

NHH



Masteroppgave Vår 2021

Regulators rolle: Hvordan gjennomfører og iverksetter Sjøfartsdirektoratet miljøpolitikken i praksis?

Regulators' role: How does the Norwegian Maritime Authority implement environmental policies in practice?

En casestudie av det norske Sjøfartsdirektoratet

Kandidatens navn:

Elise Hjertnes Monsen

Problemstilling:

Hvilke roller kan en regulator ta i forhold til den som blir regulert, som primært vil være sjøfartsnæringen i kontekst av Sjøfartdirektoratet, og hvordan oppleves samhandlingen i praksis?

Veileder:

Rune Lines, NHH

Utført ved:

Norges Handelshøyskole, Avdeling for Strategi og Ledelse

Dette selvstendige arbeidet er gjennomført som ledd i masterstudiet i økonomi- og administrasjon ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at Høyskolen, sensorer eller det norske Sjøfartsdirektoratet inntar ansvar for de metodene som er anvendt, resultater som er fremkommet eller konklusjoner som er trukket i arbeidet.

Nøkkelord: Regulator, Roller, Miljømessig bærekraft, Direktorat, Maritim næring, Skipsfart

Forord

Denne masteroppgaven er utarbeidet våren 2021 ved avdeling for Strategi og Ledelse, og er en del av en 2-årig mastergrad ved Norges Handelshøyskole (NHH). Oppgaven er en 30 studiepoengs faglig undersøkelse av et begrenset emne, skrevet av Elise Hjertnes Monsen.


Balansegangen mellom ansvarlighet og lønnsomhet har interessert meg siden studiestart. Offentlig forvaltning og bærekraft er interessant og gir et fokus utover profittmaksimering. Gjennom denne skriveprosessen har jeg fått muligheten til å utdype meg ytterligere i disse samfunnsøkonomiske emnene. Det skal ikke legges skjul på at arbeidsprosessen har vært utfordrede og tidskrevende. Spesielt fordi jeg valgte et fokus på det norske Sjøfartsdirektoratet som regulerer den komplekse maritime sjøfartsnæringen. Næringen er et komplisert studieområde i seg selv, som jeg heller ikke hadde kompetanse innen ved oppgavestart. Utfordringen har imidlertid vært svært spennende, lærerik og gitt meg kompetanse og erfaringer jeg vil ta med meg i fremtiden.

Jeg har på ingen måte stått alene selv om oppgaven er skrevet individuelt. Det rettes en stor takk til min veileder professor Rune Lines, som har bidratt med meget god veiledning. Tusen takk for din tilgjengelighet og dine konstruktive og faglige tilbakemeldinger. Disse har hjulpet meg og forbedret oppgavens kvalitet. Jeg vil videre takke personen som velvillig fikk meg i kontakt med Sjøfartsdirektoratet, samt de ansatte i direktoratet som har vist meg velvilje og engasjement, selv i en travel hverdag. Oppgaven ville ikke vært mulig uten deres bidrag og åpenhet. Tusen takk til min samboer Mats for tålmodighet og medlidenhet i en periode hvor jeg har vært mye i en egen boble med fokus på oppgaven. Jeg antar at du ser frem til å prate om andre ting i sommer.

Oppgaven dedikeres til min far og mor.

Livet kan by på uforutsette utfordringer, men man kan alltid velge hva man gjør ut av dem.

Haugesund, 31. mai 2021



Elise Hjertnes Monsen

Sammendrag

Hvordan gjennomfører og iverksetter Sjøfartsdirektoratet miljøpolitikken i praksis? Politikere har en miljøpolitikk som overleveres til Sjøfartsdirektoratet for å implementeres.

Miljøpolitikken skal implementeres i en sjøfartsnæring som består av flere deler, men spesielt fartøyene som sådan. Forskningsprosjektet har den unike rammen og konteksten til et forvaltningsorgan som har i oppdrag å implementere miljøpolitiske signaler i den komplekse og sammensatte maritime næringen. Direktoratet skal administrere regulatorrollen, men samtidig være en pådriver for grønt skifte og fremme økonomisk vekst i en internasjonal industri. Dermed har Sjøfartsdirektoratet ulike roller overfor næringen som må balanseres med oppdrag fra politikerne. At direktoratet må balansere ulike roller ovenfor næringen for sikre en god praksis, er spennende og verdt å undersøke.

Bruken av et utforskende forskningsdesign både bestående av en induktiv og deduktiv tilnærming åpner for at dataene kan drive fokuset og analysen av studien, samtidig som eksisterende teori informerer studien for å bedre besvare forskningsspørsmålet:

Hvilke roller kan en regulator ta i forhold til den som blir regulert, som primært vil være sjøfartsnæringen i kontekst av Sjøfartdirektoratet, og hvordan fungerer samhandlingen i praksis?

Sjøfartsdirektoratet kan basert på denne studien innta rollen tilrettelegger og juridisk vokter. Rollen kommer an på formålet med direktoratets ulike oppdrag som kommer ovenfra og hvordan det best lar seg løse i praksis, både internt innen de ulike avdelingene og på tvers gjennom tverrfaglige prosjektgrupper. Sjøfartsdirektoratet kan basert på denne studien fungere som forvaltningsmyndighet, tilsynsmyndighet, rådgiver og pådriver ovenfor sjøfartsnæringen, samt benytte sin forskriftsmyndighet. Oppgaven tar for seg en kompleks balanse mellom ekspertise og politikk, som krever gjensidig tillit og at det verken blir overvekt av politikk i detaljene eller detaljer i politikken. Gjensidig tillit og forståelse mellom politikk og ekspertisekunnskap er vesentlig for å oppnå en god samhandling mellom politikere og direktoratet, gjennom departementene, men også for å på neste nivå implementere miljøpolitikken i praksis i sjøfartsnæringen på en hensiktsmessig måte. En god samhandling mellom de ulike aktørgruppene kan drive det grønne skiftet i riktig retning, og bør baseres på realistiske forutsetninger og gjensidig tillit.

Abstract

How does the Norwegian Maritime Directorate implement environmental policies in practice? Politicians develop environmental policies which the Norwegian Maritime Directorate implements. Environmental policies are implemented in the maritime industry, which consists of several parts, especially the vessels and such. This research project has the unique context of an administrative body being tasked with implementing environmental policies in a complex maritime industry. The directorate administer the role as a regulator, while at the same time functioning as a driving force for the green shift and promoting economic growth in the international industry. The directorate has different roles towards the industry, which are balanced with missions from politicians. The attempt to balance different roles in the industry in order to sustain good practices is exciting and worth investigating.

The use of an exploratory research design consisting of both an inductive and a deductive approach, allows the data to drive the focus and analysis of the study, while existing theory informs the study to better answer the research question:

Which roles can a regulator take in relation to the one being regulated, which will primarily be the maritime industry in the context of the Norwegian Maritime Directorate, and how does the interaction work in practice?

Based on this study, the Norwegian Maritime Directorate can take on the role as a facilitator and a legal guardian. The role depends on the purpose of the directorate's various assignments and how they best can be solved in practice, both internally within the various divisions and across interdisciplinary project groups. Based on this study, the Norwegian Maritime Directorate can function as an administrative authority, supervisory authority, advisor and driving force for the maritime industry, as well as using its regulatory authority. The thesis addresses the complex balance between expertise and politics, which requires mutual trust and that there is neither a predominance of politics in the details nor details in politics. Mutual trust and understanding between politics and expertise is essential to achieve a good interaction between politicians and the directorate, trough the departments, and to implement environmental policies in practice in the maritime industry, and at the next level in an appropriate manner. A good interaction between the various groups could push the green shift in the right direction and should be based on realistic assumptions and mutual trust.

Innholdsfortegnelse

Forord	I
Sammendrag	II
Abstract	III
INNHALDSFORTEGNELSE.....	5
1. INTRODUKSJON.....	8
1.1. BAKGRUNN OG FORMÅL	8
1.2. UTLEDNING AV PROBLEMSTILLING	9
2. LITTERATURKAPITTEL	9
2.1. SAMHANDLINGEN MELLOM POLITIKK OG REGULATOR: HVA ER UTFORDRINGENE?.....	10
2.1.1. <i>Prinsipal-agent problemet: Kan regulator stoles på?</i>	11
2.1.2. <i>Grunnleggende hypoteser: Politisk dominans eller en selvstendig aktør?</i>	12
2.1.3. <i>New Public Management (NPM)</i>	13
2.2. SAMHANDLING MELLOM REGULATOR OG REGULERINGSOBJEKTENE: HVA ER DE STØRSTE BARRIERENE? ..	17
2.2.1. <i>Miljømessige reguleringsinstrumenter</i>	18
2.2.2. <i>Strukturen i reguleringsregimet</i>	22
2.2.3. <i>Hva påvirker reguleringseffektiviteten?</i>	27
2.2.4. <i>Institusjonelle aktørers største miljøpolitiske utfordringer?</i>	30
2.3. FORSØK PÅ Å OPERASJONALISERE ET STYRINGSSIGNAL TIL EN STRATEGI FOR ET DIREKTORAT	31
2.3.1. <i>Tilnæringsmåter og virkemidler</i>	32
2.3.2. <i>Effektiv organisering</i>	35
2.3.3. <i>Miljørapportering</i>	39
3. DET NORSKE SJØFARTSDIREKTORATET SOM EKSEMPEL.....	41
3.1. SJØFARTSNÆRINGEN.....	42
3.2. MILJØMESSIGE REGULERINGSINSTRUMENTER TATT I BRUK.....	43
3.3. MILJØPOLITISKE UTFORDRINGER INNEN SKIPSFART	46
3.4. TOLKNING AV DIREKTORATETS OPPDRAG.....	46
3.4.1. <i>Oppdrag fra eierne</i>	47
3.4.2. <i>Målbildet</i>	47
3.5. AVGRENSING OG PRESISERING AV OPPDRAGET	48
3.4.1. <i>Fire trekk for å «rydde veien»</i>	48
3.6. ET FLYTENDE ANSVAR FOR IVARETAGELSE AV MILJØET.....	49
4. METODE	51
4.1. FORSKINGSTILNÆRMING.....	51
4.2. FORSKNINGSDESIGN OG STRATEGI.....	52
4.2.1. <i>Forskningsmål og strategi</i>	53

