

Nordiske Organisasjons- Studier



1 – 2017
ISSN 1501-8237



FAGBOKFORLAGET

Nordiske OrganisasjonsStudier

Nordic Organization Studies

Nordiske Organisasjonsstudier utgis av Fagbokforlaget i samarbeid med Uni Rokkansenteret, med støtte fra Nordisk Publiceringsnævn for humanistiske og samfundsvidenskabelige tidsskrifter (NOP-HS).

Ansvarlig redaktør

Jacob Aars, Universitetet i Bergen

Redaksjonssekretær

Kristin Rubecksen, Uni Research Rokkansenteret

Lokal redaksjon (Bergen)

Simon Neby, Uni Research Rokkansenteret
Lise Hellebø Rykkja, Uni Research Rokkansenteret
Marit Skivenes, Universitetet i Bergen

Nordisk redaksjon

Staffan Furusten, Score, Stockholm (Sverige)
Hanne Foss Hansen, Københavns universitet
København (Danmark)
Ragnhild Kvalshaugen, Handelshøyskolen BI,
Oslo (Norge)
Runolfur Smari Steinthorsson,
Islands universitet (Island)

Redaksjonsadresse

Uni Research Rokkansenteret
Nygårdsgaten 112
N-5008 BERGEN
Norge
Tel: +47 55 58 94 97
Fax: +47 55 58 97 11
E-post: nos.rokkan@uni.no

Redaksjonsråd

Mats Alvesson, Lunds universitet
Rolv Petter Amdam, Handelshøyskolen BI, Oslo
Ingmar Björkman, Aalto-univeristetet, Helsinki
Nils Brunsson, Handelshögskolan i Stockholm
Morten Egeberg, Universitetet i Oslo
Lars Engwall, Uppsala universitet
Päivi Eriksson, University of Kuopio
Nicolai Foss, Handelshøyskolen i København
Steen Hildebrandt, Handelshøyskolen Århus universitet
Bengt Jacobsson, Södertörns Högskola
Thor Øivind Jensen, Universitetet i Bergen
Sten Jönsson, Handelshögskolan i Göteborg
Bente Löwendahl, Handelshøyskolen BI, Oslo
Jan Löwstedt, Mälardalens högskola
Stefan Olafsson, Islands universitet
Kjell Arne Røvik, Universitetet i Tromsø

Abonnementspriser

Subscription rates

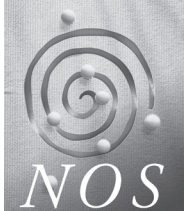
Institusjoner:	NOK 870,- pr. år
Private:	NOK 500,- pr. år
Heftepris:	NOK 215,- pr. nr

Henvendelse om abonnement rettes til:

Fagbokforlaget, Kanalveien 51, 5068 Bergen, Norway
Telefon: +47 55 38 88 00 – Faks: +47 55 38 88 01
E-post: fagbokforlaget@fagbokforlaget.no
<http://www.fagbokforlaget.no/>

© Fagbokforlaget 2017

Sats: ved forlaget
Grafisk produksjon: John Grieg, Bergen



Innhold

ARTIKLER

- Kvinner til sjøs: seksuell uorden og disiplinering**..... 3
AGNES BOLSØ, LISE LANGÅKER OG WENCKE MÜHLEISEN
- Inter- og intraorganisatorisk samordning: Lærdommer
fra strategien «Bolig for velferd»** 24
LEIF JARLE GRESSGÅRD, KÅRE HANSEN OG TORSTEIN NESHEIM
- «Auftragstaktik zur See» – en umulighet?**..... 51
TOMMY KRABBERØD

Kvinner til sjøs: seksuell uorden og disiplinering



AGNES BOLSO, LISE LANGÅKER OG WENCKE MÜHLEISEN

Nøkkelord: maritim sektor, kjønn, seksualitet, normering og disiplinering, homososialitet, total organisasjon

Keywords: maritime sector, gender, sexuality, norms and disciplining, homosociality, total organization

INNLEDNING

Hvor blir det av sjøkvinnene? Det kan se ut til at likestilling og kjønnsbalanse som felles norm og ideal ikke har nådd sjøen som arbeidsplass. Vi har en antagelse om at den mannsdominerte seksualitetskulturen om bord spiller en i forskningen underbelyst rolle for sjøkvinnenes fravær. Kvinner utgjør et mindretall blant ansatte, og skipsfart er generelt en mannsdominert næring. I denne artikkelen undersøker vi hvilke betydninger kjønn og seksualitet får i denne sektoren av norsk økonomi. I artikkelen spør vi: Hva kjennetegner skipet når vi studerer fortellinger om seksualitet og hva som er «passende» oppførsel for kvinner og menn om bord? Vi har intervjuet kvinner og menn som har arbeidserfaring fra sjøfart, og analyserer fortellinger om seksuelle praksiser og holdninger om bord. I artikkelen reflekterer vi også over potensialet for endring, samt seksualitet som vesentlig tema for utviklingen av likestilling i maritime organisasjoner.

Bakgrunnen for vår problemstilling er at kvinner utgjør en minoritet i handelsflåten verden over. Andel kvinner i flåten varierer en del mellom ulike land, fra Sveriges 23,3 % kvinneandel til f.eks. Italias kvinneandel på 1,2 %. Norge kan vise til en kvinneandel på 10 % (Belcher et al. 2003). Dette er totaltall for ansatte om bord, inkludert dem som arbeider med mat og renhold. Blant norske skipsmaskinister, dekksoffiserer, loser, dekk- og skipsmannskap er kvinneandelen enda lavere, i underkant av 5 % i fjerde kvartal 2014.¹

Det finnes lite forskning som forklarer og diskuterer kjønnsubalansen til sjøs og i maritim sektor – med hederlige unntak (se Zhao 1998; Belcher et al. 2003;

Thomas 2004; Kaijser 2005; Kitada 2010, 2013; Kitada, Williams og Froholdt 2015). Det er skrevet enda mindre om hva seksualitet betyr i denne sektoren, men den svenske etnologen Ingrid Kaijser gir det betydelig plass i sin historisk orienterte bok *Kvinnliga sjömän – finns dom?* (2005). Vi var inspirert av Kaijsers bok i arbeidet med denne artikkelen.

Vi bruker begrepet *annetgjøring* når vi snakker om kvinners trøbbel med å komme inn og opp der menn dominerer (jf. Gherardi og Poggio 2007). Forskningslitteraturen om seksualitet i organisasjoner har i overveiende grad vært opptatt av direkte seksuell trakassering av kvinner (Alvesson og Billing 2009:132). Maskulinitets- og organisasjonsforsker Jeff Hearn oppsummerte i 2001 sammen med kollega Wendy Parkin forskningen om seksualitet i organisasjoner. Bildet domineres nettopp av menns muligheter for å trakassere kvinner, og da særlig der mennene har høyere rang enn kvinnene i organisasjonshierarkiet (Hearn og Parkin 2001). Dette er selvsagt et svært viktig tema for organisasjonsforskning, men våre intervjuer fører oppmerksomheten i en litt annen retning. Basert på våre informaners vektlegging er vi særlig opptatt av det vi kan kalle *legitime seksuelle hverdagspraksiser* som i langt mindre grad er belyst gjennom forskning.

Det har de siste par tiår vært tatt til orde for at seksualitet er innvevd i *alle* deler av en organisasjon, at den gjennomsyrer de sosiale og faglige relasjonene (Alvesson og Billing 2009; Bolsø og Willmann 2015; Brewis og Linstead 2000; Brewis et al. 2006; Vachhani 2009). Til tross for seksualitetens allestedsnærværelse har ikke dette temaet en prominent plass innen tradisjonell organisasjonsforskning. Gibson Burrells «Sex and organizational analysis», publisert i *Organization Studies* i 1984, var imidlertid et viktig startskudd for utviklingen av kritisk management- og organisasjonsforskning. I de siste årene har dette feltet blitt influert av utviklingen innen feministisk teori og post-strukturalisme sammen med innsikter fra queer teori og postkolonialisme. Det er i denne tradisjonen vi plasserer vår artikkel. Begrepet *seksualitet* har mange ulike definisjoner i akademisk litteratur (se oversikter for eksempel hos Bristow 1997; Clark 2008; Hawkes 1996). Her anvender vi en praksisorientert definisjon av seksualitet som passer for den analysen vi skal gjøre, inspirert av tidligere nevnte Jeff Hearn og kolleger: «[...] the social expression or social relations of physical bodily desires, by or for others, or for oneself» (Hearn et al. 1989:2).

Vi har to teoretiske perspektiv som rammer inn vår analyse. Det ene er begreper om *homososialitet* og *heteronormering* hentet fra Eve Kosofsky Sedgwick og Judith Butler, og det andre perspektivet handler om *sosial disiplinering* og potensialet for motstand, der vi trekker en linje fra Erving Goffman til Susie Scott, Michel Foucault og Judith Butler.

SKIPET SOM KJØNNET OG SEKSUALISERT ORGANISASJON

Som det vil framgå av analysen i denne artikkelen, er det grunn til å stille spørsmål ved en ganske utbredt oppfatning om at kvinner og menn har blitt seksuelt likestilte. Livet om bord egner seg særlig godt for å studere hvordan tradisjonell tenkning om forskjeller mellom kvinners og menns seksualitet kan bli aktivert. Samtidens oppslutning om likestilling som samlende ideal forutsetter også likestilte seksuelle relasjoner, og har ført til praksiser som bryter med etablerte normer for samhandling, som for eksempel større seksuell frihet og at forbindelsen mellom kjærlighet og seksualitet i større grad overskrides (Giddens 1992; Beck 1992; Beck og Beck-Gernsheim 2002; Sigusch 2005). Mange har imidlertid skrevet om det tendensielt illusoriske når det gjelder den omtalte friheten og likestillingen i nære relasjoner mellom kvinner og menn (se f.eks. Jamieson 1999). Empiriske studier viser at både klasse, etnisitet, rase, seksualitet og kjønn fortsatt gjelder som aspekter og potensielle konfliktområder ved nære og seksuelle relasjoner, også i senmoderne tid. I noen sammenhenger, på noen arenaer og noen steder ser vi et temporært sammenfall mellom *modernitetens seksualitetskultur* kjennetegnet ved *kjønnsdualisme og forskjellstenkning* som vanligvis knyttes til «fortidig» seksualitetskultur, og den omkringliggende *senmoderne seksualitetskulturen* vi forbinder med samtiden. I vår analyse av den seksuelle skipskulturen ser vi modernitetens tilsynelatende tilbakelagte seksualitetskultur utspille seg.

HETERONORMATIV HOMOSOSIALITET

Skipet er grunnleggende *homososialt*, til tross for at det nå ofte er kvinner om bord. Homososialitet betegner sosiale bånd mellom personer av samme kjønn (Aronson og Kimmel 2004). I boken *Between men* (1993) beskriver Eve Kosofsky Sedgwick dette båndet som *homososialt begjær*, det vil si krefter mellom menn i sosiale strukturer. Dette kan dekke hele spekteret av følelser mellom menn, også konkurranse og rivalisering. Alvesson og Billing legger vekt på at mannlig identitet kan bli styrket når arbeidsmiljøet er dominert av menn, og at «this may be weakened if more women enter» (2009:199). Uansett positivt eller negativt fortegn ligger interessen eller begjæret i *båndene mellom menn*. I et slikt miljø må menn signalisere avstand til det mannlige *homoseksuelle* begjæret, siden homoseksualitet kan virke truende både for en mannlig identitet og for *stabiliteten* i de homososiale båndene.

I opprettholdelsen og bekreftelsen av homososiale bånd ligger dermed også en form for heteroseksuell disiplinering. Et begrep for idealet om konvensjonell heteroseksualitet er *heteronormativitet*: Det heteroseksuelle forholdet mellom menn og kvinner samt det stereotype mannlige og kvinnelige kjønnsuttrykket oppfattes som det normale, det gitte og det forventede (Rosenberg 2002:100).

I våre intervjuer framkommer ingen informasjon om seksuelle forbindelser mellom menn, som er i konflikt med heteronormert homososialitet ifølge resonnementet ovenfor. På tross av manglende empiri er det likevel grunn til å anta at båndene mellom menn i et så lukket fysisk miljø som båten er, også inkluderer seksuelle uttrykk og handlinger. Den svenske sosiologen Arne Nilsson har for eksempel gjort en studie av de svenske amerikabåtene fra slutten av andre verdenskrig til 1970-tallet. De fleste av personalet om bord, på omkring 400, var menn. Mange av dem oppfattet seg som homoseksuelle, så mange at, ifølge Nilsson, det sedvanlige *hierarkiske* aspektet ved hetero-homooppdelingen ble svakt på samme tid som selve skillet mellom hetero og homo var sterkt (Nilsson 2006). I et av våre intervjuer blir det nevnt at det filippinske mannskapet (menn) tar mye på hverandre – i innforstått kontrast til norske menn. På denne måten seksualiseres, eksotifiseres og annetgjøres det utenlandske mannskapet, slik Edward Said har skrevet om (Said 1979). Ettersom sex mellom menn ikke blir tematisert i intervjuene, lar vi temaet bare ligge som en potensialitet, og tar det ikke med oss videre i analysen.

I seilskutetiden var det så å si ikke kvinnelige ansatte om bord.² De begynte først så smått å mønstre på i det tjuende århundre (Kaijser 2005:13). Det er fremdeles slik at den mannsdominerte heteronormative orden kan komme ut av balanse ved kvinners tilstedeværelse på skip. Kvinnene kan komme til å markere kjønnsforskjellens og heteroseksualitetens konvensjoner, attraksjoner og konflikter. Vi vil diskutere hvordan kvinner utfordrer den homososiale kjønns- og seksualitetsstabiliteten om bord. Det siste teoretiske perspektivet vi skal anvende i analysen, gjelder den sosiale disiplinerings om bord.

DISIPLINERING

Når vi forsøker å forstå båten som organisasjon, finner vi det fruktbart å benytte oss av Goffmans (1961) klassiske definisjon av *en total institusjon*. Goffman sier følgende:

«A total institution may be defined as a place of residence and work where a large number of like-situated individuals cut off from the wider society for an appreciable period of time together lead an enclosed formally administered round of life» (Goffman 1961:11).

Et sentralt trekk ved totale institusjoner er et tydelig hierarki med store forskjeller mellom over- og underordnete. En strengt hierarkisk struktur med klare regler og rutiner sammen med uniformering som tydeliggjør hierarkiet, er del av dagliglivet om bord på et skip. På tross av at Goffmans hovedtema var totale institusjoner som fengsler og psykiatriske institusjoner der deltakelsen ikke er frivillig, kan mange av de organisasjonsmessige trekkene ved Goffmans *ufrivillige* totale institusjoner også gjenfinnes i *frivillige* totale organisasjoner

(organisasjoner som ikke tvangsinternerer). Han nevner selv skipet som én type total organisasjon. Flere har analysert skipssamfunnet som en total institusjon (f.eks. Aubert og Arner 1962; Gould 2010; Kitada 2010; Lamvik 2002; Roggema og Hammarstrøm 1975; Spjelkavik og Næss 1993; Østreng 2007).

Våre informanter omtaler livet om bord på en måte som eksemplifiserer mange aspekter ved en total institusjon. Bridget trekker for eksempel fram spørsmålet om konflikthåndtering.

(...) at du er innestengt i en sardinboks i lag med kanskje 28 andre ... hvordan håndterer du en konflikt når du bor i en trykk-koker? (...) om det er de to som har en konflikt, så er alle i konfliktsonen. Og det er ikke sånn (...) at du kan gå hjem og (...) «nå er jeg skikkelig lei» og så neste dag så har du fått det på avstand og sånn. Her går du oppi det hele tida. (...) kampanjen «Ikke for alle» den gjelder i veldig stor grad for sjøfolk men kanskje enda i større grad for jenter til sjøs (Bridget).

Den sosiale kontrollen i totale institusjoner blir av Goffman beskrevet som sterk. I artikkelen «Revisiting total institution: performative regulation in the reinventive institution» (2010) hevder den britiske sosiologen Susie Scott at det i Goffmans opprinnelige modell lå en latent handlingsmulighet («agency»/aktørskap) som har blitt oversett. Hun har også et annet viktig poeng. Til tross for at det senmoderne mennesket oppfatter seg selv som relativt fri til å skape og gjenoppfinne seg selv, er ideer om makt i totale institusjoner fortsatt relevante å vurdere. Makten og disiplineringen ser bare noe annerledes ut enn det Goffman opprinnelig beskrev, ifølge Scott. Hun introduserer begrepet *performative regulation* for å beskrive styringsformer, forhandlinger, internaliseringer og underkastelsesformer som det senmoderne mennesket deltar i:

«Performative regulation occurs where groups of people submit themselves to the authority of an institution, internalize its values and enact them through mutual surveillance in an inmate culture. Power operates horizontally as well as vertically, as members monitor each other's conduct, sanction deviance and evaluate their own progress in relative terms. [...] The result is an emergent team impression of conformity: actors sustain a collective belief in both the institutional rhetoric and their voluntary adherence to it, making resistance seem unnecessary» (Scott 2010:221).

Selv om Scott i artikkelen framhever Goffman og andre symbolske interaksjonister, er hun også inspirert av Michel Foucaults maktbegrep og teorier om overvåking og disiplinering i moderne institusjoner; makthaverne behøver ikke lenger å straffe oss til lydighet i all offentlighet. Vi internaliserer normer og regler og blir dermed selv vår egen og viktigste vokter. Utviklingen har med andre ord gått fra ytre regulering til ulike former for selvregulering (Foucault 1975;

Rose 1989). Scott distanserer seg imidlertid fra Foucault ved å hevde at han utelukkende tenkte ut fra et *punitive, omniscient gaze* (Scott 2010:221), altså et blick som er straffende og med full oversikt. Vi vil hevde at Foucault hadde mer i tankene, slik som ovennevnte selvreguleringsformer. Når det gjelder inspirasjonen fra Judith Butler som ligger i begrepet *performative regulation*, skriver Scott at for henne og andre interaksjonister finnes det et underliggende og essensielt *selv* bak aktørenes handlinger, dette i motsetning til hva som er tilfellet i Butlers teori om det performative selvet. Ifølge Butler er måten selvet (og kjønnen) kommer til uttrykk på, alltid avhengig av performative gjentakelser av felles kulturelle idealer og normer. Dette bryter med oppfatningen av selvet som noe opprinnelig uavhengig av og før det sosiale (Butler 1990). Denne uenigheten i oppfattelsen av selv og handling diskuterer vi ikke videre. Vi tar likevel med oss begrepet *performative regulation* for å åpne opp for dynamikken i disiplineringen som ligger i styring og selvstyring vedrørende normer for kjønn og seksualitet om bord, og potensialer for motstand og endring.

METODE

Datagrunnlaget for denne artikkelen er 15 intervjuer med maritimt personell i en region av Norge (materialet inkluderer ikke fiskeriene). Intervjuene ble gjennomført i perioden desember 2013–oktober 2014 som en delstudie i et større samarbeidsprosjekt om kjønn og makt i mektige organisasjoner.³ Intervjuene var samtaleorientert i den forstand at spørsmålene var relativt åpne og med omfattende bruk av oppfølgingsspørsmål (Kvale 2007). De varte 1–1,5 time, ble tatt opp på bånd, og resulterte siden i 130 sider transkribert intervjumateriale. Delstudien hadde generelt som hensikt å få fram ledererfaringer relatert til kjønnete problemstillinger i maritim sektor, for bedre å forstå underrepresentasjonen av kvinner i ledelsen. Ledere i denne sektoren er stort sett rekruttert blant seilende offiserer, og mange mente at forholdene om bord kunne forklare noe av den svake lederrekrutteringen blant kvinner. Dette førte ofte til at samtalen dreide seg om den sosiale og arbeidsmessige situasjonen for kvinner på sjøen. Dette betyr at informantene ved tidspunktet for intervjuet ikke hadde det daglige arbeidet sitt på båt. Intervjuguiden hadde i utgangspunktet ikke spørsmål om seksualitet, men dette temaet kom likevel opp i sju av intervjuene. Samtlige av disse sju informantene hadde erfaring som seilende personell. Da intervjuene ble foretatt, var det for fem av dem maksimum fem år siden de arbeidet på sjøen. For to av informantene var det noen flere år siden de var aktivt seilende personell.

Disse dataene kan selvsagt ikke brukes til å si noe generelt om forholdene om bord på skip når det gjelder kjønn, seksualitet og makt. Vi er her ute etter å forstå de partikulære og kontekstuelle betingede dynamikkene infor-

mantene våre forteller om i intervjuene (jf. Flyvbjerg 2006). Vi leser deres fortellinger i lys av teoretisk og politisk tenkning om kjønn, seksualitet og makt. Skipet som ramme aksentuerer noen tema som kan være relevante i andre sammenhenger der organisasjonen er relativt lukket, og teoretisk og politisk tenkning om disse temaene gjør at det spesielle kan gjøres relevant for det mer allmenne. På den måten kan vår undersøkelse ha interesse som organisasjonsstudie. Våre funn tilsier at det ikke snakkes om seksualitet om bord. Tausheten som omgir seksualitet om bord, gjør undersøkelsen relevant som innspill til aktører i den maritime næringen, til dem som har makt og myndighet til å sette tematikken på den maritime dagsordenen.

SLIBRIGHETER, FJORTISHUMOR OG DISIPLINERING

Nei, det kan nå vel komme en del slibrigheter og litt mer sånn i et mannsdominert yrke som ikke bør forekomme (Ernst).

Ernst innrømmer slibrigheter «og litt mer sånn», og virker beskjemmet på sitt kjønns vegne. Det bør ikke forekomme, men gjør det. En annen av mennene vi intervjuet, sier det slik:

Jeg har jo jobbet på båt og (...) du kan ende opp med en sammensetting der det er en fantastisk kofferttenkning. Det blir voldsomt mannlig. En båt jeg var på, det ble (...) fjortisspråk ut av det (David).

Både Ernst og David tenker at fjortisspråket har med mannsdominans å gjøre, og begge virker litt flau. Ernst mener det ikke bør forekomme, og David reduserer sine voksne mannlige kolleger til fjortiser. Også Gretha forteller om en beskjemmet mannlig kollega:

Ved et tilfelle måtte jeg overnatte på overstyrmannens lugar for han skulle i land og det kom masse folk om bord, og jeg skulle sove der noen dager. Han spurte meg høflig og litt flaut: «Du skal jeg rydde disse bladene i skuffa mi?» (Gretha).

Menn vet at slibrigheter og pornografi kan virke fremmedgjørende for kvinner i arbeidsmiljøet. Det ser imidlertid ut til at det er lite de kan gjøre med situasjonen, og kvinnene gjør heller ikke felles front. Gretha syntes slett ikke hun hadde noe med hva overstyrmannen oppbevarte i sin nattbordskuff:

Akkurat som om jeg skulle bry meg om han hadde dem oppi skuffa si? Hva hadde nå jeg i den skuffa å gjøre? Hva hadde nå jeg med det? Jeg synes på en måte det er gått for langt da (Gretha).

Hun synes ikke at kvinnene skal blande seg inn i slikt.⁴ Gretha kritiserer en kvinnelig kollega som rev ned halvpornografiske bilder i matrosmessen:

Jeg har sett en som kom om bord og det første hun gjorde var å gå i matrosene si messe (...) og rive ned alle plakatene deres av halvnakne damer. For sånn skulle det ikke være på hennes arbeidsplass. Er det nødvendig? (Gretha).

Nei, det er ikke nødvendig for alle, men for noen kan det være av betydning å protestere mot heteropornifiseringen av skipets offentlige rom. Her er vi inne på disiplinering og mekanismer for selvregulering i organisasjoner. Hun som rev ned plakatene, yter motstand mot seksualisering av arbeidsmiljøet. Gretha synes ikke det er nødvendig, men plakat-nedriveren var kanskje for nærtakende? Cille sier det slik:

Det kommer noen kommentarer, men (...) stort sett er det ikke stygt ment. Mannfolk er forskjellige etter hva humor går på, og hvis du er en nærtakende person så kan du reagere på det (Cille).

«Nærtakende» er et interessant begrep, for det kan vise tilbake til en brist hos den som føler for mye, men det kan også henvise til en organisasjonskultur som bør endres dersom en vil unngå annetgjøring av kvinner om bord. Gretha vil ta miljøet som det er, hun er ikke nærtakende og klarer det, mens andre har problemer med det. Vi skal komme tilbake til spørsmålet om motstand og endring.

Det er godt dokumentert i tidligere organisasjonsstudier at det ofte utvikles et seksualisert språk på arbeidsplasser som i all hovedsak består av menn (jf. Alvesson og Billing 2009). Acker (1990) diskuterer i sin artikkel «Hierarchies, Jobs, Bodies» hvordan pornografiske bilder og seksualisert prat på mannsdominerte arbeidsplasser fungerer som en ekskluderingsmekanisme overfor kvinner. Kvinnene er per definisjon ekskludert fra det uformelle mannlige arbeidsfellesskapet som opprettholdes bl.a. gjennom slike seksualiserte uttrykk og artefakter. Både vårt materiale ovenfor og den eksisterende litteraturen om kvinner til sjøs bekrefter at dette gjelder til sjøs også, og her blir det vist til forventninger om at kvinner skal tåle denne delen av organisasjonskulturen for å bli en akseptert kollega.

Det er et disiplineringsaspekt ved dette, og et spørsmål om motstand som må kontrolleres. Disiplineringen og selvreguleringen hindrer at kvinnene om bord bryter uttalte og uuttalte normer for kjønn og seksuell adferd. Skipet som en frivillig total institusjon er i så måte ikke særlig mottagelig for endring. Er du for «nærtakende», liker du ikke kjønnskulturen og sexistisk humor, går du i land.

AMORØSE FORBINDELSER SOM UORDEN OM BORD

Vi har vist at skipskulturen er seksualisert på menns premisser. Balanse i arbeidshverdagen og vedlikehold av en normalsituasjon om bord avhenger av at kvinner så å si sitter stille i båten, at de ikke river ned plakater og krever pornografien fjernet. Problemet er at det ikke er nok, siden de bringer med seg faren for forelskelser, sjalusi og er potensielt skapere av uorden, ved simpelthen bare å være om bord.

