



UiT

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

Drivkrefter for endringer av Kystverket

Hva driver frem endringer av Kystverket og kan de sees igjen i dagens organisering?

—

Audhild Ninni Rotnes og Jan Morten Hansen

Masteroppgave i Master of Public administration [STV-3909]

Mai 2016



Forord

Arbeidet med denne masteroppgaven (STV-3909) er avslutningen på vårt studie, master i organisasjon og ledelse i offentlig sektor (MPA), som startet høsten 2013. Disse tre årene har vært interessante og utviklende for oss som skriver denne masteroppgaven.

Emnene på studiet og stadige omstillingsprosesser i Kystverket gjorde at vårt tema for oppgaven vokste fram. Det har tatt tid for oss å komme frem til problemstillingen, men denne falt på plass i dialog med vår veileder. Vi ønsker å takke vår veileder, postdoktor Frank Holen, for inspirerende og konstruktive tilbakemeldinger i arbeidet med vår masteroppgave.

Vi ønsker også å takke vår arbeidsgiver som har lagt til rette for at vi kunne gjennomføre dette studiet. Det er krevende å gjennomføre et masterstudie i tillegg til jobb, så uten tilrettelegging fra arbeidsgiver ville nok ikke dette vært mulig.

Til slutt ønsker vi å takke våre familier. Uten deres støtte og oppmuntring ville vi nok ikke vært der vi er i dag.

Honningsvåg, mai 2016

Audhild Ninni Rotnes

Jan Morten Hansen

Innhold

1	Innledning.....	1
1.1	Hvorfor er dette interessant?.....	1
1.2	Oppgavens struktur	2
2	Kontekst.....	3
2.1	Organisatoriske endringer i Kystverket fra 2001 til i dag	4
2.1.1	Omorganisering i 2001	6
2.1.2	Omorganisering i 2010	8
3	Teori.....	10
3.1	Det rasjonelle perspektivet.....	10
3.2	Det institusjonelle perspektivet.....	13
3.3	Det ny-institusjonelle perspektivet	16
3.4	Forventninger ut fra perspektivene	21
4	Metode.....	22
4.1	Undersøkellesdesign.....	22
4.2	Utvelgelse av intervju kandidater.....	22
4.3	Utvelgelse av dokumenter.....	23
4.4	Gyldighet	24
4.5	Pålitelighet.....	24
5	Drøfting og analyse	26
5.1	Bakgrunn for omorganiseringene	26
5.1.1	Aktører	26
5.1.2	Hvor kommer initiativ til endring og omstilling fra?	27
5.1.3	Kartlegging, analyse og mål.....	28
5.1.4	Instrument for endring og omstilling.....	30
5.2	Hva er begrunnelse og drivkrefter for omorganiseringene?	31
5.2.1	Effektivitet.....	31
5.2.2	Styring.....	36
5.2.3	Kultur	44
5.2.4	Perspektiv på drivkrefter for endring.....	46
5.3	Er endringene befestet i dagens organisering?	49
5.3.1	Forventninger til utfall i et rasjonelt perspektiv.....	49
5.3.2	Forventninger til utfall i et institusjonelt perspektiv.....	50

5.3.3	Forventninger til utfall i et nyinstitusjonelt perspektiv.....	52
6	Oppsummering og konklusjoner	54
7	Litteraturliste	59

Vedleggsoversikt med vedlegg

1 Innledning

Vi vil i vår masteroppgave se på drivkrefter for endring i offentlig sektor avgrenset mot Kystverket. I Kystverket, som i andre organisasjoner, har det vært flere endringer over tid. Noen større enn andre. I og med at vi jobber i Kystverket har vi vært tett på noen av disse prosessene. Dette motiverer oss til å gå dypere i temaet.

Kystverket er som organisasjon geografisk spredt og organisert etter ulike organisatoriske prinsipper. Vi mener det er et behov for å vite mer om temaet for å finne ut om det er ulike drivkrefter for endring ut hvor en befinner seg i organisasjonsstrukturen. Vi ønsker å finne ut om drivkreftenes opphav og begrunnelser er forskjellige i forhold til hva som er befestet i dagens organisering.

Ut fra det overnevnte har vi valgt følgende problemstilling:

"Hvilke organisasjonsendringer har funnet sted i Kystverket fra 2001 og frem til i dag, og hvordan kommer ulike drivkrefter og begrunnelser til uttrykk i disse endringene. Er disse endringene befestet i dagens organisering?"

Som grunnlag for å forstå organisasjonsendringene i Kystverket har vi valgt å gjøre dette med utgangspunkt i tre organisasjonsteoretiske prinsipper; Det rasjonelle-, det institusjonelle- og det nyinstitusjonelle perspektivet. De tre perspektivene bidrar med ulike forklaringer av hvordan endringene kan forstås. I og med at Kystverket er en del av en kompleks offentlig sektor, tror vi at perspektivene vil være med på å øke vår forståelse, samt hjelpe oss å begrunne de ulike drivkreftene og endringene i Kystverket. Vi vil i oppgaven, ved hjelp av intervjuer og dokumentundersøkelser, forsøke å få frem begrunnelser for endringer, forstå hva som driver dem fram å forsøke å angi om de ses igjen i dagens organisering.

1.1 Hvorfor er dette interessant?

Vi finner temaet interessant i og med at offentlig sektor er i stadig endring. Vi har et inntrykk av at dette også skjer i Kystverket. Vi finner temaet relevant i og med at vi har en antakelse om at det er det finnes ulike begrunnelser for endringer på ulike nivå i Kystverket som organisasjon.

Det ser ut til at det er forsket mye på teamet om endring i offentlig sektor. Et søk på Google Scholar gir ca. 17 600 treff om vi søker på "endring i offentlig sektor". Søker vi på "endring i Kystverket" får vi ca. 500 treff. Søker vi på "drivkrefter og endringer i Kystverket" får vi 53 treff. Av disse er ingen av treffene direkte relevante for vår problemstilling. Vi mener derfor at vårt tema er relevant og vil bidra til forskningen innenfor dette feltet.

Formålet med oppgaven er å få frem, samt forstå, endringsprosessene i Kystverket. Dette vil gi oss en økt forståelse for endringsprosesser i offentlig sektor, hvilke beslutninger som påvirker endring av en offentlig organisasjon og samt hva som må til for at endringene skal befestes etter gjennomføring. Det er skrevet mye om temaet generelt. På bakgrunn av Kystverkets særegne organisasjonsstruktur og brede kompetanseområder, tror vi at vår analyse vil kunne bidra til en økt forståelse av temaet.

1.2 Oppgavens struktur

I oppgavens kapittel 2 vil vi redegjøre for Kystverkets oppgaver og hvilke endringer som har vært gjennomført, samt presentere de endringene som vi har valgt å se på. I oppgavens kapittel 3 vil vi redegjøre for det rasjonelle-, det institusjonelle- og det nyinstitusjonelle perspektivet. Vi vil også redegjøre for hva perspektiver på drivkrefter kan være. Ut fra perspektivene og drivkrefter for endringer vil vi presentere våre forventninger til funn. I Kapittel 4 vil vi redegjøre for metoden som legges til grunn for våre intervjuer og dokumentundersøkelser.

I oppgavens kapittel 5 vil vi presentere våre funn og drøfte dette opp mot den teori som vi har benyttet. Vi vil i dette kapitlet sette våre funn i dokumentstudiet og intervjuer opp mot våre forventninger til funn innenfor perspektivene for å kunne forstå hva det er som driver frem endringer i Kystverket. Til slutt i dette kapitlet vil vi gjøre en vurdering om vi finner endringene igjen innenfor dagens organisering av Kystverket. I kapittel 6 vil vi foreta en oppsummering samt gi noe avsluttende kommentarer rundt organiseringen av Kystverket.

2 Kontekst

Fenomenet vi ønsker å se på i denne oppgaven er drivkrefter for organisasjonsendringer. Konteksten er Kystverket som er en del av offentlig sektor. Vi vil i det følgende gi en beskrivelse av Kystverket som organisasjon.

I 1974 ble Norsk Fyrvesen, Norsk Losvesen og Norsk Havnevesen sammenslått til en statlig etat med navnet Kystdirektoratet. I 1981 ble begrepet Kystverket tatt i bruk, samtidig som oppbygningen av distriktsorganisasjonen med regionale distriktskontor i Arendal, Haugesund, Ålesund, Kabelvåg og Honningsvåg startet.

Kystverket er en nasjonal etat for kystforvaltning, sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning og jobber aktivt for en effektiv og sikker sjøtransport gjennom å ivareta transportnæringens behov for fremkommelige og effektive havner.

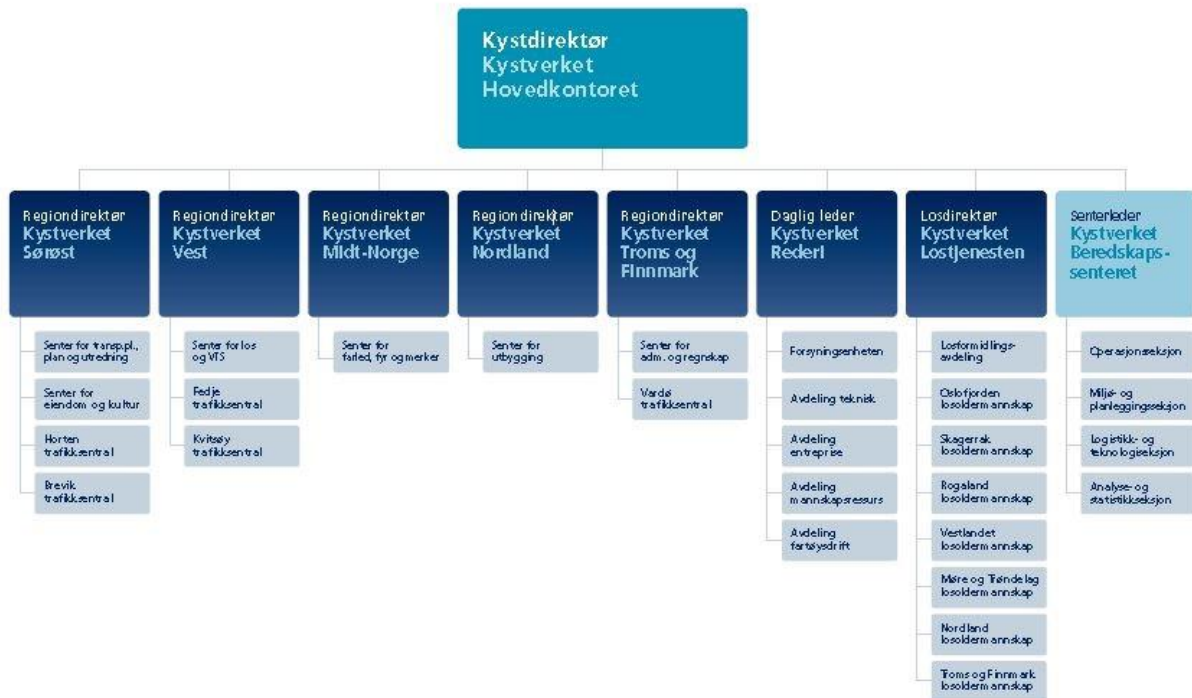
Kystverket er som direktorat underlagt Samferdselsdepartementet. Frem til 1.1.2014 var Kystverket underlagt Fiskeri- og kystdepartementet. Direktoratsfunksjonen til Kystverket, Kystdirektoratet, er etablert i Ålesund. I 2007 ble betegnelsen Kystdirektoratet omgjort til Kystverkets hovedkontor. Kystverket ledes av kystdirektøren, og hovedkontoret er øverste styringsorgan i etaten. Hovedkontoret har den overordnede styringen og utarbeider mål, strategier og retningslinjer for Kystverkets virksomhet.

Kystverket har ni driftsenheter: fem regioner, rederi, lostjenesten, beredskapssenteret og hovedkontoret. Til sammen har Kystverket cirka 1100 medarbeidere, av disse er om lag 700 i operativ virksomhet. Kystverkets virksomhetsområder gjør at det er stor variasjon i fagbakgrunn blant Kystverkets medarbeidere.

Regionene har et delegert regionalt ansvar for Kystverket sine operative og administrative oppgaver, på oppdrag fra kystdirektøren. Regiondirektørene i regionene tilhører øverste ledelse og avdelingslederne i regionene er definert som mellomledere.

Kystverkets arbeidsoppgaver omfatter lostjenesten, trafikksentraltjenesten, utøving av myndighet, planlegging av statlige drifts-, vedlikeholds- og nybyggingstiltak i fiskerihavner, farleder og navigasjonsinnretninger, inkludert fyrstjenesten¹.

¹ www.kystverket.no



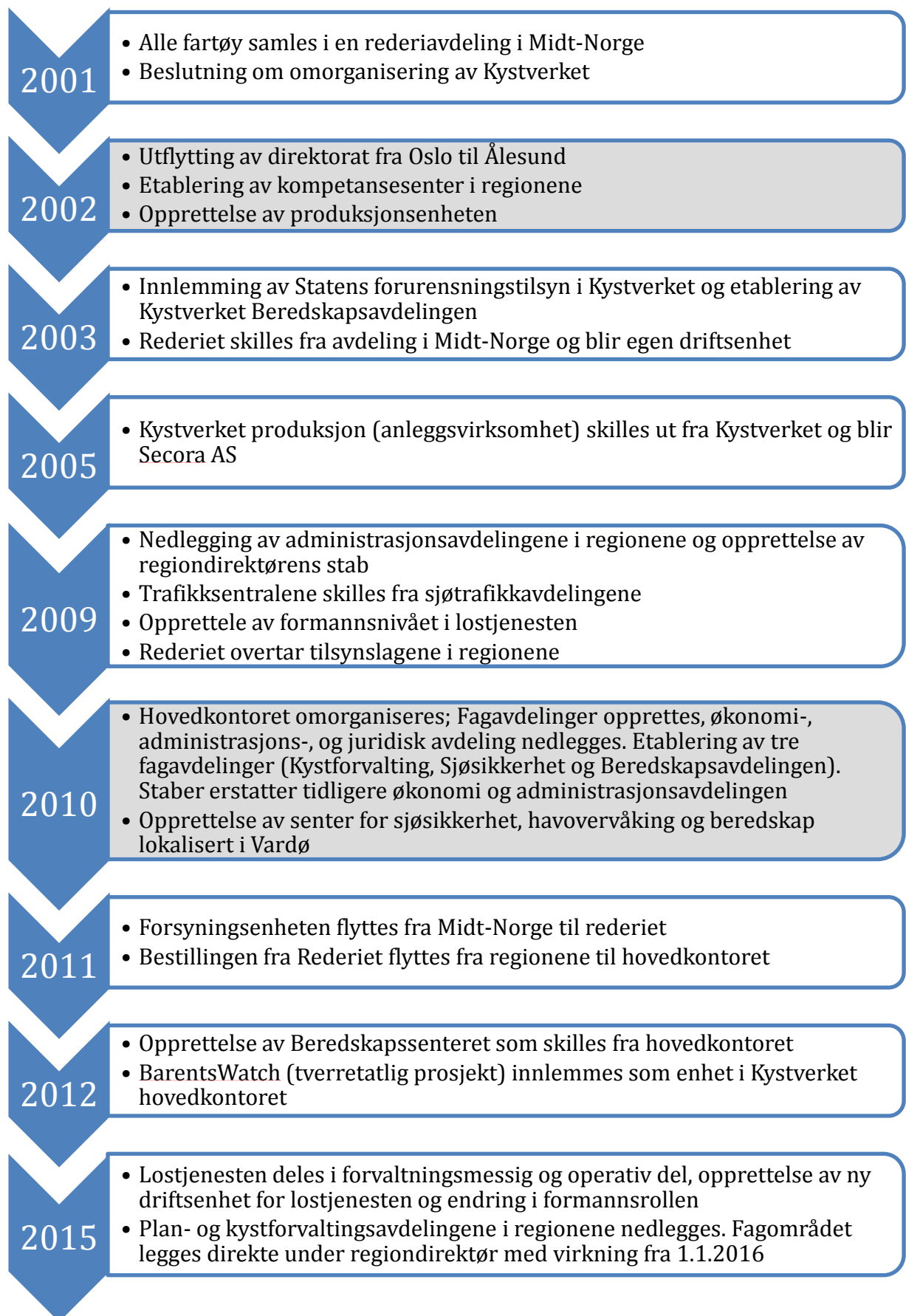
Figur 1 – Kystverkets organisasjonskart (www.kystverket.no)

2.1 Organisatoriske endringer i Kystverket fra 2001 til i dag

I 2001 besluttet Stortinget at Kystdirektoratet skulle flyttes fra Oslo til Ålesund. Fra å være 80 ansatte i Oslo skulle det reduseres til 40 ansatte i Ålesund. Formålet med å redusere antall ansatte i Kystdirektoratet var å desentralisere beslutningsmyndigheten til det operative nivået, regionene, og at Kystverket som organisasjon skulle bli mer effektiv (NOU 1999:5). I etterkant av beslutningen i 2001 og frem til i dag har det vært flere endringsprosesser i Kystverket. Det er skilt ut flere operative enheter, som tidligere har vært underlagt regionene. Videre har det blitt opprettet nye direktørnivåer i hovedkontoret som har gitt endrede styringslinjer i organisasjonen som helhet. I 2015 ble det gjort en gjennomgang av organisasjonen som helhet, som følge av utskillelse av lostjenesten som operativ enhet².

Etter endringen i 2001 har det vært gjennomført en rekke interne endringsprosesser;

² Rapport fra intern arbeidsgruppe i forbindelse med helhetlig gjennomgang av Kystverkets organisering. Rapporten er unntatt offentlighet og derfor ikke referert til i sin helhet.



