



Rapport 0803

Dag Magne Berge, Ingunn Gjerde, Lars Rønhovde og Turid Aarseth

Når nasjonale oppgaver løses regionalt

Om Kystverkets desentraliserte organisasjonsform



MØREFORSKING
Molde AS

Dag Magne Berge, Ingunn Gjerde, Lars Rønhovde og Turid Aarseth

NÅR NASJONALE OPPGAVER LØSES REGIONALT

Om Kystverkets desentraliserte organisasjonsform

Rapport 0803

ISSN 0806-0789
ISBN 978-82-7830-127-2
Møreforskning Molde AS
Mai 2008

Tittel: Når nasjonale oppgaver løses regionalt. Om Kystverkets desentraliserte organisasjonsform
Forfatter(-e): Dag Magne Berge, Ingunn Gjerde, Lars Rønhovde og Turid Aarseth
Rapport nr.: 0803
Prosjektnr.: 2152
Prosjektnavn: Evaluering av Kystverket som desentralisert organisasjon
Prosjektleder: Dag Magne Berge
Finansieringskilde: Kystverket og Høgskolen i Molde

Rapporten kan bestilles fra: Høgskolen i Molde, biblioteket,
Boks 2110, 6402 MOLDE.
Tlf.: 71 21 41 61,
Faks: 71 21 41 60,
epost: biblioteket@himolde.no - www.himolde.no

Sider: 102
Pris: Kr 150,-

ISSN 0806-0789
ISBN 978-82-7830-127-2

Kort sammendrag:

Samtidig med at Kystdirektoratet ble flyttet fra Oslo til Ålesund i 2002, ble betydelig arbeidsoppgaver overført fra direktoratet til de enkelte distriktsenhetene i Kystverket. Hvert distrikt (region) i Kystverket fikk med dette sine nasjonale oppgaver.

Denne desentraliseringen av nasjonale direktoratsoppgaver til såkalte regionale kompetansesentra er hovedtema i rapporten. Omorganiseringen førte uten tvil til en vitalisering av regionkontorene. Rapportens fokus er imidlertid rettet mot de ikke ubetydelige samordnings- og styringsutfordringer som er knyttet til denne form for spesialisering og desentralisering i et statlig organ.

Forord

Det har vært en trend de siste årene at regionale organ innen statsforvaltningen er blitt tillagt nasjonale, regionovergripende oppgaver. På et tidlig tidspunkt grep Statskonsult fatt i denne trenden med analyser. For samfunnsforskningen ved de akademiske institusjonene i Norge, synes det imidlertid som om disse utviklingstrekkene har gått relativt upåaktet hen.

Vi takker Kystverket for at vi med dette prosjektet har fått anledning til å ta de første skrittene inn i et nytt og spennende problemområde.

Prosjektet er finansiert av Kystverket og Høgskolen i Molde.

Vi takker alle de som har svart på spørreskjemaet og som har bidratt med sine erfaringer gjennom intervju.

Dette prosjektet har dratt ut i tid i forhold til den opprinnelige tidsplanen. Vi takker Kystverket for den tålmodighet som er vist ovenfor oss forskere. Kystverket har vært til stor praktisk hjelp ved organiseringen av datainnsamling og har også med stor åpenhet framskaffet dokumenter for oss. En spesiell takk rettes til vår kontaktperson ved Kystverkets hovedkontor, Sturla Hess Brunvær.

Vi takker referansegruppen for nyttige kommentarer til utkast av rapporten.

Anne Marte Ostad har bidratt som forskningsassistent. Spesielt har vi hatt stor nytte hennes systematisering av svarene på de åpne spørsmålene i vår spørreskjemaundersøkelse. Ostad slutfører omtrent samtidig med denne rapporten sin mastergradsoppgave om omorganiseringen av Kystverket 2001/2002. Også hennes arbeid i den forbindelse har vært nyttig for dette prosjektet.

Datainnsamlingen er i hovedsak gjort våren og forsommeren 2007. Eventuelle endringer i Kystverket som er gjort etter dette, kan ikke sies å være reflektert i rapporten.

Molde 21. mai 2008

Dag Magne Berge

Ingunn Gjerde

Lars Rønhovde

Turid Aarseth

Innhold

Forord.....	5
Innhold.....	7
1. Problemstilling, teoretiske inntak og metode	9
1.1. Innledning	9
1.2. Teori.....	10
1.3. Nærmere om bestiller-utfører-modellen (BUM)	16
1.4. Metode	19
1.5. Leserveiledning.....	20
2. Historiske forutsetninger og prosess.....	21
2.1. Forhistorien.....	21
2.2. Den desentraliserte organisasjonsmodellen.....	24
2.3. Prosess.	27
3. Forholdet mellom hovedkontor og region.	33
3.1. Innledning	33
3.2. KyD sine styringsmiddel	35
3.3. Styring, kommunikasjon og dialog.....	43
3.4. Forholdet mellom fagavdelingene og distriktskontorene	48
3.5. Omkamper om beslutninger.....	51
3.6. Sammendrag	52
4. Kystverket og omgivelsene.....	55
4.1. Intern koordinering	55
4.2. Forholdet mellom Kystverket og Fiskeri- og kystdepartementet	55
4.3. Ekstern koordinering – Kystverkets forhold til brukere og lokalsamfunn	60
4.4. Oppsummert.....	64
5. Interne forhold i regionene	67
5.1. Innledning	67
5.2. Ledelsesformer.....	67
5.3. Regionkontorene - mellom lokale og nasjonale hensyn	73
5.4. Avslutning.....	79
6. Avslutning.....	83
6.1. Vertikal samordning og horisontal samordning mellom regionene.....	83
6.2. Geografiske og yrkesmessige spenninger.....	86
6.3. Organisasjonsformer og samordningsutfordringer	88
6.4. En liten ekskurs med teoretisk tilsnitt.....	96
Litteratur.	99
Vedlegg - Spørreskjema.....	103

1. Problemstilling, teoretiske inntak og metode

1.1. Innledning

I 2002 gjennomgikk Kystverket det vi kan kalle en dobbel desentralisering. For det første ble Kystdirektoratet flyttet fra Oslo til Ålesund. For det andre ble distriktskontorene tillagt en rekke direktoratsoppgaver. Hvert distriktskontor fikk sitt nasjonale ansvarsområde. Regionkontorene fikk følgelig direktoratsfunksjon på sine respektive felt. Enhetene som utfører disse direktoratsfunksjonene ved regionkontorene blir i Kystverket kalt kompetansesentre, fra sommeren 2007 sentre. Modellen kaller Kystverket den desentraliserte organisasjonsmodellen.

Det direktoratet som ble flyttet til Ålesund ble følgelig sterkt svekket. Direktoratet (hovedkontorets) styring med regionene er i stor grad basert på at direktoratet foretar bestillinger til distriktskontorene. Selv om begrepet sjelden brukes i dokumenter, minner dette om en bestiller – utfører – modell (BUM).

Den doble desentraliseringen og formen den fikk kan sees som deler av generelle utviklingstrekk eller sentrale tema når det gjelder organiseringen av forvaltningen. I flere tiår har spørsmål om desentralisering av statlige arbeidsplasser, utflytting av direktorat og tilsyn vært viktige forvaltingspolitiske problemstillinger.

Desentraliseringen av oppgaver har klare trekk av delegering, fristilling og fragmentering. I den grad BUM brukes som styringsmekanisme, faller dette godt inn i den moderne styringsideologien som går under navnet New Public Management (NPM). Påvirkningen av NPM kan også sies å framkomme i utskillingen produksjonsenheten (nåværende Secora A/S) fra Kystverket. Som et tredje punkt kommer at flere etater/direktorat har valgt å delegere nasjonale oppgaver til distriktskontor – selv om Kystverket har gått lengre enn de fleste i akkurat dette.

Felles for mange av de organisatoriske grepene som ble gjort i Kystverket i 2002, er den potensielle fragmenteringen og oppstykkningen den innebar. Det kan ligge store utfordringer i denne organisasjonsformen når det gjelder styring, ledelse og samordning. Det er disse utfordringene som er i fokus i denne rapporten.

Vi vil med dette forsøke å kartlegge og eventuelt forklare de styrings- og samordningsmessige problemene som karakteriserer det ”nye” Kystverket. Spesielt vil vi se nærmere på effektene av den desentraliserte organisasjonsmodellen.

På dette området synes denne rapporten å kunne representere et første steg i et nybrottsarbeid: Selv om mange deler av norsk statsforvaltning har gjort tilsvarende grep når det gjelder desentralisering av nasjonale oppgaver/direktoratsoppgaver, er det så vidt vi kan se – ikke gjort noe forskningsbasert analyse av disse nye forvaltningstrekkene tidligere.

Analysen er forsøkt gjort så konkret som mulig, slik at den kan være handlingsrelevant for Kystverket med hensyn på forbedringer *innenfor rammen* av den desentraliserte organisasjonsmodellen. For så vidt er dette heller ikke noen evaluering av den desentraliserte organisasjonsmodellen i seg selv.

Datainnsamlingen til denne rapporten ble i all hovedsak gjort for sommeren 2007. Endringer i Kystverket etter den tid, for eksempel initiert av den nye kystdirektøren, kan ikke sies å være fanget opp av dette arbeidet.

1.2. Teori

I den siste maktutredningen karakteriseres den norske stat som fragmentert. Det betyr at staten er ”brutt opp i et uoversiktlig beslutningssystem med uklare skillelinjer mellom nivåer og styringsprinsipper” (Tranøy og Østerud 2001 s.10, se også NOU 2003:19). Dette knyttes til reformer i forvaltningen de siste par tiårene.

En betydelig andel av disse reformene er inspirert av New Public Management (NPM), en styringsideologi som etter hvert har fått en stor internasjonal utbredelse. NPM er et vidt begrep og omfatter et komplekst reservoar av tiltak og prinsipper. Sentrale elementer i NPM kan imidlertid sies å være (jf. for eksempel Christensen og Læg Reid 2001, Ramsdal og Skorstad 2004)

- Modeller fra privat næringsliv overført til det offentlige
- Oppsplitting og desintegrering av homogene organisasjoner gjennom spesialisering og differensiering, som fristilling og endrede tilknytningsformer
- Managementorientert ledelse med totalansvar og med relativt stor autonomi mhp på lokale virkemidler og ressursbruk
- Økt vektlegging av kostnadseffektivitet,
- Mål og resultatstyring
- Økt konkurranseeksponering og markedslignende arrangementer som skillet mellom bestiller – utfører, konkurranseutsetting, del- og helprivatisering

Flere av disse karaktertrekkene vil kunne virke fragmenterende, både horisontalt (mellom sektorer) og vertikalt (internt mellom de ulike hierarkiske nivåene i en sektor). Tendenser til vertikal fragmentering er delvis motvirket av trekk utledet av NPM til økt grad av kontroll – som for eksempel resultatmåling (Christensen og Læg Reid 2006 og 2007, Berge og Gammelsæter 2004). Disse tendensene til økt tilsyn er forsøkt fanget opp gjennom begrepet "the audit society" – revisjonssamfunnet (Power 1997).

Omorganiseringen av Kystverket kan ikke bare forklares i lys av disse nye organisasjonsstrømningene. De er kanskje til og med ikke hovedsaken. Både flyttingen av direktoratet til Ålesund og den ytterligere desentraliseringen av direktoratsfunksjoner er innvevd i en mye eldre politisk debatt om lokaliseringen av statlige arbeidsplasser. (Sætren 1983, Gammelsæter 1991, Berge 1994, Hommen 2003, Sunnevåg og Ekerhovd 2002, Lie 2003, Risa 2001). Omorganiseringen av Kystverket er i denne forstand også en del av norsk distriktspolitikk.

Det ligger åpenbare utfordringer med hensyn på koordinering i enhver desentralisering, uavhengig av om dette er begrunnet i NPM eller ikke. Det sentrale element slik sett er økningen i fysisk avstand mellom ulike aktører. I tilfellet den doble desentraliseringen i Kystverket fikk vi en økning av fysisk avstand mellom departement og direktorat for det første, mellom direktorat (hovedkontor) og direktoratsfunksjoner for det andre og mellom ulike direktoratsfunksjoner for det tredje. Det er rimelig å anta at selv ikke

moderne informasjonsteknologi (som internett og videokonferanser) med hensyn på ledelse, kommunikasjon og koordinering, helt kan kompensere for manglende nærhet.

La oss tenke oss flytransportnettverket i Norge som et sykkelhjul – Oslo representerer navet, transportrutene eikene og andre flyplasser ytterpunktene på eikene (Synnevåg og Ekerhovd 2002). Den doble desentraliseringen av Kystverket betyr at direktoratets hovedkontor og viktige direktoratsfunksjoner/regionkontor ligger på ulike ytterpunkter på disse eikene. De kommunikasjonsmessige utfordringene som ligger i dette, er åpenbare.

Desentralisering av direktoratsfunksjoner og en konsentrasjon av distriktsoppgaver til ett distriktskontor (den desentraliserte organisasjonsmodellen, se kap. 2) innebærer en funksjonell og kompetansemessig spesialisering av regionkontorene. De blir hver for seg eksperter ikke bare i forhold til andre regionkontor, men også i forhold til direktoratets hovedkontor. Med andre ord representerte reformen potensielt en oppsplitting av Kystverket.

Avgjørende for hvilke effekter flyttingen har med hensyn på fragmentering og samordning er også hvilke styringsgrep som blir tatt utover fysisk plassering og funksjonell oppdeling. Direktoratets styring av distriktene og kompetansesentrene omtales på en måte som gir klare assosiasjoner til NPM. Retorikken henleder oppmerksomheten på bestiller- utførermodell (BUM), selv om begrepet opprinnelig ikke ble brukt og først sporadisk anvendes i senere år. Det vil si at hovedkontoret gjør bestillingene, mens regionene utfører dem – som om det var en kontrakt mellom kunde og leverandør i et marked. I prinsippet blir det mindre viktig *hvordan* oppgavene blir utført.

Den desentraliserte organisasjonsmodellen i Kystverket innebærer altså farer for fragmentering. Styring og ledelse, ikke minst med hensyn på koordinering, er avgjørende for suksess. Det er disse koordineringsutfordringene som står sentralt i denne analysen.

Etter Christensen og Læg Reid (2007) vil vi bruke følgende modell for å fange opp dette – i det vi skille mellom intern og ekstern koordinering på den ene siden og horisontal og vertikal koordinering på den annen:

Figur 1

	Horisontal koordinering	Vertikal koordinering
Intern koordinering	Koordinering mellom ulike sektorer på samme nivå	Mellom ulike nivåene i en sektor (mellom dep og dir, internt i direktorat)
Ekstern koordinering	Koordinering med sivile organisasjoner	Koordinering 1) til internasjonale organisasjoner 2) til kommuner

Mens Christensen og Læg Reid har hele statsforvaltningen som analyseenhet, setter vi fokus på en sektor: Fiskeri- og Kystdepartementet/ Kystverket. Justert for dette får vi følgende modell¹:

Figur 2

	<i>Horisontal koordinering</i>	<i>Vertikal koordinering</i>
<i>Intern koordinering</i>	IH: 1. Mellom ulike avdelinger i hovedkontoret 2. Mellom ulike regionkontor	IV FKD – hovedkontor Hovedkontor – regionkontor Internt i regionkontorene: 1. Mellom komp.senter og distriktsfunksjon 2. Mellom adm og operative deler av rk
<i>Ekstern koordinering</i>	EH: 1. Koordinering med andre sektorer i statsapparatet 2. Koordinering med organisasjoner av brukere og interessenter	EV: Koordinering 1) til internasjonale organisasjoner 2) til kommuner

¹ For Christensen og Læg Reid vil tverrsektoriell samordning være intern horisontal samordning, for oss vil, med en sektor som analyseenhet, være ekstern horisontal samordning.

I dette prosjektet har vi konsentrert oss om intern vertikal koordinering og deler av den interne horisontale koordineringen (her: 2. mellom ulike regionkontor). Andre forhold vil bli berørt, men i mindre grad.

Vi kan vi skille mellom to hovedsyn på organisasjoner, organisasjoner som instrumenter og organisasjoner som institusjoner. (Strand 2007:246):

Modellene ovenfor kan sees i lys av et instrumentelt-strukturelt perspektiv på beslutningsprosesser. Slike prosesser er i dette perspektivet resultater av sterk hierarkisk styring eller forhandlinger mellom – i det offentlige – topp-politikere og administrative ledere (March og Olsen 1983, jf. Christensen og Lægreid 2007). Den formelle organisasjonsmodellen vil virke avgjørende inn på tankemønstre og beslutningsprosesser. Ut fra et instrumentelt syn på organisasjoner vil styring kunne skje dels ved utforming av organisasjonsstrukturen og forholdet til omgivelsene, og dels ved formålsrasjonelle handlinger innen disse rammene (Christensen m.fl. 2004: 31). En forventer at ledelsen kan påvirke eget og andres handlingsrom gjennom evne til rasjonell kalkulasjon og utforming av organisasjonsstruktur. Den formelle organisasjonsstrukturen vil slik legge føringer på det enkelte organisasjonsmedlems handlingsvalg, samtidig som den skaper kapasitet for organisasjonen til å realisere bestemte mål (ibid.:39). Dette angir et relativt sterkt optimistisk perspektiv på en etats styringsevne og –kapasitet. Det er et spørsmål om teknisk innsikt.

Et annet perspektiv er det institusjonelle (Christensens og Lægreid 2007). Det finnes en rekke (ny-)institusjonelle teorier. I det vi ser bort fra den såkalte ”rasjonelt-valg-institusjonalismen”, skal vi her konsentrere oss om noen felles kjennetegn. Her vil beslutninger i organisasjoner sees på i lys av historiske tradisjoner, ikke bare formelle men også uformelle regler og normer, ”tatt-for-gittheter”, allmenne problem-oppfatninger og oppfatninger av hvilke tiltak som vil løse problemene (mål-middelforståelser), makt og interesser etc.² Innenfor dette perspektivet ses ikke organisasjonsformen først og fremst som resultat av rasjonelle valg, men som tilpasset historie, moter og normer. Et sentralt resonnement i denne del av faglitteraturen, er

² For en oversikt over nystitusjonalistiske teorier, se Peters 1999. For mer kortfattede oversikter, se Roness 1999 og 2000. Sistnevnte er svært opptatt av å vise til fellesnevnerne ved de ulike nyinstitusjonelle inntakene.

knyttet til forestillingene om sti-avhengighet (Christensen m.fl. 2004:56). Med det menes at de normene og verdiene som preger organisasjonen i ”dannelsesperioden”, vil ha stor betydning for de utviklingsveiene den senere følger. Et vesentlig poeng er også at nye medlemmer blir preget av slike institusjonelle karaktertrekk ved en organisasjon. De blir sosialisert. Det er også et generelt trekk ved det institusjonelle perspektivet at en vektlegger hvordan institusjonelle trekk ved omgivelsene påvirker organisasjoner.

Et institusjonelt perspektiv på en etat – for eksempel Kystverket – åpner opp for at ulike deler av etaten kan være preget av ulike institusjonelle trekk – til og med på tvers av formelle skiller. Disse ulike delene kan også være preget av ulike institusjonelle omgivelser. Subkulturer er et begrep som ofte blir brukt for å fange opp slike institusjonelle forskjeller. Slike forhold er ikke ukjent i debatten rundt Kystverket. Som vi skal vise til senere, er en vesentlig bakgrunn for omorganiseringen i Kystverket i 2002 opplevelsen av at ulike subkulturer knyttet til de tidligere havne-, fyr- og losdirektoratene vanskeliggjorde styring. Og i forlengelsen av dette: slike institusjonelle ulikheter eller spenninger kan være knyttet til ulike utdanninger, yrkesmonopoler etc, med andre ord profesjoner. Profesjonenes tillærte holdninger og kulturer kan prege en organisasjon og de kan også disponere for konflikter i en organisasjon.

Statsviteren Kjell Arne Røvik (1998, 2007) viser hvordan slike trekk ved organisasjoner påvirker og former resultatet av omstillinger som tar utgangspunkt i generelle organisasjonsmodeller og –moter. Det faktiske resultatet kan følgelig bli liggende langt fra de modellene som var et utgangspunkt for endringene. Røvik snakker i denne forbindelse om oversettelsesprosesser. En modell blir oversatt – og følgelig tilpasset og endret – til den organisatoriske virkelighet den skal implementeres i. I en analyse av spredningen av amerikanske ledelses- og organisasjonsmodeller til Norge etter andre verdenskrig bruker historikerne Amdam og Bjarnar (1997) begrepet transformasjon om slike prosesser av samtidige modelloverføringer og -endring. På sett og vis blir overførte modeller sosialisert til en organisatorisk virkelighet.

Et institusjonelt perspektiv vil følgelig være mer pessimistisk med hensyn på en organisasjons styrings- og samordningskapasitet enn det strukturelt-instrumentelle. I alle fall på kort sikt. Egentlig er nyinstitusjonell teori ikke myntet på å danne grunnlaget for å angi, ex ante, oppskrifter for effektiv styring, samordning og organisering. Snarere

representerer det et teoretisk grunnlag for å analysere organisatoriske fenomen – som beslutninger – ex post.

På bakgrunn av en institusjonell tilnærming vil en ofte peke på hvor trege organisasjoner er, hvor komplekse omstillinger er og at organisatoriske endringer i regelen vil være innvevd i dilemma. For å oppnå noen mål, må en ofte renonsere på andre etc. Det kan til og med være slik at det vil være grenser for i hvor stor grad en kan styre eller samordne. Her er ingen enkle oppskrifter. Ikke desto mindre vil en nyinstitusjonalist kunne si at en vellykket omstilling eller forbedring vil være avhengig av innsikt i de institusjonelle forholdene i en organisasjon.

Det er et primært siktemål ved denne rapporten å gi slike institusjonelle innsikter vedrørende Kystverket, og det på en slik måte at det er til hjelp for etaten i dens arbeid med å videreutvikle den desentraliserte organisasjonsmodellen. Også historiske forhold vil være relevante i et slikt perspektiv.

1.3. Nærmere om bestiller-utfører-modellen (BUM)

I det dokumentet som ble lagt til grunn for den desentraliserte organisasjonsmodellen – Vettredokumentet (se kap. 2.2) heter det at direktoratet skal "kjøpe" tjenester av kompetansesentrene. Tilsvarende står det at distrikt skal "kjøpe" tjenester av andre distrikt som respektivt blir tillagt spesialoppgaver på vegne av hele etaten. En tenker seg altså en type internt marked og slike formuleringer gir som nevnt assosiasjoner til BUM. Senere har BUM kommet inn i det uformelle vokabularet til KyV. En finner betegnelsen sporadisk i referater fra møter i etaten og det ble også brukt av våre informanter. Det synes følgelig som om det er en selvopfatning hos mange i KyV at BUM er et sentralt styringsprinsipp i etaten – ikke minst koblet til styringsbrevene som styringsverktøy (se kap. 2 og 3)

Så hva er egentlig BUM? Vi tar utgangspunkt i behandlingen av temaet i en nyere lærebok om modernisering av offentlig forvaltning (Busch et.al. (red.) 2005, jf, Busch og Venebo 2005).

BUM forutsetter etablering av interne markeder – eller kvasi-markeder. Dette bygger igjen på tre prinsipper (Walch 1995, jf. Bush og Vanebo 2005).

- Klare og separate roller for bestiller og utfører
- Interne kontrakter som regulerer forholdet mellom disse to rollene
- Et system for prissetting som støttes av tilpassede regnskapssystemer.

I sin idealtypiske, rendyrkede form skal da utføreren starte hvert år uten finansiering og dermed være nødt til å ”selge” sine tjenester. Angivelig skal dette skape klarere ansvarsforhold og representere et press henimot høyere produktivitet (op.cit, se også Nesheim 2004).

En klar rollefordeling mellom bestiller og utfører forutsetter at bestiller (som for eksempel KyVs hovedkontor) besitter en spesifikk kompetanse – en *bestillerkompetanse*. Fire områder er sentrale her. Det er kompetanse på behovskartlegging, kontraktsforhandlinger, styring og tjenesteproduksjon. Disse kompetansebehovene er spesielt store, sier Bush og Vanebo (2005), i tilfeller der tjenestene er komplekse. Modellen disponerer i seg selv for store kunnskapsmessige utfordringer for bestiller. Til utførelse av oppgaver (det operative) er det knyttet opparbeiding og vedlikehold av kunnskap om behov og produksjon. Når utførelsen av oppgaver skilles fra bestillerfunksjonen – blir det en utfordring for bestiller å opprettholde en kompetanse på behov og tjenesteproduksjon, hvis en samtidig forutsetter et rollemessig klart skille mellom bestiller og utfører.

Dette betinger følgelig etablering av nye informasjonssystem som på den ene siden beforder bestillers kunnskap om behov og på den annen side gir bestiller innsikt i resultatene av utført arbeid mhp kvalitet, kvantitet og effektivitet. Med henblikk på det siste: et velfungerende internt marked betinger i dette perspektivet resultatkontroll: Er bestillinger utført som forutsatt, med tiltenkt kvalitet og på en kostnadseffektiv måte? Uten et slikt godt system for overvåking, sier enkelte, risikerer en opportunistisk adferd av utfører slik at bestiller står i fare for å bli lurt (Seidle 1995, Moland og Bogen 2001, jf. Busch og Vanebo 2005). Dette representerer et aktørsyn som er hentet fra nyklassisk økonomisk teori (i tråd NPM ellers), som innebærer at enhver aktør på en rasjonell måte ansees å ville søke å maksimere egen nytte (og minimere individuelle ulemper). Det

hviler et mistenksomhetens skjær over BUM, i alle fall i sin strenge versjon, som nettopp betinger kontroll og rapporteringsrutiner.

Det interne markedet representerer en koordineringsmekanisme. En sentralisering av bestillerfunksjonen disponerer for best koordinering, heter det.

Men et slikt internmarked er altså et kvasimarked. I henhold til Busch og Vanebo sameksisterer det med hierarkiet som koordineringsmekanisme³. En utførende enhet i en kommune eller statlig etat er samtidig også – hvis den ikke er totalt fristilt – underlagt sentrale bestillende instanser i et hierarki.

Praktiske eksempler viser imidlertid til en tredje koordineringsform – tillit ("handshake"). Ofte vil kontrakter og forhandlinger i et internt marked – selv om de er formelle – utvikle seg dit hen at det i stor grad hviler på tillit. For eksempel vises det til Lapsley og Llewellyn (1998) som i en studie av sosialsektoren fant at dominerende profesjonelle verdier preget kontraktsforhandlinger og førte til mykere forhandlinger. Slike system er ofte kjennetegnet av hyppig kontakt mellom "bestiller" og "utfører", og kontraktene (bestillingene) karakteriseres som relasjonelle.

Tillitsdimensjonen peker utover det aktørsynet (economic man) som NPM og BUM hviler på. Det bygger snarere på et institusjonelt perspektiv som vi har nevnt ovenfor, der felles eller forståelse av andres normer, kulturer, tatt-for-gittheter etc både disponerer for tillit og fungerer samordnende. "Kontrakter" mellom bestiller – utfører som i stor grad er relasjonell, vil ligge et godt stykke fra den idealtypiske bestiller-utfører-modellen. Bl.a. må det være vanskelig å opprettholde et klart skille mellom bestiller- og utførerrollen. Det må vel diskuteres om BUM egentlig er en meningsfull betegnelse på slike relasjonelle "kontrakter". Dermed er det ikke sagt at det er lite effektivt eller gir dårlig samordning. Tvert om er det i en del økonomisk litteratur, spesielt den som tar for seg utvikling, nettopp pekt på at institusjonelle forhold som generer tillit som koordineringsmekanisme disponerer for innovasjon og dynamikk⁴.

³ Dette synes igjen å bygge på Oliver Williamsons (1975) dikotomisering mellom marked og hierarki. En grundig kritikk av Williamson på dette gis av Granovetter (1985) og Lazonick 1991.