4.3. DATAINNSAMLING	56
4.3.1. Primærdata: Semi-strukturerte intervju.....	56
4.3.2. Sekundærdata: Kvantitative datakilder	57
4.4. DATAANALYSE	58
4.4.1. Klargjøring av data: Transkribering	58
4.4.2. Innledende dataanalyser og koding.....	59
4.4.3. Fokuset dataanalyse og koding	61
4.5. FORSKNINGSKVALITET	62
5. RESULTATER	63
5.1. SAMHANDLINGEN MED NASJONALFORSAMLINGEN	63
5.1.1. Strukturell avstand fra nasjonalforsamlingen.....	63
5.1.2. Et asymmetrisk maktforhold.....	65
5.1.3. Direktoratets fagkunnskap	66
5.1.4. Avstand fra politikk.....	68
5.1.5. Grensesnitt mellom politikk og praksis: Politikk i detaljene?	69
5.1.6. Konkretisering av oppdrag	71
5.1.7. Potensielle vridningseffekter.....	72
5.1.8. Overlappende grenseflater.....	73
5.2. SAMHANDLINGEN MED SJØFARTSNÆRINGEN	75
5.2.1. Internasjonal konsensus fremfor særkrav	76
5.2.2. En åpen dialog med innspill og tilbakespill.....	77
5.2.3. Politisk oppmerksomhet	79
5.2.4. Påse overholdelse: Tilsyn og informasjon	80
5.2.5. Ulike interesser i høringsrunden.....	82
5.2.6. Næringens kapasitet og behov	84
5.2.7. Åpenhet for ny teknologi	86
5.2.8. Muligheten til å møte næringen	90
5.3. FRA POLITISKE SIGNALER TIL INTERN STRATEGI	91
5.3.1. Delegering av oppgaver i ulike avdelinger.....	91
5.3.2. Bruk av underleverandører for kontroll og kvalitet.....	93
5.3.3. Interne risikoanalyser	93
5.3.4. Tverrfaglig kompetanse.....	94
5.3.5. Endringskapasitet.....	95
5.3.6. Balansering av ressurser og oppdrag.....	97
5.4. OPPSUMMERING AV RESULTATENE.....	98
6. DISKUSJON	99
6.1. DEN POLITISKE STYRINGSKJEDENS KOMPLEKSITET	99
6.2. BALANSEN MELLOM MILJØ, SIKKERHET OG DET NÆRINGEN TRENGER FOR Å OPERERE	101
6.3. «DEN LILLA SONEN»	103

6.4. ORGANISATORISK FLEKSIBILITET	106
7. KONKLUSJON	107
8. BEGRENSNINGER	110
9. LITTERATURLISTE	111
10. ORDLISTE.....	121
11. APPENDIKS	122
APPENDIKS 1: INTERVJUGUIDE	122
APPENDIKS 2: DELTAKELSE.....	124
APPENDIKS 3: DATANALYSE	127
1. Sjøfartsdirektoratets samhandling med nasjonalforsamlingen (oppdrag via departementene).....	127
2. Sjøfartsdirektoratets samhandling med sjøfartsnæringen	128
3. Oversettelsen av styringssignal fra flertallspolitikerne for økt fokus på miljø inn til en strategi for sin egen virksomhet.....	129

Figurliste

Figur 1. Oversikt over litteraturkapittelet	9
Figur 2. Sjøfartsdirektoratets miljø. Inspirert av Den politiske økologien fra Meyer & Nordman (2019, s.123).	11
Figur 3. Strukturen av reguleringsregimet som en pyramide. Oversatt og tilpasset norsk kontekst, hentet fra Lindøe & Baram (2019, s. 236).	23
Figur 4. En kombinasjon av harde og myke lov-tilnæringer. Oversatt og fornsket modell, opprinnelig kilde Lindøe (2017) referert i Lindøe & Baram (2019).....	23
Figur 5. Kombinering av regler og roller. Oversatt modell basert på Lindøe & Baram (2019, s. 239).	25
Figur 6. Oversettelse av Tillitsmodellen av Tharaldsen (2011). Kilde Engen (2019).	25
Figur 7. Interessenter og maktforhold. Oversatt og tilpasset figur basert på Ackermann & Eden (2011, s.183).	33
Figur 8. Hvilke problemer er materielle for virksomheten og interessentene? Oversatt og redigert versjon av Jørgensen & Pedersen (2018, s. 142) sin modell.	41
Figur 9. Et utvalg av miljømessige reguleringsinstrumenter tatt i bruk gjennom Sjøfartsdirektoratet.	44
Figur 10. FNs bærekraftsmål i Sjøfartdirektoratets kontekst. Basert på Riksrevisjonen Dokument 3:3(2020-2021) og Sjøfartsdirektoratets bærekraftsrapport (2020).	50
Figur 11. Relevante avdelinger i organisasjonskartet.....	54
Figur 12. Personer som arbeider med prosjektet bærekraft i direktoratet sin tilhørighet i ulike avdelinger.	55
Figur 13. Eksempel på initial koding nær sitatene. Revidert versjon godkjent av deltaker.	59
Figur 14. Eksempel på tabell. For delspørsmål 2.	60
Figur 15. Eksempel på overgang fra koder til temaer. Fra delspørsmål 2, se appendiks 3.	61
Figur 16. Utdrag 1 fra modell 18.....	75
Figur 17. Utdrag 2 fra modell 18.....	91
Figur 18. Utdrag 3 fra modell 18.....	98
Figur 19. Modell av analyse og funn: Temaer som kan påvirke ...	98

1. Introduksjon

1.1. Bakgrunn og formål

Hvordan gjennomfører og iverksetter Sjøfartsdirektoratet miljøpolitikken i praksis? Politikere har en miljøpolitikk som overleveres til Sjøfartsdirektoratet for å implementere.

Miljøpolitikken skal implementeres i en sjøfartsnæring som består av flere deler, men spesielt fartøyene som sådan. Hvordan oppleves samhandlingene mellom de folkevalgte, Sjøfartsdirektoratet og sjøfartsnæringen? Hvilke roller har direktoratet og hvordan benyttes disse i praksis?

Offentlig forvaltning handler i bunn om å bidra til fremtidens velferdssamfunn. Balansen mellom lønnsomhet og ansvarliggjøring er en sentral del av offentlige virksomheter, også for et direktorat som skal gjennomføre og iverksette miljøpolitikken til politikerne i praksis. Enhver regulator står ovenfor utfordringen å omsette politikk til praktisk regelverk, kontrolltiltak og målesystem, for å påse at de regulerte opptrer i tråd med ønsket målsetning fra politikere. Hvordan gjennomføre og iverksette politikk i en gitt næring er et generelt problem som store deler av offentlig sektor vil møte, men fokuset i denne masteroppgaven blir spesifikt på hvordan Sjøfartsdirektoratet gjennomfører og iverksetter miljøpolitikken i sjøfartsnæringen.

Miljøpolitikken påvirker hvordan Sjøfartsdirektoratet virker inn på utviklingen i sjøfartsnæringen og deres egen strategi, som naturligvis bunner i politiske signaler fra flertallspolitikere. Sjøfartsdirektoratet har en målsetning om en markedsposisjon som den foretrukne maritime administrasjon – særlig innen bærekraft (Sdir B, 2020). Som en del av den offentlige sektoren er det forventet at direktoratet administrerer sine ressurser på en best mulig måte i tråd med sine oppdrag, samtidig som de må gjøre de «riktige tingene» ovenfor en rekke aktører. Det økonomiske aspektet vil alltid ligge i bunn for langsiktig overlevelse i næringen, men hvordan gjennomføres og iverksettes miljøpolitikken i tråd med en økonomisk utvikling? Sjøfartsdirektoratet har en sentral rolle i arbeidet med å utvikle regelverk, samtidig som de skal veilede den maritime næringen (Alvestad, 2020). Den maritime næringen består av rederier, utstysleverandører, tjenesteleverandører og verft spredt langs kysten (Regjeringen D, 2021). Skipsfart er en av Norges eldste næringsaktiviteter og skaper verdier for til sammen 150 milliarder kroner (Regjeringen D, 2021).

1.2. Utledning av problemstilling

Forskningsspørsmålet mitt er tilknyttet regulators rolle for implementering av miljøpolitikken i praksis. Spørsmålet er som følger:

Hvilke roller kan en regulator ta i forhold til den som blir regulert, som primært vil være sjøfartsnæringen i kontekst av Sjøfartdirektoratet, og hvordan oppleves samhandlingen i praksis?

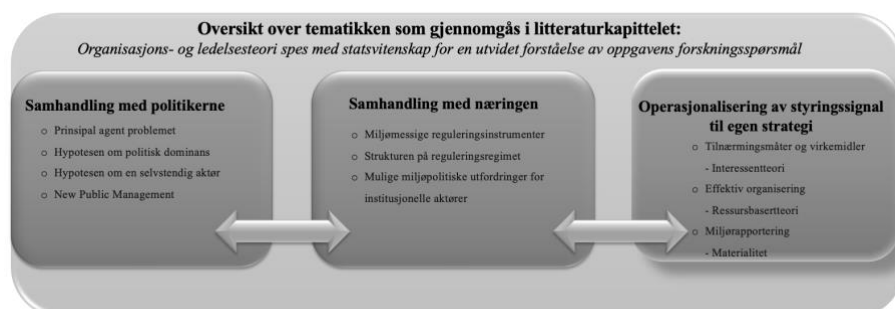
Problemstillingen har videre tre del-spørsmål, og oppgaven vil følge samme struktur:

1. Hvordan opplever Sjøfartsdirektoratet samhandlingene med nasjonalforsamlingen?
2. Hvordan opplever Sjøfartsdirektoratet samhandlingen med sjøfartsnæringen?
3. Hvordan forsøker Sjøfartsdirektoratet å oversette styringssignal fra flertallspolitikerne for økt fokus på miljø inn til en strategi for sin egen virksomhet?

Den overordnede problemstillingen er gjennomførbar, interessant og innenfor rammene av en masteroppgave. Problemstillingen er fundamental for enhver offentlig virksomhet som kontinuerlig forsøker å håndtere de tre delproblemene, slik at de kan påta seg rollen som forvalter på en god og effektiv måte.

2. Litteraturkapittel

Denne delen gjennomgår den eksisterende organisasjons og ledelsesteorien som er relevant for oppgavens forskningsspørsmål. Kapittelet undersøker primært litteratur tilknyttet ulike roller regulatorer kan innta i forhold til den som blir regulert, men presenterer innledningsvis litteratur som undersøker samhandlingen mellom politikk og regulator med fokus på miljø. Avslutningsvis adresseres implementeringen av styringssignal inn til en strategi for en offentlig etat.



Figur 1. Oversikt over litteraturkapittelet.

Formålet med litteraturkapittelet er å danne en forståelse rundt hva vi allerede vet om problemstillingen. Hva vet vi om problemer tilknyttet forholdet mellom regulator og politikerne? Hva vet vi om barrierer og faktorer som kan være problematiske i forhold til reguleringsobjektene? Hva vet vi om forsøk på å operasjonalisere et styringssignal til en strategi for en offentlig etat? Jeg starter med å se nærmere på samhandlingen mellom politikk og regulator. Ifølge Store norske leksikon (2018) er samhandling en betegnelse på samspill eller vekselvirkning mellom ulike aktører som er i aktivitet med hverandre. Samhandling tilknyttes gjerne direkte kommunikasjon, men kan også forekomme gjennom kommunikasjonsmidler som tekst. Dermed eksempelvis gjennom muntlige møter eller skriftlige midler som tildelingsbrev. Felles er at uttrykksformene opprettholder og/eller utvikler forholdet mellom ulike aktører. Selv om samhandling gjerne innebærer forståelse og utbytte, kan den også føre med seg konflikt og manipulering (Store norske leksikon, 2018).