(...) det har vært tilfeller som kanskje de har opplevd på sine båter (...) at det har falt litt forelskelse mellom noen og så har det vært litt sjalusidrama (...). Det er derfor kanskje de sier at damer ikke har noe på sjøen å gjøre. Kanskje det ligger noe i det. (...) (David).

David viser her forståelse for dem som mener at forelskelser og sjalusi volder så store problemer på sjøen at det kan være aktuelt å eliminere problemet ved ikke å ansette kvinner. Ernst sier det på denne måten:

Ofte så er det blitt sagt at det er blitt splid når det har vært damer om bord. Når det har vært kvinnelig kokk eller et eller annet, så har det kanskje blitt litt mer splid om bord på båtene. Kvinnene innleder gjerne et forhold til en person og så har det blitt misunnelse og kanskje litt sånne type ting (Ernst).

Kvinner er farlige å ha om bord fordi det kan utløse konkurranse blant menn. Verken David eller Ernst gjør dette til sin egen posisjon. Det er noe som «kanskje *de* har opplevd» (altså andre), eller «så er det blitt sagt». Slik blir forelskelser og sjalusidrama en kollektiv mannlig fantasi som sirkulerer. Det blir en fantasi som vi med god grunn kan mene har sosiale og faktiske effekter i arbeidsmiljøet, og annetgjør kvinner.

Finn framstiller det ikke som noe andre har sagt og mener, men noe han selv har opplevd:

Da jeg seilte på langfart for lenge siden og damer var i forpleining og radiotelegrafister, så hendte det jo at damer skapte litt problemer i et sånt mannsdominert samfunn med at de gjerne knyttet seg til en person og gjerne blei det et skifte og sånn så ble det litt kiv og strid av det. Det var ikke mye av det altså, men det var jo noen som kommenterte sånne ting da, at damene kom om bord og ødela miljøet. Men det er nå lenge siden, men det henger fremdeles igjen (Finn).

Finn har selv erfart at kvinner har knyttet seg til en person (vi antar mann) om bord, og at hun så har knyttet seg til en annen i stedet. Ikke at det var mye av det, «men det var jo noen som kommenterte» at kvinner kom om bord og ødela miljøet. Det er igjen ikke han selv som kom med slike kommentarer, det

var de andre, og det henger fremdeles igjen. Hvis det er vanlig blant menn om bord å tenke at det bare er de *andre* mennene som er skeptiske til den uorden kvinner bringer med seg, burde det gå an å få til en endring. De tre mannlige informantene David, Ernst og Finn har alle seilt som kapteiner, men har kanskje ikke tidligere vært i stand til å sette kollektive fantasier om kvinner om bord på sektorens dagsorden. Det skal vi komme tilbake til.⁵ Først skal vi se på hvordan prosessen med mannlige ansvarsfraskrivelse faktisk foregår, hvordan makten til problemløsning plasseres hos kvinnene alene.

KVINNERS ANSVAR FOR DET SEKSUELLE SPILLETS FORVALTNING

Vårt materiale viser at både kvinner og menn er av den oppfatning at kvinner må forvalte sin seksualitet på en måte som ikke skaper uorden om bord. Anders sier for eksempel:

Det er kvinnene som stort sett styrer dette. Det er de som må sette dagsorden. De må bestemme seg hvordan de vil ha det. Så må de forstå konsekvensene hvis de ... Men hvis kvinnene ikke helt forstår dette spillet, så kan det bli feil (Anders).

Dette utsagnet er illustrativt for andre empiriske undersøkelser av kvinners situasjon i mannsdominerte arbeidsmiljø. Blant annet viser Alvesson og Billing (2009), Kvande (1999) og Gherardi og Poggio (2007) at kvinner bør bli «en av gutta», samtidig som det forventes at de er feminine nok, på en legitim måte. Det følger av dette at det også blir kvinners ansvar å passe på iscenesettelse av seksualitet slik at denne ikke virker forstyrrende på livet om bord. I våre intervjuer ser vi at kvinner får ansvar for ikke å pirre menns seksuelle lyst ved «upassende» atferd.

Bridget har seilt til sjøs i flere år. Hun sier:

Jeg har aldri vært mer avkledd enn shorts og T-skjorte. Jeg har på en måte satt grenser, og solte jeg meg så gjorde jeg det på monkey-toppen. Jeg gjorde det ikke ved bassenget. Jeg har vært fire år på båt med basseng, men jeg har aldri brukt det. Det ble å slippe dem for langt inn i forhold til hva jeg syntes var rett. Det er noe med å holde den distansen, det må en være konsekvent på, for hvis ikke så vil usikkerheten bre seg. Så en må på en måte være veldig konsekvent på den ringen (distanse); dette er min personlige sfære (Bridget).

Gretha har også seilt til sjøs i flere år, og hun sier følgende:

Men det er en arbeidsplass (...). Jeg har aldri vært tilhenger av å legge meg rett foran på dekket der alle ligger og ser, og ligge der i bikini og sole meg. Det er noen få som mener at de er i sin rett. Altså, du skal jo tenke på at du

er på jobb. Selvsagt, når det er fint vær kan du godt sette deg ute, men det er jo mange plasser du kan sette deg uten at du liksom skal være i glaniga. Du tar litt hensyn til at du ... altså du legger ikke opp til det (Gretha).

Det er av interesse å legge merke til at for Gretha er det båten som *arbeidsplass* som gjør at hun forvalter sin egen kropp/seksualitet med omhu og sørger for ikke å ha upassende atferd. Hun er opptatt av at reglene om bord bør følges – selv på frivaktene.

Gherardi og Poggio sammenligner de kjønnede praksisene i en organisasjon med en dans, hvor både kvinner og menn er involvert. Musikken vi danser til, er «the gender power relations» internt i organisasjonen (2001:249). Når det gjelder seksualitet, er det kvinnene som leder dansen. I vårt materiale stilles det strenge krav til seksualmoral, og det er jentene som må passe på. Hun kan ikke gå «fra den ene køya til den andre», og må heller ikke innby til sex ved for eksempel å være for avkledd når mennene kan se henne. Bridget ga følgende råd til en kvinnelig lærling:

Er dette spesielt smart? Hva tror du er lurt? Hva tror du ikke er lurt i forhold til at du har en jobb der du vil bli respektert, der du på en måte ikke er interessert i tilnærmelser fra noen? Bør en da ligge ved bassengkanten i bikini? Er det spesielt smart når gutta boys er ute i 10 måneder i slengen? (Bridget).

Dette er klar tale både om kvinner og menn. Kvinner må være aktsomme, for gutter er gutter, og blir enda mer kvintessensielt guttete etter 10 måneder i sjøen. Bridget oppfordret lærlingen til å holde en ring rundt seg og være konsekvent på å ha en «personlig sfære» slik at hun kan holde distansen, og «ikke slippe dem for langt inn» på seg. Etter Bridgets oppfatning var lærlingen avhengig av tilbakemeldinger om «hvor kjekk og fin hun var», og slik avhengighet gjør grensearbeidet vanskelig. Jentene bør med andre ord ikke ha (mye) sex om bord, og heller ikke oppføre seg slik at det kan oppfattes som invitasjon til sex. Bridget tar seg i akt for å sole seg i andres påsyn. Her får vi illustrert hvordan en i utgangspunktet nøytral eller ikke-seksuell handling som å sole seg blir konvertert til en seksualisert handling kvinner må ta seg i akt for å praktisere i menns påsyn. På denne måten innskrenkes kvinners handlingsrom og frihet.

Menn er menn, men de har også ansvar, og grensen går ved direkte overgrep. Det er det ingen toleranse for, ifølge våre informanter. Om «en av gubbene» forsøker seg, vil han «gå på hodet i land», sier Anders, og legger til at det er en «voldsom indre justis» som gjelder. Bridget opplevde at en matros forsøkte å komme inn på lugaren hennes. Da ble kapteinen adressert for klage og dialog om hvordan det skulle håndteres.

«Spillet» må læres, og det er kvinnenes læring som er avgjørende. «Hvis kvinnene ikke forstår dette spillet, så kan det bli feil», sier Anders.

Dette henger sammen med at kvinnene blir sett på som hovedvokterne av moralen, som vi så eksplisitt formulert av Anders. «*Det er kvinnene som stort sett styrer dette. Det er de som må sette dagsorden. De må bestemme seg hvordan de vil ha det. Så må de forstå konsekvensene hvis de ...*», har vi sett Anders si tidligere. Dette er en ganske stram formulering idet at det også er kvinnene som må ta konsekvensene dersom de gjør ukloke valg.

I et spill er det spilleregler, og det tar tid å lære disse. De yngre kvinnene har per definisjon hatt kortere tid på seg enn hva de eldre har hatt. Anders forteller om kapteinen på en båt der han jobbet da han selv var svært ung. Kapteinen her nektet «å ha unge salongjenter om bord, eller messejenter, for da var det bare sirkus og spetakkel». Kapteinen siktet til at de unge jentene gikk «fra den ene køya til den andre». I intervjuavsnittet om dette *glir* Anders' omtale av kapteinens syn, slik at det kommer til å representere hans *eget* syn:

Intervjuer: Han ville ikke ha unge damer?

Anders: Han ville ikke ha den sjauen, han ville ha fred. Han visste hva det var ... Og dette (...) er noe vi ikke snakker om. Og dette kan jeg fortelle deg lever akkurat på samme måten i dag. Og det er ikke enkelt (Anders).

Vi har i vårt datamateriale flere eksempler på denne type utsagn, og det er en aldersdimensjon ved problematikken. Anders forteller mer om kapteinen han jobbet med da han var yngre, og sier at kapteinen ordnet det slik at kvinnene helst var litt eldre:

Det var ikke alle som klarte å styre dette. Så de var over 45 år alle om bord, da var det rolig om bord. Da hadde damene levd over den perioden. (...) De unge jentene klarer ikke all den oppmerksomheten, på sjøen i ukesvis og månedsvis (Anders).

Han sier senere i intervjuet at det også kan være eldre kvinner som «ikke er helt på sporet». Det er en læringsprosess som naturlig nok de yngre har kommet kort i, men så er det også *noen* kvinner som *aldri* lærer. Disse eldre kvinnene ser ifølge Anders ut til å ha en generell lav moral, og skipet er altså ikke det eneste stedet de har trøbbel. Det er «akkurat likt når de er på land og, ikke sant ...» (Anders).

Vi har nå etablert noen trekk ved akseptabel mannlig og kvinnelig oppførsel om bord når det gjelder seksualitet. Kvinner kommer i to versjoner: de som forstår spillet og klarer å passe ryktet sitt, og de som ikke klarer det. De sistnevnte har ingen framtid som arbeidstakere på skip. Det virker som en massiv byrde å bære for kvinnene, men kjønnene inngår i en balanse-akt, en dans, en reguleringspraksis der de passer på hverandre og internaliserer

normene. I det store og hele virker det som om skipet på denne måten *er og forblir* en stabil, sosial arbeids- og fritidsenhet. Noe av forklaringen på at reguleringsmekanismer som så tydelig annetgjør kvinnelige arbeidstakere om bord, fortsatt lever, er forbundet med tausheten som omgir seksualitet.

ORGANISASJONENES TAUSHET OMKRING SEKSUALITET

Kvinner og menn lærer hva som er seksuelt forventet, tillatt og forbudt om bord, uten at det blir eksplisitt italesatt. I intervjuet med Anders har han nettopp fortalt om seksuelle relasjoner om bord, og fortsetter:

Og dette som jeg snakker om her er noe vi ikke snakker om (...) Men jeg hører noen historier som er ganske triste for å si det sånn. Men dette lever stort sett om bord – det er sjelden at disse historiene kommer i land (...) Det er som en vegg her, vet du, og heldigvis for det da (Anders).

Anders mener at tausheten om triste historier er en fordel for kvinnene. Om historiene skulle bli kjent og omsnakket i land, ville ikke det hjulpet kvinnene:

Det er ikke så kjekt, for dette vil ikke være positivt for kvinnene. Det blir for tøft for de, syns gjerne de. La dem få fred (Anders).

Vi regner med at de triste historiene han snakker om, handler om kvinner som ikke har lyktes med å holde den beskyttende ringen rundt seg selv og vokte moralen. Her er det sannsynligvis kvinner som ikke har håndtert menns oppmerksomhet på adekvate måter, og det ender i «en trist historie». Det er et brudd med allment aksepterte retningslinjer i arbeidslivet å ikke fortelle om det, men her anbefaler Anders altså tausheten av hensyn til «offeret». Det er mulig Anders har et godt poeng: Det kan være tøft å framstå som offer i en trist historie, og det kan også synliggjøre alle andre kvinners utsatthet.

Tausheten omkring seksualitet og mangelen på kollektive strategier er et kjennetegn ved organisasjonskulturen i maritim sektor. På denne måten er det opp til den enkelte leder å håndtere utfordringene, og en går ikke for kollektive strategier. Bridget forteller om en kaptein som var bevisst med hensyn til at kvinner skulle beskyttes mot uønsket seksuell atferd fra arbeidskolleger:

Da jeg var kadett hadde jeg en skipper som jeg hadde en veldig god dialog med om slike ting. Han sa: «Hvis det er noe, så kom og si det med en gang». I tilfellet med han som prøvde seg den gangen, sa jeg det til skipperen (Bridget).

Det blir ikke sagt noe om hvorvidt kapteinen brøt tausheten ved å ta tematikken opp blant mannskapet som helhet. Hans måte å håndtere problematikken på ser ut til å ha vært å henvende seg individuelt til kvinnen(e) om bord for

å si fra om at han var bevisst på potensielle problemer og at han var klar til å gripe inn om nødvendig.

Litt senere i intervjuet forteller Bridget om den episoden hun har vist til tidligere:

Det var en matros da jeg var kadett som på en måte prøvde seg, ikke sånn veldig, men litt. Og han pratet jeg med og sa: «Dette er ikke greit, ikke greit i det hele tatt (...)». (...) Han prøvde på en måte å komme inn på lugaren min ... så sa jeg «at skjer det noe lignende, så går jeg rett til skipperen med en gang. Og da ryker du i land, det vet du». Og jeg sa: «Denne gangen blir det mellom oss, men aldri mer.» Og det var helt greit. Men jeg snakket med ham på tomannshånd så han ikke skulle miste ansikt (Bridget).

På tross av Bridgets opprinnelige beslutning om å holde episoden mellom de to involverte informerer hun altså kapteinen om det som skjedde, og de er enige om at de «ikke gjorde noe mer med det der og da». Gjennom intervjuene om seksualitet ser vi hvordan *både* kvinners og menns ære skal beskyttes. Vi ser også at det er et fellesprosjekt, ikke bare for hun som stenger lugardøren og matrosen som vil inn, men også for kapteinen.

Vi finner taushet på to ulike måter i intervjuene: For det første er seksualitet noe man ikke snakker om direkte, verken om bord eller på land i shippingmiljøet. Seksualitet innebærer først og fremst spilleregler og moralvokting som folk, særlig kvinner, rett og slett må lære seg etter hvert gjennom prosesser av kunnskapsoverføring i konkrete situasjoner. For det andre er det sentralt at historiene fra sjøen forblir på sjøen. På spørsmål fra intervjuer om hvorvidt kapteiner engasjerer seg for å bryte med praksisene slik de er i dag, sier to av våre informanter følgende:

Det kommer helt an på kapteinen og situasjonen om hvor stort problemet er. Men jeg vil jo påstå at det er jo hans plikt å gjøre det, så han bør jo gjøre det, men om han gjør det, det vet jeg ikke (Ernst).

Det kommer veldig an på hvilken type kaptein det er. Du vil jo altså ha en som mener at du må innrette deg etter det miljøet som er om bord, men så har du han som gjerne vil ta høyde for allslags og være veldig bevisst på å skape et godt miljø for alle. Han vil gjerne snakke med matrosene og høre om de kan ta bildene av halvnakne damer på innsiden av skapdøra (Gretha).

Ernst peker på plikten kapteinen har til å gjøre noe med seksualisering som barriere for kvinner om bord, og Gretha viser til at kapteiner kan ta tak. Når denne tausheten blir brutt, synes det å skje på grunn av individuelle kapteiners evne og vilje til tematisering. Utover dette kan det virke som om kjønn

og seksualitet ikke blir anerkjent som kollektivt relevante problemstillinger i en organisatorisk diskurs.⁶

DISKUSJON OG AVSLUTNING

Vi har beskrevet spenninger og konflikter knyttet til kjønn og seksualitet som informantene har fortalt om, samt deres refleksjoner rundt dette. Vi har vist hvordan modernitetens kjønnsstereotyper og dualismer, heteronormativitet og homososialitet får fritt spill om bord, samt mekanismer for disiplinering og annetgjøring av kvinner. Til tross for at samtiden blir betegnet som senmoderne, blant annet kjennetegnet ved bearbeiding og endring av modernitetens binære kjønns- og seksualitetsanordninger, merker man lite til dette i vårt materiale. Det er snarere den *moderne* seksualitetens performative reguleringer, konflikter og kultur som er i sving om bord. Det kan se ut som om tradisjonelle, patriarkalske og til og med stereotype, sexistiske forestillinger om kjønnsforskjeller og kvinners seksualitet gjør seg gjeldende. Vi tenker imidlertid ikke om denne tilsynelatende anakronistiske seksualitetskulturen om bord som noe *fortidig* eller et *tilbakeslag*. De sosiale betingelsene for seksualitetskulturer bør ikke forstås som en lineær, temporal utvikling fra ulikestilling til likestilling, langs en utviklingslinje fra det undertrykkende i det moderne til det progressive i det senmoderne. Det er snarere slik at det som synes å være motstridende seksualitetskulturer og normer, eksisterer samtidig ulike steder, i ulike rom og arenaer. Den seksuelle ordenen om bord på skip, slik våre informanter har beskrevet den for oss, ser ut til å eksistere uavhengig av og ute av syne for den normative, senmoderne seksualitetsordenen. Likeledes kan det se ut til at den også eksisterer ute av syne for likestillingsbestrebelse i organisasjoner der kvinner er i mindretall.

Sjøkvinner skaper uorden i den etablerte heteronormative homososialiteten mellom menn.

Våre intervjuer viser at kulturelle forestillinger om menns og kvinners ulikeartede seksualitet er parett med forståelsen av menn som mer «lystne» enn kvinner. Skipet er en sosial organisasjon som gjør at kulturelt gjenkjennbare og stereotype trekk ved heteroseksuell dynamikk får mer dramatiske konsekvenser enn på land. Standardfortellingen om menn som lystne og kvinner som fristende, men også moralsk ansvarlige objekter blir forstørret i våre intervjuer om den totale institusjonen som skipet er. Menns og kvinners seksuelle begjær blir her problematisk, og særlig gjelder det menns begjær etter kvinner, og det som oppfattes som noen kvinners mangel på forståelse for de seksuelle spillereglene, eller manglende moral. Men også for lystne kvinner blir livet om bord komplisert. De kan ikke bare nyte den oppmerksomheten de får, og noen kvinner får mer trøbbel enn andre. Den diskursive effekten er

konfigurasjonen av to typer kvinner: de som passer, og de som absolutt *ikke* passer til å arbeide på sjøen.

I vårt datamateriale er det få informanter som gir uttrykk for å være opptatt av en manglende organisasjonsmessig tematisering av kjønn og seksualitet. Vi er gjennom arbeidet med materialet blitt bevisst på at kvinnene også deltar i opprettholdelsen av skipskulturen når det gjelder performativ regulering og normering av seksualitet. De inngår i kjønnsbalanse-akten eller den kjønns- og maktregulerende «dansen» som Gherardi og Poggio bruker som metafor (2001: 249). Kvinnene er medarbeidere i den maskuline heteronormeringen av kjønn og adferd og seksualitet; vi er vitne til en streng form for regulering og selvregulering, diskursivt begrunnet i å opprettholde orden om bord. «Selvet» blir gjennomgripende regulert av diskursen og normene den regulerer, i vårt materiale (Butler 1990), til tross for Scotts avvisning av denne ideen (2010). Det er ikke refleksjon, aktivitet, motstand og valgfrihet som er modus operandi. I vår analyse av seksualitet i en «total organisasjon» er «sjøfeminisme» og politikk tilnærmet fraværende.

Det kan innvendes at når *få* informanter snakker om seksualitet, kan det ikke ha stor betydning, men det kan også argumenteres motsatt. Når så få snakker om et tema, da kan videre utforskning, og ikke minst konkrete tiltak fra arbeidsgivers side, være spesielt relevant. Vi kan også legge til at når så mange fokuserer på seksualitet i intervjuene uten å bli spurt direkte om temaet, kan det tyde på at den ikke-italiesatte, kjønnete og seksualiserte mannskulturen om bord har stor betydning for opplevelsen av arbeidsmiljøet.

Vi har sett at manglende tematisering av kjønn og seksualitet om bord fører til en form for deseksualisering som paradoksalt nok samtidig seksualiserer handlinger som i utgangspunktet ikke har noe med sex å gjøre, slik som det å sole seg, klesstil etc. Fortielse av seksualitet og deseksualisering om bord vedlikeholder med andre ord heteronormativitet og potensielt også diskriminering (jf. Sullivan 2014). Uønsket seksuell oppmerksomhet som normaliserende hverdagspraksis, kvinners ansvar som moralvoktere og grensesettere i det seksuelle spillet og ekskluderingen av dem som ikke forstår seksualitetens homososiale regulering om bord, er viktige tema som bør bli diskutert åpent og knyttet an til eksisterende lovverk om likestilling og antidiskriminering. Belcher et al. (2003) anbefaler i «Women Seafarers» at den maritime næringen tematiserer kjønn i sin internopplæring og innenfor maritime utdanningsinstitusjoner. Dette vil være viktig som en del av en proaktiv politikk for å motvirke kjønnsbasert diskriminering og seksuell trakassering om bord, blir det hevdet. Organisasjonenes taushet omkring seksualitet, som vi har funnet, tilsier at disse anbefalingene er berettiget. Det er derfor all grunn til å argumentere for at skipskulturens forståelser av kjønnsforskjell og det heteroseksuelt normerte «spillet» om bord kritisk reflekteres i organisasjonsstrategier og politikk i maritim virksomhet som helhet. Det bør komme initiativ fra

hovedkontorene, og de må nødvendigvis være ganske tydelige for å få effekt. Det bør ikke fortsette å være tilfeldig og individuelt om ledere om bord tar ansvar for seksualitetens normer og regulering.

Vi trenger en organisasjonspolitikk for det affektive og intime, for begjær og avvising, for de pinlige øyeblikkene i mellommenneskelige relasjoner innenfor et hierarkisk og ganske lukket samfunn. Det er å foreslå politikk for et område hvor aktørene er særdeles sårbare, og kvinnene er i utgangspunktet en utsatt minoritet som blir annetgjort om bord. De vet hvor risikofylt det er å trå feil. Samtidig mobiliserer begrepet «sårbar» den feministiske debatten om offergjøring av kvinner. Judith Butler diskuterer *vulnerability* som implisert i politisk mobilisering i sin bok *Notes Toward a Performative Theory of Assembly* (2015). Feministiske teoretikere har lenge hevdet at kvinner «suffer social vulnerability disproportionately» (Butler 2015:140). Hun sier videre:

«[...] that sociological claim can very easily become a new norm of description, at which point women become defined by their vulnerability. At such a point, the very problem that the description is meant to address becomes reproduced and ratified by the very description» (ibid.:139).

En må med andre ord søke endring «without enlarging paternalistic powers» (ibid.:141), en paternalisme som vi tydelig ser bekreftet i vårt materiale når kvinnene enkeltvis søker beskyttelse hos kapteinen. Kvinnene må gå i allianse med ledelsen, samtidig som dette ikke må bli en form for motstand og politisk mobilisering som bekrefter offerstatusen og utvider paternalismens virkefelt.

NOTER

- ¹ Cruiseflåten kan vise til en større kvinneandel enn næringen samlet sett. Cruisetraffikken er imidlertid ikke del av vår studie. <https://www.ssb.no/statistikkbanken/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=SyssKjYrk&KortNavnWeb=regsys&PLanguage=0&checked=true>
- ² Det fantes eksepsjonelle kvinner også i førmoderne tid, se f.eks. Cordingly 2001; Druett 1998, 2000.
- ³ «Mirror, mirror on the wall, who's most powerful of them all? Gender as a symbolic and social structure in organizations», Norges forskningsråd, 2013–2017. Lise Langåker er ansvarlig for delstudien, planlegging og gjennomføring av intervjuene.
- ⁴ Denne episoden kan også tolkes annerledes enn det Gretha gjør, som ser ut til å tenke at hun bare ikke har noe med hva han har i skuffen. Vi kan også tenke oss at overstyrmannen godt visste at Gretha ikke kom til å se i skuffen (hvorfor skulle hun det?), og ved å peke på pornografi seksualiserte han situasjonen, til hennes ubehag.
- ⁵ Se for øvrig Acker 1990, Gherardi og Poggio 2007 og Thomas 2004 for resonnementer om kvinners kropp som potensiell «uorden» i organisasjoner.

- ⁶ Franzway et al. (2009) drøfter med bakgrunn i ingeniørarbeidsplasser hvordan kvinners identitetsforvaltning blir omgitt med taushet i mannsdominerte organisasjoner. De hevder nødvendigheten av å bevisstgjøre og synliggjøre hva kjønn har å si for kvinners yrkesutøvelse i maskuline arbeidskulturer. Uten at tausheten blir brutt, vil maktmekanismene i den mannlige kulturen forbli usynlige og «normale», noe som fører til implisitte og eksplisitte vanskeligheter for kvinner som minoritetsrepresentanter i arbeidskulturen.