⁴ Vi tenker her først og fremst på den såkalte evolusjonære økonomi – eller arven etter Alois Schumpeter. Inn under dette begrepet kan regnes teorier om innovasjonssystemer, klyngeteorier og Triple-Helix.

Det kan hevdes at NPM og BUM, i sin streben etter å bruke markeds mekanismer i det offentlige, forutsetter et markedsideal som knapt eksisterer i virkeligheten. Institusjonelt betinget tillit er reelt sett en viktig forutsetning for handel i det private markedet. Samtidig er det også slik at hierarkiske ordninger (makt), uformelle om ikke formelle, vil kjennetegne private markeder (som ofte mellom underleverandører og større kunder). Kort sagt: relasjonelle kontrakter, til og med de som er preget av asymmetriske maktforhold, ligger nærmere det reelle markedet enn en idealtypisk BUM.

1.4. Metode

Vi har i dette prosjektet brukt en rekke typer kilder og metodiske grep.

Samtlige ansatte i Kystverket, på det angjeldende tidspunkt 997 personer, ble invitert til å svare på et elektronisk spørreskjema (se vedlegg). Vi fikk 607 svar – tilsvarende en svarprosent på 61. Dette anses for tilfredsstillende.

Svarprosenten er noe lavere blant de operativt ansatte enn de administrativt ansatte. Dette kan ha noe med ulik bruk av pc blant de to kategoriene ansatte. Det kan også ha med å gjøre at spørsmålene sannsynligvis gjennomgående nok oppleves mer relevante for de administrativt ansatte enn de operative. Likevel utgjør svarene fra de operativt ansatte nærmere 63 prosent av totalt avgitte svar. Denne kategorien ansatte veier derfor tungt i totaltallene.

Det er også store variasjoner i svarprosenten ”geografisk”. Direktoratet/hovedkontoret har høyest svarprosent (henholdsvis 90 og 85 prosent for kontorene i Ålesund og Beredskapsavdelingen i Horten). De to regionkontorene i Nord-Norge har en betydelig høyere svarprosent (72 og 74 prosent) enn spesielt de to sørligste (51 og 54 prosent).

Vi har også gjort en rekke intervju – enten i grupper eller individuelt. Før utarbeidelsen av spørreskjema hadde vi to gruppeintervju med henholdsvis ledere i direktoratet og tillitsvalgte. Vi har besøkt to regionkontorer (Kystverket Vest og Kystverket Nordland) med en rekke intervju. Regionledere og daglig leder i Kystverket rederi ble intervjuet

sammen. Tre avdelingsdirektører/enhetsledere i direktoratet er blitt intervjuet individuelt.

I tillegg til dette har vi hatt tilgang til relativt omfattende skriftlige kilder. Dette spenner fra stortingsmeldinger og NOU'er til Kystverkets egne utredninger, notater og møtoreferater. Vi har også brukt andre eksterne utredninger og rapporter.

I ethvert forskningsprosjekt vil en av ressursmessige hensyn måtte prioritere mellom ulike kilder. Det er en metodisk svakhet i dette arbeidet at vi har måttet nedprioritere intervju med operativt ansatte. Vi skulle gjerne hatt tilgang på flere erfaringer gjort av denne kategorien ansatte.

Datainnsamlingen ble i all hovedsak foretatt våren og forsommeren 2007. Eventuelle organisasjonsmessige endringer og justeringer som er gjort etter dette tidspunktet, kan ikke sies å være tatt hensyn til i rapporten.

1.5. Leserveiledning

Sommeren 2007, altså midt i dette prosjektarbeidet, ble sentrale betegnelser på enheter og stillinger i Kystverket (KyV) endret. Kystdirektoratet (KyD) ble til Kystverkets hovedkontor, Kystverkets distrikt ble til Kystverkets regioner og kompetansesentrene ble omdøpt til sentre. Lederne for regionene ble i tråd med navneendringene på de regionale enhetene ikke lengre kystdistriktssjefer, men regiondirektører.

Det var vanskelig å finne hensiktsmessige kriterier for hvordan og når vi skulle bruke de ulike betegnelsene under hensyn til leservennlighet i dag. Betegnelsene er brukt om hverandre i teksten. Av og til er to benevnelser presentert samtidig, skilt med skråstrek. Med andre ord: Betegnelsene kystdistriktssjef, distriktssjef og regiondirektør er synonyme, (kystverkets) distrikt, kystdistrikt og regioner er synonyme, Kystdirektorat og (Kystverkets) hovedkontor er synonyme. Det samme er kompetansesenter og senter.

Et annet sentralt begrep i teksten er samordning. Dette brukes synonymt med koordinering.

2. Historiske forutsetninger og prosess

2.1. Forhistorien

Ivaretagelsen av de statlige oppgavene som nå ligger under Kystverket har de siste 30 – 40 årene gjennomgått betydelige organisatoriske endringer.

Kystdirektoratet ble opprettet i 1974 som følge av en sammenslåing av tre tradisjonsrike vesener: Fyr-, Havne- og Los-direktoratet. (St.meld. nr. 66 (1971 – 72, Ostad 2008, <http://www.kystverket.no/?aid=9030946>). Det var relativt ulike organisasjoner, tradisjoner og kulturer som ved dette ble integrert, med derpå følgende utfordringer for samordning og styring.

I 1981 skjedde en ny omfattende omorganisering. Da ble etablertes den nåværende regionstrukturen med distriktskontorer: Arendal, Haugesund, Ålesund, Kabelvåg og Honningsvåg (jf. St.meld. nr. 105 (1976 – 1977, Inst. S. nr. 426 (1976 – 78), NOU 1999:5, Ostad 2008). Det var i denne forbindelsen at betegnelsen ”Kystverket” ble introdusert. Kystverket omfattet hele virksomheten, mens Kystdirektoratet betegnet Kystverkets hovedkontor (se kap. 1.5). Kystverket besto følgelig av Kystdirektoratet og fem distriktskontor med underliggende lokalkontorer, enheter og anlegg. Dette gjelder også i dag med den presisering at Kystverket også omfatter Rederiet.

Det gikk ikke mange år før det igjen ble skapt uro om organiseringen. I forbindelsen med statsbudsjettet for 1989 ba Stortingets Sjøfarts- og fiskerikomité Fiskeri-departementet om ”å gå gjennom heile organisasjonen i kystadministrasjonen for betre å kunne nytta dei knappe ressursane ein har.” (Budsjettinnstilling S nr. 10 (1988-89)⁵. Vi merker oss at spørsmålet om effektivitet var en sentral begrunnelse for komiteens anmodning.

⁵ Her sitert fra NOU 1999:5 s. 14

Fiskeridepartementet fulgte i 1989 opp med å sette ned ei styringsgruppe for å utrede forslag til forslag til ny organisering av Kystverket. I NOU 1999:5 kommer det fram at også Kystdirektoratet hadde et omorganiseringsforslag i 1992.

Organisasjonsendringsarbeidet ble stilt i bero i 1992 i påvente av arbeidet til det interdepartementale ”Kystforvaltningsutvalget”, som ikke minst vurderte sammenslåing av Kyst- og Sjøfartsdirektoratet. Dette utvalget avviste en slik sammenslåing, og tidligere arbeider med videre omorganisering av Kystverket ble tatt opp igjen.

Gjennom statsbudsjettet for 1997 (St.prp. nr 1 (1996-97) og Stortingets behandling av det, ble det vedtatt å opprette en egen økonomiavdeling i Kystdirektoratet for å styrke økonomistyringen i Kystverket. Igjen fokuseres det på økonomi og effektivitet. Denne problemoppfatningen på Kystverket gjentar Fiskeridepartementet i St. meld. nr 46 (1996-97). Her står det at departementet ”vil legge til rette for økt ressursutnyttelse og økt kapasitet i Kystverket”, og det bebuder en organisasjonsgjennomgang av etaten.⁶ På denne bakgrunnen nedsatte Fiskeridepartementet i 1997 Kystverksutvalget (jf. NOU 1999:5). Utvalget skulle ”vurdere hvordan en kunne legge til rette for en mest mulig effektiv utførelse av de arbeidsoppgaver Kystverket skal utføre, samtidig som en ivaretar de politiske styringsbehov.”

Mandatet er for øvrig tidstypisk og bærer umiskjennelig preg av New Public Management-ideologi (se kap. 1). Effektivitet står altså sentralt, utvalget blir videre bedt om å vurdere skille mellom forvaltning og driftsoppgaver, om Kystverket skulle forbli et forvaltningsorgan (helt eller delvis) eller om andre friere tilknytningsformer kunne være aktuelle (som statlig selskap og statlig forvaltningsbedrift). I lys av vårt prosjekt, er det også interessant at departementet ber utvalget om å vurdere funksjonsfordelingen mellom de enkelte nivåene i Kystverket, herunder om det i større grad burde ”utvikles spesialkompetanse ved enkelte distriktskontor, og at visse funksjoner og oppgaver samles ved enkelte distriktskontor”.

Mandatet peker for så vidt henimot den desentraliserte organisasjonsmodellen som ble resultatet av omorganiseringen av Kystverket i 2002. Men Kystverksutvalget er knapp i

⁶ Her sitert fra NOU 1999:5 s. 12

sin behandling av temaet. Det foreslår generelt sterkere delegering til distriktene. Men det er også forslag som innebærer en spesialisering av oppgaver mellom distriktene (desentral sentralisering). På den annen side inneholder utvalgets innstilling også formuleringer som kan tolkes som forslag om å skille distriktsoppgaver og direktoratsoppgaver sterkere, etter hvorvidt forvaltningssaker behandles henholdsvis i 1. og 2. instans (NOU 1999:5 s. 46, 62f.).⁷ Utvalget berører ikke spørsmålet om flytting av direktoratet ut av Oslo.

Kystverksutvalget konsentrerer seg først og fremst om tilknytningsform, og et flertall foreslår at Kystverket organiseres som forvaltningsbedrift. Utvalget foreslår også å lage et klarere skille mellom forvaltning og drift. Flertallet ønsker en egen produksjonsenhet i Kystverket og som Kystverket for øvrig skulle kjøpe tjenester fra og som skulle eksponeres for konkurranse (NOU 1999:5 s 57f).

Det er også grunn til å peke på at Kystverksutvalget viderefører problemoppfatning av Kystverket som ineffektivt. I følge utvalget ble verken forvaltnings-, produksjonsmessige eller tjenestemessige oppgaver løst på en kostnadseffektiv måte. Etter utvalgets oppfatning manglet også Kystverket kompetanse innen forvaltnings- og planleggingsoppgaver.

Fiskeridepartementet støtter i St.meld. nr. 13 (2000-2001) opp om Kystverksutvalget både når det gjaldt tilknytningsform (forvaltningsbedrift) og etablering av en egen produksjonsenhet, forslått lagt til Kabelvåg. Det signaliseres at en sentralisering av rederifunksjonen vil kunne bli vurdert. Departementet støtter også utvalgets antydninger om regional spesialisering, her presisert eller begrenset til ”administrative støttefunksjoner [...] dersom det viser seg hensiktsmessig” (s. 13f)⁸.

I denne stortingsmeldingen skriver også Fiskeridepartementet at det nærmere skal utredes endringer i distriktsstrukturen, herunder flytting av direktoratet til Ålesund.

⁷ At dette spørsmålet sto relativt perifert i utvalget framkommer også gjennom intervju med utvalgsmedlemmer (Ostad 2008).

⁸ Sidetallet referer til pdf-utgaven på <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20002001/013/PDFA/STM200020010013000DDDPDFA.pdf>

Flertallet i Stortingets samferdselskomité støtter hovedlinjene i stortingsmeldingen, men foretar noen presiseringer og har mer hastverk. Det legger til grunn at utflytting av Kystdirektoratet til Ålesund ville finne sted og skje samtidig som omorganisering til forvaltningsbedrift. Flertallet ber også om at rederifunksjonen lokaliseres til Ålesund innen første halvår 2001. Det er forbeholden når det gjelder en distriktmessig spesialisering av "enkelte" administrative oppgaver. Dette kan gjøres, "så sant det kan forsvarast ut frå omsynet til effektiv drift". Interessante er mindretallsmerknadene til komitémedlemmene fra KrF, Sp og Venstre, som går inn for at lostjenesten og trafikksentraltjenesten blir skilt ut og samlet i Haugesund. (Inst. S. nr. 127 (2000-2001) s. 3). Særlig disse mindretalls kommentarene foregriper den desentraliserte organisasjonsmodellen.

2.2. Den desentraliserte organisasjonsmodellen

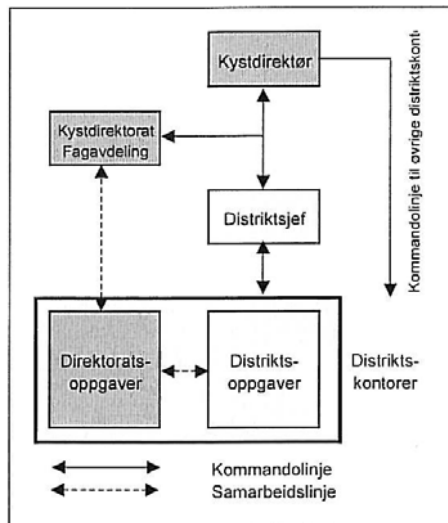
Med en ny kystdirektør, Øyvind Stene, utarbeides parallelt (se nedenfor) den nye organisasjonsstrukturen i Kystverket i mer detalj. Arbeidet munner ut i det såkalte Vettredokumentet⁹ – etter stedet der drøftingene med de ansattes organisasjoner ble gjort. Sentralt i dette dokumentet står arbeidsdelingen mellom det nye direktoratet i Ålesund og regionkontorene. Den forestående omorganiseringen i tråd med dette dokumentet innebar en massiv desentralisering av direktoratsoppgaver, der hvert av de fem distriktskontorene fikk hver sine landsdekkende oppgaver. Som det heter i Vettredokumentet:

"Faglige og administrative oppgaver som i dag utføres i direktoratet vil fortsatt være Kystdirektoratets ansvar, men utførelsen av de fleste oppgaver legges til distriktskontorene. Fordelingen av oppgaver til de enkelte distrikter er valgt ut fra kompetanse, rekrutteringsmuligheter og at oppgavene har aktualitet i distriktene."

Følgelig var det et sterkt slanket direktorat som skulle etableres i Ålesund, men med motsvarende styrking av regionkontorene.

⁹ Notat Kystverket/Kystdirektoratet. 19. juni 2001. *Fremtidig struktur for Kystdirektoratet og distriktskontorene. Resultat av drøftinger og forhandlinger med de ansattes organisasjoner.* (Vettredokumentet).

Figur 3. Kystdirektoratets oppgaveløsning i distriktene, kommando og samarbeidslinjer.



Fra Vettredokumentet s. 6

Ved siden av at regionkontorene her fikk tildelt respektive direktoratsfunksjoner – innebar Vettredokumentet at det også skulle skje en spesialisering mellom distriktskontorene: "[...] direktoratet eller det enkelte distriktskontor har fortsatt ansvaret for den enkelte oppgaven, men i stedet for å ha den nødvendige saksbehandlingskapasitet og –kompetanse selv, "kjøpes" denne fra det aktuelle distriktskontor som har dette saksfeltet som spesialitet". Analytisk kan det i mange tilfeller være hensikts-

messig å skille mellom disse to dimensjonene ved spesialiseringen av Kystverkets regionkontorer: en utflytting av direktoratsfunksjoner på den ene siden og en konsentrasjon av oppgaver som tidligere ble ivaretatt i alle regioner til ett kontor på den annen. Den første prosessen kan vi kalle *sentralisert desentralisering*, den andre for *desentralisert sentralisering*¹⁰.

Disse spesialiserte funksjonene i distriktene blir i Vettredokumentet og senere i Kystverket kalt kompetansesentra. Ordningen betegnes som den desentraliserte organisasjonsmodellen.

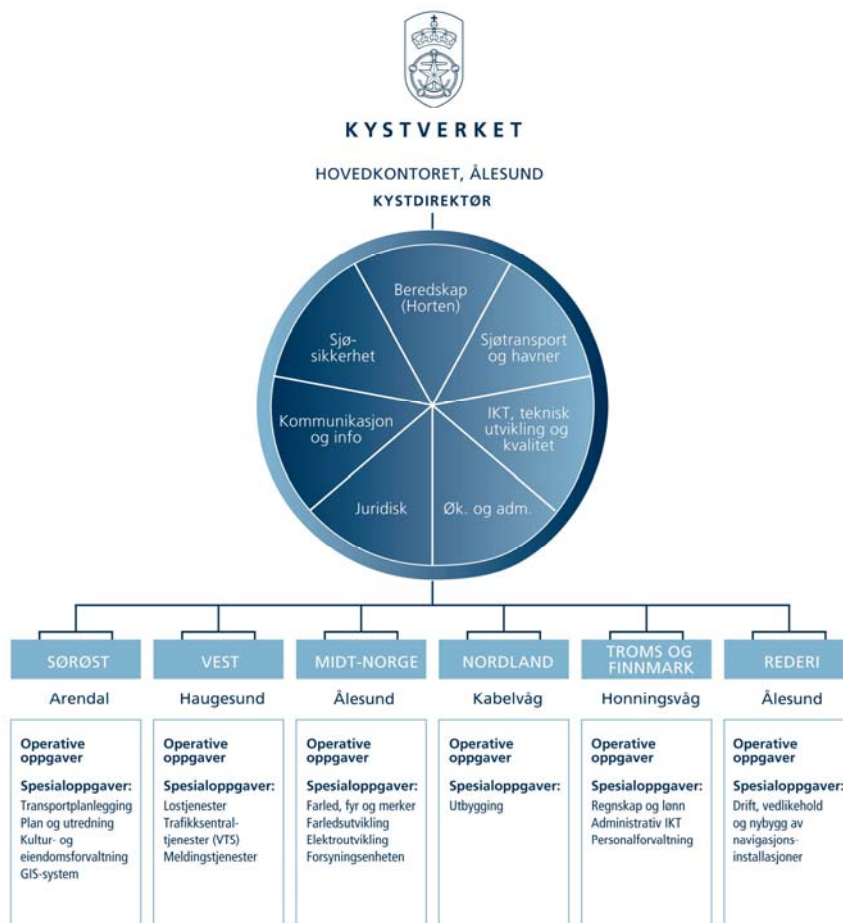
For en nærmere beskrivelse av arbeidsdelingen mellom de enkelte regionkontorene, se figur 4.

Vettredokumentet understreker flere steder at selv om distriktssjefene (regiondirektørene) er ledere av de respektive kompetansesentra, har de ikke instruksjonsmyndighet overfor andre distrikt. Den formelle kommunikasjonen og kommandolinjen mellom et kompetansesenter/en desentralisert direktoratsfunksjon og et annet distrikt går gjennom Kystdirektøren (jf. figur 3). Kystdirektøren har følgelig en helt sentral plass som samordningsinstans.

¹⁰ Risa 2001 knytter desentralisert sentralisering til en sentralisering av oppgaver som tidligere skjedde i alle regioner til en region (utenom Oslo-området), men berører ikke det vi kaller sentralisert desentralisering. Sundby m.fl. synes også implisitt å bygge samme forståelse av desentralisert sentralisering som Risa.

I figur 2, kap. 1 har vi definert spørsmålet om koordinering mellom kompetansesenter og distriktsfunksjon som internt vertikal koordinering, hvilket bygger på en forutsetning et kompetansesenter hierarkisk står over distriktsfunksjonene. Dette er riktig så langt som et kompetansesenter ivaretar direktoratsfunksjoner. Men det faktum at et kompetansesenter ved sin (distrikts-)leder ikke har instruksjonsmyndighet over andre distrikt, kompliserer bildet. Kompetansesenterets autoritet og hierarkiske overordning går i så måte om Kystdirektøren. Forholdet kan sies å komplisere styringsstrukturen i Kystverket.

Figur 4 Organisasjonskart over Kystverket pr. 01.01.2008¹¹



Figur 4 ovenfor gir en oversikt over dagens organisering av Kystverket. Figuren foregir at direktoratsavdelingene er et mellomledd mellom direktøren og kompetansesentrene/regionene og at sistnevnte følger hierarkisk underordnet førstnevnte. Det kan

¹¹ Hentet fra <http://www.kystverket.no/?aid=9030717>

innvendes at dette ikke stemmer med figur 3, som formelt sett skal være korrekt på dette. Spørsmålet er imidlertid om det har gått seg til uformelle kommando- og kommunikasjonslinjer som gjør at figur 4 i alle fall delvis treffer realitetene.

Kystverkets Beredskapsavdeling er ikke lokalisert sammen med direktoratet forøvrig. Da denne funksjonen ble flyttet over fra Statens forurensingstilsyn (SFT) til Kystdirektoratet i 2003, ble den værende i Horten. I forhold til hovedkontoret er dette også en desentralisert direktoratsfunksjon, men organisert som en avdeling og ikke et kompetansesenter ved et distriktskontor. Avdelingsorganisering av de desentraliserte direktoratsfunksjonene framstår med dette som et teoretisk alternativ til dagens generelle organisering av disse funksjonene.

På bakgrunn av St. meld. nr. 13 (2000-2001), Stortingets behandling av denne og Vettredokumentet har vi følgelig i dag et Kystverk som er sterkt oppdelt – formelt sett – med et relativt lite hovedkontor, desentraliserte direktoratsfunksjoner (sentralisert desentralisering), en desentralisert sentralisering av distriktsoppgaver, en særorganisering av rederiet og utskilling av produksjonsenheten fra KyV (Secora A/S). De potensielle samordningsutfordringene som ligger i dette er åpenbare, både internt i Kystverket, men også i forhold mellom Kystverket, omgivelsene inkl. andre offentlige myndigheter.

2.3. Prosess

La oss rekapitulere omorganiseringsprosessen i det vi vektlegger nettopp dette som prosess – måten det har foregått på. Dette er sentralt for å kunne gi adekvate institusjonelle karakteristikk av Kystverket og dets omgivelser og dermed, i følge institusjonell teori, å forstå eventuelle styrings- og samordningsproblemer i Kystverket.

Dagens Kystverket er i all hovedsak et produkt av sammenslåingen av tre tidligere direktoratet – Los-direktoratet, Havnedirektoratet og Fyrdirektoratet i 1974. Disse var preget av ulike tradisjoner, teknologier, kulturer og tenkesett. De var institusjonelt sett forskjellige. Så sent som ved omorganiseringstidspunktet for Kystverket i 2002, 30 år

senere, er det mye som tyder på at disse forskjellene enda preget Kystverket.

Vetredokumentet understreker dette sterkt. Det pekes på at:

”Helt frem til 2001 har den opprinnelige strukturen vært sterkt fremtredende og stor grad beholdt. Dette illustreres best av at budsjettet fortsatt består av egne kapitler for havn, los og fyr og merketjenesten. [...] Det illustreres også ved dagens organisering av Kystdirektoratet og ved distriktskontorene. En konsekvens er at de opprinnelige fagområdene i liten grad har vært integrert og at profesjonsgrensene fortsatt er sterkt til stede.”

Ved siden av de samordningsproblemene som ligger i dette, mener en i Vetredokumentet, at dette også har innebåret et for sterkt faglig og operativt fokus på de opprinnelige områdene på bekostning av utvikling på nye områder og mindre operative oppgaver som økonomistyring, planlegging, forvaltnings- og myndighetsoppgaver. Det er ingen overdrivelse å si at å bryte arven fra de tre gamle ”vesenene” er et hovedmotiv bak den omorganiseringen som Vetredokumentet knesatte. Dette ble ansett som en forutsetning for å utvikle Kystverket, ikke minst for å få skikk på økonomistyring og effektivitet i etaten.

Spørsmålet om effektivitet og økonomistyring hadde stått sentralt i arbeidet med å organisere Kystverket i alle fall siden 1980-tallet. Manglende effektivitet er en bærebjelke i problemoppfatningen vedrørende Kystverket. Etter hvert mistet Kystdirektoratet legitimitet og status hos sentrale myndigheter, inklusiv Fiskeridepartementets politiske ledelse og i Stortinget. Det stadige presset om å se på organiseringen av Kystverket vitner om dette.

Dette synes å ha blitt forsterket rundt århundreskiftet 2000. Kystdirektoratet hadde da ved to anledninger angivelig dokumentert at det ikke maktet å håndtere egen omorganisering. Kystverksutvalget kom med knallhard kritikk av direktoratet. I forbindelse med Sleipner-ulykken i november 1999 ble det stilt spørsmål om den dårlige merkingen av skjæret ”Store Bloksen” skyldtes svak ressursforvaltning og feilaktige prioriteringer. I mars 2000 trakk daværende Kystdirektør, Øyvind Gustavsen, seg på kort varsel grunnet regnskapsrot og feilinformasjon til Stortinget (Græsdal og Norheim 2002 s. 37, Dagens Næringsliv 30.03.2000)

Misnøyen gjaldt først og fremst direktoratet. Det kan synes som om distriktskontorene og den operative tjenesten beholdt en høy legitimitet og anseelse. Det kan være et uttrykk for dette at det i mandatet for Kystverksutvalget ble presisert at det ikke skulle tematisere organiseringen av distriktene.

Vi kan slå fast at den doble desentraliseringen i 2002 skjedde i en situasjon der departementet og Stortinget hadde mistillit til direktoratet. Det hadde svakt omdømme. Distriktskontorene hadde på den annen side beholdt en høy anseelse og legitimitet. Det er rimelig å se omstillingene i lys av dette omdømmemessige styrkeforholdet mellom direktorat og distrikt.. Fra politisk hold synes det å ha vært viktig å gjøre noe drastisk med direktoratet. Enkelte ganger ble det brukt harde ord. Ola Røtvei, samferdsels-politisk talsmann for Arbeiderpartiet, begrunnet flyttingen av direktoratet til Ålesund med at: ”Kystverket fungerer så dårlig at vi må rykke det opp med roten og plante det på nytt”. Saksordføreren, Sigrun Eng, også Arbeiderpartiet, var ikke mindre klar: ”Vi bestemte oss for å få reven levende, og la det stå til” (Aftenposten 6.01.2002).¹² Ansatte i direktoratet reagerte selvfølgelig sterkt på disse uttalelsene: ”Vi fikk følelsen av at vi var ubrukelige”, sa en (op.cit).

Med en ny direktør som leder for omstillingsprosessen, stilte en så å si med blanke ark i forhold til direktoratet. Derimot sto altså distriktskontorene sterkt. Våre kilder tyder på at distriktsledere tok aktiv del i utformingen av den nye organisasjonen.¹³ Opprykningen av direktoratet ved roten og nyplantingen av det, åpnet opp for en massiv flytting av arbeidsoppgaver fra direktoratet til distriktene. Det var følgelig et svært vingeklippet direktorat som etablertes i Ålesund, mens distriktene styrktes ytterligere.¹⁴ Den organisasjonen som er under analyse i denne rapporten er i utgangspunktet kjennetegnet av et svakt sentrum (direktorat, hovedkontor) og en sterk periferi.

Ansatte og tillitsvalgte ble trukket inn i omstillingsprosessen på et sent tidspunkt. Selv om Vettredokumentet av juni 2001 i følge påskrift skal være ”resultat av drøftinger og forhandlinger med de ansattes organisasjoner”, tyder våre kilder på at alle vesentlige

¹² Uttalelsene skal opprinnelig ha vært gjengitt i Sunnmørsposten.

¹³ Ostad 2008, individuelle og gruppeintervju med regiondirektører, gruppeintervju med tillitsvalgte og ledere ved KyD.