2.1. Samhandlingen mellom politikk og regulator: Hva er utfordringene?

Det høres gjerne enkelt ut når politikerne uttaler at det må arbeides for et renere miljø. Det er imidlertid mer utfordrende å forstå hvordan politikernes regulatorer effektivt bør implementere og realisere slike målsetninger i praksis. Det er ikke nødvendigvis divergens mellom politikernes optimale miljøpolitikk og deres implementering av denne, men det er sjelden slik at politikernes oppgave er å implementere politikken selv (Meyer & Norman, 2019). Dette er et fellestrekk med eiere av private virksomheter, som gjerne overlater implementeringen av virksomhetens formål til egnede agenter. Implementeringen i offentlig sektor er gjerne delegert til regulatoriske byråer, domstoler, eller offentlige etater som videre blir oppgavens fokus. Et direktorat er en offentlig etat (Regjeringen A, 2021). Direktoratenes handlinger er gjerne uobserverbare for politikerne. Statens delegering av regulatorisk autoritet generer handlefrihet og økt autonomi. Direktoratets intensjoner kan videre avvike fra politikernes, noe forskere innen politisk økonomi og regulering har observert i lang tid (Spiller, 1990).

Innledningsvis ønsker jeg å ta for meg et fundamentalt problem i den politiske kjeden, som kan belyses ved hjelp økonomisk organisasjonsteori. Økonomisk organisasjonsteori som prinspalagent-teori og transaksjonskostnadsteori tar utgangspunkt i maksimering av egennytte, som påvirker styring og kontroll i ulik grad. La oss se nærmere prinspal-agent-problemet og danne en forståelse for utfordringene en kan møte i en lengre styringskjede.

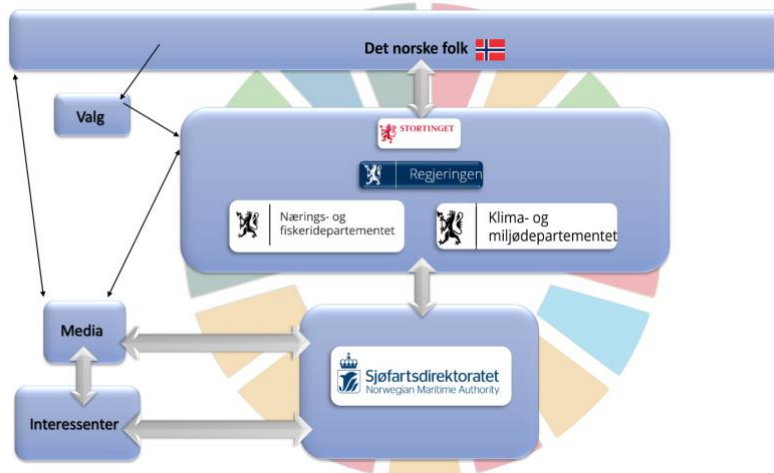
2.1.1. Prinsipal-agent problemet: Kan regulator stoles på?

Prinsipal-agent teorien er av betydning for å sikre at direktoratet forfølger eiernes formål.

Prinsipal-agent-problemet er fundamentalt i den politiske kjeden som starter fra norske innbyggere som velgere av politiske representanter, til innbyggerne som tjenestemottakere.

Indirekte vil det norske folket ha den ultimate makt, men folkets makt blir i praksis å stemme på stortingsrepresentanter. Representantene har videre i oppgave å handle på folkets vegne.

Forholdene i direktoratets miljø illustreres nedenfor i *Figur 2*.



Figur 2. Sjøfartsdirektoratets miljø. Inspirert av *Den politiske økologien* fra Meyer & Nordman (2019, s.123).

Her er det flere ledd, hvor departement(er) og direktorat(er) også har sine roller. Leddene er som følger: Innbyggerne i Norge er Stortingets prinsipal, som vil si at Stortinget er deres agent; Stortinget er regjeringens prinsipal, og regjeringen fungerer som Stortingets agent; Regjeringen er departementenes prinsipal, og departementene deres agent; Departementene er videre direktoratenes prinsipaler, og direktoratene fungerer som departementenes agenter. I kontekst av Sjøfartsdirektoratet er Klima- og miljødepartementet (KLD) og Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) Sjøfartsdirektoratets prinsipaler, og Sjøfartsdirektoratet er deres agent (Regjeringen B, 2021; Regjeringen C, 2021). Et problem oppstår fordi direktoratet har et informasjons- og kunnskapsmessig overtak i forhold til prinsipalene. Selv om departementene KLD og NFD naturligvis vet mer om miljø- og næringsaker, samt passende løsningsmuligheter, har direktoratet detalj- og utførerkompetanse på sine myndighetsområder i sjøfartsnæringen. Informasjonsovertaket medfører at departementene ikke kan være sikre på at direktoratet opptrer lojalt. Med bakgrunn i faglige argumenter kan direktoratet argumentere for egne løsninger, som departementene sannsynligvis ikke har forutsetninger til å argumentere imot. Det betyr imidlertid ikke at de har mulighet til å fritt utøve makt, fordi det kommer an på graden av myndighet som er delegert.

Strukturen og delegeringen kan føre til at signaler og føringer fra politisk hold vris gjennom kjeden. Departementene tolker til en viss grad Stortingets bestilling, og direktorater tolker og operasjonaliserer videre departementenes bestillinger, også inn i egen virksomhetsstrategi. Med bakgrunn i antall ledd og interaksjoner, bør politikerne forsøke å være spesifikke og konkrete i sine bestillinger for å unngå vridningseffekter. Forholdene i kjeden kan også påvirkes av sammensetningen av det byråkratiske nivåets naturlige stabilitet og et politisk nivå med jevnlig utskiftning (Meyer & Norman, 2019). Departementene må stole på at byråkratiet gir oppdrag på politikernes vegne. Dersom politikerne er uenige, eller ikke har satt seg nok inn i byråkratiske føringer, kan det sette departementer i en klemme mellom byråkratiet og politisk spill. Videre kan direktoraters operasjonalisering av departementenes oppdrag også komme i klemme ved politisk uenighet, eller mistolking av politiske signaler fra departementenes side. For et direktorat handler det om en balanse mellom det å respektere den overordnede organiseringen, samtidig som egen kompetanse benyttes (Christensen & Lægreid, 2021). La oss nå se nærmere på to grunnleggende hypoteser om regulators rolle.

2.1.2. Grunnleggende hypoteser: Politisk dominans eller en selvstendig aktør?

Det finnes to grunnleggende hypoteser som er en del av bakteppet for dagens regulatorer. Den ene tilnærmingen er en hypotese om dominans fra nasjonalforsamlingen, mens den andre hevder at regulatoren fungerer som en selvstendig aktør (Spiller, 1990; Weingast, 1984). La oss se nærmere på den konservative tilnærmingen, før jeg belyser hypotesen om en selvstendig aktør.

2.1.2.1. Hypotesen om dominans fra nasjonalforsamlingen

Hypotesen om dominans fra nasjonalforsamlingen omhandler politiske agent-problemer mellom Stortinget og regulatorer, men antar i bunn at nasjonalforsamlingen besitter nok makt til å kontrollere den regulerte fullt ut (Weingast, 1984). Nøkkelen i hypotesen er å forstå regulatorisk oppførsel. Hypotesen tar naturligvis hånd om Stortingets rolle for implementering av reguleringspolitikk, men kan forlenges til andre politiske institusjoner (Spiller, 1990). Eksempelvis fra Stortinget til departementene, og fra departementene til direktoratene i neste ledd. Mens regulatorer ikke stiller til valg, må politikere ha støtte og manifester seg derfor i agent-valg ifølge hypotesen. Dette gjøres i en slik grad at nasjonalforsamlingen også kontrollerer de regulatoriske agentene som direktorater utgjør. Direktoratene avhenger dermed av nasjonalforsamlingen, omtrent som virksomheter avhenger

av konsumenter. Hvor vidt en slik dominans utspiller seg i praksis i norsk kontekst, som preges av desentralisering og benyndiggjørelse, vil jeg komme tilbake til. La oss først se nærmere på hypotesen om regulator som en selvstendig aktør.

2.1.2.2. Hypotesen om en selvstendig aktør

Hypotesen om at regulator fungerer som en selvstendig aktør stammer fra byråkratiske teorier om regulering. Byråkratiske teorier om regulering antar i bunn at agent-problemer er så eksakte at byråkratiet kan jobbe uavhengig av nasjonalforsamlingens ønsker (Spiller, 1990). I den grad en regulator fungerer som en selvstendig aktør, kan det sammenlignes med rollen til en moderne kunnskapsbedrift. En kunnskapsbedrift besitter overlegen kunnskap og informasjon, men er selvsagt også avhengig av sine konsumenter og etterspørselen i markedet (Rylander, 2005; Nordenflycht, 2010). I kontekst av Sjøfartsdirektoratet vil konsumentene være den maritime næringen. Dermed blir ikke de overordnede departementene og nasjonalforsamlingen direktoratens konsumenter i denne hypotesen, men heller sjøfartsnæringen som direktoratet både regulerer og avhenger av. Se for deg departementene og nasjonalforsamlingen som eiere fremfor konsumenter. I likhet med de ansatte i en kunnskapsbedrift, vil direktoratets arbeidere være bedre rustet til å bedømme hva næringen behøver fremfor eierne. Direktoratet må imidlertid selvsagt rapportere til departementene og oppfylle sine oppdrag, som enhver agent, men hvordan dette gjøres er mer eller mindre opp til direktoratet selv som en selvstendig aktør ifølge hypotesen.

De to hypotesene kan ses som to sider av det mer generelle agent-problemet, hvor politikernes interesser og andre interessegrupper i næringen konkurrerer om å påvirke regulatoren. Selv om interessene er relaterte, er de ikke nødvendigvis sammenfallende. Det kan derfor være mer presist å fokusere på nasjonalforsamlingens delegering av regulatorisk autoritet. I Norge har vi hatt en økende grad av autonomi og delegering i ulike organisasjoner og virksomheter, også i det offentlige.

2.1.3. New Public Management (NPM)

New Public management (NPM) er en betegnelse for reformbølgen som kom på 1980-tallet med målsetning om å effektivisere offentlig sektor ved hjelp av styringsprinsipper fra privat sektor (Lapuente & Van de Walle, 2020; Pollitt & Dan, 2011). Det teoretiske grunnlaget for NPM er nokså sammensatt. Det inneholder både elementer fra nyere økonomisk

organisasjonsteori og ledelses-teori (Christensen et al., 2015). Økonomisk organisasjonsteori som prinsipal-agent-teori og transaksjonskostnadsteori tar som nevnt utgangspunkt i maksimering av egennytte, men økt autonomi og fleksibilitet blir i større grad også vektlagt. Nyere ledelsesteorier inneholder både kulturelle og strukturelle aspekt. Reviderte versjoner av taylorisme suppleres eksempelvis med serviceledelse og verdibasert ledelse. Mens hensynet til forretningsmessig og effektiv ressursutnyttelse trekker i retning av økt autonomi, trekker hensynet til styring og kontroll i motsatt retning. NPM er dermed ikke en konsistent og inkorporert teori i offentlig sektor, men kan ses som en sammensetning av midler og tiltak oversatt fra private til offentlige organisasjoner (Christensen et al., 2015).

