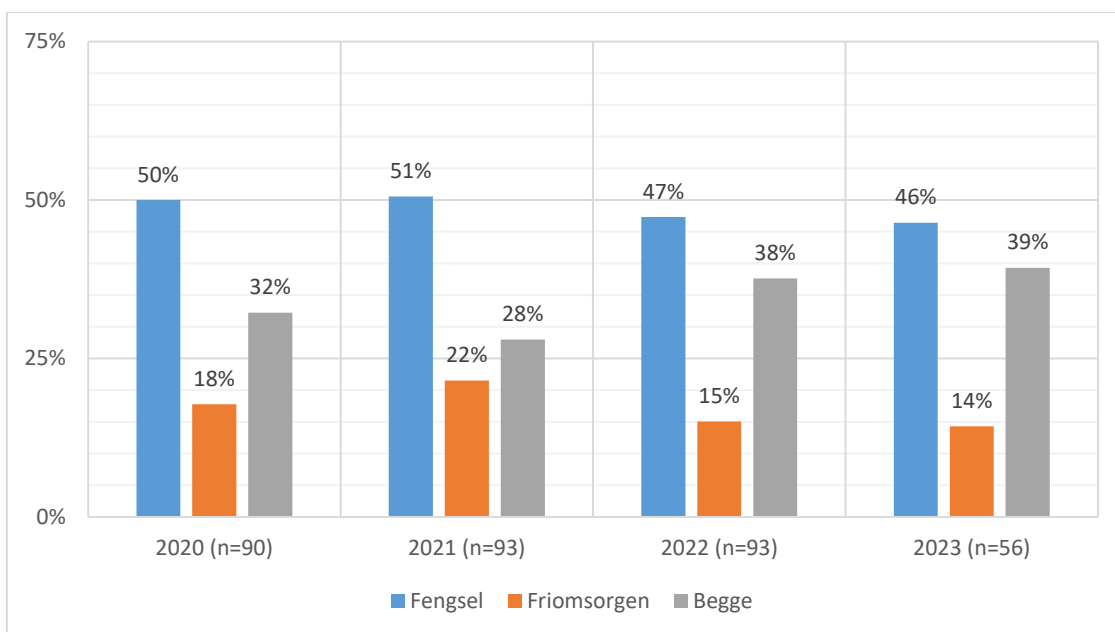
Figur 4: Utvikling samlede styringskrav i Disponeringsbrev 2020–2023.

I figur 6 ser man at de spesifikke styringskrav fordelt til fengsel holdt seg jevnt i årene 2020, 2021 og 2022 med henholdsvis 45, 47 og 44 krav. I 2023 falt antall spesifikke krav til fengsel til 26. I samme periode har det for friomsorgen vært en mer varierende utvikling med 16 spesifikke krav i 2020, 20 spesifikke krav i 2021, 14 spesifikke krav i 2022 og 8 spesifikke krav i 2023. I de samlede krav, gitt til både fengsel og friomsorg, så ser vi en liknende utvikling som for de spesifikke kravene gitt til fengsel, med 29 krav i 2020 og 26 krav i 2021. I 2022 steg de samlede krav til 35, for deretter å synke til 22 i 2023.



Figur 5: Utvikling samlede styringskrav i Disponeringsbrev fordelt på enheter 2020–2023

Figur 7 viser det samme som figur 6, utviklingen for de samlede styringskrav i disponeringsbrev fordelt på enheter 2020–2023, men her illustrert med prosentvis fordeling. For fængsel har prosentandelen av de spesifikke styringskravene gått ned fra 50 prosent i 2020 til 46 prosent i 2023. Dette viser en marginal reduksjon i antall spesifikke styringskrav. For friomsorgen ses det en noe større nedgang i antall spesifikke styringskrav, fra 18 prosent i 2020 til 14 prosent i 2023. Utviklingen for styringskravene som gis til begge enheter samlet har hatt en økning fra 32 prosent i 2020 til 39 prosent i 2023.



Figur 6: Utvikling samlede styringskrav i Disponeringsbrev fordelt på enheter 2020–2023, oppgitt i prosent

Oppdragsbrev

Oppdragsbrev region vest

Det er en tydelig variasjon i hvordan regionene utnytter sitt handlingsrom til lokale tilpasninger av oppdragsbrevene. For region vest er denne tilpasningen synlig i teksten, men den er ikke eksplisitt kodet som styringskrav.

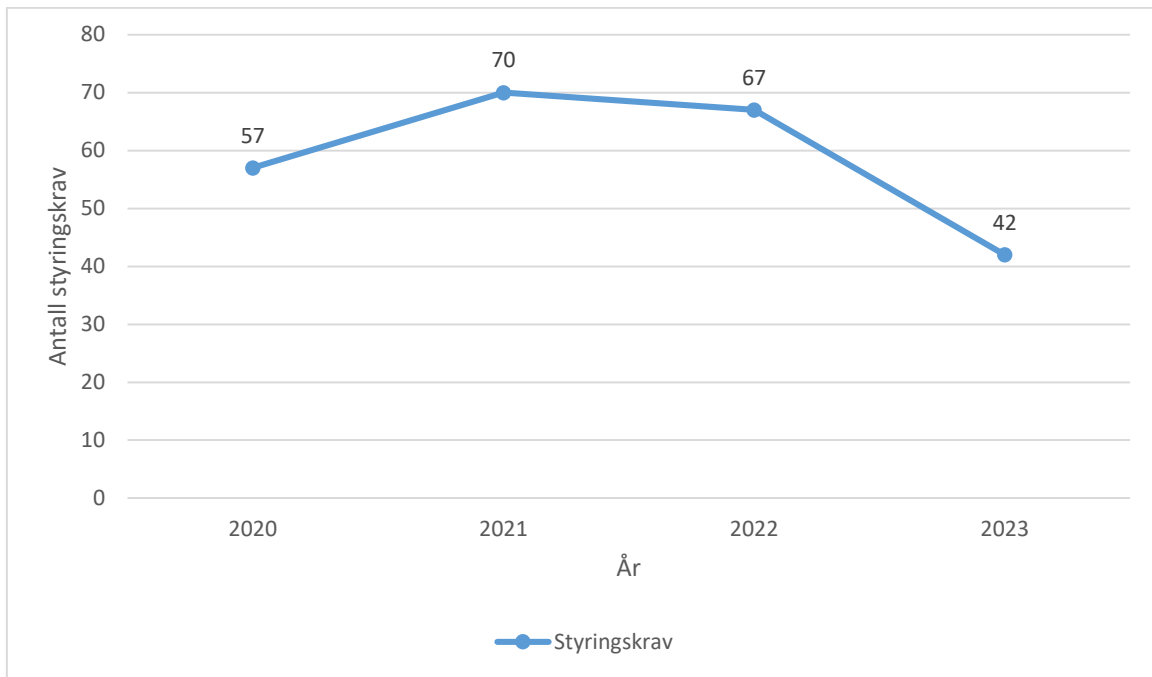
Likt som i analysen av disponeringsbrevet fremkommer også i oppdragsbrevet frem en struktur for hvordan de konkretiserte og operasjonaliserte hovedmål fra disponeringsbrevet blir ytterligere konkretisert i form av tekstlige forklaringer. Region vest viser eksempelvis i oppdragsbrev fra 2022 hva direktoratet forventer, ved å repetere hele teksten fra disponeringsbrevet og deretter konkretisere og forklare det hva regionen legger i dette og hva som forventes av lokalt nivå. Et utdrag fra innledningen til målsettingen om at domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff fra oppdragsbrevet for 2022 illustrerer dette:

«(...) Einingane i region vest skal leggje til rette for å prioritere innhalds- og tilbakeføringsarbeid, på lik linje med anna tryggleiksarbeid. Det må vere system for oppfylging av at moglegheita for progresjon i straffegjennomføringa og tilbakeføring vert teke vare på. Særleg fengsla må syte for å involvere tilbakeføringskoordinatorane i planleggingsarbeidet. Tilbakeføringskoordinatorane har ei viktig oppgåve i å fremma samhandling internt i kriminalomsorga, og samhandling mellom kriminalomsorga og ulike velferdsaktørar og friviljuge organisasjonar (...).»

Regionen benytter også anledningen til å minne om ulike viktige dokumenter, tiltak ol. som bør inngå i en helhetlig tilnærming til målsettingen.