Figur 2 – Organisatoriske endringer i Kystverket fra 2001 til i dag

I flere sentrale dokumenter knyttet til endringsprosessene kommer det frem at Kystverket ikke fungerer optimalt. Både fra departement, kystdirektør og de ansatte.

Vi vil i denne oppgaven i hovedsak konsentrere oss om endringen i 2001 (med virkning fra 1.1.2002) som var en stortingsbehandling og den interne endringsprosessen i 2010 som var ledet av kystdirektøren. Vi vil i det videre presentere de to omorganiseringsprosessene som er tema for denne oppgaven.

2.1.1 Omorganisering i 2001

I 2001 besluttet Stortinget en større omorganisering av Kystverket.

Fiskeridepartementet satte i 1997 ned et utvalg, kystverkutvalget, som skulle se på Kystverkets rolle, funksjoner og oppgaver frem mot 2010. Dette utvalget leverte sin utredning i form av en offentlig utredning, (NOU 1999:5), Det nye Kystverket.

Utredningen konstaterte at verken forvaltnings-, tjenesteyting- eller produksjonsoppgavene i Kystverket ble løst på en kostnadseffektiv måte ved daværende organisering. Den daværende overordnede styringen var preget av detaljstyring og Stortinget fattet i årlige budsjettfremlegg vedtak på relativt detaljerte nivå.

Utvalget vurderte blant annet hvilken tilknytningsform Kystverket skulle ha. Dette ble sett i lys av hvilket styringsbehov overordnet myndighet skulle ha ovenfor Kystverket inkludert politisk styring. Her ble det lagt til grunn at forvaltnings- og myndighetsoppgaver samt tjeneste- og produksjonsoppgaver skulle ivaretas. Videre ble det lagt til grunn at Kystverket måtte ha tilstrekkelig fleksibilitet for å kunne oppnå effektiv og brukerorientert drift.

Utvalget anbefalte at Kystverket kunne dreie styringen mot mål- og resultatstyring, endring i budsjettpraksis og utvidede fullmakter gjennom nettobudsjettering. Dette mente utvalget ville gi Kystverket bedre muligheter for å løse forvaltnings- og produksjonsoppgaver frem mot 2010.

Utvalget foreslo at Kystverket skulle omorganiseres til en statlig forvaltningsbedrift med formål om å løse oppgavene på en best mulig kostnadseffektiv måte. Dette ble spesielt begrunnet med romsligere fullmakter ved tilsettingsforhold og eiendomsforvaltning. Det ble vektlagt at 47 % av Kystverkets utgiftsramme var etterspørselsbasert gjennom losgebyr og kystgebyr. Det ble videre vurdert at Kystverkets produksjonsenhet skulle

skilles ut som eget selskap med begrunnelse om fri konkurranse. Dette ble imidlertid ikke foreslått. Imidlertid mente utvalget at det ville være viktig å skille forvaltning og produksjon med begrunnelse at disse områdene var av forskjellig karakter med behov for ulik organisering og styring. Det ble derfor foreslått at det organiseres en egen produksjonsenhet direkte underlagt kystdirektøren.

Videre la utvalget frem anbefalinger for Kystverkts forvaltnings- og myndighetsfunksjoner. For å ivareta forvaltningsoppgavene så utvalget det som nødvendig at Kystverket styrket sin juridiske kompetanse. For å ivareta samfunnsmessige og sektorfaglige funksjoner mente utvalget også at det bør delegeres oppgaver og myndighet fra departement til kystdirektoratet og videre til distriktskontorene basert på en gjennomgang av funksjoner og oppgaver. Videre styrking av Kystverkets kompetanse og kapasitet på forvaltnings- og myndighetsoppgaver ved omdisponering og tilførsel av ressurser.

Til slutt mente utvalget av det var nødvendig å klargjøre og reddykke kystdirektoratets rolle som overordnet fagorgan og regionenes rolle som utøvende forvaltnings- og myndighetsorgan. Generelt gjennom økt delegering av forvaltnings- og myndighetsoppgaver til regionkontorene gjennom styrking av kapasitet og kompetanse. Utvalget mente også at det kunne være aktuelt å tillegge regionene spesielle oppgaver på vegne av hele etaten. Dette med begrunnelse om at spesialisering ville styrke fagmiljøene i Kystverkts små administrative enheter.

NOU 1999:5 var grunnlaget for St.meld.nr. 13, Om organisering av Kystverket. Denne konkluderte med at Kystverket skulle omdannes fra ordinært forvaltningsorgan til forvaltningsbedrift. Videre at produksjonsdelen skulle skilles ut og organiseres som egen enhet direkte underlagt kystdirektøren. Departementet mente at planlegging og myndighetsutøvelse skulle styrkes slik at behovet innen kystforvaltning ble ivaretatt. Til slutt at det skulle legges stor vekt på å bedre budsjett og økonomistyringen i Kystverket.

Stortinget vedtok stortingsmeldingen 27.2.2001, med følgende endringer;

- Produksjonsenheten legges direkte under kystdirektøren lokalisert til Kabelvåg
- Kystdirektoratet flyttes fra Oslo til Ålesund
- Kystverkets rederifunksjon samles og lokaliseres i Ålesund innen utgangen av 2001

- Alt administrativt ansvar skal forankres i direktoratet, men enkelte administrative funksjoner kan løses i distriktene så fremt dette kan forsvares ut fra hensyn til effektiv drift

Alle tiltak ble iverksatt med virkning fra 1.1.2002. Det ble avgjort internt hvilke administrative funksjoner som skulle legges til distriktskontorene. Alle regioner fikk administrative oppgaver som ble løst på vegne av kystdirektøren i senterfunksjoner.

I august 2002 ble det besluttet av departementet at Kystverket likevel ikke skulle gå fra ordinært forvaltningsorgan til statlig forvaltningsbedrift.

2.1.2 Omorganisering i 2010

I 2009 iverksatte kystdirektøren på eget initiativ organisasjonsutviklingsprosesser (OU) i Kystverket. Dette ble gjennomført i 2 faser, OU 1 og OU 2.

OU1 var knyttet til organisatoriske endringer og styrking av Kystverkets hovedkontor, tidligere Kystdirektoratet. Dette ble av kystdirektøren begrunnet med krav om kvalitet og leveringsevne fra departementet. Kystdirektørens mål var:

- Tydeligere direktoratsrolle og rendyrket forvaltningsnivå
- Sterk og tydelig styringsrolle og resultatansvar ved Kystverkets hovedkontor
- Sterk utredningskompetanse og produksjon av tilpassende beslutningsgrunnlag internt og eksternt
- Utføre internt og eksternt tilsyn på en tillitsvekkende måte
- God samhandling, utnyttelse og prioritering av ressurser ved Kystverkets hovedkontor.

Organisatoriske endringer i denne prosessen var opprettelse av stilling som assisterende kystdirektør og stabsfunksjoner. I tillegg opphørte de tidligere avdelinger som ble erstattet av tre fagavdelinger i linjen; bredskapsavdelingen, sjøsikkerhetsavdelingen og kystforvaltningsavdelingen.

Opprettelse av ass.kystdirektør ble begrunnet med at kystdirektøren kunne prioritere mer utadrettede virksomhet. Opprettelse av stabsfunksjoner ble gjort for å tydeliggjøre mellom avdelingene hva som er oppgaver i linjen, og hva som er støttefunksjoner.

Støttefunksjonene skulle løses i stab. Det var et sterkt fokus på resultatansvar hos lederne med formål om at målene skal nåes, der de skal nåes.

OU2 hadde fokus på linjene mellom Kystverkets hovedkontor, regioner, rederi og sentrene. Kystdirektørens mål var her:

- Tydeligere direktoratsrolle. Herunder fokus på hva som skal utføres ved hovedkontoret og hva i regionene. I tillegg var det fokus på eksternt omdømme.
- Sterk og tydelig styring. Herunder resultatansvar
- Klare forvaltningsnivå. Herunder skille mellom regioner, sentre og hovedkontor. Hva kan delegeres. Rolleforståelse ved myndighetsutøvelse.
- God samhandling og effektiv og målrettet bruk av ressursene. Herunder hvem har ansvar for hva og hvor. Sterkere grunnleggende kunnskap om utredning, saksbehandling og beslutningsprosesser.
- God utredningsevne. Herunder styrking av utredningskapasitet og kompetanse. Dette for å gjøre Kystverket i stand til å produsere bedre beslutningsgrunnlag internt og eksternt.

Proessen hadde et sterkt fokus på styringssystem og ytterligere forsterking av bestiller-utfører-modellen. Det skulle være sammenfallende linjer mellom formell og reell organisering, samt sammenfallende linjer mellom styrings- og kommunikasjonslinjer. Styring delegeres fra kystdirektøren til avdelingsdirektører og stabsdirektører som delegerer videre deler av sitt resultatansvar til utførende enheter i regionene.

I denne oppgaven omtales regionkontorene også som distriktskontor samt Kystdirektoratet også som Kystverket hovedkontor. Dette siden en i 2007 fikk endret betegnelsen fra distriktskontor til regionkontor og Kystdirektoratet til Kystverket hovedkontor.

3 Teori

For å identifisere drivkrefter for endringer i de ulike prosessene har vi valgt å knytte dette til det rasjonelle-, institusjonelle- og det nyinstitusjonelle perspektivet. De ulike perspektivene vil hjelpe oss å forklare kjennetegn på hva som driver frem endringer i en organisasjon. Vi vil videre presentere perspektiver på drivkrefter for endringer (Jacobsen 2012). Ut fra det overnevnte vil vi forsøke å identifisere forventninger til funn.

3.1 Det rasjonelle perspektivet

I følge Christensen (2009) er organisasjonen i dette perspektivet et redskap eller instrument som står til disposisjon for lederne for å oppnå organisasjonens mål. Her handler organisasjonen og dets medlemmer formålsrasjonelt for å oppnå ønsket mål som nedfelles i den formelle organisasjonsstrukturen.

Christensen (2009) sier videre at styring i dette perspektivet innebærer "påvirkning av forhold som har betydning for sjansene til måloppnåing". *Styring* skjer både gjennom utforming av organisasjonsstrukturen og forholdet til omgivelsene, og ved formålsrasjonelle handlinger.

Den formelle organisasjonsstrukturen står sterkt i dette perspektivet. Hvem som gjør hva er fastlagt gjennom formelle roller og posisjoner. Forventninger til roller og posisjoner er upersonlige og normer om hva som skal gjøres eksisterer uavhengig av hvem som er i posisjonene. Organisasjonskart, stillingsinstrukser, lover og regler er førende for de formelle normene. Organiseringen av organisasjonen skjer gjennom spesialisering og samordning. Forholdet til andre organisasjoner, underenheter og størrelse på disse vil ha betydning for spesialisering og samordning.

I dette perspektivet kan organisasjonsstrukturen ha en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant (Christensen m.fl, 2009). I den hierarkiske varianten er organisasjonen sett på som enhetlig der mål-middel-sammenhenger er vektlagt hos ledelsen. Her har aktørene makt til å oppnå sine mål. Målene fremmes ovenfra og ned i organisasjonen og avhenger av organisasjonsmedlemmenes evne til å følge disse. I forhandlingsvarianten er organisasjonen satt sammen av flere underenheter med motstridene mål, interesser og kunnskaper. Her oppnår ingen av aktørene sine mål alene, men resultatet oppnås gjennom forhandlinger og kompromisser mellom aktørene

i organisasjonen. Det er en oppfatning at eksisterende organisasjonsstruktur gir grunnlag for problem- og løsningsforslag. I en forhandlingsvariant vil dette legge føringer for resultat, interesser og ressurser. Dette nedfelles i strukturelle trekk, altså ses igjen i organisasjonsstrukturen i etterkant av gjennomføring.

De delene av omgivelsene som påvirker organisasjonens måloppnåelse, anses som viktig i det rasjonelle perspektivet. Dette kalles for de tekniske omgivelsene. (Christensen m.fl, 2009). De tekniske omgivelsene er forhold utenfor organisasjonen som direkte påvirker oppgaveløsning og realisering av mål med stor betydning for organisasjonens effektivitet og produktivitet. De tekniske omgivelsene påvirker organisasjonen direkte i form av dens produktivitet og effektivitet. (Jacobsen & Thorsvik 2013).

Perspektivet skiller mellom begrenset rasjonalitet og fullstendig formålsrasjonalitet. De formålsrasjonelle handlinger reduserer avstanden mellom det som er ønskelig og virkelig avstand med formål om å nå det en ønsker å realisere i fremtiden. Det formålsrasjonelle berører med dette både virkninger av organisasjonsstrukturen og den prosess som denne bestemmes gjennom. Ved fullstendig rasjonalitet har organisasjonen klare mål, full oversikt over alternativer og full innsikt i konsekvensene av alternativene i forhold til organisasjonens mål. Her følger det at organisasjonen velger det alternativ som gir mest nytte. I følge Christensen (2009) viser dette imidlertid i liten grad å være realistisk, spesielt i komplekse offentlige organisasjoner hvor det er mange hensyn å ivareta. Derfor begrenset rasjonalitet, som innebærer at organisasjonen kjenner til et begrenset sett av alternativer og med dette kan velge alternativet som gir tilfredsstillende måloppnåelse.

Endringene i dette perspektivet er i stor grad knyttet til toppledelsen, som har kartlagt behov for endring. Endringen er rasjonell der det settes mål, vurdering av alternative løsninger, valg av løsning, iverksetting og til slutt evaluering. I følge Jacobsen (2012) kan dette betraktes som "top-down" rolle hos ledelsen. Med dette menes at det er ledelsen som i kraft av sin posisjon har oversikt over organisasjonens sterke og svake sider og således kan iverksette tiltak som følge av dette.

Koplingen mellom tiltak og løsning anses å være sterk, med dette menes at det er forventinger om at tiltakene som gjennomføres ses i etterkant. Dette er hva Jacobsen (2012) beskriver som planlagt endring hvor intensjon er drivkraften. Dette beskrives

som en analytiske og rasjonell tilnærming. Prosessen for planlagt endring starter med en analyse av hva som egentlig er problemet for å avdekke muligheter og trusler i omgivelsene og en analyse av styrker og svakheter internt i organisasjonen. En avdekker hva som må gjøres med de ulike problemene og iverksetter planlagte endringstiltak ut fra hva som er den beste løsningen for organisasjonen. Når endringene er gjennomført foretas det en evaluering for å avdekke om løsningen som ble gjennomført løste problemet. Vellykket endring må stabiliseres i organisasjonen.

Noen organisasjonsoppskrifter hevdes og raskt kunne implementeres i organisasjoner. Disse oppskriftene trenger ingen tilpasninger og sies å være ferdig utviklete verktøyer, en "pakke" som er klar til å implementeres. De kan raskt kobles til organisasjonen, nedfelles som en rutine og få styrende virkning på enkelte aktiviteter. Oppskrifter som raskt kan kobles til en organisasjon oppfattes som standardiserte komponenter tilpasset alle organisasjoner (Røvik 1998). Rask tilkøpling er en dominerende logikk i det instrumentelle perspektivet.

Ut fra den overnevnte teori legger vil vi nedenfor presentere vår forventninger til funn i det rasjonelle perspektivet.

Forventninger til funn som begrunnelse for endring:

- Ledelsen ser et behov for omstilling og endring og iverksetter dette
- Kartlegging skjer før løsning
- Endring gjøres ut fra klare mål
- Styrt fra ledelsen
- Fokus på formell struktur
- Planlagt endring starter med en analyse
- Rask tilkobling

Forventninger til drivkrefter for endringer:

- Endring iverksettes på bakgrunn av et problem
- Kartlegging av muligheter og trusler i omgivelsene og svakheter og styrker internt ligger til grunn for tiltak
- Endringstiltak gjøres ut fra hva som er den beste løsningen for organisasjonen

Forventninger til funn i dagens organisering:

- Endring og omstilling skjer som planlagt og det er konsistens og sammenheng mellom intensjon, tiltak og resultat.
- Endring i struktur gir endring i menneskelig adferd og stabiliserer organisasjonen.
- Hurtig implementering
- Evaluering av tiltak

I det rasjonelle perspektivet kan vi forvente at politisk ledelse, departementets ledelse eller Kystverkets ledelse identifiserer problemet og at ledelsen tar tak i dette og løser det ut fra kjente alternativer. Løsningen som velges vil være tilfredsstillende ut fra kjent kunnskap. Det vil i valgt løsning være tydelig hvem som gjør hva og hvilken rolle den ulike aktøren har. Endringen vil tydelig gjenspeiles i organisasjonsstrukturen.

3.2 Det institusjonelle perspektivet

I følge Eriksson-Zetterquist (2009) ser gammel institusjonell teori organisasjoner som en "samling av stabile roller og regler". De uformelle normer og regler danner en uformell struktur og påvirker medlemmenes kommunikasjon, atferd, tilknytning og integritet til organisasjonen. Medlemmer i en organisasjon har større fokus på uformelle regler og verdier enn fokus på å handle rasjonelt.

Philip Selznick (1957 i Eriksson-Zetterquist 2009) skiller institusjon og organisasjon. En organisasjon består av formelle normer, knyttet til det instrumentelle. Når så organisasjonen utvikler uformelle normer og verdier, og disse befester seg i organisasjonen, får den institusjonelle trekk. Organisasjonen blir med dette mindre tilpasningsdyktig ovenfor nye krav ved at den blir mer kompleks og mindre fleksibel. Imidlertid gir dette organisasjonen nye kvaliteter ved at den utvikler et sterkere sosialt fellesskap og på denne måten kan løse oppgaver bedre (Christensen m.fl, 2009).