REFERANSER

- Acker, Joan (1990). Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations. *Gender & Society*, 4(2): 139–158.
- Alvesson, Mats & Yvonne Due Billing (2009) [1997]. *Understanding Gender and Organizations*. Los Angeles, London, New Dehli, Singapore, Washington DC: SAGE.
- Aronson, Army & Michael Kimmel (2004). *Men and Masculinities: A Social, Cultural, and Historical Encyclopedia*. Santa Barbara, California: CA: ABC-CLIO.
- Aubert, Vilhelm & Oddvar Arner (1962). *The Ship as a Social System*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Beck, Ulrich (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: SAGE.
- Beck, Ulrich & Elisabeth Beck-Gernsheim (2002). *Individualization. Institutionalized Individualism and its Social and Political Consequences*. London Thousand Oaks, Calif.: SAGE.
- Belcher, Phillip, Helen Sampson, Michelle Thomas, Jamie Veiga & Minghua Zhao (2003). *Women Seafarers. Global Employment Policies and Practices*. Geneva: International Labour Office.
- Bolsø, Agnes & Ane Marit Willmann (2015). Representasjoner av seksualitet, moderskap og lederskap i film. I: Alsos, Gry, Hilde Bjørkhaug, Agnes Bolsø & Elisabet Ljunggren (red.): *Kjønn og næringsliv i Norge*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Brewis, Joanna & Stephen Linstead (2000). «The Worst thing is the Screwing»: Context and Career in Sex Work. *Gender, Work and Organization*, 7(3): 168–180.
- Brewis, Joanna, Stephen Linstead, David Boje & Tony O’Shea, (2006). *The Passion of Organizing*. Copenhagen: Liber, Copenhagen Business School Press.
- Bristow, Joseph (1997). *Sexuality*. London, New York: Routledge.
- Burrell, Gibson (1984). Sex and Organizational Analysis, *Organization Studies*, 5(2): 97–118.
- Butler, Judith (1990). *Gender Trouble: Feminism and the Subversion of Identity*. London: Routledge.
- Butler, Judith (2015). *Notes Toward a Performative Theory of Assembly*. Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press.
- Clark, Anna (2008). *Desire. A History of European Sexuality*. New York, London: Routledge.
- Cordingly, David (2001). *Seafaring Women. Adventures of Pirate Queens, Female Stowaways, and Sailors’ Wives*. New York: Random House Trade Paperbacks.
- Druett, Joan (1998). *Hen Frigates. Passion and Peril, Nineteenth-Century Women at Sea*. New York: Touchstone.
- Druett, Joan (2000). *She Captains. Heroines and Hellions of the Sea*. New York: Touchstone.
- Flyvbjerg, Bent (2006). Five Misunderstandings about Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2): 219–245.
- Foucault, Michel (1975). *Discipline and Punish: The Birthplace of the Prison*. New York: Vintage Books.

- Franzway, Susanne, Rhonda Sharp, Julie E. Mills & Judith Gill (2009). Engineering Ignorance. The Problem of Gender Equity in Engineering. *Frontiers: A Journal of Women Studies*, 30(1): 89–106.
- Gherardi, Silvia & Barbara Poggio (2001). Creating and Recreating Gender Order in Organizations. *Journal of World Business*, 36(3): 245–259.
- Gherardi, Silvia & Barbara Poggio (2007). *Gendertelling in Organizations: Narratives from male-dominated environments*. Copenhagen: Liber.
- Giddens, Anthony (1992). *The Transformation of Intimacy: Sexuality, Love and eroticism in Modern Societies*. Cambridge: Polity.
- Goffman, Erving (1961). *Asylums – Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. New York: Anchor Books.
- Gould, Elizabeth Alyson (2010). *Towards a Total Occupation: A Study of UK Merchant Navy Officer Cadetship*. Cardiff: PhD dissertation.
- Hawkes, Gail (1996). *A Sociology of Sex and Sexuality*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Hearn, Jeff & Wendy Parkin (2001). *Gender, Sexuality and Violence in Organizations*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Hearn, Jeff, Deborah L. Sheppard, Peta Tancred-Sheriff & Gibson Burrell (red.) (1989). *The Sexuality of Organization*. London, Newbury Park, New Delhi: Sage Publications.
- Jamieson, Lynne (1999). Intimacy Transformed. A critical look at the «pure relationship». *Sociology*, 33(3): 477–494.
- Kajiser, Ingrid (2005). *Kvinnliga sjömän – finns dom?* Stockholm: Statens Maritima Museer.
- Kitada, Momoko (2010). *Women Seafarers and their Identities*. Cardiff: PhD dissertation.
- Kitada, Momoko (2013). Code of behaviour at sea: women seafarers' shipboard identity management. *WMU Journal of Maritime Affairs*, Oct., (12): 213–227.
- Kitada, Momoko, Williams, Erin & Froholdt, Lisa Loloma (red.) (2015). *Maritime Women: Global Leadership*. Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.
- Kvale, Steinar (2007). *Doing Interviews*. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore: Sage Publications.
- Kvande, Elin (1999). Constructing Femininities in Engineering Organizations. *The European Journal of Women's Studies*, 6: 305–328.
- Lamvik, Gunnar, M. (2002). *The Filipino Seafarer – Life between Sacrifices and Shopping*. Trondheim: NTNU.
- Nilsson, Arne (2006). «Såna» på Amerikabåtarna: de svenska Amerikabåtarna som manliga homomiljöer. Normal Akademi 1.
- Roggema, Jacques & Nils Kristian Hammarstrøm (1975). *Nye organisasjonsformer til sjøs. Høegh Multina-forsøket*. Oslo: Tanum Norli.
- Rose, Nikolas (1989). *Governing the soul. The Shaping of the Private Self*. London: Free Association Books.
- Rosenberg, Tiina (2002). *Queerfeministisk agenda*. Stockholm: Atlas.
- Said, Edward W. (1979). *Orientalism*. New York: Knopf Doubleday.
- Scott, Susie (2010). Revisiting total institution: performative regulation in the reinventive institution. *Sociology* 44(2): 213–231.
- Sedgwick, Eve Kosofsky (1993) [1985]. *Between Men. English Literature and Male Homosexual Desire*. Columbia University Press.
- Sigusch, Volkmar (2005). *Neosexualitäten. Über den kulturellen Wandel von Liebe und Perversion*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Spjelkavik, Øystein & Ragnar Næss (1993). *Flernasjonale utfordringer på norske skip*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

- Sullivan, Katie R. (2014). With(out) pleasure: Desexualization, Gender and Sexuality at Work. *Organization*, 21(3): 346–364.
- Thomas, Michelle (2004). «Get Yourself a Proper Job Girlie!»: Recruitment, Retention and Women Seafarers. *Maritime Policy & Management*, 31(4): 309–318.
- Vachhani, Sheena J. (2009). Vagina Dentata and the Demonological Body: Explorations of the Feminine Demon in Organisation. I: Pullen, Alison & Carl Rhodes (red.): *Bits of Organization*. Copenhagen: Liber, Copenhagen Business School Press, Universitetsforlaget.
- Zhao, Minghua (1998). *Women Seafarers in the EC: A Preliminary Report Based on German and UK Case Studies*. Cardiff: Seafarers International Research Center.
- Østreng, Dorte (2007). *I samme båt. Forholdet mellom sjøfolk på multinasjonale skip*. Oslo: Universitetet i Oslo, Det samfunnsvitenskapelige fakultet.

SAMMENDRAG

I denne artikkelen tar vi utgangspunkt i underrepresentasjonen av kvinner i maritim sektor om bord på skip. Vi har studert hva seksualitet kan bety i prosessen med å *annetgjøre* kvinner i denne sektoren av norsk økonomi. I artikkelen presenterer vi intervjuer vi har gjort med kvinner og menn som har arbeidet om bord på skip, og reflekterer over skipet som mannlige, homososialt arbeidsmiljø. Vi betrakter også skipet som en frivillig, total organisasjon, og ser på hvilke konsekvenser det har for normering og disiplinering av kjønn og seksualitet.

ABSTRACT

Underrepresentation of women in the maritime sector makes the backdrop for this article, in particular underrepresentation of female seafarers. We have studied the significance of sexuality in the process of «othering» women in this sector of Norwegian economy. The article presents interviews with male and female seafarers, and discuss the ship as an example of male homosocial working environment. We also consider the ship as a total organization and explore the effects this might have for sexual and gender norms, and disciplining of gender and sexuality.

FORFATTEROPPLYSNINGER

Professor *Agnes Bolsø*, Institutt for tverrfaglige kulturstudier, NTNU, 7491 Trondheim
Tlf.: 93086076, agnes.bolso@ntnu.no

Førsteamanuensis *Lise Langåker*, Øk/Adm-studier, Høgskulen på Vestlandet, Bjørnsonsg. 45, 5528 Haugesund
Tlf.: 41546149, lise.langaker@hvl.no

Frilansforsker *Wencke Mühleisen*, Senter for tverrfaglig kjønnsforskning,
Universitetet i Oslo, Postboks 1040 Blindern, 0315 Oslo
Tlf.: 93604509, wencke.muhleisen@stk.uio.no



Inter- og intraorganisatorisk samordning: Lærdommer fra strategien «Bolig for velferd»

LEIF JARLE GRESSGÅRD, KÅRE HANSEN
OG TORSTEIN NESHEIM

Nøkkelord: samordning, boligsosialt arbeid, grensesnitt, interorganisatoriske distanser

Keywords: coordination, social housing, housing and support services, inter-organizational interfaces, inter-organizational distance

1. INNLEDNING

Samordning av oppgaver på tvers av sektorer, etater og myndighetsnivåer er et sentralt tema i analysen av offentlig sektor (Læg Reid mfl. 2014; Hood 2005). Mange samfunnsmessige problemer (klima, arbeidslivskriminalitet, sikkerhet/beredskap, fattigdom med mer) er av en slik karakter at de berører flere politikkområder, noe som krever samordning og samarbeid mellom ulike hierarkiske organisasjoner i staten (Christensen & Læg Reid 2007; Clarke & Stewart 2003). Inndelingen i sektorer, departementer og direktorater legger føringer for hvilke problemer og samfunnsmessige utfordringer som faller mellom enheter og organisasjoner, og som dermed må håndteres over organisatoriske grenser (Egeberg 2012; Nesheim 2015; Neby mfl. 2016). Her aktualiseres spenningene mellom spesialiseringen som ligger til grunn for en primærstruktur, og samordning mellom enhetene på tvers av denne strukturen (bl.a. Egeberg & Trondal 2016). I norsk sammenheng forsterkes denne spenningen ut fra statsrådets konstitusjonelle ansvar og det sterke fokuset på mål- og resultatstyring (Læg Reid mfl. 2013; Difi 2014; Nesheim 2015).

Det vil åpenbart være forskjeller i samordningsutfordringer mellom ulike «problemer», men man har i liten grad identifisert kilder for variasjon i slike utfordringer og hvordan dette påvirker tiltak og virkemidler på tvers av departementer og etater (se eks. Sarapuu mfl. 2014). Man har også, med noen få unntak (se eks. Neby mfl. 2016), i stor grad neglisjert hvordan deltakelse i interorganisatorisk samordning aktualiserer spørsmålet om samordning *internt* i

de deltakende virksomhetene. Denne artikkelen vil bidra til økt forståelse av dette ut fra en analyse av strategien «Bolig for velferd» (BfV) (initiert i 2014), som er et tverrdepartementalt tiltak for bedre samordning av det boligsosiale arbeidet. BfV ble vedtatt av fem departement og skulle implementeres av seks underliggende direktorater, med Husbanken som koordinerende aktør.

Boligsosialt arbeid er et område som er utpreget tverrfaglig og tverretatlig, der forvaltningen av midler og tiltak er fordelt på en rekke etater og på ulike organisatoriske nivå. Et viktig siktemål er dermed at den offentlige innsatsen fra flere enheter og styringsnivåer skal samordnes og målrettes slik at flere kan få muligheter til å bo trygt og godt. De aktuelle målgruppene har sammensatte livsutfordringer, de møter en rekke offentlige etater, og det vil være avhengigheter mellom politikkområder og forvaltningsnivå. Som empirisk kontekst for å studere tverretatlig samordning er dermed det boligsosiale området interessant av flere grunner: a) samordningen er nedfelt i en tverrdepartemental strategi som skal iverksettes av mange direktorater i deres respektive organisasjoner, b) det aktuelle saksområdet har ulik rolle i og betydning for de respektive departementers/direktoraters politikk, og c) en etat (Husbanken) er utpekt til å ha en koordinerende rolle.

I artikkelen vil vi ta for oss sentrale hemmere og fremmere for tverretatlig samordning, basert på en analyse av BfV i perioden 2014–2015. Vi vil analysere to sider ved dette. For det første vil vi gå inn på hvordan *distansen* (langs fire dimensjoner) mellom de involverte etatene påvirker samarbeidet. Det andre aspektet er den *intraorganisatoriske samordningen*: Hvilke intraorganisatoriske utfordringer medførte den aktuelle strategien for Husbanken som var ansvarlig for den tverretatlige samordningen? Bidraget fra artikkelen vil være at vi tilfører ny kunnskap om nettopp disse to aspektene ved styring og samordning i staten.

I neste del går vi inn på den empiriske konteksten (norsk statsadministrasjon, det boligsosiale feltet). I del 3 går vi inn på relevant teori og tidligere forskning. Metode og datagrunnlag beskrives i del 4. Deretter følger en fremleggelse av resultatene fra vår studie (5) og en drøfting (6) av forholdet mellom teori og empiri, samt en konklusjon.

2. EMPIRISK KONTEKST

2.1 Organisering og styring i den norske staten

Det er vanlig å anta at hierarki og vertikal styring har forrang i norsk statsadministrasjon. Dette utgjør en viktig rammebetingelse for tverrgående samordning. For det første er departementer og underliggende etater del av staten som juridisk person, og statsrådets ministeransvar dekker beslutninger og handlinger i direktorater og andre etater. Ministerstyret følger statens depar-

tementale sektorinndeling, og bidrar til at styringsrelasjonene reflekteres i «siløer» som kan fremstå som rigide (Difi 2014).

For det andre er mål- og resultatstyring (MRS) innført i alle statlige etater. En mulig effekt av MRS er at oppmerksomheten rettes mot at etatene oppnår egen målsettinger, fremfor å sette fokus på områder hvor det er avhengighet mellom etater, og hvor resultatene er en konsekvens av virkemidler og handlinger fra flere sideordnede organisasjoner. Dette styringssystemet kan dermed svekke oppmerksomheten mot tverrsektorielle utfordringer og gjør det utfordrende å jobbe med saksområder som krever koordinert innsats av flere etater (Læg Reid mfl. 2013; Difi 2014; Nesheim 2015).

2.2 Det boligsosiale politikkområdet

Bolig har vokst frem som et sosial- og velferdspolitisk tema som følge av en rekke endringer de siste 20–30 år. For det første ble det gjennomført flere reformer innen velferdspolitikken på 80- og 90-tallet, der hovedhensikten var å bygge ned institusjoner og flytte brukerne ut i egne boenheter. Dette skapte i sum et nytt og stort behov for tiltak og tjenester mot ulike brukergruppers spesielle behov knyttet til bolig. For det andre har boligpolitikken endret seg fra å være rettet primært mot finansiering av bolig til også å omfatte det å bo, noe som skapte nye krav til samordning mellom ulike fagområder innen produksjon av velferdstjenester. En tredje og parallell endring har vært en økende oppmerksomhet mot bostedsløse, der det viktigste var en sterkere erkjennelse av hva boforhold betyr for problemer knyttet til rus og psykiatri (Ulfrstad 2011). I sum skapte disse endringene en ny tilnærming til bolig og dens betydning for menneskers mestring av hverdagslivet. Dette er blitt materialisert gjennom etableringen av «boligsosialt arbeid» som et nytt politikkområde i Norge.

Boligsosialt arbeid kan forstås som å bistå individene i å erverve nødvendige ressurser og redusere hindringene i boligsituasjonen, slik at flest mulig kan skaffe og opprettholde en bolig og en god boligsituasjon (Ulfrstad 2011). Som betegnelse på et politikkområde er boligsosialt arbeid blitt brukt i flere plandokumenter og utredningsarbeider, både på statlig og kommunalt nivå. Dette er et område som er utpreget tverrfaglig og tverretatlig, der forvaltningen av midler og tiltak er fordelt på en rekke etater og på ulike organisatoriske nivå. Her ligger også kjernen i det som er utgangspunktet for BfV, nemlig en erkjennelse på tvers av fem departementer og underliggende etater om at bolig er en nøkkelfaktor innen de respektive departementers politikkområder, og at deres måloppnåelse derfor er avhengig av en økende samordning. Strategien er dermed langt på vei et svar på fremveksten av et nytt tverrdepartementalt politikkområde.

3. TIDLIGERE FORSKNING OG RELEVANT TEORI

3.1 *Distanse mellom organisasjoner*

Vi vet fra en rekke utredninger og studier innen både offentlig og privat sektor at det ofte er krevende å få til god samordning mellom organisasjoner. Det er mange ulike årsaker til dette, og i denne artikkelen vil vi ta utgangspunkt i forhold som forskning på interorganisatoriske relasjoner har identifisert som betydningsfulle. For det første har forskning vist at *geografisk distanse* (ulike lokasjoner) mellom aktørene som skal samordne aktiviteter, kan legge begrensninger på måten samhandling og kommunikasjon foregår på. Dette kan føre til misforståelser, problemer knyttet til utveksling av informasjon og tilbakemeldinger og utvikling av en felles identitet (Cramton 2001; Hinds & Kiesler 2002). Ifølge Majchrzak mfl. (2005) må medlemmer av distribuerte grupper utvikle sine evner for å arbeide effektivt sammen, og manglende kontakt ansikt-til-ansikt er i denne forbindelse utfordrende.

For det andre kan det være en *kognitiv distanse* som innebærer ulikheter i perspektiver og kunnskapsbaser (Parjanen mfl. 2010). Ifølge Petruzzelli mfl. (2007) kan kognitiv distanse oppstå både som følge av at aktørene har kunnskap om ulike emner, og ulik kunnskapsdybde (om samme emne). Kunnskap og forståelse er kontekstavhengig (Nooteboom 2008), og ulikhet i måter mennesker opplever, tolker, forstår og evaluerer ulike situasjoner, kan oppstå som følge av ulikhet både i organisatorisk tilhørighet og profesjonstilknytninger. Økende kognitiv distanse medfører dermed problemer for kommunikasjon og etablering av felles forståelse mellom aktørene.

For det tredje kan det være forskjeller mellom aktører når det gjelder forhold som organisasjonsstruktur, størrelse, beslutningsprosesser, ansvarsforhold, etc., noe som vi kaller *organisatorisk distanse*. Offentlige organisasjoner er ofte preget av hierarki og byråkrati, og organisatoriske siloer, tradisjonelle roller og mangel på tverrgående koordinering representerer ofte signifikante utfordringer i offentlig sektor (Carstensen & Bason 2012). Ulikhet i strukturer og prosesser (eks. roller, regler, hierarkiske nivåer, størrelse, beslutningstaking, etc.) mellom organisasjoner kan med andre ord skape utfordringer med koordinering av oppgaver som må løses i fellesskap (Knoben & Oerlemans 2006).

Til slutt kan også mulig asymmetri og maktforskjeller mellom de involverte aktørene potensielt skape avhengigheter og begrensninger når det gjelder handlingsrom og beslutningstaking i situasjoner hvor det eksisterer ulike interesser og mål. Dette kaller vi *strukturell distanse*. Offentlige organisasjoner opererer alltid i politiske kontekster som kjennetegnes av ressursbegrensninger, forhandlinger og ulike interesser (Bolman & Deal 2007). Aktører involvert i samordningsprosesser representerer ofte interessenter med ulike formål og krav, noe som betyr at koordineringsutfordringer oppstår på grunn av at aktørene har ulike (og til tider motstridende) hensikter, mandater, ansvarsområder, målkrav og insentiver, og ikke minst konkurrerer om begrensede

ressurser (Singh & Prakash 2010; Rodrigues mfl. 2007). På grunn av asymmetri når det gjelder tilgang til og kontroll av ressurser (eks. penger, kunnskap og informasjon), er også makt ulikt distribuert (Hardy & Phillips 1998; Hardy 1994). Ettersom politisk styrte organisasjoner kan være tilbøyelige til å vedlikeholde/beholde makt, kan slik ressursavhengighet være et hinder for konstruktiv samordning.

Samordningsutfordringer kan altså oppstå på grunn av ulike faktorer som skaper en distanse eller et «mellomrom» mellom ulike aktører når det gjelder tverretattlig oppgaveløsning. BfV er et tiltak som involverer fem departementer og seks statlige etater. Mangfoldet i denne aktørkonstellasjonen når det gjelder forhold som arbeids- og myndighetsområde, kunnskapsgrunnlag/kompetanseområde, organisering, størrelse, kontorsted, etc., kan bidra til å skape utfordringer langs alle disse dimensjonene. Vi vil forvente at hver av disse vil påvirke den tverretattlige samordningen.

3.2 *Virkemidler for samordning*

Det er en omfattende litteratur om styring og ledelse av interorganisatoriske relasjoner. I studiet av private bedrifter er det mye forskning basert på innslag og kombinasjoner av såkalte generiske styringsmekanismer: marked, hierarki og tillit (f.eks. Olsen mfl. 2005). Samordning mellom offentlige etater har fått mye oppmerksomhet bl.a. som reaksjon på New Public Managements fokus på spesialisering, en-oppgave organisasjoner og autonomi (Christensen & Læg Reid 2007). Koordinering i offentlig sektor finnes i mange former og knyttes gjerne til begreper som «joined-up government», «whole-of-government», holistisk styring, horisontal styring, nettverksstyring og «post-NPM» (Læg Reid mfl. 2014). En rekke virkemidler for samordning inngår i slik styring, fra store, omfattende reformer til mindre eksperimentering internt i organisasjoner. Samordning er aktuelt både på det strategiske og det operasjonelle nivået, og kan favne om politiske aktører og/eller ledere i administrative organer i statlig og kommunal virksomhet (Læg Reid mfl. 2014).

I faglitteraturen har man identifisert en rekke tiltak og virkemidler som er rettet mot å bedre samordningen i offentlig sektor. Boston og Gill (2011) har utviklet et begrepsskjema der det skilles mellom bredde og intensitet i koordineringen. Pollitt (2003) identifiserer 17 ulike virkemidler for politikktutforming og iverksetting, mens Læg Reid mfl. (2014:4) beskriver 14 eksempler på det som omtales som «nye» koordineringspraksiser. Eksempler er «policy»-nettverk, felles strategier, tiltak for informasjonsutveksling, arbeidsgrupper og samordningsenheter for direktorater. Et mulig virkemiddel er at et av de involverte departementene eller direktoratene får en rolle som koordinator. Hovedargumentet for en slik løsning er at det klargjør ansvarsforhold.

3.3 Ekstern samordning krever intraorganisatorisk samordning

Interorganisatorisk samordning vil initieres på bakgrunn av et ønske/behov for å løse et sett med oppgaver og nå noen målsettinger på tvers av organisasjoner. For å få dette til stilles det krav til hver enkelt av de deltakende organisasjonene, bl.a. knyttet til ressurser og hvordan bidraget til samarbeidet er knyttet til aktiviteten for øvrig. Ut fra en instrumentell synsvinkel vil man stille seg spørsmålet: Hvilket potensial ligger i et forpliktende interorganisatorisk samarbeid, gitt organisasjonens strategi, oppgaver og/eller myndighet? Forskningen har avdekket en rekke ulike motiver for å delta i et samarbeid, men har i liten grad gått inn på hvordan man organiserer seg internt for å ivareta samarbeid med andre virksomheter. Avhengig av samarbeidets omfang og betydning vil det være fornuftig å sette av ressurser til tiltaket og bygge kompetanse på det aktuelle området man samarbeider om. Kunnskap om og forståelse av både samarbeidspartnerne og selve samarbeidsstrategien er en viktig del av dette. For at et samarbeidstiltak skal bli realisert og ønskede utfall oppnås, vil det, som for øvrige initiativer og virkemidler, være viktig med topplederstøtte, tydelig informasjon og klare styringssignaler til underordnede enheter (jf. Neby mfl. 2016).

Disse interne tiltakene vil være særlig viktige for organisasjoner som har en ledende eller koordinerende rolle i et samarbeidstiltak. Innen norsk beredskapspolitikk har f.eks. Justisdepartementet en slik ledende rolle. Det vil variere hvor mange enheter og lokasjoner i en organisasjon som inngår i et samarbeid med eksterne aktører. Der mange underenheter er involvert, vil det være viktig å påvirke disse til å opptre samordnet i relasjon til samarbeidspartnerne. Spørsmålet kan betraktes som en utfordring knyttet til organisasjonsutforming (jf. Mintzberg 1979; Nesheim 2015): hvordan bygges oppgaver og roller knyttet til ekstern samordning inn i den eksisterende interne strukturen. Hvilke nye roller, arenaer og samordningsorganer opprettes, og hvilke utfordringer medfører dette for organisasjonens hovedstruktur? Intern håndtering av ekstern samordning kan være særlig krevende når det etableres noe nytt (f.eks. et nytt tverretattlig tiltak) eller finner sted viktige endringer i ambisjoner og innretning på samarbeidet. I slike situasjoner er det viktig å forstå dynamikken over tid, å kunne håndtere de situasjonene som oppstår.

Vi vil her studere den interne strukturen som ble bygget opp i Husbanken for å ivareta intern samordning. Dette er særlig relevant fordi Husbanken a) ble tillagt en rolle som koordinator mellom de statlige etatene, og b) det boligsosiale feltet er en kjerneoppgave for Husbanken. Det området som skal samordnes, berører mange enheter og interessenter internt i virksomheten, og vi kan dermed forvente spenninger og konflikter mht. intern samordning.

4. METODE

Temaet for denne artikkelen er hemmere og fremmere for samordning av oppgaver på tvers av sektorer. Boligsosialt arbeid representerer en svært aktuell empirisk kontekst for dette temaet ettersom det over lang tid har vært behov for og ambisjon om tverretattlig samordning på dette området. Dette har sammenheng med boligpolitikken «boligsosiale vending» (Sørvoll 2011) som har funnet sted de siste tiårene, og som innebærer at bolig skal være et sentrum for andre velferdsoppgaver (eks. rehabilitering, avinstitusjonalisering, psykisk helsevern, rusomsorg etc.). Dette medfører at viktigheten av god tverretattlig samordning blir større, og arbeidet for å få til dette har nå blitt nedfelt i en tverrdepartemental strategi (BfV) som skal iverksettes av mange direktorater i fellesskap.