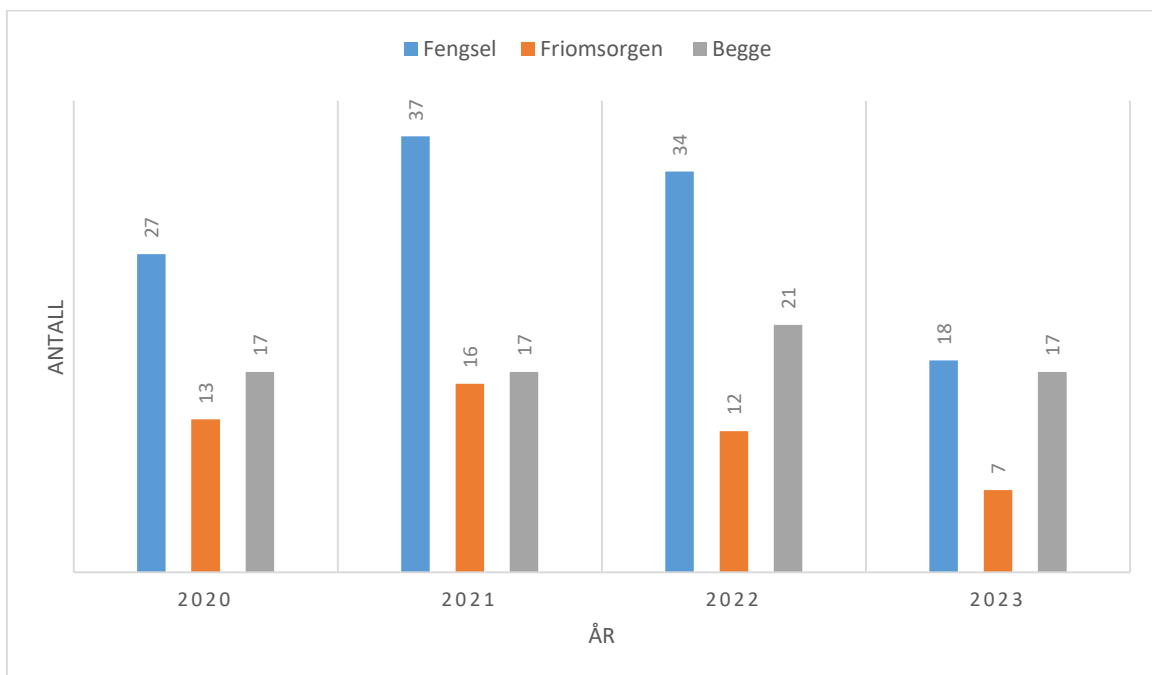
Innholdsanalysen i oppdragsbrevet viser at det er en overvekt av kvantitative styringskrav, som kan indikere en tendens til å prioritere mål som er enkelt å måle og sammenlikne på tvers av regionene.

I figur 8 ses utviklingen for region vest, hvor man ser at antall styringskrav gikk fra 57 krav i 2020 og opp til 70 krav i 2021. Deretter var det totalt 67 krav i 2022 og 42 i 2023.



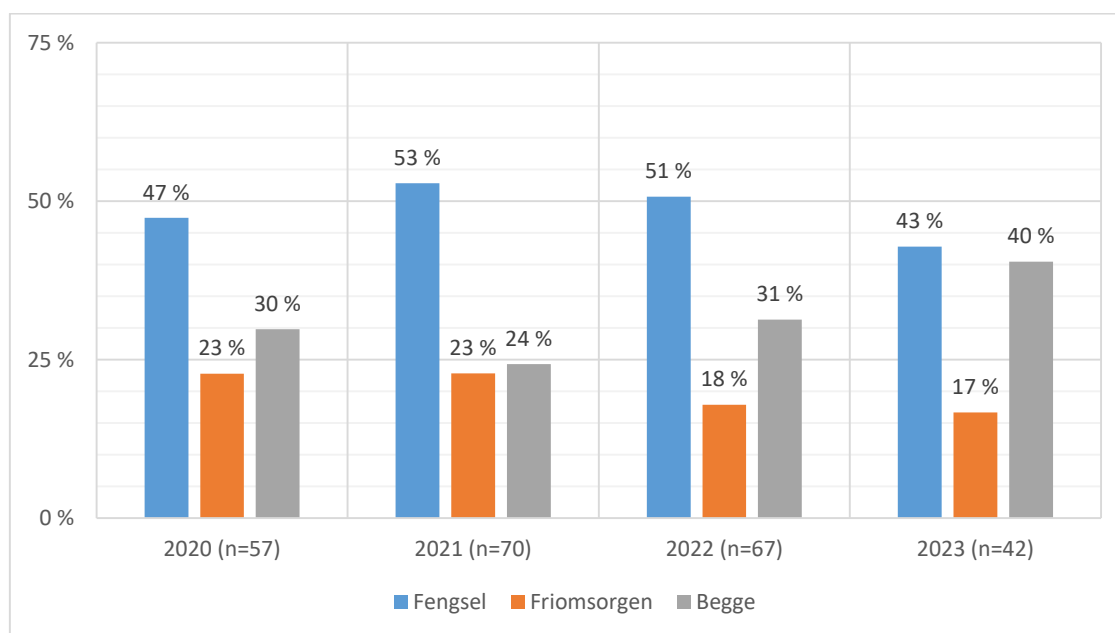
Figur 7: Utvikling i styringskrav i oppdragsbrev region vest i perioden 2020–2023.

Figur 8 gir en oversikt over de samlede styringskrav fordelt på enhetene i region vest for perioden 2020–2023. I 2020 ble det gitt 27 spesifikke styringskrav til fengsel. I 2021 steg det opp til 37 krav og i 2022 var det 34 spesifikke styringskrav for fengsel, før det i 2023 ble redusert ned til 18 krav. For friomsorgen sin del har utviklingen vært mer stabil, med 13 spesifikke krav i 2020, 16 krav i 2021, 12 krav i 2022 og 7 krav i 2023. Utviklingen for krav gitt til både fengsel og friomsorgen holdt seg stabilt i perioden, med 17 krav i 2020 og 2021. I 2022 var det 21 krav og i 2023 var det 17 krav.



Figur 8: Utvikling samlede styringskrav i oppdragsbrev region vest fordelt på enheter 2020–2023

Figur 10 viser det samme som figur 9, utviklingen for de samlede styringskrav i oppdragsbrev fordelt på enheter 2020–2023, men her illustrert med prosentvis fordeling. For fengsel har prosentandelen av de spesifikke styringskravene gått ned fra 47 prosent i 2020 til 43 prosent i 2023. Dette viser en marginal reduksjon i antall spesifikke styringskrav. For friomsorgen ses det en noe større nedgang i antall spesifikke styringskrav, fra 23 prosent i 2020 til 17 prosent i 2023. Utviklingen for styringskravene som gis til begge enheter samlet har hatt en økning fra 30 prosent i 2020 til 40 prosent i 2023.



Figur 10: Utvikling samlede styringskrav i oppdragsbrev region vest fordelt på enheter 2020–2023, oppgitt i prosent.

Tabell 4: Fordelinger mottatte dommer og ansatte region vest fordelt på enheter. Perioden 2020–2023.,

		2020	2021	2022	2023
Mottatte dommer	Fengsel	44 %	42 %	46 %	45 %
	Friomsorgen	56 %	58 %	54 %	55 %
Fordeling ansatte	Fengsel	86 %	85 %	84 %	85 %
	Friomsorgen	14 %	15 %	16 %	15 %

Tabell 4 viser sammenhengen mellom antall mottatte dommer per år og fordeling av ansatte, oppgitt i prosent. Tar man et gjennomsnitt for perioden 2020–2023 så mottar fengsel 44,25 prosent av totalt antall dommer, mens friomsorgen mottar 55,75 prosent. I samme periode har fengsel gjennomsnittlig 85 prosent av de ansatte og friomsorgen har 15 prosent av de ansatte.

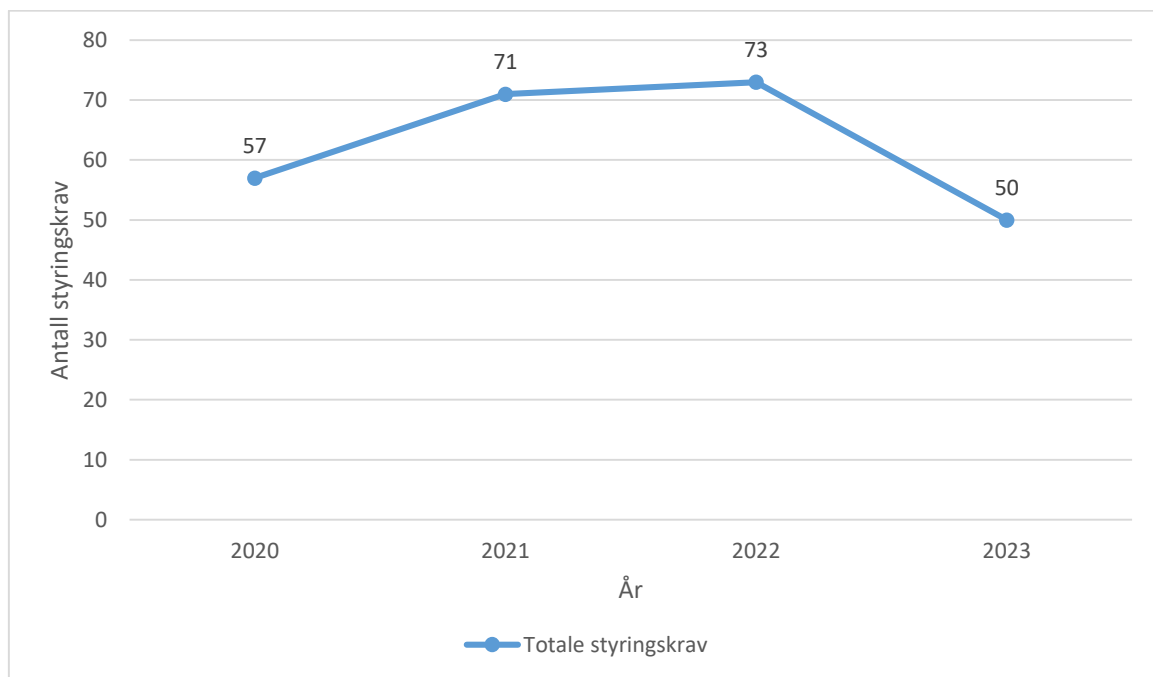
Oppdragsbrev region sørvest

Store deler av del 2 i oppdragsbrevet er i stor grad en direkte kopi av disponeringsbrevet, hvor kun oppgavene og ansvaret er plassert på nytt, til andre på relevant nivå i organisasjonen.