I følge Jacobsen & Thorsvik (2013) er det ikke uvanlig at det utvikles en kultur i organisasjonen som er med på å svekke den formelle styringsmekanismen eller at denne ikke får den effekten som er ønskelig. Videre kan en kultur være en årsak til at endringer i organisasjoner mislykkes. Dette kan knyttes til de etablerte verdiene, hva som er ønskelig og godt, normene og uskrevne regler om det passende.

I dette perspektivet er mål en kilde til motivasjon og identifisering. Mål eksisterer ikke på forhånd, kan ikke designes eller forhandles om. Her er mål uformelle, de utvikles gradvis over tid samtidig som organisasjonen tilpasser seg indre og ytre press. De uformelle målene vil fremkomme i en samhandling i sosiale grupper med veksling til de formelle målene. (Christensen m.fl, 2009).

Organisasjoner med sterke kulturer oppfattes å være effektive på grunn av sterkt samhold, stabil arbeidstokk, høy motivasjon hos ansatte, god samhandling mellom ansatte og mindre ressurser til styring og overvåkning. Handlingslogikken i et institusjonelt perspektiv kalles passende atferd, handling skjer ut fra det som oppfattes som akseptabel atferd, og ikke ut fra et rasjonelt tanke sett. Uformell verdier og normer kan skape fleksibilitet i en organisasjon, men også begrensninger. I dette perspektivet skal lederne sørge for at de uformelle normene og verdiene blir utviklet og beskyttet. (Christensen m.fl, 2009).

En åpenbar side ved kulturperspektivet er at det påvirker medlemmenes adferd (Jacobsen og Thorsvik 2013). Medlemmenes meninger og handlemåte kan påvirke formelle styringslinjer i en organisasjon. Interne normer og verdier i organisasjonene fører til at organisasjoner blir mer ulik hverandre. I følge Christensen (2009) er kultur noe en institusjon er, der de uformelle normene og verdiene vokser frem gjennom naturlige utviklingsprosesser.

I et institusjonelt perspektiv reagerer organisasjoner tregt på endringspress og eksterne reformkrav. Organisasjonene leverer ikke i henhold til omstillingskravene og oppfattes derfor som ineffektive når det gjelder omstillinger (Christensen m.fl, 2009).

Organisasjoner kan være motstandsdyktige overfor raske og omfattende endringer fordi organisasjoner er komplekse og verdibærende. Oppskriftene kan oppfattes som enkle og at det ikke tas hensyn til problemer som håndteres daglig, og innføring av oppskrifter kan oppleves og ikke være i samsvar med verdier og normer i organisasjonen. Dette kan føre til at oppskrifter som søkes innført kan bli frastøtt. Institusjonaliserte oppskrifter må være teknisk og verdimesig kompatibel med organisasjonen for ikke å bli frastøtt (Røvik 1998).

I det rasjonelle perspektivet er det de strukturelle trekkene som er viktig ved endringer. I det institusjonelle perspektivet vil det være de kulturelle trekkene som er sentral. I

dette perspektivet vil endring skje langsomt og stegvis. I følge Christensen (2009) vil det skje en evolusjon der de etablerte normer og verdier balanseres mot nye normer og verdier. Kobling mellom de formelle sidene ved endringen og det som skjer vil være uklart. Resultatet av en endring vil avhenge om det er samsvar mellom etablerte normer og verdier og det som søkes i endringen.

Jacobsen (2012) presenterer et perspektiv som drivkraft for endring hvor *vekst* er drivkraften. Her utvikler organisasjonen seg over tid, blant annet i størrelse, eller mer spesialisert eller formalisert arbeid. Mintzberg (1979 i Jacobsen 2012) beskriver en organisasjons livsfaser, fra fødsel tilvekst og til en mer moden fase. I dette perspektivet vil alder og størrelse være de mest sentrale elementer for endringer. Jacobsen (2012) presenterer også et annet perspektiv der *interessekonflikt* i organisasjonen er drivkraften for endring. Her vil maktkamp og politikk være sentrale drivkrefter der koalisjoner med dominerende makt driver frem endringer. Resultatet kan her være på bakgrunn av forhandlinger som gir et kompromiss.

I motsetning til det rasjonelle perspektivet ser vi her at hele organisasjonen vil være av betydning ved endringer som følge av uformelle normer og verdier. I følge Jacobsen (2012) vil det være viktig for ledelsen å skape engasjement blant de ansatte i organisasjonen ved endringer. Her kan ledelsen begrense sin rolle ved å legge til rette for at de ansatte utvikler løsningene. På denne måten blir de ansatte drivkraften i endringen. Dette blir av Jacobsen (2012) karakterisert for en "bottom-up" prosess.

Ut fra den overnevnte teori legger vil vi nedenfor presentere vår forventninger til funn i det institusjonelle perspektivet.

Forventninger til funn som begrunnelse for endring:

- Utvikling i organisasjonen skjer "bottom-up" eller på initiativ fra ledelsen i organisasjonen
- På grunn av interne normer og verdier er organisasjonen lite tilpasningsdyktig overfor nye krav.
- Organisasjonen oppfattes som ineffektiv og leverer ikke i henhold til omstillingskrav
- Fokus på uformelle normer og kultur nedtoner formell struktur som styringsverktøy

- Motstand mot endring kan føre til frastøting

Forventninger til drivkrefter for endringer:

- Ledelsen tar initiativ til endringer
- Maktkamp og politikk driver frem endringer

Forventninger til funn i dagens organisering:

- Motstand mot endring som følge av uformelle normer og verdier
- Forhandlinger underveis kan gi annet resultat enn forventet
- Gradvis ending, løs kopling mellom intensjon og resultat
- Etter at det er brukt mye ressurser på endring og omstilling, kan organisasjonen falle tilbake der den var før endringen, som følge av en sterkt etablert kultur

I det institusjonelle perspektivet kan vi forvente at endring og omstilling skjer gradvis som en utviklingsprosess med organisasjonens kultur i fokus. Løsningen som velges vil korrigeres underveis i prosessen i møte med organisasjonens uformelle normer og verdier. Endringen vil nødvendigvis ikke gjenspeiles i organisasjonsstrukturen i etterkant av endringen.

3.3 Det ny-institusjonelle perspektivet

Det nyinstitusjonelle perspektivet, også kalt myteperspektivet, legger til grunn at alle organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser der de møter sosialt skapte normer for hvordan en organisasjon bør være utformet. Selv om disse normene ikke gjør organisasjonen mer effektiv, er den nødt til å forholde seg til disse i forsøk på å inkorporere og reflektere dem utad. I en slik prosess blir organisasjonene over tid mer like utad. Perspektivet har fokus på verdier i skiftende omgivelser, og organisasjoner må tilpasse seg disse for å oppnå legitimitet. I motsetning til det institusjonelle perspektivet der uformelle normer og verdier over tid fører til at organisasjonene blir mer og mer ulike hverandre, blir organisasjoner mer lik hverandre ut fra et nyinstitusjonelt perspektiv. Institusjonelt perspektiv, kulturperspektivet, fokuserer på verdier og normer som over lang tid har vokst frem internt i organisasjonen, mens det nyinstitusjonelle perspektivet, myteperspektivet, fokuserer på verdier i omgivelsene som er i stadig endringer (Christensen m.fl, 2009).

Legitimitet er sentralt i nyinstitusjonelle studier, og kan sammenlignes med status og rykter fordi alle begrep fokuserer på kultur, men i motsetning til status og rykte må legitimitet være oppnådd. Legitimitet oppnås enklest ved å tilpasse seg omgivelsene (Eriksson- Zetterquist, 2009). Organisasjoner må vise at det fokuseres på fremskritt, fornyelser og rasjonalitet for å oppnå aksept fra omgivelsene (Christensen m.fl, 2009).

Det er viktig for offentlige organisasjoner å fremstå som en organisasjon som leverer gode resultater i forhold til de mål som er satt for organisasjonen. Offentlige organisasjoner er mer avhengig av de institusjonelle omgivelser enn av de tekniske omgivelsene. Institusjonelle omgivelser er verdier, normer og forventninger som er av betydning for hvordan organisasjonen oppfattes (Jacobsen og Thorsvik 2013).

Forventninger fra omgivelsene er i stadig endringer og dette fører til høyt endringsuttrykk og nye forslag til reformer. En oppskrift som innenfor en periode oppfattes som god, effektiv, moderne og riktig måte å organisere på, betegnes som en institusjonell standard, og beskriver hvordan deler av organisasjon bør utformes. Institusjonaliserte oppskrifter har begrenset varighet. En oppskrift blir en standard når den i omgivelsen blir oppfattet som riktig måte og organisere på. Et eksempel på dette er bestiller – utfører modellen. Når organisasjon skal ta i bruk oppskrifter må de tolkes, tydeliggjøres og tilpasses organisasjon før de kan adopteres. Adoptering av oppskrifter skjer når oppskriftene er tilpasset og nedfelt i rutiner og tatt i bruk i organisasjon (Røvik 1998).

Organisasjonsoppskrifter som ikke samsvarer med interne normer og verdier i organisasjonen vil likevel kunne innlemmes i moderne organisasjoner for å oppnå legitimitet i omgivelsene. Ved innføring av nye oppskrifter for å oppnå legitimitet må det tas hensyn til organisasjonens effektivitet ved produksjon av varer og tjenester. Avstand mellom prat og praksis kan føre til frikopling, da oppskriftene adopteres mens det i praksis ikke skjer noe med selve produksjon i organisasjonen (Røvik 1998).

Oppskriftene blir et symbol som skal vise omgivelsene at organisasjonen er moderne og effektiv (Christensen m.fl, 2009).

En organisasjon kan befinne seg innenfor ulike typer omgivelser, både tekniske og institusjonelle. Omgivelsene kan trekke i ulike retninger og føre til at ulike avdelinger i en organisasjon må organiseres ulik for å tilpasse seg til omgivelsene (Jacobsen &

Thorsvik 2013). Symbolske endringer kan knyttes til nyinstitusjonelle perspektiv, man lar omgivelsen tro man endrer og så gjør man ikke det. (Christensen m.fl, 2009).

Jacobsen og Thorsvik (2013) deler de institusjonelle omgivelsene i tre elementer som beskrives i tre institusjonelle søyler. Regulativ søylen som viser lover og bestemmelser som en organisasjon må tilpasse seg for og oppnå legitimitet. Dette regulerer hva en organisasjon kan gjøre og hvordan oppgavene bør utføres. Normativ søyle viser verdier og normer i samfunnet som viser oppgaver og mål som er viktige. Den viser også hvordan mål og oppgave påvirker en organisasjon ved at organisasjon tilpasser seg til verdier og forventninger i omgivelsene. Kognitiv søylen fokuserer på sosiale grupper, og på hva individene mener er best og mest hensiktsmessige måte å gjøre ting på. Det bygger på oppfattelser om organiseringen er i samsvar med forventninger fra omgivelsene på hvordan en organisasjon bør se ut. Det er oppfattelsen av hvordan organisasjonen fungerer og ikke hvordan den faktisk fungerer som kan gi legitimitetsproblemer.

Organisasjoner trenger ikke ta i bruk hele oppskrifter, men kan ta i bruke deler og eller kombinerer flere oppskrifter. Ut fra institusjonell tilnærming fremstår oppskrifter som rasjonaliserte symboler, et redskap for effektivisering og modernisering (Christensen 2009).

DiMaggio og Powell (i Christensen 2009) skiller mellom tre årsaker til at organisasjoner motiveres til forsøker å ta i bruk oppskrifter. Tvangsmessig adoptering hvor organisasjoner tvinges gjennom lov eller forskrift til å innføre bestemte oppskrifter. Normativ basert adoptering hvor spredning og adoptering skjer fordi organisasjonen består av ulike faggrupper og profesjoner, disse gruppene har ulike felles normer, verdier og kunnskaper. Den tredje årsaken for å ta i bruk oppskrifter er mimetisk adoptering. Organisasjoner er i en usikker situasjon og etterligner andre organisasjoner som er oppfattet som suksessfull i har en god anseelse i omgivelsene.

Krav fra omgivelsene til organisasjoner om at de skal være moderne og effektive fører til isomorfi, det vil si at organisasjoner blir mer lik hverandre, alle streber etter å tilfredsstille verdier og oppfatninger fra omgivelsen. Her etterligner organisasjoner de beste organisasjoner i omgivelsene når det gjelder strukturer og systemer (Jacobsen 2012).

Ut fra et ny institusjonelt perspektiv snakker en mer om en organisasjon i stadig utvikling enn en organisasjon i endring. En helhetlig endring kan ut fra et nyinstitusjonelt perspektiv være umoderne når endringene er gjennomført fordi omgivelsene er i stadig endringer. Ut fra dette perspektivet skal organisasjoner være lærende, man må skape en organisatorisk læring (Jacobsen, 2012). Mål utvikles og bestemmes ut fra krav og forventinger fra omgivelsene og vil primært være symboler, ideer og visjoner. Dette er mål det snakkes om og som kan øke status, men som i realiteten ikke er enkel å operasjonalisere (Christensen m.fl, 2009).

Jacobsen (2012) presenterer et perspektiv på drivkraft for endring som han kaller *evolusjon*. Her er det konkurransen om de knappe ressurser og legitimitet som er selve drivkraften. Dette knyttes til planlagt endring fordi organisasjonen må ta noen valg for å tilpasse seg omgivelsenes krav slik at organisasjonen kan skape seg legitimitet. Her vil krav fra omgivelsene om en moderne og effektiv organisasjon føre til at organisasjonene blir mer og mer lik hverandre for å tilfredsstille verdier og oppfatninger fra omgivelsene.

Ut fra den overnevnte teori legger vil vi nedenfor presentere vår forventninger til funn i det nyinstitusjonelle perspektivet.

Forventninger til funn som begrunnelse for endring:

- En viktig hensikt er å oppnå legitimitet i omgivelsene
- Ønske om å fremstå som en moderne organisasjon som oppfattes som effektiv for å imøtekomme forventninger i omgivelsene
- En tidsriktig løsning for å imøtekomme forventninger, men nødvendigvis ikke som et resultat av analyse
- Omstilling og endring gjennom adoptering gjennom moderne organisasjonsoppskrifter
- Endring skjer på initiativ fra ledelsen for å imøtekomme krav fra omgivelsene
- Frikobling

Forventninger til drivkrefter for endringer:

- Kampen om knappe ressurser og legitimitet driver frem endringer
- Streben etter å tilfredsstille verdier og oppfatninger fra omgivelsene

Forventninger til funn i dagens organisering:

- Resultatet gir liten effekt. Lar omgivelsene tro at en endrer organisasjonen, men i realiteten skjer ikke det.
- Endringen er symbolsk for å tilfredsstille omgivelsene
- Lite fokus på implementering fra ledelsen

I det ny-institusjonelle perspektivet kan vi forvente at endring og omstilling skjer på initiativ fra ledelsen for å tilfredsstille omgivelsene med at organisasjonen oppfattes som moderne og effektiv. Løsningen velges ut fra hva som er moderne og tidsriktig, ikke nødvendigvis hva som er det rette for organisasjonen. Endringen kan gjenspeiles utad mot omgivelsene, men nødvendigvis ikke i organisasjonens kjerneaktivitet og de ansattes adferd.

Noen av de tidsriktige trendene har vært og er i dag er for eksempel vertikal spesialisering ved bruk av bestiller-utfører-modellen, horisontal spesialisering, sterkere styring og ledelse, kontroll, koordinering gjennom mål- og resultatstyring og byråkratisering. Disse fire trendene er tett sammenvevd, men forskjellig vektlegging i forskjellige reformer blant annet i new public management (NPM). (Røvik 1998, Røvik 2007).

3.4 Forventninger ut fra perspektivene

Ut fra de tre perspektivene over oppsummerer vi våre forventninger i tabellen under.

Perspektiv Fase	Instrumentelle/ rasjonelle	Institusjonelle	Ny-institusjonelle
Begrunnelse for endring	En oppfatning om at dagens organisering ikke løser oppgaver på en tilfredsstillende måte. Klare mål for hva som skal endres etter en vurdering av alternativer	En oppfatning om av organisasjonen er preget av uformelle normer og verdier. Det må innføres tiltak som gjør det mulig å bygge opp en velfungerende organisasjon og enhetlig kultur i Kystverket.	Press fra omgivelser motiverer politisk og administrativ ledelse til å innføre en ny ide for å tilfredsstillere krav i omgivelsene.
Innføringsfasen	Ny organisering gjennomføres raskt	Innføring av ny organisering ut fra det som er <i>passende</i> .	Ending innføres men hensyn til legitimitet, men risiko for at praksis forblir uendret
	Endring skjer i regi av øverste ledelse eller i en forhandlingsvariant	Gradvis endring i tilknytning til indre og ytre press ved å ta i bruk hele organisasjonen	Symbolsk deltakelse av ledelsen for å tilfredsstillere omgivelsene
Praksis og måloppnåelse etter innføring	Roller og ansvar er fordelt og forstått. Fungerer etter intensjon	Gradvis innføring av ny organisering. Annet resultat enn forventet	Roller og ansvar er fordelt etter endring, men fungerer ikke etter intensjonen. Liten påvirkning av daglig drift.

Tabell 1 – forventninger i de ulike perspektivene

4 Metode

Vi vil i dette kapittel begrunne valg av fremgangsmåte for å besvare ut problemstillingen i vår oppgave, og vi vil gi en vurdering av datamateriales gyldighet og pålitelighet.

I teorien om metode skilles det mellom to typer forskningsstrategier for å kartlegge virkeligheten, en kvalitativ og en kvantitativ tilnærming. Disse to tilnærmingene skiller på hvilken informasjon vi samler inn, innsamling av tall er kvantitativ tilnærming, mens innsamling av ord er kvalitativ tilnærming (Jacobsen 2005).