Med utgangspunkt i problemstillingen som søkes belyst, finner vi dermed at BfV utgjør et godt grunnlag for en case-studie, basert på forventning om god informasjonsrikdom (Flyvbjerg 2006). De aktuelle målgruppene for BfV har sammensatte livsutfordringer, de møter en rekke offentlige etater, og det vil være avhengigheter mellom politikkområder og forvaltningsnivå. Som det heter i strategidokumentet: «Et godt boligsosialt arbeid får positive konsekvenser for måloppnåelse innen arbeid, helse, utdanning og integrering» (Departementene 2014:10). Strategien involverer fem departementer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet) og seks landsomfattende direktorater direkte (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Helsedirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Husbanken), og har også som ambisjon å bidra til et mer effektivt og bedre samordnet forvaltningsapparat på kommunalt nivå. Som «case» er den aktuelle strategien særlig interessant fordi a) saksområdet er av særlig betydning for en av aktørene (Husbanken), og b) denne aktøren fikk en samordningsrolle i iverksettingen av strategien og tok grep for å sikre god intern samordning. BfV er også et eksempel på et samordningstiltak der det ikke følger noen ekstra ressurser med for de involverte aktørene. Arbeidet med strategien må således gjennomføres innenfor aktørenes budsjetter, noe som er et aspekt vi vil komme tilbake til i resultatpresentasjonen.

I studien har vi basert oss på to hovedkilder til data: skriftlig dokumentasjon og intervjuer. Når det gjelder førstnevnte, har vi gjennomgått relevante dokumenter utarbeidet i forbindelse med utvikling og iverksetting av BfV spesifikt (eks. strategidokument, notater om Husbankens organisering av arbeidet, felles tiltaksplan, bedre styringsinformasjon, målsettinger, og felles rapport om status og avvik), samt øvrige dokumenter som er relevant for temaet og strategiarbeidet (eks. tidligere strategier, rapporter og offentlige utredninger).

Når det gjelder intervjuer, er det tre hovedgrupper av aktører som er sentrale i forbindelse med utarbeidelse og iverksetting av strategien: 1) departementene, 2) Husbanken, og 3) de øvrige direktoratene. Det ble derfor gjennomført semistrukturerte intervjuer med representanter fra alle disse gruppene, med hovedvekt på Husbanken ettersom denne har en sentral/koordinerende rolle i iverksettelsesprosessen. Alle intervjuene ble gjennomført i perioden august 2015 til desember 2015, og omhandler således første fase i arbeidet med å implementere BfV (dvs. iverksettelse og arbeid med de første fellestiltakene).

Utvelgelsen av informanter ble gjort i samarbeid med representanter fra Husbanken ut fra et behov for å få dybdeinformasjon fra nøkkelinformanter (strategisk utvelgelse), samt variasjon i erfaringer, meninger, argumenter, etc. (variasjonsutvelgelse) (Jacobsen 2015). Relevante informanter ble også identifisert gjennom innspill/tips i intervjuer gjennomført tidlig i prosessen (snøballutvelgelse). Det ble utviklet intervjuguider (se appendiks A) basert på problemstillingene og det teoretiske rammeverket, og disse ble tilpasset de ulike informantens roller, involvering og erfaringsgrunnlag relatert til strategiarbeidet. Informantene ble videre gitt frihet til å utdype emner som de hadde spesiell kunnskap om og erfaring med og/eller som de opplevde som spesielt relevante for temaet. Intervjuene var således både innholdsorienterte og konversasjonsorienterte (Morgan 2012).

Det ble gjennomført både gruppeintervjuer og individuelle intervjuer, basert på intensjonen om å oppnå informasjonsrikdom gjennom diskusjon og refleksjon blant informanter i en gruppekontekst (Gaskell 2000; Morgan 2012) kombinert med en intervjukontekst hvor informantene i mindre grad påvirkes av kolleger/ledelse, samt bedre mulighet for utdyping av spesifikke erfaringer (individuell intervju) (Jacobsen 2015). Det ble gjennomført ansikt-til-ansikt-intervjuer og Skype-/video-intervjuer innenfor begge kategoriene.

Totalt ble det gjennomført 17 intervjuer med til sammen 26 informanter. Disse fordelte seg på 3 departementer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet), 3 direktorater (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Kriminalomsorgsdirektoratet, Helsedirektoratet), representanter fra Husbankens strategikontor (direktør, assisterende direktør og prosjektleder for BfV) og fra alle regionkontorene i Husbanken bortsett fra Bodø. Til sammen 8 intervjuer med 16 representanter fra Husbankens regionkontorer (Øst, Vest, Sør, Midt og Hammerfest) ble gjennomført. I utgangspunktet var intensjonen å intervju representanter fra alle involverte aktører (departement og direktorat), men på grunn av vanskeligheter med å etablere intervjuavtaler har vi ikke gjennomført intervjuer med 4 av aktørene (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet). Årsaken til

dette kan være at saksområdet er av varierende betydning for aktørene som er involvert i BfV, og representerer således både et funn og en svakhet ved studien. I intervjuene som ble gjennomført, var det imidlertid stor grad av konsensus om forholdene som ble diskutert, så vi mener det er liten sannsynlighet for at forhold av sentral betydning ikke er identifisert. Uansett må funnene tolkes i lys av at ikke alle stemmer er blitt hørt.

Når det gjelder analyseprosessen, ble alle intervjuene tatt opp på lydfil og senere transkribert, bortsett fra et oppfølgingsintervju med prosjektleder for strategien (pga. tekniske årsaker). I etterkant ble intervjudata analysert av hver forsker individuelt, for deretter å bli gjennomgått og diskutert av forskergruppen i fellesskap. I den første (individuelle) fasen ble det identifisert utsagn/sitater som var relatert til de ulike teoretiske elementene presentert i del 3. Resultatene fra hver forskers gjennomgang av de empiriske dataene ble presentert og diskutert i forskergruppen, hvor hensikten var å skape en felles forståelse av resultatene (Rismark & Sølvberg 2007). Ifølge Morrow (2005) er validiteten ved kvalitative undersøkelser avhengig av forskernes analytiske evner, og i denne studien ble validiteten forsøkt ivaretatt ved å kombinere individuell analyse med felles diskusjon av empiriske data basert på det teoretiske grunnlaget.

5. RESULTATER

5.1 *Interorganisatorisk samordning*

Arbeid med BfV kjennetegnes av en kompleks organisering med mange grenseflater og nivåer, der aktørene er ulike med hensyn til størrelse, faglig profil, organisering og andre forhold (kultur, fysisk lokalisering, osv.). Ut fra vårt teoretiske perspektiv representerer slike ulikheter en distanse som potensielt kan skape utfordringer når aktiviteter skal samordnes. Våre hovedfunn kan i denne forbindelse knyttes til fire forhold: a) graden av felles forståelse av det boligsosiale feltet, b) mål og prioritering av oppgaver/ressurser, c) forankring og d) ledelse.

Felles forståelse

Når ulike aktører skal samordne aktiviteter, er det en fordel at det ikke er for stor avstand mellom problemoppfatninger og situasjonsforståelse. For BfV vil det være av betydning både om det er en likeartet forståelse av det boligsosiale feltet, hvordan de enkelte elementene henger sammen, og betydningen av dette arbeidet. I denne forbindelse viser våre intervjuer at pådriverne for strategien både forut for strategiarbeidet og underveis i utarbeidelsen opplevde hindringer ved at det eksisterte svært ulike oppfatninger av det boligsosiale som felt, og som en konsekvens av dette at noen ikke så dette som sitt anliggende. Dette er imidlertid naturlig ettersom oppfattelsen av nye situasjoner og opp-

gaver skjer i lys av eksisterende kunnskap og perspektiver. Forskning viser i denne forbindelse at personer med ulik fag- og erfaringsbakgrunn ofte kan ha problemer med å forstå hverandre på grunn av ulik språk-/begrepsbruk, ulike sjargonger og konseptualiseringer, og som videre fører til ulike fortolkninger og/eller misforståelser (se f.eks. Barley 1996; Ceci & Prencipe 2013). Det faglige mangfoldet som det boligsosiale feltet over tid har omfavnet, vil dermed naturlig nok representere en utfordring for samordning, samtidig som det er i skjæringspunktet mellom fagområdene at nyutvikling ofte skjer (se eks. Leiponen & Helfat 2010). Potensialet for utvikling av effektive og treffende velferdstjenester hvor bolig er sentralt, er med andre ord stort når flere og ulike departement og direktorat involveres, men en forutsetning for dette vil være at en klarer å etablere et godt grunnlag for felles utvikling og samordning. Dette er imidlertid krevende å få til. At dette har vært tilfellet i første fase av arbeidet med BfV, finner vi god støtte for i intervjudataene, både på departementsnivå og direktoratsnivå, noe som illustreres i sitatet nedenfor.

«Jeg kan si det første vi brukte en del tid på dette med begrepsbruken, for boligsosialt arbeid det er liksom ikke noe begrep vi har vært vant til å forhold oss til. Sånn at vi har brukt ganske mye tid internt her i huset på å prøve å forstå boligsosialt arbeid, mer som sånn en kobling mellom å fremskaffe boliger til vanskeligstilte og det å yte tjenester, men det boligsosiale arbeidsbegrepet er litt problematisk for oss» (Helsedirektoratet).

Uttalelsen er relativt typisk for det som kommer frem i de andre intervjuene, bortsett fra at de fleste etter hvert har tatt til seg forståelsen av det boligsosiale som arbeidsfelt på en mer ensartet og fullstendig måte enn det som fremstilles i dette sitatet. Det skjer dermed en felles erkjennelsesprosess over tid. Flere peker på at det som i starten hemmet prosessen, ulik forståelse, nå er snudd og blitt en felles, positiv og drivende faktor i arbeidet med strategien. Fokus på informasjonsdeling, felles kunnskapsutvikling samt arbeid med forankring og ledelsesinvolvering er sentrale faktorer for denne utviklingen (forhold som vi vil gå nærmere inn på senere). Det ser i denne forbindelse ut til at Husbankens sterke pådriverrolle har hatt stor betydning for dette, noe som igjen er blitt mulig gjort på grunn av at strategien treffer Husbankens kjernevirksomhet. Det kan dermed tyde på at utvikling av felles forståelsesgrunnlag kan være enklere hvis prosessen blir drevet frem av en aktør med sterkt eierskap til temaet. I tillegg trekkes det også frem at spesielle situasjoner som har oppstått hvor bolig blir en fremtredende utfordring for andre etaters arbeid, som ved bosetting av mindreårige flyktninger, har fungert som en fremmer for koordineringsarbeidet.

Mål og ressurser

Statlig styring basert på ministeransvaret og prinsipper for mål- og resultatstyring mellom departement og direktorat er best egnet for saker der det ikke er for stor avhengighet mellom politiske sektorer. I tilfeller der det er slik avhengighet, krever god samordning at hvert av departementene utarbeider likeartede mål og andre styringssignaler til sine respektive direktorater. I denne forbindelse er styringssignaler i form av tildelingsbrev et helt sentralt virkemiddel, og her viser intervjuene at departementene i sine tildelingsbrev for 2015 ikke anga eksplisitt at BfV skulle prioriteres (for noen direktorat var heller ikke oppgaven nevnt i tildelingsbrevet), noe som har vært en tydelig hemmer for samordning.

Selv om direktoratene er klar over medansvaret for arbeidet med strategien, vil manglende prioritering av dette oppdraget i tildelingsbrev medføre at strategien blir nedprioritert til fordel for andre oppgaver. Dette har å gjøre med at alle direktoratene til enhver tid må forholde seg til et innsig av nye samordningsstrategier fra departementene. Gitt knappe ressurser og at det typisk ikke følger ekstra midler med strategiene, vil det være en tendens til at direktoratene først vil prioritere de oppgavene som ligger nær eller i ens faglige kjerne, samt oppgaver en er lovpålagt. Den hemmende effekten av varierende styringssignaler forsterkes dermed av ressursknapphet og at oppgavene ikke er pålagt direktoratene gjennom lov eller forskrifter. Dette kommer frem i sitatet nedenfor:

«Ja, jeg tenker det at, et tildelingsbrev er nøkkelen for hva et direktorat skal gjøre. Så i den grad det ikke er veldig klart hva de skal levere innenfor 'Bolig for velferd', og at de skal bidra, så vil ikke de prioritere å jobbe med det, selv om de er medansvarlig for en strategi. De andre vi jobber med har ekstremt mange lovpålagte oppgaver. De har veldig mange lov- og rammeverk de jobber ut ifra. Mens boligarbeidet er ikke, det er ikke en lovpålagt oppgave i samme grad» (Husbanken, regionkontor).

Videre fremheves det at mer uformelle signaler fra politisk ledelse, som innhold og vektlegging av ulike tema i taler og foredrag, kan forsterke fortolkningen av formelle styringssignaler og dermed bidra til ulikhet i prioriteringer og målsettinger. Intervjuene viser dermed at flere direktorat har opplevd problemer med å få anledning til å gjennomføre sine oppgaver på en tilfredsstillende måte. Det ser ut til at dette skyldes at direktoratene og Husbanken har ulik grad av involvering og prioriterte ressurser til arbeid med strategien. Både fra direktoratene og departementene blir det fremhevet som positivt at Husbanken setter av mye ressurser til sitt arbeid med å koordinere de andre aktørenes deltagelse i strategien. Dette blir sett på som en viktig suksessfaktor, men samtidig også som en utfordring. Problemet oppstår ved at trykket

i prosessen blir så stort at spesielt de små direktoratene har vanskeligheter med å følge opp. Dette erkjennes både av direktoratene selv og av Husbanken.

«[...] er en sånn skikkelig pådriver slik at man mister pusten litt, jeg tror at i perioder får jeg like mye e-post fra husbanken som jeg får fra Bufdir. Og det kan jo være litt sånn slitsomt når du sitter som mottaker» (Bufdir).

«Jeg har i alle fall sagt ifra en gang at nå er det litt for korte frister og dette går litt for fort og vi har tusen andre ting vi skal svare på sånn at, jeg har måtte si ifra at dette går litt for fort, vi må ha litt mer tid og ja senke tempoet lite grann i hvert fall i en periode slik at vi får levert det vi skal levere også på andre områder» (Helsedirektoratet).

Her ser vi en tydeliggjøring av en spenning mellom kravene til fremdrift som Husbanken har som koordinator, og direktoratenes (opplevde) mangel på styringssignaler og påfølgende lavere prioritering og ressursbruk i strategiarbeidet.

Forankring

Intervjuene viser at ulik forståelse av det boligsosiale området og varierende styringssignaler fra departement til direktorat medførte vanskeligheter med forankring av strategiarbeidet i startfasen. Det er etablert to koordinerende fora for arbeidet med strategien. Det ene er på departementalt nivå, bestående av representanter fra embetsverket i de fem departementene og med KMD som møteeier. I intervjuene med personer som har sentrale roller i husbankens arbeid med strategien, kommer det frem en del frustrasjon over manglende trykk og driv fra departementene. Relatert til dette blir det også pekt på at forankringen av strategien er på et for lavt nivå i embetsverket, og at dette ikke gir tilstrekkelig trykk i prosessen. Personer på høyere ledernivå i departementene og direktoratene er ikke godt nok kjent med det som foregår i arbeidet med BfV, noe som blir fremhevet som hemmende for fremdrift og beslutningsprosesser. Det fremkommer videre at dette kan ha sitt utspring i at departementenes fokus i stor grad rettes mot egne kjerneområder når en befinner seg på høyt politisk nivå.

«Det pågår flere felles parallelle satsninger som henger sammen som skaper litt utfordringer knyttet til hvem som eier hva. [...] [J]eg opplever at det mangler noe samordning på departementsnivå. Det tror jeg er litt sånn iboende at når politikere sitter i posisjon, så ønsker man å framstå som handlekraftig og få til noe. Jeg tenker ofte at man sitter litt på hver sin tue. Jeg tror egentlig ikke der er noen på departementsnivå som har tatt innover seg hvordan dette må tas lenger ned da, knyttet til hvordan ting henger sammen» (Husbanken, ledelse).

Forankringen av strategien i de involverte direktoratene ser også ut til å være ulik. Dette kan videre knyttes til at Husbanken ønsker at direktoratene tar en mer aktiv rolle i strategiarbeidet. På lignende vis som på departementalt nivå har man etablert et koordinerende organ mellom direktoratene, med Husbanken som den koordinerende aktør. Det etterlyses i den forbindelse et større felles eierskap til diskusjonene og sakene som tas opp, og i mindre grad en opplevelse av at Husbanken «eier» koordineringsorganet. Utfordringene med å få dette til er imidlertid knyttet til hvor sentralt temaet og strategiarbeidet oppleves å være for de ulike direktoratene, og kan således spores tilbake til ulik forståelse i startfasen og ulike styringssignaler/mål.

Ledelse

Interorganisatorisk samordning stiller krav til ledelse. I intervjuene fremheves det at forankringen av et arbeid som skal samordnes mellom et sett av organisasjoner, må være på et tilstrekkelig høyt ledelsesnivå, og det må settes av nødvendige ledelsesressurser. Dette ser ut til å ha vært forbundet med en del utfordringer i både departementene og direktoratene i den første fasen av arbeidet med strategien. På dette området ser det imidlertid ut til at organisatoriske forskjeller er av betydning. Intervjuene viser at utfordringene er avhengig av organisasjonenes oppgavebredde, størrelse og grad av byråkrati, ettersom disse forholdene har betydning for hvor krevende det er å foreta nødvendige og raske avklaringer med ledelsen. Sitatene nedenfor understreker at det er forskjeller mellom involverte direktorat på dette området.

«[...] det som er litt utfordrende, i hvert fall i vårt direktorat, er at jeg sitter i en avdeling, i en divisjon ikke sant, dette huset vårt er veldig stort så det er veldig langt opp til toppen. Selv om vi har laget en ledermøtesak som er behandlet på øverste nivå, så er det jo begrenset hvor mye kjennskap vår direktør har til akkurat denne strategien når vi har liksom tusen andre strategier på huset» (Helsedirektoratet).

«Der er vi kanskje litt forskjellige og det har noe med at, det har noe med linjen å gjøre her, fordi vi er vant til kort vei til toppledelsen. [...] [O]g vi har kort linje opp via vårt departement også. Vi er jo små. Så vi er vant til mer tempo, men det er nok andre større direktorat og kanskje som er vant til litt lengre prosesser da. Mange som må spørres» (Kriminalomsorgsdirektoratet).

Det fremheves videre at ledelsesinvolvering er sentralt for å skape forankring og samordning på overordnet nivå (utover konkrete saker), og at dette forenkler prosessen med å etablere konkret sakssamarbeid. Dette vil være spesielt viktig når feltet er komplekst og (modnings)prosessen med å skape felles

forståelse krever tid. Dette er videre relatert til utfordringene som oppstår på grunn av manglende plan for forankring av strategien, og at det er stor variasjon i grad og type involvering fra ulike etater.

5.2 Samordning internt i Husbanken

Utfordringen

Etter at BfV var vedtatt i 2014, ble det bestemt at Husbanken skulle være ansvarlig for samordning mellom direktoratene i implementeringsfasen. Et viktig spørsmål for Husbanken var hvordan arbeidet med denne interorganisatoriske strategien skulle bygges inn i den *interne* formelle strukturen i etaten. For å få til god samordning mellom direktoratene var det viktig at den sentrale aktøren – Husbanken – var i stand til å samordne sine ressurser, involverte enheter og roller. Dette viste seg å være utfordrende; og bidro til å utløse spenninger mellom organisasjonsprinsipper og latente konflikter mellom organisatoriske enheter.

Husbanken er bygget opp med seks regionale kontorer som jobber med de samme arbeidsområdene. Man har hatt en viss frihet til å tilpasse virkemiddelbruken til de behov som finnes regionalt. Hovedkontoret er lokalisert i Drammen, sammen med et sentralt strategikontor og et forvaltningskontor. Husbanken har dermed en linjeorganisasjon basert på gruppering etter geografi og to sentrale funksjoner.

I tillegg til disse dimensjonene ved strukturen vil det i landsomfattende etater typisk være viktig å ivareta andre hensyn, som faglig utvikling og tidsbegrensede nasjonale satsinger, programmer og prosjekter (Nesheim 2015). Fag og prosjekter kan bygges inn i organisasjonen på ulike måter, som supplement til linjeorganisasjonen. Den faglige dimensjonen er i Husbanken håndtert gjennom oppretting av nasjonalt fagansvarlige på ulike områder, inkludert boligsosialt arbeid. Dette arbeidsfeltet er av stor betydning for organisasjonen i og med at det utgjør en viktig del av aktiviteten i alle kommunene. Fagansvaret er tillagt Region Øst og inkluderer oppgaver knyttet til faglig oppdatering og spredning av kompetanse på dette området. Det ligger imidlertid ingen formell myndighet i denne rollen.

Da strategien skulle iverksettes, sto Husbanken overfor utfordringer knyttet til et fjerde organisasjonsprinsipp: prosjekt (eller program) som midlertidig organisasjon. Arbeidet omfattet utarbeidelse av en tiltaksplan og arbeid med de konkrete virkemidler innen denne planen. Oppgavene var tidsbegrensede, knyttet til klare «produkter» og hadde tydelige formål. I neste fase skulle så de aktuelle elementene innarbeides i det løpende arbeidet regionalt og lokalt, internt i Husbanken og mellom de ulike etatene. I 2014 var spørsmålet *om* man skulle organisere arbeidet i et prosjekt (eller program), *hvor* i den hierarkiske

organisasjonen dette skulle plasseres, og hvordan arbeidet med de enkelte deloppgaver skulle *styres og koordineres*.

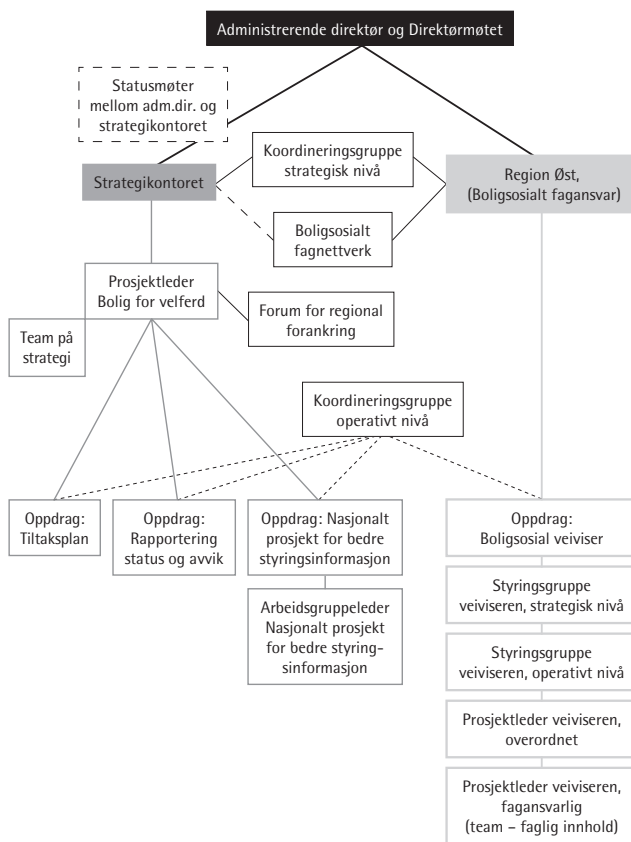
Hensynet til oppgavenes prosjektkarakter og strategiens nærhet til Husbankens kjerneoppgaver skulle tilsi en organisering i et tydelig prosjekt (eller program), ledet av en prosjektleder, forankret i eller nær Husbankens ledelse, hvor prosjektleder har myndighet over deloppgavene som inngår. Å etablere et prosjekt av denne karakter på dette feltet vil måtte *sameksistere* med både linjeorganisasjonen og det nasjonale fagansvaret, og kunne utfordre disse. Man sto derfor overfor en avveining mellom det vi kan kalle prosjektprinsippet, og andre hensyn i utformingen av en intern struktur for BfV.

Våre intervjuer viser at det har vært noen uenigheter og motsetninger mellom Region Øst og Strategikontoret. Det boligsosiale arbeidet er et kjerneområde i organisasjonen, hvor de to enhetene har viktige roller og tydelige interesser. Hvordan dette arbeidsområdet utvikles, vil dermed være av strategisk betydning og et «naturlig» tema for Strategikontoret. I kraft av sin rolle som innehaver av det nasjonale fagansvaret på området vil dette også være sentralt for Region Øst. Det vil derfor være en del grenseflater og overlappende arbeidsområder mellom disse enhetene. Flere av våre intervjuobjekter poengterer at forholdet mellom enhetene ikke har vært uten motsetninger. Det fremheves at det til tider har vært dårlig kommunikasjon, og flere peker på at uenighetene kan føres tilbake til en kamp om revir og ansvar. Også i forholdet mellom Region Øst (med nasjonalt fagansvarlig på området) og de enkelte regionene har det vært innslag av uenigheter og konflikter. Regionene hadde for eksempel valgt ulike arbeidsmåter i sine relasjoner med kommunene på dette feltet.

Løsningen: Innholdet i intern samordning av strategien

Den organisatoriske løsningen man valgte, går frem av figur 1. Det ble høsten 2014 ansatt en person med stilling som prosjektleder på Strategikontoret. Vedkommende skulle rapportere i linje til assisterende strategidirektør. Prosjektleder har en rolle som koordinator *ekstern* mellom de enkelte etatene, og *internt* mellom involverte enheter og aktører i Husbanken. Konkret var det fire oppdrag som skulle gjennomføres: en tiltaksplan, en rapport om status og avvik, et prosjekt om styringsinformasjon, og en boligsosial veileder. I den interne organiseringen av disse er de tre første plassert under prosjektleder og ledet av egne delprosjektledere. Tiltaket «Boligsosial veiviser» er derimot plassert under Region Øst og rapporteres i linjen til direktør øst.