Region sørvest benytter, likt som region vest, å ytterligere konkretisere og operasjonalisere hovedmål fra disponeringsbrevet i form av tekstlige forklaringer.

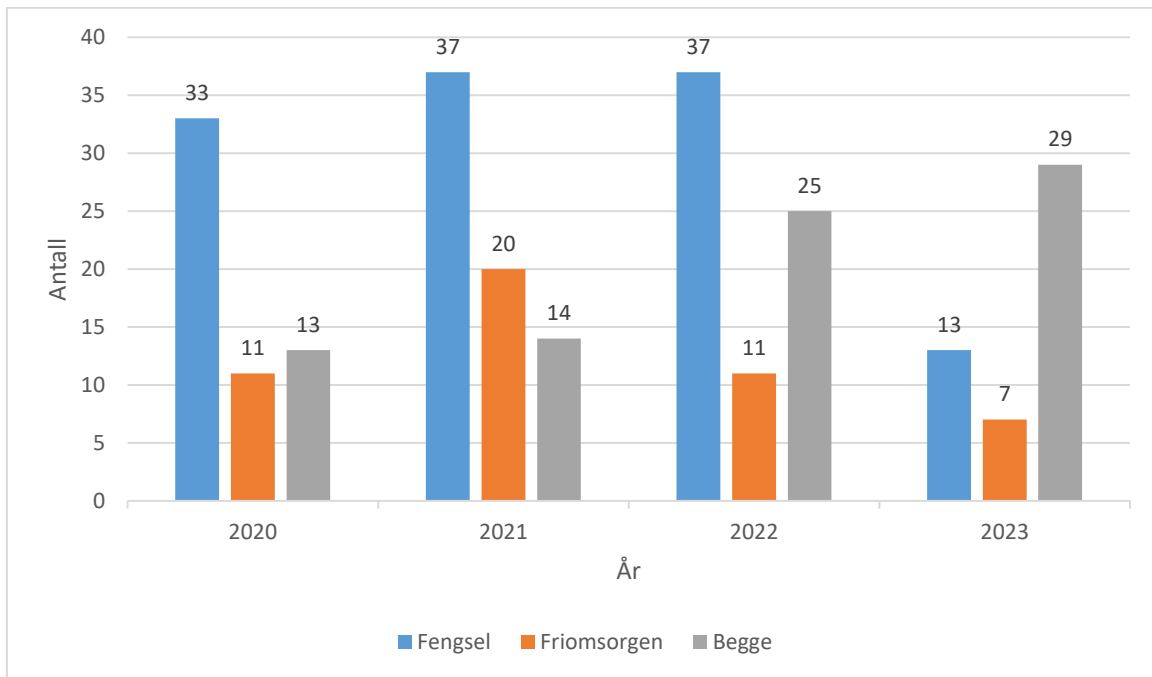
Likt som for region vest, så viser innholdsanalysen for region sørvest at det er en overvekt av kvantitative styringskrav, som kan indikere en tendens til å prioritere mål som er enkelt å måle og sammenlikne på tvers av regionene.

Figur 11 viser at de samlede styringskrav for region sørvest var på 57 i 2020. I 2021 steg de samlede styringskrav i regionen opp til 72 krav. I 2022 var det 73 krav. I 2023 sank de samlede styringskrav ned til totalt 50.



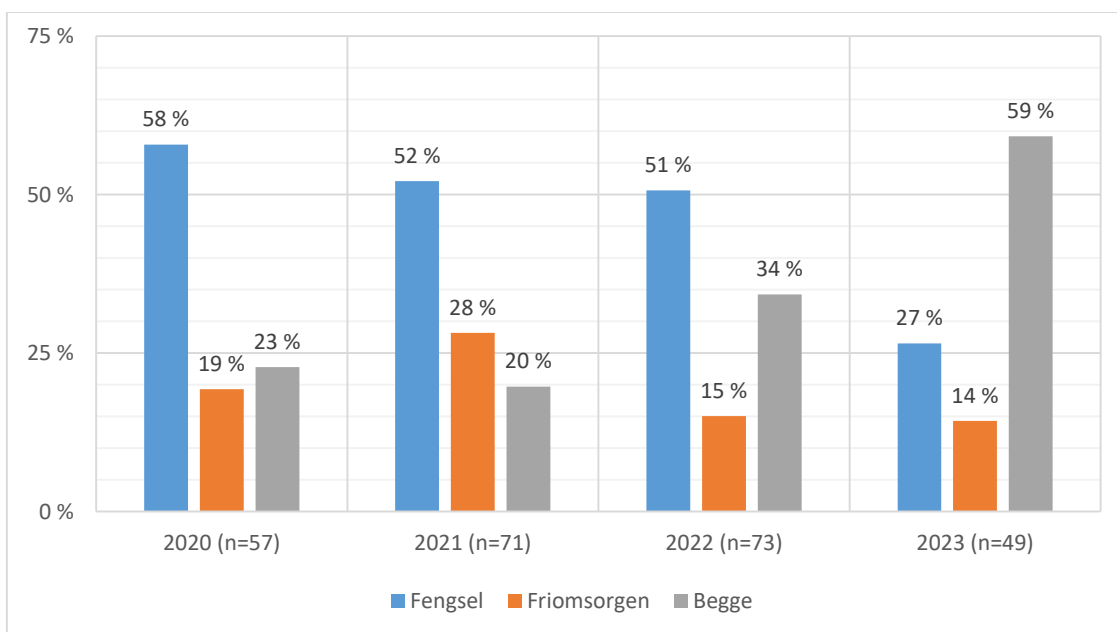
Figur 11: Utvikling i styringskrav i oppdragsbrev region sørvest i perioden 2020–2023.

Figur 92 som viser de samlede styringskrav i oppdragsbrev for region sørvest for perioden 2020–2023 og viser at de spesifikke kravene gitt til fengsel var på 33 i 2020. I 2021 og 2022 ble det gitt 37 spesifikke krav til fengsel, før det i 2023 falt ned til 13 krav. I samme periode var de samlede spesifikke kravene til fromsorgen på 11 krav i 2020. I 2021 steg det til 20 spesifikke krav, før det i 2022 sank ned til 11 krav. I 2023 var det kun 7 spesifikke krav til fromsorgen. De samlede krav, gitt til både fengsel og fromsorg, i perioden 2020–2023 viser at det i 2020 ble gitt 13 krav, 2021 14 krav, 2022 25 krav og 29 krav i 2023.



Figur 9: Utvikling samlede styringskrav i Oppdragsbrev region sørvest fordelt på enheter 2020–2023

Figur 13 viser det samme som figur 12, utviklingen for de samlede styringskrav i oppdragsbrev fordelt på enheter 2020–2023, men her illustrert med prosentvis fordeling. For fengsel har prosentandelen av de spesifikke styringskravene gått ned fra 58 prosent i 2020 til 27 prosent i 2023. Dette viser en markant reduksjon i antall spesifikke styringskrav. For friomsorgen ses det en mindre nedgang i antall spesifikke styringskrav, fra 19 prosent i 2020 til 14 prosent i 2023. Utviklingen for styringskravene som gis til begge enheter samlet har hatt en økning fra 23 prosent i 2020 til 59 prosent i 2023.



Figur 13: Utvikling samlede styringskrav i Oppdragsbrev region sørvest fordelt på enheter 2020–2023, oppgitt i prosent.

Tabell 5: Fordelinger mottatte dommer og ansatte region sørvest fordelt på enheter. Perioden 2020–2023.,

		2020	2021	2022	2023
Mottatte dommer	Fengsel	56 %	57 %	55 %	56 %
	Friomsorgen	44 %	43 %	45 %	44 %
Fordeling ansatte	Fengsel	89 %	92 %	91 %	90 %
	Friomsorgen	11 %	8 %	9 %	10 %

Tabell 5 viser sammenhengen mellom antall mottatte dommer per år, oppgitt i prosent. og fordelingen av ansatte, oppgitt i prosent. Tar man et gjennomsnitt for perioden 2020–2023 så mottar fengsel 56 prosent av totalt antall dommer, mens friomsorgen mottar ca. 44 prosent. I samme periode har fengsel gjennomsnittlig ca.90 prosent av de ansatte og friomsorgen har ca.10 prosent av de ansatte.

Analyse

I de foregående kapitlene har jeg sett nærmere på hvordan styringsdialogen kommer til uttrykk på de ulike hierarkiske nivåene i kriminalomsorgen. I dette kapitlet vil funnene fra empirikapitlet bli drøftet opp mot det teoretiske grunnlaget. Først vil funnene bli sett opp mot fase 1 og 2 i idealmodellen for mål- og resultatstyring. Deretter drøftes empirien opp mot inndelingen til de ulike styringsbrevene; tildelingsbrev, disponeringsbrev og oppdragsbrev. Til slutt ses det på de forventningene som ble utledet fra de tre forklarende perspektivene i teorikapitlet og diskuterer funn tilknyttet disse.