¹⁴ Det er ikke unaturlig at direktoratsansatte kan ha sett med bitterhet på denne prosessen. En tillitsvalgt uttrykker det slik: ”Alle svømte som sunnmøringer og kavet til seg. Det ble satt opp en tabell over oppgaver vi i Oslo stelte med og så ble det gitt halvparten av ressursene.”

beslutninger var fattet før forhandlingene. Fiskeriminister Otto Gregussen definerte tidlig disse sidene av omorganisering som politiske spørsmål, hvilket suspenderte rettigheter som ansatte hadde etter tjenestemannsloven og arbeidsmiljøloven. Den nytilsatte direktøren fikk ikke lov å trekke inn de ansatte på et tidligere tidspunkt.¹⁵ Det arbeidet som endte opp i Vettre-dokumentets detaljerte opplegg for nyorganisering, må da også allerede ha vært godt i gang da Stortinget behandlet den mer generelle St.meld. nr. 13 (2000-2001). Tre dager etter at Stortinget hadde avsluttet behandlingen i plenum 27.februar 2001, varslet Øyvind Stene offentlig en massiv overføring av arbeidsoppgaver fra direktoratet (hovedkontoret) til distriktene. Allerede på dette tidspunkt var fordelingen av spesialiseringer på de enkelte distrikt i grove trekk bestemt (Kystverkets pressemelding 2.03.01).

Faktisk må beslutningsprosessen rundt overføring av direktoratsfunksjoner til distriktene sees på som parallell til og samtidig med prosessen rundt flytting av direktoratet fra Oslo til Ålesund. Mens for eksempel Sundby (2003 s. 37) hevder at overføringen av direktoratsoppgaver kom som en følge beslutningen om direktoratsflytting – for ikke å svekke det operative arbeidet i KyV – viser Ostad (2008), nesten tvert om, at beslutningen om flytting av direktoratsoppgaver til de regionale enhetene lettet og legitimerte beslutningen om flytting av (et kraftig slanket) direktorat.

En tillitsvalgt erfarte prosessene slik:

”Det var Stenes dokument. Han holdt på med det bak lukkede dører i ca. et halvt år.. Ingen fikk vite om det før departementet. Da ble det definert som et politisk dokument. Vi som var tillitsvalgte ble kalt inn på konferansesenteret på Vettre. Vi skulle på et såkalt forhandlingsmøte. Men det var det jo ikke. Det var unntatt alle former for medbestemmelse. Vi hadde så vidt blitt informert på forhånd.”

Forankringen av prosessen i organisasjonen er tvetydig. Våre kilder tyder som nevnt på at distriktslederne var involvert, mens de ansatte i liten grad var det. Sistnevnte underbygges av vår spørreskjemaundersøkelse. Bare 17 % som er eller har vært tillitsvalgte og som var ansatte under omstillingen oppgir å være helt eller delvis enige i

¹⁵ I en kommentar til et utkast av denne rapporten, hevdes det at daværende direktør bestilte politiske føringer og at departementet var villig til å gi Kystverket større frihet i omstillingsarbeidet enn det direktøren var villig til å bruke. Det som er interessant i denne sammenhengen er imidlertid mangel på bred involvering av ansatte i prosessen fram til beslutning.

en påstand om at de ansatte ble involvert i beslutningsprosessen vedrørende den desentraliserte organisasjonsmodellen. Tilsvarende tall for beslutningen om å flytte direktoratet er 16 %.¹⁶ Dette er til og med høyere enn gjennomsnittet for de ansatte. Det er grunn til å konkludere med at de ansattes medvirkning i omstillingsprosessen var svak.¹⁷

Når det gjelder involvering av ansattes organisasjoner skiller denne omorganiseringen seg fra etableringen en annen organisasjon som også har desentralisert direktoratsfunksjoner – Mattilsynet i 2004. Skal vi dømme etter Sundby og Hansen (2005) var prosessen her vesentlig lengre, mer strukturert, mer åpen og trakk inn berørte parter i en helt annen grad. Sakene er ikke helt sammenlignbare. Mattilsynet ble etablert som en sammenslåing av mange tidligere etater og berørte flere departement. Men det er grunn til å merke seg den prosessen som nå er i gang i Mattilsynet vedrørende ny omstilling, synes å følge det samme tålmodige, strukturerte og åpne mønster – til forskjell fra omstillingen i Kystverket.¹⁸

Interessante spørsmål er om faglige spenninger enda eksisterer i Kystverket, om distriktslederens sterke deltakelse på den ene siden og mangel på ansattes involvering i omstillingsprosessen på den annen har virket inn på resultatene av omstillingsprosessen.

¹⁶ Det er selvsagt ikke gitt at disse var tillitsvalgte under prosessen. Men en kan trygt gå ut fra at disse er mer enn gjennomsnittlig orienterte og reflekterte i forhold til de ansattes medvirkning. "Vet ikke" – svarene er med i prosentueringsgrunnlaget.

¹⁷ Det er interessant at denne omstillingsprosessen kom om lag samtidig med helsereformen, der sykehusene ble omgjort til statlige foretak. Også denne prosessen er kritisert manglende deltakelse fra de ansattes side og stort hastverk. For daværende helseminister Tore Tønne skal det ha vært avgjørende å kjøre prosessen fort for å hindre at det ble mobilisert motsand omstillingen. I følge daværende kystdirektør skal daværende fiskeriminister ha vært inn på noe av det samme når det gjaldt omstillingen av Kystverket, men med en omvendt kausalforståelse: De ansatte burde ikke trekkes inn fordi dette ville sinke prosessen.

¹⁸ Mattilsynet. Intern rapport 15.02.2007. Organisasjonsgjennomgang. Delprosjekt 1 – Organisering og ansvars plassering av nasjonale oppgaver.

3. Forholdet mellom hovedkontor og region

3.1. Innledning

Forholdet mellom hovedkontor (direktorat) og region (distrikt) er skjematisk illustrert i figur 1, kap. 2. Som nevnt her, endrer den desentraliserte organisasjonsmodellen formelt ingenting på ansvarsforholdene, verken mellom direktorat og distrikt når det gjelder sentralisert desentralisering eller mellom de enkelte distriktene når det gjelder desentralisering. Dette framkommer både i Vettredokumentet og i Delegasjonsreglementet¹⁹. Det faglige og administrative ansvaret for oppgaver som ble utført av Kystdirektoratet, skulle forbli Kystdirektoratets ansvar, men utførelsen av de fleste oppgaver skulle legges til de respektive distriktskontorene. Tilsvarende gjelder forholdene mellom de enkelte distriktskontorene ved spesialisering av oppgaver mellom dem.

Omorganiseringen skulle følgelig ikke endre på autoritetsforhold i organisasjonen. Dette poengteres sterkt. I delegasjonsreglementet (s.2), heter det for eksempel: ”Det understrekes at den enkelte distriktssjef ikke har noen overordnet funksjon, ansvar eller instruksjonsmyndighet overfor de øvrige distriktssjefene på det området kompetansesenteret dekker. Distriktssjefene har hver for seg kun én overordnet leder å forholde seg til, kystdirektøren.”²⁰ Når det gjelder det reduserte Kystdirektoratet skulle det ”i sterkere grad arbeide med styring og oppfølging og i mindre grad med rent faglige oppgaver” (Vettredokumentet, s. 7).

Selv om *prinsippene* her synes klare, gjøres det lite for å konkretisere og avklare hvordan dette skal forstås i praksis. Så vidt vi kan se, er det ikke gjort forsøk på å avklare hva eksakt administrativt og faglig ansvar er til forskjell fra faglige, operative oppgaver. Det må antas at de to ovenfor nevnte grunnlagsdokumentene har gitt stort rom for skjønn.

¹⁹ Kystverket. Kystdirektoratet. 25. november 2002. *Delegasjonsreglement*.

²⁰ Kildens understrekning og kursivering.

Bestiller utfører modell (BUM) er ikke nevnt i noen av dokumentene vi anvender som kilder i denne sammenheng. Formuleringene gir imidlertid klare assosiasjoner i den retningen. Kystdirektoratet eller de enkelte distriktene blir betraktet som bestillere av tjenester som kompetansesentrene skal utføre. Vettredokumentet anvender til og med betegnelsen ”kjøpe” – riktignok i gåseøyne – om disse transaksjonene: ”[...] direktoratet eller det enkelte distriktskontor har fortsatt ansvaret for at oppgaven blir løst, men i stedet for å ha den nødvendige saksbehandlerkapasitet og -kompetanse selv, ”kjøpes” denne fra det aktuelle distriktskontor som har dette saksfeltet som spesialitet” (s.6). Dokumentet hviler på et grunnelement i BUM: et organisatorisk skille mellom forvaltning og myndighetsutøvelse på den ene side og drifts- og tjenesteproduksjon på den andre (Nesheim 2004:178). Retorikken er åpenbart påvirket av New Public Management.

Makt- og innflytelsesforholdene mellom KyD og distriktskontorene/kompetansesentrene må bygges og utvikles med grunnlag i den nye organisasjonsformen. Hvordan dette fungerer i praksis vil være avhengig av mange strukturelle og institusjonelle forhold, blant annet tidligere erfaringer, faglige kulturer og tradisjoner og hvordan den nye organisasjonsformen i seg selv påvirker samhandling og innflytelse. Vi har nedenfor sett på svarfordelingen (frekvens) på en del av de spørsmålene som angår relasjonene mellom KyD og distriktskontorene/kompetansesentrene.

Tabell 1 Forholdet mellom KyD og kompetansesentrene/distriktskontorene. Prosent.

	Helt Uenig	I hovedsak uenig	Både og	I hovedsak enig	Helt enig	Vet ikke	Totalt
KyD sørger for god samordning mellom de enkelte distriktsk./kompetansesentrene	11	18	33	12	2	24	100 % (596)
Det er klare rutiner for kommunikasjon mellom KyD og distriktsk./kompetansesentrene	5	16	30	19	3	27	100 % (596)
Det er god kommunikasjon mellom KyDs fagavdelinger og distriktsk./kompetansesentrene	8	12	30	22	4	25	101 % (597)
Det er sjelden omkamper om beslutninger KyD har tatt	7	8	28	21	5	31	100 % (594)
Distriktsk./kompetansesentrene har gode muligheter for å komme med innspill før KyD fatter vedtak	3	8	28	26	6	29	100 % (595)
Ansvarsfordelingen mellom distriktsk./kompetansesenter er tydelig	7	11	32	21	4	26	101 % (599)
Distriktsk./kompetansesentrene har for mye myndighet i forhold til KyD	11	20	22	9	5	33	101 % (595)

Som vi ser av tabellen, er det svært mange som svarer ”vet ikke” på spørsmålene. På spørsmålet om distriktskontorene/kompetansesentrene sin myndighet er det 33 % som svarer ”vet ikke”.

Ellers er det spørsmålet om distriktskontorene/kompetansesentrene sine muligheter til å komme med innspill overfor KyD som kommer best ut. Her er det bare 11 % som enten er helt uenig (3 %) eller i hovedsak uenig (8 %) i dette. På den andre siden er det 32 % som enten er helt enig (6 %) eller i hovedsak enig (26 %) i at det er gode muligheter for å komme med innspill før KyD fatter vedtak. Dette må tolkes som et uttrykk for at KyD blir oppfattet som å være relativt åpne for innspill de ulike delene av Kystverket. Tilgjengeligheten synes å være bra.

Det er bare 14 % som enten er helt enig (5 %) eller i hovedsak enig (9 %) i at distriktskontorene/kompetansesentrene har for mye myndighet i forhold til KyD. På den andre siden er det 31 % som enten erklærer seg helt uenig (11 %) eller i hovedsak uenig (20 %) i at de har for mye myndighet. En tredjedel av de som har svart hadde ingen mening om dette forholdet.

Det er også relativt mange som er misfornøyde med KyD sin samordning av distriktene/kompetansesentrene. Bare 14 % er enten helt enig (2 %) eller i hovedsak enig (12 %) i at KyD har en god samordning, mens 29 % mener er helt uenig (11 %) eller i hovedsak uenig (18 %) i at samordningen av distriktene/kompetansesentrene er god.

3.2. KyD sine styringsmidler

Delegasjonsreglementet trekker fram to redskaper for direktoratets styring med distriktene med hensyn til spesialoppgaver: Instruksjer gjennom det årlige styringsbrevet og gjennom individuelle kontrakter mellom kystdirektøren og distriktssjefene. Vi må også regne med at mål og strategiplaner og formelle og uformelle møter blir ansett som styringsverktøy. Nedenfor har vi sett på hvordan de ansatte i Kystverket vurderer ulike styringsmidler.

Tabell 2 Hvordan vil du vurdere betydningen av ulike redskaper/arenaer i KyDs styring av virksomheten i Kystverket de siste årene? Prosent.

	Uten betydning	Liten betydning	Noe betydning	Stor betydning	Svært stor betydning	Vet ikke	Sum (N)
Mål og strategiplaner	2	13	34	23	4	24	100 (581)
Årlige styringsbrev, budsjett og bestillinger	2	7	19	31	14	28	101 (579)
Formelle møter i KyD	3	5	27	25	3	37	100 (580)
Uformell kontakt med Kystdirektøren personlig	3	10	23	18	6	41	101 (580)
Uformell kontakt med fagavdelinger i KyD	2	8	26	27	7	29	99 (581)
Ansettelse, stillingsbeskrivelser, lederavtaler	4	11	25	21	6	32	99 (579)

Som vi ser av tabellen, oppfattes de årlige styringsbrevene, budsjettene og bestillingene som de verktøyene som er viktigst. 45 prosent av de som har svart mener at dette er viktig eller svært viktig som styringsredskap. Dernest kommer uformell kontakt med fagavdelinger i KyD. Dette betoner at det er en ganske betydningsfull kommunikasjon mellom direktoratets fagavdelinger og distriktene.

Minst betydning synes direkte, uformell kontakt med Kystdirektøren å ha. Dette kan henge sammen med at denne kontakten varierer sterkt avhengig av hvilket nivå en befinner seg på i organisasjonen, og det er heller ikke overraskende at over 40 prosent av svarpersonene ikke har noen mening om betydningen av denne kontakten.. Den kan derfor være viktigere enn en får inntrykk av ut fra denne tabellen. Fra enkelte hold ved Hovedkontoret er det oppfatninger av at uformell kontakt mellom distriktsledere og den forrige direktøren bl.a. var knyttet en omkampskultur som svekket avdelingsdirektørens stilling (se også kap. 3.5).

Spørreskjemadataene *kan* tyde på at heller ikke individuelle avtaler med ledere, er sentrale styringsvirkemidler – slik det er etter intensjonene i delegasjonsreglementet. Vårt spørsmål måler imidlertid ikke dette på en tilfredsstillende måte, formuleringen ”ansettelser, stillingsbeskrivelser, lederavtaler” er for upresis til det. Blant annet vil svargivningen her kunne fange opp en viss misnøye med manglende gjennomgående stillingsbeskrivelser – ikke bare for ledere – men generelt sett. På den annen side har vi ingen indikasjoner gjennom dybdeintervjuene på at individuelle avtaler med lederne har noen stor styringsmessig betydning.

Det som for øvrig er slående, er den store ”vet-ikke”-gruppen på spørsmålet om betydningen av styringsvirkemidler. Selv på det sentrale virkemidlet som styringsbrevene og lignende, ”vet ikke” 28 prosent hvordan de skal karakterisere betydningen av det har for styring. Denne vet-ikke prosenten varierer betydelig mellom ulike typer ansatte. Naturlig nok er det slik at jo ”lengre ut” i organisasjonen – henimot de operativt ansatte – jo større er usikkerheten om disse spørsmålene. Minst usikre er de administrative lederne. Men det er også verdt å merke seg at selv en av fem administrativt ansatte ”ikke vet” hvilken betydning styringsbrevene har for styringen av organisasjonen.

Om vi ser andel vet-ikke på dette spørsmålet som en negativ indikasjon på bevisstheten om styringsbrevene som styringsinstrument, varierer dette kolossalt mellom de enkelte distriktene og mellom enkeltdistrikt og hovedkontor (direktorat), *selv når vi bare ser på svarene fra administrative ledere og ansatte*. F.eks. er ”vet-ikke”-prosenten i administrasjonen i Midt-Norge på 29 prosent, mens det i Kystverket Vest bare var på 7 prosent. Dette er ytterpunktene. I Kystdirektoratet (eks. Beredskapsavdelingen) er tilsvarende prosent 14, noe under gjennomsnittet for administrativt ansatte og ledere i Kystverket totalt på 17 prosent.

Tabell 3 Hvordan vil du vurdere betydningen av ulike redskaper/arenaer i KyDs styring av virksomheten i Kystverket de siste årene? Svargiving etter arbeidsoppgaver. Gjennomsnitt der uten betydning= 1, liten betydning= 2, noe betydning=3, stor betydning=4, svært stor betydning=5.²¹

	Leder i operativ tjeneste	Medarbeider i operativ tjeneste	Administrativ leder	Administrativ medarbeider	Total
KyDs mål og strategiplaner	3,28	3,09	3,23	3,25	3,18
KyDs årlige styringsbrev, budsjett og bestillinger	3,66	3,33	4,38	3,97	3,68
Formelle møter i Kystdirektoratet (Stabs-, leder- og kontaktmøter)	3,21	3,18	3,66	3,46	3,32
Uformell kontakt med Kystdirektøren personlig	3,13	3,18	3,35	3,33	3,24
Uformell kontakt med fagavdelingene i KyD	3,66	3,26	3,72	3,45	3,41
Ansettelse/stillingsbeskrivelser/ lederavtaler	3,26	3,17	3,15	3,23	3,20

Tabell 3 tar for seg vurderingene av de ulike styringsredskapene etter en grov kategorisering av hvilke type arbeid en har. Vi ser at styringsbrevene, budsjettene og bestillingene oppleves som det mest betydningsfulle i samtlige kategorier. De administrative lederne ligger i snitt over enn andre typer ansatte i sin vurdering av de fleste virkemidler. Vi merker oss også at det er mye større variasjoner i gjennomsnittet på de ulike virkemidlene blant de administrative lederne enn for andre ansatte. Dette tyder på at administrative ledere skiller sterkere mellom hvilken betydning ulike virkemidler og arenaer har for styring.

De administrative medarbeiderne gir dessuten høyere score på betydningen av ulike virkemidler enn medarbeidere i operativ tjeneste, gjennomgående (med unntak for mål- og strategiplaner) også operative ledere. Om vi i tillegg tar svarene til de administrative lederne med i betraktning, kan dette tolkes dit hen at en i administrasjonen har et mer positivt syn på direktoratets styring av Kystverket. Men vi kan heller ikke se bort fra at ansatte i operativ tjeneste er mer usikre på hva de skal svare på dette spørsmålet enn i administrativt ansatte, og at førstnevnte derfor lettere griper til noe ”mildere” svaralternativer.

Et annet interessant trekk er at ledere i operativ tjeneste i henhold til tabellen, vurderer betydningen av direkte kontakt med fagavdelingene i direktoratet som styringsbrevene

²¹ Vet ikke er ikke med i beregningene

som like betydningsfulle. Dette kan tyde på at disse lederne har en relativt utstrakt kontakt med disse fagavdelingene.

Tabell 4 Hvordan vil du vurdere betydningen av ulike redskaper/arenaer i KyDs styring av virksomheten i Kystverket de siste årene? Administrativt ansatte (ledere og medarbeidere). Svargiving etter arbeidssted, . Gjennomsnitt der uten betydning= 1, liten betydning= 2, noe betydning=3, stor betydning=4, svært stor betydning=5.²²

	KyD– eks. Bered.avd	KyD – Bered.avd.	KyV Rederi	KyV Sørøst	KyV Vest	KyV Midt-Norge	KyV Nordland	KyV Troms og Finnmark	Totalt adm. ansatte
KyDs mål og strategiplaner	3,17	3,00	3,40	3,14	3,44	3,35	3,29	3,30	3,24
KyDs årlige styringsbrev, budsjett og bestillinger	4,18	3,93	3,80	3,97	4,11	3,76	4,13	4,19	4,06
Formelle møter i Kystdirektoratet (Stabs-, leder- og kontaktmøter)	3,61	3,69	3,67	3,42	3,41	3,20	3,55	3,55	3,51
Uformell kontakt med Kystdirektøren personlig	3,50	3,67	3,60	2,92	3,56	3,62	2,50	3,23	3,34
Uformell kontakt med fagavdelingene i KyD	3,51	3,53	3,60	3,34	3,69	3,67	3,23	3,50	3,51
Ansettelses/stillingsbeskrivelser/ lederavtaler	3,18	2,93	3,50	2,79	3,64	3,71	2,92	3,28	3,21

For å se på forskjellene mellom direktoratet og regionene har vi sett bort fra de operativt ansatte, og konsentrert oss om svarene fra de administrativt ansatte (ledere og medarbeidere), jf. tabell 4. Det er ikke betydelige forskjeller mellom direktoratet i Ålesund og i Horten (Beredskapsavdelingen) eller mellom de enkelte regionene. Snarere er det snakk om nyanser. En tendens (riktignok svak) er at de mer fjerntliggende regionkontorene, gjennomgående synes å en høyere vurdering av styringsbrevets betydning, mens regionkontoret lokalisert i Ålesund (Midt-Norge) og rederiet relativt til andre regionkontor i sterkere grad synes å vektlegge uformelle kanaler. Nærhet kan altså synes å ha betydning for graden av ”uformell styring”.

Vi kan konkludere med at ”styringsbrev, budsjetter og bestillinger” er de mest sentrale styringsvirkemidlet slik ansatte vurderer det i vår undersøkelse. Et interessant spørsmål i denne sammenhengen er hvordan prosessene bak styringsbrevene (bestillingene) er.

²² Vet ikke er ikke med i beregningene

Hvilken innflytelse har regioner og kompetansesentre på de bestillingene som rettes mot dem? I lys av at Kystdirektoratet mistet så mange faglige ansatte og operative oppgaver ved omorganiseringen i 2002, hvilke bestillerkompetanse har Kystdirektoratet? Er det avhengig av kompetansen i regionene?

Våre intervju tyder på at direktoratet må lene seg på den kompetansen som utfører besitter. Spesielt gjaldt dette den første tiden etter omorganisering. Gjennomgående oppfatter våre informanter det som om bestillerkompetansen i direktoratet har bedret seg.

En regiondirektør beskriver prosessen bak styringsbrevene slik:

"[...] det har vært en utvikling. Vi får et foreløpig styringsbrev med kommentarrunde - fram til endelig styringsbrev tar det et halvt år. Utfører har en relativt stor innflytelse. Bestilling av hva som skal utføres kommer ovenifra, men mht. utvikling og forbedring har vi stor innflytelse. [...] Ja, det hender (at bestillinger kommer på initiativ fra regionkontoret, vår anm.). Vi lager ofte lister over ting vi tar med oss. I tertialrapporter kan vi komme med forslag. Det foregår en interaksjon. Men vi er avhengig av å få et oppdrag og at det settes av penger."

En annen regiondirektør sier det slik:

"Det er ikke på alle områder slik at vi må utforme bestillingene for direktoratet. Det kan oppfattes som et fiktivt spill. Vi er alle deltakere."

En ansatt i et kompetansesenter sier til oss at "vi er med på å lage dokumentet selv. Det er en lang prosess."

Dette inntrykket styrkes også av at ansatte i relativt stor grad anser å ha god innflytelse på beslutninger oppover i systemet (se nedenfor).

Utførers betydning for utformingen av senere bestillinger eller oppdrag, framkommer faktisk også gjennom styringsbrevene. I spesifiseringen av leveranser og krav til rapportering er det ofte mer eller mindre eksplisitte oppdrag for å skaffe beslutningsgrunnlag for senere bestillinger.

Når Vettredokumentet og Deleksjonsreglementet sterkt understreker at omorganiseringen ikke skulle endre på ansvarsforhold, må vi kunne slå fast at dette i praksis må ha blitt begrenset til det formelle. Dette er også logisk. Så lenge kompetanse

og oppgaver delegeres til regionene vil mye av det faktiske, reelle ansvaret følge samme vei.

Det er neppe snakk om noen reell bestiller-utfører-modell (BUM) i Kystverket, noe som også KPMG (2004) slår fast i enda mer kategoriske ordelag. Til det synes direktoratet for avhengig av regionenes kompetanse når bestillingene skal utformes. Styringsbrev og oppdrag synes snarere altså å utformes gjennom relativt nære relasjoner mellom bestiller og utfører, der utfører har en innflytelse på oppdragene som er den idealtypiske BUM fremmed. Det er rimelig å anta at dette igjen bygger på tillit som ”koordineringsmekanisme”, framfor forretningsmessige kontrakter.

Vi har ikke hatt anledning til å analysere på noen grundig måte årsakene til denne ”utglidingen”. En sentralt plassert informant påpeker at Vettredokumentet ble utformet på et tidspunkt da det var forutsatt at Kystverket skulle bli forvaltningsbedrift. Det var vel kanskje da nærliggende at også interne forhold skulle organiseres på en måte som var mer ”forretningsmessig”. Da Fiskeridepartementet ombestemte seg, skal daværende direktør ikke ha funnet det så maktpåliggende å gjennomføre BUM i egentlig forstand. I følge denne informanten ble det også utredet hvilke praktiske, konkrete konsekvenser vedrørende bestillingenes utforming, rapportering og oppfølging en mer rendyrket BUM ville ha for Kystverket. En fant da ut at dette ville bli tungrodd og representere store administrative kostnader.

Det må også, ikke som en alternativ, men som en komplementær forklaring, antas at retorikk fra NPM og BUM ble oversatt av og tilpasset til Kystverket. Ikke minst må det ha vært avgjørende at bestiller gjennom reform og flytting mistet store deler av sin kompetanse, mens utfører fikk styrket sine ressurser. I de første årene etter den doble desentraliseringen, da direktoratet skulle bygges opp igjen på et nytt sted, sier mange av våre informanter at Kystverket hvilte på distriktene og deres kompetanse. Å ha ambisjoner om at direktoratet i en slik situasjon skulle utøve en selvstendig bestillerrolle, er ikke bare utopisk. Det hadde nok også vært uheldig. Bestillinger gjort av nyrekrutterte og følgelig uerfarne ansatte ville neppe vært et gode. Selv om våre kilder tyder på at direktoratet/hovedkontoret er styrket de siste årene, og har fått en mer selvstendig faglig posisjon, er det ikke urimelig å anta at trekk ved maktforholdet like

etter reformen ble ”rutinisert” eller institusjonalisert i organisasjonen (se også nedenfor).²³

For tilhengere av BUM, slik som forfatterne av KPMG-rapporten må antas å være, er den store avstanden til BUM negativt. KPMG foreslår følgelig i sin evaluering tiltak for å rendyrke denne modellen. For folk med et mer analytisk forhold til BUM, slik som forfatterne av denne rapporten, er disse funnene ikke i seg selv negative. Med sistnevnte utgangspunkt er det kanskje mer nærliggende å tilrå at Kystverket utvikler og forbedrer denne interaksjonen mellom region og direktorat videre når en skal fatte beslutninger planer og bevilgninger for et budsjettår.

Innenfor disse rammene av styring og kommunikasjon: hvordan vurderes så forholdet mellom direktorat/hovedkontor og region?

Etter omorganiseringen i 2002 har altså relasjonene mellom direktoratet og distriktskontorene blitt endret ved at regionkontorene nå også skal være kompetansesentra for ulike områder innen Kystverket. Dette har endret oppgaver og roller både for det sentrale nivået og for distriktskontorene. Flyttingen av direktoratet fra Oslo til Ålesund, med stor uskiftning av de ansatte, kan også ha påvirket relasjonene og maktforholdene mellom det sentrale nivået og distriktene. Vi vil se litt på hvordan disse relasjonene blir opplevd i dag 5 – 6 år etter omorganiseringen.

Sentralt her står direktoratets styring og ledelse av Kystverket. Styring og ledelse er ikke bare et spørsmål om formell autoritet, men også et spørsmål om legitimitet, altså faktisk autoritet, og tilgjengelige styringsmidler. Autoritet kan bygge på ulike grunnlag. Den faglige og profesjonelle autoriteten kan lett komme til å stå i et motsetningsforhold til den hierarkiske autoriteten innen en formelt byråkratisk organisasjon (Scott 1966). En annen viktig side ved denne relasjonen dreier seg om kommunikasjon, dialog og deltakelse i prosessene. Dette henger også sammen med arbeids- og funksjonsfordeling og hvordan denne oppleves og defineres i praksis.