Ut fra formell myndighet og ansvar kan dermed organiseringen beskrives som delt; tre tiltak var ledet av delprosjektledere som rapporterer til prosjektleder, mens ett tiltak var plassert i Region Øst. Når det gjelder grunnen til at dette var plassert i Region Øst, fremheves det at man her har særlig god



Figur 1

kompetanse på det aktuelle området, samt at en antok at arbeidet ville ha begrenset omfang. Det er på grunnlag av denne arbeidsdelingen at man må forstå koordineringsgruppen på strategisk nivå (mellom Strategikontoret og Region Øst) og de to styringsgruppene (strategisk og operativ) for arbeidet med veilederen. Disse møteorganene er oppstått i hovedsak som en følge av den delte organiseringen av strategien internt i Husbanken.

Vi kjenner ikke til de detaljerte vurderingene og avveiningene som lå til grunn for løsningen som ble valgt høsten 2014. På bakgrunn av den informasjonen vi har, kan imidlertid valget tolkes i lys av tre supplerende momenter.

Når det gjelder forholdet mellom linje, fag og (nytt) prosjekt, er det åpenbart at man ikke ville fremme den nye strategien som et tydelig prosjekt/program med entydig ansvar på høyt nivå i organisasjonen. Man valgte å nedtone prosjektdimensjonen sammenlignet med hva man kunne ha gjort, gitt strategiens betydning for organisasjonen. Når det gjelder forholdet mellom Strategikontoret og Region Øst, kan løsningen sees på som et kompromiss.

Det var gode argumenter for å plassere totalansvaret hos prosjektleder på Strategikontoret. Samtidig har Region Øst (gjennom det nasjonale fagansvaret og omfattende operativ erfaring på feltet) stor kompetanse på dette området. At Region Øst fikk ansvaret for veiviseren, kan dels forklares som en anerkjennelse av enhetens kompetanse og makt. Utfallet ble at man delte kontroll og innflytelse på konkretiseringen av BfV internt. En implikasjon av dette er at løsningen også kan sees som en måte å balansere mellom de to organisasjonsprinsippene fag (representert ved fagansvarlig) og prosjekt (representert ved prosjektlederrollen).

Et tredje forhold, hensynet til det løpende arbeid mot kommunene på det boligsosiale området, kan også ha spilt inn. Selv om arbeidet med tiltakene i strategien utvilsomt er midlertidige oppgaver, har man i mange år jobbet målrettet mot kommunene på det aktuelle feltet. Vi fant at både kontinuitet med eksisterende arbeid mot kommunene og redefineringsarbeidet mot kommunene som en viktig side av iverksetting av strategien var vektlagt i arbeidet. At dette ikke ble tydeliggjort som en egen midlertidig organisering, kan sees i lys av at strategien i stor grad angår et pågående arbeidsfelt i Husbanken.

Intern organisering: Erfaringer og utfordringer

Gitt det valget som ble tatt mht. intern organisering, hvordan fungerte dette i praksis? Som vi har vært inne på, var det ikke entydig hvordan de tidsbegrensede oppgavene knyttet til strategien skulle innplasseres i Husbankens organisasjon. Den «delte» løsningen som ble valgt, medførte til dels uklare ansvars- og myndighetsforhold. Disse utfordringene ble forsterket av at arbeidet med veiviseren fikk et større omfang enn man trodde ved starten. Ambisjonsnivået ble hevet, og dette tiltaket tok større ressurser over tid. Etter hvert ble dette et delprosjekt med et stort utviklings- og IKT-innhold.

Sammen bidro disse faktorene til å aktualisere de eksisterende spenningene mellom Region Øst og Strategikontoret. Den formelle strukturen er altså slik at prosjektleder ikke har formell myndighet over dem som jobber med veiviseren, som er det tiltaket som etter hvert ble klart mest ressurskrevende. Man må dermed jobbe mer horisontalt på tvers av avdelingsgrensene enn gjennom et prosjekthierarki.

Utfordringene ved samordning ble store når man *både* skulle koordinere strategien internt i Husbanken og i forhold til de andre direktoratene. I en situasjon med til dels uklar og omstridt arbeidsdeling internt svekker dette betingelsene for samordning eksternt. For det første vil man benytte mye tid, krefter og ressurser på interne relasjoner, og særlig forholdet mellom prosjektleder og Strategikontoret på den ene siden og Region Øst og det aktuelle nasjonale fagansvaret på den andre siden. For det andre var informasjon og

tiltak rettet mot de andre direktoratene ikke alltid godt samordnet internt. Ifølge daværende prosjektleder i Husbanken kunne man til tider fremstå som noe fragmentert mot de ulike partnerne.

Det viste seg at den interne strukturen for samordning ble en kortvarig løsning. Prosjektlederen sa opp sin stilling. Denne rollen ble deretter delt i to, hvor en person tok seg av den interne samordningen og den andre samordningen med de andre etatene.

6. DISKUSJON OG KONKLUSJON

Vi har i det forrige kapitlet gått inn på *intra-* og *interorganisatoriske* aspekter ved tverretattlig samarbeid innen det boligsosiale området. Tidligere forskning har i liten grad fanget opp at deltakelse i eksterne samarbeidstiltak aktualiserer utfordringer ved intern samordning. Analysen av Husbanken er særlig godt egnet til å belyse de intraorganisatoriske sidene, i og med at Husbanken a) har ansvaret for samordningen med de andre etatene, b) har det boligsosiale området som et av sine kjerneområder, og c) tiltaket er viktig for og involverer flere enheter og aktører i denne organisasjonen. I denne studien har vi vist relevansen av å inkludere intraorganisatorisk samordning som en viktig faktor for å forstå interorganisatorisk samordning, og vi har også identifisert og analysert noen utfordringer som kan oppstå i slike konstellasjoner. I analysen er det kommet tydelig frem at den nye strategien utløste strukturelle spenninger i organisasjonen. BfV medførte utfordringer i relasjonen mellom to enheter. Det ble opprettet en kompleks struktur for samordning, hvor ansvars- og myndighetsforholdene dels var uklare. Strukturen viste seg å være ustabil, og ble justert etter at prosjektleder sa opp sin stilling.

Videre peker resultatene av studien på fire interorganisatoriske forhold som har både fremmet og hemmet samordningen av aktiviteter mellom involverte departementer, direktorater og Husbanken i arbeidet med BfV: a) graden av felles forståelse av det boligsosiale feltet, b) mål og ressurser, c) organisatorisk forankring, og d) ledelse. I denne delen av artikkelen vil vi drøfte disse funnene i lys av det teoretiske rammeverket.

Forhold som kommer frem relatert til graden av felles forståelse av temaet «boligsosialt arbeid», viser tydelig at det eksisterte en *kognitiv distanse* mellom involverte aktører i den første fasen av strategiarbeidet. Den kognitive distansen som fremkommer av intervjuene, ser ut til primært å handle om at aktørene i ulik grad betraktet bolig som en nøkkelfaktor i sosial- og velferdspolitikken. Dette betyr ikke nødvendigvis at man var uenige, men at mange av de involverte i mindre grad har arbeidet med boligrelaterte problemstillinger og således heller ikke vil se sammenhenger mellom bolig og velferd på samme måte som en som har arbeidet med boligsosiale tema i en årrekke. Ifølge Wuyts mfl. (2005) fortolker og evaluerer mennesker verden ut

fra kognitive modeller (eller mentale kategorier) som er utviklet i interaksjon med deres fysiske og sosiale miljø, og dette har betydning for hvordan mennesker persiperer nye situasjoner, fenomener og oppgaver. I forhold til våre funn kan dette forklare hvorfor det er vanskelig og tidkrevende å etablere et felles grunnlag og engasjement for arbeidet med strategien. Ettersom temaet treffer aktørens kjerneoppgaver ulikt, fortolkes oppgaven som å ha ulik relevans, og dette gjenspeiles i innhold i tildelingsbrev på departementsnivå, og målsettinger og prioriteringer av tid/ressurser på direktoratsnivå/fylkesmenn. Dette underbygges også av at representanter fra Husbanken generelt sett opplever det som enklere å etablere gode relasjoner med aktører som har oppgaver/roller med klare koblinger til bolig som virkemiddel (dvs. bolig er en viktig komponent for å løse deres oppgaver på en god måte). Videre bekrefter funnene at erfaringskontekst er viktig for utvikling av kognitive modeller (Wuyts mfl. 2005) ved at «radikale» endringer i aktørers omgivelser og rammebetingelser, som eksempelvis uventet tilstrømming av mindreårige flyktninger, kan endre aktørers oppfattelse av et fenomens relevans. Endring av betingelser/kontekst for en eller flere aktører i en relasjon skaper med andre ord endring i kognitiv distanse.

Våre funn tyder på at ulik persepsjon kan medføre ulikhet i mål og ressursprioritering. Forskning viser i denne forbindelse at ulikhet i hensikter/formål, målkrav og insentiver mellom organisasjoner kan utgjøre en barriere for samhandling (Singh & Prakash 2010; Rodrigues mfl. 2007), og i det teoretiske rammeverket fremhever vi dette som sentrale aspekter ved *strukturell distanse*. Resultatene viser dermed at samordningsarbeid på et felt hvor det i utgangspunktet eksisterer kognitiv distanse mellom de involverte organisasjonene, kan medføre strukturell distanse. Videre tyder resultatene på at signaler fra politisk ledelse utenfor formelle kanaler (taler, etc.) også har betydning for hvor sentralt temaet boligsosialt arbeid oppfattes som på direktoratsnivå, og kan således skape strukturell distanse gjennom direktoratenes tolkning av mandat og kriterier for prioriteringer og ressursfordeling som gjøres.

Vi finner også at variasjon i størrelse og nivå av byråkrati i direktoratene (*organisatorisk distanse*) kan påvirke interorganisatorisk samordning ved at dette påvirker muligheten for å gjøre effektive avklaringer med ledelsen angående tverrgående prosjekter. God forankring av strategi kan således være spesielt viktig når store og byråkratiske organisasjoner er involvert. Når det gjelder utfordringer med forankring, finner vi også at dette kan oppstå på grunn av organisatorisk distanse i form av ulik organisering regionalt for direktoratene. Kombinert med at det mangler en plan for forankring av strategien, vanskeliggjør dette koordinering på tvers. I denne forbindelse viser funnene våre at lederatferd og -involvering kan være sentralt for å redusere organisatorisk distanse gjennom mer enhetlig plassering av ansvar for boligsosialt arbeid i de ulike direktoratene.

Det ser videre ut til å være ekstra viktig med ledelsesforankring ettersom feltet er komplekst og utvikling av felles forståelse er tidkrevende. En felles forståelse av at bolig er sentralt for øvrige etaters kjerneoppgaver, er igjen viktig ettersom gode resultat-/effektmål på samordning mangler, og at den organisatoriske distansen er hemmende. Å etablere arenaer for kunnskapsdeling og felles læring på ledernivå kan således være sentralt i situasjoner hvor den strukturelle distansen medfører barrierer for samordning. På denne måten kan ledelsesforankring fremme samordning, på tross av manglende insentiver (formelle signaler gjennom tildelingsbrev og kriterier for virkemiddelbruk), gjennom å redusere kognitiv distanse.

Når det gjelder *geografisk distanse*, er det ingen spesifikke forhold som trekkes frem som hemmere eller fremmere for samordning mellom direktoratene. Dette kan skyldes at vi kun har intervjuet representanter fra direktoratene sentralt, altså med geografisk tilhørighet i hovedstaden. Forskning viser imidlertid at det kan være vanskelig å etablere felles forståelse hvis en ikke har mulighet til å møtes ansikt til ansikt. Dette vil gjelde spesielt når samordningsoppgavene er komplekse og den kognitive distansen er stor mellom involverte parter. Våre funn viser at en må bruke tid sammen på ledelsesnivå for å utvikle et godt grunnlag for samordning, noe som kan være utfordrende å få til hvis den geografiske avstanden er stor.

Ser vi avslutningsvis på sammenhengene mellom distansetypene i den interorganisatoriske samordningen med de intraorganisatoriske distansene i Husbanken, så kan det observeres flere former for dynamikk mellom dem. Noe av det mest tydelige slik sett er at det sterke engasjementet internt i Husbanken oppleves både som en hemmer og en fremmer i samordningen mellom organisasjonene. Som vi har vist tidligere, opplever noen av direktoratene at Husbanken driver prosessen så raskt frem at de ikke makter å delta på fullverdig vis. Til tross for at man har oppnådd en mye større grad av felles forståelse mellom de involverte organisasjonene, er det fortsatt ulikheter når det gjelder tilgjengelige ressurser og prioritering, noe som gjør at de involverte går frem i ulik takt. For Husbanken som koordinator og pådriver blir dette en hemmer for utøvelsen av dens rolle i strategien. Reduksjonen i den kognitive distansen har altså ennå ikke materialisert seg i form av en tilsvarende reduksjon i organisatorisk og dels strukturell distanse. Her ligger de største utfordringene for den videre gjennomføringen av strategien på sentralt, statlig nivå. For å oppnå dette vil det være nødvendig med utvikling av gode resultat- og effektmål for samordning mellom direktoratene. Dette kan eksempelvis være incentiver som premierer samordning av tiltak og/eller bruk av virkemidler på tvers av etatene. Siden BfV er en samordningsstrategi, vil det også være hensiktsmessig å legge inn måleparametere på nettopp samordning, eksempelvis i form av kvalitative og kvantitative vurderinger fra kommunene med hensyn til i hvilken grad de opplever staten som samordnet innen det boligsosiale feltet.

Som bidrag til forståelsen av interorganisatorisk samordning i offentlig sektor viser artikkelen at de fire typene av distanser vi opererer med, fungerer som kilder til variasjon i samordningsutfordringer på tvers av departementer og direktorater. Viktig her er at disse kildene, i form av geografisk, kognitiv, organisatorisk og strukturell distanse, ikke bare virker hver for seg, men ser i visse tilfeller ut til å påvirke hverandre. Her er det imidlertid behov for en videreutvikling av begrepsapparatet, primært gjennom bruk av distansetypene i andre empiriske kontekster. En operasjonalisering og bruk av distansebegrepene i kvantitative studier vil og også kunne gi verdifulle bidrag til videre teoriutvikling.

Videre viser vår analyse at interorganisatorisk samordning i høy grad påvirkes av hvordan saksområdet som skal samordnes, er organisert internt i hver organisasjon. Dette kan se ut til å være av spesielt stor betydning for den organisasjonen som skal lede og koordinere samordningsprosessene.

Studien av BfV og våre slutninger av denne er primært basert på intervjuene vi har gjennomført med representanter fra de involverte aktørene. I likhet med alle typer av kvalitative case-studier som dette representerer manglende representativitet i forhold til sakskomplekset flere mulige feilkilder. I vår studie forsterkes dette ved at det ikke lot seg gjøre å få intervjuer med alle aktørene, og at vi således mangler informanter fra to av de involverte departementene og to direktorater. Dette har vi søkt å ta hensyn til i måten våre funn er presentert på, og i formuleringen av våre slutninger og konklusjoner. Det må også understrekes at studien er foretatt i en tidlig fase av arbeidet med strategien BfV, og at samordningsbildet i dag, når strategien er i en midtfase, med stor sannsynlighet vil være preget av andre hemmere og fremmere enn det som ble uttrykt av informantene i 2015.

Avslutningsvis er det viktig å presisere at en reduksjon av distanse mellom de involverte aktørene ikke nødvendigvis fjerner alle interessekonflikter og samordningsutfordringer. For BfV vil de fem departementene og deres underliggende etater kunne ha en geografisk nærhet, de kan ha symmetriske maktrelasjoner mellom hverandre, en klar og felles forståelse av oppgaven og dens løsning, samt en likhet i organisering, men likevel ha ulike interesser knyttet til saksfeltet. En total fjerning av distanse mellom aktører som skal samordne seg, er per definisjon umulig, så lenge det dreier seg om ulike organisasjoner. Distanser trenger derimot ikke å representere kilder til noe negativt og i form av utfordringer. Eksempelvis har studier vist at kognitiv distanse kan fremme kreativitet og innovasjon, forutsatt en velfungerende integrering av ulike perspektiver (eks. Nooteboom 2008). I vår studie fremstår imidlertid de ulike distansene mellom de involverte organisasjonene først og fremst som kilder til utfordringer, uten at dette betyr at en reduksjon av distanse vil resultere i fravær av interessekonflikter.

REFERANSER

- Barley, Stephen R. (1996). Technicians in the Workplace: Ethnographic Evidence for Bringing Work into Organizational Studies. *Administrative Science Quarterly*, 41(3): 404–441.
- Bolman, Lee G. & Terrence E. Deal (2007). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse. Struktur, sosiale relasjoner, politikk og symboler* (3. utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Boston, Jonathan & Derek Gill (2011). Working Across Organisational Boundaries: The Challenges for Accountability. I: Bill Ryan & Derek Gill (red.): *Future State: Directions for Public Management in New Zealand*. Wellington: Victoria University Press.
- Carstensen, Helle V. & Christian Bason (2012). Powering Collaborative Policy Innovation: Can Innovation Labs Help? *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1): 2–26.
- Ceci, Federica & Andrea Prencipe (2013). Does Distance Hinder Coordination? Identifying and Bridging Boundaries of Offshored Work. *Journal of International Management*, 19(4): 324–332.
- Christensen, Tom & Per Lægred (2007). *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.
- Clarke, Michael & John Stewart (2003). Handling The Wicked Issues. I: Jill Reynolds, Jeanette Henderson, Janet Seden, Julie Charlesworth & Anne Bullman (red.): *The Managing Care Reader*. London: Routledge.
- Cramton, Catherine D. (2001). The Mutual Knowledge Problem and its Consequences for Dispersed Collaboration. *Organization Science*, 12(3): 346–371.
- Departementene (2014). *Bolg for velferd. Nasjonal strategi for boligsosialt arbeid (2014–2020)*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Difi (2014). *Mot alle odds. Veier til samordning i norsk forvaltning*. Rapport 2014:07. Oslo.
- Egeberg, Morten (2012). How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective. I: B. Guy Peters & Jon Pierre (red.): *The Sage Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Egeberg, Morten & Jarle Trondal (2016). Why Strong Coordination at One Level of Government is Incompatible With Strong Coordination Across Levels (And How to Live With It): The Case of the European Union. *Public Administration*, 94(3): 579–592.
- Flyvbjerg, Bent (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2): 219–245.
- Gaskell, George (2000). Individual and Group Interviewing. I: Martin W. Bauer & George Gaskell (red.): *Qualitative Researching – With Text, Image and Sound*. London: Sage.
- Hardy, Cynthia (1994). Power and Politics in Organizations. I: Cynthia Hardy (red.): *Managing Strategic Action*. London: Sage.
- Hardy, Cynthia & Nelson Phillips (1998). Strategic Engagement: Lessons From the Critical Examination of Collaboration and Conflict in an Interorganizational Domain. *Organization Science*, 9(2): 217–230.
- Hinds, Pamela J. & Sara Kiesler (2002). *Distributed Work*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hood, Christopher (2005). The Idea of Joined-Up Government: A Historical Perspective. I: Vernon Bogdanor (red.) *Joined-Up Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Jacobsen, Dag I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser. Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utgave). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Knoben, Joris., & Leon A.G. Oerlemans (2006). Proximity and inter-organizational collaboration: A literature review. *International Journal of Management Reviews*, 8(2), 71–89.
- Leiponen, Aija & Constance E. Helfat (2010). Innovation Objectives, Knowledge Sources, and the Benefits of Breadth. *Strategic Management Journal*, 31(2): 224–236.

- Læg Reid, Per, Åsta D. Nordø & Lise H. Rykkja (2013). *Public Sector Reforms in Norway: Views from Senior Executives*. Country report, COCOPS Program.
- Læg Reid, Per, Tiina Randma-Liiv Lise H. Rykkja & Külli Sarapuu (2014). Introduction: Emerging Coordination Practices in European Public Management. I: Per Læg Reid, Külli Sarapuu, Lise H. Rykkja & Tiina Randma-Liiv (red.): *Organizing for Coordination in the Public Sector*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Majchrzak, Ann, Arvind Malhotra & Richard John (2005). Perceived Individual Collaboration Know-How Development Through Information Technology-Enabled Contextualization: Evidence from Distributed Teams. *Information Systems Research*, 16(1): 9–27.
- Mintzberg, Henry (1979). *The Structuring of Organizations. A Synthesis of the Research*. Englewood Cliffs (NJ): Prentice-Hall.
- Morgan, David L. (2012). Focus Groups and Social Interaction. I: Jafer F. Gubrium, James A. Holstein, Amir B. Marvasti & Karyn D. McKinney (red.): *The Sage Handbook of Interview Research*. Thousand Oaks (CA): Sage.
- Morrow, Susan L. (2005). Quality and Trustworthiness in Qualitative Research in Counseling Psychology. *Journal of Counseling Psychology*, 52(2): 250–60.
- Neby, Simon, Torstein Nesheim, Jostein Ryssevik, Kristin Rubecksen, Malin Dahle & Inger Nordhagen (2016). *Innsats mot arbeidslivskriminalitet. Kartlegging og evaluering av hvordan det tverretatlige statlige samarbeidet fungerer*. Rapport 7-2016. Bergen: Uni Research Rokkansenteret.
- Nesheim, Torstein (2015). *Enhetlig styring i en mangfoldig stat? En kunnskapsoversikt over betingelser for ledelse, styring, organisering og samordning i staten*. SNF-rapport 13/15. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- Nooteboom, Bart (2008). Learning and Innovation in Inter-Organizational Relationships. I: Steve Cropper, Chris Huxham, Mark Ebers & Peter S. Ring (red.): *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*. New York: Oxford University Press.
- Olsen, Bjørn E., Sven A. Haugland, Edgar Karlsen & Geir J. Husøy (2005). Governance of Complex Procurements in the Oil and Gas Industry. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 11(1): 1–13.
- Parjanen, Satu, Vesa Harmaakorpi & Tapani Franssi (2010). Collective Creativity and Brokerage Functions in Heavily Cross-Disciplined Innovation Processes. *Interdisciplinary Journal of Information, Knowledge, and Management*, 5: 1–21.
- Petruzzelli, Antonio M., Vito Albino & Nunzia Carbonara (2007). Technology Districts: Proximity and Knowledge Access. *Journal of Knowledge Management*, 11(5): 98–114.
- Pollitt, Christopher (2003). Joined-Up Government. A survey. *Political Studies Review*, 1(1): 34–49.
- Rismark, Marit & Astrid M. Sølvberg (2007). Effective Dialogues in Driver Education. *Accident Analysis and Prevention*, 39(3): 600–605.
- Rodríguez, Charo, Ann Langley, François Béland & Jean-Louis Denis (2007). Governance, Power, and Mandated Collaboration in an Interorganizational Network. *Administration & Society*, 39(2): 150–193.
- Sarapuu, Külli, Per Læg Reid, Tiina Randma-Liiv & Lise H. Rykkja (2014). Lessons Learned and Policy Implications. I: Per Læg Reid, Külli Sarapuu, Lise H. Rykkja & Tiina Randma-Liiv (red.): *Organizing for Coordination in the Public Sector*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Singh, Avantika & Gyan Prakash (2010). Public-Private Partnerships in Health Services Delivery. A Network Organizations Perspective. *Public Management Review*, 12(6): 829–856.

- Sørvoll, Jardar (2011). *Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2010. Dokumentasjon og debatt*. NOVA Rapport 16/11. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Ulfrstad, Lars-Marius (2011). *Velferd og bolig. Om boligsosialt (sam-)arbeid*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Wuyts, Stefan, Massimo G. Colombo, Shantanu Dutta & Bart Nooteboom (2005). Empirical Tests of Optimal Cognitive Distance. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 58(2): 277–302.

SAMMENDRAG

Mange samfunnsmessige problemer er av en slik karakter at de berører flere politikkområder, noe som krever samordning og samarbeid mellom ulike hierarkiske organisasjoner i staten. Det boligsosiale feltet er et eksempel på et område som er preget av slike samordningsbehov som følge av komplekse, tverrfaglige oppgaver. I artikkelen tar vi for oss sentrale hemmere og fremmere for tverretatlig samordning, basert på en analyse av den nasjonale strategien «Bolit for velferd» i perioden 2014–2015. Strategien involverer 5 departementer og 6 direktorater, og hvor Husbanken har en koordinerende rolle.

Vi har gjennomført 17 intervjuer med til sammen 26 informanter som er/har vært involvert i dette arbeidet. På basis av vårt empiriske materiale analyserer vi to sider ved problemkomplekset. For det første går vi inn på hvordan *distansen* (langs fire dimensjoner) mellom de involverte etatene påvirker samarbeidet. Det andre aspektet er den *intraorganisatoriske samordningen*: Hvilke intraorganisatoriske utfordringer medførte den aktuelle strategien for Husbanken som var ansvarlig for den tverretatlige samordningen? Bidraget fra artikkelen vi være at vi tilfører ny kunnskap om nettopp disse to aspektene ved styring og samordning i staten. Resultatene viser at forhold knyttet til forståelse av det boligsosiale feltet, mål og prioritering av oppgaver/ressurser, forankring og ledelse representerer faktorer som kan hemme eller fremme samordning. Videre er intern samordning hos koordinerende aktør en sentral forutsetning for interorganisatorisk samordning. Disse resultatene diskuteres i lys av relevant teori.

ABSTRACT

Many problems that the public sector must deal with transcend political-administrative levels, and require coordination among multiple hierarchical organizations to be solved. «Housing and support services» is one example of a field that is characterized by complexity and diversity regarding user needs/demands, and hence would benefit from well-functioning coordination among multiple actors. In this article, we analyze factors that inhibit and promote cross-organizational coordination in the work on a joint strategy within this particular field (called «Housing for Welfare»). The strategy was introduced by

5 ministries, and will be implemented by 6 directorates, with the Norwegian State Housing Bank as coordinator.

17 interviews with 26 informants involved in this work have been conducted. Two aspects are emphasized in the analysis. First, we investigate how various aspects of inter-organizational distance influence coordination of joint activities. Second, we focus on intra-organizational coordination in the Norwegian State Housing Bank, and analyze internal challenges related to their role as coordinator of the implementation of the strategy. Overall, the results show that factors like perception of the social housing field, goals and prioritization of tasks and resources, organizational anchoring, and management represent potential inhibitors or promoters of inter-organizational coordination. Internal coordination in the Norwegian State Housing Bank is furthermore central for inter-organizational coordination. The results are discussed in light of relevant theory.