Idealmodellen for mål- og resultatstyring

Fase 1 i idealmodellen for mål- og resultatstyring, beskrevet av Læg Reid, Roness og Rubecksen (2008), understreker viktigheten av klare og tydelige mål med et langsiktig perspektiv. Det er avgjørende at målene er utformet slik at enheter nedover i hierarkiet har autonomi til å selv å bestemme hvordan de skal nå de fastsatte målene. De empiriske undersøkelsene viser at det er en svak overvekt av effektmål, som er ment å generere *outcome-effekter*. Målene fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet angir retningen for hvor kriminalomsorgen bør bevege seg og hva som er prioriterte områder for det kommende året. Samtidig viser studien at målene er formulert på en måte som gjør det er enkelt og naturlig for direktoratet og regionene å operasjonalisere dem etter eget skjønn. På denne bakgrunn vurderes det at målene står i et hierarkisk forhold til hverandre.

Empirien viser at Kriminalomsorgsdirektoratet følger den retningen som Justis- og beredskapsdepartementet har angitt gjennom de fastsatte hovedmålene for kriminalomsorgen, og benytter sin autonomi til å avgjøre hvordan kriminalomsorgen skal nå disse målene. Et eksempel på dette er tildelingsbrevet fra 2023 (TBR, 2023), hvor ett av hovedmålene er at "domfelte skal leve et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff." Kriminalomsorgsdirektoratet operasjonaliserer dette hovedmålet i disponeringsbrevet (DBR, 2023) ved å iverksette ulike tiltak, enkelte av dem med egne overskrifter. Under hovedmålet finner vi følgende underoverskrifter:

"etablering av formaliserte samarbeidsstrukturer", "aktivisering av innsatte", "tiltak for innsatte og domfelte med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer", "russamtalen", "programvirksomheten", "behovs- og ressurskartlegging i kriminalomsorgen (BRIK)", "andel delgjennomføring-EK", og "arbeid rettet mot unge lovbrøyttere" (DBR, 2023).

De empiriske undersøkelsene avdekker variasjoner i hvor mye de regionale nivåene operasjonaliserer direktoratets mål. For å illustrere ulikhetene i operasjonaliseringen vises det til oppdragsbrevet for 2023 (OBR, 2023). Under hovedmålet om tiltak for innsatte og domfelte med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer, er det formulert forventninger over syv avsnitt til hvordan det er ønskelig at dette skal følges opp. I region sørvest er dette punktet presisert som følger: "Stavanger og Åna fengsel skal utarbeide trepartsavtale i løpet av andre tertial», «Alle fengsler skal ha en plan med avtalte møter med kommuner og spesialisthelsetjeneste» og «Det skal skrives referat fra møtene som lagres i DocuLive" (OBR, 2023). I region vest har de i oppdragsbrevet for 2023 valgt å systematisere ved først å referere til bestillingen fra Kriminalomsorgsdirektoratet, og deretter inkludere egne regionale presiseringer. I disse presiseringene står det blant annet:

"Region vest vil kalle inn og delta på de årlige evalueringsmøtene i forbindelse med trepartsavtalene i 2023», «Alle fengsler skal ha en ansatt som er ansvarlig for å følge opp overdoseprosjektet», «I region vest er det Bergen fengsel som skal behandle alle søknader om EKVAS» og «Vi ber om at enhetene sikrer at innsatte/domfelte med kjent utviklingshemming ivaretas slik de har krav på. Dersom enheten er usikker i dette arbeidet, ber vi om at de kontakter regionskontoret. Dette gjelder også dersom enheten mener noen har behov for tilpasning av tilbud, men er usikre på hvordan det skal gjøres. Enhetene må merke seg muligheten til å melde bekymring om manglende helsetilbud, kreve tvungent psykisk helsevern og klage på manglende helsehjelp. Se DL 2021077771-34. Alle enheter skal nå ha laget rutine for dette"(OBR, 2023).

Årsakene til disse variasjonene er uklare, men en mulig forklaring kan være at målene allerede er betydelig operasjonalisert på direktoratsnivå, noe som resulterer i et høyt antall styringskrav. En annen mulig forklaring kan være en manglende tradisjon for slik operasjonalisering på regionalt nivå. Prinsippet om at effektiv drift best oppnås ved å følge slagordet "let the manager manage", som innebærer at de som er nærmest oppgaveutførelsen bør ha frihet til å bestemme hvordan målene skal nås, stemmer ikke helt overens med empirien. Dette avviket fra idealmodellen kan indikere en svak kobling.

I fase 2 formuleres resultatindikatorer eller styringsparametere, som skal kunne indikere om målene definert i fase 1 er nådd. Det anses som viktig å ha stabile resultatindikatorer over tid for å kunne sammenlikne og vurdere effekt over ulike perioder. Innholdsanalysen av oppdragsbrevet viser en overvekt av kvantitative styringskrav. Som eksempel vises det fra de empiriske analysene at disponeringsbrevene for perioden 2020–2023 har konsistente kvantitative krav knyttet til behovs- og ressurskartlegging i kriminalomsorgen (BRIK). I 2020 fastsatte Kriminalomsorgsdirektoratet et resultatmål om totalt 1.850 kartleggingssamtaler i kriminalomsorgen, hvor region vest skulle gjennomføre 370 samtaler og region sørvest 280 samtaler ((DBR, 2020). I 2021 økte ambisjonen til 3.000 kartleggingssamtaler totalt, med delegert ansvar til regionalt nivå for måloppnåelse (DBR,2021). I 2022 var målet igjen 3.000 kartleggingssamtaler, hvor region vest skulle gjennomføre 500 samtaler og region sørvest 455 samtaler (DBR, 2022). I 2023 ble ambisjon om totalt 3.000 videreført, hvor region vest skulle gjennomføre 620 samtaler og region sørvest 565 samtaler (DBR, 2023). Kvantitative styringskrav, med fokus på å oppnå målbare resultater som for eksempel antall og tidsbruk, muliggjør presise målinger og sammenlikninger av prestasjoner, noe som gir synlige og sammenlignbare resultater. Dette kan indikere en tendens til å prioritere mål som er enkle å måle og sammenlikne på tvers av regioner.

Tildelingsbrev

Det fremkommer tydelig at styringsdialogen i kriminalomsorgen har en hierarkisk oppbygning, med en «top-down»-tilnærming. Denne tilnærmingen viser seg ved at det er Justis- og beredskapsdepartementet som fastsetter etatens virksomhetsmål, styringsparameter, resultatkrav og oppdrag. De krav som fremsettes i tildelingsbrevet er således førende for departementets oppfølging av kriminalomsorgen.

Studien viser at alle de fire hovedmålene, fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet, bærer preg av å være langsiktige mål. To av fire hovedmål er effektmål, som har til hensikt å gi samfunnseffekter. Dette er i samsvar med teorien om en mål-middel-rasjonalitet, hvor man

forsøker å forutse fremtidige konsekvenser av handlinger som utføres (Christensen mfl., 2015).

Dokumentanalysen av kriminalomsorgens tildelingsbrev viser at hovedmålene som er fastsatt for kriminalomsorgen har vært stabile i perioden 2020–2023, med tre hovedmål i 2020 og fire hovedmål fra og med 2021. Det fjerde hovedmålet som ble tilført i tildelingsbrevet for 2021, var målet «lavt omfang av isolasjon i fengsel» (TBR, 2021). Det fremkommer ikke eksplisitt i tildelingsbrevet om hva som er årsaken til at det i 2021 ble innført et nytt hovedmål, men det fremkommer i beskrivelsen av hovedutfordringer og muligheter i tildelingsbrevet for 2021 at det er mange domfelte som har betydelige levekårsproblemer og psykiske utfordringer og at isolasjon i fengsel og utelukkelse fra fellesskap kan føre til skade for den innsatte (TBR, 2021:2). En annen antakelse er at isolasjonsproblematikk ble tydeligere som en følge av koronapandemien som kom til Norge i februar 2020. Pandemien rammet hele samfunnet, også kriminalomsorgen, og i denne perioden ble det innført strenge restriksjoner for fengslene, hvor flere domfelte ble isolert av smittehensyn.

Analysen viser at de samlede styringskravene for perioden 2020–2023 har gått ned. I den valgte tidsperioden var det til sammen henholdsvis 52 styringskrav i 2020, 42 styringskrav i 2021, 35 styringskrav i 2022 og 31 styringskrav i 2023. En tydelig endring var eksempelvis at Justis- og beredskapsdepartementet i 2020 ga mange konkrete oppdrag/tiltak til Kriminalomsorgsdirektorat, til sammen ble det gitt 14 oppdrag/tiltak det året. Som eksempel på oppdrag/tiltak for 2020 viser blant annet disse: «utredning av omsorgsbehovene til innsatte», «oppfølging av strategier», «landsdekkende behandlingstilbud for innsatte dømt for seksuelle overgrep», «prognoser og plassregnskap» og tidsbruk fra lovbrudd til gjennomføring av ungdomsstraff/ungdomsoppfølging» ((TBR, 2020). I 2023 sank antall oppdrag/tiltak betraktelig, til totalt 3 oppdrag/tiltak, som var: «samarbeid om utsatte barn og unge», «erstatningskapasitet for Oslo fengsel, herunder utvidelse av Romerike fengsel, avd. Ullersmo» og «samarbeid om felles statistikk i straffesakskjeden» (TBR, 2023).