Formålet med vår oppgave er å se på organisasjonsendringene i Kystverket i 2001 og 2010, hvordan ulike drivkrefter og begrunnelser kommer til uttrykk og om vi kan se disse endringene igjen i dagens organisasjon. I vår oppgave har vi valgt en kvalitativ tilnærming i form av intervju og dokumentanalyser. Vi har søkt ledelsen i Kystverket om tillatelse til å bruke Kystverket som case, og tillatelse ble bekreftet gjennom epost fra personaldirektør i november 2015 (Vedlegg 1).

4.1 Undersøkellesdesign

Vår problemstilling kan sies å være en eksplorerende problemstilling, det betyr at vi vil undersøke noe vi vet lite om. Dette vil i følge Jacobsen (2005) kreve en metode hvor en får frem nyanser og hvor få enheter undersøkes. Dette er en case studie hvor vi studerer to spesielle hendelser i Kystverket, omorganisering i 2001 og 2010. Vi velger intensivt design hvor vi går i dybden for å prøve å få tak i det spesielle ved omorganiseringsprosessen. I intervju spør vi om hendelser tilbake i tid, dette vil derfor være et retroperspektivt design (Jacobsen 2005).

Intensivt undersøkelsesdesign kjennetegnes at en går i dybden på få enheter og et slikt undersøkelsesdesign gir muligheter til å få mange detaljer og nyanser om et fenomen. Dette vil gi undersøkelsen individuelle variasjoner ut fra den enkeltes tolkning og forståelse uten at informasjonen blir løsrevet fra konteksten. Dette gir stor intern gyldighet. (Jacobsen 2005).

4.2 Utvelgelse av intervjukandidater

For å belyse problemstillingen gjennomførte vi fire individuelle intervjuer. Reisekostnader og tid satte begrensninger på antall åpne og nære intervjuer vi kunne

klare å gjennomføre. Likevel mener vi at dette ikke har svekket vårt materiale. Vi anser således materialet som tilstrekkelig for vårt forskningsopplegg. Ved utvelgelse av hvem vi skulle intervjuer ble utvalget kategorisert ut fra hvilke informasjon vi ønsket å få tak i, dette betegnes som en rasjonell utvelgelse (Jacobsen 2005). Vi søkte noen som fortsatt er ansatt i kystverket og som ved ulike endringsprosesser hadde lederstillinger. Hvilken enhet de tilhørte under endringsprosessene var også av betydning for utvelgelsen. Det var viktig at vi hadde kandidater fra ulike enheter og nivåer for å se om det var ulike oppfatning avhengig av hvor en var plassert i organisasjonen. Ved utvelgelsen valgte vi kandidater fra hovedkontor- og regionnivå. Det er ikke alle kandidatene som i dag er i lederstilling, men alle har vært ledere. Når kandidatene for intervju var valgt tok vi telefonisk kontakt med hver av de fire kandidatene. Vi informerte om studiet og tema for masteroppgaven og ba om å få intervjuer de. Alle var positiv til deltakelse og skrev under samtykke til deltakelse i studie (vedlegg 2). Under intervjuene brukte vi intervjuguide som vi hadde utarbeidet, denne intervjuguiden ble brukt under alle fire intervjuene. Intervjuguiden ga en struktur på intervjuene slik at vi var innom temaer vi ønsket å belyse (Vedlegg 3). Vi har det samme utvalget for begge endringsprosessene. De som er intervjuet vil videre i oppgaven bli omtalt som informanter.

Etter tillatelse ble intervjuene tatt opp på lydfil. Intervjuene er senere blitt transkribert, systematisert og kategorisert. Vi har laget tabell for sammenligning som gir oss en god oversikt over kandidatenes svar på de ulike spørsmålene. Dette har gjort analysearbeidet mer overkommelig.

4.3 Utvelgelse av dokumenter

Dokumenter som er skrevet av andre og til et annet formål betegnes som sekundærdata og slike data er blitt brukt i vår undersøkelse (Jacobsen 2005). Vi har sett på dokumenter som omhandler de ulike endringsprosessene i Kystverket. Følgende dokumenter er brukt i oppgaven og omhandler omorganiseringen i 2001: NOU 1999:5, St.meld. nr. 13 (2000-2001) og Innst. S. nr. 127. Det er i tillegg foretatt dokumentundersøkelser av interne høringsnotater som omhandler omorganiseringen i 2010.

Vi har laget sammendrag av dokumentene for å få frem de sentrale detaljene. Alle dokumentene er lest individuelt og vi har hatt en felles gjennomgang.

4.4 Gyldighet

Ved å gjennomføre en kvalitativ undersøkelse med åpne intervju har vi ikke påvirket de som ble intervjuet med svaralternativer. Vi har vært i en situasjon hvor vi har fått utdypet svar i de tilfeller vi mente vi trengte mer detaljer eller nyanser i svarene. Dette gir vår undersøkelse begrepsgyldighet. Den som ble intervjuet har svart ut våre spørsmål ut fra egen tolking og forståelse.

Undersøkelse skal svare ut fenomenet i Kystverket, det som skjedde i Kystverket ved endringsprosessene og det var få enheter som ble undersøkt. Denne undersøkelsen vil derfor ikke kunne overføres til andre organisasjoner, undersøkelsen kan dermed ikke sies å være generaliserbar (Jacobsen 2005).

Vi er av den oppfatning at de som vi har intervjuet og dokumentundersøkelsene som er foretatt besvarer vår problemstilling og gjør undersøkelsen gyldig. De som ble intervjuet mener vi har vært de som best kunne gi svar på våre spørsmål. De har vært involvert i endringsprosessen selv om de ikke var i lederstillinger i begge prosessene. Ved utvelgelse var et av kriteriene engasjerte medarbeidere som hadde sentrale stillinger ved endringsprosessene og dette mener vi er ivarettatt i utvelgelsen.

4.5 Pålitelighet

Under våre intervjuer opplevde vi en avslappet og god tone mellom oss som intervjuet og den som ble intervjuet. Kandidatene svare villig på våre spørsmål og synes vårt tema for oppgaven var interessant. Intervjuene ble gjennomført på kandidatens kontorsted som er et naturlig sted for kandidatene. I følge Jacobsen (2005) kan en få kunstige svar dersom intervjuene gjennomføres på et "kunstig" sted.

Vi hadde ut fra vår problemstilling utarbeidet en intervjuguide som ble brukt under intervjuene. Selv om dette var åpne intervjuer ga det oss en viss struktur slik at vi var innom relevante tema for vår undersøkelse. Intervjuene er blitt utskrevet ved at vi har hørt på opptakene og skrevet ned det som ble sagt. Det utskrevne intervjuet er sendt til kandidatene for gjennomlesning. Selv om kandidatene skulle svare på hendelse som skjedde tilbake i tid svarte de godt, de ga ikke uttrykk for at dette var noe de ikke husket.

Tre av fire kandidater vi intervjuet har vært ansatt mer enn 8 år i Kystverket. Den som har vært ansatt kortest tid har på grunn av sin stilling satt seg godt inn i endringer som

skjedde i 2001. Vi mener derfor at denne kandidaten også er en god informant for denne endringsprosessen.

Oppgavens problemstilling og tema er valgt ut fordi vi begge jobber i Kystverket. Vi som skriver oppgaven har ingen formell overordnet stilling i Kystverket og mener at vår kjennskap og tilsetningsforhold til organisasjonen ikke kan ha påvirket undersøkelsen negativt. Kjennskap til organisasjon kan derimot ha vært en fordel ved utvelgelse av kandidater til intervjuer slik at de vi har intervjuet kunne gi oss den beste informasjon. Videre så har ingen av oss hatt en direkte medvirkning eller påvirkning på gjennomførelsen av endringen i 2001 og 2010.

5 Drøfting og analyse

Vi vil i dette kapittelet ta for oss empiri og analysere dette opp mot teori og våre funn i intervju og dokumentanalyser. Vår problemstilling som ble presentert i oppgavens kapittel 1 kan deles i 3, sett opp mot forventninger til funn ut fra de 3 perspektivene som ble presentert i kapittel 3. Herunder;

1. Bakgrunn for omorganiseringene i Kystverket
2. Hva er begrunnelse og drivkrefter for å omorganisere?
3. Er endringene befestet i dagens organisering?

Informasjon om bakgrunn for omorganiseringene har vi fått ut av våre dokumentundersøkelser, samt synet på disse fra våre informanter. Begrunnelse og drivkrefter kommer frem i vår kategorisering av intervjuer og dokumenter. Vår kunnskap som vi har opparbeidet gjennom dette arbeidet med oppgaven, og vår kunnskap om hvordan Kystverket i dag er organisert vil hjelpe oss til å si noe om i hvilken grad organisasjonsendringene er befestet i dagens organisering.

Vi vil i fortsettelsen drøfte disse tre punktene opp mot perspektivene og funn for å kunne si i hvilken grad de ulike endringene kan knyttes til perspektivene. Kapittelet er derfor delt inn som i punktene over. I tillegg vil vi vurdere omorganiseringene opp mot Jacobsens (2012) perspektiver for drivkrefter for endring.

5.1 Bakgrunn for omorganiseringene

I Kapittel 3 presenterte vi våre forventninger til funn ut fra det rasjonelle-, det instrumentelle- og det nyinstitusjonelle perspektivet. Vi vil her presentere og drøfte vår funn under følgende overskrifter: Aktører(1), hvor kommer initiativet fra(2), hvordan er endringene kartlagt(3) og hva er instrument for omstilling og endring(4) . Målet med dette delkapittelet er å kunne forstå i hvilke av perspektivene omorganiseringene kan være befestet.

5.1.1 Aktører

Ved endringen i 2001 var det departementet og regjering som besluttet hvordan Kystverket skulle organiseres. Departementet og regjering blir derfor en sentral aktør i endringen. Imidlertid er det Kystdirektøren som ble aktøren etter at beslutningen var

tatt. I forløpsfasen til denne endringen var kystverkutvalget sentral, men også samferdselskomiteen som innstilte til Stortinget.

Endringene i 2010 ser ut til å være styrt av Kystdirektøren og blir følgelig den sentrale aktøren. I forløp av beslutning var deler av organisasjonen også aktør, i form av medvirkning fra organisasjonen og fagforeninger.

5.1.2 Hvor kommer initiativ til endring og omstilling fra?

Ut fra våre forventinger til funn i det rasjonelle perspektivet ser ledelsen et behov for omstilling og iverksetter dette. I det institusjonelle perspektivet skjer omstilling og endring ved at hele organisasjonen tas i bruk, "bottum-up", eller på initiativ fra ledelsen. I det nyinstitusjonelle perspektivet er det viktig for ledelsen å fremstå som en moderne organisasjon som oppfattes som effektiv for å imøtekomme forventninger i omgivelsene.

Våre dokumentundersøkelser viser at ledelsen både i 2001 og 2010 så et endringsbehov på bakgrunn av at Kystverket ikke fungerte optimalt. Arbeidet med endringen i 2001 startet allerede i 1997 med formål om en NOU og endte opp med en stortingsmelding. Begrunnelsen av denne endringen var nok så tydelig innen styrking av flere kompetanseområder, skjerpet krav til ledelse og økt delegering av arbeidsoppgaver fra departement til direktorat og videre til regionene. I tillegg ble det bestemt ved behandlingen av stortingsmeldingen at direktoratsfunksjonen skulle flyttes fra Oslo til Ålesund. Det ble også poengtert i NOU 1999:5 at Kystverket måtte styrke sin rolle som samferdselsetat.

Våre undersøkelser viser videre at kystdirektøren på bakgrunn av Kystverkets leveranser avdekket et behov for endring i 2010 og iverksatte dette gjennom 2 faser. Prosessen i denne sammenheng var at kystdirektøren utarbeidet høringsnotater i forkant av begge fasene. Begge fasene hadde klare mål innen direktoratsroller, forvaltningsnivå, styringsroller, resultatansvar, utredningskompetanse- og utredningsevne og god samhandling. Det kommer tydelig frem at det var behov for organisatoriske endringer med formål om en bedre koordinering og styring av oppgavene. Det var et sterkt fokus på styring i linjen for å oppnå fokus på resultatansvar hos lederne.

Begge endringene samsvarer delvis med våre forventninger til funn ut fra det rasjonelle perspektivet og det nyinstitusjonelle fordi begge endringene tydelig kommer fra øverste ledelse. Endringene kan knyttes til det nyinstitusjonelle perspektivet fordi initiativet kommer fra en ekstern gruppe, kystverktvalget, i form av krav og forventninger til struktur, kompetanse, styring og kontroll. Til beslutningen om endringen i 2001 sier en av våre informanter: *"Det er jo delvis politisk styrt, de skal gjøre oss mer effektiv og mindre byråkratisk"*. Informanten gir her et uttrykk for at endringen er politikerstyrt. Røvik (1998) viser til regjerende ideer på 90-tallet som blant annet var endringsorientert- og resultatorientert ledelse. Dette betegner vi som en institusjonell standard knyttet til NPM som da var i tiden. For endringen i 2010 fremkommer følgende i dokumentundersøkelsen: *"Dette fungerer ikke optimalt. Jeg ønsker å bygge et hovedkontor der det bestilles nedover og leveres oppover"*. Det fremkommer her at endringen i 2010 blant annet angår styring av Kystverket. I følge Røvik (2007) oppsto det en trend ved årtusenskiftet som var en bevegelse bort fra ledelse og mot mer vektlegging på styring. Vi ser her at begge endringene stemmer overens med våre forventninger til funn i det nyinstitusjonelle perspektivet, der adoptering av reformer og oppskrifter som oppfattes som riktige og moderne skaper legitimitet og tilfredsstillende forventninger i omgivelsene.

5.1.3 Kartlegging, analyse og mål

Ut fra det rasjonelle perspektivet forventet vi at kartlegging skjer før løsning. I det rasjonelle perspektivet settes det mål, gjøres vurderinger av ulike løsninger før iverksetting på grunnlag av en god oversikt over alternativer. Grunnlaget for valg av løsning i dette perspektivet er den eksisterende organisasjonsstrukturen. I det institusjonelle perspektivet vil de kulturelle trekkene være sentrale, der endring skjer langsomt og stegvis for å balansere de etablerte normer og verdier mot nye normer og verdier. I det rasjonelle perspektivet skjer endringer raskere sett opp mot det institusjonelle der det skjer en mer langsom prosess. Vår forventning til funn i det nyinstitusjonelle perspektivet er formålet å oppnå en tidsriktig løsning for å imøtekomme forventninger og oppnå legitimitet. En konsekvens kan være at en tilfredsstillende forventningene utenfra til organisasjonen i form av en symbolsk effekt. Om endringen er en institusjonell standard vil sannsynligvis ledelsen oppfatte endringen som "riktig".

Endringen i 2001 ble gjort på bakgrunn av en NOU og en stortingsbehandling. Vi ser derfor at det er gjort en kartlegging i forkant. Imidlertid er denne kartleggingen gjort at "eierne" av Kystverket, altså departement og regjering. Når beslutningen ble tatt av stortinget i 2001, var det opp til Kystverket å innfri det som ble bestemt. Løsningen var derfor kjent i form av en "diagnose" da Kystverket ble bedt om å iverksette det som ble bestemt. Dette kan knyttes til det rasjonelle perspektivet om vi ser isolert på den eksterne prosessen som ble gjort av kystverkutvalget, departement og regjering. Imidlertid om vi isolerer oss til "Kystverket", kan dette bære trekk av det nyinstitusjonelle da det er bestemt på forhånd hvordan Kystverket skulle bli organisert, styrt av omgivelsene. Når Kystverket iverksatte endringen pågikk det en form for prosess i organisasjonen. Kystdirektøren hadde dialog med daværende regiondirektører om hvordan en skulle løse ny organisering. Her ble det bestemt, i dialog mellom kystdirektør og regiondirektør, hvilke oppgaver som skulle utføres av regionene på vegne av kystdirektøren. Her er det grunn til å tro, ut fra hvilke kompetanse de ulike regionene besatt, at etablerte normer og verdier i organisasjonen var av betydning for kartleggingen. Det gjør at vi ser trekk av det institusjonelle perspektivet i denne sammenheng.

Forut selve endringen i 2010 ble det utarbeidet høringsnotater for de to endringsprosessene. Av det ene notatet fremkommer det:

"Jeg er opptatt av å ansvarliggjøre lederne som rapporter til meg. Mange ledere på samme nivå med overlappende ansvarsområder er for tungrodd og til hinder for effektivitet og ansvars plassering".

Vi tolker sitatet dit hen at målet med endringen var å rydde i lederstrukturen med formål om og sterkere plassere ansvar for å oppnå effektivitet. I forbindelse med denne prosessen var det anledning for hele organisasjonen å komme med innspill, alle enheter og fagforeninger. Etter disse høringsrundene ble det gjennomført kontaktmøter med forhandlinger og drøftinger. Resultatene var stort sett i tråd med kystdirektørens anbefalinger. Det ser ut til at høringsnotatene kom direkte fra kystdirektøren, uten involvering fra resten av organisasjonen. Dette siden vi ikke har funnet noen annen grunnlagsinformasjon for endringen, annet enn høringsnotatene. Denne endringen ser ut til å bære trekk av det rasjonelle perspektivet i våre forventninger til funn. Dette

siden det er ledelsen som ser et klart behov for omstilling og iverksetter dette med klare mål om hva som skal gjøres styrt av øverste ledelse. Imidlertid kan det stilles spørsmålet ved kartlegging før løsning. Det ser ut til at det ikke er gjort en kartlegging før selve forslaget kom fra kystdirektøren, men at høringsprosessen var en prosess for å forankre forslaget i organisasjonen. Med kystdirektørens begrunnelse om at flere av målene i prosessen var knyttet til en tydelig direktoratsrolle med tilhørende styringsroller ser vi at dette kan knyttes til det nyinstitusjonelle perspektivet, der formålet fører til at en tilfredsstillende krav og forventninger i omgivelsene. Herunder departement som øverste styringsorgan av etaten. Dette kan derfor indikere at kystdirektøren har opplevd et press utenfra om at Kystverket må omstilles for å imøtekomme krav i omgivelsene. Om dette gjøres på grunn av trender i omgivelsene og institusjonelle standarder vil vi komme inn på i det videre arbeid i oppgaven.