Spørsmål om organisering av norske departementer har vært til stede i nærmere 200 år, spesielt deres organisatoriske tilhørighet, status og rolle (Christensen, 2003). Det uavhengige byrået med profesjonell kompetanse ble etablert rundt 1850, og har siden den tid dominert i norsk kontekst (Christensen & Lærgreid, 2007). For å få mer kapasitet og strategisk tenking har moderne prinsipper for byråenes roller blitt etablert, hvor noen funksjoner og oppgaver delegeres videre. Dette bærer tydelig preg av det å holde «en arms lengde» og ledelsesteknikker fra privat sektor, som kan medføre effektive løsninger som følge av bemyndig-gjøring. Ideen er at tekniske spørsmål og rutinefunksjoner kan flyttes til byråene, mens planlegging av oppgaver utføres av departementene. Departementenes oppgave er i skrivende stund å være faglige sekretariater for politisk ledelse, mens direktoratene fungerer som landsdekkende myndighetsorganer (Regjeringen A, 2021; Sdir A, 2021). Det norske Sjøfartsdirektoratet er underlagt KLD og NFD, og er en forvaltnings- og tilsynsmyndighet som arbeider med å sikre liv, helse, miljø og materiell verdi på fartøy med norsk flagg og utenlandske fartøy i norske farvann (Sdir A, 2021). Med forvaltningsmyndighet har direktoratet også ansvar for å sikre rettsvern og rettigheter for norskregistrerte skip. Aktivitetene blir bestemt av nasjonale og internasjonale regelverk, politiske beslutninger og avtaler (Sdir A, 2020).

Nyere økonomisk organisasjonsteori og ledelses-teori har bidratt til en rekke reorganiseringer relatert til ulike faktorer i offentlig sektor. La oss se nærmere på reorganisering, deregulering, samt kapasitet og koordinering.

2.1.3.1. Er reorganisering et nøkkelement?

For det første har vi hatt en utvikling fra integrerte statlige modeller til ledelses-inspirerte modeller hvor byråer er mer autonome og løsere sammenkoblet med departementene (Christensen & Lærgreid, 2007). Plasseringen av Sjøfartsdirektoratet i Haugesund er et godt eksempel på en reorganisering som kan påvirke forholdet mellom et direktorat og politikerne. Kiland & Trondal (2009) studerte effekten av formell organisering av politiske beslutningsprosesser og hevdet at utflytting av norske statlige tilsyn, som Sjøfartsdirektoratet fra Oslo til Haugesund, kunne tyde på at politisk kontroll kunne sikres av konkrete beslutningsprosesser gjennom et formelt design av slike prosesser. I regjeringens valg om relokalisering var tidligere arbeids- og administrasjonsminister Victor Norman en sterk pådriver. Spørsmålet om relokalisering bestod av ulike tanker om lokalisering som en faktor for å fremme god regulering. Dersom en ser nærmere på alternativene mellom nærhet og avstand mellom regulator og den regulerte, kan en finne gode argumenter og problemstillinger på begge sider av saken (Thorsen et al. 2003).

Det finnes problemer tilknyttet det å være for tett, men også tilknyttet for fjerne relasjoner. På den ene siden burde man være så nære som mulig, fordi god regulering kan forutsette at en er god kjent med arbeidssituasjonen til de som skal reguleres. På den andre siden kan det være gunstig med avstand for å unngå interessekonflikt, eller påvirkning fra reguleringsobjektet. Avstand fra direktoratene kan beskytte flertallspolitikere sine interesser mot påvirkning fra lobbyvirksomhet, men muligens øke direktoratenes påvirkning fra reguleringsobjektene. Begge sider kan derfor være riktige, men også problematiske. Studier av etater har vist at byråers personell kan vektlegge bruker- og klientinteresser mer enn deres departementer, og til og med rangere brukeres bekymringer høyere enn politisk styring i gitte tilfeller (Egeberg & Trondal, 2009). Dermed kan politiske signaler bli mindre signifikante for byråene. Ved minskede politiske signaler kan departementenes mulighet for å kontrollere byråene bli svakere. Lokalisering er kun et eksempel på en utfordrende betingelse for god regulering. Den formelle organiseringen og bemanningen av sentraladministrasjon kan potensielt ses på som den viktigste infrastrukturen i forvaltningspolitikken (Grindheim & Trondal, 2011). En frakopling fra den hierarkiske kommandokjeden åpner imidlertid for en infrastruktur som kan være gunstig for å koble nasjonale byråer sammen i europeiske land til en fremvoksende EU-leder på flere nivåer ifølge Egeberg & Trondal (2009).

2.1.3.2. Gir deregulering økt autonomi?

I den grad en leder i en privat virksomhet har ansvar for en prosess, forutsetter et godt resultat også myndighet til endring ved behov (Iden, 2018). Ansvar bør med andre ord være relativt til graden av myndighet som gis. Når offentlige byråer blir mer uavhengige og autonome er det imidlertid annerledes enn i privat sektor. Økt autonomi indikerer økt makt, men ikke nødvendigvis tilsvarende økning av ansvar. I et system hvor strukturell devolusjon kombineres med samme prinsipielle ansvar, departements ansvar i forhold til de folkevalgte, kan sensitiviteten være utfordrende for balansen mellom politisk kontroll og regulators autonomi i neste ledd (Christensen & Lægreid, 2007). Stabilitet i balansen mellom kontroll og autonomi er et flyktig mål, og har vært et tilbakevendende problem i norsk administrativ historie. En ustabil balanse behøver imidlertid ikke å være problematisk, da den kan ses som et systematisk trekk (Christensen & Lægreid, 2007). Balansen mellom autonomi og kontroll kan ikke enkelt løses en gang for alle, når den inneholder delvis motstridende verdier. Både den politiske administrative kulturen i Norge og den internasjonale administrative læren vil påvirke balansen, men begge vil naturligvis forandre seg over tid (Christensen & Lægreid, 2007).

Etater forsøker kontinuerlig å balansere ulike rolleforventninger som lojalitet, nøytralitet og profesjonell uavhengighet (Christensen & Lægreid, 2021). Å maksimere egen autonomi, kan ses som en trussel fra et historisk perspektiv (Christensen & Lægreid, 2021). Spenningen mellom politisk kontroll og profesjonell autonomi må avveies. Balansen mellom mulige konsekvenser og regler for balansering av politisk kontroll byr på utfordringer. Koblingen vil ikke oppnå en stabil tilstand. Grensene kan være uskarpe og oppdrag må tilpasses ulik kompetanse. La oss rette fokuset mot potensialet for økte problemer knyttet til kapasitet og koordinering, som tydelig kan være til stede.

2.1.3.3. Kapasitet og koordinering

Som offentlig agent vil en leder i et direktorat forsøke å unngå feil og ta sin prinsippal på alvor. Det kan derfor være hensiktsmessig å involvere departementene i sin avgrensning og operasjonalisering av mottatte oppdrag (Meyer & Norman, 2019). Typisk må departementenes ledere trå til i «den lille sonen» ved større endringer i regelverk eller endrede grenseflater. John Alford et al. (2016) beskriver konseptet «den lille sonen» som en overlappende sone mellom politikk og byråkrati (Meyer & Norman, 2019). Sonen belyser to sentrale poeng. Det ene er at det i praksis er vanskelig å skille formulering og implementering

av politikk. Selv om det er mye politikk i detaljene, handler detaljene først og fremst om fag. Det andre er poenget er at man ikke simpelt kan skille politikk og administrasjon, da også byråkratier har meninger i politiske saker. Eksempelvis vil det ikke være likegyldig hvor mye hensyn sjøfartsnæringen tar til forurensning av miljøet for Klima- og miljødepartementet. Videre vil KLD mene at miljøpolitikken ikke kan overlates til de folkevalgte politikerne alene. For direktoratets ledere kan det være hensiktsmessig å søke kontakt med departementer for å forankre endringsprosesser og sikre rygg-dekking. Dette impliserer imidlertid ikke at departementene i neste ledd skal være like tett på politikerne som departementsråd, som er departementets administrative sjef. Som leder av en offentlig virksomhet vil en viss forståelse for politikerne, og deres mer kortsiktige og detaljorienterte orientering være gunstig å forstå (Meyer & Norman, 2019). De er tross alt departementenes prinsipaler og inngår også i den demokratiske styringskjeden.

Regulatoriske reformer, komplekse avveininger mellom politisk kontroll og agent-autonomi, den doble prosessen med deregulering og omregulering, problemer tilknyttet rollespesialisering og koordinering, samt spørsmål om god effektiv praksis er komplekst men vesentlig i den offentlige sfære.

Jeg har til nå adressert utfordringer tilknyttet samhandlingen mellom politikerne og regulator. Prinsipal-agent problemet i den offentlige styringskjeden, hypotesen om dominans fra nasjonalforsamlingen samt regulator som selvstendig aktør har blitt presentert. Videre så jeg nærmere på reorganiseringen som har preget den norske konteksten, nærmere bestemt den løse sammenkoblingen, svakere politiske signaler og den økende graden av autonomi. Jeg har dermed undersøkt den komplekse samhandlingen mellom et direktorat og flertallspolitikere. La oss nå utforske hvordan samhandlingen mellom regulator og reguleringsobjektene kan foregå, med et fokus på Sjøfartsdirektoratet og sjøfartsnæringen. Hvilke problemer kan oppstå? Vi beveger oss dermed over til det andre delspørsmålet i problemstillingen.

2.2. Samhandling mellom regulator og reguleringsobjektene: Hva er de største barrierene?

En regulator utøver påvirkning på næringen for å i høyere grad oppnå at næringen handler i tråd med nasjonalforsamlingens ønsker. Delkapittelet omhandler samhandlingen mellom regulator og reguleringsobjektene, som i oppgavens kontekst vil være Sjøfartsdirektoratet og

sjøfartsnæringen. Miljømessige utfordringer er komplekse og krever gjerne en blanding av insentiver og inngrep (Taylor et al., 2012).