Ser man nærmere på de samlede styringskrav i tildelingsbrevet, i samme periode, ser man tydelig at det er en nedadgående trend i 2022 for antall styringskrav som gis til begge enhetene samlet, med en moderat økning i 2023. For fengsel er det en liten nedgang i 2021, før man i 2022 opplever en liten økning, som deretter reduseres i 2023. Friomsorgens styringskrav forblir konstant lave i perioden. Den prosentvise oversikten viser at de spesifikke kravene til fengsel øker i perioden fra 38 prosent i 2020 til 45 prosent i 2023. I samme periode

går de samlede styringskrav som går til begge enheter fra 62 prosent i 2020 til 55 prosent i 2023.

En nedgang i styringskrav i tildelingsbrevene kan indikere flere ting, hvor en mulighet er at dette er et resultat av økt tillit og derav mindre detaljstyring. Tillitsreformen har gradvis blitt innført i offentlig sektor i den valgte perioden for denne studien. Målet med tillitsreformen er at offentlig sektor skal levere tjenester av høy kvalitet og på den måten oppnå tillit.

Tillitsreformen kan beskrives ved at forventningene kommer fra toppnivå, i denne studien Justis- og beredskapsdepartementet, mens løsningene skal komme nedenfra, representert ved Kriminalomsorgsdirektoratet og lokale nivå, som fengsler og friomsorgskontor (www.dfø.no, 2024). Det at de samlede styringskravene har blitt færre i perioden vurderes derfor som en mulig konsekvens av innføringen av tillitsreformen.

Samtidig viser empirien at det i perioden er gitt flere spesialiserte krav til fengsel., noe som kan antyde mer tydelig styring. En mulig antakelse er at dette kommer som en følge av ekstern kritikk fra eksempelvis Riksrevisjonen og Sivilombudet, som derav gir et økt fokus.

Disponeringsbrev

Empirien fra dokumentanalysen av disponeringsbrevene viser en mål-middel-rasjonalitet hvor de langsiktige målene fastsatt i tildelingsbrev er tydelig operasjonalisert. Disse observasjonene kan gi en indikasjon på at styringsdialogen fra Justis- og beredskapsdepartementet til Kriminalomsorgsdirektoratet har en tydelig struktur, hvor de fastlagte langsiktige målene blir konkretisert gjennom operasjonalisering. Ved at Kriminalomsorgsdirektoratet operasjonaliserer de overordnede målene til regionalt nivå, medfører dette at det i neste omgang er enklere å følge opp og evaluere om målene er nådd.

Analysen viser at Kriminalomsorgsdirektoratet innleder hvert kapittel knyttet til hovedmålene med informasjon om samfunnsutviklingen og utfordringene kriminalomsorgen står overfor. Ved å gjøre dette viser Kriminalomsorgsdirektoratet en god forståelse av samfunnsutviklingen og eksterne faktorer, som undersøkelser og rapporter fra Sivilombudet, Riksrevisjonen, som kan være med å påvirke kriminalomsorgens evne til å nå sine mål. Dette indikerer at kriminalomsorgen, ved å være oppdatert, fremstår som en etat som responderer adekvat på eksterne hendelser og eventuell kritikk. Samlet sett viser disse funnene at styringsdialogen preges av en klar sammenheng mellom overordnede mål, samfunnskontekst, og konkrete fastsatte tiltak.

De samlede styringskrav i disponeringsbrevene, fra Kriminalomsorgsdirektoratet til regionene, har holdt seg stabile i perioden 2020-2022, med henholdsvis 90 krav i 2020, 93 krav i 2021 og 93 krav i 2023. Imidlertid viser 2023 en betydelig reduksjon til 56 styringskrav. Dette følger derfor ikke samme trend som tildelingsbrevene, som hadde en mer jevn nedgang i antall samlede styringskrav i samme periode. Denne utviklingen, med store forskjeller i antall styringskrav fra det ene nivået i hierarkiet til det neste, kan tyde på at det er en forsinkelse i styringsdialogen, som innebærer at det tar tid fra et krav fastsettes i tildelingsbrevene til det faktisk blir operasjonalisert og nedfelt i disponeringsbrevene. Denne diskrepansen, hvor antall styringskrav på de ulike nivåene ikke følger hverandre en-til-en, kan indikere en mangel på samordning mellom de hierarkiske nivåene. En annen forklaring kan være at Kriminalomsorgsdirektoratet har andre prioriteringer i kraft av sin kjennskap til kriminalomsorgen.

Ser man nærmere på de samlede styringskrav fordelt på enhetene i perioden 2020–2023 så ser man at det har vært en endring i hvordan de spesifikke styringskravene fordeles mellom fengsel, friomsorg, og kravene som gis samlet til begge enheter. Generelt viser undersøkelsene at antall styringskrav har gått ned. Dette gjelder for både for de spesifikke styringskravene til fengsel, de spesifikke styringskravene gitt til friomsorg og styringskravene som gis til begge enheter samlet.

Den prosentvise fordelingen viser at fengsel mottok 56 prosent spesifikke styringskrav i 2020 og 40 prosent i 2023. friomsorgen mottok 18 spesifikke krav i 2020 og 14 prosent i 2023. i samme periode ble det gitt styringskrav til begge enheter, som utgjorde 32 prosent i 2020 og 39 prosent i 2023. Dette kan indikere en trend mot en mer samlet tilnærming der flere krav gjelder for begge enheter, snarere enn å være spesifikke for enten fengsel eller friomsorg.

Ser man nærmere på noen av oppgavene og rapporteringskravene som gis begge enheter er kravene blant annet:

«etablering og status – samarbeidsstrukturer», «statistikk over programvirksomheten», status for enhetenes rutiner for oppfølging av levekårsproblemer som er avdekket i BRIK, herunder overføring av opplysninger til forvaltningssamarbeidspartnere» og «ruskontroll – fengsel og straffegjennomføring i samfunn» ((DBR, 2023).

Dette kan blant annet indikere at Kriminalomsorgsdirektoratet forsøker å oppnå en likhet i etaten, med likelydende oppgaver og krav for både fengsel og friomsorg. Med tanke på at

kriminalomsorgen er en relativt ung etat, som ble en sammenslått etat først i 2001, så kan dette indikere endringer i den etablerte kulturen, og en bevegelse på vei til en mer samlet felles enhet, som kommer mer til syne i styringsdialogen.

Innholdsanalysen i disponeringsbrevet viser at det er en overvekt av kvantitative styringskrav, som kan indikere en tendens til å prioritere mål som er enkle å måle. Ser man i disponeringsbrevet for 2021 så er et utvalg av kravene som følger:

«andel av nyinnsatte domfelte som har gjennomført utslusningssamtale», «antall døgn gjennomført i medhold av strgjfl. §12», «statistikk vedrørende BASIS», «statistikk over programvirksomheten, «andel av saker om utvisning og soningsoverføring som oversendes KDI innen ti dager fra mottak i fengselet» og «rapportering dersom antall EK-saker under behandling overstiger antall plasser» (DBR, 2021).

Oppdragsbrev

Empirien viser at de samlede styringskrav for region vest i tidsperioden 2020–2023 har variert, med en topp i 2021 med 70 styringskrav, og med et betydelig fall i 2023, ned til 42 styringskrav.

I region sørvest viser empirien at også der har det vært varierende antall samlede styringskrav. Der viste toppen seg i 2022, med 73 styringskrav (OBR, 2022), og med et betydelig fall i antall styringskrav i 2023, ned til 50 styringskrav.

Denne utviklingen, i region vest og sørvest, likner utviklingen som er sett i disponeringsbrevet, som hadde jevnt høyt antall krav fra 2020-2022 og deretter en nedgang i 2023.

Ser man på fordelingen andelen av de totale styringskrav i region vest så ble det gitt 47 prosent spesifikke styringskrav for fengsel i 2020, 53 prosent i 2021, 51 prosent i 2022 og 43 prosent spesifikke styringskrav i 2023. Friomsorgen ble gitt 23 prosent spesifikke styringskrav i 2020 og 2021, før det sank til 18 prosent i 2022 og 17 prosent spesifikke styringskrav i 2023. For de samlede styringskrav som gis til begge enheter ble det gitt 30 prosent i 2020. I 2021 falt de til 24 prosent før de steg jevnt opp til 31 prosent i 2022 og endte på 40 prosent i 2023. Dette viser at også den prosentvise fordelingen i oppdragsbrevene for region vest følger samme trend som i disponeringsbrevene.

For region sørvest ble det i 2020 gitt 58 prosent spesifikke styringskrav til fengsel, 52 prosent i 2021, 51 prosent i 2022 og 27 prosent spesifikke styringskrav i 2023. Friomsorgen ble gitt 19 prosent spesifikke styringskrav i 2020, 28 prosent i 2021, 15 prosent i 2022 og 14 prosent

spesifikke styringskrav i 2023. For de samlede styringskrav som gis til begge enheter ble det i 2020 gitt 23 prosent, 20 prosent i 2021, 34 prosent i 2022 og 59 prosent i 2023. Dette viser at også den prosentvise fordelingen i oppdragsbrevene for region sørvest ikke følger samme trend som i disponeringsbrevet og oppdragsbrevet for region vest. Region sørves skiller seg spesielt ut ved å tildele en høy prosentandel som samlede styringskrav til begge enheter, snarere enn som spesifikke styringskrav.