Høringsprosessen av kystdirektørens forslag i 2010 kan tyde på å være et forsøk på å få implementert endringen i organisasjonen for å ta hensyn til motstridende mål, interesser og kunnskaper. Dette ser vi kan knyttes til forhandlingsvarianten i det rasjonelle perspektivet der resultat oppnås gjennom forhandlinger og kompromisser mellom aktørene i organisasjonen.

5.1.4 Instrument for endring og omstilling

I det rasjonelle perspektivet er våre forventninger til funn at det er fokus på den formelle strukturen som er instrumentet for omstilling og endring. I det institusjonelle perspektivet er det de uformelle normer og verdier som står i fokus ut fra våre forventninger. I det nyinstitusjonelle perspektivet er forventningen at instrumentet for omstilling og endring er adoptering av moderne organisasjonsoppskrifter fra omgivelsene for å skape legitimitet.

Endringen som ble besluttet i 2001 startet i 1999 (NOU 1999:5) med en ekstern vurdering av Kystverket som organisasjon. I denne prosessen framkom det blant annet at Kystverket ikke løste de tildelte oppgaver på en tilfredsstillende måte og at dette måtte løses gjennom mer fleksible rammevilkår kombinert med at overordnet styring ble rettet mot målstyring og resultatoppfølging. Ut fra våre forventninger til funn ser vi her trekk fra det rasjonelle perspektivet der det klart fremkommer at ledelsen ser et behov for omstilling og at dette gjøres ut fra klare mål på bakgrunn av eksisterende

formell struktur. Videre framkom det at kulturen i Kystverket var preget å være sammensatt av tre ulike etater, og at dette hemmet utvikling av etaten som forvaltningsorgan. Dette funnet trekker oss til det institusjonelle perspektivet der uformelle normer og verdier nedtoner den formelle strukturen. NOU 1999:5 peker også på at Kystverket har vesentlige grenseflater mot flere statlige virksomheter og at kystverkmyndighetene i andre land er organisert på andre måter enn Kystverket i Norge. Dette trekker oss mot våre forventninger til funn i det nyinstitusjonelle perspektivet der omstilling og endring skjer gjennom adoptering og med formål om å oppnå legitimitet i omgivelsene.

Endringen i 2010 har et tydelig preg av at den gjøres med bakgrunn i den etablerte formelle strukturen. Endringen foreslås i stor grad med bakgrunn i hvordan oppgavene ble løst i gjeldende struktur og hvordan den ønskes å løses i ny struktur, en typisk forklaring som fremkommer i det rasjonelle perspektivet. Vi ser også at endringen, i tillegg til å ha fokus på det interne, bærer preg av tiltak for å tilfredsstillere omgivelsene. Herunder bedre eksterne beslutningsgrunnlag, tydelig direktoratsrolle overfor overliggende og underliggende enheter og fokus på bestiller utfører modellen. Endringen ser derfor ut til å ha trekk av det nyinstitusjonelle perspektivet og våre forventninger til funn hva angår legitimitet og tilfredsstillelse av forventninger i omgivelsene.

5.2 Hva er begrunnelse og drivkrefter for omorganiseringene?

Spørsmålet om hva som driver frem endringer i Kystverket er sentralt i denne oppgaven. Ut fra våre funn i intervjuer og dokumentanalyser fremkommer det flere faktorer knyttet til hva som driver frem endringer og hvordan de begrunnes. Dette er effektivitet, styring, makt, omgivelser, organisasjonsstruktur og kultur. Vi vil i det videre knytte disse faktorene opp mot våre forventninger til funn for å forsøke å forklare og forstå drivkrefter og begrunnelser for endringer. Videre ønsker vi å se endringene i Kystverket opp mot perspektiver for drivkrefter (Jacobsen 2012).

5.2.1 Effektivitet

Både gjennom intervju og dokumentundersøkelser fremkommer det at Kystverket må bli mer effektiv. I litteraturen skilles det mellom "*effectiveness*" og "*efficiency*". Her

knyttes *"effectiveness"* til graden av måloppnåelse, men *"efficiency"* knyttes opp mot økonomi og ressursbruk og hva en får igjen for ressursbruken. (Skodvin & Aamodt, 2001).

Fra vår dokumentundersøkelse og våre intervjuer fremkommer det at det kreves flere og større leveranser fra etaten som følge av økte rammer fra staten, men med samme antall ansatte. Fra brukerne er det krav om billigere tjenester og enklere regelverk. Videre kommer det frem av intervju at styringslinjene i kystverket må kuttes for å oppnå mer effektivitet. En av våre informanter sier: *"Vi måtte prøve å få til mer, med samme antall ansatte"*. Det informantene her gir uttrykk for er ønsket om økende *"effectiveness"*, altså økt måloppnåelse, med samme *efficiency*, ressursbruken.

For endringene i 2001 kommer det frem i NOU 1999:5 at tjenesteytings- og produksjonsoppgaver ikke løses på en kostnadseffektiv måte i Kystverket. Det ble pekt på behov for fleksible rammevilkår kombinert med målstyring og resultatoppfølging. Det ble også vurdert om hver enkelt region har behov for alle typer servicetjenester. Videre ble det påpekt at kunnskapsgrunnlaget bør økes for å få en mer effektiv forvaltning og tjenesteproduksjon. Under intervju for samme endring fremkommer det at det er politiker og departement som var misfornøyd med Kystverkets leveranser. Det ble blant annet stilt større krav til organisasjon på effektivitet. Dette kommer til uttrykk i NOU 1999:5 der det blant annet står:

"Utvalget konstaterer at verken forvaltnings-, tjenesteyting- eller produksjonsoppgavene løses på en kostnadseffektiv måte innenfor nåværende organisasjon og tilknytningsform". Videre står det; "Det er et påtrengende behov for å gjennomføre mer fundamentale endringer for å legge til rette for at Kystverket kan få løst sine oppgaver på den beste og mest kostnadseffektive måte".

Videre står det i St.meld.nr.13: *"Det legges til grunn at omorganisering som foreslått vil gi grunnlag for effektiviseringsgevinster gjennom en mer rasjonell produksjon"*.

En av våre informanter uttrykker det slik:

"Man sier at hvis man blir mer effektive så får man gjort mer, men man kan også tenke seg at det er en beveggrunn at man skal gjøre det samme med mindre antall ansatte, slik at man får redusert denne innsatsfaktoren. Det skal man ikke se bort

fra. Å få redusert statlig sektor, fordi det er så mange som mener at staten er blitt for stor”.

Det kan ut fra dokumentanalysen og sitatet over se ut til at krav om mer effektivitet i Kystverket for endringsprosessen i 2001 kom fra eksterne, departement og regjering. Hva angår effektivitet kan knyttes til våre forventninger til funn i det rasjonelle perspektivet. Det oppdages et problem, gjennomføres en analyse og endringen iverksettes for å løse et problem. Ut fra de overnevnte sitater ser vi at departementet i forkant av endringen kom frem til at Kystverket var lite effektiv. Det ble foretatt en analyse etterfulgt av tiltak med en forventning om at Kystverket skulle bli mer effektiv. Analysen som grunnlag er i denne sammenheng NOU 1999:5. Her ble det vurdert alternative løsninger for organisering av Kystverket, med en anbefaling. Dette finner vi igjen i våre forventninger til funn i det rasjonelle perspektivet som begrunnelse for å endre. Endringen gjøres med bakgrunn i klare mål hvor det gjøres en kartlegging. Endringen knyttet opp mot målet om bedre leveranser og mer effektiv tjenesteyting og produksjon. Vi ser også at vurderingen er gjort ut fra den formelle strukturen som Kystverket hadde da. Dette kommer tydelig frem i forslagene til løsning hva angår å skille ut Kystverket produksjon, sentralisering av servicetjenester og styrke forvaltnings- og plankompetansen i Kystverket.

Det ser ut til at Kystverket hadde krav fra omgivelse om mer effektivitet, og etaten måtte tilpasse seg disse kravene. Det kom det en klar bestilling i innstilling fra samferdselskomiteen om hvordan Kystverket skulle organiseres. Sitatet ovenfor fra en av våre informanter gjør at vi kan knytte endringen mot de nyinstitusjonelle perspektivet. Det informanten her sier er et uttrykk for en oppfatning om at staten er for stor, og at dette skal løses med å effektivisere gjennom å gjøre det samme med færre ansatte, eller at man med samme antall ansatte gjør flere oppgaver. Det at informanten gir uttrykk for at staten er for stor kan bety at forventningen om at Kystverket må gjennomføre endringer kommer utenfra der formålet med endringen fører til legitimitet. Denne informanten sa videre: *”Så ønsker man på mange måter, og tror vel da hvis man kan privatisere eller få vekk fra staten, så blir det mer effektivt”*. Her ser vi at informanten mener at endringen begrunnes med forventninger i omgivelsene og at krav om endringer kommer utenfra. I følge Røvik (1998) var nedbemanning en populær oppskrift på 90-tallet som var en ide om hvordan en skulle oppnå en slankere

organisasjon. Vi ser derfor ikke bort fra at denne ideen, som en institusjonell standard, kan ha preget begrunnelsen for omorganisering i 2001. Oppfatningen om at staten er for stor og at en må redusere i antall ansatte for å oppnå legitimitet i omgivelsene gjør at vi kan knytte endringen til det nyinstitusjonelle perspektivet.

Politikere og departement kan anses som en viktig del av omgivelsene til Kystverket. Bakgrunnen for NOU 1999:5, Det nye Kystverket, var Fiskeridepartementets ønske om økt ressursutnyttelse og økt kapasitet i Kystverket. Videre var det viktig at Kystverkets rolle som samferdselsetat ble styrket. I følge et av intervjuobjektene kunne endringen knyttes til en oppfatning om at Kystverket var underlagt feil departement, det ville vært mer naturlig at Kystverket lå under samferdselsdepartementet og ikke fiskeridepartementet. Informanten sa som følger: *”Det var mest fisk i det departementet, samferdsel hadde de ikke sansen for. Jeg tror det hadde med holdningene i hele systemet, som gjorde at vi hang litt utenfor, og levde vårt eget liv”*. Informanten gir her et uttrykk for at det kunne være lite samsvar mellom oppgaver Kystverket leverte og de forventninger til leveranse som departementet hadde. Dette kan bety at graden av måloppnåelse ikke ble synliggjort siden departementets forventninger ikke var i tråd med det Kystverket leverte. Dette kan skyldes at Kystverket som en samferdselsetat kan ha forholdt seg til normer og verdier ut fra forventninger til etaten som en samferdselsetat, mens fiskeridepartementet hadde andre forventninger til etaten. Vi kan her se en antydning til at avstanden mellom måloppnåelse (effectiveness) og ressursbruk (efficiency) er for stor og således driver frem et endringsbehov.

Ut fra vår dokumentanalyse knyttet til endringen i 2010 kan det ved første øyekast virke som om effektivitetskrav kom fra ledelsen internt i Kystverket. Dette siden det kommer klart frem at god samhandling og effektiv og målrettet bruk av ressursene er et av målene med endringen. Imidlertid kan det i følge intervjuene som er gjennomført se ut til at det er en oppfatning om at kravet kommer utenfra. En av våre informanter uttrykker det slik:

”Så var det en del stortingsmeldinger knyttet til Barentshavet osv. Der fikk vi en del kritikk på at vi ikke var i stand til å levere. Vi var for få på utredningssiden. Jeg tror det er en del av begrunnelsen” ”Da tror jeg Kystverket var litt sen i omstillingen internt, dermed kom det utenfra”.

En annen informant uttrykker;

"I 2010 vil jeg si at det i utgangspunktet var veldig stor grad av mine ønsker om å tilpasse organisasjonen ut fra de forventninger som lå der. Det som kanskje var det viktigste forventningsdokumentet var NTP 2010-2014, som ble skrevet i 2008-2009, der vi fikk inn ganske mye nytt. Det var der det i veldig stor grad ble skrevet om Kystverket, både som havneetat og som sjøtransportetat. I denne perioden fikk vi veldig mye mer å gjøre og fikk 70 % økning i budsjettene våre"

Den første informanten gir her et klart uttrykk for at krav om endringene kom utenfra. Den andre informanten gir et uttrykk for at organisasjonen må tilpasses ut fra forventninger til hva som skal leveres av Kystverket. En kan derfor si at kravet ut fra sistnevnte kan på den ene siden se ut til å komme innenfra, men begrunnes i forventede krav utenfra.

Den første informanten gir et uttrykk for at Kystverket er for sent ute. Dette kan knyttes til den "normative søylen" der omgivelsene har hatt en forventning til hvilke arbeidsoppgaver Kystverket skulle ha prioritert. Den andre informanten gir imidlertid uttrykk for at en må være proaktiv i forhold til forventningene og krav i omgivelsene.

Sistnevnte kan derfor lede oss inn på spørsmålet om dette var en planlagt endring med klare mål. Ut fra våre forventninger til funn ser vi at endringen kan knyttes til det rasjonelle perspektivet der ledelsen har god oversikt og iverksetter tiltak på bakgrunn av at ledelsen ser et klart behov for omstilling og endring.

Oppsummert kan vi se at effektivitet kan begrunnes i det rasjonelle perspektivet fordi ledelsen, departement i 2001 og kystdirektøren i 2010, ser behovet for omstilling og endring og iverksetter dette. Videre gjøres endringen ut fra klare mål. Hva angår effektivitet ser vi ikke at dette direkte kan knyttes til våre forventninger til funn i det institusjonelle perspektivet. Imidlertid ser vi at effektivitet som begrunnelse for endring kan knyttes til våre forventninger til funn i det nyinstitusjonelle perspektivet. Spesielt siden det av våre intervjuer og dokumentundersøkelser fremkommer at det er omgivelsene og forventninger utenfra hva angår måloppnåelse (*effectiveness*), men også generelt hva angår å få mer igjen for ressursbruken (*efficiency*). Det ser ut til at økt måloppnåelse med samme ressursbruk står som en sterk begrunnelse for å tilfredsstille forventninger i omgivelsene. I følge Christensen (2013) står mål- og resultatstyring

sentralt i NPM og ble fra 1997 nedfelt som et hovedprinsipp i staten. Vi ser derfor ikke bort fra at dette er betraktet som en institusjonell standard av Kystverktutvalget og er brukt for å oppnå ønsket om å fremstå som effektiv for å imøtekomme krav fra omgivelsene.

Hva angår effektivitet fremkommer det i dette kapitlet at Kystverket i 2001 ble oppfattet å være lite effektiv. Formålet med endringen ser i stor grad til å være økt måloppnåelse, fokus på effektiviseringsgevinster og utføre flere oppgaver med de samme ressursene. Vi stiller oss spørsmålet om dette bærer trekk av institusjonelle standarder som da ble ansett å være trender på dette tidspunktet. Økt fokus på mål- og resultatstyring for å oppnå effektivitet var en av begrunnelsene som kom fra kystverktutvalget. Det fremkommer i dette kapitlet at effektivitet ser ut til å ha stor sammenheng med styring. Dette vil vi drøfte i neste delkapittel.

5.2.2 Styring

Når vi omtaler styring er det flere faktorer vi har kategorisert under disse begrepene. Styring kan defineres som *"påvirkning av forhold som har betydning for sjansene til måloppnåing"*. (Christensen 2009:48). Vi anser blant annet makt å være en del av styring. Innen organisasjonsteorien er det vanlig å definere makt som *"en aktørs evne til å overvinne motstand for å oppnå et ønsket mål eller resultat"*. (Jacobsen & Thorsvik 2013:167). Styring knytter vil til organisasjonsstruktur, styringslinjer, ansvar, oppfølging av oppgaver og økonomi.

Det fremkommer av NOU 1999:5 at det var behov for å skille forvaltnings- og driftsfunksjoner i etaten og gi disse hensiktsmessige styringsformer. Som tidligere nevnte ble det påpekt at den overordnede styring må rettes mot målstyring og resultatoppfølging for å oppnå effektivitetsgevinster. Videre ble det vurdert at enkelte regioner kan få oppgaver på vegne av hele etaten. Det ble konkludert med at det er behov for overordnet styring, økt handlefrihet samt styrking og delegering av forvaltnings- og myndighetsoppgaver. Et sitat som underbygger dette i NOU 1999:5 er: *"Styringslinjene går fra Fiskeridepartementet til Kystdirektoratet. Fordelingen av oppgaver og myndighet mellom departement og Kystdirektoratet og distriktskontorene er til dels uklar og for lite desentralisert"*. Her fremkommer det at styringslinjene er uklare og for lite desentralisert. I følge Røvik (2007) har NPM vokst frem som betegnelse med

hensikt å overføre ideer fra offentlig til privat sektor. Kjernen i dette utgjør blant annet oppsplitting av virksomheter, fokus på profesjonell ledelse, desentralisering av funksjoner og desentralisert ledelse. Røvik (1998) betegner desentraliseringsbegrepet som et begrep med stor symbolsk og politisk kraft. Det var et klart mål med NOUen at det skulle ryddes i styringslinjene og at desentralisering av oppgaver kunne gjøres ved at regionene utførte direktoratsoppgaver på vegne av kystdirektøren. Det er derfor ikke usannsynlig at desentralisering i denne perioden var akseptert som en riktig "oppskrift" og ble brukt for å oppnå ønsket virkning i Kystverket.