FORFATTEROPPLYSNINGER

Leif Jarle Gressgård

- Institusjon: International Research Institute of Stavanger (IRIS), Thor-møhlensgt 55, 5008 Bergen. Tlf.: 97061318, e-post: leif.jarle.gressgard@iris.no
- Stilling: seniorforsker
- Akademisk grad: dr.oecon.
- Interesseområder: organisatorisk læring og sikkerhet, innovasjon og teknologiledelse, kunnskapsdeling

Kåre Hansen

- Institusjon: International Research Institute of Stavanger (IRIS), Thor-møhlensgt 55, 5008 Bergen. Tlf.: 93043779, e-post: kaare.hansen@iris.no
- Stilling: forskningssjef
- Akademisk grad: cand.polit.
- Interesseområder: arbeidsorganisering, organisatorisk sikkerhet, medvirkning og partssamarbeid

Torstein Nesheim

- Institusjon: Samfunns- og næringslivsforskning (SNF), Breiviksveien 40, 5042 Bergen. Tlf.: 92254892, e-post: torstein.nesheim@snf.no
- Stilling: seniorforsker
- Akademisk grad: dr.oecon.
- Interesseområder: organisasjonsstruktur, interorganisatoriske relasjoner, tilknytningsformer for arbeid, kunnskap i organisasjoner

APPENDIKS A: INTERVJUGUIDE

Aktørgruppe	Spørsmål
Alle	Bakgrunn <ul style="list-style-type: none"> – Din stilling i dag, tidligere roller/posisjoner – Utdanning – Dine roller i forbindelse med «bolig for velferd», inkludert interne roller i Husbanken
Departementer	Strategi «Bolit for velferd» (5 departementer) <ul style="list-style-type: none"> – Hva var bakgrunnen for strategien, hvem tok initiativet? – Hvordan har Husbanken (eventuelt) påvirket denne strategien? – Har du på noen måte påvirket denne strategien? – Har du noen synspunkter på innholdet i strategien? – Har du noen synspunkter på arbeidsmåte/utarbeidelse av denne strategien? – Vet du noe om utfordringene man møtte i utarbeidelsen av denne felles strategien?
Alle direktorater	Felles tiltaksplan Bolig for velferd (6 direktorater) <ul style="list-style-type: none"> – Hva har vært din rolle i utarbeidelse av og iverksetting av felles tiltaksplan? – Hvorfor ble organiseringen (side 7) valgt? Hvilke vurderinger ligger bak? – Har du noen synspunkter på denne organiseringen? – Hva var utfordringene mht. å få til / bli enige om denne organiseringen? – Tiltaksplanen beskriver tre konkrete tiltak (oppdrag fra departementene) og øvrige tiltak. Hva ligger bak disse konkrete tiltakene? Hva var grunnen til at disse ble valgt ut? Hvilke vurderinger ligger til grunn? Var det uenighet om hvilke tiltak man skulle prioritere? – Hva er dine synspunkter på de tre tiltakene som er oppdrag fra departementet? – Hva er dine synspunkter på valget av de øvrige tiltakene, samt utformingen av hvert enkelt av disse? Spørsmål knyttet til en konkret arbeidsgruppe (mellom direktorater) eller tilsvarende som informanten deltar i <ul style="list-style-type: none"> – Hva har vært gruppens mandat og arbeidsområde? – Kan du kort beskrive arbeidsmåten – hvor hyppige møter, arbeid mellom møtene, formalisering osv. – Hvordan har arbeidsdelingen mellom de ulike deltakerne vært? – Hvem har i praksis ledet/initiert dette arbeidet? – Hva har vært innholdet i gruppens arbeid og hva er status pr. i dag? – Hva er utfordringene når seks direktorater skal samarbeide? – Hvilken betydning har forhold som a) ulike mål og ansvarsområder for de ulike dept., b) ulik kultur eller problemforståelse, c) forskjell i engasjement og tidsbruk, d) ulik faglig bakgrunn/kompetanse, e) ulik støtte fra toppleder ... med mer – Hvordan vil du beskrive samarbeidsprosessen i dette arbeidet? – Hvordan vil du beskrive Husbankens rolle som koordinator i dette arbeidet? – Hva vil du trekke fram som særlig positive sider / forhold som har fungert mindre godt? – Hvordan er forholdet mellom dette tiltaket (organet) og andre tiltak innen tiltaksplanen? Spørsmål knyttet til samarbeidet mellom direktorater om denne strategien generelt (altså utover den gruppen vedkommende er medlem av) <ul style="list-style-type: none"> – Hva er begrunnelsen for samarbeidet?

<p>Alle direktorater</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Hvordan berøres direktoratene av denne strategien / hvor viktig er strategien for de enkelte direktorater / hva er avhengighetsforholdet mellom direktoratene? – Opplever du at avhengigheter/potensielle samordningsgevinster er godt forstått? – Hva opplever du som særlige utfordringer i dette samarbeidet? – Hvilken betydning har forhold som a) ulike mål og ansvarsområder for de ulike dept., b) ulik kultur eller problemforståelse, c) forskjell i engasjement og tidsbruk, d) ulik faglig bakgrunn/kompetanse, e) ulik støtte fra toppleder ... med mer – Hvilke forhold har fremmet samarbeidet? Er det noen suksessfaktorer? – Er det for mye samordning / for mange organer/aktiviteter, eller er det for lite vekt på samordning mellom direktoratene? – Hvordan oppleves dette samarbeidet fra Husbanken sin side? <p>Andre forhold</p> <ul style="list-style-type: none"> – Hvis du ser et par år fram i tid, hva forventer du blir de reelle konsekvensene av strategi «bolig for velferd» – Andre forhold av betydning <p>Forslag til intervjuobjekter</p>
<p>Husbanken</p>	<p>Intern samordning i Husbanken</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ble det opprettet nye samordningsorganer i Husbanken i forbindelse med strategien «Bolig for velferd»? – Hvilke? Erstattet disse gamle organer? – Hvilke enheter er særlig viktig for denne strategien (Strategikontoret? Nasjonalt ansvarlig for boligsosial velferd?) – Hvordan «treffer» den nye nasjonale tverrsektorielle strategien det eksisterende arbeidet i Husbanken på dette feltet (Bygger på det vi har gjort? Medfører krav om samordning internt? Går i andre retninger?) – Hvilke utfordringer medfører den nye strategien for arbeidet i Husbanken? – I hvilken grad samsvarer den den nye strategien med andre prosesser og tiltak i Husbanken, som for eksempel «En Husbank»? – Hva er utfordringene ved å samordne arbeidet i Husbanken på dette området?

«Auftragstaktik zur See» – en umulighet?

TOMMY KRABBERØD

Nøkkelord: nyinstitusjonalisme, dekobling, oppdragsbasert ledelse, Forsvaret, implementering, organisasjonsutvikling

Keywords: neo-institutionalism, decoupling, mission command, Norwegian armed forces, implementation, organizational development

INNLEDNING

Oppdragsbasert ledelse har fått en nærmest «mytisk kanonisering i den vestlige verden» (Shamir 2011:5) som oppskrift på hvordan lede militære organisasjoner, og ble formelt innført i det norske Forsvaret for litt over 20 år siden, i 1995 (Forsvaret 2012). Motivasjonen for reformen var det grundige etterarbeidet etter en tragisk ulykke i Vassdalen i 1986 hvor 16 soldater døde i en skredulykke under en fredstidsøvelse i Norge (NOU 1986: 20; NOU 1991: 19). Man skulle derfor kunne anta at reformen ville bli raskt implementert. Men flere arbeidere har stilt spørsmål om i hvilken grad man kan si at oppdragsbasert ledelse faktisk er implementert i Forsvaret som sådant (Johnsen og Lunde 2011), mer spesifikt i Sjøforsvaret (Borgmann og Aronsen 2005) og enda mer spesifikt på de norske fregattene (Erichsen 2014; Krabberød 2002, 2015). Hensikten med denne artikkelen er å analysere hvorfor oppdragsbasert ledelse 20 år etter at det formelt ble innført i Forsvaret, ikke har blitt implementert om bord på norske fregatter.

Oppdragsbasert ledelse ble altså innført i Forsvaret som et direkte resultat av en skredulykke som rammet en hæravdeling, og er basert på den tyske organisasjonsoppskriften «Auftragstaktik» (NOU 1991: 19 s. 10) som ble utviklet av prøyssere på 1800-tallet for å lede hærforband på slagmarken (Shamir 2011). Så med utgangspunkt i at det er konteksten som bestemmer hva som vil være effektiv ledelse (Sjøvold 2014), blir et betimelig spørsmål om det kan være et misforhold mellom hva som er effektiv ledelse på et marinefartøy, og oppdragsbasert ledelse.

I situasjoner der det oppstår et sånt misforhold, vil man ut fra nyinstitusjonell teori forvente at det skjer en dekobling hvor organisasjonen utad gir



uttrykk for at den har tilpasset seg omgivelsenes forventninger, i dette tilfellet innført oppdragsbasert ledelse, mens den internt gjør noe annet (Jacobsen og Thorsvik 2013:220–221; Meyer og Rowan 1991). Nyinstitusjonalismen står således i kontrast til et instrumentelt syn hvor organisasjoner oppfattes som verktøy i hånden på allmektige ledere som gjennom å sette mål og ta beslutninger styrer aktiviteten, altså hva som faktisk blir gjort i organisasjonen (Brunsson 1989; Christensen mfl. 2007). Analysen vil ta utgangspunkt i teorien om dekobling for å forklare hvorfor oppdragsbasert ledelse ikke er implementert om bord.

OPPDRAGSBASERT LEDELSE

Essensen i oppdragsbasert ledelse er å benytte kreativiteten i hele organisasjonen, i form av at den som står i en situasjon, må evne å gjøre nødvendige tilpasninger dersom situasjonen utvikler seg annerledes enn det som er antatt i den opprinnelige plan eller ordre, og man ikke rekker å gjøre avklaringer med foresatt. Enten man står overfor en fiende, en naturkatastrofe eller for eksempel en brann om bord, vil tid som oftest være en kritisk faktor. Det vil i mange tilfeller ta for lang tid først å sende en forespørsel oppover i kommandokjeden til den treffer en som har myndighet, eller vilje, eller kognitiv kapasitet til å ta en beslutning, for så å vente på at avgjørelsen skal bli sendt nedover igjen. Det er altså et ledelseskonsept som legger vekt på desentralisering av beslutninger (Forsvaret 2012). Både i generelle beskrivelser av oppdragsbasert ledelse og i den norske forsvarssjefens grunnsyn på ledelse understrekes betydningen av at det *ikke* kun er en teknikk for ordreformulering og giving; det handler om å etablere en organisasjonskultur (Forsvaret 2012; Shamir 2011; Vandergriff 2013).

I sterk kontrast til mangfoldet av studier som finnes om implementering av oppdragsbasert ledelse i hæravdelinger (Wittmann 2012), er implementering av oppdragsbasert ledelse om bord på marinefartøy i liten grad studert. Eksempelvis har Wittmann (2012) i en grundig (litteratur)studie bare en overfladisk kommentar som berører ledelseskonseptet i en maritim kontekst. Og i Palmers (2005) gjennomgang av ledelse i maritime operasjoner siden 1500-tallet nevnes ikke oppdragsbasert ledelse en eneste gang.¹ Et unntak fra denne situasjonen er Norge hvor det er gjort flere empiriske studier av oppdragsbasert ledelse om bord på marinefartøy, nærmere bestemt norske fregatter av Oslo-klassen og Nansen-klassen (Borgmann og Aronsen 2005; Erichsen 2014; KNM Trondheim 2005; Krabberød 2002, 2015). Analysen vil derfor primært dreie seg om den norske erfaringen med innføring av oppdragsbasert ledelse på Oslo-klasse fregatter og Nansen-klasse fregatter.

METODE OG DATA

Studien er motivert av et empirisk problem: manglende implementering av oppdragsbasert ledelse om bord på norske fregatter. Ambisjonen er å anvende etablert teori til å øke forståelsen og finne mulige forklaringer på problemet. Det er forsket mye på utfordringer knyttet til organisasjonsutvikling og endring i offentlig sektor (Christensen mfl. 2007). Det er også forsket mye på utfordringer knyttet til implementering av oppdragsbasert ledelse i hæravdelinger (Wittmann 2012), men det er ikke tilfellet når det kommer til marinere. Det synes derfor å være hensiktsmessig å legge opp studien basert på det Andersen (2013:70–71) betegner en teoretisk fortolkende case-studie, hvor etablert teori anvendes for å strukturere den empiriske analysen (Andersen 2013:159). Siden analysen er basert på etablert teori, med relativt klare forventninger om sammenhenger, presenteres to spesifikke hypoteser med forventninger om empiriske sammenhenger. Studien har en kongruensanalytisk tilnærming, hvor det undersøkes om det er et samsvar mellom forventede og observerte mønstre (Andersen 2013:33, 147–147).

Data som sier noe om ledelse og organisering på norske marinefartøyer, er ikke lett tilgjengelig, men for fregattenes del fantes det data som gjorde det mulig å drøfte hypotesene. Derfor ble undersøkelsenheten fregatter. Det empiriske grunnlaget for analysen er Forsvarets offisielle doktriner som berører ledelse, og sekundærdata i form av utredninger (NOU-er) og empiriske undersøkelser av ledelse om bord på norske fregatter.

NYINSTITUSJONALISME OG DEKOBLING

Den nyinstitusjonelle retningen i organisasjonsteorien blir gjerne framstilt som et svar på anomalier eksisterende teorier ikke hadde gode forklaringer på; politikere og administratorer kjemper fram reformer som ikke blir implementert, ledere samler utrettelig inn informasjon, men analyserer den ikke, eksperter blir ansatt ikke for ekspertisens skyld, men for å oppnå legitimitet (DiMaggio og Powell 1991:3). Nyinstitusjonalismen har mange aspekter (DiMaggio og Powell 1991:3), men det som synes å gå igjen, er at imperativet for god organisering er legitimitet (Selznick 1996). Ifølge Scott (1991:165) er det viktigste bidraget til nyinstitusjonell teori refortolkningen av omgivel- sesvariabelen i organisasjonsstudier. I stedet for å fokusere på hvordan de interne aktivitetene må være ut ifra det organisasjonen faktisk skal produsere, er fokuset hvordan organisasjoner forholder seg til de dominerende normene for hva som anses som legitime organisasjonsformer, ledelseskonsepter, strategier osv. (Christensen mfl. 2007; Jacobsen og Thorsvik 2013; Meyer og Rowan 1991). Tesen er at det ikke bare er viktig for organisasjoner å kunne produsere tjenester effektivt, de må også vise at de forholder seg til gjeldende

normer i omgivelsene for hva som er legitime prinsipper for organisering (Christensen mfl. 2007:57; Meyer og Rowan 1991:53).

Ifølge Christensen mfl. (2007:72) fører dette til at organisasjoner ofte står i et spesielt organisatorisk dilemma. På den ene siden må produksjonen holdes i gang. Det innebærer gjerne at man utfører arbeidsoppgaver i henhold til etablerte og utprøvde rutiner. Men på den andre siden opplever mange organisasjoner også et press for å adoptere moderne ideer for god organisering for derigjennom å oppnå ekstern legitimitet. Ideelt sett vil disse kravene harmonere, men det er ikke alltid tilfellet. Påstanden i nyinstitusjonalismen er at organisasjoner løser dilemmaet ved tilsynelatende å adoptere de nye ideene, men holder dem adskilt fra de faktiske aktivitetene i organisasjonen. Moter og realiteter dekobles. Ifølge Jacobsen og Thorsvik (2013:222) er det et etablert funn at dekobling faktisk finner sted i organisasjoner. Selv om det er uavklart hvordan dekobling skjer, hevder de at dekoblingen sannsynligvis finner sted på lavere nivå i organisasjonen. Derfor vil første del av analysen drøfte følgende hypotese som forklaring på hvorfor oppdragsbasert ledelse ikke er implementert om bord:

Oppdragsbasert ledelse er i konflikt med fregattens interne behov for effektiv drift.

Jacobsen og Thorsvik (2013:222) åpner for at dekobling kan være en bevisst strategi fra ledelsen, men at det er lite studert. I sin gjennomgang av ledelse i krig hevder van Creveld (1985) at spørsmålet om desentralisering kan oppfattes som et spørsmål om hvor i organisasjonen usikkerheten skal plasseres. I et desentralisert system, som oppdragsbasert ledelse innebærer, vil usikkerheten flyttes opp i organisasjonen. Ledelsen må avvente de initiativ som tas på lavere nivå i organisasjonen, og ha tillit til at de enkelte organisasjonsmedlemmene løser oppdrag på en korrekt måte – løsninger ledelsen må være beredt på å stå til ansvar for. Denne tillitslogikken kan tenkes å bryte med de forventninger om etterprøvbarehet og kontroll som preger offentlig forvaltning, og kanskje spesielt behovet for å kontrollere militærorganisasjonen (Nørgaard 2010), og at toppledelsen i Forsvaret nettopp derfor ikke ønsker å implementere en desentralisert ledelsesfilosofi, men tvert imot vil ha kontroll.

Det virker derfor fruktbart å åpne opp for at de egentlige motkreftene mot implementering av oppdragsbasert ledelse finnes på toppen og ikke i bunnen av organisasjonen. I den andre delen av analysen vil følgende hypotese drøftes som en alternativ forklaring på hvorfor oppdragsbasert ledelse ikke er implementert om bord:

Forsvarsledelsen har behov for å kontrollere driften av marinefartøyer, og ønsker derfor ikke å implementere oppdragsbasert ledelse om bord.

FORSVARETS OMGIVELSER – TEKNISKE OG INSTITUSJONELLE

Alle organisasjoner er avhengige av omgivelsene, eksempelvis trenger de arbeidskraft, råvarer, kunder, penger etc., og som påpekt i den nyinstitusjonelle teorien: Organisasjoner er også avhengige av legitimitet. Denne avhengigheten innebærer en usikkerhet om hva som skjer i framtiden: Hvordan vil tilgangen på arbeidskraft være? Hvordan vil konkurransen være? Hvordan vil neste krig arte seg? Når det gjelder legitimitet, kommer avhengigheten tydelig fram; det er ikke opp til en selv å bestemme hva som er legitimt, det er opp til de andre (Jacobsen og Thorsvik 2013:198).

Scott (1991:167) hevder at omgivelsene en organisasjon befinner seg i, kan deles inn i to overordnede typer som har forskjellig innvirkning på organisasjonen: tekniske omgivelser som viser til forhold som har en direkte påvirkning på hvordan organisasjonen løser sine oppgaver, og institusjonelle omgivelser som viser til behovet organisasjoner har for å oppfattes som legitime. De *tekniske omgivelser* tenkes å ha direkte påvirkning på hvordan organisasjonen løser oppgavene for å realisere sine mål. Når det er enkelt å evaluere resultatet av det en organisasjon gjør, kan man si at omgivelsene har mulighet for resultatkontroll, og da vil det gjerne oppstå en form for markeds mekanisme der de organisasjoner som leverer effektivt, vil ha suksess, mens de som ikke gjør det, dør ut (Meyer og Rowan 1991:54). Organisasjoner i slike omgivelser vil dermed bli belønnet for effektive interne prosesser (Scott 1991:167).

Et særtrekk ved Forsvaret sammenliknet med andre offentlige organisasjoner er at når organisasjonen skal gjøre det den er laget for, å krige, må spørsmålet om overlevelse tas bokstavelig. Som det heter i forsvarssjefens grunnsyn på ledelse (2012:5): «[K]rig og konflikt er til syvende og sist en kamp mellom menneskers vilje til fortsatt kamp.» En skulle derfor kunne anta at Forsvaret opplevde et sterkt press fra de tekniske omgivelsene. Mot en slik bakgrunn velges oppdragsbasert ledelse fordi man antar at det faktisk vil medføre mer effektive prosesser i organisasjonen.

Utfordringen i denne sammenheng er at det som regel er lenge mellom kriger, slik at når tilbakemeldingen kommer, så er det oftest på et brutalt vis. I så måte er det interessant å merke seg at det nærmest er et faktum at militære organisasjoner i fredstid får mer og mer byråkratiske trekk (Murray 2011). I byråkratiske strukturer ønsker man å unngå avvik, man ønsker å definere omverdenen som entydig og forutsigbar for å kunne løse oppgavene ved hjelp av standardreaksjoner, regler og rutiner (Strand 2007:265). I relasjon til det militære er dette kanskje best fanget opp i fortidsorienteringen som ligger i påstanden om at offiserer har en tendens til å forberede seg til den forrige krigen (Murray 2011). Denne tendensen kommer tydelig fram i Gordons (1996) drøfting av hva som skjedde med «the Nelson spirit» i Royal Navy i tiden mellom slaget ved Trafalgar (1805) og første verdenskrig. Fra å være en organisasjon som verdsatte initiativ og handlekraft, framsto Royal Navy mer

og mer som en organisasjon der regler og rutiner sto i fokus. En tankevekkende detalj i fortsettelsen av dette er at i tiden etter første verdenskrig gikk antall krigsskip i Royal Navy ned med 68 %, mens antall administratorer på land økte med 40 % (Parkinson i Mintzberg 1979:236).

I byråkratiske strukturer vil det være behov for å vite hva om skjer, og ha kontroll med hva undergitte foretar seg. Det å gjøre unntak fra regler vil ifølge Strand (2007:265) være et viktig lederprivilegium «farlig nær det illegitime [...]. Usikkerhet og legitimitetstvil kan dukke opp». Et interessant paradoks som da oppstår, er at mens krigen i sin essens er uforutsigbar, er det en tendens til at det i militære organisasjoner (i fredstid) vokser fram en byråkratisk struktur, en struktur som motsetter seg endring (Murray 2011:17–18).

En forklaring på det at militære organisasjoner blir mer byråkratiske i fredstid, finnes i hvordan organisasjonen møter krav fra den andre typen omgivelser i Scotts typologi, de *institusjonelle omgivelser*. Meyer og Rowan (1991:55) påpeker at den usikkerheten som oppstår i en organisasjon når det gjelder å operere i uforutsigbare omgivelser, og krigens natur beskrives nettopp som uforutsigbar (Forsvaret 2012:5), gjør at organisasjonen og dens interessenter vil foretrekke institusjonaliserte regler for å øke tryggheten på at det man gjør, er smart. I situasjoner der det er vanskelig å evaluere resultatet av en organisasjons aktivitet, men hvor organisasjonen fortsatt er avhengig av å oppfattes som legitim, er antakelsen i den nyinstitusjonelle teorien at evalueringsfokuset går fra resultat og over på selve aktiviteten. Organisasjoner blir belønnet for å ha riktige prosedyrer og strukturer, ikke på bakgrunn av faktiske resultater (Scott 1991:167). For hvordan kan man måle effektiviteten til et marinefartøy i fredstid dersom seier i kamp er det ultimate vurderingskriteriet? Er antall seilingsdøgn et godt mål på effektiviteten til et marinefartøy? Eller skal man vise til at besetningen har bestått trening på NATOs mest anerkjente treningsanlegg, røykdykkerutstyret er sertifisert, offiserene har gått på Sjøkrigsskolen, osv.?

Man ønsker å oppnå legitimitet ved å henvise til at rutiner er fulgt. Som Strand (2007:266) formulerer det: «[R]egler er hermetisert fornuft.» Mot denne bakgrunn kan man tenke at Forsvaret valgte oppdragsbasert ledelse, og fortsatt har oppdragsbasert ledelse, fordi det var – og fortsatt er – den dominerende ideen for hvordan lede militære organisasjoner, og således et legitimt valg når man måtte vise at det ble gjort tiltak for å unngå en ny ulykke av typen Vassdalen.

Men forholdet mellom hvordan organisasjoner preges av henholdsvis tekniske og institusjonelle omgivelser, er (selvfølgelig) ikke svart-hvitt. Scott (1991:168) anbefaler å se teknisk og institusjonell som dimensjoner omgivelsene til en organisasjon kan variere langs, framfor å oppfatte det som dikotome tilstander. En sentral hypotese i den nyinstitusjonelle teorien er at jo vanskeligere det er å måle teknisk effektivitet, altså effekten av den faktiske

produksjonsprosessen, desto større forventes effekten av drivkraften for å framstå som legitim i omgivelsene å være (Meyer og Rowan 1991:54–55). Men man kan også forvente at organisasjoner kan være utsatt for *både* sterkt teknisk press og sterkt institusjonelt press, mens andre igjen kan oppleve liten grad av ytre press.

Forsvaret utfører oppgaver som har et fellestrekk med de oppgaver de fleste offentlige organisasjoner løser; det er vanskelig å vurdere når oppgavene er løst, og om de er effektivt løst (Christensen mfl. 2007). Eksempelvis har det i en lang periode har vært innsatsforsvaret som sto i fokus, altså et lite profesjonelt forsvar som raskt kunne sendes ut i verden. Trenden nå ser ut til å gå i retning av et beredskapsforsvar etter modellen under den kalde krigen. Få hadde forutsett at NATOs første artikkel 5 operasjon, en for alle, alle for en, kom til å tre i kraft som følge av at to passasjerfly fløy inn i to kontorbygninger. Få hadde forutsett – William Lind gjorde det – at den første operasjonen de nye norske fregattene kom til å gjennomføre, var piratjakt utenfor Afrikas kyst, og nå ser vi ut til å være tilbake til en kald-krig-logikk, der Russland igjen er en potensiell motstander.

I tillegg løser Forsvaret, som andre offentlige organisasjoner, de uløselige oppgavene på vegne av fellesskapet, det er underlagt en politisk valgt ledelse, og det forventes at Forsvaret kan rettferdiggjøre at valgte handlemåter ivaretar fellesskapets interesser (Christensen mfl. 2007:179). Eksempelvis må offiserer rutinemessig gi sin tilslutning til at «[m]ilitært personell plikter å vise Kongeriket Norges konstitusjon og H M Kongen lydighet og troskap» (Forsvaret 1989, del A § 501). Dette medfører igjen større krav til åpenhet, evne til rettferdig behandling, forutsigbarhet og etterprøvbarhet (Christensen mfl. 2007; Nørgaard 2010). Kombinasjonen av å ha «uløselige» oppgaver og at de utføres på vegne av fellesskapet, gjør at man kan anta at for offentlige organisasjoner blir da de institusjonelle omgivelsene viktigere enn de tekniske (Jacobsen og Thorsvik 2013; Scott 1991).