Empirien viser at både region vest og region sørvest gjentar kravene fra disponeringsbrevene inn i oppdragsbrevet, og at de foretar en skriftlig tilpasning slik at kravene fra disponeringsbrevet er tilpasset for lokalt nivå. Analysene viser videre at det er varierende i hvilken grad, hvordan og hvor mye regionene utnytter sitt handlingsrom til ytterligere lokale tilpasninger og konkretiseringer, som gir seg utslag at regionene vektlegger ulike ting. For å illustrere en operasjonalisering som kun den ene regionene har gjort, vises det først til region vest hvor de i oppdragsbrevet først viser til bestilling fra Kriminalomsorgsdirektoratet og deretter foretar en presisering:

«overdoseprosjektet, med gjennomføring av tiltak for å redusere overdosedødsfall ved løslatelse, er nå gjennomført ved alle fengsler. Ved overgang fra prosjekt til varig drift i 2023 skal regionene påse at alle fengsler har rutiner for videreføring av tiltakene» (OBR, 2023). Som en presisering til dette punktet skriver region vest: «alle fengsla skal ha ein tilsett som er ansvarleg for å følgje opp overdoseprosjektet» (OBR, 2023).

I region sørvest er et annet eksempel: «region sørvest opprettholder at de som ikke når målkravet skal ha handlingsplaner, samt gjennomføre oppfølgingsmøter som dokumenteres i DocuLive. Antall oppfølgingsmøter må redegjøres for i styringsdialogen» (OBR, 2023).

Empirien for region vest og sørvest viser at det er betydelig ubalanse mellom fordelingen av saker og fordelingen av ansatte mellom fengsel og friomsorgskontor.

Et gjennomsnitt for perioden 2020–2023 viser at i region vest mottar fengsel 44,23 prosent av totalt antall dommer og friomsorgen mottar 55,75 prosent av totalt antall dommer. Videre viser empirien at fengsel i gjennomsnitt har 84,89 prosent av de ansatte og friomsorgen har gjennomsnitt 15,09 prosent av de ansatte.

I samme periode for region sørvest, mottar fengsel i gjennomsnitt 56 prosent av totalt antall dommer, mens friomsorgen mottar ca. 44 prosent. I samme periode har fengsel gjennomsnittlig ca.90 prosent av de ansatte og friomsorgen har ca.10 prosent av de ansatte. Dette viser en tydelig ubalanse i fordelingen av ansatte mellom fengsel og friomsorg, til tross for at friomsorgen mottar en større andel av dommene i region vest og en betydelig andel i

region sørvest. Denne skjevfordelingen av andel av ansatte opp mot mottatte dommer kan tilføyes noen nyanserende faktorer, da fengsel og friomsorg håndterer ulike oppdrag. Fengslene håndterer innsatte hvor det har blitt vurdert må sone i anstalt som følge av lovbruddets art og etter sikkerhetsmessige vurderinger. De innsatte oppholder seg i fengsel hele eller store deler av døgnet, og oppfølgingen krever blant annet overvåking, statiske- og dynamiske sikkerhetstiltak og rehabilitering. Samlet sett er dette ressurskrevende og krever relativt mye personell til stede til enhver tid. Friomsorgen håndterer domfelte som gjennomfører straff i samfunnet, og som er sikkerhetsmessig vurdert til at de kan sone straff utenfor anstalt. Oppfølgingen krever kun en liten grad av statiske sikkerhetstiltak, og legger mer vekt på dynamiske sikkerhetstiltak, kontroll og oppfølging. De domfelte bor hjemme under straffegjennomføringen og straffen gjennomføres i hovedsak hos ulike oppdragsgivere ute i samfunnet eller ved som soning med elektronisk fotlenke i eget hjem.

De tre teoretiske perspektivene

Det instrumentelle perspektivets forklaringskraft

Den første forventningen er at styringsdialogen mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Kriminalomsorgsdepartementet forventes å være preget av et hierarkisk forhold, kjent som top-down-styring, som innebærer at den øverste ledelsen bestemmer og formidler mål og målsettinger, men liten innflytelse fra aktører lavere i hierarkiet. Et tydelig over- underordningsforhold vil være synlig og Justis- og beredskapsdepartementet, som det overordnede departement, vil ha tydelige oppfatninger om hvilke mål som skal nås og hvordan dette skal gjøres, med politiske føringer og mål som forankres på toppen og operasjonaliseres nedover i organisasjonen. Målene forventes å være konkrete og stå i et hierarkisk forhold til hverandre med hovedmål og delmål, der delmålene bidrar til å oppnå hovedmålene, noe som sikrer at alle nivåer av organisasjonen jobber mot samme overordnede målsettinger. Denne forventningen bekreftes av empiriske funn, da analysen av tildelingsbrev viser en tydelig top-down-tilnærming, hvor departementet fastsetter overordnede mål som deretter kommuniseres nedover i hierarkiet for implementering.

Analysen av disponeringsbrevet viser en tydelig struktur hvor hovedmål fra tildelingsbrevet blir konkretisert og operasjonalisert. Direktoratet tar utgangspunkt i den overordnede retningen fastsatt av departementet, og knytter også dette til andre strategiske styringsdokumenter, som virksomhetsplanen. Dette skaper en sammenheng mellom de ulike dokumentene. Videre beskriver direktoratet hvordan de tolker de fastlagte målsettingene og

hvilke tiltak som vurderes nødvendige for å oppnå disse målsettingene, inkludert detaljerte beskrivelser av tiltakene og hvordan de bidrar til å realisere hovedmålene.

Det er videre forventet at hovedmålene fra Justis- og beredskapsdepartementet reflekterer en klar forståelse av sammenhengen mellom mål og middel. Det forventes at hovedmålene er visjonære og langsiktige, med formål om å gi samfunnseffekt. Disse målene forventes å bli operasjonalisert nedover i organisasjonen. Empiriske funn støtter disse forventningene. Analysen av disponeringsbrevet viser en tydelig struktur hvor hovedmål fra tildelingsbrevet blir konkretisert og operasjonalisert. Direktoratet tar utgangspunkt i den overordnede retningen fastsatt av departementet, og knytter også dette til andre strategiske styringsdokumenter, som virksomhetsplanen. Dette skaper en sammenheng mellom de ulike dokumentene. Videre beskriver direktoratet hvordan de tolker de fastlagte målsettingene og hvilke tiltak som vurderes nødvendige for å oppnå disse målsettingene, inkludert detaljerte beskrivelser av tiltakene og hvordan de bidrar til å realisere hovedmålene. Analysen av disponeringsbrevet viser at det er en mål-middel-rasjonalitet hvor de langsiktige målene fastsatt i tildelingsbrev er konkretisert. Dette indikerer en prosess hvor tiltak er valgt ut for å oppnå de langsiktige målene. I kriminalomsorgens disponeringsbrev for perioden 2020–2023 fremkommer det at Justis- og beredskapsdirektoratet innleder kapitlene under hvert av de ulike hovedmålene med informasjon om samfunnsutviklingen og utfordringsbildet kriminalomsorgen står overfor, som påvirker om hovedmålet kan nås. Videre beskrives kort hva som skal til for å nå målene, før det konkretiseres hvilke tiltak og aktiviteter som er nødvendige for å nå dem. Dette viser at målene er operasjonalisert i tråd med de langsiktige ambisjonene fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet.

Empiriske analyser bekrefter forventningen om at målene for kriminalomsorgen skal være konkrete og stå i et hierarkisk forhold til hverandre med hovedmål og delmål, der delmålene bidrar til å oppnå hovedmålene, som skal sikre at alle nivåer av organisasjonen jobber mot samme overordnede målsettinger. Analysen av tildelingsbrevene viser at det var tre hovedmål i 2020, og fra 2021 til 2023 har det vært fire hovedmål. Det at det har vært en stabilitet i disse hovedmålene over tid, indikerer en vedvarende prioritering av disse områdene. Av de fire hovedmålene er to definert som effektmål (outcome), som fokuserer på de langsiktige resultatene og effektene av innsatsen, noe som understøtter den hierarkiske strukturen mellom mål og delmål.

En forventning knytter seg til regionalt nivå og at de bidrar til å operasjonalisere de langsiktige målene fastsatt av Kriminalomsorgsdirektoratet. Det er forventet at det på lokalt

nivå formuleres mer konkrete mål knyttet til daglige gjøremål og resultatindikatorer som logisk henger sammen med overordnede mål, slik at måloppnåelse enkelt kan vurderes. Empiriske funn bekrefter delvis denne forventningen. Store deler av del 2 i oppdragsbrevet er i stor grad en repetisjon av disponeringsbrevet, hvor oppgaver og ansvar er omfordelt til relevante nivåer i organisasjonen. Dette viser hvordan de langsiktige målene blir konkretisert på regionalt nivå. Det kan imidlertid fremstå som om regionene i varierende grad utnytter sitt lokale handlingsrom, ved at de kun i begrenset grad konkretiserer styringskravene til lokale forhold. Dette vises ved at det gjennomgående er få lokale tilpasning og presiseringer, basert på lokal kunnskap.