²³ Enkelte informanter uttrykker det som et langt arbeid for å tilrive seg den makten de mistet i omstillingen. Her er det imidlertid viktig å huske på at den desentraliserte organisasjonsmodellen representerte en reell overflytting av kompetanse fra direktorat til distrikt.

3.3. Styring, kommunikasjon og dialog

Vi vil først se på hvordan de ansatte vurderer direktoratets styring med distriktskontor og kompetansesentra. I tabellen under har vi sett dette i forhold til arbeidssted.

Tabell 5: Ta stilling til: Kystdirektoratet har god styring med distriktskontorene/kompetansesentrene. Prosent. (Respondenter som har svart "vet ikke" er utelatt)

	KyD – eks. Bered	KyD - Beredskap	Rederi	Sørøst	Vest	Midt	Nord	Troms og Finnm	Totalt
Helt uenig	4	14	17	17	12	3	3	7	10
I hovedsak uenig	11	5	27	19	18	19	18	12	17
Både og	60	68	57	40	47	53	40	49	49
I hovedsak enig	25	14	0	22	19	22	35	26	22
Helt enig	0	0	0	3	4	2	3	7	3
Sum	100 % (53)	100 % (22)	100 % (30)	100 % (97)	100 % (90)	100 % (58)	100 % (60)	100 % (61)	100 % (471)

Som det går fram av tabellen er det delte meninger om hvor god styringen er. Svært mange har tydeligvis noe blandede erfaringer. Noe av konflikten og spenningen ligger på forholdet mellom kompetansebaserte og operative oppgaver på den ene siden og stabsoppgaver og strategiske lederoppgaver på den andre siden. En av de regionale lederne uttrykker dette slik:

”Modellen er bra nok, men ikke fast nok i gjennomføringa, har vært noen løse tråder. Direktoratet tar over en del av utføreroppgavene. Plukker ut noen interessante saker selv. Enklere å jobbe med operative saker, mer krevende å være leder.”

En annen regiondirektør uttrykker dette slik:

”Det er distriktene som sitter på ressursene og det er distriktene som er Kystverket, kompetansesentrene er bare en liten del av dette. Dette må vi være bevisste på. Vi må få opp ledelsesbiten i direktoratet. Dette må skje i dialog med distrikta. I dag mangler disse prosessene. Det er utøvelsen av toppledelse som mangler.”

Enkelte peker imidlertid også på at Kystdirektoratet sin styring er svekket på grunn av at distriktene og kompetansesentrene er relativt sterke. Spesielt blir regiondirektørene

framhevet som en sterk maktgruppe. Noen eksempler fra spørreskjemaundersøkelsen viser dette:

”Ålesund kan oversees, det kan treneres dersom det er ting man ikke liker. Regiondirektørene spiller hverandre opp og kjører sitt eget løp.” (Tillitsvalgt operativ tjeneste)

Vi har også sett på spørsmålet om direktoratets styring sett i forhold til arbeidsoppgaver i Kystverket. Vi får da følgende tabell:

Tabell 6: Ta stilling til: Kystdirektoratet har god styring med distriktskontorene. Prosent.*

	Leder i operativ tjeneste	Medarbeider i operativ tjeneste	Administrativ leder	Administrativ medarbeider	Totalt
Helt uenig	10	14	3	5	10
I hovedsak uenig	19	19	13	12	16
Både og	46	44	53	57	50
I hovedsak enig	21	19	25	24	21
Helt enig	4	3	8	1	3
Sum	100 % (52)	100 % (216)	100 % (40)	100 % (149)	100 % (457)

*Vet ikke- gruppen er utelatt i tabellen

Som vi ser av tabellen er det en tendens til at vurderingen av Kystdirektoratets styring er litt dårligere innen operativ tjeneste enn blant administrative ledere og administrative medarbeidere. Vi må her selvsagt ta hensyn til at svarprosenten også er lavere innen operativ tjeneste. 33 % av de medarbeiderne innen operativ tjeneste som har en mening om Kystdirektoratets styring er enten helt uenig (14 %) eller i hovedsak uenig (19 %). På den andre siden er 16 % av de administrative lederne enten helt uenig (3 %) eller i hovedsak uenig (13 %) i at Kystdirektoratet har en god styring med distriktskontorene. Dette kan være et uttrykk for at folk innen operativ virksomhet opplever at avstanden kan bli litt stor mellom Kystdirektoratet sentralt og den operative virksomheten. Dette kan også føre til tvil om folk som jobber sentralt i direktoratet vet hva de holder på med ute i praksisfeltet. På et åpent spørsmål i spørreskjemaet svarer en regionansatt:

”KyD må bli mer synlig i ytre etat. Hvor mange av de ansatte i KyD har vært rundt og gjort seg kjent med hva Kystverket egentlig arbeider med og hvordan arbeid utføres? Avgjørelser som er tatt viser klart at en ikke vet hva som rører seg i systemet.”

Andre peker på at KyD er langt unna både faglig og forvaltningsmessig:

”KyD er svakt i forhold til fagkompetanse. De har problemer med å skjønne fag. Dette gjør at beslutningsprosessene blir svært tungroddede.”

”Kystverkets kompetanse, særlig maritim kompetanse, må finne veien fra det operative og inn i KyD. Større likhet i rutiner og praksis i distriktene. Kortere linjer mellom ”bunn og topp”.

Et annet viktig område for å sikre god ledelse av Kystverket går på samordning av distriktskontorene/kompetansesentrene. I tabellen under har vi sett vurderingen av samordningen opp mot hvor folk jobber i Kystverket.

Tabell 7: Ta stilling til: Kystdirektoratet sørger for god samordning mellom de enkelte distriktskontorene/kompetansesentraene. Prosent.

	KyD eks. Bered	KyD - Beredskap	Rederi	Sørøst	Vest	Midt	Nord	Troms	Totalt
Helt uenig	6	5	25	17	17	13	14	12	14
I hovedsak uenig	29	24	14	28	24	14	11	14	24
Både og	51	62	61	36	44	46	36	42	44
I hovedsak enig	14	10	0	17	9	9	16	12	16
Helt enig	0	0	0	1	5	0	3	3	2
Sum	100 % (49)	100 % (21)	100 % (28)	100 % (93)	100 % (88)	100 % (55)	100 % (58)	100 % (60)	100 % (452)

Tabellen viser relativt markerte forskjeller mellom de ulike distriktene når det gjelder vurderingen av Kystdirektoratets evner til samordning av distriktene/kompetansesentraene.

I sørøst er det 45 % som enten er helt uenig (17 %) eller i hovedsak uenig (28 %) i at Kystdirektoratet sørger for god samordning. I vest er de tilsvarende tall 41 %, der 17 % er helt uenig og 24 % i hovedsak er uenig. Går vi derimot til Midt-Norge, Nordland og Troms og Finnmark er det langt færre som er uenige i påstanden om. I Nordland er det 25 % som enten er helt uenige (14 %) eller i hovedsak uenige i (11 %) at direktoratet sørger for god samordning av distriktene/kompetansesentrene, mens det i Finnmark og Troms er 26 % som enten er helt uenig (12 %) eller i hovedsak uenig (14 %).

Det er flere forhold det her blir pekt på som problematiske. For det første er det flere som peker å at distriktssjefene har for mye makt og at de så å si danner sine egne ”kongedømmer”. To regionansatte skriver dette i spørreskjemaundersøkelsen (åpent spørsmål):

”KyD må stramme inn Distriktssjefene slik at de ikke blir ”småkonger” som i dag. Det må også få følger dersom man ikke følger KyD’s retningslinjer, men velger å gjøre som man vil.”

”Fra mitt ståsted som maritim trafikkleder virker det som den formelle modellen av Kystverket er oversiktlig. Men yrkesgrupper, interessegrupper har større (for stor) innflytelse på de beslutningene som blir tatt.”

Andre peker på spesielle utfordringer knyttet til delingen av direktoratet ved at beredskapsavdelingen fortsatt er lokalisert i Horten. Det er også problemer knyttet til lønn og dataløsninger. Lønnspolitikken er prega av at det her er snakk om en organisasjon som skal samordne og ta hensyn til ulike grupper organisert i ulike fagforeninger og med ulike tradisjoner. I tillegg er 5. distrikt, lokalisert i Honningsvåg, tildelt oppgavene med personalfunksjoner og lønn, mens sentralkontoret i Ålesund skal stå for den overordnede og strategiske personal- og lønnspolitikken.

En regiondirektør uttaler:

”Det er Ålesund som legger premissene, men det er stort sett Honningsvåg som styrer det”.

En annen sier:

”Det er Ålesund som utvikler policyen. Honningsvåg kommer inn i det mer administrative arbeidet.”

Distriktslederne er imidlertid ikke fornøyd med den rollen sentralkontoret spiller i denne sammenhengen.

”Mangler litt teft og profesjonalitet i lønnsforhandlingene fra direktoratet sin side.” (Regiondirektør)

”Relativt gjennomiktig system. Hovedkontoret er ikke aktive nok, men lar ting flyte. F.eks. kan det være ulike måter å regne overtid på.” (Ansatt Hovedkontoret)

Når det gjelder IT-løsninger og samordningen av dem er det heller ikke god nok samordning innen Kystverket. Regiondirektørene kommenterer problemene slik:

”Det var et lite sjokk for meg at en hadde så mange system. Dersom du ser det i litt større bedrifter så konsentrerer de seg stort sett om ett system. Proppen i systemet er at de har tatt i bruk nye system omtrent annethvert år. Nå er det på tide å samle seg om ett system.”

”Handler igjen om ledelse. Noen må ha ansvaret for å ta initiativene. Må løfte IT-leder fram i lyset.”

Noen mener det er et problem at IT-avdelingen er plassert i Horten. Dermed blir avstanden til sentralkontoret i Ålesund relativt stor og samordningen blir vanskeligere.

”Avstanden som er mellom direktoratet i Ålesund og Horten blir ei større og større utfordring. Dette med at ei såpass stor og viktig avdeling som IT-avdelinga er plassert i Horten viser dette.”

”Lønn, regnskap og særlig beredskapsavdelingene, samt IKT-avdelingen bør overflyttes til Ålesund og innlemmes i KyD snarest.”

Andre mener at dette ikke har så mye å gjøre med geografi, men at det heller er et spørsmål om ledelse og det å ha fokus på feltet.

”Mener dette først og fremst er ei utfordring for administrasjonsavdelingen i Ålesund. Det har ikke vært nok ledermessig fokus på dette.”

Generelt sett mener regiondirektørene at det er en god samordning og god kontakt mellom distriktskontorene/kompetansesentrene. Dette blir spesielt understreket av regiondirektørene.

”Dagens organisering er et stort pluss for oss. Vi har god kommunikasjon med de andre kompetansesentrene.”

”Er det noe vi har fått til, så er det kommunikasjon mellom kompetansesentrene.”

Oppfatningen av god samordning og kontakt er ikke nødvendigvis like utbredt i hele organisasjonen. Noen mener denne kontakten kunne vært bedre for eksempel innen den operative virksomheten. I spørreskjemaundersøkelsen framkommer slike formuleringer

på dette:

”Mer samordning mellom distriktene med henhold til bruk av de enkeltes kompetanse.” (Regionansatt)

”Distriktssjefene har fokuset på hva som gagnar dem og ikke nødvendigvis Kystverket.” (Ansatt Hovedkontoret)

3.4 Forholdet mellom fagavdelingene og distriktskontorene

En viktig del av kommunikasjonen mellom KyD og distriktene/kompetansesentrene er den som går mellom fagavdelingene sentralt og distriktene/kompetansesentrene. Som det gikk fram av tabell 1 er det svært delte meninger innen Kystverket om dette. I tabellen nedenfor har vi sett på hvor fornøyd en er med denne kontakten sett i forhold til arbeidssted.

Tabell 8: Ta stilling til: Det er god kommunikasjon mellom Kystdirektoratets fagavdelinger og distriktskontorene/kompetansesentraene. Prosent.

	KyD eks. Bered	KyD Bered- skap	Rederi	Sørøst	Vest	Midt	Nord	Troms	Totalt
Helt uenig	4	8	17	17	16	7	2	6	10
I hovedsak uenig	11	15	21	18	16	18	16	13	16
Både og	40	54	45	32	40	54	36	33	40
I hovedsak enig	42	23	17	29	22	18	38	38	29
Helt enig	4	0	3	7	4	7	11	5	5
Sum	100 % (55)	100 % (26)	100 % (29)	100 % (87)	100 % (83)	100 % (56)	100 % (55)	100 % (55)	100 % (446)

Som det går fram av tabellen er det sterkt delte meninger om hvor god kontakten er. I KyD sentralt er en rimelig fornøyd med denne kontakten. 46 % er enten helt enig (4 %) eller i hovedsak enig (42 %) i at denne kommunikasjonen er god, mens bare 15 enten er helt uenig (4 %) eller i hovedsak uenig (11 %). Dersom vi ser på de ulike distriktene ser vi at det er sterkt delte meninger om denne kommunikasjonen. Det er de nordligste distriktene som er klart mest fornøyd, mens rederi er mest misfornøyd. I Nordland var 49 % av de som hadde en mening om denne kommunikasjonen enten helt enig (11 %) eller i hovedsak enig (38 %) i at denne kommunikasjonen er god. 18 % er enten helt

uenig (2 %) eller i hovedsak uenig (16 %). På den andre siden er det 38 % innen rederi som enten er helt uenig (17 %) eller i hovedsak uenig (21 %) i at kommunikasjonen med KyD sine fagavdelinger er god. Her er det bare 20 % som enten er i hovedsak enig (17 %) eller helt enig (3 %) i at kontakten er god. Både i Sørøst og Vest er det over 30 % som mener denne kommunikasjonen i større eller mindre grad er dårlig.

Disse forskjellene blir av regiondirektørene forklart med variasjon i arbeidsfelt og personer.

”Relasjonen mellom Kystdirektoratet og kompetansesentrene er svært viktig. Varierer mye og er delvis personavhengig. Er svært fornøyd i forhold til egne kontakter.”

”Det var nytilsatte som jobbet med disse sakene i direktoratet. De jobbet i forhold til den nye instruksen. På andre områder fortsatte en å jobbe i forhold til tidligere rutiner og tradisjoner i større grad.”

Skepsisen er altså spesielt sterk innen rederi. Denne forskjellen kan sikkert forstås ut fra ulike oppgaver og ulike relasjoner til direktoratet. Blant annet kan det henge sammen med at rederi har en mer uavklart organisatorisk plassering i Kystverket. En av regiondirektørene pekte på dette som et problem:

”Rederlederen skulle på den ene siden rapportere til direktøren. På den andre siden skulle han rapportere til et eget styre/råd som blei opprettet for rederlaget som var ledet av administrasjonsdirektøren. Dette er et eksempel på at strukturen ikke er avklart.”

Dette viser også at rederi har en litt spesiell stilling i Kystverket sett i forhold til de andre kompetansesentrene. De føler nok også at kunnskapen om det de holder på med kan være litt liten i deler av direktoratet. Lederen for Rederiet uttrykker dette slik:

”Kan sikkert finne folk i direktoratet som ikke helt vet hva vi holder på med. Dette er et problem ettersom en venter at i direktoratet der har folk full oversikt over det som skjer i Kystverket. Dette er ikke noe problem på ledernivå.”

Et spesielt problem som regiondirektørene er opptatt av, gjelder arbeidsdelingen mellom KyD og kompetansesentrene. Dette skaper spenninger og til dels også

kommunikasjonsproblemer. Enkelte mener en i KyD må skille klarere mellom strategiske lederoppgaver og støttfunksjoner og kompetansebaserte oppgaver som skal utføres av kompetansesentrene i distriktene. KyD skal være bestiller av tjenester fra kompetansesentrene og ikke opptre som utfører av oppgavene selv.

Samtidig ser vi at vurderingene av samarbeidsformene mellom de ulike fagavdelingene i direktoratet/sentralkontoret og kompetansesentrene varierer en god del. Dette går både på hvordan kommunikasjonen foregår, hvem man kommuniserer med, hvordan arbeidsdelingen er og hvordan saker blir initiert og utviklet. En av avdelingslederne vi intervjuet, peker på at dette kan henge sammen med hvilken type oppgaver det arbeides med:

”Noen av distriktene ønsker stor grad av frihet mens andre ønsker tydelige og klare rammer og styringssignaler. Dette er sikkert en blanding av hvilke type oppgaver en jobber med og kulturen innen de enkelte områdene. I Haugesund jobber en mye med utviklingsoppgaver, mens Kabelvåg sine oppgaver i større grad er standardisert.”

Mangelen på en tydelig og klar arbeidsdeling mellom de strategiske og de kompetansebaserte oppgavene kan også henge sammen med at de organisatoriske strukturene ikke alltid er like klare eller funksjonelle i forhold til de oppgavene som skal gjøres og de prosessene som skal gjennomføres. Dermed kommer man lett ut med uklare ansvars- og autoritetsforhold og det blir vanskelig for hovedkontoret å lede. En av avdelingslederne formulerte dette slik:

”Regiondirektørene har en oppfatning om at en skal rapportere direkte til kystdirektøren. Det er også en oppfatning i andre deler av organisasjonen om at avdelingslederne skal ha instruksjonsmyndighet overfor distriktskontorene, dette er noe regiondirektørene er uenige i. Dermed får du i teorien lange linjer. Et godt eksempel er arbeidet med å lage ny farledsnorm, som er en veldig tung og viktig sak for hele etaten. Den blir plassert i en region, som må fordele dette videre. Dermed oppfatter senteret at de har fullmakt til å ta dette videre til andre. Det er en umulighet for da får en ikke oversikt over prosjektet og ressurser fra hovedkontoret og ned. Dette er et prosjekt som berører hele Kystverket. Den har mange fasetter. Kompetansen det er behov for ligger hos alle.”

3.5. Omkamper om beslutninger

Et mål på om prosessene internt i Kystverket fungerer bra og om KyD har høy legitimitet kan være om en ofte har omkamper i tilknytning til beslutninger som er fattet av KyD.

Tabell 9: Ta stilling til: Det er sjelden omkamper om beslutninger som Kystdirektoratet har tatt. Prosent.

	KyD eks. Bered.	KyD Bered- skap	Rederi	Sørøst	Vest	Midt	Nord	Troms	Totalt
Helt uenig	13	0	12	15	11	4	5	8	10
I hovedsak uenig	13	18	16	6	11	8	14	16	12
Både og	40	50	44	42	43	62	30	18	40
I hovedsak enig	29	32	20	30	26	22	38	49	31
Helt enig	4	0	8	7	9	4	13	8	7
Sum	100 % (5)	100 % (22)	100 % (25)	100 % (81)	100 % (80)	100 % (50)	100 % (56)	100 % (49)	100 % (408)

Som det går fram av tabellen er det delte meninger om hvorvidt det ofte er omkamper, men det er flere som er enige i at det sjelden er omkamper enn det er som er uenig i dette. Den generelle konklusjonen vi kan trekke av dette er at det ikke er et svært stort problem. Vi ser imidlertid at det ved KyD sentralt er noe delte meninger. Ved KyD er det 26 % som enten er helt uenig (13 %) eller i hovedsak uenig (13 %) i at det sjelden er omkamper, 40 % svarer "både og", mens det er 33 % som enten er i hovedsak enig (29 %) eller helt enig (4 %) i at det sjelden omkamper. Vi viser til ovenfor refererte oppfatninger (kap. 3.2.) om at det under den forrige direktøren eksisterte en omkampskultur som svekket avdelingsdirektørenes posisjon.

Det er rederiansatte som igjen markerer seg som de som har mest negative erfaringer. Her er 28 % enten helt uenig (12 %) eller i hovedsak uenig (16 %) at det sjelden er omkamper, 44 % svarer både og, mens 28 % enten er i hovedsak enig (20 %) eller helt enig (8 %).

Omkamper kan henge sammen med flere forhold. Vi kan tenke oss at dette henger sammen med uavklart arbeidsdeling mellom direktorat og kompetansesentrene, at det henger sammen med dårlig gjennomførte beslutningsprosesser, eller at det kan være basert på kamp om makt og innflytelse.

Det blir av flere pekt på at Kystverket og KyD har vært igjennom en prosess der mange forhold har vært uavklart og der autoriteten til direktoratet kan ha blitt svekket.

”Det er noen gråsoner, man kan spørre hvorfor det ikke fungerer – om det er evnen eller viljen, hvorfor snakker man ikke med kystdirektøren? Det er ikke nødvendigvis noe galt med modellen, men om man er lojal til modellen.”
(Avdelingsleder KyD).

”Vi kan leve med strukturen vi har, men vi må stramme inn praktiseringen av linjeledelsen.” (Avdelingsleder KyD).

”Vi må få opp ledelsesbiten i direktoratet. Dette må skje i dialog med distriktene. I dag mangler disse prosessene. Det er utøvelsen av toppledelse som mangler. Selvsagt må dette skje i dialog med oss. Flere eksempler på dårlige prosesser, selv om det er eksempler på det motsatte. Poenget er at vi må være trygge på prosessene og at de er basert på reell dialog. Når vi som ledere begynner å mangle informasjon så fyller vi det med ett eller annet og som oftest er det noe dritt. Viktig at de som sitter i lederrollene greier å holde oss involvert. Selvsagt må også vi ta initiativ” (Regiondirektør).

Dette kan leses som en oppfatning av at roller og rollefordelingen ikke blir opplevd som klart nok definert. Denne manglende avklaringen fører så i neste omgang til problemer knyttet til informasjons- og dialogprosessene. Avklaring av roller i en organisasjon er imidlertid ikke en rent rasjonell prosess. Det er interesser, verdier og identitet knyttet til roller og rolledefinisjoner i organisasjoner.

3.6. Sammendrag

Vi har i dette kapittelet sett på relasjonene mellom hovedkontor og distrikt /kompetansesenter. Omorganiseringen skulle ikke føre til endringer i autoritetsforholdene i organisasjonen, men den innebar at det ble etablert kompetansesentra knyttet til de ulike regionene og underlagt regiondirektørens ledelse. Viktige kompetanseområder ble dermed skilt ut administrativt fra sentralkontoret i

KyD, selv om de formelt sett er underordnet og underlagt kystdirektøren i linje. Vi har pekt på at praktiseringen av disse endringene har måttet gå igjennom en fase med prøving, feiling og tilpasning.

KyD blir av de fleste oppfattet å være relativt åpne for innspill fra ulike deler av Kystverket. På den andre siden er det relativt mange som er misfornøyde med KyD sine evner til å samordne og styre distrikter og kompetansesentra. Vurderingen av direktoratets styring blir vurdert noe mer positivt av administrativt ansatte enn blant de operativt ansatte. Når det gjelder samordningen av distriktene, er det markerte forskjeller mellom de ulike distriktene. Det er i sørøst og innen rederi misnøyen er størst, mens en gjennomgående er mest fornøyd i nord.

Også når det gjelder kommunikasjonen mellom fagavdelingene i KyD og kompetansesentrene/distriktskontorene er det delte meninger hos representanter for ulike distrikter. Det er innen rederi og i vest og sørøst de er minst fornøyd, mens Nordland, Troms og Finnmark er mest fornøyde.

KyD sine årlige styringsbrev, budsjett og bestillinger blir oppfattet som det viktigste styringsmiddelet i relasjonene mellom KyD og distriktene/kompetansesentrene. Spesielt for de administrative lederne blir dette oppfattet som et svært viktig styringsmiddel.

Totalt sett ser vi at kontakten mellom distriktene/kompetansesentrene blir vurdert positivt når det gjelder generell tilgjengelighet, mens samordning blir vurdert mindre positivt. Kontakten mellom fagavdelingene og distriktene/kompetansesentrene blir vurdert noe ulikt i organisasjonen.. Generelt sett virker det altså som om distriktene/sentrene i nord er mer fornøyde med relasjonene til KyD enn distriktene/kompetansesentrene lengre sør. En av grunnene til dette kan være at en har ulike forventninger og krav til hvordan denne relasjonen skal være. Noen ønsker relativt stor autonomi i forhold til hovedkontoret, mens andre ønsker større grad av rammer og styringssignaler. Dette kan henge sammen med typer av oppgaver og tradisjoner og kultur.

4. Kystverket og omgivelsene

4.1. Intern koordinering

Intern koordinering kan ha både en horisontal og en vertikal dimensjon (fig. 1 og 2, s.7-8). Forholdet mellom og Fiskeri- og Kystdepartementet og Kystverket dreier seg om *intern vertikal koordinering*, dvs. koordinering på tvers av nivå innen samme arbeidsfelt. Kystverkets hovedkontor (KyD) vil være et knutepunkt i denne koordineringen. Dette vil dreie seg både om politikktutforming og koordinering av selve aktiviteten til Kystverket. Koordinering av politikktutforming går ut på å skape enighet om klare og konsistente mål, bl.a. via departementets styringssignal. Koordinering av aktivitet finner sted når vedtak skal settes ut i livet, og går bl.a. ut på å velge riktige og effektive virkemidler til enhver tid.

Intern horisontal koordinering går først og fremst ut på koordinering mellom de ulike regionkontorene, men også koordineringen mellom Fiskeri- og Kystdepartementets arbeidsfelt og andre departementers arbeidsfelt (herunder ytre etater) faller inn under denne dimensjonen.

4.2. Forholdet mellom Kystverket og Fiskeri- og kystdepartementet

I spørsmål 14 ser vi nærmere på en del påstander knyttet til departementets styringssignal, samt noen påstander om Kystverkets omstillingsevne og effektivitet i iverksettingen av statlig politikk.

Svært mange av respondentene ikke har noen mening om påstandene om forholdet mellom Kystverket og Fiskeri- og Kystdepartementet (andelen ”vet ikke” varierer fra 28 til 51 %), særlig gjelder dette de påstandene som går på styringssignalene fra departementet. Dette er ikke uventet i og med at hovedtyngden av respondentene ute i organisasjonen ikke har noen direkte befatning med disse. Når det gjelder påstandene om Kystverkets omstillingsevne og effektivitet som iverksetter av statlig politikk, er det noen flere som har gjort seg opp en mening. Likevel er det så mye som rundt 1/3 som svarer ”vet ikke” også på disse påstandene. For å få et tydeligere bilde av svarmønsteret

kan det derfor være hensiktsmessig å se bort fra de som svarer ”vet ikke”, slik vi har gjort i tabellen nedenfor. Påstandene er her rangert etter gjennomsnittsverdi.

Tabell 10: Forholdet mellom Kystverket og Fiskeri- og Kystdepartementet. Gjennomsnitt rangert. Gj. snitt 1 = helt uenig (....) 5 = helt enig.

	Gjennomsnitt	Standardavvik	Helt eller i hovedsak enig
Departementets styringssignaler går via KyD og videre ut i organisasjonen	3,61	0,865	58
KyD har for liten frihet i forhold til departementet	3,44	0,914	43
Styringssignalene fra Fiskeri- og kystdepartementet er klare	3,36	0,803	45
Departementets styringssignal er passe detaljerte	3,29	0,747	40
Kystverket har god omstillingsevne i forhold til endringer i politiske prioriteringer	3,27	0,964	40
Kystverket er en effektiv iverksetter av statlig politikk	3,21	0,923	40
Det er sjelden motstridende signaler fra ulike departement	2,91	0,888	22
Styringssignaler går ofte direkte fra departementet til distriktene/ kompetansesentrene	2,57	1,054	19

Størst grad av enighet blant de som har gjort seg opp en mening er det om at styringssignalene følger linjen via KyD og videre ut i organisasjonen (58 % er helt eller i hovedsak enig). Påstanden om at styringssignalene ofte går *direkte* fra departementet til distrikt/kompetansesenter kan fungere som et kontrollspørsmål. Det er bare 19 % som sier seg helt eller i hovedsak enig i dette, men et høyere standardavvik tilsier større spredning i svargivningen. Likevel er svarmønsteret rimelig konsistent på dette punktet. På spørsmål i intervju om man opplever uklare linjer og at linjene går utenom direktoratet, er det en oppfatning i direktoratet at dette har vært tilfelle, og til dels fremdeles er det på noen felt og i noen sammenhenger. De formelle linjene er klare nok, men praktiseringen av linjeledelsen må stammes inn. Det må ikke tillates at ”departementet jobber nede i sin egen organisasjon”, sies det. Ute i regionene har man nok også opplevd at departementet kan ta direkte kontakt og at ”direktoratet detter litt utenom linjen”, uten at dette oppleves å være noe stort problem eller av stort omfang. Forholdet til departementet beskrives som rimelig ryddig. En regiondirektør sier det slik:

”Direktoratet forholder seg til departementet. Vi har kontakt med departementet bare der saksbehandler trenger opplysninger av ikke-sensitiv karakter, da får direktoratet kopi. I siste fase av budsjettarbeidet kan det være direkte kontakt (...) Har med tidspresset å gjøre.”