Videre kommer det frem av NOU 1999:5 at hovedkontoret skulle drive med strategioppgaver og regionene med driftsoppgaver. I Kystverket kan opprettelse av senterfunksjoner i regionene se ut til å ha ført til endring av makt og styringslinjer. Er det slik at regiondirektørene fikk større makt og regionkontorene ble sterkere, mens hovedkontoret fikk færre ansatte og var mer avhengig av regionene og deres kompetanse? I tilknytning til dette sa en av våre informanter: *"Ingen tvil om at senteret her og etablering av det, så var det en utrolig oppfriskning av regionen. Det var en helt annen stemning"....."det var utrolig spennende. Vi hadde tillit fra Kystdirektøren"*. Informanten gir her uttrykk for at det som en følge av nye oppgaver, ble en annen stemning i regionen og at dette førte til at de ansatte følte tillitt fra ledelsen. Dette som en følge av at oppgaver, som primært tilhørte hovedkontoret, ble delegert nedover i hierarkiet. Endringen ser ut til å være styrt av ledelsen, endringen gjøres ut fra eksisterende organisasjonsstruktur og endringen skjer gjennom spesialisering og samordning. Spesialisering i dette tilfellet der den enkelte region utfører direktoratsoppgaver. Vis er her at dette er sammenfallende med våre forventninger i det rasjonelle perspektivet.

I følge Røvik (1998) var en populær oppskrift på 90-tallet inndeling av oppgaver i to hovedtyper, strategiske- og operative oppgaver. Formålet med oppskriften var å oppnå sterkere sentralisert styring og koordinering av virksomheten. Det kan se ut til at NOU 1999:5 bærer preg av denne oppskriften i og med at denne blant annet tar for seg skille mellom strategi- og driftsoppgaver og egne resultatenheter i Kystverket. Det kan derfor se ut til at dette var en institusjonell standard som ble oppfattet som riktig og vi ser dermed at dette kan knyttes til det nyinstitusjonelle perspektivet.

Som nevnt i teorien så vil styring i det rasjonelle perspektivet skje gjennom utforming av organisasjonsstrukturen. Vi kan her se at det er gjort grep med organisasjonsstrukturen ved å flytte direktoratet fra Oslo til Ålesund, samt opprettelse av senterfunksjonene i regionene. Dette har gitt en endring i organisasjonsstrukturen, men det er fortsatt de samme oppgavene som skal løses. I den sammenheng stiller vi oss spørsmålet om det var fullstendig formålsrasjonalitet eller begrenset rasjonalitet som lå til grunn for handlingene. Det er grunn til å tro at departementet ikke hadde en fullstendig oversikt over mål, alternativer og konsekvens i forhold til endringen. Utflytting av direktoratet kom først i innstillingen til stortinget, og var således ikke utredet. Heller ikke opprettelse av senterfunksjonene var fullstendig utredet i forhold til hvordan oppgavene skulle løses i regionene og hvor de skulle være. På spørsmål om hvordan sentrene ble fordelt mellom regionene svarer en av våre informanter: *"Det skjedde på et hotellrom i Oslo. Vi var ikke helt enige bestandig, men vi ble enige etter hvert"*. En annen sier: *"3.mai besluttet statsråden at vi skulle ha en senterstruktur, derfor ikke gjenstand for forhandlinger"*. En tredje informant sier: *"Vi regiondirektører og kystdirektør møttes på et lugubert hotell i Oslo og fordelte Kystverket mellom oss, uten at avdelingsdirektører var til stede"*. Det informantene her uttrykker er at det ikke var mulighet å forhandle om senterstrukturen på viksomhetsnivå siden det var politisk bestemt og at dette ble en ren forhandling regiondirektørene og kystdirektøren imellom. Dette sier oss at regiondirektørene fikk relativt stor makt etter denne avgjørelsen. Av den grunn ser det ut til at det lå begrenset formålsrasjonalitet til grunn for beslutningen som stortinget gjorde i 2001 med virkning fra 1.1.2002.

Påstanden om at regionene fikk større makt etter endringen i 2001 kan underbygges med påfølgende sitat fra en av våre informanter: *"Regionene tok på seg et utvidet ansvar og sørget for at Kystverket fungerte"*. En annen sier: *"Jeg har inntrykk av at regionene var mer autonome enn hva de er i dag"*. Det informantene i det første sitatet her gir uttrykk for er at regionene påtok seg et ansvar som de i utgangspunktet ikke hadde. Og som en følge av dette kan det se ut til at regionene, som det fremkommer av det andre sitatet, ble oppfattet som selvstyrte som en følge av endringen i 2001. Som nevnt i forrige avsnitt, at avdelingsdirektørene ikke var involvert i fordelingen av senterstrukturen, underbygger vår antakelse om at regiondirektørene fikk større makt som en konsekvens av endringen.

Sitatene underbygger videre at tilliten mellom kystdirektør og regiondirektør var større enn tilliten mellom kystdirektør og avdelingsdirektørene.

Overnevnte, at regionene fikk makt som følge av begrenset formålsrasjonalitet, leder oss inn på våre forventninger til funn i det institusjonelle perspektivet. Det at regiondirektørene seg imellom besluttet senterstrukturen knytter vi til at utvikling i organisasjonen skjer "bottum-up", altså fra regionene og oppover i hierarkiet. En av våre informanter uttrykker det slik: *"Det ble en del stolthet i de forskjellige regionene i og med at man hadde forskjellige oppgaver for hele Kystverket"*. Informanten gir her et uttrykk for at hele organisasjonen ble tatt i bruk og at dette var med på å oppnå integritet og tilhørighet til organisasjonen. Videre kan en stille seg spørsmålet om dette var med på å skape samhold, et sterkere sosialt fellesskap og høy motivasjon.

Det ser også ut til at de uformelle normer og verdier var av betydning i denne prosessen. En av våre informanter, som startet i Kystverket noen år etter denne endringen, svarte på spørsmål angående fordelingen av senterfunksjoner: *"gjenfortalt så var det sånn at regiondirektørene kunne ønske seg et senter hver...."*. Informanten kan her gi et uttrykk for at sentrene ble fordelt ut fra ønsker fra ulike regionene. I forhold til det institusjonelle perspektivet er det grunn til å tro at de uformelle normene og verdiene stod sentralt i denne prosessen.

Regjeringens beslutning om å flytte direktoratet fra Oslo til Ålesund kan se ut til å ha fått store konsekvenser for oppbyggingen av Kystverket i ettertid. En av våre informanter sier: *"Det som kjennetegner den første prosessen var at politikerne viste forbausende handlekraft. Ser man på NOUen og Stortingsmeldingen så ble jo resultatet noe helt annet. Det var jo ingen forberedt på. Og dermed så sto jo i den fasen Kystverket rimelig tilbake"*. Informanten gir her et uttrykk for at Kystverket ikke var forberedt på utflyttingen og at dette stilte krav til Kystverket i form av oppbyggingen i ettertid. Det ser ut til at regjeringen brukte all sin makt i å få til endring av Kystverket. I og med at det måtte en utflytting til så må politikernes oppfatning om at Kystverket ikke fungerte ha vært godt forankret. Det at regjeringen kan anses som en del av omgivelsene kan knyttes til våre forventninger til funn i det nyinstitusjonelle perspektivet hva angår legitimitet, herunder ønsket om å oppfattes som effektiv for å imøtekomme forventninger i omgivelsene.

Som nevnt tidligere ser endringen i 2010 ut til å være på initiativ fra kystdirektøren. Dette gjelder i følge dokumentanalysen en inndeling av forvaltningsnivå, ansvarliggjøring av ledere og oppfølging av regionene. Blant dem som ble intervjuet kommer det frem ulike oppfatninger om denne endringsprosessen. På spørsmål om begrunnelse for endringen i 2010 svarer en av våre informanter: *"I 2010 vil jeg si at det i utgangspunktet var i veldig stor grad mine ønsker om å tilpasse organisasjonen ut fra de forventninger som lå der. Det som kanskje var det viktigste forventningsdokumentet var NTP 2010-2014"*. Informanten gir her et uttrykk for at endring gjøres ut fra en forventning til Kystverket, spesielt i tilknytning til nasjonal transportplan (NTP). Fra leders side ser det ut til at dette var igangsatt for bedre styring og ansvarliggjøring av ledere på hovedkontoret, herunder at avdelingsdirektørene skulle være interne styringsverktøy for sentral leder.

I høringsdokumentet for denne prosessen står det: *"Jeg omorganiserer ikke fordi departementet har krevd en omorganisering i seg selv, men jeg omorganiserer for å møte de krav og målsettinger departementet stiller til meg"*. Videre står det: *"Jeg ønsker et hovedkontor der det bestilles nedover og leveres oppover"*. Her ser vi igjen at det gis et uttrykk for at omorganiseringen gjøres for å møte forventningene til Kystverket. Grøndahl og Grønlie (1995) viser til at virksomheter som driver sin aktivitet i tråd med eierne forventninger ofte slipper innblanding, mens det er sannsynlig at eierne fører en mer aktiv styring dersom virksomheten ikke tar hensyn til sine omgivelser. I dette tilfellet kan vi kanskje forstå lederens handlinger som et forsøk på å svare opp for forventninger som er signalisert fra den politiske og forvaltningsmessige ledelse. Om det ikke ble truffet tiltak i dette tilfellet ville kanskje påleggene fra departementet kommet uansett.

Vi ser at det som det gis uttrykk for kan sammenfalle med våre forventninger til funn i det nyinstitusjonelle perspektivet, da spesielt for å tilfredsstille krav og forventninger i omgivelsene for å oppnå legitimitet.

Endringen i 2010 ser ut til å bære preg av at Kystdirektøren handler ut fra eksisterende organisasjonsstruktur. Vi ser trekk av forhandlingsvarianten i det rasjonelle perspektivet i og med at endringen drøftes med organisasjonen før endelig beslutning.

Imidlertid ser vi også trekk av den hierarkiske varianten. Dette siden målene for endringen i stor grad fremmes ovenfra og ned med klare mål om hva som skal endres.

De økonomiske forhold er i følge de som ble intervjuet en av årsakene for omorganiseringene i 2001. En av våre informanter sier: *"Jeg oppfattet jo den gangen at det var økonomisk uryddighet i Kystverket"*. En annen sier; *"Det var i stor grad økonomisk rot, uoversiktlig økonomisk"*. Informantene gir her et klart uttrykk for at en av oppfatningene som begrunnelse for endring er knyttet til økonomistyring.

Det ser ut til at styring av pengestrømmen også var et ledd for å oppnå bedre styring. Opprettelse av avdelingsdirektører i Kystverket skulle også i følge intervju og dokumentundersøkelser føre til en mer klar og ryddig styring fra departement til hovedkontor og videre til regionene. Det kan se ut til at en hensikt var at hovedkontoret skulle bli sterkere på styring og kontroll gjennom direktoratsfunksjonen, mens regionene skulle bli mindre autonome. Dette kommer til uttrykk i følgende sitat fra en av våre informanter:

"Jeg tror at opprettelse av fagavdelinger, kvalitetssystem, tydeliggjøring av pengestrømmer, tydeliggjøring av oppdragdokumentasjon og styringsdialogene gjorde at jeg hadde mer kontroll gjennom mine avdelingsdirektører. Tok vekk autonomien og sjølstyre".

Informanten gir her et klart uttrykk for at det handles ut fra eksisterende organisasjonsstruktur med et klart mål. På dette området er dette sammenfallende med våre forventninger i det rasjonelle perspektivet da vår oppfatning er at endringen gjøres ut fra klare mål og med utgangspunkt i eksisterende organisasjonsstruktur.

Argumentasjonen som her brukes sammenfaller med det Røvik (2007) betegner som rehierarkisering. Denne innebærer en økt satsing på indirekte styring fra toppledelsens side. Den indirekte hierarkiske styringskapasiteten kan da økes på to måter, for det første gjennom å endre den formelle organisasjonsstrukturen slik at styringssignaler lettere kan trenge ut og ned i virksomheten, og for det andre ved at formelle styringssystemer videreutvikles og implementeres i organisasjonene. Vi ser derfor at endringen også kan bære trekk av rehierarkisering, en institusjonell standard, som er oppfattet som en riktig måte å organisere på, særlig utover 2000-tallet i følge Røvik (2007).

Som nevnt tidligere oppfattet flere av våre informanter at endringen i 2010 kom som et krav utenfra, fra departementet og politisk ledelse. Dette kravet har i følge et av intervjuobjektene blitt løst ved å oppbemanne hovedkontoret. En av våre informanter sier: *"Når det gikk fra 40 til 100, måtte en omorganisere slik at man fikk ledelse og seksjoner"*. Informanter gir her et uttrykk for at som følge av en vekst ved hovedkontoret over tid førte dette til en omorganisering som var nødvendig for å få dette til å fungere. Videre fremkommer det av intervjuene at arbeidsoppgaver er blitt overført fra regionene til hovedkontoret som en konsekvens av endringen i 2010, og en opplever en dublering av stillinger. De samme stillingene som utfører noenlunde de samme arbeidsoppgavene finnes i hovedkontoret og ved sentrene. En av våre informanter sier: *"Jeg ser ikke bort fra at vi kunne oppnådd mer effektivitet, ved å se på om det er laget for mye dubleringer mellom region og hovedkontor. Mye av de oppgavene som vi satt og gjorde tidligere, spesielt rett etter 2001, det gjøres nå fra hovedkontoret"*. Det informantene her sier er at dublering av stillinger ansees som dårlig utnyttelse av ressurser. Videre kommer det fram av dette sitatet at det er en oppfatning om at oppgavene, ved dubleringer, overføres fra region til hovedkontor. I følge notat fra Christensen³ kan en oppleve mer klarhet i arbeidet ved spesialiserte funksjoner. Imidlertid, kan NPM-tiltak som skal gi økt effektivisering også resultere i mer kompleksitet og byråkrati. Informantens utsagn om dubleringer ser vi her kan knyttes til spørsmålet om dette er en "bevisst" handling fra hovedkontoret i retning av ønsket om mer styring og kontroll. Dette kan se ut til å oppfattes som økt kompleksitet og byråkrati.

Fokuset på skille mellom drift- og strategioppgaver mellom regionkontor og hovedkontor har stått sentralt i begge endringsprosessene. Det ble i 2007 besluttet at Kystdirektoratet skulle betegnes som Kystverket hovedkontoret. Til dette sier en av våre informanter: *"Det ble også et skille når vi sluttet å kalle Kystdirektoratet for Kystdirektoratet, og endret dette til Kystverket hovedkontoret. Da faller begrunnelsen om et slankt direktorat. Da kan vi (Kystverket) dra oppgaver tilbake fra ytre etat"*. Informanten gir her et uttrykk for at det som følge av navneendring på direktoratsfunksjonen er blitt tatt oppgaver fra regionene til hovedkontoret og at en slik betegnelse som hovedkontoret tilsier at det kan drive med driftsoppgaver. Dette ser ut til å ha en sammenheng med avsnittet over, altså dubleringer. Som følge av

³ Regionale og distriktpolitiske effekter av New Public Management

navneendringen kan en konsekvens ha blitt dubleringer av stillinger gjennom oppbemanning. Dette kan være et resultat av det kontinuerlige fokuset på mål- og resultatstyring og bestiller-utfører-modellen. Vi stiller oss derfor spørsmålet om hovedkontoret som "bestiller" har bygget opp en kompetanse, som av regionene oppfattes som lik regionenes kompetanse og at dette skaper dubleringer.

Det ser ut til at ledelsen i Kystverket har en oppfatning om styringslinjene ikke er klare nok i Kystverket. En av våre informanter uttrykker det slik; *"internt har et av de store teamene vært doble styringslinjer. Dette med at man ikke har tydelige nok linjer i organisasjonen"*. Denne utfordringen som informanten påpeker stemmer med kystdirektørens mandat til å gjennomføre endringen. Vi ser derfor at dette stemmer overens med våre forventninger i det rasjonelle perspektivet i og med at det handles ut fra klare mål.

Oppsummert kan det se ut til at endringen i 2001 kan ha ført til overføring av makt fra kystdirektoratet til regionene. Her handlet det politiske nivået rasjonelt ut fra det som var kjent med bakgrunn i eksisterende organisasjonsstruktur og de utfordringer som var der. Imidlertid kan endringen også oppfattes som nyinstitusjonell i og med at det i prosessen til en viss grad ble gjort sammenligninger av Kystverket mot andre styringsformer. I 2010 ser det ut til at det i stor grad ble vektlagt hva som forventes av Kystverket og således preget av en nyinstitusjonell tankegang. Imidlertid, ut fra hva som forventes av Kystverket, kan det se ut til at øverste ledelse hadde en rasjonell tilnærming til hvordan utfordringen ble løst.

Som nevnt innledningsvis i dette kapittelet konstaterte Kystverikutvalget i forbindelse med endringen i 2001 at den overordnede styringen måtte rettes mot mål- og resultatstyring med begrunnelsen om at dette vil gi Kystverket større ansvar og muligheter for å drive mer effektivt. I følge dokumentene angående endring 2010 er det blant annet oppnåelse av effektivitet gjennom bedre styring som står i fokus, og en skal blant annet forbedre bestiller utfører modellen i Kystverket. Vi ser her at endringen i 2001 i stor grad begrunnes i overordnet styring og endringen i 2010 om styringen internt i organisasjonen. I 2001 kan vi se at endring begrunnes på bakgrunn av krav fra politisk ledelse og departement. I 2010 begrunnes endringen i en grad av forventinger til hva Kystverket leverer hva angår NTP. Begge endringene bærer således

nyinstitusjonelle trekk fordi de begrunnes med forventninger i omgivelsene. Vi kan derfor stille spørsmålet om det er noen institusjonelle standarder som er lagt til grunn for disse to endringene. I 2001 står mål- og resultatstyring sentralt, mens det i 2010 refereres til bestiller-utfører-modellen. Dette er to verktøy innenfor nyere organisasjonsoppskrifter som i stor grad har vært "populær" og som har vært oppfattet som riktige av omgivelsene.