Ved å slutte seg til de rådende normene for effektiv organisering viser en organisasjon at den forholder seg til kollektivt anerkjente verdier på en skikkelig måte, noe som vil beskytte organisasjonen og dens ledelse mot kritikk (Meyer og Rowan 1991:50), men på den andre siden hjelper det lite å ha legitime organisasjonsstrukturer dersom de ikke bidrar til effektive prosesser om bord når uhellet skulle være ute, enten det er angrep eller havari. Forsvaret ser altså ut til å måtte forholde seg til både tekniske og institusjonelle omgivelser.² Det er i slike situasjoner det ifølge nyinstitusjonell teori vil kunne oppstå et gap mellom det som er den formelle strukturen, altså slik organisasjonen er beskrevet på papiret, og hvordan den faktisk fungerer.³ Spørsmålet blir da om oppdragsbasert ledelse nødvendigvis gjør et slikt gap.

OPPDRAGSBASERT LEDELSE I NORGE

Ifølge Christensen mfl. (2007:63) har slike dominerende ideer for hva som er godt lederskap, ofte et tåkete opphav. Så er ikke tilfellet med oppdragsbasert ledelse. Ifølge NOU 1991: 19 om ledelse og organisasjonsformer i Forsvaret refereres det til oppdragstaktikk i 1983-utgaven av forsvarssjefens grunnsyn på ledelse. Det står videre at «begrepet 'oppdragstaktikk' er hentet fra det tyske 'Auftragstaktik'» (NOU 1991: 19 s. 10). Siden begrepet «oppdragstaktikk» ikke inngår i faste norske taktiske uttrykk og begreper, ble ordet sløftet i 1988-utgaven av grunnsynet, men det påpekes imidlertid i NOU-en at filosofien bak begrepet går igjen flere steder. I 1995 er begrepet «oppdragstaktikk» tilbake igjen i forsvarssjefens grunnsyn på ledelse, og i 2000 benyttes begrepet «oppdragsbasert ledelse» (Forsvaret 2012:6).

«Auftragstaktik» er navnet ettertiden har satt på en reformbevegelse som begynte i den prøyssiske hæren i 1806 etter at de tapte for Napoleon i to slag, og som de systematisk utviklet videre fram til andre verdenskrig (Shamir 2011). «Auftragstaktik» fikk fornyet interesse i USA på tidlig 1980-tall og ble da døpt «mission command», som har blitt værende den engelske betegnelsen, også i nasjonale doktriner og NATO-doktriner.

Implementering av oppdragsbasert ledelse i Norge

Den forløsende faktoren for innføringen av denne filosofien i Norge var altså etterarbeidene etter Vassdal-ulykken i 1986 (NOU 1986: 20, NOU 1991: 19; Forsvaret 2012). I etterarbeidet kom det blant annet fram at de to troppssjefene som var ansvarlig for soldatene, og som var på stedet, selv mente det var et rasfarlig område de hadde fått ordre om å gå inn i, og at de på den bakgrunn hadde sendt en anmodning oppover i organisasjonen om å få gå en alternativ rute. Imidlertid fikk de ikke svar på anmodningen før det var tid for avmarsj. Troppssjefene valgte å følge ordre i stedet for å stole på eget skjønn og gjøre de nødvendige tilpasninger ut fra de lokale forhold. Resultatet ble som nevnt tragisk.

Ifølge Christensen mfl. (2007:181) er det viktig at reformer forankres i organisasjonen, og at de er motivert av konkrete behov. Behovet i dette tilfellet synes å være relativt opplagt; hvem ønsker en ny ulykke av denne typen? Det kan således se ut til at oppdragsbasert ledelse ble innført som et svar på et problem Forsvaret hadde: evne å tilpasse seg endrede forhold, et erkjent og grunnleggende prinsipp i militærteori (Boyd 1987; Murray 2011; Richards 2004) som også er anerkjent i norske doktriner (Forsvaret 2000, 2007, 2014). Og sånn sett kan innføringen av oppdragsbasert ledelse ses på som en tilpassning til Forsvarets tekniske omgivelser – uten denne tilpasningen vil man bokstavelig talt risikere ikke å overleve.

I tillegg har oppdragsbasert ledelse på 1980-tallet fått fornyet oppmerksomhet i USA (Shamir 2011). Og i helt tråd med nyinstitusjonell teori argumenterer Bjerga og Haaland (2012) for nytteverdien av å ha den samme filosofien som USA (og NATO), våre viktigste alliansepartnere, selv om filosofien ikke skulle passe helt til norske forhold.⁴ Dette, kombinert med at forarbeidet var grundig, der politikere, eksperter, ansatte og toppledere var involvert (NOU 1986: 20; NOU 1991: 19), skulle det meste være lagt til rette for vellykket reform (Christensen mfl. 2007).

Men det var tidlige tegn som kunne tyde på at logikken bak oppdragsbasert ledelse ville kunne møte motstand i Forsvaret, da i Hæren. Et eksempel på dette var en polemikk i Norsk Militært Tidsskrift der Jansen og Offerdal (1987) basert på granskingsrapporten etter Vassdal-ulykken (NOU 1986: 20) argumenterte for at problemet ikke primært lå i organisasjonens evne til å forutsi snøskred, men i dens evne til å omstille seg når en uventet situasjon dukket opp – en argumentasjonsrekke tilsvarende rasjonale for oppdragsbasert ledelse, altså at det er behov for en desentralisert organisasjon for å kunne operere effektivt i uforutsigbare og potensielt truende omgivelser. Jansen & Offerdals artikkel ble møtt med et tilsvarende fra det som på den tiden het øverstkommanderende for styrkene i Sør-Norge, som hevdet det motsatte syn: problemet var at Forsvaret trengte mer faglig kompetanse på skredvarsling (Sunde 1987), altså et behov for mer ekspertise, ikke kulturendring. Men all den tid oppdragsbasert ledelse har blitt opprettholdt som Forsvarets ledelseskonsept i styrende publikasjoner siden 1995 (Forsvaret 1995, 2000, 2002, 2007, 2012, 2014, 2015), virker det klart at filosofien oppfattes som legitim i hvert fall på overordnet nivå i Forsvaret.

Når det er sagt, er det – som påpekt ovenfor – snakk om en reform igangsatt etter en ulykke i en hæravdeling under øvelse på land, og løsningen er en filosofi basert på erfaringer gjort på slagmarken i Sentral-Europa av prøyssiske hæravdelinger på 1800-tallet og tyske hæravdelinger under første og andre verdenskrig. Så fra et marineperspektiv er kanskje verken behovet eller forankringen tilfredsstillende, man er heller fremmedgjort. Hva hadde prøyssiske generaler å lære marineoffiserer fra en nasjon som har drevet med maritime operasjoner siden vikingtiden?

Så med utgangspunkt i dekkingsproblemet blir spørsmålet om problemet med innføringen er at Marinen er dekket fra oppdragsbasert ledelse av tekniske årsaker. Det vil si at filosofien bryter med hva som anses som nødvendig for effektiv drift av fartøyer: at fartøyet skal være i stand til å ha framdrift, holde seg flytende og ha evne til å kjempe.

ANALYSE

Oppdragsbasert ledelse er i konflikt med interne behov for effektiv drift

I dette avsnittet vil den første hypotesen bli drøftet: *Oppdragsbasert ledelse er i konflikt med fregattenes interne behov for effektiv drift*. Oppdragsbasert ledelse er tatt inn i publikasjonen «Forsvarets maritime doktrine» (Forsvaret 2002, 2015) og beskrevet i bemanningskonseptet for Nansen-klasse fregatter, Lean Manning Concept (Forsvaret 2004). I flere arbeider tidlig på 2000-tallet påpekes det imidlertid at oppdragsbasert ledelse ikke ser ut til å gjennomsyre det norske fregattvåpenet (Borgmann og Aronsen 2005; Karlstad og Krabberød 2007; Krabberød 2002). Selv om en studie publisert i 2014 hevder at oppdragsbasert ledelse har fått et sterkere fotfeste enn tidligere, understrekes det at det fortsatt må jobbes målrettet for å kunne si at oppdragsbasert ledelse er implementert i fregattvåpenet (Erichsen 2014). Så ca. 20 år etter at oppdragsbasert ledelse ble skrevet inn i Forsvarets styrende dokumenter, er det problematisk å hevde at oppdragsbasert ledelse er en anvendt teori om bord.

Ut fra forventningen om at det er et gap mellom hvordan arbeidsprosesser er beskrevet i formelle skriv, og det som faktisk skjer om bord, kan dette forklares med at oppdragsbasert ledelse ikke passer med de tekniske aspektene ved det å drive et marinefartøy. Man snakker språket, men gjør noe annet. At så kan være tilfellet, kommer klart til uttrykk hos en respondent i Krabberøds (2002:87) studie av ledelsen av Oslo-klassen:

[V]i driver ikke så mye med oppdragsbasert ledelse her om bord, fordi forholdene til det er litt for smått på en måte [...]. [I]nternt på et fartøy vil jeg si at oppdragsbasert ledelse må benyttes der det er nødvendig, hvis det er nødvendig i stor grad vil jeg begynne å lure på hva som er galt med det fartøyet.

Innledningsvis nevnte jeg at i Wittmanns (2012:39) litteraturgjennomgang av det som er skrevet om «Auftragstaktik», kun fantes én kort bemerkning om filosofien i marinen. Men kommentaren her er interessant, fordi det påpekes at dette med desentralisering ikke var noe nytt for den tyske marinen – de hadde alltid drevet med det. Men så, om enn på et mer generelt nivå, kommer Cohen og Gooch (1990:85–86) med en påstand som modifierer antakelsen om at marinen opererer desentralisert. De hevder at marinen alltid har opprettholdt en systematisk tro på desentralisering og den lokale sjefs autonomi, men at dette ikke fanger opp den hele og fulle sannhet: Marinen sentraliserer på en annen måte enn i hær- og luftstyrker, et marinefartøy er langt mer sentralisert enn en hæravdeling eller flyskvadron. Det er et syn også Perrow (1999:177) gir uttrykk for: «[A]board a ship the captain is in supreme command.» Grunnen er at besetningen er liten nok til at kapteinen, eller sjefen som han kalles på norske marinefartøyer, har mulighet til kontroll. Sjefen er leder for *ett* system

som ikke lett splittes opp i underdeler. Som Hughes (2000:28) skriver: Om bord drar mannskapet dit fartøyet drar.

Men muligens handler dette mest om sjefens faktiske autoritet om bord og ikke så mye om grad av desentralisering. Som en av respondentene i Krabberøds (2002:95) studie av Oslo-klassen uttrykker det:

Det spørres hvilken sjef du har [...] vi bytter sjef annethvert år [...] derpå må du innrette deg på nytt etter nye spilleregler og etter nye kjepphester [...] det kan for mange oppfattes som sjefens lekegrind på mange måter hvis han vil det altså.

Sjefens autoritet slik den her beskrives, skulle i det meste gi rom for oppdragsbasert ledelse dersom sjefen ønsket det. Og i motsetning til synet til respondenten ovenfor, som var negativ til oppdragsbasert ledelse, sier en sjef i Krabberøds (2002:82) studie at han prøver å drive skuta etter prinsippene for oppdragsbasert ledelse. Men det er selvfølgelig ikke helt enkelt å avgjøre om sjefen gir uttrykk for det han tror han er forventet å svare i intervjuet, eller om han beskriver det som faktisk foregår (Hammersley og Atkinson 2004).

Men Perrow (1999:177), som ble sitert ovenfor til inntekt for at fartøyer er sentralisert, åpner opp for at marinefartøyer kan være et unntak fra dette da sjefen på grunn av kompleksiteten ikke har samme mulighet for kontroll og oversikt. At dette unntaket er reelt, kommer klart fram i et intervju *Norsk Tidsskrift for Sjøvesen* hadde med skipssjefen på den første Nansen-klasse-fregatten, hvor skipssjefen sier at det må legges mer ansvar på et lavere nivå i organisasjonen, og det må være færre kontrollfunksjoner – og det krever en ny måte å tenke på (Flesland 2006:13). Selv om han ikke direkte refererer til oppdragsbasert ledelse, kommer i hvert fall nødvendigheten av å desentralisere fram, men utsagnet kan også tolkes i retning av at hans erfaring er at det har vært relativt sentralisert på Oslo-klassen som han hadde jobbet på tidligere.

«Blitzkrieg zur See»

Men kanskje det beste eksemplet på at oppdragsbasert ledelse ikke bryter med hva som er faktisk nødvendig å gjøre om bord for at fartøyet skal drives effektivt, og dermed et argument imot den første hypotesen, er et forsøk på fregatten KNM Trondheim i 2004–2005. I rapporten fra forsøket beskrives innledningsvis muligheten for fremmedgjøring som følge av at oppdragsbasert ledelse har sitt utgangspunkt i prøyssiske hæravdelinger. Noen i besetningen hadde fått med seg at det var noe som het oppdragsbasert ledelse, men de stilte spørsmål om i hvilken grad det var prøvd ut ute i forskjellige avdelinger og innen spesielle fagfelt: «[V]i spurte oss selv om oppdragsbasert ledelse bare hørte de store hæroperasjoner til eller om det også kunne praktiseres innenfor spesifikke områder på marinens fartøyer» (KNM Trondheim 2005:5).

Man ønsket derfor eksplisitt å teste ut oppdragsbasert ledelse i en del av fartøysorganisasjonen, nærmere bestemt havariorganisasjonen. Havariorganisasjonen trer i kraft når det skjer noe om bord som kan påvirke sikkerheten til fartøyet eller besetningen, som brann og vanninntrenging, gjerne kalt «den interne kampen». Havaribekjempelse pågår parallelt med den egentlige operasjonen fartøyet holder på med, som på tilsvarende måte blir omtalt som den «den eksterne kampen». Forsøket ble kalt «Blitzkrieg zur See», og motivasjonen for forsøket var i høyeste grad teknisk og ikke institusjonell:

«Hva er det vi ønsker oss bort i fra? ... de lange kommunikasjonslinjene som øker tiden det tar å bekjempe havari ... Når en røykdykker rapporterer fra brannsonen har normal beslutningsvei vært:

Røykdykker – røykdykkerleder – havarigjengleder – sambandsmann havarigjeng – sambandsmann havarisentral – havarileder – sambandsmann havarisentral – sambandsmann havarigjeng – havarigjengleder – røykdykkerleder – røykdykker.

Ved å legge beslutningen hos havarigjengleder vil loopen bli kortere» (KNM Trondheim 2005:4).

Gjennom målrettet trening der hensikten var å få oppdragsbasert ledelse inn i det faktiske handlingsmønsteret til havariorganisasjonen, opplevde besetningen at ting begynte å gå hurtigere, og det var betraktelig mindre kaos på samband (KNM Trondheim 2005:14–15). «Det som ble en tankevekker for oss alle var den utviklingen hele organisasjonen fikk. Oppdragsbasert ledelse ble plutselig allemannseie» (KNM Trondheim 2005:15).

På generalmønstringen – som er en nivåkontroll av fartøyets kampevne – ble det kun gjennomført én test av havariorganisasjonen; ifølge rapporten etter forsøket var det «ikke behov for flere. Resultatet var talende for seg selv» (KNM Trondheim 2005:15). Konklusjonen på forsøket med «Blitzkrieg zur See» var at dette anbefales gjennomført på samtlige fregatter. På dette tidspunktet begynner også den første fregatten av Nansen-klassen å bli klar, og i rapporten heter det at besetningen er «overbevist om at havaribekjempelse i fregattvåpenet i framtiden vil måtte gjøres oppdragsbasert» (KNM Trondheim 2005:3), men det legges til at «[d]ette vil ikke komme av seg selv. Denne måten å lede på krever kunnskap og endringsvilje. Utfordringene er mange og det krever mye arbeid» (KNM Trondheim 2005:3).

Det er sikkert mulig å argumentere for at dette «bare» gjaldt én del av fartøysorganisasjonen, havariorganisasjonen, og således kan være et argument for hypotesen – for eksempel havariorganisasjonen er bare noe maskinister driver med, det viktige, selve krigføringen, «den eksterne kampen» styres tross alt av operasjonsavdelingen. Men dette virker noe søkt, da en velfungerende havariorganisasjon er avgjørende for at fartøyet i det hele tatt får lov til å seile.

Konklusjonen i rapporten etter forsøket med «Blitzkrieg zur See» er entydig: «[O]ppdragsbasert ledelse har et enormt potensial ... hvis man tar seg den tiden som trengs for å trene» (KNM Trondheim 2005:20).

I en analyse av tilbakemeldinger som to Nansen-klasse-fregatter har fått etter at de har vært på den engelske marines meget anerkjente Flag Officer Sea Training (FOST), hevder også Erichsen (2014) at oppdragsbasert ledelse er relevant om bord. Erichsen kritiserer FOST for at de heller enn å øve på desentralisert initiativ fokuserer på besetningens evne til å følge standard operasjonsprosedyrer, kvalitetskontroll og diktert ansvarsfordeling. Erichsen, som selv er en erfaren fregattoffiser, skriver at «FOST framelsker 'automatiserte' offiserer og operatører. Dette strider imot tankegangen i OBL [oppdragsbasert ledelse]» (Erichsen 2014:53), og er problematisk med tanke på effektiv drift av Nansen-klasse fregatter.

Delkonklusjon

Drøftingen ovenfor kombinert med flere publiserte teoretiske drøftelser som gir støtte til relevansen av oppdragsbasert ledelse om bord (Karlstad og Krabberød 2007; Krabberød 2002, 2015), taler mot den første hypotesen: at det er en dekobling som følge av at de tekniske kravene om bord ikke er de samme som det man av legitimitetsgrunner må si at man gjør. Forsøket «Blitzkrieg zur See» viste at oppdragsbasert ledelse tilfredstilte kravene i de tekniske omgivelsene (KNM Trondheim 2005). I tillegg var og er oppdragsbasert ledelse den dominerende ideen i de institusjonelle omgivelsene for hva som er god ledelse i militære organisasjoner (Shamir 2011). Og ovenfor er det argumentert for at Forsvaret og marineenheter befinner seg i sterke omgivelser, både tekniske og institusjonelle.

Mot et sånt bakteppe er det noe forunderlig at endringsinitiativet «Blitzkrieg zur See» verken ser ut til å ha skapt opprørt hav eller satt i gang en endringsbølge. Det er i det hele tatt vanskelig å spore noen entusiasme rundt det å implementere oppdragsbasert ledelse utover dette forsøket.

Behov for å kontrollere driften

gjør at oppdragsbasert ledelse ikke blir implementert om bord

I KNM Trondheims (2005:17) rapport hevdes det at den største utfordringen knyttet til å implementere oppdragsbasert ledelse er «å tørre å gi slipp på kontrollen». ⁵ Hensikten med den kommende delen av analysen er å drøfte hypotesen: *Forsvarsledelsen har behov for å kontrollere driften av marinefartøyer, og ønsker derfor ikke å implementere oppdragsbasert ledelse om bord.* Grunnantakelsen i dekoblingstesen er at det er den operative kjernen (Mintzberg 1979) som må beskyttes mot de institusjonelle kravene, og det ble innledningsvis tatt for gitt at oppdragsbasert ledelse hadde legitimitet på overordnet nivå i

Forsvaret. Men gitt det potensielle misforholdet som kan ligge i at på den ene siden kunne si at man har kontroll med hva en organisasjon foretar seg, og på den andre siden ha en desentralisert organisasjon, virker det fruktbart å drøfte dekoblingstesene i et nedena-og-opp-perspektiv. Kanskje det i dette tilfellet ikke er slik at det er den operative kjerne som må beskyttes mot normene i omgivelsene, men at det er toppladelsen?

Brunsson (1989:71–72) påpeker at det er vanlig å oppfatte medlemmene i en organisasjon som delt i to hovedgrupper: de som leder, og de som blir ledet. Ledere deltar normalt sett ikke i det organisasjonen faktisk utfører, men er forventet å kontrollere den gjennom målsetting og beslutninger. Her kommer organisasjonshierarkiet til syne gjennom at de som setter mål, derigjennom kontrollerer beslutninger som de som blir ledet, omsetter til handlinger. En forventning basert på denne – ifølge Brunsson utbredte – normen er at ledelsen har og skal ha kontroll over organisasjonens aktiviteter. Men kan det være at denne normen som Brunsson beskriver, bryter med logikken i oppdragsbasert ledelse, der ledelsen forventes å måtte leve med det de ledede finner på? Det vil i så fall kunne være med å forklare hvorfor det ikke ser ut til å være satt i gang noe større initiativ for å reformere Forsvaret til å ha oppdragsbasert ledelse som en anvendt teori. Altså, de egentlige motkreftene finnes på toppen og ikke i bunnen av organisasjonen. Og som Shamir (2011) påpeker i en studie av forsøk på å implementere oppdragsbasert ledelse i amerikanske, britiske og israelske hæravdelinger, i de perioder hvor det har lyktes, har det vært aktive pådrivere på toppnivå.

«Jeg har ikke kontroll jeg, Fredrik». Ordene kom fra daværende forsvarsminister Krohn Devold i et intervju i TV-programmet «Først og sist» med Skavlan. Ministeren hadde fått mye medieoppmerksomhet, hvor det mest kontroversielle var at to jagerfly hadde sluppet ulovlige bomber på et skytefelt i Norge. I dette intervjuet begikk forsvarsministeren ifølge Sosialistisk Venstrepartis leder Halvorsen en «dødssynd» da hun sa at «departementet var helt uskyldig ... departementet var ikke involvert». Halvorsen påpekte at «ministeren har ansvaret og kan ikke gi skylda til noen andre» (www.dagbladet.no 2.11.2002, lastet ned 1.5.2015).⁶

Det hevdes at offentlige organisasjoner er multifunksjonelle og at de opplever kryssende forventninger til hva som er legitime måter å organisere arbeidet på (Christensen mfl. 2007). Derfor vil det i mange tilfeller være vanskelig å trekke fram den ene verdien som all annen aktivitet kan utledes fra (Christensen mfl. 2007:7, 179). Forsvaret synes ikke å være noe unntak fra den antakelsen. I den offentlige utredningen om lederskap og organisasjonsformer i Forsvaret (NOU 1991: 19 s. 117) er forholdet eksplisitt kommentert:

Erkjennelsen av de krav som Forsvaret likevel er stilt overfor, innebærer at det alltid vil være avstand mellom normer og regler i Forsvaret slik de vurderes utenfra og slik de vurderes innenfra organisasjonen.

Interessant nok gir rådet ingen konkrete eksempler på hvor det kan være skjæringer mellom Forsvarets opplevde behov og hva som aksepteres av det sivile samfunn. Men eksempelet med Krohn Devold kan være illustrerende. For ut fra en oppdragsbasert ledelseslogikk vil ikke toppledelsen ha kontroll da oppdragsbasert ledelse er en desentralisert ledelsesform. Toppledelsen må avvente og forholde seg til handlinger som gjøres på bunnen i organisasjonen, slik Krohn Devold tilkjennegir. En interessant digresjon her er at Auftrags-taktik'ens far, von Moltke, ble kritisert for nettopp ikke å ha kontroll over begivenhetenes gang under prøyssernes operasjoner. Moltkes motsvar var at det var heller ikke hensikten, hans jobb var å prøve å følge med på det som skjedde, for å ha en mest mulig oppdatert situasjonsforståelse og på det grunnlag sende ut strategiske retningslinjer, intensjoner, i den hensikt å understøtte videre handlinger (Wittmann 2012).⁷ Å verdsette initiativ fra lokalt nivå er essensielt i den tradisjonen oppdragsbasert ledelse er tuftet på (Boyd 1987; Richards 2004; Wittmann 2012).

Vi finner igjen denne spenningen hos Scott (1991:172) når han spekulerer i at det kan være forskjellige oppfatninger av hvordan et spesielt felt bør struktureres. Scott eksemplifiserer med at byråkrater sannsynligvis vil jobbe for en sentralisert, byråkratisk struktur, og relativt lite diskresjon blant profesjonsutøverne, mens profesjonen selv gjerne vil ha mest mulig diskresjon blant utøverne.⁸ Å gi mye autonomi til organisasjoner og personer som utfører oppgaver som kan bli eller som allerede er politisk sensitive, kan lede til betydelige (politiske) problemer (Christensen mfl. 2007:179).⁹ Oppdragsbasert ledelse legger som nevnt opp til høy grad av desentralisering og vil derfor stride mot statsadministratorer som vil jobbe for en sentralisert struktur.

I forordet til gjeldende utgave av *Forsvarssjefens grunnsyn på ledelse* (2012:3) skriver forsvarssjefen at «Forsvarets ledelsesfilosofi [oppdragsbasert ledelse] finner sted i spenningsfeltet mellom operative prinsipper (krigens krav) og administrative prinsipper (drevet av sivile markedsmekanismer)».¹⁰ Så også etter at Norge har bidratt i krigen mot terror i mer enn ti år, ser Forsvaret fortsatt ut til å måtte forholde seg til kryssende forventninger.

Et interessant og mye diskutert eksempel i så måte var oppslagene rundt det at en norsk avdeling som var på oppdrag i Afghanistan, brukte «Til Valhall!» som kamprop (Jacobsen og Krabberød 2012). Daværende forsvarsminister Faremo tok umiddelbart avstand og kalte det en «ukultur», samtidig som hun berømmet forsvarsledelsen for «hvor resolutt» den hadde tatt tak i saken, og forsvarssjefen uttalte at «dette bare var trist» (www.tv2.no 28.9.2010, nedlastet 28.4.2015).¹¹ Det som ligger i kjølvannet av denne saken, er hva som får

soldater til å slåss. En antakelse er at soldater slåss for «konge, fedreland og flaggets heder», men som Jacobsen og Krabberød (2012) bemerker, det finnes liten empirisk støtte for en sånn påstand. Soldater slåss for sine medsoldater og for ledere de har tillit til. «Til Valhall!»-diskusjonen synes derfor å være et kroneksempel på at hva som er teknisk effektivt, ikke nødvendigvis også oppfattes som legitimt. Som Meyer og Rowan (1991:58) påpeker: Det å absorbere usikkerhet og opprettholde tilliten krever at man antar at andre handler i god tro, noe som ikke synes å være tilfellet i denne saken.