Det er også en relativt god oppslutning om påstanden om at styringssignalene fra departementet er klare (45 % helt eller delvis enig).

Langt færre (22 %) er enig i at signalene fra *ulike departement* sjelden er motstridende. Forvaltningen av kystsonen er fordelt mellom 10 departement og om lag 25 institusjoner. Hendelser i den seinere tid som Rocknes-forlisert, Server-ulykken og eksplosjonsulykken ved tankanlegget i Gulen har satt ekstra fokus på dette. Bare i aksjonen etter Rocknes-forliset var seks departement og åtte institusjoner involvert.²⁴ Slike hendelser representerer en stor utfordring i å samordne og klargjøre ansvar og rollefordeling mellom ulike departement og institusjoner. Eksempelvis er ansvaret for hendelser der det er fare for utslipp og forurensning av miljøet delt mellom Kystverket og Statens Forurensingstilsyn (SFT), der Kystverket har ansvaret for situasjoner med akutt forurensning eller fare for dette, enten det skjer på sjø eller land. Eksplosjonsulykken i Gulen avslørte at det var stor usikkerhet knyttet til ansvarsfordelingen her både hos lokale, regionale og sentrale myndigheter. Dette medførte bl.a. at Kystverket og SFT i samarbeid har tatt opp hvordan rollene kan defineres klarere og gjøres bedre kjent overfor brukerne.²⁵ Av øvrige institusjonene Kystverket samarbeider nært med kan nevnes etater som Statens Kartverk, Fiskeridirektoratet, Sjøfartsdirektoratet, Vegvesenet, Tollvesenet, Havnevesenet og Forsvaret. I forhold til noen av disse samarbeidspartnere er det på regionalt nivå organisert faste møter og samarbeidsfora, for eksempel med havnene og med Vegvesenet.

Likevel ser det ut som om den horisontale koordineringen mellom Fiskeri- og Kystdepartementet og andre departement med underliggende etater, er mer problematisk enn den vertikale koordineringen. Dette er ikke overraskende i og med at den vertikale koordinering generelt står sterkt i forvaltningen. Denne har også blitt styrket i den seinere tid med innføring av nye styringstiltak som mål- og resultatstyring, styringsdialog og bestiller-utførermodell m.m., samtidig som horisontale samordningsmekanismer i staten som felles stillingsstruktur, lønssystem og lignende er blitt nedbygd. Horisontal koordinering mellom departement og fagområder får ofte et noe tilfeldig og uforpliktende preg. Denne ivaretas gjerne gjennom uformelle organ eller på ad hoc basis ved nedsettelse av interdepartementale utredningsutvalg og lignende. Det

²⁴ Trygve Heggheim: "Kart, farvannskunnskap og politikk" i Stavanger Aftenblad 20.05.2005.

²⁵ Bergens Tidende: "Vil ha klarere ansvarsdeling", 03.02.2008.

vil i en samordningssammenheng være et spørsmål om hvilke departement som er de ”tyngste” og mest toneangivende. Fiskeri- og Kystdepartementet ved Kystforvaltningsavdelingen blir av en av våre informanter beskrevet som ”en liten avdeling i et lett departement” der problemstillinger og prioriteringer lett kan blir overskygget av sterke inntresser knyttet til for eksempel samferdsels- og næringspolitikk.

Videre er det 43 % blant de som har gjort seg opp en mening som synes at KyD har *for liten frihet* i forhold til departementet. Samtidig er det 40 % som sier seg enig, helt eller i hovedsak, i påstanden om at departementets styringssignal er *passé* detaljerte. Dette kan virke noe motsetningsfylt. En kan her gjøre et skille mellom koordinering av mål og midler. Når det gjelder utforming av målsettinger er det en fordel at signalene fra departementet er klare og entydige, mens når det gjelder valg av virkemidler når praktisk politikk skal settes ut i livet kan dette i større grad overlates til lavere nivå. ”Frihet i forhold til departementet” kan her tolkes både som frihet i forhold til mål og midler. På spørsmål i intervju om en føler seg overstyrt av departementet svarer en av regiondirektørene at en opplever ”*et stort rom for effektiv drift*”, dvs. at handlingsrommet i forhold til valg av virkemidler på lavere nivå i organisasjonen later til å være til stede. Samtidig blir det i andre sammenhenger hevdet at departementet er ”*var for det politiske*”. Noen områder, for eksempel oljevernberedskap der oppmerksomheten er stor, blir lett politisert. Her opplever en at departementet til tider blir for detaljorientert.

Oppslutningen om påstanden om at Kystverket har god omstillingsevne i forhold til endring i politiske prioriteringer (40 % helt eller i hovedsak enig) tyder også på at Kystverket har en viss fleksibilitet i forhold til oppgaveløsning. Likedan er det 40 % som mener at Kystverket er en effektiv iverksetter av statlig politikk.

Det kan være interessant å se nærmere på hvordan man stiller seg til disse spørsmålene i ulike deler av Kystverket. Tabellen under er splittet opp etter lokalisering.

Tabell 11: Spm. 14: Ansattes syn på forholdet mellom KyV og Kyst- og Fiskeridept. etter lokalisering. Gj. snitt 1 = helt uenig (....) 5 = helt enig.

	Styrings-signalene fra Fiskeri- og Kystdept. er klare	Departementets styrings-signal er passe detaljerte	Departementets styrings-signal går via KyD og videre ut i org.	KyD har for liten frihet i forhold til dept.	Styrings-signal går ofte direkte fra dept. til distriktene/ kompetanse-senter	Det er sjelden mot-stridende signal fra ulike dept.	KyD har god omstill. evne i forhold til endring i pol. prioriteringer	KyV er en effektiv iverk-setter av statlig politikk
Kystdir. – ekskl. Berdeskap	3,41	3,36	3,96	3,25	2,54	3,23	3,78	3,69
Kystdir. – Beredskaps-avd.	3,04	3,09	3,13	3,46	3,13	3,05	3,26	3,30
Kystverket Rederi	3,29	2,94	3,19	3,60	2,44	2,63	2,83	2,64
Kystverket Sørøst	3,24	3,19	3,45	3,51	2,54	2,75	3,17	3,07
Kystverket Vest	3,41	3,42	3,70	3,38	2,75	2,81	3,13	3,01
Kystverket Midt-Norge	3,35	3,35	3,70	3,71	2,21	2,85	3,24	3,30
Kystverket Nordland	3,42	3,42	3,63	3,31	2,43	2,97	3,32	3,38
Kystverket Troms og Finmark	3,56	3,31	3,72	3,43	2,72	3,08	3,38	3,34
Totalt	3,36	3,29	3,61	3,44	2,57	2,91	3,27	3,21

Her er ingen markante forskjeller, men KyD (eksklusiv Beredskapsavdelingen), Kystverket Vest, samt de nordligste regionkontorene vurderer jevnt over påstandene som går på styringssignalene fra departementet noe mer positivt. KyD har en spesiell rolle som formidler av departementets styringssignal videre ut i organisasjonen og vil dermed naturlig nok ha en større forpliktelse i forhold til disse. Rederiet vurderer påstandene om omstillingsevne i forhold til endringer i poliske prioriteringer og Kystverkets effektivitet som iverksetter av statlig politikk lavest.

Det kan også være interessant å se på skillet mellom ledere og medarbeidere og mellom operative og administrative funksjoner. Administrative ledere er mer positive og ser i mindre grad problemer i forhold til departementets styringssignal. De er i størst grad enige (helt eller i hovedsak) i at styringssignalene går via KyD (76 %) og at styringssignalene er klare (52 %). Administrative ledere er også i større grad enig i påstanden

om at det sjelden er motstridende signaler fra ulike departement, mens de i mindre grad enn de operative lederne er enig i påstanden om at KyD har for liten frihet i forhold til departementet (38 % mot 48 %). Størst sprik mellom administrative og operative ledere er det på påstanden om at styringssignalene ofte går direkte fra departement til distrikt/kompetansesenter, mens bare 3 % av administrative ledere er enig i dette, gjelder det så mye som 33 % blant de operative lederne. Det er naturlig å anta at det er de operative lederne som i størst grad opplever å bli kontaktet direkte. Administrative ledere kan tenkes å ha større lojalitet til departementet og departementets styringssignal generelt. Administrative ledere har også større tiltro til Kystverkets omstillingsevne og effektivitet som iverksetter av offentlig politikk enn de operative lederne.

Administrative medarbeidere ligger nærmere de administrative lederne i sitt svarmønster, og er mer positive til påstandene om departementets styringssignal enn de operative (både ledere og medarbeidere). De administrative medarbeiderne har også større tiltro til Kystverkets omstillingsevne og effektivitet i forhold til iverksetting av politikk.

4.3. Ekstern koordinering – Kystverkets forhold til brukere og lokalsamfunn

Ekstern koordinering kan også være både horisontal og vertikal. *Ekstern horisontal koordinering* går på koordinering med organisasjoner (som Redningsselskapet, miljøvernorganisasjoner m.m.), brukere og andre interessenter i omgivelsene, mens den *eksterne vertikale koordineringen* går oppover til internasjonale organisasjoner og fora og nedover i styringssystemet til kommunale myndigheter. Kystverkets internasjonale relasjoner har vi ikke gått nærmere inn på i spørreskjema.

I spørsmål 15 går vi inn på Kystverkets forhold til sine brukere og til de lokalsamfunnene der de er lokalisert. Brukerne av Kystverkets tjenester er en sammensatt gruppe med ulike relasjoner til Kystverket. Noen tjenester er betalingstjenester som for eksempel lostjenestene, andre er delvis finansiert over statsbudsjettet, delvis privatfinansiert som fyr og merker. Los-tjenesten er en pålagt tjeneste der Kystverket står i en monopolsituasjon. I forbindelse med forvaltning av kystsonen forholder man seg for eksempel til lokale myndigheter og lokalt næringsliv. Kystverkets omgivelser vil m.a. o.

være nokså varierte, og også varierende fra region til region. Vi spør også om Kystverkets utadrettede informasjonsarbeid er godt samordnet og om ordningen med desentraliserte kompetansesentra har bidratt til å forbedre Kystverkets tjenester.

Andelen som svarer ”vet ikke” er langt lavere på påstandene under dette spørsmålet enn det foregående. Bare 9 % svarer ”vet ikke” på påstandene om Kystverkets generelle omdømme. Flest som svarer ”vet ikke” er det på påstanden om at ordningen med desentraliserte kompetansesentra har forbedret Kystverkets tjenester (34 %). I tabellen nedenfor har vi sett bort fra andelen ”vet ikke” og rangert variablene etter gjennomsnittsverdi.

Tabell 12: Spørsmål 15: Kystverkets forhold til omgivelsene. Gjennomsnitt rangert 1 = helt uenig (...) 5 = helt enig.

	Gjennomsnitt	Standardavvik	Helt eller i hovedsak enig
Distriktskontorene/ Kompetansesentrene har gode nettverk i de samfunnene der de er lokalisert	3,77	0,869	69
Distriktskontorene/ Kompetansesentrene har godt omdømme i de samfunnene der de er lokalisert	3,76	0,887	70
Kystverkets generelle omdømme i kystsamfunnene er godt	3,75	0,894	67
Brukerne er stort sett godt fornøyd med Kystverkets tjenester	3,69	0,796	66
Ordningen med desentraliserte kompetansesentra har forbedret KyV's tjenester	3,35	1,111	46
Kystverket har god omstillingsevne i forhold til eventuelle endringer i behov hos brukerne	3,29	0,929	46
KyD/KyV's utadrettede informasjonsarbeid er godt samordnet	3,18	0,905	36

Det er stor oppslutning om påstandene som går på nettverk og omdømme i lokalsamfunnet. Hhv. 69 og 70 % av de som har gjort seg opp en mening er helt eller i hovedsak enig i at distriktskontor/kompetansesenter har et godt nettverk og et godt omdømme i lokalsamfunnene der de er lokalisert. Nesten like mange er enige i at Kystverkets generelle omdømme i kystsamfunnene er godt (67 %). Åpne kommentarer og intervjudataene støtter også opp om at omdømme og nettverk blir sett på som viktig å vedlikeholde og videreutvikle. Særlig blir det sett på som viktig å profilere Kystverket

som sådant. Kystverket må bli flinkere til å ”vise ansikt utad”, sies det. Kystverkuka blir nevnt som et positivt tiltak i denne sammenheng.

Det er også stor grad av enighet om at brukerne er fornøyd med Kystverkets tjenester (66 %). Brukere vil være alt fra rederi til fiskere og småbåtfolk, kommuner, fylkeskommuner og lokalt næringsliv. I forvaltningen av kystsonen møter man gjerne sterke brukerinteresser, og presset på kystsonen oppleves som sterkt. I noen sammenhenger vil det oppstå konflikt med brukerinteresser. Her vil ikke ”brukertilfredshet” nødvendigvis være et godt mål på om Kystverket gjør en god jobb.

Noe mer usikkerhet er det omkring påstanden om at ordningen med desentraliserte kompetansesentra har forbedret Kystverkets tjenester, 46 % sier seg helt eller i hovedsak enig i dette. Her er også større spredning i svargivningen. Oppslutningen om Kystverkets omstillingsevne i forhold til eventuelle endringer i behov hos brukerne ligger omtrent på samme nivå. Lavest vurderes påstanden om at Kystverkets utadrettede informasjonsarbeid er godt samordnet (36 % helt eller i hovedsak enig). Den seinere tids hendelser, som Rocknes-forliset og Server-ulykken, kan tenkes å ha satt ekstra fokus på dette området.

Også på dette spørsmålet kan det være interessant å se om vi finner variasjoner mellom ulike deler av organisasjonen og ulike regioner.

Tabell 13: Spm. 15: Forholdet til omgivelsene etter lokalisering. Gj. snitt 1 = helt uenig (...) 5 = helt enig.

	Brukerne er stort sett fornøyd med KyV's tjenester	KyV har god omstill. evne i forhold til eventuelle endringer i behov hos brukerne	Distriktskontorene/ kompetansesentra har godt omdømme i de samfunnene de er lokalisert	Distriktskontorene/ kompetansesentra har gode nettverk i de samfunnene de er lokalisert	KyV's generelle omdømme i kyst-Samfunnene er godt	KyD/ KyVs utadrettede informasjonsarbeid overfor samfunnet er godt samordnet	Ordningen med desentraliserte kompetansesentra har forbedret KyV's tjenester
Kystdir. – ekskl. Berdeskap	3,88	3,35	4,02	3,91	3,96	3,43	2,91
Kystdir. – Beredskaps-avd.	3,47	3,33	3,91	3,96	3,44	3,23	3,06
Kystverket Rederi	3,46	3,22	3,32	3,20	3,59	2,81	2,83
Kystverket Sørøst	3,87	3,28	3,39	3,60	3,81	3,04	3,18
Kystverket Vest	3,40	2,93	3,94	3,53	3,30	2,98	3,33
Kystverket Midt-Norge	3,73	3,46	3,94	3,98	4,02	3,20	3,61
Kystverket Nordland	3,79	3,52	3,94	3,92	3,87	3,32	3,65
Kystverket Troms og Finmark	3,83	3,52	3,97	4,13	4,06	3,52	3,91
Totalt	3,29	3,29	3,76	3,77	3,75	3,18	3,35

KyD (eksklusiv Beredskap) vurderer jevnt over påstandene om brukertilfredshet og omdømme høyt. Derimot vurderer de, sammen med Rederiet, påstanden om at ordningen med desentraliserte kompetansesentra har forbedret Kystverkets tjenester lavere enn regionene gjør. Også på dette spørsmålet utmerker de nordligste regionkontorene seg med en jevnt over mer positiv holdning enn gjennomsnittet.

Splitter vi opp på nivå og administrativt/operativt ansatte, finner vi det samme mønsteret som for spørsmålet over, bare enda tydeligere. De administrativt ansatte, både ledere og medarbeidere, er i langt større grad tilbøyelig til å være enig i påstandene om brukertilfredshet og omdømme. Mens operativt ansatte, og særlig medarbeiderne, vurderer dette lavere. Eksempelvis sier 97 og 83 % av hhv. administrative ledere og medarbeidere seg helt eller i hovedsak enige i påstanden om at Distriktskontor/ kompetansesenter har et godt omdømme i lokalsamfunnene, mot 64 og 61 % av

operative ledere og medarbeidere. På påstanden om brukertilfredshet sier 88 % av administrative ledere og 79 % av medarbeiderne seg enige i at brukerne er fornøyd, mot hhv. 65 % og 56 % av operative ledere og medarbeidere. Også i forhold til påstanden om at ordningen med desentraliserte kompetansesentra har forbedret Kystverkets tjenester, er det de administrativt ansatte som i størst grad slutter opp om dette (ledere 59 %, medarbeidere 57 %), mot hhv. 40 og 38 % blant operative ledere og medarbeidere. Det samme gjelder påstanden om det utadrettede informasjonsarbeidet (43 % av administrative medarbeidere og 42 % administrative ledere er helt eller i hovedsak enig i påstanden, mot 30 % av operative ledere og medarbeidere).

Ansatte i operativ tjeneste vil være de som er i nærmest kontakt med brukere og lokalsamfunn og vil oppleve både ”ros og ris” mer direkte. Deres erfaringsgrunnlag kan derfor tenkes å være mer variert. En kommentar i spørreskjema kan illustrere dette:

”(...) Spriket i vedlikehold av navigasjonsinstallasjoner er stort mellom distriktene. Operative ledere som har hele kysten som arbeidsområde ser dette klart. Lokalbefolkningen klager direkte.”

Administrativt ansatte vil i større grad basere sine oppfatninger av dette på annenhånds kunnskaper, og svarer kanskje mer ut fra en lojalitet til Kystverket som sådant.

4.4. Oppsummert

Det er en relativt god oppslutning om at den interne vertikale koordineringen mellom Fiskeri- og Kystdepartementet og direktoratet fungerer rimelig godt. Derimot ser det ut til at den horisontale koordineringen mellom Fiskeri- og Kystdepartementet/Kystverket og andre departement er mer problematisk. KyD (eksklusiv Beredskapsavdelingen), Kystverket Vest, samt de nordligste regionkontorene er jevnt over mest positive til styringssignalene fra departementet. Likedan er administrativt ansatte, og særlig lederne, mer positive enn operativt ansatte.

Når det gjelder den eksterne koordineringen med organisasjoner, brukere og regionale og kommunale myndigheter er mønsteret variert, men det er gjennomgående stor tiltro til at omdømmet er godt i lokalsamfunnene og at brukerne er tilfreds. Brukertilfredshet

vil imidlertid ikke alltid være et godt mål på om Kystverket gjør en god jobb i forvaltningen av kystsonen. KyD og de nordligste regionkontorene er også de mest positive i forhold til påstandene om omdømme og brukertilfredshet. Forskjellene mellom administrativt og operativt ansatte er her enda tydeligere i retning av at de administrativt ansatte er mer positive.

5. Interne forhold i regionene

5.1. Innledning

Omorganiseringa i 2002 representerer en styrking av regionkontorene. Valget av den desentraliserte organisasjonsmodellen innebærer som vist i første kapittel, to former for desentralisering. På den ene siden finner vi *sentralisert desentralisering* ved at direktoratsfunksjoner ble overført til regionkontorene. På den andre siden fant det sted en *desentralisert sentralisering* ved at tidligere mer generelt fordelte ansvarsområder, ble overført til enkelte regionkontorer. I dette kapitlet vil vi spesielt fokusere på hvordan kombinasjonen av funksjonell og territoriell spesialisering framstår på det enkelte regionkontor. Vi er spesielt opptatt av å belyse hvordan ledelsesformene oppleves, gitt regionsdirektørens doble mandat som ledere både av kompetanseavdeling og regionkontor. Videre har vi ambisjoner om å si noe om regionkontorenes samordnings- og beslutningsdyktighet, deres kulturelle særtrekk samt kjennetegn ved relasjonene mellom regionkontorene.

Dette kapitlet bygger dels på spørreskjemamaterialet og dels på de mer kvalitative studier av to regionkontorer (Vest og Nordland). Selv om fokuset er rettet mot interne forhold ved regionkontorene, vil vi likevel for de fleste av variablene presentere resultater også fra KyD og Rederi. Dette er gjort for å kunne gjøre en del sammenligninger av hvordan organisering og ledelse av regionkontorene vurderes fra ulike utsiktsposter i Kystverket.

5.2. Ledelsesformer

I "Vettredokumenetet" heter det følgende om ledelsesformene på regionnivå:

"Den respektive distriktssjef er også sjef for kompetansesenteret på sitt område, og er ansvarlig for at dette holder tilstrekkelig kvalitet og kapasitet m.v. Vedkommende distriktssjef har derimot ingen overordnet funksjon, ansvar eller instruksjonsmyndighet i forhold til de øvrige distriktssjefene på det fagområdet kompetansesenteret dekker. Denne myndigheten ligger i Kystdirektoratet/hos kystdirektøren. Den enkelte

kystdistriktssjef har således kun én overordnet leder å forholde seg til; *kystdirektøren*” (Kystverket 2001:6).

Denne formen for ledelse på regionnivå må antas å både virke forenklende og kompliserende. Sett fra KyD innebærer den valgte modellen en forenkling av kommandolinjene, ved at regiondirektøren representerer den eneste ”innfallsporten” til det samlede regionkontoret. Samtidig kan det tenkes at ansatte i KyD ser for seg at kompetansesentrene burde styres direkte fra direktoratet, og at regiondirektørene slik representerer en omvei. Innad på det enkelte regionkontor må det også kunne antas å være ulike oppfatninger av hvordan den valgte ledelsesmodellen fungerer. På den ene siden kan det desentraliserte ledelsesansvaret for kompetanseavdelingene oppfattes som et uttrykk for en reell og positiv styrking av regionnivået. På den andre siden kan det også tenkes at det todelte fokuset kan representere både interne og eksterne spenninger, der rolleklarhet og forskjeller i oppmerksomhet og status kan gi grunnlag for mer kritiske vurderinger. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser da også at det *er* ulike syn på hvor godt denne ordningen fungerer:

Tabell 14: Ta stilling til følgende påstand: *Distriktssjefenes rolle som sjef for både distriktkontor og kompetansesentre fungerer godt*

Helt uenig	7
I hovedsak uenig	9
Både og	21
I hovedsak enig	23
Helt enig	8
Vet ikke	31
Total	100 % (597)

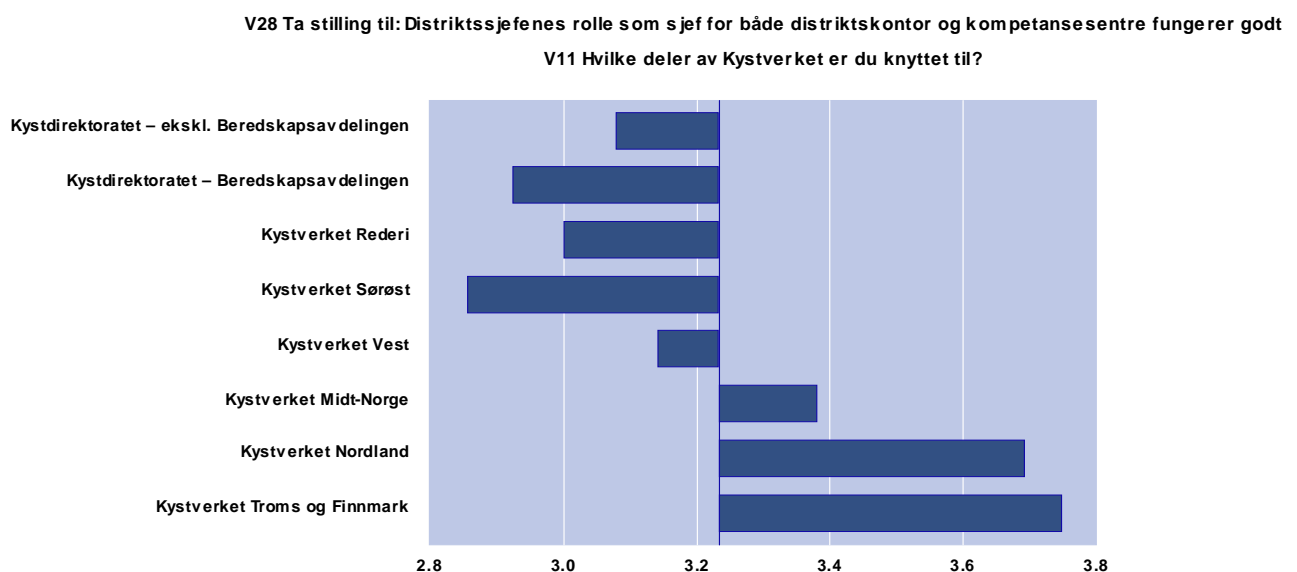
Den største gruppen (31 %) finner det vanskelig å ta stilling til denne påstanden, noe som i seg selv *kan* tolkes som et uttrykk for rolleklarhet. Videre ser vi 31 % opplever at regiondirektørens ”dobbeltrulle” fungerer rimelig godt (helt eller i hovedsak enig), mens den nest største gruppa (21 %) gir uttrykk for en viss ambivalens. I tillegg er det vel 16 % som gir negativ tilbakemelding på denne formen for regional ledelse. Dersom vi krysser dette spørsmålet med ansettelsessted, får vi følgende fordeling:

Tabell 15 Ta stilling til følgende påstand: *Distriktssjefenes rolle som sjef for både distriktskontor og kompetansesentre fungerer godt mot ansettelsessted. Prosent*

	KyD- eks. Bered	KyD – Bered	Rederi	Sør- Øst	Vest	Midt	Nord	Troms	Totalt
Helt uenig	5	3	5	14	9	4	1	7	7
I hovedsak uenig	12	12	10	11	11	10	4	6	9
Både og	27	9	20	22	29	26	20	6	21
I hovedsak enig	13	15	20	22	23	24	27	35	23
Helt enig	7	0	0	3	9	11	12	20	8
Vet ikke	37	62	46	28	20	26	36	27	31
Sum	100 % (60)	100 % (34)	100 % (41)	100 % (125)	100 % (115)	100 % (74)	100 % (77)	100 % (71)	100 % (597)

Svarene fra Beredskapsavdelingen og Rederi viser – ikke uventet – at det her er høye andeler av de ansatte som ikke har gjort seg opp noen mening. Det er også interessant å merke seg at den største gruppen i KyD (37 %) befinner seg i samme kategori. Når det gjelder svarmønstrene fra de fem regionkontorene, så følger de geografien til punkt og prikke: De ansatte ved det nordligste er klart mest fornøyde, mens kollegaene i Sør-Øst gir uttrykk for størst skepsis, noe som kommer tydelig fram i gjennomsnittsverdiene for hvert arbeidssted:

Figur 5: Ta stilling til følgende påstand: *Distriktssjefenes rolle som sjef for både distriktskontor og kompetansesentre fungerer godt mot ansettelsessted. Gjennomsnitt 1= helt uenig (...) 5=helt enig*



Gjennomsnittsverdien for hele gruppen er her 3,23, og avstanden mellom Sør - Øst (2.86) og Troms og Finnmark (3.75) må kunne karakteriseres som betydelig. Det er også verdt å merke seg at de svargiverne utenom regionkontorene som hadde gjort seg opp en mening, samlet sett kommer ut på den negative siden av gjennomsnittet.