5.2.3 Kultur

Gjennom vår analyse av dokumenter og intervjuer fremkommer begrepet kultur frem ved flere anledninger. Kultur er normer, holdninger og verdier som ansatte i en organisasjon bærer (Christensen m.fl, 2009).

I dokumentanalysen for endringene i 2001 er kultur omtalt i NOU 1999:5, Det nye Kystverket. I denne står det som følger:

"Kystverktutvalget har gjennom sitt arbeid fått det klare inntrykk at Kystverket er en etat med lange tradisjoner og en egen bedriftskultur. Det er et påtrengende behov for å gjennomføre fundamentale endringer for at Kystverket skal kunne få løst sine oppgaver på den beste og mest kostnadseffektive måte".

Utfordringen med kultur følges opp i St.meld.nr.13 (2001-2002):

"Kystverkets virksomhet er sammensatt og preges av til dels ulike kulturer. Disse kulturer har bakgrunn i organiseringen før 1974 hvor det var tre ulike etater. Denne oppdelingen, som fortsatt er til stede innen Kystverket, er med på å hemme utviklingen i etaten som forvaltningsorgan".

I perioden da utflyttingen av direktoratet fra Oslo til Ålesund ble debattert sa Ola Røtvei, samferdselspolitisk talsmann for Arbeiderpartiet, at: "Kystverket fungerer så dårlig at vi må rykke det opp med roten og plante det på nytt".(Berge, 2008). Sitatene over viser at det er en oppfatning at det er en sterkt etablert kultur i Kystverket som må gjøres noe med. En ikke enhetlig kultur i Kystverket ser vi kan ha sammenheng med at det i utgangspunktet har vært tre forskjellige direktorat med ulike omgivelser. I følge Christensen (2009) kan kulturelle normer og verdier ved opprettelse av en organisasjon påvirke senere utvikling. Dette betegner Christensen som sti-avhengighet som gir stabile normer og verdier i organisasjonen. Slike normer og verdier gjør organisasjonen

mindre fleksibel for endringer. Vi ser derfor ikke bort fra at årsaken til at Kystverket kan preges av ulike kulturer er et resultat av at det i utgangspunktet har vært tre ulike direktorater med ulike profesjoner.

Analyse av intervjuene viser at det kun er to av intervjuobjektene som snakker om kultur i organisasjonen. Et av intervjuobjektene hevder flytting av direktorat fra Oslo til Ålesund ikke gjorde noe med kultur, det har ingen kulturell påvirkning å endre kontorsted, kulturen "sitter i veggene". Informanten sa som følger: *"...når du da plukker ned et tømmerhus og setter det opp på museum, blir spøkelsene med"*. Det andre intervjuobjektet mener det måtte en total utskiftning av personell i hovedkontoret til for å gjøre noe med kulturen. Informanten sa: *"Med det miljøet som var i Oslo hadde vi aldri fått dette til. Det måtte en fullstendig utskiftning av holdninger og folk"*.

Det kommer helt klart frem at kulturen i Kystverket ses på som en utfordring. Ut fra våre forventninger i det rasjonelle perspektivet ser vi her at kultur blir påpekt i analysen og at det må gjøres noe med dette. Det ser ut til at endringen av Kystverket må gjøres med et klart mål om å endre en kultur som ikke er sammensatt. I vår forventning til funn i det institusjonelle perspektivet vil kultur stå sterkere enn organisasjonsstruktur på grunn av de uformelle normer og verdier. I det nyinstitusjonelle perspektivet er en av våre forventninger til funn at en skal oppnå legitimitet i omgivelsene.

Når en av begrunnelsene for å flytte direktoratet ut av Oslo var "å rykke Kystverket opp med rota" er det et spørsmål om dette nettopp var med hensikt om å oppnå legitimitet i omgivelsene. Ut fra flere av våre tidligere sitater kan det se ut til at direktoratsutflyttingen og opprettelse av sentrene i regionene kan ha ført til sosial tilhørighet og motivasjon blant ansatte i regionene, mens det i hovedkontoret ikke var noen stabile roller og regler på grunn av flyttingen. Dermed kan de få tilsatte i hovedkontoret manglet tilhørighet til organisasjonen i forhold til den tilhørighet de ansatte i regionene hadde.

Sitatene fra våre informanter og NOU 1999:5 over bekrefter at Kystverket var preget av forskjellige kulturer. Om kulturen er befestet i dagens organisering vil vi komme tilbake til.

5.2.4 Perspektiv på drivkrefter for endring

Vi vil i dette delkapittelet ta for oss Jacobsens (2012) perspektiver på drivkrefter for endringer for å se om endringene vi har valgt å se på i denne oppgaven kan begrunnes i perspektivene.

Endringsprosessene i 2001 og 2010 kan se ut til være en planlagt og styrt endring med en analytisk og rasjonell tilnærming og hvor drivkreftene for endringer kan knyttes mot ulike perspektiv. Perspektivene på drivkrefter er intensjon, vekst, interessekonflikt og konkurranse om knappe ressurser som drivkraft (Jacobsen 2012).

Kystverkutvalget ble i 1997 nedsatt for å gjennomføre analysearbeid og de la frem forslag til løsninger på problemer i Kystverket. Dette førte til en omorganisering av Kystverket i 2001. Som tidligere nevnt konstaterte kystverkutvalget i NOU 1999:5 at verken forvaltnings-, tjenesteyting - eller produksjonsoppgaver ble løst på en kostnadseffektiv måte innenfor nåværende organisasjon og tilknytingsform. Ut fra dette kan det se ut som om løsningen skulle bli et mer effektivt Kystverk.

Ut fra perspektiver for drivkrefter ser vi at "intensjon" kan være drivkraften for endringen i 2001 og 2010. Begge endringer ser ut til å være igangsatt for å oppnå nye mål i organisasjonen. I 2001 var intensjon en mest mulig effektiv utførelse av arbeidsoppgaver og ivaretagelse av politiske styringsbehov (NOU 1999:5). Det ble videre anbefalt en evaluering av endringen innen tre år. Vi finner ingen dokumentasjon på at det er foretatt en evaluering av endringsprosessen i 2001. Senterstrukturen er av flere informanter oppfattet som vellykket, en av informantene uttrykker: *"Jeg må si at graden av vellykkethet er jo lagt merke til utenfor Kystverket, at vi fikk det til"*.

Senterstrukturen er en del av organisasjonsstrukturen i Kystverket og ser ut til å være stabilisert i organisasjonen. For endringen i 2010 viser dokumentanalysene blant annet at tydeligere direktoratsrolle og rendyrking av forvaltningsnivå, sterk og tydelig styringsrolle og resultatansvar i hovedkontoret var intensjon for denne endringen. En av informantene uttrykker oppnåelse av intensjon for endringen i 2010 slik: *"Jeg vil påstå at slik det fungerer nå så har vi fått til mye av intensjonen"*. Ut fra våre forventninger til funn hvor planlagt endring starter med en analyse finne vi dette igjen i omorganiseringen i 2001. Kystverkutvalget utførte analysearbeidet og la frem forslag til endringen i 2001,

men vi finner ingen dokumenter som viser at det er utført en analyse for endringen i 2010.

Samtidig kan dette også se ut til å være en planlagt endring hvor "interesse" er drivkraften. Jacobsen (2012) omtaler interessekonflikt der maktkamp og politikk er sentrale drivkrefter for endring. Fra begge endringene kan vi se igjen noen faktorer som kan knytte målene om mer effektivitet og klarere styring til perspektivet for interessekonflikt. For endringen i 2001 var det en politisk beslutning å omorganisere Kystverket, endringen ble initiert fra politisk hold. En av våre informanter uttrykker årsak for endringen slik: *"det er jo det med effektivitet, politikerne var veldig misfornøyd med det som ble levert"*. En annen informant uttrykker: *"politikere og departement var veldig misfornøyd med det Kystverket leverte"*. Dette viser at det er politikere i omgivelsene som har interesse for endringen i 2001.

Hvis vi ser på endringene i 2001 kan interessekonflikt som drivkraft ha vært internt i organisasjonen, mellom regiondirektører ved fordeling av arbeidsoppgaver. En kan spørre seg hvordan beslutningen om hvor sentrene med ulike nasjonale oppgaver skulle plasseres i Kystverket ble fattet? Til dette uttrykker en av våre informanter: *"Vi var ikke helt enige bestandig, men ble enig etter hvert"*. Ved opprettelse av senterstrukturen opplevde flere regioner at de fikk mer makt og ble sterkere. Nasjonale oppgaver ble flyttet ut til regionene og det var få ansatte ved hovedkontoret i Ålesund. Dette kan underbygges av flere uttalelser fra informantene, blant annet: *"Det er ikke helt enkelt å sitte der og på en måte ha så stor makt som du hadde fordi det var et vakuum der"*.

For endringen i 2010 kan det virke som om det ble en maktforskyving i Kystverket. Etter hvert som det ble flere ansatte i Ålesund kan det se ut til at det oppsto et behov for mer formalisert struktur, rutiner, ansvarsfordeling og koordinering av arbeidsoppgaver. Hovedkontoret ønsker bedre styring og kontroll. En informant uttaler: *"jeg tror hovedkontoret dro inn både fullmakte og ressurser, så ga man noen ressurser tilbake, men det var egentlig på ting som ikke ga noe makt og myndighet"*.

Ut fra våre forventninger til funn hvor endringer i maktkamp og politikk driver frem endringer ser vi dette igjen i endringen i 2001. Denne endringen var politisk styrt og det kan ha vært en maktkamp mellom regiondirektører ved opprettelse av sentrene. For

endringen i 2010 ser vi ut fra sitater at det er en opplevelse av mer makt til hovedkontoret og mindre til regionene.

En av informantene uttalte at en av årsakene til endring i 2001 var at *"etaten var blitt for stor, det var for mange ansatte"*. Dette ser ut til å ha trekk fra perspektiver hvor "vekst" er en drivkraft for endring. Oppgaver ble flyttet til regionene og en opplevde en form for spesialisering av arbeidsoppgavene ved delegering av nasjonale oppgaver til regionene. En av informantene uttrykker dette om delegering av oppgaver: *"og så sa man samtidig at det ikke var nødvendig å bygge opp ny kompetanse, heller legge den til de forskjellige delene av landet"*. Flytting av hovedkontor fra Oslo til Ålesund hvor svært få ansatte ble med på flyttingen kan ses på som om et nytt hovedkontor ble "født". Oppbemanning av hovedkontoret fra 2001 og frem til 2010 hvor det blant annet ble opprettet avdelingsdirektører kan ha trekk fra perspektivet hvor vekst er drivkraften. Oppbygging av hovedkontoret med flere ansatte kan ha ført til et behov for mer formalisering og systematisering av organisasjon. Etter hvert som organisasjonen vokser i antall ansatte, i perioden mellom 2001 og 2010, kan det ha oppstått et behov for overvåkning av hva som skjer i organisasjonen gjennom å opprette flere hierarkiske nivåer. En av våre informanter uttrykker: *"vi har gjort en del grep i forhold til prosesser og styringslinjer som etter hvert var ganske uryddige"*.

Fra perspektivet hvor vekst er en drivkraft ser vi at demografi og spesialisering kan ha medvirket til endringene. Dette ser vi igjen i endringen i 2001 og 2010. Senterstrukturen ga en spesialisering av arbeidsoppgaver i og med at regionen fikk ansvar for utførelsen av direktoratsoppgaver. For endringene i 2010 ser vi at mange nytilsatte i ved hovedkontoret kan ha skapt et behov for mer struktur og koordinering av arbeidsoppgaver.

Vi kan også i planlagt endring der "evolusjon", konkurranse om knappe ressurser, er drivkraften se dette igjen i endringene i 2001 og 2010. Nyere teori sier at evolusjon som drivkraft kan være konkurranse om legitimitet i omgivelsene. Ut fra dette perspektivet vil organisasjon fremstå som moderne og effektiv.

I begge endringsprosessen ser det ut til at det ble tatt initiativ for å tilfredsstille krav fra omgivelsene. I 2001 gjennom krav fra omgivelsen hvor politikerne tok initiativet til endringer og i 2010 hvor kystdirektør igangsatte endringer. Det er viktig for etaten å

være synlig og vise frem hva en produserer, en må skape litt oppmerksomhet for å skape legitimitet. En av våre informanter uttrykker dette slik: *"kanskje man ikke helt har klart å markedsføre hva man egentlig skaper"*. Det informantene her sier underbygger behovet for å skape legitimitet.

5.3 Er endringene befestet i dagens organisering?

Siste del av vår problemstilling stiller spørsmålet om de gjennomførte endringene er befestet i dagens organisering. Vi vil nå forsøke å redegjøre for i hvilken grad endringene er befestet i Kystverket, ut fra våre forventninger til funn, sett opp mot vår kjennskap til hvordan Kystverkets organisasjon er utformet i dag.

5.3.1 Forventninger til utfall i et rasjonelt perspektiv

Vi utledet i dette perspektivet flere forventninger til funn hva angår utfall. For det første at endringen skjer som planlagt der det er en sammenheng mellom intensjon, tiltak og resultat. For det andre at endring i struktur gir endring i menneskelig adferd og stabiliserer organisasjonen. For det tredje at implementeringen skjer over en kort periode. For det fjerde at endringen evalueres.

I dette perspektivet forventes det at endringene er vellykkete og at de implementeres som planlagt. I tilknytning til endringen i 2001 forventer vi at Kystverket innfører mål- og resultatstyring for å bli mer effektiv. Videre at flyttingen av direktoratsfunksjonen fra Oslo til Ålesund bidrar til å etablere nye former for styring av Kystverket. En annen forventning er at direktoratsoppgaver utføres i regionene i form av desentralisering av oppgaver. Ved å etablere direktoratet på nytt forventer vi at ledelsen tar i bruk de rette verktøyene for å styre etaten og at dette bidrar til en stabil organisasjon. Videre at kulturen i Kystverket er endret som følge av endringer i menneskelig adferd. For endringen i 2010 forventes det i dette perspektivet at endringen implementeres som planlagt. Tiltakene for å oppnå økt styring og måloppnåelse iverksettes og gir forventet effekt. Det er ikke motstand mot endring og organisasjonen tar i bruk verktøyene som ble etterlyst for å realisere hensikten med endringen. Som en effekt av endringen oppnås målet om klare skiller mellom departement, hovedkontor og regionene, styringen skjer i linjen. Som følge av de nye fagavdelingene leverer Kystverket gode beslutningsgrunnlag, har sterk utredningskompetanse og det er en sterk og tydelig styringsrolle ved Kystverket hovedkontor.

Implementeringen av endringene skjer raskt og endringen evalueres.

2001

Ut fra våre undersøkelser og intervjuer vil vi si at endringen i 2001 ble implementert som planlagt, spesielt på grunn av den politiske beslutningen om utflytting av direktoratsfunksjonen. Direktoratsfunksjonen i Ålesund ble iverksatt fra 1.1.2002 og organisasjonen var således nødt til å forholde seg til dette. Imidlertid ser ikke dette ut til å ha gått smertefritt. Våre intervjuer bekrefter at store deler av organisasjonen, regionkontorene, ble tatt i bruk siden man kun hadde et få antall ansatte som fulgte med utflyttingen av direktoratet fra Oslo. Dette var nok med på å forme Kystverkets organisasjonsstruktur frem i tid. Av den grunn kan det antas at det ble vanskelig å ta i bruk de nye styringsverktøyene som ble lagt til grunn i stortingsbehandlingen. Vi ser at endring i struktur kan ha gitt endring menneskelig adferd og således endret kulturen, spesielt i regionene. Vi kan ikke se at det er gjort en evaluering i ettertid.

2010

Ut fra våre dokumentundersøkelser og intervjuer ser vi at endringen i 2010 ble implementert som planlagt og nye styringslinjer etablert. Fagavdelingene gjorde det lettere for hovedkontoret å styre i linjen. Det ble et sterkere fokus på bestiller-utfører-modellen med formål om å ansvarliggjøre "den rette" i linjen. Endringen ble innført raskt. Imidlertid stiller vi oss spørsmålet om den ble godt nok forankret utenfor Kystverket hovedkontor.

5.3.2 Forventninger til utfall i et institusjonelt perspektiv

Vi utledet i dette perspektivet fire forventninger til funn i dagens organisering hva angår utfall. For det første at en vil oppleve motstand mot endring som følge av uformelle normer og verdier i organisasjonen. For det andre at forhandlinger underveis vil gi et annet resultat en forventet. For det tredje at det vil skje en gradvis endring, samt en løs kopleing mellom intensjon og resultat. For det fjerde at etter en ressurskrevende endring og omstilling så vil organisasjonen falle tilbake der den var før endringen som følge av en sterkt etablert kultur.

I dette perspektivet forventer vi at det var motstand mot endringen som følge av uformelle normer og verdier i organisasjonen og at resultatet ikke ble helt som

forventet. Vi forventer at de nye styringsverktøyene ikke umiddelbart tas i bruk og at arbeidet med endringen av Kystverket stopper opp. På grunn av motstand mot endringen i 2001 vil ikke føringene fra stortingsbehandlingen følges opp, verken hva angår at direktoratsoppgaver skal utføres i distriktene eller nye styringsverktøy. Fordelingen av senterfunksjonene for direktoratsoppgaver stopper opp fordi en ikke blir enige om hvor disse skal utføres. Forhandlinger underveis vil gi et annet resultat enn forventet og resultatet blir derfor ikke i samsvar med intensjonen. For endringen i 2010 forventer vi at skillet mellom departement, hovedkontor og regionen ikke blir tydeligere som følge av en sterkt etablert kultur. Vi forventer at de nye styringsverktøyene ikke tas i bruk fullt ut og at arbeidet med endringen av Kystverket delvis stopper opp. På grunn av uformelle normer og verdier skjer det en gradvis endring og en oppnår ikke umiddelbart målet med endringen. Implementeringen av endringene skjer gradvis.