2.2.1. Miljømessige reguleringsinstrumenter

Miljøregulering har skiftet form de siste tiårene. Beslutningstakere og regulatorer supplerer gjerne direkte regulering med økonomiske virkemidler og frivillige tilnærminger (Regjeringen H, 2015; Taylor et al. 2012). De kan også ta nytte av innflytelse fra ikke-statlige aktører for oppnåelse av miljømål. Kollektive internasjonale erfaringer har gitt beslutningstakere og regulatorer et bredt omfang av vellykkede regulatoriske tilnærminger å lære av, samt nye ideer som kan brukes til utforming av bedre reguleringer. Reguleringspolitikken kategoriserer gjerne direkte kommando og kontroll, økonomiske insentiver, informasjonsbaserte instrumenter, co-regulering og selvregulering, samt støttemekanismer og kapasitetsbygging. Jeg legger til grunn Taylor et al. (2012) sitt arbeid, som bygger på gjennomgangen av evalueringer av Storbritannias politiske instrumenter og undersøkelsen av tilgjengeligheten for bevis for effektiviteten av miljømessig regulering. Studien supplementeres med organisasjons og ledelsesteori som passer oppgavens vinkling. Storbritannia har det samme politiske flertallssystemet som Norge (NIS), og hadde nært samme antall skip i 2017 (Store norske leksikon, 2017; 2020). De neste avsnittene tar for seg de fem instrumenttypologiene, samt passende eksempler.

2.2.1.1. Direkte regulering: «Kommando og kontroll»

Direkte regulering går ut på å pålegge den regulerte obligatoriske forpliktelser eller begrensninger for aktørers handlingsvalg (Regjeringen A, 2015). Ved håndhevelse vil kommando og kontroll gi regulatoren mulighet til å påvirke atferd gjennom lov. Regulatoren bør dermed også gi relativt høye nivåer av sikkerhet for oppfølging, slik at de regulerte har insentiv til å overholde reguleringen.

Resonnementet ved direkte regulering er sammenfallende med økonomisk organisasjonsteori som prinsipalagent-teori og transaksjonskostnadsteori hvor en tar utgangspunkt i maksimering av egennytte, som videre taler for kontroll. Overvåking og håndheving er imidlertid svært ressurskrevende både for regulatoren og den regulerte. Derfor bør både kulturelle og strukturelle aspekter vurderes, slik at en finner en effektiv økonomisk løsning. Under prinsippene for risikobasert regulering vil derfor direkte regulering typisk være rettet mot de

betydeligste risikoene (Taylor et al., 2012). I noen sammenhenger er slik regulering verken gjennomførbart eller ønskelig. Eksempelvis omstendigheter som er uten mulighet for risikokontroll, gjerne tilknyttet usikkerhet. Mens risiko kan kontrolleres gjennom tradisjonelle økonomiske verktøy, kan ikke usikkerhet tallfestes og kontrolleres på samme måte. Innen de menneskelige skapte klimaendringene som miljøpolitikken preges av, utgjør direkte regulering vanligvis kun en del av politikk-rammen (Regjeringen A, 2015). Høy usikkerhet kan forutsette andre analyseverktøy, som eksempelvis scenarioer (Johnson et al. 2018; Deloitte, 2018).

2.2.1.2. Økonomiske instrumenter

Økonomiske instrumenter fungerer gjennom å endre insentivene til de regulerte, slik at de selv endrer sin atferd. Grunntanken er enkel, penger snakker. Eksempler på slike instrumenter kan være skatter, subsidier, omsettelige rettigheter og betalinger. Formålet med økonomiske instrumenter er å gi selskap eller enkeltpersoner fleksibilitet til å bestemme hvordan de kan forbedre miljøytelsen det økonomiske instrumentet er rettet mot. I Norge er det vedtatt en bonusordning i kyststrutene for å i større grad prioritere midler til maritim næring som skal stimulere raskere utbygging av landstrøm i cruise-havner (Stortinget, 2020). Ved bruk av økonomiske instrumenter kan en overkomme begrensningene ved direkte regulering i samme forbindelse.

I 2018 ble det innbetalt rett over 7 milliarder kroner i miljøavgifter i transportnæringen i Norge, noe som utgjør litt under 20 prosent av de totale miljøavgiftene totalt i Norge samme år (Statistisk sentralbyrå, 2020). De største miljøavgiftene er avgifter på klimagassutslipp fra drivstoff. Økonomiske instrumenter kan oppfattes som politisk uakseptable under enkelte omstendigheter. I Storbritannia har miljøavgifter blitt kritisert som en «skjult skatt» ifølge Jordan et al. (2003) (Taylor et al., 2012). I Norge har politikerne naturligvis vært uenige om hvor vidt miljøskatter fungerer i enkelte saker som eksempelvis drivstoffavgifter og plastposeavgiften noen år tilbake (Njarga, 2019; Mosveen & Skarøy, 2014). Nylige eksempler viser at miljøskatter skaper interesse blant enkeltpersoner og selskaper, fordi de både kan ses som gunstige og ugunstige løsninger på diverse miljøproblemer (Fredriksen, 2016; Navrud & Romstand, 2019; Sverdrup & Lekve, 2020). Noen mener at økonomiske instrumenter er mer kostnadseffektive enn direkte regulering. Utfordringen er at måleresultatet blir mer usikkert, fordi måle-indikatorene ikke er like rene ifølge Gunningham & Sinclair (1999) (Taylor et al.,

2012). Selv om økonomiske instrumenter kan ses som kostnadseffektive, kan de skape usikkerhet rundt måleresultatet, og dermed også deres effekt.

2.2.1.3. Informasjonsbaserte instrumenter

Informasjonsbaserte instrumenter har som formål å forbedre selskaper og enkeltpersoners miljøprestasjoner gjennom å gi beslutningstakeren mer informerte valg. Ifølge Gouldson et al. (2008) er de tre hovedtypene følgende: Målrettet informasjonstilførsel; navngiving og beskjemmelse/anerkjennelse; samt registrerings, merkings eller sertifiseringsordninger (Taylor et al., 2012). Fordelen er at informasjonsbaserte tilnærminger gjerne oppleves som lite påtrengende, unngår bruk av tvang, og kan være kostnadseffektive dersom de brukes godt. Ulempen er at slike instrumenter har lav pålitelighet, og forutsetter gjerne gode kanaler og engasjement for gjennomslag. Det bør også nevnes at ulike private virksomheter gjerne benytter seg av informasjonsbaserte instrumenter som en del av sin strategi for økt ansvarlighet. Om hensikten da er et grønnere miljø eller å fremstå som ansvarlig for å strategisk tiltrekke seg ulike aktører, forblir en underliggende problemstilling som jeg kun rører ved.

Informasjonsbaserte tilnærminger kan åpne for en arena med gjensidig påvirkning. En regulatorer bør bemerke seg at dersom store interessegrupper presser mot endringer, kan det være av strategiske årsaker. Gjerne med formål om anskaffelse av konkurransefortrinn. Gitt at dette er tilfellet, vil det potensielt kunne skade konkurransen i markedet. Slikt bør regulator erkjenne, fordi deres rolle som offentlig administrator også innebærer å rette opp i ulik markedssvikt. Regulatorer må dermed være bevisst over ulike aktørers bakenforliggende motiver og det gjennomsnittlige selskapets kapasitet til endring. Ved lobbyvirksomhet er målet å påvirke politikere og beslutningstakere i forvaltningen. Slik virksomhet vil en regulator naturligvis møte på ulike arenaer som åpner for informasjonsutveksling, en utveksling som tross alt kan gå begge veier.

2.2.1.4. Selvregulering og Co-regulering

Selvregulering kan ses som en tilnærming initiert og utført av de som skal reguleres, mens co-regulering involverer en viss grad av eksplisitt myndighetsengasjement. Co-regulering er ikke særlig adoptert i litteraturen, og nevnes heller ikke som en term av den norske regjeringen basert på deres offentlige nettside. Bakgrunnen kan være at termen kan ses som en form for

selvregulering som inkluderer engasjement fra myndighetene. Myndighetene kan tenkes å samarbeide med næringen for å fremme god miljøpraksis på en lignende måte som at ulike private virksomheter inngår allianser, for å yte på et høyere nivå eller nå et større omfang av aktører i privat sektor på en mer effektiv måte. Et godt resultat forutsetter at myndighetene har en forståelse for hvordan slik praksis kan fremmes på en god og effektiv måte. Regulatoren bør bemerke seg at muligheten for påvirkning fra næringen også øker.

2.2.1.5. Støttemekanismer og kapasitetsbygging

Støttemekanismer og kapasitetsbygging er en instrumentgruppe som kan deles inn i følgende tre former: Forskning og kunnskapsgenerering; demonstrasjonsprosjekter og kunnskapsdiffusjon; samt nettverksbygging og felles problemløsning (Taylor et al. 2012). Institusjoner med målsetninger om å oppmuntre til investering i ny teknologi er i stadig utvikling. Eksempelvis Maritimt Kompetansesenter Oslofjorden ved Høgskolen i Vestfold tar sikte på å gjøre veien kortere fra næringen til forsknings- og utviklingsmiljøer i den maritime næringen (Regjeringen B, 2020, s.39). Næringsklyngen NCE Maritime CleanTech med over hundre partnere utvikler miljøvennlig teknologi innen skipsfart og andre maritime næringer (Maritimecleantech, 2020). Forskningsinstitutt som NHH og uavhengige kontrollorganer for sjøfartsnæringen er blant medlemmene. Grønt skipsfartsprogram har mer enn seksti grupperinger hvor offentlig og privat sektor sammen forsøker å gjøre norsk kystfart til den mest miljøvennlige i verden (Dnvgf, 2020). En slik tilnærming kan oppmuntre til økte investeringer i ny og grønnere teknologi.

2.2.1.6. Instrumentblandinger i praksis

Flere av de beskrevne verktøyene utfyller direkte regulering, og anses ikke for å være effektive alene. I praksis implementeres instrumentene som en samlet tilnærming for å oppnå flere mål innen et politisk område (Taylor et al. 2012). Ved markedssvikt eller håndtering av flere mål samtidig, vil det naturligvis være behov for en verktøykasse bestående av ulike tilpassede verktøy. Over tid kan en sitte igjen med en kompleks blanding som resulterer i overflødige og/eller motstridende tiltak. I så fall vil regulatorer og de regulerte sitte igjen med en liten nettogevinst for samfunnet samlet sett. Viktige spørsmål kan bli neglisjert i sammensetningen av instrumentene. Når kompleksiteten øker blir det vanskeligere å måle effekten, samtidig som effektive tilnærminger paradoksalt krever en sammensetning av ulike instrumenter. Instrumentblandinger vil derfor både kunne fungere som de mest- og minst

effektive metodene en regulator kan utøve makt og innflytelse på ovenfor næringen og samfunnet som helhet. Den beste løsningen kommer an på det spesifikke problemet, hva som er formålet med implementeringen, og hvordan dette best lar seg løse i praksis.