Intervjumaterialet underbygger inntrykket av at de utfordringer som ligger i regiondirektørens dobbeltrolle, oppleves ulikt. I gruppeintervjuet med regiondirektørene ble det trukket fram at kjennetegn ved relasjonen mellom dem og ledere av kompetansesenteret var avgjørende for hvordan denne ledelsesformen fungerte i praksis. Flere pekte på at de opplevde det som mer utfordrende å fylle lederrollen overfor kompetansesenteret enn i forhold til resten av regionkontoret:

”Ledelse av distriktet er greitt. Ledelse av kompetansesenteret er mer utfordrende. Dette gjelder spesielt forholdet mellom lederen i kompetansesenteret og meg som distriktssjef...Det er en utfordring å få lederen av kompetansesenteret til å bli leder og ikke bare fagperson.”

Videre gir intervjumaterialet mange holdepunkter for at de regionale lederrollene fylles på ulike måter, og at det ville være uhensiktsmessig med en standardiseringsstrategi:

”Det ligger ikke i vår struktur at rollen skal være lik fra distrikt til distrikt.”

Flere informanter peker på at forskjellene har sin bakgrunn i type kompetansesenter, lederstil, bemanningssituasjon og ikke minst i forhold til geografi:

”Du er mer konge jo lenger nord du kommer.”

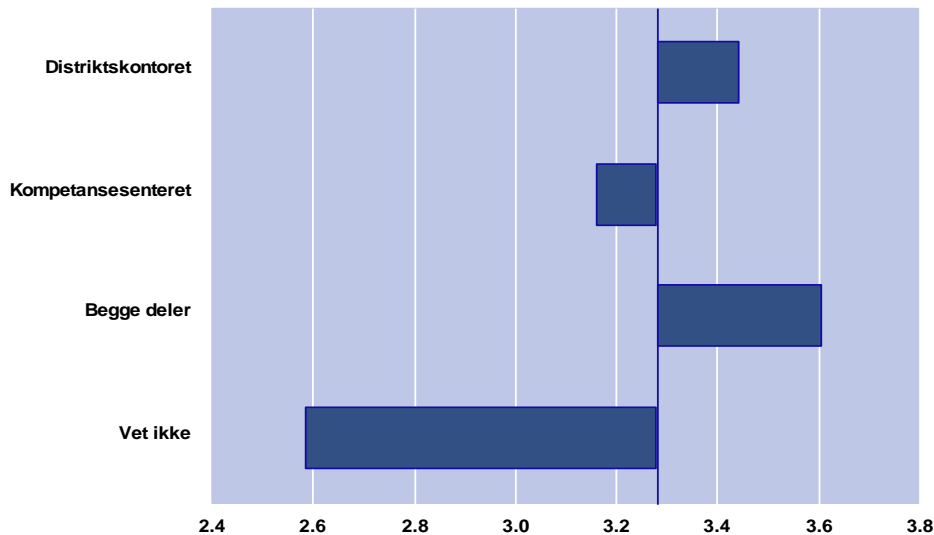
Den noe mer problemorienterte svarprofilen fra ansatte i Sør-Øst kan ha sammenheng med at en her har opplevd svært hyppige lederskifter ved kompetansesenteret, og at oppgavens art krever en tett dialog med Avdeling for sjøtransport og havner. Samlet sett må dette antas å stille større krav til lederrollen enn det vi finner i kontorer med større stabilitet og mer definerte oppdrag for kompetanseavdelingen.

I spørreskjemaundersøkelsen framkommer det visse forskjeller i synet på regiondirektørens dobbeltrolle med utgangspunkt i om en regner seg som ansatt i et

kompetansesenter eller regionkontoret for øvrig:

Figur 6: Ta stilling til følgende påstand: Distriktsjefenes rolle som sjef for både distriktskontor og kompetansesentre fungerer godt mot ansettelsessted. Gjennomsnitt 1= helt uenig (...) 5=helt enig

V28 Ta stilling til: Distriktsjefenes rolle som sjef for både distriktskontor og kompetansesentre fungerer godt
V12 Hvis du er arbeider i et kystdistrikt, regner du deg som ansatt i distriktskontoret eller kompetansesenteret?



Figuren viser at de som tilhører kompetanseavdelingene er noe mindre fornøyde med regiondirektørens dobbeltrolle (3.16) enn sine kolleger ved regionkontoret (3.44). Dette *kan* tolkes som et uttrykk for at de ansatte ved kompetansesenteret er mindre lokalt orienterte, og at de i første rekke definerer seg som en del av den sentraliserte desentraliseringen. I gruppeintervjuet pekte en av regiondirektørene på at det også kan dreie seg om statusforskjeller:

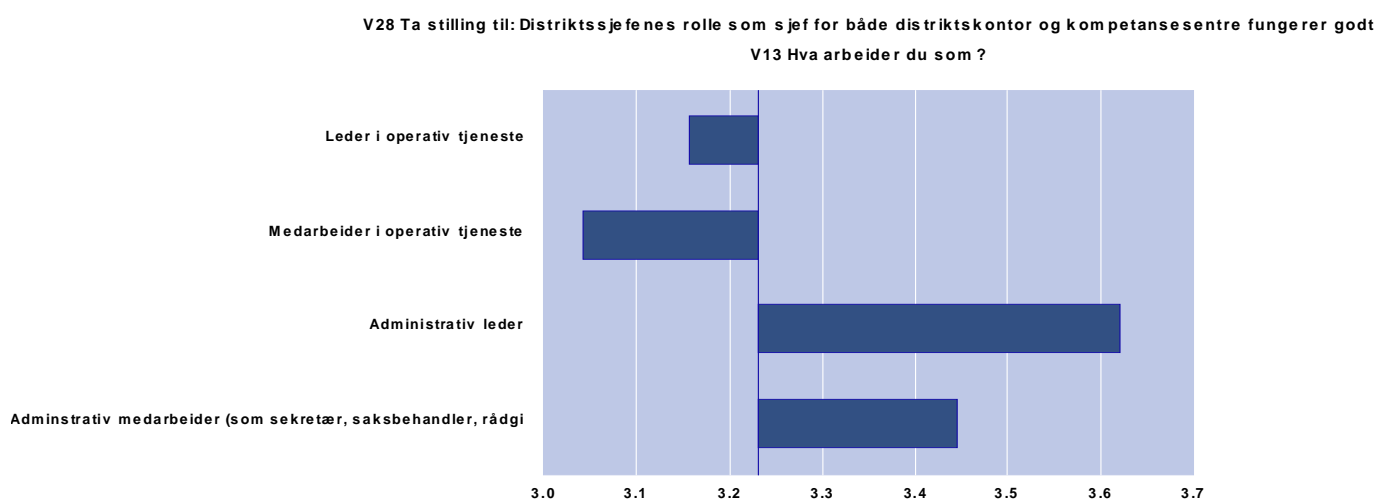
”Det er mulig at de som jobber i kompetansesentrene føler seg litt hevet over andre ansatte. De sitter litt nærmere makta. Men de har også identitet knyttet til regionen.”

Svarfordelingen på spørsmålet om en regner seg som ansatt ved kompetansesenter eller distriktskontor, tyder imidlertid på at flere har et noe uavklart forhold til denne inndelingen. Det er 53 respondenter som oppgir at de ikke vet hvilken tilknytning de har, og denne gruppen framstår med en markert mer negativ svarprofil når det gjelder synet på direktørens dobbeltrolle enn de øvrige (2.59). Mest oppsiktsvekkende er det likevel at de 46 respondentene som mener de er ansatt begge steder, er de som samlet sett har den mest positive vurderingen av direktørens dobbeltrolle (3.61). Dette kan tyde på at

en del medarbeidere har et nokså avslappet og pragmatisk forhold til de organisatoriske inndelingene.

Materialet viser videre at er det klare forskjeller i synet på hvor godt lederrollen fungerer ut fra hvilken arbeidstilknytning den enkelte har:

Figur 7: Ta stilling til følgende påstand: Distriktsjefenes rolle som sjef for både distriktskontor og kompetansesentre fungerer godt mot type arbeidstilknytning. Gjennomsnitt 1= helt uenig (...) 5=helt enig



Figuren viser at medarbeidere i operativ tjeneste er noe forbeholdne (3,04), mens de administrative lederne tilkjenner stor oppslutning om regiondirektørens todelte lederrolle (3,62). Her er det imidlertid viktig å påpeke at forskjellene i arbeidstilknytning ikke ”visker ut” de regionale forskjellene. Operativt ansatte i Troms og Finnmark er langt mer fornøyde med ledelsesformene enn sine kolleger i Sør-Øst og Vest (3,56 mot 2,96).²⁶

I de åpne svaralternativene i spørreskjemaet er det flere fra det operative nivået som utdyper sine motforestillinger til dagens ledelsesmodell:

”Operative enheter burde vært underlagt en operativ sjef og ikke under distriktsjefen. For eksempel lostjenesten burde ikke vært under distriktsjefen, men bare rapportert til losinspektør.”

²⁶ Her er ledere og operativt ansatte samlet i en gruppe.

”Ved vårt distriktskontor kunne det være bedre kommunikasjon mellom distriktssjef og ytre etat. Det er mye informasjon/meninger som går tapt i mellomlederplanet.”

Denne type utsagn tyder på at det ikke bare er regiondirektørens dobbeltrolle, som blir sett som problematisk fra de operativt ansatte sin side, men at det også dreier seg om de interne vertikale styringslinjene og et for stort kontrollspenn. Noen peker også på at den desentraliserte organisasjonsmodellen innebærer svært mye reisevirksomhet, og at kapasiteten til å håndtere alle sider ved de lokale lederutfordringene blir for liten:

”Sjefene og avdelingslederne reiser så mye. Har glemt at de skal serve et kontor. Kundene våre skal få svar når de henvender seg hit.”

Flere stiller spørsmål om regiondirektørene har den nødvendige kompetanse til å være øverste leder for den operative del av virksomheten, og i de åpne kommentarene fra spørreskjemaundersøkelsen tar noen til orde for at det hadde vært bedre å være direkte underlagt KyD:

”Kystverkets kompetanse, særlig maritim kompetanse, må finne veien fra det operative og inn til KyD. Større likhet i rutiner og praksis i distriktene (lik styring). Kortere linjer mellom bunn og topp.”

5.3. Regionkontorene - mellom lokale og nasjonale hensyn

Styrkingen av regionkontorene kan både forstås som en målrettet desentralisering og som et resultat av svekkelsen av direktoratet i forbindelse med flyttingen. En avdelingssjef som ble med til Ålesund, uttrykte det slik:

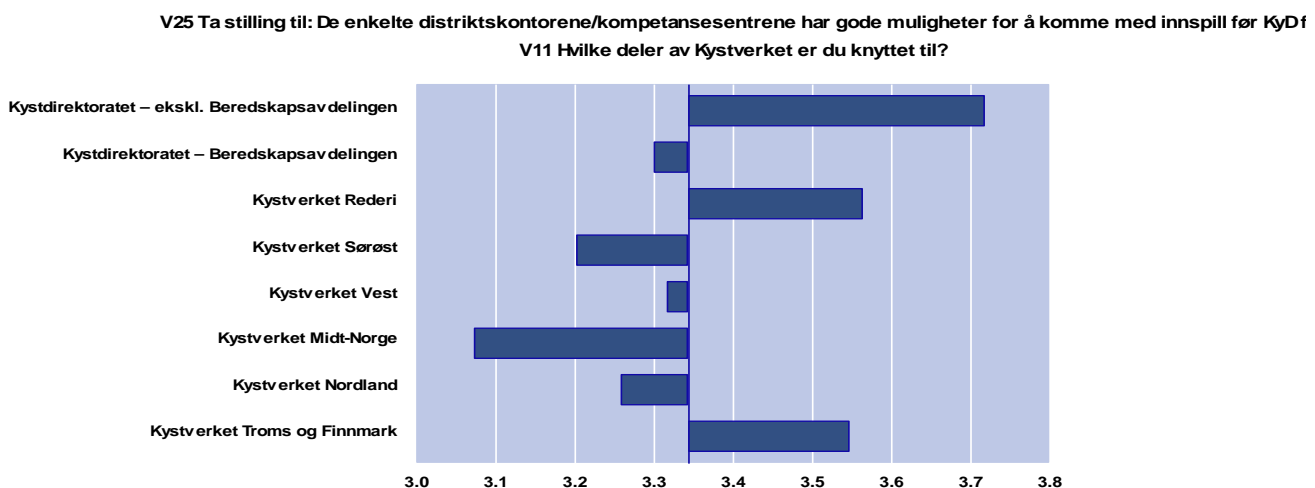
”Regionkontorene har vært en klippe. Uten dem og stabiliteten der ville det gått ille.”

Innen sitt kompetanseområde er det enkelte regionkontor både ekspert i forhold til de andre regionkontorene og i forhold til KyD. Som vist i kapittel en, representerer denne kombinasjonen av territoriell og funksjonell spesialisering et klart potensiale for oppsplitting av Kystverket. Sett fra det enkelte regionkontor kan en fragmentert organisasjon tenkes å gi økt handlingsrom både når det gjelder ivaretagelse av lokale og nasjonale oppgaver. Samtidig kan det tenkes at kostnadene knyttet til løse koblinger både vertikalt og horisontalt, kan oppleves som store og tyngende. Særlig i forholdet

mellom KyD og det enkelte regionkontor vil vi anta at forholdet mellom *aksess* og *autonomi* er avgjørende for hvordan den desentraliserte modellen oppleves å fungere innad på det enkelte regionkontor: På den ene siden kan desentralisering framstå som positiv gitt økt ansvar for spesielle oppgaver (autonomi), men på den annen side blir håndteringen av oppgavene problematisk hvis en på regionnivå opplever liten grad av tilgang på informasjon, veiledning og relevante beslutningsarenaer (aksess).

I spørreskjemaet er det stilt en rekke spørsmål som i alle fall indirekte kan si noe om hvorvidt ballansen mellom frihet og overordnet styring ivaretas på en god måte. Disse forholdene er behandlet i kapittel tre og viser at aksessdimensjonen kommer rimelig godt ut ved at regionkontorene opplever å ha gode muligheter til å komme med innspill før KyD fatter vedtak (tabell 3.1). Men igjen er det klare forskjeller mellom regionkontorene: Det kontoret som har kortest geografisk avstand, opplever størst problemer med tilgjengelighet, mens det nordligste kommer best ut:

Figur 8: Ta stilling til følgende påstand: Distriktkontor/kompetansesentrene har gode muligheter for å komme med innspill før KyD fatter vedtak. Gjennomsnitt 1= helt uenig (...) 5=helt enig



Når det gjelder autonomidimensjonen, er det samlede bildet at regionkontorene *ikke* har for mye myndighet i forhold til KyD (tabell 3.1). Men gjennom de mer kvalitative delene av materialet, får en likevel et inntrykk av at mange opplever at på noen områder har regionkontorene et kompetanse- og erfaringsmessig overtak i forhold til KyD. At dette representerer ”frihetens bakside”, kommer også til uttrykk ved den lave andelen (14 %) som støtter påstanden om at KyD sørger for god samordning mellom

regionkontorene.

I de selvformulerte svarene fra ansatte ved regionkontorene kommer det fram at flere opplever mange løse koblinger og manglende samordning:

”Det må tas et krafttak innenfor samordning og organisering av kompetanse og personell når det gjelder saksbehandling, utredning og analyser.”

”Veldig kostbart når virksomheten er så splittet.”

”Vi har ikke ett, men seks eller sju Kystverk. Seks komplette administrasjonsavdelinger er absurd. I maritime tjenester blir det for mange aktører med uklare roller og fullmakter. Resultatet er en organisasjon med unødvendig stort ressursbruk og uklare beslutningsmåter.”

Denne type utsagn er i overensstemmelse med det bildet som ble tegnet av erfaringene med regiondirektørens dobbeltrolle, og tyder på at den desentraliserte spesialiseringen har stilt større krav til samordning enn det den valgte organisasjonsmodellen så langt (om enn i ulik grad) har klart å leve opp til. Intervju med tillitsvalgte underbygger bildet av fragmentering:

”Det er forventninger om at direktoratet skal være en ledestjerne. Slik er det ikke. De ulike distriktene har hatt stor frihet til å organisere seg. Like oppgaver er organisert ulikt fra distrikt til distrikt. Kystverkmotoden er mye: Nå gjør vi det. Det er lite planlegging før iverksetting.”

Samtidig får vi også innblikk i at det skjer horisontale koblinger mellom regionkontorene som kan tenkes å bøte på noe av fragmenteringen. I intervju uttrykte en ansatt innen personalfeltet det slik:

”Vi som sitter på dette feltet har mye kontakt med hverandre. Jeg skriver ofte mail til de andre distriktene. Tar oftest runden med de andre distriktskontorene før en går oppover i systemet.”

Materialet gir på den ene siden beskrivelser av samordningskostnader og fragmentering, mens vi på den andre siden finner støtte til desentraliseringslinjen og den lokale forankringen, noe følgende sammenstilling av svarene på de spørsmålene som spesielt omhandler regionkontorene viser:

Tabell 16 Vurdering av ulike sider ved regionkontorene. Svargiving etter arbeidssted. Gjennomsnitt der uten betydning= 1, liten betydning= 2, noe betydning=3, stor betydning=4, svært stor betydning=5.

	KyD- eks. Bered	KyD – Bered	Rederi	Sør- Øst	Vest	Midt	Nord	Troms	Totalt
Distriktskontorene/kompetansesentrene har gode nettverk i de samfunnene de er lokalisert i	3.91	3.96	3.20	3.60	3.53	3.98	3.92	4.13	3.77
Distriktskontorene/kompetansesentrene har godt omdømme i de samfunnene de er lokalisert i	4.02	3.91	3.32	3.76	3.39	3.94	3.94	3.97	3.76
Ordningsen med desentraliserte kompetansesentra har ført til en vitalisering av distriktene	3.81	3.33	3.00	3.38	3.29	3.40	3.39	3.54	3.41
Ordningsen med desentraliserte kompetansesentra har forbedret KyVs tjenester	2.91	3.06	2.83	3.18	3.33	3.61	3.65	3.91	3.35
Ordningsen med desentraliserte kompetansesentra har fungert positivt for den operative tjenesten	3.10	3.22	2.64	2.93	3.18	3.50	3.48	3.76	3.23
Ordningsen med desentraliserte kompetansesentra har stor oppslutning på min arbeidsplass	2.89	2.82	2.83	3.11	2.96	3.15	3.42	3.68	3.14
Ordningsen med desentraliserte kompetansesentra har styrket lagånden i KyV	2.74	2.88	2.62	2.88	2.83	3.21	3.22	3.20	2.96

Det er særlig regionkontorenes nettverk og omdømme som blir positivt vurdert både innen de enkelte regionkontorene og av Kystverket som helhet. Når det gjelder spørsmålene som er mer spesifikke på effekter av ordningen med desentraliserte kompetansesentra, er bildet mer sammensatt. Ansatte ved de tre nordligste regionkontorene er klart mer fornøyd enn sine kollegaer i Vest og Sør-Øst²⁷. Samtidig er det verdt å merke seg at det er på sentralt nivå vi finner minst tro på at den valgte modellen har positive effekter på Kystverkets tjenestetilbud.

Identiteten til de regionalt ansatte synes å representere et spenningsforhold mellom det lokale og det sentrale nivået i Kystverket. På den ene siden er det forskjeller mellom regionkontorene, der de nordligste kontorene framstår med en klart mer sammensveiset og lokalt forankret profil. Blant de tillitsvalgte i Nordland ble dette uttrykt slik:

²⁷ Den klare forskjellene i fornøydhetsprofil regionkontorene i mellom, er vanskelig å forstå med bakgrunn i fordeling av ansvar og oppgaver kontorene i mellom. De kontorene som fikk de (angivelig) mest prestisjetunge oppgavene (Los/VTS og Transportplanlegging), er de som framstår med de mest negative svarprofilene. En nærmere vurdering av forholdet mellom trekk ved arbeidsoppgavene og krav til organisering og ledelse, er imidlertid vanskelig å gjøre på bakgrunn av det foreliggende datamaterialet.

”Vi har en hang til å være lokalpatrioter først og fremst. Den sterkeste identiteten er knyttet til det regionale.”

Noen av våre informanter retter i den sammenheng en advarende pekefinger mot de som ønsker å la alle bli ansatt i Kystverket:

”Identiteten vår er knyttet til regionkontoret. Hvis en sentraliserer dette til én arbeidsgiver, da faller mye sammen.”

På den andre siden finner vi også klare tegn til at fag- eller profesjonsidentiteten står sterkt. Det er særlig losene som framstår med en noe løsere binding til det vi kan kalle både den sentralt og lokalt forankrede Kystverkidentiteten. Dette kommer bl.a. til uttrykk ved at flere loser har kommentert at de synes spørreskjemaet er lite relevant:

”Som los ser jeg denne undersøkelsen som lite relevant. Dette er ting som er langt utenfor vårt område og det vi kan ha meninger om.”

”Vanskelig å svare på spørsmålene. Som los blir en tildelt losoppdrag og stort mer vet jeg ikke om hva som foregår på kontorene.”

Intervju på regiondirektørnivå bekrefter det samme bildet:

”Losene definerer seg som en del av lostjenesten. Opplever seg som utenfor Kystverket. Det er et praktisk problem. De sier de kommer fra los-tjenesten og ikke fra Kystverket.”

I spørreskjemaet er det stilt direkte spørsmål om hvorvidt de ansatte opplever at Kystverket er preget av lagånd. På bakgrunn av intervjumaterialet kan det være grunn til å tro at respondentene har lagt noe ulik tolkning til grunn når de har svart. For noen vil lagånden først og fremst bli definert i forhold til eget regionkontor, mens andre kan ha lagt en nasjonal målestokk til grunn. Et tredje grunnlag for forståelse av lagånd kan være knyttet til egen faggruppe. I den følgende tabellen har vi forsøkt å se på svarprofilen til ulike grupper innen hvert regionkontor. Resultatet ble som følger:

Tabell 17: Lagånd i Kystverket. Svargiving etter arbeidssted, . Gjennomsnitt der uten betydning= 1, liten betydning= 2, noe betydning=3, stor betydning=4, svært stor betydning=5. (N=554)

	KyD– eks. Bered	KyD – Bered	Rederi	Sør- Øst	Vest	Midt	Nord	Troms	Totalt
Alle grupper	3.30	3.06	2.91	2.82	2.72	2.86	3.11.	3.09	2.94
Los-, fyr- og annen etatsutdanning	*	*	*	2.71	2.29	2.92	2.81	3.0	2.69
Operative ledere og ansatte	*	*	*	2.69	2.46	2.85	3.02	2.89	2.76
Administrative ledere og ansatte	*	*	*	3.04	3.56	2.94	3.21	3.35	3.22

*Gjennomsnittstall for andre enn regionkontorene er utelatt, bl.a. grunnet for få personer i de ulike kategoriene. De inngår imidlertid i totalberegningene. I tolkingen av resultatet må en være klar over at de samme personene kan inngå i ulike variabler. For eksempel kan operative ledere og ansatte ha losutdanning.

Samlet sett viser tabellen at det er de administrative ledere og ansatte som har den mest positive svarprofilen når det gjelder oppfattelse av lagånd, mens gruppen med los-, fyr eller annen etatsutdanning utgjør motpolen. Forskjellene mellom regionkontorene følger stort sett i kjente spor. Regionkontoret i Vest har klart lavest score på dette spørsmålet. En nærmere analyse tyder på at det her er svarene fra de etasutdannede som slår negativt ut. Bare 8 % (n=48) av de som oppgir å ha utdanning fra los-, fyr- eller annen etatsutdanning oppgir å være enige i påstanden om at Kystverket er preget av lagånd, noe som tilsvarer en gjennomsnittsscore for denne gruppa på 2.29. Samtidig er det verdt å merke seg at de administrative ledere og ansatte ved det samme kontoret er desidert den mest positive gruppen når det gjelder lagånd (3.54).

Det kunne være interessant å også undersøke om det er forskjeller mellom de som regner seg som ansatte innen et kompetansesenter og de resterende innenfor hvert av regionkontorene. Svargruppen fra kompetansesentrene er imidlertid så liten (n=60) at det vil være både metodisk og etisk betenkelig å gjøre en så detaljert analyse. Det vi imidlertid kan slå fast er at de kompetansesenteransatte samlet sett kommer ut med litt lavere gjennomsnittsscore enn sine kolleger som regner seg som ansatte ved et ”distriktskontor” (2.88 mot 2.99).

5.4. Avslutning

De fem regionkontorene framstår i vårt materiale som både like og ulike. De er like i den forstand at de har samme overordnede ledelsesmodell og at de både rommer spesialtildelte oppgaver gjennom kompetansesentrene og generelle regionkontoroppgavene. Ulikhetene kontorene i mellom synes å ha bakgrunn både i strukturelle og kulturelle forhold, og den analysen som her er gjennomført, kan bare i begrenset grad belyse det unike ved hvert kontor. Med bakgrunn i spørreskjemamaterialet og de mer kvalitative data (særlig fra Vest og Nordland) har vi forsøkt å synliggjøre *noen* av de innebygde spenningene i den valgte organisasjonsmodellen, slik de arter seg fra regionnivået.

Samlet sett er ansatte ved regionkontorene mer fornøyde med den todelte ledelsesformen enn sine kolleger i andre deler av Kystverket. Men det er store forskjeller mellom regionkontorene og ikke minst mellom ulike grupper av ansatte. Følgende grupper har høyest andel skeptikere til den valgte ledelsesmodellen:

- ansatte ved regionkontorene Sør-Øst og Vest
- ansatte ved kompetansesentrene
- ansatte i operativ tjeneste

Det synes å være en utbredt oppfatning at de fem regionkontorene representerer ulike ledelsesutfordringer, og at disse må kunne løses på noe forskjellige måter. Samtidig er det røster som tar til orde for større vekt på direkte faglig ledelse av de operative tjenestene, og at regiondirektørene representerer et nødvendig ledd mellom disse tjenestene og KyD. Direktørenes legitimitet og potensiale for å være leder for hele regionkontoret, synes dermed å ha sammenheng med flere forhold enn dobbeltrollen. Langt på vei synes det å dreie seg om klassiske lederutfordringer knyttet til kontrollspenn, forholdet mellom kyndighet og myndighet, og mellom internt og eksternt fokus.

Analysen av regionkontorene viser at den desentraliserte organisasjonsmodellen er krevende, og at det lokale handlingsrommet ikke bare representerer positive utfordringer. Datamaterialet gir innsyn i lokale forskjeller, og det kan se ut som om det er et samspill mellom type kompetansesenter og geografisk plassering av regionkontor

m.h.t. hvor fornøyd en er med dagens organisering. Mønstrene er i all hovedsak de samme som for vurdering av ledelsesmodellen, der de nordligste regionkontorene framstår med den klart mest positive profilen. Videre er det klart at det innenfor hvert av regionkontorene er til dels betydelige forskjeller mellom ulike grupper av ansatte. Gjennomgående er de administrative ledere og ansatte langt mer positive til den valgte modellen, enn sine kolleger innen operativ virksomhet. I sistnevnte gruppe er det flere som tar til orde for alternative organisasjons-former med større vekt på faglig ledelse og direkte styringslinje til direktoratet. Det brukes ord som ”dyrt” og ”sløseri” for å beskrive det som flere opplever som en fragmentert organisasjon. Samtidig gir materialet mange bekreftelser på at den regionale identiteten er sterk, og at relasjonene mellom regionkontorene – selv om de framstår som noe løse – er preget av gjensidig tillit og respekt. Som vist i kapittel tre, gjelder mange av de samme vurderingene for relasjonene mellom regionkontor og direktoratet.