Videre viser innholdsanalysen av oppdragsbrevene som helhet at det er en overvekt av kvantitative styringskrav, noe som indikerer en tendens til å prioritere mål som er enkle å måle og sammenlikne på tvers av regionene, hvilket gjør måloppnåelse mer transparent og enklere å evaluere.

Det er forventet at det knytter seg en likhet i organisasjonen med hensyn til mål og målsettinger, og at både friomsorgen og fengsel omfattes av de samme overordnede mål. Videre er det forventet at antall mål og målsettinger fordeles forholdsmessig ut fra enhetens størrelse og mottatte oppdrag, slik at alle enheter bidrar til de overordnede målsettingene. Empirien viser at tre av de fire overordnede hovedmålene gjelder for både fengsel og friomsorg. Målet om at domfelte lever et kriminalitetsfritt liv etter gjennomført straff, målet om effektiv kapasitetsutnyttelse og målet om å ivareta sikkerheten i kriminalomsorgen er relevante for både fengsel og friomsorgen. Målet om lavt omfang av isolasjon i fengsel er spesifikt rettet mot fengsler. Forventningen om at både friomsorgen og fengsel omfattes av de samme overordnede mål er dermed delvis oppfylt.

[Det kulturelle perspektivets forklaringskraft](#)

Den første forventningen knytter seg til at de ulike aktørene har ulike, og til dels motstridende, tanker og vurderinger ved utforming av mål, samt innholdet og mengden mål. Empiriske data viser at Justis- og beredskapsdepartementet formulerer overordnede mål og føringer, som deretter tilpasses av Kriminalomsorgsdirektoratet gjennom operasjonalisering. Det at Kriminalomsorgsdirektoratet gir relativt få spesifikke styringskrav til friomsorgen, i motsetning til fengsel, kan tyde på at kultur spiller en betydelig rolle. Som tidligere nevnt, er kriminalomsorgen preget av fengsel og friomsorgens to ulike kulturer, som først ble samlet til en felles etat i 2001. Kriminalomsorgen har i et historisk perspektiv hatt sterkt fokus på straff og kontroll, hvor fengsler har vært en stor del av dette. Friomsorgens historie stammer fra

private foreninger som tilbudte hjelp og bistand til løslatte fanger. En mulig antakelse er derfor at det sterke fokuset på fengsel i styringskravene stammer fra historiske forhold, eksempelvis ved at organisasjonskulturen i fengsel er preget av en sterk sikkerhetstankegang, som krever flere styringskrav, mens at det i friomsorgen har en kultur mer preget av rehabilitering og tilbakeføring til samfunnet.

Det forventes er at overordnede mål forventes å bli operasjonalisert nedover i organisasjonen og i denne prosessen at målene blir omformulert til å passe inn i den etablerte kulturen, som kan resultere i at det formuleres mål som ikke er knyttet til de overordnede målene. Empiriske data viser at fengsel mottar en større andel av de spesifikke styringskravene enn friomsorgen, til tross for at friomsorgen håndterer omtrent halvparten av dommene. Denne ubalansen kan indikere at overordnede mål og styringskrav blir tilpasset fengslenes sikkerhetsorienterte kultur.

Som følge av kriminalomsorgens historie, samt indre press, forventes det at uformelle normer og verdier, som ansatte bringer med seg inn i organisasjonen blant annet reflektert gjennom utdanningsbakgrunn, påvirker styringsdialogen. Dette til tross for at kriminalomsorgen ble sammenslått til en etat i 2001. Styringsdialogen forventes derfor å rette større oppmerksomhet mot fengsel enn friomsorg, da størsteparten av de ansatte er tilknyttet fengsel og har etatsutdanning i regi av KRUS, som er organisatorisk underlagt Kriminalomsorgsdirektoratet. Empirien viser at de fleste ansatte i kriminalomsorgen jobber i fengsel, hvor de ansatte som jobber som fengselsbetjener må være utdannet på Kriminalomsorgens utdanningssenter. Det at nærmere 90 prosent av de ansatte har samme type utdanningsbakgrunn skaper en homogen kultur, med fokus på fengsel, sikkerhet og kontroll. En antakelse er derfor at dette også er med på å prege styringsdialogen i kriminalomsorgen ved at det rettes større oppmerksomhet mot fengsel.

Omgivelsesperspektivets forklaringskraft

Den første forventningen knytter seg til at det blir formulert mål og målsettingen som svar på kritikk fra eksempelvis Riksrevisjonen, Sivilombudet og internasjonale organer. Det forventes at responsen på kritikk blir tydelig i styringsdialogen, ved at Kriminalomsorgsdirektoratet formulerer mål og målsettinger som reflekterer et ønske om å yte bedre tjenester samt å møte forventninger fra omgivelsene. Det forventes derfor at det i disponeringsbrevet er viet stor oppmerksomhet på dette. Funn fra styringsbrevene støtter denne antakelsen. Et eksempel er ved innføring av nytt hovedmål i tildelingsbrevet i 2021, hvor målet om lavt omfang av isolasjon i fengsel

ble tilføyd. Fra disponeringsbrev vises dette eksempelvis ved at det i disponeringsbrev fra 2021 står:

«(...) Kriminalomsorgen har over tid fått sterk kritikk fra Europarådets torturovervåkingskomité, FNs torturkomité, Europarådets torturkomite og Sivilombudsmannen og Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter for isolasjon av innsatte» Videre ble det også fastsatt blant annet styringsparameter av Kriminalomsorgsdirektoratet om økning av tid utenfor cellen (DBR, 2021:18, 20)

Den andre forventninger knytter seg til at responsen på den eksterne kritikken ikke er like tydelig på regionalt og lokalt nivå, og at det ikke er like klart for disse nivåene at mål og aktivitetskrav kommer som følge av ekstern kritikk. Som en følge av dette så forventes det at andre krav, som ikke er direkte knyttet til ekstern kritikk, får lavere prioritet. Som en følge av dette kan det føre til at man som en følge av dette ikke jobber målrettet og med de rette tiltak for å nå fastsatte hovedmål. Empirien viser at det at regionen mottar tydelige disponeringsbrev fra Kriminalomsorgsdirektoratet, hvor ekstern kritikk er gjentatt og mål, målkrav og prioriteringer fremkommer tydelig. Som tidligere nevnt, viser empiriske undersøkelser at teksten fra disponeringsbrevene gjentas i oppdragsbrevene, og deretter tilpasset til fengsel og friomsorg. og omsettes til lokal bruk selv så står dette også i oppdragsbrevene. Undersøkelser har vist at det i varierende grad foretas ytterligere presiseringer og operasjonaliseringer, men til tross for dette, vurderes forventingen ikke oppfylt da bakgrunnen for kritikken, samt tiltak for å imøtegå denne, fremkommer tydelig i alle nivå.

Avslutning

I dette kapitlet vil jeg oppsummere studiens viktigste funn for å besvare problemstillingen. Jeg vil deretter se på tidligere forskning og se om det er likhetstrekk med min studie. Avslutningsvis vil jeg diskutere mulighetene for generalisering og foreslå områder for videre forskning.

Hvordan kommer styringsdialogen til syne?

I denne oppgaven var problemstillingen:

Kriminalomsorgen består av to hovedtyper av enheter på lokalt nivå; fengsler og friomsorgskontor. Hvordan kommer dette til syne i styringsdialogen og hvordan kan en forklare dette?

I det følgende vil jeg fremheve det jeg anser som de viktigste funnene i denne studien.

Studien av styringsdialogen i kriminalomsorgen i perioden 2020 – 2023 har vist at styringsdialogen rettet mot de lokale enhetene, fengsler og friomsorgskontor kommer til syne på ulike måter.

I tildelingsbrevet, fra Justis- og beredskapsdepartementet til Kriminalomsorgsdirektoratet, er det fastsatt overordnede hovedmål for kriminalomsorgen. Flertallet av målene er av en slik karakter at de er gjeldende for både fengsel og friomsorg.

Studien viser at det har vært en nedgang i antall samlede styringskrav i tildelingsbrevet i perioden. Til tross for dette viser studien at andelen av de spesifikke styringskravene ikke endret seg like tydelig. For fengsel har andelen spesifikke styringskrav derimot økt. I den studerte perioden var det kun i 2021 friomsorgen ble gitt spesifikke styringskrav. Videre viser det seg at andelen samlede styringskrav gitt til begge enheter har gått ned i perioden.

I disponeringsbrevet, fra Kriminalomsorgsdirektoratet til regionene, er det også en nedgang i antall samlede styringskrav i perioden. Ser man på andelen av de spesifikke styringskrav gitt til fengsel så har det vært en nedgang i perioden. Friomsorgens sin andel av spesifikke styringskravene holdt seg relativt stabilt i perioden, mens andelen av de samlede styringskrav gitt til begge enheter gikk opp i perioden.

I oppdragsbrevet for region vest, fra regionalt nivå til lokale enheter, vises det også her en nedgang i antall styringskrav. Andelen spesifikke styringskrav gitt til fengsel og friomsorg viste begge en lav nedgang, mens andelen av de samlede styringskrav gitt til begge enheter økte i perioden.

For region sørvest har antall styringskrav vært synkende. Her viser analysen at andelen av de spesifikke styringskrav til fengsel er markant redusert, mens andelen av de spesifikke styringskravene for friomsorgen sank litt. Den største endringen i perioden var andelen av de samlede krav gitt til begge enheter, som økte markant.