2001

Vi ser at dette perspektivet spesielt er relevant for etableringen av direktoratsfunksjonene i regionene. Dette siden denne endringen ikke var forventet og at en således styrket kompetansen i regionene for å få etablert senterfunksjonene. Det er grunn til å tro at de uformelle normene og verdiene her fikk betydning for resultatet. Både hva angår hvilke senterfunksjoner de ulike regionene til slutt fikk og regionenes betydning som følge av et slankt direktorat ved oppstarten i Ålesund. Dette kan ha vært med på å forme resultatet i etterkant av endringen, altså hva Kystverket til slutt ble.

2010

Endringen i 2010 var i stor grad styrt fra øverste leder ved Kystverket hovedkontor, kystdirektøren. Det var et sterkt fokus på øverste ledelse, avdelingsdirektøren, og deres behov for styring av etaten. Vi stilte overfor spørsmålet om implementeringen ble godt nok forankret i organisasjonen utover hovedkontoret. Ut fra våre intervjuer kan det se ut til at dette har tatt tid, og at det er en tendens til dublering av stillinger. Spørsmålet vil derfor være om dubleringer har vokst frem som følge av uformelle normer og verdier i organisasjonen. Flere av våre informanter har en oppfatning om at det gjøres dobbeltarbeid. Vi kan se at en mulig konsekvens av fokus på styringslinjer fører til at samme kompetanse bygges opp i flere deler av organisasjonen. Dette var nok ikke en del

av intensjonen med endringen. Vi kan derfor se at endringen har et trekk fra dette perspektivet i og med at resultatet ser ut til å være noe annet enn forventet.

5.3.3 Forventninger til utfall i et nyinstitusjonelt perspektiv

I dette perspektivet utledet vi tre forventninger til funn i dagens organisering hva angår utfall. For det første at resultatet gir liten effekt fordi en lar omgivelsene tro at en endrer organisasjonen, men i realiteten er det ikke dette som skjer. For det andre at endringen gir en symbolsk effekt for å tilfredsstille omgivelsene. For det tredje en forventning om at ledelsen har lite fokus på implementering.

Perspektivet legger til grunn at resultatet av endringen gir liten effekt og en lar omgivelsene tro at en innfører denne. De nye styringsverktøyene "implementeres" for å tilfredsstille forventninger om dette, eller de tas i bruk da de blir sett på som et riktig verktøy av ledelsen. I stor grad vil de verdier og normer som har preget virksomheten leve videre og en "tar i bruk" endringen for å oppnå symbolsk effekt.

2001

Våre dokumentundersøkelser og intervjuer gjør dette perspektivet relevant for endringen i 2001, spesielt hva angår utflytting av direktoratsfunksjonen fra Oslo til Ålesund. En av våre informanter mener at politikerne viste "forbausende handlekraft" og vi ser at dette kan være et tiltak fra politikernes side, for å imøtekomme forventningene i omgivelsene for å oppnå økt legitimitet. Vi ser også et trekk i dette perspektivet hva angår institusjonelle standarder, der det ble lagt stor vekt på at Kystverket skulle ta i bruk mål- og resultatstyring for å oppnå økt effektivitet. Dette kan også være et tiltak for å oppnå økt legitimitet med tanke på at dette var et styringsverktøy som ta var "i tiden". Utføring av direktoratsfunksjoner i regionene kan også være et tiltak for å oppnå økt legitimitet og for å opprettholde Kystverkets tilstedeværelse langs kysten.

2010

Vi har tidligere i oppgaven stilt spørsmålet om i hvilken grad endringen i 2010 har trekk fra det nyinstitusjonelle perspektivet. Vi ser at endringen kan trekkes mot dette perspektivet da den begrunnes med at å ta i bruk moderne styringsverktøy. Det virker som om endringen ble gjort for å være i forkant, for å hindre at krav om endring kom utenfra. Videre ser vi et trekk fra det nyinstitusjonelle i og med at endringen begrunnes

med forventinger til Kystverket, spesielt hva angår nasjonal transportplan der Kystverket arbeider tett opp mot andre transportetater. Vi ser her trekk av at endring gjøres med begrunnelse for å imøtekomme forventninger i omgivelsene for å oppnå økt legitimitet.

6 Oppsummering og konklusjoner

Vi har i denne oppgaven sett på hva som driver frem endringer av Kystverket. Vår problemstilling var;

”Hvilke organisasjonsendringer har funnet sted i Kystverket fra 2001 og frem til i dag, og hvordan kommer ulike drivkrefter og begrunnelser til uttrykk i disse endringene. Er disse endringene befestet i dagens organisering?”

Det har vært krevende øvelse å belyse problemstillingen. Vi ser at det er mange faktorer som påvirker hva som endrer en organisasjon som Kystverket og hvordan de drives frem. De organisasjonsteoretiske prinsippene som vi har brukt har vært til god hjelp for å få frem og belyse drivkrefter og begrunnelser for endring. Det å belyse endringene ved hjelp av perspektivene har hjulpet oss til å begrunne drivkreftenes opphav, få frem hva som driver de frem og se dette opp mot hvordan og i hvilken grad endringene er befestet i dagens organisering.

Om vi ser omorganiseringene opp mot hverandre, ser vi at prosessen knyttet til endringen i 2001 kan ses på som den mest omfattende. Dette i og med at den startet med en NOU og endte opp i en stortingsmelding som ble vedtatt av Stortinget. Kystverket ble satt på dagsorden av Kystverkets eiere, noe som ser ut til å ha lagt til grunn store forventninger til Kystverket. Vi har forsøkt å belyse hvordan denne endringen ble begrunnet og hvordan den ble oppfattet i Kystverket. Endringen i 2010 er av Kystverkets ledelse betegnet som en organisasjonsutviklingsprosess og kan således oppfattes som en intern sak. Likevel ser vi at denne har vært av stor betydning for Kystverket som organisasjon.

En endring ser ut til og ikke kunne forklares kun ut fra et av de organisasjonsteoretiske prinsippene, men av flere.

Vi ser igjen trekk av det rasjonelle perspektivet i begge endringene siden de kommer fra øverste ledelse, det handles med utgangspunkt i eksisterende organisasjonsstruktur og endringene gjøres ut fra klare mål. Det er et sterkt fokus på økt måloppnåelse gjennom å få mer igjen for ressursbruken. For endringen i 2001 ser vi en større prosess der det oppdages et problem, det gjennomføres en kartlegging i form av en NOU og det fattes en beslutning i form av en stortingsbehandling. Det ser ut til at det ble handlet med

bakgrunn i en begrenset formålsrasjonalitet spesielt hva angår beslutningen om å etablere direktoratsoppgaver i regionene. Dette siden det ble opp til Kystverket å beslutte hvordan fordelingen mellom regionene skulle løses. For endringen i 2010 ser vi spesielt trekk fra det rasjonelle perspektivet i og med at det så tydelig drives av øverste ledelse. Vi ser både trekk av forhandlings- og den hierarkiske varianten. Det ser ut til at det handles med utgangspunkt i en hierarkisk variant i og med at endringen var så sterkt drevet av øverste ledelse. Det å legge til rette for forhandling og drøfting ser ut til å være et trekk for å kunne si at endringen er forankret i organisasjonen.

Vi har ikke i like stor grad funnet trekk av det institusjonelle perspektivet. Det fremkommer blant annet få trekk som tilsier at det har vært merkverdig motstand mot endringer i Kystverket. Vi ser imidlertid trekk av dette perspektivet for endringen i 2001 hva angår fordelingen av senterfunksjonene mellom regionene. Det er lite materiale som kan dokumentere hvordan dette ble til, men vi ser av vår analyse at det ikke er usannsynlig at normer og verdier i regionene var av betydning for plassering av sentrene i regionene.

Trekk av det nyinstitusjonelle perspektivet finner vi imidlertid flere av. Når det gjelder begrunnelse for å endre ser vi at det er ledelsen som ser behovet og initierer dette. I 2001 og 2010 var endringene i stor grad som et svar på det som skjer i omgivelsene og i 2010 spesielt for å være i forkant av det som kan komme i form av krav fra omgivelsene. For endringen i 2001, i NOU 1999:5, er det også gjort vurderinger for alternative modeller sett opp mot hvordan andre har organisert seg. Et tydelig trekk fra dette perspektivet er at det i begge endringene ser ut til at det er flere institusjonelle standarder det er sett hen til. Endringen i 2001 spesielt mot NPM og desentralisering og i 2010 hva angår aksepterte oppskrifter på styring.

I arbeidet med denne oppgaven ser vi at det ved endringen var et fokus fra omgivelsene at oppgavene i Kystverket i større grad skulle utføres desentralisert. Dette blir bekreftet ved utflyttingen av direktoratet fra Oslo til Ålesund og opprettelse av senterfunksjoner i regionene. I senterfunksjonene skulle direktoratsoppgaver utføres på vegne av kystdirektøren. Vi ser derfor at det som gjøres er en sentralisering i form av å samle oppgaver innenfor et felt som skal utføres i regionene, en form for desentralisert sentralisering. Fra endringen i 2001 og frem til 2010 ser vi at det blir et økende fokus på

styring i organisasjonen. Vi stiller oss derfor spørsmålet om det som følge av at regionene fikk stor makt i 2001, dels på grunn av et svekket direktorat og tilføring av direktoratsoppgaver, over tid har bygd seg opp et styringsbehov i hovedkontoret. Altså en sentralisert styring. Vi ser her at det i perioden fra 2001 til 2010 går fra et fokus fra desentralisering til sentralisering. Dette får vi i oppgaven delvis bekreftet gjennom de institusjonelle standardene som var rådende på de ulike tidspunkt ved omorganiseringene. Vi ser imidlertid at Kystverket kan ha vært noe sent ute ved å ta i bruk de oppskriftene som ble oppfattet som "riktige" i omgivelsene.

Det at endringene i Kystverket har gått den veien som vi beskriver over fremkommer fra flere av våre informanter. En av våre informanter sier: *"Det har vært en vridning fra at regiondirektørene er de som driver Kystverket fremover, så er de egentlig blitt en gjenpartsadressat til det som er bestemt på sentralt nivå"*. En annen sier: *"Samtidig tenker jeg at i praksis er det avdelingsdirektørmøtet, der vi tar mye av driften. Ledermøtet tar lite beslutninger, det er blitt et informasjons- og samordningsmøte"*. Den første informanten gir her et uttrykk for at regiondirektørene over tid har fått mindre makt. Den andre uttrykker at det for å som regiondirektørene er en del av er et informasjons- og samordningsmøte. Dette mener vi bekrefter våre antakelser om at Kystverket i perioden har gått fra desentralisering mot sentralisering.

På tross av at kultur ble betegnet som en utfordring ved Kystverket finner vi det unaturlig at endringene bærer få trekk av det institusjonelle perspektivet. Dette tror vi kan begrunnes med at kultur i utgangspunktet er vanskelig å gjøre noe med. Imidlertid kan noe av kulturen blitt tatt grep med ved flytting av direktoratet da svært få fulgte med fra Oslo til Ålesund. Likevel ser vi at kulturen i regionene kan ha blitt sterkere og mer samlende som følge av senterfunksjonene. Vi ser at vi kanskje kunne fått mer grunnlagsinformasjon på dette området om for eksempel fagforeninger hadde vært en del av våre informanter.

Hva angår perspektiver på drivkrefter ser vi at interesse som drivkraft kan forklares ut fra et nyinstitusjonelt perspektiv hvor drivkreftene kom fra omgivelsene. Evolusjon som drivkraft ser vi også innenfor dette perspektivet med begrunnelse i formålet om å oppnå legitimitet. Samtidig kan vi se det i det institusjonelle på grunn av mange ansatte med ulike holdninger. Vekst og intensjon som drivkraft ser vi i det rasjonelle fordi det er

behov for mer struktur og en har avdekket problem, gjennomfører analyse og iverksetter tiltak.

Er så endringene befestet i dagens organisering? Endringen i 2001 var omfattende og den ga på mange måter nytt liv til regionene. Dette bekrefter flere av våre informanter. Senterfunksjonene som da ble etablert er fortsatt en del av regionene og en kan således si at dem er befestet i organisasjonen. Imidlertid ser vi at makten og myndigheten til regionene er svekket over tid. Som følge av endringen i 2010 styres regionene på en annen måte enn det som ble lagt til grunn i 2001. Dette i form av etablering av fagavdelinger og staber i hovedkontoret som har den faglige styringen av sentrene og andre fagavdelinger i regionene. Kystverket drifter i dag etter prinsippene av endringen i 2010, men det kan se ut til at det har tatt tid for denne å befestes i organisasjonen. Dette tror vi har en sammenheng med at endringen i 2001 var så omfattende som den var da den bygde en tillit til regionene som kan være vanskelig å gjøre noe med. Dette forholdet kan ha sammenheng med at Kystverket i 2007, altså i etterkant av endringen i 2001, fikk ny kystdirektør. Den nye kystdirektøren kom fra en annen organisasjon og hadde således ikke endringen i 2001 forankret hos seg like sterkt som den er forankret i regionene. Dette ulike forholdet til endringene tror vi har innvirkning på i hvilken grad endringene befester seg.

Vi kan konkludere med at endringen i 2001 fortsatt er befestet i dagens organisering, da spesielt det som angår senterfunksjonene i regionene. Videre ser vi at det frem mot 2010 har blitt et økende fokus på styringslinjer, noe som førte til endringen i 2010. Dette ser ut til å ha svekket makten til regionene som kom med endringen i 2001.

Beslutningen i 2010 om endrede styringslinjer ser vi er befestet i dagens organisering, da sterkere i hovedkontoret enn i regionene. Dette ser ut til å kunne begrunnes med at endringen i 2001 var til regionenes fordel. At det tar tid å befestes i regionene, tror vi kan begrunnes i det institusjonelle perspektivet. Vi har ikke i våre undersøkelser konkret klart å få frem at det var motstand i regionene til denne endringen. Dette tror vi kan begrunnes med at endringen i 2010 ikke ble sett på som omfattende av regionene, da det ser ut til at de informantene som tilhører regionene i enn viss grad kritiserer endringen i ettertid. Det kan derfor se ut til at endringen ikke ble forstått. Det ser ut til at endringen i 2010 av regionene ble sett på som en endring i hovedkontoret uten at dette i stor grad skulle påvirke regionenes makt og styring.

Oppsummert ser det ut til at endringen i 2001 preges av rask tilkøpling hva angår utflytting av direktoratet og beslutningen om direktoratsoppgaver til regionene. Dette siden regionene ser ut til å ha tatt tak i de mulighetene som fulgte med denne endringen. For endringen i 2010 ser vi en rask tilkøpling hva angår implementering i hovedkontoret. Derimot ser endringen i 2010, i regionene, å bære et visst preg av frastøting og frikøpling. Frastøting i form av at de nye styringslinjene ikke var i samsvar med normene og verdiene i regionene og frikøpling i form av at de nye styringslinjene ikke påvirket den daglige produksjonen i nevneverdig grad. Regionene kan se ut til å ha oppfattet endringene som en symbolsk handling i starten og ikke sett konsekvensen av beslutningen før den ble satt i praksis.

I et videre arbeid kunne det vært interessant å se grundigere på kulturen i Kystverket og hvordan denne påvirker organisasjonen. Det kunne også vært interessant å se på hvordan et lederskifte påvirker en organisasjon i form av endringer og utvikling.

7 Litteraturliste

- Christensen, T., Lægereid, P., Roness, P.G, og Rørvik, K.A (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eriksson-Zetterquist, U. (2009). *Institusjonell teori. Idéer, moden, förändring*. Malmö: Liber
- Grøndahl Ø.N og Grønlie T, (1995). *"Fristillingens grenser"*. Oslo: Fagbokforlaget
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jakobsen, D. I. (2012). *Organisasjonsendring og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D.I. og J. Thorsvik (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rørvik, K.A. (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved årstusenskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rørvik, K.A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Offentlige dokumenter

- Christensen, T. *Regionale og distriktpolitiske effekter av New Public Management*.
<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rap/2003/0006/ddd/pdfv/190801-newpublicmanagement.pdf>
- Berge, D.M, I. Gjerde, L. Rønhovde og T. Aarseth (2008). *Når nasjonale oppgaver løses regionalt. Om Kystverkets desentraliserte organisasjonsform*. Molde: Møreforskning Molde. Rapport 0803.
<http://www.moreforsk.no/publikasjoner/rapporter/samfunn/nar-nasjonale-oppgaver-loses-regionalt-om-kystverkets-desentraliserte-organisasjonsform/1075/1619/>
- Skodvin, O og P.O. Aamodt. *Effektivitetsbegrepet i høyere utdanning. Hvordan er begrepet brukt i norsk høyere utdanningspolitikk?* NIFU skriftserie nr. 7/2001.
<http://www.nifu.no/files/2012/11/NIFUskriftserie2001-7.pdf>
- NOU 1999:5. *Det nye Kystverket*. Fiskeridepartementet 15.februar 1999.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1999-5/id141517/>
- St.meld. nr. 13 (2000-2001). *Om organisering av Kystverket*.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-13-2000-2001-/id193986/>
- Innst. S. nr. 127 (2000-2001). *Innstilling fra samferdselskomiteen om organisering av Kystverket*. <https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2000-2001/inns-200001-127/>

Nettsider

www.kystverket.no