Det samlede bilde på regionnivå er først og fremst at den valgte modellen er krevende, og at den i mindre grad blir forstått og akseptert av ansatte tilknyttet operativ virksomhet enn de som tilhører kategorien administrativt ansatte. De administrative lederne skiller seg ut som spesielt positivt innstilt til så å si alle forhold ved den valgte modellen. Dette er selvsagt ikke overraskende i seg selv, da disse nettopp i kraft av sine posisjoner har et medeierforhold til den valgte strukturen. Samtidig er det viktig å være klar over at arenaer for meningsutveksling og meningsdannelse gjerne domineres av de grupper som nesten utelukkende gir positive tilbakemeldinger. Den frustrasjon og oppgitthet som kommer til uttrykk blant enkelte i spørreskjemaet, kan tyde på at modellens legitimitet kan bli svekket, hvis en fra lederhold bare viser fram ”godsida”. Noen peker på at også spørreundersøkelsen i for stor grad er gjort på ”systemets premisser” og at en har begrensede forventninger til oppfølgingen:

”Jeg synes undersøkelsen går for mye på KyD og distriktskontorene. Det burde vært mer spørsmål om hvordan den ytre etat fungerer, som for eksempel kontakt og meninger mellom de ansatte i ytre etat og rederi, spørsmål om standard, alder på utstyr m.m.”

”Kystverket har foretatt flere interne undersøkelser uten at de har blitt fulgt opp med forbedringstiltak – så vidt vi vet.”

Denne type svar kan tyde på at desentraliseringslinja i Kystverket så langt ikke har lyktes med å inkludere det vi omtaler som det operative nivå i det regionale fellesskapet.

At de dette angår selv i stor grad bruker benevnelsen ”Ytre etat”, er i seg selv et kraftfullt uttrykk for at det gjenstår en del arbeid når det gjelder i å bygge ett Kystverk – også på det regionale nivå.

6. Avslutning

En bærende problemstilling i denne analysen er spørsmålet om Kystverket har samordningsproblemer. Bakgrunnen for dette fokuset er at den desentraliserte organisasjonsformen fra 2002 må antas å stille Kystverket overfor særlig utfordringer knyttet til fragmentering og oppsplitting.

Den desentraliserte organisasjonsformen i Kystverket har hittil i all hovedsak vært knyttet til sentralisert desentralisering – altså at oppgaver som lå til direktoratet er blitt lagt ut som spesialiteter på respektive distrikt. Hvert distrikt har fått sitt nasjonale ansvarsområde: kompetansesentrene. Vi har knapt brakt i erfaring at oppgaver som har vært løst på alle distrikt er blitt lagt til et av dem - desentralisert sentralisering.

Kystverket er en kompleks organisasjon. Den har ikke vært helt enkel å analysere. Innenfor rammene av dette prosjektet, har vi ikke kommet langt nok til å gi sikre konklusjoner. Det nedenfor stående må følgelig ansees som begrunnede hypoteser, snarere enn som vitenskapelige sannheter.

6.1. Vertikal samordning og horisontal samordning mellom regionene

I kap. 2 viste vi at den doble desentraliseringen av Kystverket i 2002 skjedde i en situasjon der Kystdirektoratet var sterkt svekket, mens distriktskontorene satt med høy legitimitet. Omorganiseringen styrket distriktene ytterligere gjennom de nye funksjonene (kompetansesentrene) de ble tillagt.

Våre data tyder på at regionene i stor grad har beholdt en sterk posisjon i Kystverket. Vår undersøkelse tyder imidlertid på at det kan ha skjedd en viss sentralisering (kontraksjon) i det siste. Bl.a. er en sentralisert arkivfunksjon er lagt til hovedkontoret. Det er også gjort grep av mer uformell karakter i styringen av kompetansesentrene (se nedenfor).

Regionenes innflytelse kommer bl.a. til uttrykk gjennom at regionene – som utførere – har en sterk innflytelse på bestillingene som rettes mot dem. Det er tvilsomt om

hovedkontoret har den kompetanse som trengs som for å fylle den bestillerrollen som foreskrives innenfor en streng fortolkning av bestiller-utfører-modellen. Dette trenger ikke nødvendigvis være problematisk, med mindre bestiller-utfører-modellen er fasiten. Det det imidlertid sier noe om, er hvordan Kystdirektoratets/hovedkontorets beslutninger fattes og hvilke innflytelse regionene har på disse. Dagens situasjon, med relativ stor innflytelse til regionene, *kan* faktisk være gunstig med hensyn på intern vertikal samordning. Det vil disponere for at sentrale beslutninger er forankret i regionene, og følgelig gi samordning mellom hovedkontor og region. Det kan til og med argumenteres rasjonelt for en slik løsning. Det gir muligheter for at sentrale beslutninger er fattet på bakgrunn av den kompetansen som finnes lenger nede i organisasjonen. Det kan sees på som en hensiktsmessig intern vertikal koordinering i en situasjon da direktoratet mistet kompetanse mot en motsvarende oppbygging av distriktskontorene som følge av omstillingen i 2002. Men endringen er samtidig potensielt fragmenterende.

Situasjonen med et sterkt og til dels autonomt regionnivå, kan også tenkes å være problematisk m.h.t. politisk styring og tverrsektorielle samordning. Det står altså om hovedkontorets evne og mulighet til gjennom sin styring å bidra til horisontal koordinering – enten internt i egen organisasjon eller i forhold til andre sektorer.

Hovedtyngden i vårt datamateriale tyder på at Kystverket har slike samordningsproblem. Resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen viser at direktoratet/hovedkontoret oppleves av svært mange som svakt m.h.p. på samordning mellom regionkontorene. Dette inntrykket styrkes gjennomgående av våre gruppe- og personlige intervju. Tilsvarende tyder vår undersøkelse på at samordning i forhold til andre sektorer er svak.

Det er en sterk regionidentitet i organisasjonen. Dette åpner opp for at særegenheter ved de enkelte regionene lett påvirker aktivitet. Kystverket bør i forlengelsen av dette fortsatt²⁸ vurdere *om* regiondirektørens dobbeltrolle både som leder for regionens distriktsoppgaver og for kompetansesentrene er hensiktsmessig. Dobbeltrollen kan representere en svekkelse av hovedkontorets styring med de nasjonale oppgavene som løses regionalt i kompetansesentrene. Formelt sett representerer regiondirektøren et

²⁸ Vi viser her til OU-prosessen i 2005 som tok opp dette spørsmålet.

”filter” mellom fagavdeling på hovedkontoret og underliggende kompetansesentre. I enkelte tilfeller har hovedkontoret erfart at en manglet personalressurser i kompetansesentrene for aktuelle ”nasjonale oppgaver” fordi regiondirektøren hadde disponert kompetansesenteransatte til distriktsoppgaver. Enkelte kilder peker også på at ordningen gir tungvinte kommunikasjons- og kommandolinjer, spesielt om en også tar i betraktning at kompetansesentrene instruksjoner til andre regioner formelt sett skal gå gjennom direktøren. Flere kilder gir uttrykk for at hovedkontorets kunnskap vedrørende det Kystverket ”egentlig” driver med ute (maritim kompetanse) er for svak. Flere informanter trekker fram dobbeltarbeid som problem.

Det hefter også et potensielt habilitetsproblem ved denne dobbeltrollen i forbindelse med klagebehandling av forvaltningsvedtak gjort i distriktene.²⁹

Det skal imidlertid her trekkes fram at våre data tyder på at det har vokst fram kommunikasjonslinjer og –praksiser av uformell karakter som ikke helt samsvarer den formelle organiseringen. Ofte skjer kommunikasjon direkte mellom avdelingsdirektører/ansatte ved hovedkontoret på den ene side og ansatte ved/leder for kompetansesentre på den annen side, uten å gå veien verken om kystdirektør eller regiondirektør. Det er også slik at kompetansesentre gis en direkte ”instruksjonsrett” overfor andre regioner gjennom oppdrag definert i styringsbrevet.

Det kan se ut som om det kan være manglende kapasitet ved hovedkontoret i forhold til det som trengs for å drive effektiv ledelse og samordning. Det er også grunn til å vurdere nærmere om samordningen mellom de enkelte fagavdelinger ved hovedkontoret er tilfredsstillende, slik at hovedkontoret kan agere samordnet nok ovenfor regionene. Inn under dette problemet ligger lokaliseringen av den viktige og mye eksponerte Beredskapsavdelingen i Horten. Det er historiske årsaker til denne plasseringen. Denne lokaliseringen kan ha sine fordeler. Imidlertid er det samtidig rimelig å anta at samordningsmessige ulemper med den fysiske distansen til Ålesund ikke helt lar seg kompensere ved moderne kommunikasjonsteknologi.

²⁹ Denne type habilitetskonflikt er et sentralt premiss i Kystverksutvalgets innstilling (NOU 2000:22) og også i Statskonsults mer prinsipielle betraktninger om den type sentralisert desentralisering som kjennetegner Kystverket organisasjon (Sundby 2003) Skriftlige kilder etter Kystverksutvalgets innstilling tar ikke, så vidt vi har erfart, opp dette temaet. Det kan jo skyldes at problemstillingen faktisk er lite relevant, men det kan også skyldes at temaet av andre grunner ikke er fokusert nok. Vi har heller ikke i denne analysen tatt opp dette problemet.

Men det er grunn til å påpeke at svarene på spørsmål, både i surveyen og i intervjuene, vedrørende hovedkontorets rolle i forhold til regionene er motstridende. På den ene siden framkommer meninger fra regionhold om at hovedkontoret mangler kompetanse, kanskje spesielt på det operative og er for svakt mhp på styring og ledelse (beslutningsvegring). På den andre side presenteres det fra samme hold oppfatninger av at hovedkontoret blander seg for mye inn og prøver å tilrive seg ”operative oppgaver”. Det reflekterer nok ulike synspunkter og interesser. Det kan også skyldes at hovedkontoret ikke har funnet en tilfredsstillende rolle i forhold til regionene. En tredje mulighet er at det er en motsetning i regionene selv i forhold til hva de ønsker av hovedkontoret. Er det slik at mange egentlig ønsker at hovedkontoret tar seg av de kontroversielle sakene (for eksempel innen personalområdet), mens de vil ha stor autonomi når det gjelder de faglige ”indrefiletene”?

Vår undersøkelse tyder på at forholdet til Fiskeri- og kystdepartementet er tilfredsstillende og at en her har god vertikal samordning. Det er først og fremst spørreskjemadata som tyder på dette, mens enkelte intervjuer trekker fram at departementet har hatt en tendens til å gå om direktoratet/hovedkontoret og kommunisere direkte med enkeltregioner.

6.2. Geografiske og yrkesmessige spenninger

Vi har lagt vekt på et par tydelige mønstre i spørreskjemaundersøkelsen. For det første er det store geografiske forskjeller i svarene. De to nordligste fylkene er betydelig mer positive til dagens organisering enn spesielt de to sørligste. Dette kan skyldes både kulturelle forskjeller og forskjeller i arbeidsoppgaver. For det andre er det store variasjoner i svarene mellom operativt og administrative ansatte. For å si det sjablonmessig: jo mer sjøsprøyt – jo større misnøye.

Det er rimelig å se på dette som uttrykk for en fragmentering. Ulike kategorier ansatte opplever virkeligheten forskjellig. Det synes videre å gjenspeile seg i at de ansattes identitet først og fremst er knyttet til region eller til yrkesgruppe, snarere enn til Kystverket. Spesielt synes sistnevnte å gjelde profesjonene i operativ tjeneste – best illustrert med losenes yrkesfølelse og -stolthet.

Så er det spørsmål om dette er noen stor ulempe for Kystverket. Ulike identiteter, om de er geografisk eller faglig bestemt – ja, selv uenigheter, kan være positivt for en dynamisk organisasjon, så lenge det ikke går på bekostning av samordning på vitale områder og virker handlingslammende. Regional identitet kan være et uttrykk for regional autonomi og selvstendighet. At regionene for eksempel tilpasser seg de spesielle forholdene i sitt område, har klare positive sider. Negative grenser for dette er antydnet ovenfor. Vårt materiale tyder i det minste på at dette kan være et problem for hovedkontorets samordningsbehov. Her gjelder det å finne en balanse mellom ulike identiteter, mellom det regionale, det nasjonale og det faglige.

Vår undersøkelse tyder på at kløften mellom administrativt og operativt ansatte er relativt stor. Det kan synes som om de operative ansatte har opparbeidet en relativt stor skepsis og distanse til administrasjonen. Det synes som om mange operativt ansatte har inntrykk av at det er skrivebordsteoretikere som har overtatt. Vi er usikre på om dette skyldes trekk ved den nåværende organiseringen eller om det (også) skyldes måten omorganiseringsprosessene er gjort på i Kystverket. Det synes som en sentral yrkesgruppe som losene opplevde det slik at de mistet sentrale posisjoner i direktoratet gjennom omstillingen i 2002. Denne omstillingen involverte i liten grad ansatte. Det er derfor rimelig grunn til å anta at de i liten grad har en eiendomsfølelse og identitet knyttet til den.

Kystverket bør nok også reflektere over hvordan en senere har håndtert omstillingsprosjekt - som for eksempel Halten-seminaret i 2003 og OU-prosessen i 2005. Ved sistnevnte prosess forelå det forslag med en viss oppslutning i direktoratet som ville representert en svekkelse av regiondirektørene. Det er interessant i lys av styrkeforholdet mellom hovedkontor og region, at daværende direktør valgte å avvise disse forslagene.

Det er i denne sammenheng også interessant at direktoratet i forbindelse med den herværende undersøkelsen måtte ut til de ansatte med informasjon om at vårt oppdrag ikke var foranledningen til en ny omorganiseringsprosess, men skulle gjøres innenfor rammen av den desentraliserte organisasjonsmodellen. En rimelig tolking er at det eksisterer en viss utrygghet knyttet til slike prosesser og kanskje også en omstillings-tretthet. Kystverket bør ved eventuelle framtidige omorganiseringer, ja til og med

justeringer innenfor nåværende organisasjonsform, tilstrebe en bred prosessmessig forankring i organisasjonen.

Vår undersøkelse tyder også på at det er betydelige og uheldige motsetningsforhold mellom ulike yrkesgrupper i den operative tjeneste. Spørreskjemadata tyder videre på at arven fra de gamle direktoratene (los-, fyr- og havn-) ennå har en viss fragmenterende virkning på Kystverket.

6.3. Organisasjonsformer og samordningsutfordringer

En bærende motivasjon bak den desentraliserte organisasjonsmodellen slik dette er formulert i Vette-dokumentet var å balansere ut noe av den sterke dominansen de operative tjenestene og faglige oppgaver angivelig hadde i Kystverket. Med andre ord: En ville styrke Kystverket som planleggings-, forvaltnings- og myndighetsorgan. Denne styrkingen skulle først og fremst direktoratet stå for.

Det er liten tvil om at den desentraliserte organisasjonsmodellen har vitalisert regionene. Helt åpenbart har det vært en distriktpolitisk gevinst av dette. Det kommer også fram i undersøkelsen at operative tjenester erfares som solide og det operative blir ofte fremhevet som noe Kystverket har lykket med. Det leveres gode tjenester fra etaten.

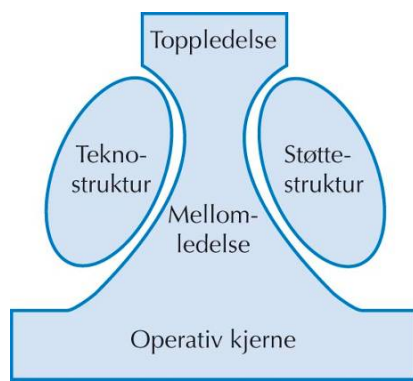
I lys av vår analyse er et rimelig motspørsmål om direktoratets/hovedkontorets rolle som planleggings-, forvaltnings- og myndighetsorgan er styrket slik en forutsatte i Vette-dokumentet.

I det følgende skal vi i første rekke låne perspektiver fra en retning innen organisasjonsteorien som kan kalles ”konfiguratorisk”, og som i hovedsak kan plasseres under et instrumentelt syn på organisasjoner (se kap. 1.2). Det betyr ikke at vi ser bort fra betydningen av institusjonaliseringsprosesser, der organisasjonen utvikler en ”personlighet” ved å adoptere bestemte verdier og handlemåter som blir ansett som viktige i seg selv (Selznick 1957), men at vi i denne omgang har vårt primære fokus på Kystverkets formelle struktur. Videre må det sterkt understrekes at den videre drøfting

skjer på et svært tentativt grunnlag, da det innsamlede datagrunnlaget bare i begrenset grad er egnet til å belyse særtrekk ved de rådene organisasjonsformene i Kystverket.

En av de mest innflytelsesrike klassifiseringene av organisasjoner er utviklet av Henry Mintzberg (1979). Han argumenterer for at alle organisasjoner i varierende grad består av fem hoveddeler der grunnmodellen kan framstilles slik (ibid.:20):

Figur 9 De fem hoveddelene i en organisasjon



1. *Den operative kjerne* er den delen som gjør det arbeidet som organisasjonen må utføre for å realisere sine overordnede mål. Den operative kjernen rommer m.a.o. de aktiviteter som utgjør organisasjonens eksistensberettigelse.
2. *Den strategiske ledelsen eller toppledelsen* omfatter de som sitter med hovedansvar for hele organisasjonen.
3. *Mellomledelsen* er i følge Mintzberg den delen som kobler den operative kjerne og toppledelsen (ibid.:19).
4. *Teknostrukturen eller analysestaben* omfatter de personer og enheter som utformer planer og rutiner, styrer arbeidsprosesser og driver opplæring og kontroll. Dette er analytikerne som har som oppgave å legge til rette for standardisering av andres arbeid.
5. *Støttestrukturen* er ikke direkte involvert i produksjonen, men er nødvendig for at organisasjonen skal fungere. Støttestrukturen kan omfatte et vidt spekter av aktiviteter: Kantinedrift, resepsjonstjenester, rengjøring, trykkeri etc. Mintzberg peker på at for mange organisasjoner vil det være et dilemma knyttet til om en skal kjøpe denne type tjenester eksternt, eller la de inngå i organisasjonens ordinære virksomhet (1979: 32).

Disse fem elementene vil i følge Mintzberg variere i størrelse og betydning og kan kombineres på ulike måter. På bakgrunn av en gjennomgang av forskningslitteraturen om organisasjoner, konstruerer han fem organisasjonstyper eller konfigurasjoner med basis i tre dimensjoner: Grad av spesialisering, gruppering og utforming av beslutnings-systemet. Hver av konfigurasjonene vil være kjennetegnet av en dominerende form for samordning. Her beskriver Mintzberg valget mellom ulike samordningsmekanismer langs en skala, der man går fra en enkel og oversiktlig situasjon til en stadig mer kompleks og uoversiktlig. Etter hvert som arbeidet blir mer komplisert skifter den foretrukne måten å koordinere på fra gjensidig tilpasning til direkte overvåkning, til standardisering, helst standardisering av arbeidsprosessen, deretter til standardisering av resultater, deretter til standardisering av kompetanse, for til slutt å vende tilbake til gjensidig tilpasning (Mintzberg, s. 7).

Vi kan forenklet framstille de fem konfigurasjonene på følgende måte:

Figur 10 Oversikt over Mintzbergs strukturelle konfigurasjoner

	Stillinger	Gruppering	Beslutnings-system	Samordning	Nøkkel-element
Enkel struktur	Liten grad av spesialisering og formalisering	Liten grad av gruppering	Sentralisert	Direkte tilsyn	Toppledelsen
Maskinbyråkrati	Sterk grad av spesialisering og formalisering	Mange grupper spesialisert etter oppgave og funksjon	Sentralisert	Standardisert arbeidsprosess	Analysestab
Profesjonelt byråkrati	Sterk grad av spesialisering, men mindre grad av formalisering	Mange grupper spesialisert etter faggruppe/profesjon	Desentralisert	Standardisert kompetanse	Operative kjerne
Divisjonalisert struktur	Varies ut fra hvilken organisasjonsform man finner i den enkelte divisjon	Divisjoner gruppert ut fra marked og/eller produkt	Desentralisert m.h.t. daglig drift. Sentralisert m.h.t. resultatkontroll	Standardiserte resultatmål	Mellomledelsen
Ad-hoc-kratiet	Liten grad av formalisering og spesialisering	Liten grad av gruppering	Desentralisert	Gjensidig tilpasning	Støttestaben

Hvilken av disse konfigurasjonene synes så å gi den mest dekkende beskrivelsen av Kystverket? I vår analyse har vi brukt betegnelser som kompleks, fragmentert og desentralisert om Kystverket som helhet. Imidlertid ble vi gjennom prosjektet også

oppmerksom på at denne type karakteristikk helt klart var avhengig av hvilken utsiktspost en inntok. Spørsmålet er derfor om det i det hele tatt er fruktbart å betrakte Kystverket som *en* organisasjon? Er det heller slik at vi kan identifisere ulike organisasjonsformer? Og at den fragmenteringen og mangelen på samordning som mange beskriver, først og fremst kan forstås på bakgrunn av et mangfold av organisasjonsformer og styringslogikker?

Vetredokumentet synes på sin side å være preget av en forestilling om at Kystverket *bør* betraktes som en enhetlig organisasjon, og at et sentralt mål for omorganiseringen er å ”integre” og ”oppnå gode helhetsløsninger” (s 4) ”Problemet” med organisasjonsformen før 2002 blir bl.a. forstått på bakgrunn av at skillene mellom de tidligere direktoratene (Havn-, Los- og Fyrdirektoratet) fortsatt eksisterte:

”Kystverket er svært operativt og faglig orientert mot de opprinnelige fagområdene. Dette har ført til at fag og ikke økonomi har styrt hva som skal prioriteres og økonomiforvaltningen har fått liten oppmerksomhet. Viljen til å satse på nye, mindre operative oppgaver som plan, myndighets- og forvaltningsoppgaver har vært liten.” (s 3)

Dersom en leser dette med utgangspunkt i Mintzbergs konfigurasjoner, så kan det synes som at det ”gamle” Kystverket blir beskrevet som sammensatt av parallelle *profesjonelle byråkratier*. Gjennom omorganiseringen ønsket Kystverket å få til en sammensmelting av de tidligere operative kjernene i hvert av de gamle direktoratene og bygge ut teknostrukturen bl.a. innenfor økonomiforvaltning. Samtidig inneholder Vetredokumentet både mål om styrking av toppledelsen (her forstått som Kystdirektøren) og overføring av direktoratsoppgaver til regionkontorene (se kap.2). Dette framstår som et ønske om to ulike organisasjonsformer: Styrkingen av regionkontorene kan tolkes som en form for *divisjonisering* av Kystverket. Hvordan strukturen innen hver av divisjonene skal være, er ikke eksplisitt uttrykt i dokumentet (med unntak for regiondirektørenes dobbeltrolle), mens den sentrale administrative strukturen beskrives nærmest i retning av en *enkel struktur*:

”Kystdirektoratet vil i sterkere grad arbeide med styring og oppfølging og i mindre grad med rent faglig oppgaver. Det vil bli lagt opp til en styringsform der hvert distrikt blir styrt på basis av 4-5 møter årlig. I disse møtene behandles budsjett og planer, resultat og framdrift.” (s7)

Selv om det på intensjonsplanen lå elementer av *enkel struktur* i det nyutflyttede direktoratet, tyder ikke KPMG's evaluering av den interne strukturen i Kystverket, på at denne organisasjonsformen ble realisert på en fruktbar måte. I denne evalueringen ble det pekt på at ledelsen i Kystdirektoratet framsto som lite samlet og koordinert (2004:16). I tråd med Mintzbergs begreper, kan dette forstås som en situasjon der toppledelsen mangler både kapasitet og kompetanse til å drive direkte tilsyn med divisjonene.

Den divisjonaliserte strukturen er kjennetegnet ved at de enkelte divisjonene er delegert beslutningsmyndighet og gitt resultatansvar, samtidig som de er underlagt definerte resultatkrav fra ledelsen (Jacobsen og Thorsvik 2007:94). Mellomledelsen innehar nøkkelrollen i denne organisasjonsformen, og ut fra modellen vil mellomledelsen bestå av avdelingslederne i Kystdirektoratet. Mye kan tyde på at det er på dette punktet en har utformet en organisasjonsstruktur med innebygde motstridende forventninger: Samtidig som Kystdirektoratet ble slanket ved at tidligere direktoratsoppgaver ble overført til regionkontorene, skulle en ivareta overordnet styring og samordning. Den vanligste måten å samordne divisjoner på, er å standardisere resultatene hver av dem skal oppnå, og legge opp til en sterk resultatevaluering (Mintzberg 1979:383). Våre data tyder ikke på at mellomledelsen i Kystdirektoratet har hatt tilgjengelige virkemidler og/eller kapasitet til å fylle en slik rolle. Betoningen av behov for i større grad å ta bruk "bestiller – utfører"- modeller, kan imidlertid tolkes som et forsøk på å finne fram til egnede virkemidler for samordning og kontroll av aktiviteter i fristilte enheter.

Et annet "avvik" i forhold til idealtypen, er at divisjonene i idealet forutsettes å være uavhengige av hverandre. Gjennom ordningen med kompetansesentre, vil regionkontorene være innvevd i hverandres virksomhet både direkte og indirekte, og våre data viser at det eksisterer både formelle og uformelle relasjoner mellom regionkontorene (kap 5). Videre er det problematisk å se regiondirektørene utelukkende som ledere av sine respektive divisjoner. Gitt ordningen med desentraliserte kompetansesentre, kan det også argumenteres for at de inngår som en del av topp- og/eller mellomledelsen ved Kystverket som helhet. En rolle som våre data riktignok tyder på at de har fylt på noe ulik måte, men som like fullt bekrefter hvor "umulig" det er å tegne et enkelt og tydelig bilde av den rådende organisasjonsformen med basis i Mintzbergs konfigurasjoner.

I tilknytning til dette er det interessant å se nærmere på noen sentrale begreper både bak omorganiseringen av Kystverket i 2002 og i den aktuelle debatten om arbeidsdelingen mellom hovedkontoret og regionene, slik vi har fanget dette opp gjennom våre intervjuer. Det er Kystverkets sontring mellom faglige og operative oppgaver på den siden og planlegging, forvaltning- og myndighetsoppgaver på den annen. Vetretdokumentet gir ingen klar definisjon av disse begrepene, og det er nok noe uklart hva Kystverket konkret forstår ved dem. Like fullt var de retningsgivende for omorganiseringen: Det var faglige oppgaver som skulle overføres fra direktoratet (hovedkontoret) til regionkontorene via kompetansesentrene, mens hovedkontoret skulle reindyrke og styrkes på planlegging, forvaltning og myndighetsutøvelse. Samtidig knesettes det som et prinsipp (s.4) at ”transport- og samfunnsplanlegging, forvaltning og myndighetsutøvelse skal styrkes på alle nivåer”, der direktoratet tilskrives en 2.linje funksjon i forhold til distriktenes ”forvaltnings- og myndighetsoppgaver” (s. 4). Det er rimelig å tolke dette dit hen at direktoratet skal konsentrere seg om det som oppfattes som overordnede oppgaver, forsøkt presisert Vetretdokumentet gjennom følgende oppramsing: styring, ledelse, resultatoppfølging, plan og budsjettarbeid, strategi, FoU, informasjon, definisjon og prioritering av statsoppdraget, faglig rådgiving overfor departementet samt internasjonale oppgaver (s.5).

Oppfatningen av hva som er faglige oppgaver virker heller ikke glassklar. Til det faglige synes å ligge oppgaver som i hovedsak utføres på kontor, men som er nært koblet til den utøvende tjenesteyting – dvs. operative oppgaver, eventuelt som summen av de operative oppgavene (slik vi definerer det operative, se nedenfor) og den faglige ”kontormessige administreringen” av dem. Vårt intervjumateriale tyder på at det faglige av mange i Kystverket i dag oppfattes som en del av det operative, som et mer omfattende begrep. Dette kommer for eksempel til uttrykk i kritiske oppfatninger i regionene av at hovedkontoret urettmessig har tilrevet seg ”operative oppgaver”.