Regulering av industriell sikkerhet har utviklet seg i flere tiår, og regulering av andre hensyn som miljømessig bærekraft kan søke lærdom fra utviklingen. Den tradisjonelle «kommando og kontroll» tilnærmingen brukes i dag i kombinasjon med mer fleksible og mykere tilnærminger ifølge Lindøe et al. (2013) (Lindøe & Baram, 2019). Dette er et fellestrekk med ledelsesteorier, som har utviklet seg fra autoritære til mer liberale per dags dato (Northouse, 2019). Fellestrekket er bruken av «regler» som setter mål, men som samtidig gjør det mulig for industrielle selskap å selv utarbeide virkemidlene for måloppnåelse. Noe som kan virke positivt på samhandlingen mellom regulator og den regulerte næringen. Overgangen har reist spørsmål om effektivitet, troverdighet, ansvarlighet og legitimiteten til et «mykt» regime hvor selvregulering er fremtredende (Lindøe et al., 2014 referert i Lindøe & Baram, 2019). Som et forsøk på å løse spørsmålene har politiske analytikere undersøkt implementeringen av myke lov-tilnærminger. Studier viser at tilsynsmyndigheter og industrier avhenger av detaljerte tekniske- og ledelses standarder, instruktiv veiledning og veletablerte normer (Engen, 2019). Det er hensiktsmessig å se nærmere på den grunnleggende strukturen i reguleringsregimet for å forstå balansen mellom «myke» og «harde» tilnærminger, eller nærmere bestemt balansen mellom grad av autonomi og kontroll, dersom vi benytter ledelsestermer.

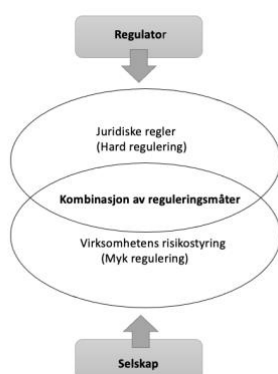
2.2.2. Strukturen i reguleringsregimet

Strukturen i reguleringsregimet består av flere handlingskrevende praksiser. Lindøe et al. (2019) presenterer regimet gjennom en pyramidestruktur med flere lag, som er oversatt og tilpasset norsk kontekst under. Lover og annen myndighetsgjøring fra Stortinget pålegger regulering av et bestemt sett av industrielle aktører. Eksempelvis at Sjøfartsdirektoratet regulerer den maritime næringen på oppdrag fra de overordnede departementene. *Strukturen av reguleringsregimet som en pyramide* presenteres under.



Figur 3. Strukturen av reguleringsregimet som en pyramide. Oversatt og tilpasset norsk kontekst, hentet fra Lindøe & Baram (2019, s. 236).

Pyramiden har tre nivåer. Toppen av pyramiden representerer lover, forskrifter og bestillinger om regulering fra Stortinget. Mellomnivået tar for seg standarder og anbefalt praksis, som er vedtatt eller fremmet av regulatoren. Her inngår også regulatorens utviklede retningslinjer som utgjør krav som må følges av aktørene de er siktet mot. Bunnivået tar for seg andre relevante standarder og retningslinjer, utviklet for operasjonelle formål som kvalitetskontroll, effektivitet og endringer i operasjoner. Det kan være snakk om mange ulike metodiske og atferdsmessige retningslinjer. Noen for individer og andre for organisasjoner, som tilfører og former reguleringsregimer som rettsavgjørelser, profesjonelle koder, samfunnsnormer og moralske prinsipper (Lindøe & Baram, 2019). Regulatoren kan utvikle og håndheve regler som beskytter det offentlige samt arbeidere, og sammen med inspektører se over og styrke samsvar, gjennom å utstede ordre og ilegge sanksjoner ifølge Lindøe & Baram (2019). Regulatoren har også mulighet til å adoptere frivillige standarder og tekniske retningslinjer anbefalt som best praksis, og bedømme selskapene selv-regulerings forsøk. Dermed kan ulike moduser av regulering innenfor regimestrukturen inkorporere «hard» og «myk» regulering som illustrert under.



Figur 4. En kombinasjon av harde og myke lov-tilnærminger. Oversatt og fornyet modell, opprinnelig kilde Lindøe (2017) referert i Lindøe & Baram (2019).

Figur 4: En kombinasjon av harde og myke lov-tilnærminger kan ses som en hybridmekanisme for selskapets virksomhetsrisikostyring fra «bunnen og opp» (myk-

regulering), og «topp-ned» (hard-regulering) gjennom overholdelse av juridiske regler. I sonen i midten konvergerer tilnærmingene mot en kombinasjon av reguleringsmåter. Elementer fra begge tilnærmingene medfører en blanding av regler, standarder og retningslinjer. Noen gjelder på tvers av industrien, mens andre gjelder for spesifikt regulerte enheter. Blant utfordringene en regulator vil møte er koordinering av tilnærminger, veiledning og håndheving av samsvar, evaluering av kvaliteten på selvregulerings aktiviteter av enheter, overholdelse av krav og normer fra interessenter og offentlig sektors engasjement (Lindøe & Baram, 2019). Hybridmekanismen åpner for at næringen selv også må utvikle rammer og regler for samhandling. Dette impliserer imidlertid forståelse for regulatoren og næringen sine roller, og hvordan disse utøves i praksis. Den regulerte må forstå hierarkiet av regler og forskrifter, hvordan de praktiseres og hvordan ansvar og myndighet fordeles. Ved vedtak eller endring av en regel må regulatoren oppfylle flere materielle og prosessuelle krav for å sikre legitimiteten til regelen ut fra et samfunnsperspektiv og lovligheten av regelen.

2.2.2.1 Kombinering av harde og myke tilnærminger: Mistillit eller tillit?

I praksis kombineres regler og roller når regulatorer forsøker å påvirke næringen i tråd med sine oppdrag. Figur 5: *Kombinering regler og roller* presenteres under dette avsnittet, og gir en god oversikt over de ulike kombinasjonene. Figuren deles inn i fire områder (A,B,C & D) og defineres av to ulike dimensjoner. Den horisontale dimensjonen omfatter de to forskjellige rollene myndighetene utøver, mens den vertikale dimensjonen er juridisk bindende og ikke bindende regler. I henhold til den vertikale dimensjonen er det et asymmetrisk maktforhold mellom regulator og den regulerte (A og C). Dersom regulatoren skal fungere som tilrettelegger, kreves en symmetrisk maktbalanse (B og D). Dersom regulatoren skal inngå rollen som juridisk vokter kreves et asymmetrisk maktforhold (A og C). Dette gir ganske klare spilleregler. I område A er det snakk om «kommando og kontroll», som tidligere belyst er basert på klare og detaljerte juridiske regler. I område D forutsettes imidlertid «selvregulering» som kan fungere gjennom dialog, noe som videre bidrar til utvikling av best praksis for kontinuerlig forbedring i næringen. I område B veileder regulatoren industrien gjennom lover og regler, som er allmenn aksepterte standarder og best praksis. I område C deltar regulatoren i prosessen med utvikling av standarder, noe som kan ses på som en form for «co-regulering».

Påvirkningsformer		
	Juridisk kontroll Asymmetrisk maktrelasjon	Tilrettelegger Symmetrisk maktrelasjon
Juridisk bindende regler	A Detaljerte forskrifter «Kommando & Kontroll»	B Veiledning for implementering av juridiske regler
Ikke- juridisk bindende regler	C Deltakelse i utvikling av tekniske standarder	D Dialog og samarbeid med industrien

Figur 5. Kombinering av regler og roller. Oversatt modell basert på Lindøe & Baram (2019, s. 239).

Det er imidlertid noen utfordringer med kombinasjonene av regler og roller som ikke tas med i denne figuren. Den kan videreutvikles for å beskrive dilemmaer i formidling av motstridende interesser innenfor trepartssystemet vi har i Norge, med formål om å opprettholde en enhetlig standardiseringsprosess. Tillit har en sentral rolle i det norske trepartssystemet mellom myndigheter, arbeidsgivere og arbeidstakere. I maktbalansen mellom de tre er det sjeldent en klar terskel for hva som er akseptabel risiko og overholdelse av et regelverk. Håndhevelsesstrategier med lovlige alternativer angående industrielle responsstrategier avhenger av funksjonell tillit for å oppnå et best mulig resultat ifølge Engen (2019). Langs tillit-mistillitsdimensjonen i figur 6 kan tilsynsmyndigheten eskalere til håndheving og sanksjoner. Regulatoren må stole på selskaper og deres evne til å utvikle robuste og elastiske systemer og prosedyrer for trygt arbeid, både for seg selv og underleverandører. Videre må underleverandørene og ansatte utføre arbeid i henhold til regler og standarder for kvalitet og sikkerhet. *Tillitsmodellen* viser hvordan tillit og mistillit også henger sammen med funksjonelle og dysfunksjonelle trekk gjennom ulike kombinasjoner av strategier for implementering:

Funksjonelle	Tillit		Dysfunksjonelle
	1 Tillit basert på realistiske forutsetninger	2 Naiv og blind tillit	
	3 Mistro, basert på realistiske forutsetninger	4 Mistro, basert på detaljert overvåkning og kontroll	
	Mistro		

Figur 6. Oversettelse av *Tillitsmodellen* av Tharaldsen (2011). Kilde Engen (2019).

Basert på realistiske forholdsregler kan tillit være funksjonelt (1), men ved for mye tillit vil det føre til et dysfunksjonelt forhold med naivitet og blind tillit (2). Tenk tilbake til prinsippal-agent problemet. Dersom agenten gis for mye tillit, vil den maksimere egen nytte og dermed utnytte tilliten (2). Dersom eierne skal dra nytte av agentens kompetanse forutsetter det at agenten gis noe tillit, basert på realistiske forutsetninger (1). Mistillit kan være funksjonelt, med realistiske forholdsregler, som forståelsen av at prinsipalen må ha noen måltall å bedømme agenten på for å sikre god og effektiv praksis (3). Dersom prinsipalen bedriver mikroovervåkning, vil det imidlertid kunne inngå som dysfunksjonell tillit. Stive kontrollstrategier kan virke mot sin hensikt og er meget kostbart (4). Ifølge Grimen (2009) kobles fagpersoner sammen i verdiskapningsprosessen, og den gjensidige avhengigheten kan betegnes som en tillitskjede. En høy grad av tillit kan fremme informasjonens flyt og kvalitet, samtidig som kompleksiteten og transaksjonskostnadene reduseres (Luhmann et al. 2017; Virta, 2019). Selvsikkerhet og tillit blant aktørene skaper positive forventninger til andres intensjoner og atferd, noe som reduserer kompleksiteten (Engen, 2019). Det introduserer imidlertid sårbarhet, og som *tillitsmodellen* illustrerer, kan for mye selvtillit bli naivitet (2). For mye mistillit kan derimot føre til for harde kontrollstrategier (4). Sagt i andre termer handler det for prinsipalen om å balansere autonomi og kontroll basert på realistiske forutsetninger.