Oppmerksomheten rundt hendelsen i 2009 da mannskaper fra fregatten KNM Fridtjof Nansen ble anklaget for å ha drept to sivile fiskere utenfor Somalia, og Elektron-saken i 2005, da den russiske tråleren Elektron stakk av med to norske fiskeriinspektører fra kystvaktskipet Tromsø, illustrerer det politiske potensialet som finnes i maritime enkelthendelser. I slike situasjoner er det fristende å spørre om toppnivået i organisasjonen reelt sett verdsetter en desentralisert ledelsesfilosofi. Denne potensielle dobbeltheten er fanget inn i forsvarssjefens grunnsyn på ledelse, der det heter: «Oppdragsbasert ledelse kan også omfatte bruk av detaljerte ordrer og kontroll. Det vil kunne oppstå situasjoner der overordnet instans ønsker kontroll» (Forsvaret 2012:7). Shamir (2011), og flere med ham, er nøye med å understreke at oppdragsbasert ledelse ikke er en teknikk for å gi ordre, men at det er en organisasjonskultur. I den sammenheng hevder Richards (2004) at bruk av detaljstyring og kontroll vil ødelegge en oppdragsbasert ledelseskultur.

Brunsson (1989:13) hevder i boken om organisatorisk hykleri at en organisasjon som er helt avhengig av å generere faktiske koordinerte handlinger, altså at den opererer i sterke tekniske omgivelser, vil være i «serious trouble» hvis den må forholde seg til inkonsistente krav i omgivelsene. Et eksempel fra en norsk operasjon under andre verdenskrig kan tjene som eksempel:

«Operasjon Carey» var en liten operasjon under andre verdenskrig der norske MTB-er som var stasjonert på Shetland, i ly av mørket skulle ta seg over Nordsjøen for å gjennomføre et angrep mot en tysk konvoi man antok lå oppankret i Nordfjord neste natt. Det var også embarkert en gruppe soldater fra engelske Royal Marines som skulle ta seg av et tysk fort som dekket oppankringsposisjonen til konvoien. Da styrken ankom norskekysten, var situasjonen ikke som antatt. De fikk vite av en norsk fisker at konvoien lå i en annen fjord. Hva skulle de gjøre nå? Hvis de skulle forsøke seg på å ta konvoien i den nye fjorden, måtte de ta ut et annet fort enn planlagt. Sjefen for den engelske kontingenten sa at det måtte han i så fall ha ny godkjenning for, og ba om at fartøyet skulle dra ut i havet igjen for å få sambandsdekning og sjekke med hovedkvarteret hva de skulle gjøre. Den engelske admiralen avslø anmodningen om å ta ut et annet fort enn planlagt, men kalte heller ikke fartøyene tilbake. Så hva skulle man gjøre? Den norske sjefen for MTB-ene valgte å dra tilbake til Shetland. Operasjonen var en fiasko (Hegland 1989).

Da de kom tilbake, var den engelske admiralen særdeles misfornøyd. I stedet for å få informasjon om oppdrag utført av styrken hadde admiralen fått en forespørsel om å utføre et oppdrag som ikke var planlagt! Admiralen mente at

«det var mot krigens prinsipper å la løytnanten [styrkesjefen] neglisjere sine ordrer og krigsmål samtidig som han ba admiralen ta ansvaret for en ny og ukjent situasjon [...] i alminnelighet synes løytnant Tamber å mangle driv og beslutsomhet under operasjoner og vegrer seg for å ta ansvar. Han er altfor tilbøyelig til å konsultere sjefene på de øvrige båter istedenfor å utføre sine ordrer og stole på sin egen dømmekraft» (Hegland 1989:67).

I en diskusjon av den militære profesjon hevder Jacobsen og Krabberød (2012) at militærpolitikken i Norge har vært preget av faser med konsentrasjon av beslutningsmakt i den politiske ledelsen, avløst av en periode der beslutningsmakt er blitt delegert nedover i organisasjonen, før en ny kontraksjonsprosess ser ut til å begynne på midten av 1980-tallet. Kanskje er det en prosess som fortsatt pågår, og som gir inkonsistente signaler med tanke på den desentraliserte logikken i oppdragsbasert ledelse. Et nylig og interessant eksempel i så måte er diskusjonen rundt den politisk iverksatte omorganiseringen av Forsvarets materiellanskaffelser. I Aftenposten var overskriften «Forsvarssjefen vingeklippes for milliarder». Uten å ha blitt rådført er forsvarssjefen blitt fratatt ansvaret for å kjøpe våpensystemer (www.aftenposten.no 22.4.2015, lastet ned 4.5.2015). Så mens forsvarssjefen på den ene siden er ansvarlig for å implementere en desentralisert organisasjon i henhold til normen om oppdragsbasert ledelse, fratras han ansvar i full offentlighet. Med slike potensielt sterke inkonsistenser kan det nok være vanskelig å vise vilje til å implementere oppdragsbasert ledelse annet enn i formelle dokumenter, noe som åpner opp for at normer og aktivitet dekobles. I sterk kontrast til dette gikk man i det tyske Auftragstaktik-systemet bemerkelsesverdig langt for å skape rom for kommando på alle nivåer i organisasjonen, på bekostning av toppledelsens mulighet for administrativ kontroll. Den taktiske situasjonen hadde pre (van Creveld 1982:62–63).

Delkonklusjon

I analysen ovenfor er det funnet empiri som støtter hypotese 2, at behovet for å kunne vise at man kontrollerer Forsvarets avdelinger, er betydelig, noe som vil kunne være i uoverensstemmelse med å ha en desentralisert organisasjon. Men det er ikke funnet empiri som viser at forsvarsledelsen har en bevisst strategi om dekobling. Det er heller ikke identifisert noe merkbart krav fra mannskaper om bord på fregattene for å få implementert oppdragsbasert ledelse, som enten overses eller aktivt motarbeides av Forsvarets ledelse. Det er derfor vanskelig å gi entydig støtte til hypotese 2, at *forsvarsledelsen har behov*

for å kontrollere driften av marinefartøyer, og ønsker derfor ikke å implementere oppdragsbasert ledelse om bord.

KONKLUSJON

Det kan ikke betviles at oppdragsbasert ledelse er det gjeldende ledelseskonseptet i henhold til Forsvarets styrende doktriner. Det er vist til funn som taler for at oppdragsbasert ledelse er relevant for effektiv drift av fregatter, noe som går imot den første hypotesen. Analysen har identifisert momenter som styrker antakelsen i den andre hypotesen, men det er ikke funnet støtte for å hevde at det er en bevisst strategi fra forsvarsledelsen å dekke norm og faktisk aktivitet. Dermed blir det problematisk å gi full støtte til hypotese to. Totalt sett svekker dette forklaringskraften til den overordnede dekoplingstesen for å forstå hvorfor oppdragsbasert ledelse ikke er implementert etter å ha vært en formell norm i over 20 år.

Det kanskje mest framtrepende i analysen er, med unntak av forsøket «Blitzkrieg zur See», fraværet av systematiske implementeringsforsøk. En tredje hypotese kan derfor være at dette er (nok et) eksempel på at vi i Norge er «reluctant reformers» (Halligan i Christensen mfl. 2007:128). Det vil si at noen aspekter ved en reform implementeres, men at man i hovedsak gjør ting på gamlemåten. Heller enn vektlegging av ekstern legitimitet kan forklaringen finnes i den delen av nyinstitusjonalismen som vektlegger tilpasning til den interne kulturen, det Christensen mfl. (2007) kaller et «kulturelt perspektiv». Så i stedet for å hykle (Brunsson 1989), kan det være at Forsvaret trenger å konsentrere seg om reell, tradisjonell organisasjonsutvikling, ofte oppsummert med Lewins modell «unfreezing – change – refreezing» (Jacobsen og Thorsvik 2013:402–403). Det er i denne sammenheng verdt å merke seg William Linds kommentar fra 2001 om at styresmaktene i Norge har implementert oppdragsbasert ledelse i de militære doktrinene «without having the slightest idea of what it is» (Lind 2001:19). Så heller enn at «Auftragstaktik zur See» er en umulighet, ser det ut til at det er en uprøvd mulighet.

REFERANSER

- Andersen, Svein S. (2013). *Casestudier*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bjerga, Kjell. I. & Torunn L. Haaland (2012). Doctrinal innovation in a small state. I: Dmitry Adamsky & Kjell I. Bjerga (red.): *Contemporary Military Innovation - Between Anticipation and Adaption*. Oxon: Routledge.
- Borgmann, Fredrik & Geir Aronsen (2005). *Winning or Losing the Challenges of the Future*. Sjøkrigsskolen: Bergen.
- Boyd, John R. (1976). *Destruction and Creation*. I: Frans. P.B. Osinga (red.): *Science, Strategy and War: the strategic theory of John Boyd*. New York: Routledge.
- Boyd, John R. (1987). *Organic Design for Command and Control*. Lastet ned 28. juni 2011, fra <http://dnipogo.org/john-r-boyd/>

- Brunsson, Nils (1989). *The Organization of Hypocrisy: talk, decisions and actions in organizations*. Chichester: John Wiley og Sons.
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness & Kjell A. Røvik (2007). *Organization theory and the public sector: instrument, culture and myth*. London: Routledge.
- Cohen, Eliot A. & John Gooch (1990). *Military Misfortunes: the anatomy of failure in war*. New York: Free Press.
- Crevel, Martin van (1982). *Fighting Power – German and U.S. Army Performance 1939–45*. Westport: Greenwood Press.
- Crevel, Martin van (1985). *Command in War*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Erichsen, Alexander (2014). *Oppdragsbasert ledelse (OBL) i norsk sjømilitær kontekst*. København: Forsvarsakademiet.
- Flesland, Halvard (2006). Intervju. *Norsk Tidsskrift for Sjøvesen*, 121(3).
- Forsvaret (1989). Tjenestereglement for Sjøforsvaret. SAP 1(D)
- Forsvaret (1995). Forsvarssjefens grunnsyn på ledelse i Forsvaret.
- Forsvaret (2000). Forsvarets fellesoperative doktrine.
- Forsvaret (2002). Forsvarets doktrine for sjøoperasjoner.
- Forsvaret (2004). Fregattvåpenet, Lean Manning Concept.
- Forsvaret (2007). Forsvarets fellesoperative doktrine.
- Forsvaret (2012). Forsvarssjefens grunnsyn på ledelse i Forsvaret.
- Forsvaret (2014). Forsvarets fellesoperative doktrine.
- Forsvaret (2015). Forsvarets doktrine for maritime operasjoner.
- Gordon, Andrew (1996). *The rules of the Game: Jutland and British naval command*. London: John Murray.
- Hammersley, Martyn & Paul Atkinson (2004). *Feltmetodikk*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hegland, Jon R. (1989). *Angrep i skjærgården: norske motortorpedobåters operasjoner fra Shetland 1941–1945*. Oslo: Dreyer.
- Hughes, Wayne P. (2000). *Fleet Tactics and Coastal Combat*. Annapolis: Naval Institute Press.
- Jacobsen, Dag I. & Jan Thorsvik (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforl.
- Jacobsen, Jan O. & Tommy Krabberød (2012). Den militære profesjon – managers of violence. *Pacem* 15(2): 13–28.
- Jansen, Alf I. & Audun Offerdal (1987). Militærorganisasjonen og leiarskap: Tilfellet Vassdalen. *Norsk Militært Tidsskrift*(9), 1–11.
- Johnsen, Åge & Stig Lunde (2011). Ledelsesidealer i Forsvaret. *Magma* (1), 40–49.
- Karlstad, Fridtjof & Tommy Krabberød (2007). Oppdragsbasert ledelse? Fra et møte mellom teori og praksis. *Norsk Tidsskrift for Sjøvesen*, 3(4), 52–55.
- KNM Trondheim (2005). «Blitzkrieg zur See» – Oppdragsbasert havariledelse og manøverorientert havaribekjempelse på marinens fregatter.
- Krabberød, Tommy (2002). *Leders handlingsrom på Osloklasse fregatt*. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Krabberød, Tommy (2015). *Organizing for Naval Operations*. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Krulak, Charles C. (1999). *The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War*. *Marines Magazine*, januar 1999.
- Lind, William (2001). The origins of Maneuver Warfare and its Implications for Air Power. I: John Andreas Olsen (red.): *From Manoeuvre Warfare to Kosovo?*, Militærteoretisk skriftserie, nr. 2. Trondheim: Luftkrigsskolen.

- Meyer, John W. & Brian Rowan (1991). Institutional organization: Formal structure as myth and ceremony. I: Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (red.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Mintzberg, Henry (1979). *The Structuring of Organizations: a synthesis of the research*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Murray, Williamson (2011). *Military Adaption in War*. New York: Cambridge University Press.
- NOU 1986: 19. Granskingskomisjonens rapport om skredulykken i Vassdalen.
- NOU 1991: 19. Lederskap og organisasjonsformer i Forsvaret.
- NOU 2012: 14. Rapport fra 22. juli-kommisjonen.
- Nørgaard, Katrine (2010). *Den politiske kriger: Arbejdshæfte til Militær etik og ledelse i praksis*. København: Forsvarsakademiet.
- Palmer, Michael A. (2005). *Command at Sea: naval command and control since the sixteenth century*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Perrow, Charles (1999). *Normal Accidents: living with high-risk technologies*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Richards, Chet (2004). *Certain to Win: the strategy of John Boyd, applied to business*: Xlibris Corporation.
- Scott, W. Richard. (1991). Unpacking Institutional Arguments. I: Walter. W. Powell & Paul J. DiMaggio (red.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Selznick, Phillip (1996). Institutionalism «old» and «new». *Administrative Science Quarterly* 41(2): 270–277.
- Shamir, Eitan (2011). *Transforming Command: the pursuit of mission command in the U.S., British and Israeli armies*. Stanford: Stanford University Press.
- Sjøvold, Endre (2014). *Resultater gjennom team*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Strand, Torodd (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sunde, Hjalmar (1987). Militær organisasjon og lederskap. *Norsk Militært Tidsskrift*, 9:13–19.
- Vandergriff, Donald E. (2002). *The Path to Victory: America's Army and the Revolution in Human Affairs*. New York: Presidio Press.
- Vandergriff, Donald E. (2013). Misinterpretation and Confusion: What is Mission Command and Can U.S. Army Make it Work? *The Land Warfare Papers*. Arlington, Virginia: The Institute of Land Warfare Association of the United States Army.
- Wittmann, Jochen. (2012). *Auftragstaktik*. Berlin: Miles Verlag.

NOTER

- ¹ Palmer (2005) argumenterer at den grunnleggende usikkerheten i maritime operasjoner opp gjennom tidene nødvendiggjør desentralisering.
- ² Når det er sagt, er det viktig å ha med seg beskrivelsen av organisasjonsmønsteret i det offentlige som en «kinesisk eske», hvor en organisasjon utgjør en del av en annen (Christensen mfl. 2007:6). Så når marinefartøy er i fokus, er det en formell organisasjon som igjen er en del av Forsvaret.
- ³ Meyer og Rowan (1991:42) definerer formell struktur som «a blueprint for activities which includes, first of all, the table of organization: a listing of offices, departments, positions and programs. These elements are linked by explicit goals and policies that make up rational theory, of how and to what end, activities are fitted together».

- ⁴ Det er her interessant å merke seg at USA gjorde seriøse forsøk på å innføre oppdragsbasert ledelse før andre verdenskrig, uten å lykkes (van Creveld 1982), og flere forfattere hevder at USA fortsatt har et langt stykke å gå før man kan si at oppdragsbasert ledelse er innført (for eksempel Vandergriff 2002, 2013).
- ⁵ Cohen og Gooch (1990:22) hevder at militære organisasjoner byr på spesielle analytiske utfordringer siden de på den ene siden framstår som særdeles ordnede og hierarkiske, samtidig som de er designet for å fungere i situasjoner der kommandokjeden har brutt sammen eller det for en kortere eller lengre periode ikke er mulig å få retningslinjer fra overordnet.
- ⁶ Dette har likhetstrekk med diskusjonen rundt justisminister Anundsen og «asylbarnsaken» om hvorvidt Politidirektoratet har fulgt politiske vedtak. For øvrig har hele desentraliseringsdebatten i Forsvaret gitt gjenklang i diskusjonen om reformer i justissektoren etter 22. juli (NOU 2012: 14).
- ⁷ Det å monitorere gir igjen egne organisatoriske utfordringer (Boyd 1976; van Creveld 1985), men de skal jeg la ligge her.
- ⁸ Det går an å tenke seg at oppdragsbasert ledelse også fratår profesjonen diskresjon da de må oppføre seg på en bestemt måte – en selverfart mistolkning av oppdragsbasert ledelse er at initiativ oppfattes som synonymt med «gjør som du har lyst».
- ⁹ I militæret snakker man om den «strategiske korporal» (Krulak 1999).
- ¹⁰ Den danske sosialantropologen Nørgaard (2010) har gitt en liknende beskrivelse av en grunnleggende utfordring i det danske forsvaret som spennet mellom den operative til-litslogikken, som innbefatter det forsvarssjefen beskriver som krigens krav, og den administrative tellbarhetslogikken, som innbefatter det forsvarssjefen beskriver som sivile markedsmekanismer.
- ¹¹ Forsvarsministeren var også rask til å understreke at det finnes retningslinjer for bruk av symboler og ordbruk i Forsvaret, og at «vi [om «vi» her viser til politikere og/eller offiserer, er uvisst] akkurat har opprettet et etisk råd for forsvarssektoren» (www.tv2.no 28.9.2010, nedlastet 28.4.2015).

SAMMENDRAG

For 20 år siden innførte Forsvaret oppdragsbasert ledelse som formell ledelsesfilosofi. Oppdragsbasert ledelse ble innført som et tiltak etter en tragisk ulykke der 16 soldater døde i en fredstidsøvelse i Norge, og er den rådende normen for hvordan lede militære styrker i den vestlige verden. Men flere studier har påpekt at filosofien ikke kan sies å være implementert i det norske Forsvaret. Med utgangspunkt i dekoblingshypotesen i nyinstitusjonell teori undersøker denne studien mulige problemer med implementering om bord på norske fregatter. Noe overraskende ser det ut til at i dette tilfellet framstår verken ledelsesoppskriften som irrelevant eller reformatorene som maktesløse. Det mest framtreddende funnet er fraværet av implementeringsinitiativ.

ABSTRACT

20 years ago the Norwegian armed forces decided to implement mission command as the formal leadership philosophy. This decision was based on the official reports made in the aftermath of an accident where 16 Norwegian soldiers died in a peace-time exercise in Norway. In the western world, mission command is the prevailing norm for how to lead military forces, but several studies have claimed that the philosophy is yet to be implemented in the Norwegian armed forces. Based on the decoupling hypothesis in the neo-institutional theory, this study discusses possible problems when it comes to implementing mission command on board Norwegian frigates. Somewhat surprisingly, in this case the leadership philosophy does not seem to be irrelevant, neither does the reformer seem to be powerless. The most prominent explanation is the lack of implementation initiative.

FORFATTEROPPLYSNINGER

Tommy Krabberød er orlogskaptein og lederskapslærer ved Avdeling for sjømakt og lederutvikling ved Sjøkrigsskolen. Han er uteksaminert fra Sjøkrigsskolen og har ph.d. fra Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, UiB. Forskningsinteressene hans er organisering og ledelse av militære styrker i en maritim kontekst, omorganisering, forholdet mellom ledelse og kontekst.

Sjøkrigsskolen
Postboks 83, Haakonsværn
5886 Bergen
Tlf.: (+47) 41 60 41 21

Informasjon til bidragsytere

Nordiske Organisasjonsstudier (NOS) er et akademisk tidsskrift rettet mot studiet av organisasjoner. Tidsskriftet er flerfaglig, der bidrag kan komme fra disipliner som for eksempel økonomi, statsvitenskap, sosiologi, antropologi og psykologi. Bidragsytere kommer fra nordiske forskningsmiljøer eller tar opp tema knyttet til Norden. Bidrag er primært på skandinaviske språk.

Bedømmelse av artikler

Bedømmelse og oppfølging av innsendte artikler skjer også på nordisk nivå. Innsendte artikkelutkast vil bli bedømt anonymt av to eller tre personer etter prinsippet for «double blind review». Beslutninger om publisering tas av ansvarlig redaktør eller eventuelt gjesteredaktør(er). Vi legger vekt på at en bedømmelse ikke bare er et grunnlag for beslutning om publisering, men at den også er til hjelp for forfattere i videre arbeid.

Forfatters ansvar og rettigheter

Bidrag som sendes inn til NOS, skal ikke være under vurdering andre steder. Artikler kan imidlertid være presentert tidligere på konferanser eller forelegge som arbeidsnotat. Forfattere er selv ansvarlige for at materiale som publiseres i NOS, ikke innebærer brudd på noen opphavsrettigheter. Dette gjelder tekst, figurer og bilder. En artikkel i NOS kan ikke publiseres andre steder uten gjensidig enighet mellom forfatter(e) og Fagbokforlaget. Ved innsending av bidrag samtykker forfatter(e) i at Fagbokforlaget kan publisere bidrag digitalt på tidsskriftets passordbeskyttede nettsider. Forfattere er også ansvarlige for at deres bidrag ikke inneholder skrivefeil, er i galt format eller har andre faktiske feil. Bidrag som er antatt for publisering, vil sendes til forfattere for gjennomgang og korrigerings.

Innsending av artikler

Vanlige artikler skal sendes til redaksjonen som vedlagt fil til e-post (nos.rokkansenteret@uni.no), mens artikler til temanummer skal sendes til gjesteredaktør(er). Alle artikler skal være skrevet i Microsoft Word med dobbel linjeavstand og skrifttypen Times New Roman, skriftstørrelse 12. Merk følgende:

- Forfatteren(e)s navn, adresse, telefon, faks og e-post-adresse må oppgis i separat fil og ikke på første side av selve artikkelen.
- Legg ved kort sammendrag (inntil 200 ord) av artikkelen, ett på artikkelspråket og ett på engelsk. Det skal også oppgis fem til seks nøkkelord på originalspråket samt tilsvarende fem til seks «keywords» på engelsk. Legg dessuten ved en kort presentasjon av forfatter(e)s institusjonstillørighet, stilling, akademisk grad og interesseområder.
- Artikkelen bør være på mellom 6000 og 8000 ord.
- Artikkelen bør ikke ha mer enn tre overskriftsnivåer.
- Tabeller og figurer leveres på separate sider, og merk av i brodteksten hvor hver enkelt skal inn. De gis fortløpende nummerering: tabell 1, 2, 3 osv; figur 1, 2, 3 osv.

- Eventuelle noter plasseres bakerst i teksten (slutt-noter).
- Litteraturlisten gis overskriften «Referanser». Flere referanser av samme forfatter(e) listes opp kronologisk med den eldste referansen først. Referanser av samme forfatter(e) og år merkes a, b, c bak årstallet.

Kronikker, debattinnlegg og bokmeldinger

Utkast til kronikk eller debattinnlegg bør være på 1000–3000 ord og skal sendes til redaksjonen. Dersom du har forslag til bokmelding (litteraturgranskning), ta kontakt med redaksjonen.

Referanser settes opp på følgende måte:

(Bok)

Brunsson, Nils (2007). *The Consequences of Decision-Making*. Oxford: Oxford University Press.

(Artikkel i tidsskrift)

DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48 (2):147–160.

(Kapittel i bok)

Furusten, Staffan (2000). The Knowledge Base of Standards. I: Nils Brunsson & Bengt Jacobsson (red.): *A World of Standards*. Oxford: Oxford University Press.

Referanser i teksten

Bruk forfatter(e)s etternavn, kildens årstall og også sidenummer hvor det er nødvendig, for eksempel Czarniawska (2008:770), eller hvor kilden står i parentes: (Czarniawska 2008:770).

Når flere forfattere er opphavet til samme kilde, oppgis alle forfatters navn hvis det er fra én til tre forfattere. Hvis det er flere enn tre, skrives navnet på første forfatter, fulgt av «mfl.», i løpende tekst kan man for eksempel skrive «forfatternavn og medforfattere», slik: «Czarniawska og medforfattere hevder at [...]».

Retningslinjer for vurdering av artikler til

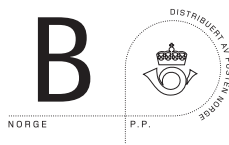
Nordiske Organisasjonsstudier

Hovedmålet med artikler som antas for publisering i NOS, er at de belyser nye og interessante sider ved organisasjoner eller organisasjonsforskningen. Bidrag skal ha en klar adresse til organisasjonsteoretiske problemstillinger. Vi vektlegger at artikkelen representerer et håndverksmessig høyt nivå på metode, argumentasjon og bruk av teori. Empiriske undersøkelser skal knyttes til teoretiske problemstillinger som har en bredere aktualitet enn det empiriske området som artikkelen gjelder. Bidragsytere kommer fra Norden eller tar opp tema knyttet til Norden. Der det er relevant, belyser de den nordiske verus den øvrige internasjonale forskningen på området.

For mer informasjon, se tidsskriftets hjemmeside:

<http://rokkan.uni.no/nos/>,

<http://www.fagbokforlaget.no/NOS>




FAGBOKFORLAGET
Kanalveien 51
5068 BERGEN

Nordiske OrganisasjonsStudier

Innhold

ARTIKLER

- Kvinner til sjøs: seksuell uorden og disiplinering.
Agnes Bolsø, Lise Langåker og Wencke Mühleisen 3
- Inter- og intraorganisatorisk samordning: Lærdommer
fra strategien «Bolig for velferd».
Leif Jarle Gressgård, Kåre Hansen og Torstein Nesheim 24
- «Auftragstaktik zur See» – en umulighet?
Tommy Krabberød 51