Tar vi utgangspunkt i Mintzberg (figur 9) og definerer operative oppgaver som oppgaver som utføres i den operative kjerne, kan vi si at opprettelsen av kompetansesentrene strengt tatt ikke berørte de operative oppgavene i det hele tatt. De direkte operative oppgavene, som losing, trafikkledelse, ansvar for fyr og merker og til og med *forvaltning* direkte overfor bruker (saksbehandling), ivaretas som før av de enkelte

regioner. Den operative kjerne er i Kystverket delt mellom de ulike regionene ("divisjonene") etter geografiske kriterier og ikke etter faglige.

(Kompetanse-)sentrene må imidlertid forstås som deler av Kystverkets teknostruktur – med sitt ansvar innen *planlegging*, utredning og analyse på sine respektive fagområder, personal, IKT etc. Det er altså snakk om desentraliserte hovedkontorsoppgaver (sentralisert desentralisering) med et nasjonalt virkeområde. Her inngår altså også planleggingsoppgaver – oppgaver som Vettredokumentet for øvrig reserverer direktoratet (hovedkontoret). Det mest eklatante eksempel på denne "selvmotsigelsen" i Kystverkets organisering, er senteret i Sør-øst, med sitt ansvar for transportplanlegging, plan og utredning – oppgaver på et meget overordnet nivå. Det er relativt klare indikasjoner på at plasseringen av disse oppgavene har vært utfordrende.

Andre deler av teknostrukturen ivaretas fortsatt av hovedkontoret. Arbeidsfordelingen mellom teknostrukturen ved hovedkontorets fagavdelinger og teknostrukturen ved regionkontorene synes, som vi har vært inne på ovenfor, uklar og med til dels uavklarte, tungvinte og tilfeldige kommunikasjons- og kommandolinjer. Formuleringer om at regionene utfører de faglige oppgavene, mens direktoratet/hovedkontoret har det *faglige ansvaret* for dem, er i så måte ikke særlig klargjørende. Eksempler på at den uoversiktlige og fragmenterte ivaretagelsen av teknostrukturelle oppgaver kan skape problemer finner vi innen IKT, personal og administrasjon. Manglende samordning innen IKT er et problem i Kystverket. Her synes ansvaret å være for spredt og/eller uklart definert. Det kan også stilles et spørsmålstegn ved om det er gjort en klar nok grenseoppgang mellom det personal-/administrative ansvaret som ligger til kompetanse-senteret i Honningsvåg og det som ligger ved Hovedkontoret i Ålesund. Et tilsvarende ubehag finner en innen andre områder, der fagavdelinger ved hovedkontoret "plutselig" har funnet at enkeltsentre "plutselig" har satt i gang vidtrekkende plan- og strategi-prosesser.

En videre hypotese er at dette kompliseres ytterligere ved regiondirektørens – i denne sammenheng ikke bare dobbelt-, men trippelrolle – både som leder for en operativ "delkjerne" (distriktsoppgavene), som leder for deler av teknostrukturen regionalt og som leder for en del av den nasjonale teknostrukturen (de respektive sentrene). Sannsynligvis underbygger dette regiondirektørens sterke posisjon i Kystverket. Det

kaster også lys over det at regiondirektørene synes å ivareta mellomlederfunksjoner – og faktisk til dels – topplederfunksjoner i Kystverket som helhet.

Kompleksiteten i regiondirektørenes lederroller kan også danne utgangspunkt for å stille spørsmål om hva som kjennetegner regionkontorenes organisasjonsform. Mye tyder på at disse har likhetstrekk med det Mintzberg omtaler som *adhokratier* preget av matrisestrukturer med stadig omdefinering og tilpasning av arbeidsoppgaver. Fordelene ved denne type organisasjonsform er mulighetene for fleksibilitet og god utnytting av de ansattes kompetanse. Ulempene er at uklare autoritetsforhold skaper usikkerhet og det kan være problemer til å få løst mer rutinepregede oppgaver på en effektiv måte (Mintzberg 1979:434). Adhokratiet forutsetter videre høy kompetanse blant motiverte medarbeidere, og at samordning skjer gjennom gjensidig tilpasning (ibid). Samtidig vil en slik organisasjonsform også kunne åpne opp for videreføring og utvikling av profesjonelle byråkratier på ulike delområder, nettopp fordi tilliten til kompetanse er selve grunnfundamentet i denne type organisk og løst koblet struktur.

Nå må jo selvsagt Mintzbergs konfigurasjoner betraktes som idealtyper som aldri realiseres fullt ut. Men som en hjelp til å identifisere spenninger og motstridende forventninger, kan denne type analytiske kategorier være nyttige. Slik vi leser de tiltak som i dag synes å være aktuelle for å øke samordningskapasiteten i Kystverket, går de i første rekke ut på å styrke teknostrukturen i Kystdirektoratet. I Mintzbergs forstand kan dette forstås som en rebyråkratisering, der en får en økt grad av sentralisering og spesialisering. Hvorvidt dette vil løse de samordningsutfordringene Kystverket som helhet står overfor, vil imidlertid ikke bare være et spørsmål om hensiktsmessig utforming av formell struktur, men helt klart også være avhengig av hvor legitim en sterkere grad av sentral styring vil være. Våre data tyder på at lagånden i Kystverket er meget desentralisert, og en kan derfor oppleve det Mayntz og Sharpf (1975) omtaler som negativ samordning: Ønsket om å samordne er større enn viljen til å bli samordnet, så selv om alle er enige i behovet for økt samordning, så kan tiltakene fort bli oppfattet som noe en bør verne seg mot.

Samtidig er det viktig å minne om betydningen av involvering i eventuelle endringsprosesser for å skape oppslutning om de valgte organisasjonsformer. Mye tyder på at Kystverket på dette området kan ha et visst forbedringspotensiale (jf. Ostad 2008).

Videre er det mye som tyder på at vi går inn i en fase preget av en viss motreaksjon i forhold til NPM-inspirerte reformer. ”Whole-of-goverment” (WOG) –initiativ synes å være en trend i flere land, og retter seg mot negative effekter av NPM-reformer slik som fristilling, mål - og resultatstyring og ”single-purpose-organizations” (Christensen og Læg Reid 2006: 20). WOG har som mål å fremme samordning og samarbeid mellom organisasjoner, og det vises til at dette må betraktes som langsiktige prosjekt som ikke kan implementeres som ledd i en top-down strategi alene. Her trengs det motivasjon og vilje i alle deler av organisasjonen til å tenke og handle helhetlig (ibid.:22).

Drøftingen av organisasjonsformer i Kystverket reiser flere spørsmål enn den gir svar. På det retoriske plan ser vi at det formuleres mål om sentralisering og desentralisering på samme tid. Ved å tolke organisasjonsendringene i lys av konfigurasjonsteori, synliggjøres et mangfold av organisasjonsformer som er forankret i ulike styringslogikker og som gir ulike samordningsutfordringer. For Kystverket vil vi her tro at det vil være fruktbart også å se positive muligheter i dette mangfoldet, heller enn å forvente å finne løsninger i en rendyrking av *en* styringslogikk.

6.4. En liten ekskurs med teoretisk tilsnitt

Det er ikke overraskende at utviklingen av Kystverket ikke helt er blitt slik en forutsatte når en planla den doble desentraliseringen av etaten. Organisasjonsmodeller og organisasjonsmoter vil når de blir implementert tilpasses kjennetegn ved de organisasjoner som i utgangspunktet skal formes etter dem. Gjennom denne oversettelsesprosessen (Røvik 1998, 2007) kan resultatet bli ganske annerledes enn den originale modellen. Beslutningen om Kystverket som forvaltningsbedrift forvitret hen, og Kystverkets versjon av bestiller-utfører-modellen ligger også langt fra den idealtypiske.

Det vi imidlertid har sett her er at det ikke er bare godt etablerte, historiske og institusjonaliserte kjennetegn som har virket på omorganiseringen av Kystverket. Tidsspesifikke maktforhold virket inn. Omstillingsprosessen var preget av et klart svekket hovedkontor (direktoratet) og relativt sterke distrikt. Det er ikke urimelig å anta at dette tidsspesifikke styrkeforholdet ble institusjonalisert gjennom omstillingen og påvirket

resultatet i like stor grad som de modeller og forbilder en tok utgangspunkt i og den historiske arven en bar med seg.

Den fragmenteringen og de koordineringsproblemene vi mener karakteriserer Kystverket skyldes følgelig ikke bare de modellene, i stor grad hentet fra New Public Management, som preget omstillingsprosessen (jf. kap 1). Forklaringen på dette må også sees i lys av tidsspesifikke forhold ved Kystverket rundt omstillingen samt tidligere institusjonaliserte trekk ved organisasjonen. Til det siste poenget: Kystverket var neppe optimalt samordnet før omstillingen i 2002 heller. Problemoppfatninger rundt denne omstillingen tyder nettopp på det. Dårlig økonomistyring, de operative tjenestenes dominans og ulike kulturer knyttet til de tidligere direktoratene var eksempelvis viktige motiver for omstilling. De kan alle sees på som koordinerings- og styringsproblem.

2002-omstillingen av Kystverket foregikk i en periode der desentralisering (detraksjon) og autonomi generelt sett hadde en relativt høy status, bl.a. preget av NPM-ideologien. Mange forskere mener at vi nå opplever en motreaksjon mot dette (Christensen og Lægreid, Fimreite og Lægreid) – og at vi har beveget oss i inn i en fase av kontraksjon. Detraksjonsfasen ga for mange samordningsproblemer. Et interessant spørsmål er om utviklingen av Kystverket er eller vil bli et element i samme angivelige tendens. Vi har bl.a. merket oss uttalelser fra informanter der tiden etter 2002 beskrives som et arbeid for å ta tilbake makt som direktoratet/hovedkontoret mistet i ved omstillingen da.

Litteratur

Amdam, Rolv Petter og Ove Bjarnar 1997. Regional Business Networks and the Diffusion of American Management and Organizational Models to Norway. I *Business History* Vol. 39, nr. 1

Berge, Dag Magne 1994. *Perspektiver på statlig sysselsetting i Møre og Romsdal*. Molde: Møreforskning Molde. Arbeidsrapport 9409.

Berge, Dag Magne og Hallgeir Gammelsæter 2004. Innovasjonspolitikken utholdelige tålmodighet. I Arbo, Peter og Hallgeir Gammelsæter (red.) *Innovasjonspolitikken scenografi. Nye perspektiver på næringsutvikling*, Trondheim, Tapir Akademiske forlag.

Busch, Tor og Jan Ole Vanebo 2005. Bestiller-utfører-modellen: utfordringer og problemområder. I Busch, Tor, Erik Johnsen, Kurt Klaude Klausen og Jan Ole Vanebo (red.) *Modernisering av offentlig sektor. Utfordringer, metoder og dilemmaer*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Busch, Tor, Erik Johnsen, Kurt Klauði Klausen og Jan Ole Vanebo (red.) *Modernisering av offentlig sektor. Utfordringer, metoder og dilemmaer*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom og Per Læg Reid 2001. New Public Management i norsk statsforvaltning. I Tranøy, Bernt Sofus og Øyvind Østerud: *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Christensen, Tom og Per Læg Reid 2006. *The Whole-of-Government Approach – Regulation, Performance, and Public-Sector Reform*, Stein Rokkan Centre for Social Science, Working paper 6 - 2006

Christensen, Tom og Per Læg Reid 2007. *The Challenge of Coordination in Central Government Organizations*. Paper presented at the Study Group on Governance of Public Sector Organizations, EGPA Conference Madrid 19-22 September 2007.

Christensen, Tom, Læg Reid, Per, Roness, Paul og Kjell Arne Røvik 2004. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget

Fimreite, Anne Lise og Per Læg Reid 2005. *Specialization and Coordination: Implications for Integration and Autonomy in a Multi-Level System*. Stein Rokkan Centre for Social Studies.

Gammelsæter, Hallgeir 1991. *Lokalisering av statsinstitusjoner*. Molde: Møreforskning Molde. Rapport 9121

Granovetter, Mark 1985. "Economic Action and the Social Structure: The problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology* no. 9

- Græsdal, Terje og Torkell Norheim 2002. *Om omorganisering i Kystverket*. Prosjektoppgave i Arbeids- og organisasjonspsykologi. Delfag II. Det psykologiske fakultet, Institutt for samfunnspsykologi, Universitetet i Bergen.
- Heggheim, Trygve 2005. Kart, farvannskunnskap og politikk. I *Stavanger Aftenblad* 20.05.2005.
- Hommen, Kim Ove 2003. *Tilsynspolitikk i Norge: Utflytting og autonomi*. Stein Rokkans senter for flerfaglige samfunnsstudie, Universitetsforskning Bergen. :Bergen
- Innst. S. nr. 127 (2000-2001). *Innstilling frå samferdelskomiteen om organisering av Kystverket. St. meld. nr. 13 (2000-2001)*.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2004): *Organisasjonsendring og endringsledelse*. Fagbokforlaget
- Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik 2007. *Hvordan organisasjoner fungerer*. Fagbokforlaget
- Lasley, I og Llewellyn, S. 1998. Markets, Hierarchies and Choices in Social Science. I Bartlett, W., J.A. Roberts og J. Le Grand (red.). *A Revolution in Social Policy. Quasi-market reforms in the 1990s*. Bristol: The Policy Press.
- Lazonick, William 1991. *Business organization and the myth of the market economy*. Cambridge University Press.
- Lie, Ivar 2003. *Regionale endringar i statleg sektor. Sysselsettingsnedringar i staten 1980 – 2000 fordekt på regionar langs ein sentrum-periferi-dimensjon*. NIBR, Norut NIBR Finnmark. Oslo/Alta
- March James G. og Johan P. Olsen 1983. Organizing Political Life. What Administrative Reorganization Tells Us About Government. I *American Political Science Review* 77: 281-297
- Mayntz, Renate and Fritz 1975. *Policymaking in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam: Elseiver
- Mintzberg, Henry 1979 *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Moland, L.E. og H. Bogen 2001. *Konkurranseutsetting og nye organisasjonsformer*. Fafo-rapport 351. Oslo: Forskningsstiftelsen Fafo.
- Nesheim, Torstein 2004. Bestiller-utfører-organisering og hierarki: Spenninger i møtet mellom motstridende organisasjonsprinsipper. I Johnsen, Åge, Ingun Sletnes og Signy Irene Vabo (red). *Konkurranseutsetting i kommunene*. Oslo: Abstrakt forlag
- NOU 1999:5 *Det nye Kystverket*
- NOU 2000:22. *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*.
- NOU 2003:19. *Makt og demokrati. Sluttrapport fra makt og demokratiutredningen*. Oslo

- Ostad, Anne Marte 2008. *Beslutningen om den desentraliserte organisasjonsformen. Kystverkets nye organisasjon*. Mastergradsoppgave. Høgskolen i Molde
- Power, Micheal 1997. *The Audit Society: Rituals of Verification*. Oxford. Oxford University Press.
- Ramsdal, Helge og Egil J. Skorstad 2004. *Privatisering fra innsiden. Om sammensmeltingen av offentlig og privat organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Risa, Kjell 2001. Utflytting og nyetablering av statsinstitusjoner utanfor Oslo – drøfta i eit historisk lys. I *Plan* nr. 5 2001.
- Røvik, Kjell Arne 1998. *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstekningen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell Arne 2007. *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Scott, Walter R. 1966. Professionals in Bureaucracies: Areas of Conflict. In Vollmer, Howard M. and Donald L. Mills. *Professionalisation*. Engelwoods Cliffs, New York: Prentice Hall.
- Seidle, F.L. 1995. *Rethinking the Delivery of Public Service to Citizens*. Montreal: Institute of Research on Public Policy.
- Selznick, Philip 1957. *Leadership in administration: A sociological interpretation*. New York. Harper & Row
- St. meld. nr. 13 (2000-2001) *Om organisering av Kystverket*.
- Stortinget. Møte tirsdag den 27. februar 2001. Sak nr. 5. *Innstilling frå samferdelskomiteen om organisering av Kystverket (Inst. S. nr. 127 (2000-2001), jf. St. meld. nr. 13 (2000-2001))*. Referat.
- Strand, Torodd 2007. *Ledelse, organisasjon og kultur*. Fagbokforlaget
- Sundby, Inger Johanne 2003. *Spredt, men likevel samlet? En prinsipiell vurdering av å legge nasjonale oppgaver til regionalt nivå – eksempel det nye Mattilsynet*. Statskonsult rapport 2003:4
- Sundby, Inger Johanne og Lisbeth Udland Hansen 2005. *Erfaringer fra større omorganisering i staten. En studie av Statens landbruksforvaltning, Sosial- og helsedirektoratet og Mattilsynet*. Statskonsult rapport 2005:9.
- Sunnevåg Kjell J. og Nils Arne Ekerhovd 2002. *Flytting av en statsinstitusjon – erfaringsbakgrunn og kriterier for lokalisering*. SNF-rapport nr. 17/02. Bergen.
- Sætren, Harald 1983. *Iverksetting av offentlig politikk*. Universitetsforlaget. Bergen/Oslo

Tranøy, Bernt Sofus og Øyvind Østerud 2001. En fragmentert stat? I Tranøy, Bernt Sofus og Øyvind Østerud: *Den fragmenterte staten. Reformert, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Walsh, K. 1995. *Public services and market mechanism. Competition, contracting and the new public management*. London: Macmillan.

Williamson, Oliver 1975. *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications : a study in the economics of internal organization*. New York: Free Press.

Vedlegg - Spørreskjema



MØREFORSKING Molde AS

Ledelse og organisering i Kystverket - undersøkelse

Vennligst følg anvisningene på skjermen.
Ditt svar vil være anonymt
(QuestBack ivaretar din anonymitet)

Bakgrunn

1) Alder

- Velg alternativ - ▼

2) Kjønn

Kvinne Mann

3) Utdanning

- Ingeniør-/sivilingeniørutdanning
 Los-, fyr- eller annen etatsutdanning
 Annen maritim utdanning
 Juridisk, administrativ, økonomisk utdanning
 Annet, spesifiser hva: _____



4) Hvilke deler av Kystverket er du knyttet til?

- Kystdirektoratet – ekskl. Beredskapsavdelingen
 Kystdirektoratet – Beredskapsavdelingen
 Kystverket Rederi
 Kystverket Sørøst
 Kystverket Vest
 Kystverket Midt-Norge
 Kystverket Nordland
 Kystverket Troms og Finnmark



**Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen.
Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:**

Hvilke deler av Kystverket er du knyttet til? - Kystverket Sørøst

eller

Hvilke deler av Kystverket er du knyttet til? - Kystverket Vest

eller

Hvilke deler av Kystverket er du knyttet til? - Kystverket Troms og Finnmark

eller

Hvilke deler av Kystverket er du knyttet til? - Kystverket Nordland

eller

Hvilke deler av Kystverket er du knyttet til? - Kystverket Midt-Norge

5) Hvis du er arbeider i et kystdistrikt, regner du deg som ansatt i ditsriktskontoret eller kompetansesenteret?

- Distriktskontoret
 Kompetansesenteret
 Begge deler

Vet ikke



6) Hva arbeider du som?

- Leder i operativ tjeneste
 Medarbeider i operativ tjeneste
 Administrativ leder
 Adminstrativ medarbeider (som sekretær, saksbehandler, rådgiver, utreder, IKT-medarbeider)

7) Hvor mange år har du til sammen vært ansatt i Kystverket?

- Velg alternativ -  

8) Arbeidet du i Kystdirektoratet/Kystverket før flytting av direktoratet til Ålesund?

- Ja, i Oslo Ja, andre steder Nei



Denne informasjonen vises kun i forhåndsvisningen.

Følgende kriterier må være oppfylt for at spørsmålet skal vises for respondenten:

Arbeidet du i Kystdirektoratet/Kystverket før flytting av direktoratet til Ålesund? - Ja, andre steder

eller

Arbeidet du i Kystdirektoratet/Kystverket før flytting av direktoratet til Ålesund? - Ja, i Oslo

9) Hvis ja på forrige spørsmål, vennligst ta stilling til følgende påstander

	Helt uenig (1)	I hovedsak uenig (2)	Både og (3)	I hovedsak enig (4)	Helt enig (5)	Vet ikke
De ansatte ble involvert i beslutningsprosessen vedrørende flytting av direktoratet til Ålesund	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
De ansatte ble involvert i prosessen vedrørende beslutningen om den desentraliserte organisasjonsmodellen (desentraliserte kompetansesentra)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

10) Er du eller har du vært tillitsvalgt for de ansatte i KyD/KyV?

- Nei Ja, er nå Ja, har vært



Forholdet mellom direktorat og distriktskontor

11) Ta stilling til følgende påstander

	Helt uenig (1)	I hovedsak uenig (2)	Både og (3)	I hovedsak enig (4)	Helt enig (5)	Vet ikke
Kystdirektoratet har god styring med distriktskontorene/kompetansesentrene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Styringssignalene fra Kyd er entydige	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
KyD sørger for god samordning mellom de enkelte distriktskontorene/kompetansesentrene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Det er klare rutiner for kommunikasjon mellom KyD og distriktskontorene/kompetansesentrene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er god kommunikasjon mellom KyDs fagavdelinger og distriktskontorene/kompetansesentrene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er sjelden omkamper om beslutninger som KyD har tatt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Forholdet mellom direktorat og distriktskontor

12) Ta stilling til følgende påstander

	Helt uenig (1)	I hovedsak uenig (2)	Både og (3)	I hovedsak enig (4)	Helt enig (5)	Vet ikke
De enkelte distriktskontorene/kompetansesentrene har gode muligheter for å komme med innspill før KyD fatter vedtak	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ansvarsfordelingen mellom KyD og de enkelte distriktskontorene/kompetansesentrene er tydelig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kystdistriktenes arbeidsoppgaver som distriktskontor og kompetansesenter er klart adskilt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Distriktssjefenes rolle som sjef for både distriktskontor og kompetansesentre fungerer godt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ordningen med desentraliserte kompetansesentre har fungert positivt for den operative tjenesten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Distriktskontorene/kompetansesentrene har for mye myndighet i forhold til KyD	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Forholdet mellom direktorat og distriktskontor

13) Hvordan vil du vurdere betydningen av ulike redskaper/arenaer i KyDs styring av virksomheten i Kystverket de siste årene?

	Uten betydning (1)	Liten betydning (2)	Noe betydning (3)	Stor betydning (4)	Svært stor betydning (5)	Vet ikke
KyDs mål og strategiplaner	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
KyDs årlige styringsbrev, budsjett og bestillinger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Formelle møter i Kystdirektoratet (Stabs-, leder- og kontaktmøter)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Uformell kontakt med Kystdirektøren personlig	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Uformell kontakt med fagavdelingene i KyD	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ansettelse/stillingsbeskrivelser/ lederavtaler	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Forholdet mellom Kystverket og Fiskeri- og kystdepartementet

14) Ta stilling til følgende påstander

	Helt uenig (1)	I hovedsak uenig (2)	Både og (3)	I hovedsak enig (4)	Helt enig (5)	Vet ikke
Styringssignalene fra Fiskeri- og kystdepartementet er klare	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Departementets styringssignaler er passe detaljerte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Departementets styringssignaler går via KyD og så videre ut i organisasjonen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
KyD har for liten frihet i forhold til departementet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Styringssignaler går ofte direkte fra departementet til distriktene/kompetansesentrene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er sjelden motstridende signaler fra ulike departement	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kystverket har god omstillingsevne i forhold til endringer i politiske prioriteringer	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kystverket er en effektiv iverksetter av statlig politikk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Kystverket og omgivelsene

15) Ta stilling til følgende påstander

	Helt uenig (1)	I hovedsak uenig (2)	Både og (3)	I hovedsak enig (4)	Helt enig (5)	Vet ikke
Brukerne er stort sett fornøyd med Kystverkets tjenester	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kystverket har god omstillingsevne i forhold til eventuelle endringer i behov hos brukerne	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Distriktskontorene/kompetansesentrene har godt omdømme i de samfunnene de er lokalisert	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Distriktskontorene/kompetansesentrene har gode nettverk i de samfunnene de er lokalisert	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Kystverkets generelle omdømme i kystsamfunnene er godt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
KyD/KyVs utadrettede informasjonsarbeid overfor samfunnet er godt samordnet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ordningen med desentraliserte kompetansesentra har forbedret KyVs tjenester	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Kultur

16) Ta stilling til følgende påstander

	Helt uenig (1)	I hovedsak uenig (2)	Både og (3)	I hovedsak enig (4)	Helt enig (5)	Vet ikke
Historiske forskjeller i tenkemåte fra de gamle Los-, Fyr- og Havnedirektoratene eksisterer ikke lengre	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er små forskjeller i tenkemåte mellom de ansatte i operativ tjeneste og kontoransatte	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er små forskjeller i tenkemåte mellom de ulike distriktskontor/kompetansesentra	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er små forskjeller i tenkemåte mellom distriktskontor /kompetansesentra og KyD	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kystverket er preget av lagånd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Det er god samordning i KyV på tvers av faggrenser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ordningen med desentraliserte kompetansesentra har styrket lagånden i Kystverket	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ordningen med desentraliserte kompetansesentra har stor oppslutning på min arbeidsplass	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ordningen med desentraliserte kompetansesentra har ført til en vitalisering av distriktskontorene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**17) Etter din erfaring – hvordan har det de to siste årene vært å få fatt i kvalifiserte arbeidstakere til stillinger i Kystverket?**

	Svært vanskelig (1)	Vanskelig (2)	Både og (3)	Lett (4)	Svært lett (5)	Vet ikke
Kystdirektoratet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kompetansesentrene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Operativ tjeneste	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Framover

18) Innenfor rammen av ordningen med desentraliserte kompetansesentra, hvilke endringer vil være viktig for utviklingen i Kystverket?

	Svært negativ betydning (1)	Negativ betydning (2)	Uten betydning (3)	Positiv betydning (4)	Svært positiv betydning (5)	Vet ikke
Generelt klarere styring fra Kystdirektoratet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Klarere mål/bestillinger fra KyD mot ytre etat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bedre resultatoppfølging fra KyD mot ytre etat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mer delegering til distriktene/kompetansesentrene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ryddigere rutiner i forholdet mellom KyD og distriktskontor /kompetansesentra	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fullført saksbehandling	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Klarere definert ansvarsfordeling mellom KyD og distriktskontorene/kompetansesentrene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Klarere definert ansvarsfordeling mellom de enkelte distriktskontor/kompetansesentra	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mer direkte kommunikasjon mellom Kystdirektoratet og kompetansesentrene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bruk av sanksjoner fra direktoratet ved manglende oppfølging/resultater i ytre etat	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Framover forts.

19) Innenfor rammen av ordningen med desentraliserte kompetansesentra, hvilke endringer vil være viktig for utviklingen i Kystverket?

	Svært negativ betydning (1)	Negativ betydning (2)	Uten betydning (3)	Positiv betydning (4)	Svært positiv betydning (5)	Vet ikke
Mindre detaljert styring fra Fiskeri- og kystdepartementet	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fiskeri- og kystdepartementets styring med Kystverket må i sterke grad gå gjennom KyD	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Et klarere skille mellom distriktssjefens rolle som leder av distriktet og som leder av kompetansesentra	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kystdirektoratet må lytte mer til distriktene/kompetansesentrene	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

En overordnet arbeidsgiverpolitikk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mer ressurser	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Styrket kontakt med brukergrupper	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Styrket utadrettet informasjon	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rekruttering av ny kompetanse	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Styrket samordning av data-løsninger	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annet (spesifiser neste side)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



20) Spesifiser hva du mener med 'annet' i forrige spørsmål.

21) Andre kommentarer

© Copyright www.questback.com. All Rights Reserved.