Hensyn til omdømmet og en overholdelsesvennlig reguleringsinsentivstruktur kan føre til fravær av skarpe konfrontasjoner om juridiske spørsmål (Engen, 2019). På den ene siden består forholdet mellom regulator og regulert av felles interesser, alliansebygging og tillit. På den andre siden vil forholdet også preges av interessekonflikter, splittelse og mistillit. Myndighetene vil alltid spille en viktig rolle, men hvilken strategi de benytter seg av vil variere. Om myndighetene passivt observerer eller er en aktiv deltaker vil også variere. Myndighetene kan ta mye initiativ for å etablere en arena, men senere i prosessen trekke seg tilbake. Rollen vil avhenge av problemet som skal løses, noe som kan minne om måten en tjenende leder tilpasser seg følgerenes behov (Mayer, 2010). En klar styrke i norske reguleringsregimer er nettopp involveringen av interessenter og kapasitetsbygging mellom bransjer og reguleringsorganer (Engen, 2019). Det sikrer involvering og interessenter i sikkerhetsdiskusjoner. Interessenter er enkeltpersoner eller grupper som avhenger av en organisasjon for å oppnå egne mål, og som organisasjonen gjensidig avhenger av, for nå sine mål (Johnson et al. 2018). En sårbarhet i et slikt forhold er at globale politiske og økonomiske spørsmål lett kan svekke tilliten mellom partene og undergrave samarbeid. Eksempelvis vinn-

vinn prinsipper mellom sikkerhet og økonomi kan være utfordrende å opprettholde i økonomisk vanskelige tider, dersom partene konstant blir konfrontert med globale utfordringer hvor små økonomier må tilpasse seg sikkerhetsforskrifter, og standardiseringer som er mindre tilpasset nasjonale stiler og tradisjoner. Dermed kommer en ikke unna å bli «tvunget» til å endre og harmonisere egne reguleringsregimer (Engen, 2019).

Opprettholdelse av en standardiseringsprosess, samtidig som en opprettholder legitimitet og balanserer makt og tillit mellom divergerende interesser og mektige interessenter, vil innebære en diskusjon om hvordan ulike legitimitetshensyn tas i betraktning når normative grunnlag etableres. Det kan eksempelvis være snakk om brukerinvolvering i utforming av standarder, diskusjon av legitimitetsproblemer på faglig eller politisk grunnlag i veien fra demokratiske prosesser til konkrete løsninger og resultater. Standardiseringsarbeid og standardiseringsprosesser krever kunnskap, ferdigheter og gir dem med slik kunnskap makt. Slikt arbeid er komplekst. Dersom prosessen ikke mestres, kan det føre til dysfunksjonell mistillit mot de som besitter kunnskapen. Videre vil ubalansen mellom makt og tillit øke dersom de kunnskapsrike og ressurssterke får innflytelse på vegne av de som mangler slik kompetanse. Innenfor standardiseringsarbeid oppstår et generelt dilemma med funksjonell regulering: Hvordan kan regulator ansvarlig-gjøre næringen og samtidig sørge for at næringen alltid velger best praksis innenfor det gitte spillerommet?

Regelverk basert på funksjoner gir på den andre siden økt autonomi for de aktuelle aktørene i regimet. Et funksjonsbasert regelverk åpner for flere løsninger og forskjellige tolkninger rundt best mulig løsning. Overholdelse av et slikt regelverk hviler blant annet på tillit mellom myndighetene og næringen uavhengig om det er snakk om hensyn til sikkerhet eller miljø. Tillit vil være en positiv variabel fordi det reduserer behovet for kompliserte kontrollfunksjoner og forbedrer effektiviteten (*Tillitsmodellen*). Tillit er imidlertid utfordrende å overføre, og en overvekt av funksjonelle forskrifter vil åpne for sårbarhet, særlig dersom de blir innkvartert i ulike sammenhenger (Engen, 2019; Grimen, 2009).

2.2.3. Hva påvirker reguleringseffektiviteten?

2.2.3.1. Evidens og kompleksitet

Reguleringseffektiviteten påvirkes av evidens og kompleksitet (Taylor et al. 2012). For det første vil hva som ses som tilstrekkelig evidens til instrumentvalg påvirke god reguleringseffektivitet. God politikk og regulering bør være evidensbasert og risikoinformert.

I praksis mangler en gjerne bevis for spesifikke instrumenters effektivitet når det kommer til håndtering av offentlig risiko. Ulike interessenter kan bruke tilgjengelige bevis for å påvirke reguleringsreformen og begrense beslutningstakere og regulatorers tilgjengelighet. Fordi en vitenskapelig forståelse av risiko er begrenset, vil forståelsen alltid være åpen for endring ved nye bevis. Spørsmålet blir da hvordan politiske beslutningstakere og tilsynsmyndigheter bestemmer hva som er tilstrekkelig evidens til instrumentvalg. Identifisering av hele settet med forskrifter og påvirkninger som inkluderes i en analyse av en politisk miks for å få til større regulatoriske reformer er omfattende men nødvendig (Taylor et al. 2012). Utvalget av forretningsmotivasjoner og evner i forskjellige sektorer, samt de individuelle virksomhetene i den spesifikke sektoren i neste ledd, gjør også prosessen krevende. Dette er imidlertid essensen av oppgaver beslutningstakere og regulatorer møter i det komplekse samfunnssystemet og miljøet de operer i. I stede for å forsøke å identifisere standardtilnæringer for å håndtere miljørisiko på tvers av sektorer, kan regulatorer bli eksperter i prosessen med å plukke ut de viktigste problemene i egen sektor og løse disse ved hjelp av passende metoder for det spesifikke problemet.

2.2.3.2. Hva kan oppmuntre rederier til å overholde miljøkrav?

Effekten av miljøkrav innen skipsfart er avhengig av måten individuelle rederier tilpasser seg forskjellige nasjonale regulerings- og håndhevelsesregimer. En case-studie fra et britisk-basert globalt rederi rettet sin oppmerksomhet mot regulatoriske påvirkninger som fremmer samsvar mellom regulering og forurensing fra skip (Akamangwa, 2017). Studien kaster lys over effektene styrking av krav kan ha på virksomhetens miljøoverensstemmelse og håndhevelseseffektivitet, gjennom å rapportere miljøsikkerhetspraksis for rederier.

Resultatene i Akamangwa (2017) antyder at innstramming av forskriftskrav løfter grensen for miljøprestasjoner. Lovgivningsmessig press og kundekrav var ifølge studien viktige faktorer for å oppmuntre rederiet til å overholde miljøkrav. Miljøkrav kan «tvinge» rederier til å innføre dyre praksiser for å oppnå samsvar med regulatoren. Regulering og kyststaters rolle gjennom havnestatskontroll kan se ut til å spille en sentral rolle i rederienes overholdelsespraksis og responsstrategier, spesielt som et resultat av forskjellige regionale tilnæringer til håndheving (Akamangwa, 2017).

For case-selskapet ble innstramming av forskriftskrav oversatt til handlinger som implementering av frivillige miljøtiltak og industriens beste forvaltningspraksis; som avhending av rensed kloakk til mottaksanlegg på land, trening på sakte damping, og

anskaffelse av markedets beste bunnstoffmaling. Slike handlinger kan være aktuelle for andre selskaper i situasjoner hvor det er en fin linje mellom overholdelse og mangler. Jeg vil gi deg tre relevante situasjoner fra studien. Et tilfelle kan være skipets utslipp hvor høyt svovelinnhold må endres før skipet entrer et utslippskontrollområde (ECA). Et annet kan være mangler i opprettholdelse av ordentlige register for oljeholdig avfall. Det tredje kan være søppel som ikke har blitt kastet i samsvar med det gjeldende regelverket. Her er det viktig å forstå at de ansatte ikke simpelt kan vri på en bryter for å tilpasse seg et nytt område sitt gjeldende regelverk. Det kan derfor være gunstig å implementere industriens beste praksis. Det må imidlertid understrekes at dette er en enkel casestudie, og at den alene ikke kan gjenspeile hele spekteret av selskaper i skipsfartsindustrien. Et smalt syn er både en styrke og en svakhet. Gjennom å se på rederiets tilpasning oppnår studien høy intern troverdighet for kausale effekter for tilpasning for det britisk-baserte globale rederiet. Ulempen er at det ikke sier mye utover det, med mindre en antar at rederiet har karakteristikk som er typiske for et hvert globalt rederi. Uavhengig av studiens overførbarhet er funnene interessante som eksempler på hvordan krav om lavere forurensning fra skip kan føre til bedre miljøsikkerhetspraksis innen utslipp i skipsfartsindustrien for individuelle rederier når det er sannsynlig at de kan bli rapportert på i fremtiden.

De største barrierene for gjennomslag av denne type miljøkrav vil kunne tenkes å være økonomiske midler fra selskapene selv. Økonomiske begrensninger som følge av ekstra ressurskrav kan hindre genuine selskaper i å oppnå ønsket ytelsesnivå, eller egne miljømål. Noen selskaper kan ha gjort viktige fremskritt for å beskytte miljøet mot de negative konsekvensene av egen virksomhet, men det «høyeste ytelsesnivået» kan fortsatt være utenfor rekkevidde. Dette kalles en «grønn felle», hvor lovlige selskaper strever med å være i stand til å overholde mange ulike regimer fullt ut, rett og slett fordi de ikke har råd til å vedta de høyeste miljøstandardene i egen virksomhet.

Noen selskaper i viktige skipsfartsmarkeder som tankhandel vil sannsynligvis forbedre seg mer enn de som arbeider i andre markedsforhold som konteinerfrakt. Driverne til overholdelse i viktige markeder kan påvirke standardene blant skipsoperatører i andre markedsforhold, spesielt konteinerfraktskip hvor produktene er mer synlige for forbrukerne (Akamangwa, 2017). Forurensningshendelser fra skip kan ha betydelige implikasjoner på et selskaps lønnsomhet og skade omdømmet. Verdien kundene tillegger miljømessige bærekraft i praksis kan også påvirke miljøprestasjonen til selskaper i skipsfartsektoren. En eventuell

ubalanse kan tenkes å skyldes underliggende mekanismer. Eksempelvis at noen kunder tillegger miljømessig bærekraft verdi i form av ord fremfor handling, som gir en sosial ønskelig skjevhet, og at de underliggende preferansene i praksis påvirker miljøprestasjonen i selskapene. En kultur hvor det er selvsagt at overholdelse følges, kan imidlertid også bunne i ansvarlige arbeidere som drives av indre motivasjon. Produktiviteten til de ansatte er av betydning for virksomheten, og dersom de ansatte er mer produktive gjennom å jobbe for «ansvarlige» virksomheter, kan det at et selskap tar ansvar være gunstig også for bunnlinjen (Flammer, 2015). Fra en regulators ståsted er det gunstig å forstå interessentpresset, holde øye med interessentgruppene og forstå de underliggende motivene. Skipsfartsindustrien fungerer godt for studier av mønstre for samsvar og styring i sen modernitet, fordi den både preges av et høyt utviklede og polysentriske styringsstrukturer og av globaliserende økonomiske prosesser. Sistnevnte inkluderer vertikalt disaggregerte globale verdikjeder, outsourcing og offshoring.