Disse tallene viser at andelen av spesifikke styringskrav til fengsel holder seg stabilt høye på alle nivå i styringsdialogen, gjennom hele perioden. Unntaket er imidlertid i region sørvest, som nevnt over, hvor det viser en tydelig nedgang i andelen spesifikke styringskrav gitt til fengsel. Samlet sett så er det et interessant funn at friomsorgen, til tross for at de håndterer halvparten av dommene, mottar få spesifikke styringskrav i styringsdokumentene. Dette viser seg først i tildelingsbrevene fra Justis- og beredskapsdepartementet til

Kriminalomsorgsdirektoratet, og den samme trenden gjentar seg i disponeringsbrevene fra Kriminalomsorgsdirektoratet og oppdragsbrevene fra regionene til lokale enheter.

Askim og Kjærvik (2015) sin studie av departementenes målstyring av underliggende virksomheter, viste blant annet at det var blitt færre styringskrav i perioden de studerte. I likhet med deres studie viser mine analyser at det i perioden har blitt færre styringskrav i perioden.

Et av funnene i Mads Bøge Kristiansen (2014) sin studie av mål- og resultatstyring i Skandinavia var rettet mot kriminalomsorgen, hvor han blant annet fant han at nesten samtlige mål og indikatorer for kriminalomsorgen var kvantitative og/eller aktivitetsmål. Dette er også noe Lise Nilsson (2019), som skrev masteroppgave om mål- og resultatstyring i kriminalomsorgen fant i sin studie. Disse funnene sammenfaller med mine funn, og i min analyser viser at dette er gjeldene på flere styringsnivå.

Malene Liljedahl Njaastad (2017) har skrevet masteroppgave om mål- og resultatstyring i politiet og fant at det i tildelingsbrevene ble gitt færre mål og krav, men at det i samme periode ble en økende økt grad av detaljstyring. Min studie viser, på lik linje med, Liljedahl, at det blir gitt færre styringskrav, men om de bærer preg at mer detaljstyring har ikke vært gjenstand for min forskning.

Generalisering

Studien er et casestudie av styringsdialogen mellom de ulike hierarkiske nivåene i kriminalomsorgen, med fokus på relasjonene mellom Justis- og beredskapsdepartementet og Kriminalomsorgsdirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet og regionalt nivå og regionalt nivå til lokalt nivå, spesielt konsentrert om fengsel og friomsorg. Det vurderes at det vil være mulig å gjøre det Jacobsen (2022) kaller en teoretisk generalisering, som går fra empiri til teori. Dette innebærer at funnene fra denne spesifikke casestudien kan overføres til andre.

Det som kan være særlig interessant med denne studien er at den har undersøkt styringsnivåene på alle nivåer i organisasjonen. Dette gir en helhetlig forståelse av hvordan mål og krav operasjonaliseres og kommuniseres gjennom ulike hierarkiske lag. Særlig relevant vil det kunne være for andre offentlige organisasjoner med hierarkisk oppbygning.

Videre forskning

Denne studien har sett på styringsdialogen i kriminalomsorgen, og underveis er det avdekket flere interessante temaer for videre forskning. Det er benyttet dokumentanalyse om metode i denne oppgaven. Fremtidig forskning kunne derfor blitt supplert med kvalitative intervjuer

med aktuelle personer på ulike nivå i kriminalomsorgen. Ved å benytte intervju ville man kunne få frem flere nyanser i forskningen, som ikke nødvendigvis fremkommer i skriftlige dokumenter. En ytterligere utvidelse av studien, til å inkludere flere regioner, ville kunne bidratt til å gi en bredere forståelse av hvordan styringsdialogen varierer på tvers av ulike geografiske områder. Det kunne også vært interessant å gjennomført en komparativ studie mellom kriminalomsorgen og en annen offentlig organisasjon med hierarkisk struktur, da dette kunne belyst likheter og forskjeller, og hva som er spesifikke kjennetegn med kriminalomsorgen og hvilke som er mer generelle til offentlige organisasjoner.

Litteraturliste

- Andersen mfl. (2020) *Offentlige styringparadigmer konkurrence og sameksistens*. 2. utg.
- Andersen, S. S. (2013) *Casestudier; forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. 2. utg. utg. Oslo: Fagbokforlaget.
- Bukve, Oddbjørn (2021) *Forstå, forklare, forandre - om design av samfunnsvitenskaplege forskningsprosjekt*. 2. utg. Sogndal, Universitetsforlaget
- Christensen T. og Læg Reid P., (2006) *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo/Bergen: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., & Læg Reid, P. (2021). *Performance management: Experiences and challenges*. *The Routledge handbook of public administration*.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. G. og Røvik, K. A. (2015) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gerring, John (2007): *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grønmo, Sigmund (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hatch, M. J (2011) *Organisasjonsteori: Moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*.
- Hood, Christopher (1991) *A Public Management for all Seasons? Public Administration*, 69(Spring), 3-19.
- Jacobsen, D.I. og Thorsvik, J. (2002) *Hvordan organisasjoner fungerer*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Kjærvik, J., og Askim, J. (2015). *Etatsstyring i praksis: En kartlegging av departementenes målstyring av underliggende virksomheter*. Institutt for statsvitenskap.
- Kristiansen, Mads Bøge (2014). *Resultatstyring i den offentlige sektor*. Jurist- og økonomiforbundets forlag.
- Læg Reid, P., Roness, P. G. og Rubecksen, K. (2006) *Performance management in practice: The Norwegian way*. *Financial Accountability & Management*. 22 (3), s. 251-270.
- Læg Reid, Per (2001). *Mål- og resultatstyring i offentlig sektor. Erfaringar og utfordringar*. I Fimreite, Anne Lise, Helge O. Larsen og Jacob Aars (Red.): *Lekmannsstyret under press*. Festskrift til Audun Offerdal. Oslo: Kommuneforlaget

Læg Reid, Per, Paul G. Roness og Kristin Rubecksen (2008). *Performance Information and Performance Steering: Integrated Systems or Loose Coupling?* I S. van der Walle og W. van Dooren (Red.) *Performance Information in the Public Sector*. New York: Palgrave Macmillan

Nielsen, J. C. R. & Repstad, P. (2006). *Når mauren også skal være ørn - om å analysere sin egen organisasjon*. I Nyeng, F. & Wennes, G. (red.) *Tall, tolkning og tvil bak metodevalg i økonomi, ledelse og markedsføring*. Oslo: Cappelen.

Nilsson, Lise (2019) *Mål- og resultatstyring i Kriminalomsorgen*. [Masteroppgave] Oslo: OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap

Njaastad, M. L. (2017). *Mål- og resultatstyring av politiet*. [Masteroppgave] Bergen: Universitetet i Bergen

Røvik, Kjell Arne (2016) *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Tromsø: Universitetsforlaget

Schiefloe, P. M. (2021) *Organisasjonsanalyse*. 1. utg. Bergen: Fagbokforlaget.

[Offentlige dokument](#)

Disponeringsbrev fra Kriminalomsorgsdirektoratet til regionene for 2020

Disponeringsbrev fra Kriminalomsorgsdirektoratet til regionene for 2021

Disponeringsbrev fra Kriminalomsorgsdirektoratet til regionene for 2022

Disponeringsbrev fra Kriminalomsorgsdirektoratet til regionene for 2023

NOU 1975: 61 (1975). *Kriminalomsorg i frihet*. Oslo: Justis – og Politidepartementet.

NOU 1993: 32 (1993). *Nytt fundament for friomsorgen*. Oslo: Justis – og Politidepartementet.

Oppdragsbrev fra region sørvest til enhetene i region sørvest for 2020

Oppdragsbrev fra region sørvest til enhetene i region sørvest for 2021

Oppdragsbrev fra region sørvest til enhetene i region sørvest for 2022

Oppdragsbrev fra region sørvest til enhetene i region sørvest for 2023

Reglement for økonomistyring i staten Bestemmelser om økonomistyring i staten Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 20. desember 2022

St.meld. nr. 27 (1998-99) Om kriminalomsorgen

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

Tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Kriminalomsorgsdirektoratet for 2020

Tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Kriminalomsorgsdirektoratet for 2021

Tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Kriminalomsorgsdirektoratet for 2022

Tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Kriminalomsorgsdirektoratet for 2023

Nettsider

Direktorater for forvaltning og økonomistyring, 2024. «Mål og resultatstyring»
<https://dfo.no/fagomrader/styring-i-staten/mal-og-resultatstyring> (hentet 15.3.24)

Kriminalomsorgen, 2024. «Kriminalomsorgens historie»
<https://www.kriminalomsorgen.no/kriminalomsorgens-historie.252913.ny.htm>
(hentet 18.4.24)

Kriminalomsorgen, 2024. «Organisering av kriminalomsorgen»
<https://www.kriminalomsorgen.no/organisering-av-kriminalomsorgen.583043.no.html> (hentet 5.1.24)

KRUS, 2024. «Studier» <https://www.krus.no/studier.511853.no.html>
(hentet 18.4.24)

Regjeringen, 2023 «Hovedinstruks til kriminalomsorgen»
<https://www.regjeringen.no/contentassets/b04b5cf8bb32490c990a82fd90fa05a0/hovedinstruks-kdi-2024.pdf> (hentet 15.5.24)