Nasjonale forskjeller i regulering og håndhevelse skyldes ofte en innføring av tilleggs standarder for ytterligere beskyttelse av miljø. Virkninger for overholdelse av slike standarder kan imidlertid være vidtrekkende for selskap i den globaliserte industrien for skipsfart, med bakgrunn i at selskapene må samhandle med en bred blanding av reguleringssystemer for å få utøve sin virksomhet. Dersom skip anløper i regioner hvor de ikke er oppdatert med tilleggskrav, eller mangler tilstrekkelig med ressurser for å fullføre standardene, kan det både føre til bøter og fengselsstraff. Rederiene blir utfordret av et behov for å holde seg oppdatert på ny lovgivning og spørsmål i flere jurisdiksjoner. Kompatible selskaper vil sannsynligvis ha logistikken på plass for å håndtere denne byrden, men det vil naturligvis gå utover de resterende ressursene.

2.2.4. Institusjonelle aktørers største miljøpolitiske utfordringer?

Monios (2020) gjennomgår de ulike institusjonelle aktørene innen miljøstyring i skipsfart og havner. Fra Den internasjonale maritime organisasjonen (IMO) til nasjonal politikk i lokale planordinanser, samhandler en rekke forskrifter og planleggingsregimer for å styrke den komplekse globale sektoren. Eksistensen av overlappende jurisdiksjoner og motviljen mot investeringer fører til at visse utfordringer blir underadressert. Slike utfordringer kan være alt fra utslipp til sjøs og i havner, støy og overbelastning i havne-regioner, til tilpasning av klimaendringene. Monios (2020) konkluderer med at det eksisterende maritime

styringssystemet i dag står ovenfor store miljøpolitiske utfordringer, og jeg tar for meg tre av utfordringene i de følgende avsnittene.

Først og fremst er lokal forurensning gjennom utslipp av svoveloksider (SO_x), nitrogenoksid (NO_x) og partikulært materiale (PM) et problem. For det andre er skadebegrensning av klimaendringer et uunngåelig tema. IMOs mål om en halvering innen 2050 kan være mulig gjennom sakte damping, et globalt bytte til flytende naturgass i skipsdesign, samt påfyll av batteri og vind. En målsetning om full avkarbonisering vil imidlertid kreve et kommersielt gjennomførbart alternativt drivstoff som kan drive internasjonal skipsfart på det nåværende nivået. Skipsfart er en globalisert næring preget av lange distanser og vil neppe redusere distansen drastisk for å tilpasse seg dagens alternativer. Disse er verken gode nok eller et realistiske alternativ ifølge Monios (2020). Det tredje problemet er eksternaliteter ut fra et havneperspektiv, hvor aktiviteten i næringen påvirker uskyldige tredjeparter negativt. Eksempelvis gjennom forurensning og støy. I slike områder bør null-utslippsløsninger bli den nye standarden så raskt det lar seg gjøre, noe den norske regjeringen har mål om å oppnå innen 2026 i verdensarvfjordene (Regjeringen A, 2019). Løsningen kan innebære en blanding av kaldstryking, flytende naturgass (LNG), batteristrøm og sakte damping i havneområder. Her rører vi ved en problemstilling som omhandler ulike roller. Spørsmålet blir hvem som skal lage reglene. Havnemyndighetene? Byen havnen ligger i? Det regionale nivået eller det nasjonale nivået? Går problemstillingen inn under direktoratets ansvarsområde?

Jeg har til nå presentert samhandlingene mellom regulator og sjøfartsnæringen for en miljømessig omstilling, hvilke barrierer som finnes for å oppnå gjennomslag i næringen, eksempler på når det går godt og mindre godt, samt faktorer som spiller inn for å få en god og effektiv påvirkning på næringen. Videre tar jeg for meg overgangen mellom flertallspolitikernes styringssignal, hva et direktorat faktisk gjør og hvilke strategier som kan iverksettes for å formulere og iverksette styringssignal.

2.3. Forsøk på å operasjonalisere et styringssignal til en strategi for et direktorat

Delkapittelet omhandler overgangen mellom politikerne sine styringssignal, som vil si det folkevalgte flertallets beslutninger, hva direktoratet faktisk gjør, hvilke strategier som iverksettes for å formulere og iverksette styringssignalene, og hvordan dette kan fungere i praksis med fokus på miljø.

For en leder i et offentlig direktorat er det naturlig dersom noen signaler fra departementer og politikere mer generelt oppleves som noe problematisk til tider. Dersom direktoratet besitter topp faglige kvalifikasjoner og en bred ledererfaring kan det oppleves frustrerende dersom politikere uten lignende kompetanse og erfaring «blander seg inn». Det kan eksempelvis være snakk om spørsmål som virksomhetens lokalisering, mulige samarbeidspartnere, og faglig innretning. En slik frustrasjon vil imidlertid ikke ha en nytteverdi i den demokratiske prinsipal-agent kjeden, hvor lederen sitter med ansvar for en samfunnsoppgave. Det offentlige er mer komplekst enn det private næringslivet, hvor en direktør kan «byttes ut» dersom mål ikke innfris. Prinsipal-agent forholdet i det offentlige er selve formålet med demokratiet (Meyer & Norman, 2019). En offentlig leder må finne seg i at han/hun befinner seg i en demokratisk arena. Dette har viktige implikasjoner for arbeidsdelingen og samspillet mellom politikk og strategiutforming av ledelse i offentlige virksomheter, selv om det er en lang vei fra generelle beskrivelser av et samfunnsoppdrag til selve utførelsen.

Ifølge Meyer & Norman (2019) kan prosessen deles i fire steg. For det første kreves en tolkning av oppdraget i lys av at det er gitt til det offentlige. For det andre må en viss avgrensning og presisering av oppdraget til. For det tredje må man velge tilnæringsmåte og virkemidler, og til slutt organisere virksomheten. De første stegene adresseres i neste delkapittel gjennom Sjøfartsdirektoratet som eksempel, mens de to siste adresseres i de påfølgende avsnittene før jeg avslutningsvis adresserer miljørapportering.

2.3.1. Tilnæringsmåter og virkemidler

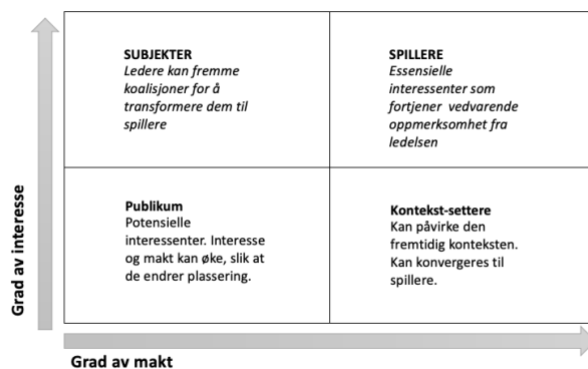
Et skille mellom politikk og forvaltning ville vært selvmotsigende, og må derfor ses i sammenheng i tråd med konseptet «den lilla sonen». Her kan man plassere oppgavebegrensning og strategiformulering for offentlige etater. Som offentlig agent vil et direktorat forsøke å unngå feil og ta sin prinsipal på alvor. Det kan derfor være hensiktsmessig å involvere departementene i egen avgrensning og operasjonalisering av oppdraget, noe som utdypes i del 2.1.3.3. (Meyer & Norman, 2019). Forenklet sett er strategien virkemidlene som brukes, måten midlene benyttes, og organisatoriske eller andre hovedgrep man bruker for å realisere målene (Meyer & Norman, 2019). Her er det to viktige spørsmål. Det første er følgende: Skal realisering av oppdraget være et faglig spørsmål overlatt til direktoratet, når den offentlige sfæren besitter så mange interessenter med hver sine agendaer at strategien ikke kan kobles fra politikken? Det andre spørsmålet er om

direktoratet selv skal kontrollere strategiformuleringen, eller om det skal være opp til de overordnede?

2.3.1.1. Aktørene som omgir etaten

Dersom etaten selv skal kontrollere strategiformuleringen må den skaffe seg ressursmessig og organisatorisk handlingsrom for å være egnet til å håndtere de andre strategiske interessentene. Det kan være snakk om medier på jakt etter gode overskrifter, fagforeninger, brukerorganisasjoner, eller eksperter som uttrykker sterke meninger. Dersom dette skal gå, må etaten forstå motivene, interessene, og maktbalansen mellom aktørene som omgir etaten. Ulike interessenter vil påvirke formålet til direktoratet, og direktoratet vil påvirkes av ulike interessenter. Interessenter kan være eiere, kunder, aktivistsamfunn, politiske grupper, andre myndigheter, medier eller lignende. Ledere kan henvende seg til forskjellige grupper og benytte en interessentanalyse. De viktigste interessentene er vanligvis eierne, og deres innflytelse reflekteres av styringsstrukturen. Styringskjeden knytter organisasjonenes prinsipaler og agenter, som illustrert i figur 2. Hvilke aktører som utgjør og påvirker den politiske arenaen, som enhver offentlig virksomhet er en del av, er essensielt for en offentlig virksomhet på samme måte som en privat virksomhet må forstå den korporative arenaens aktører.

Ackermann & Eden (2011) utforsket hvordan topplederteam kan øke robustheten i strategiene sine ved å innlemme konsepter fra interessentteorien. Ivaretagelse av strategisk ledelse blir viktigere i et stadig mer dynamisk miljø. Ackermann & Eden (2011) utviklet et interessennett som jeg har tilpasset og oversatt til norsk under. De fire kvadrantene definerer ulike kategorier av interessenter.



Figur 7. Interessenter og maktforhold. Oversatt og tilpasset figur basert på Ackermann & Eden (2011, s.183).

De øvre kvadrantene er de med mest interesse i virksomheten, og går her under navnene «subjekter» og «spillere». Videre har høyre kvadrant høyeste grad av kraft, som betyr evnen til å påvirke virksomhetens strategi. Det kan tenkes at departementene er spillere i et direktorats sfære, men også internasjonale organer med regelverk som direktoratet pålegges å følge. De høyre kvadrantene har stor mulighet til å påvirke, både støtte eller sabotere for virksomheten («spillere» og «kontekst-settere»). Politikerne kan naturligvis ses som kontekst-settere, men også internasjonale organisasjoner med høye medlemstall. De nedre kategoriene kan sees på som potensielle interessenter, eksempelvis politikere og andre interesserte som ikke har vist stor interesse for virksomheten. Det betyr imidlertid ikke at de ikke vil entre ut fra buskene eller røre i gryta i fremtiden. Ledere bør ta hensyn til kontekst-settere som har høy grad av kraft, og dermed kan bevege seg opp og bli spillere dersom de blir provosert eller fascinert av planer, handlinger eller manglende oppmerksomhet. I en sektor med sterke interessentgrupper kan interessentene slå rett inn i den overordene styringen. Ledere i offentlig sektor er en del av en politisk markedsplass hvor innbyggerne indirekte, gjennom politiske prosesser, rår over styringen. Lederne i direktorater kan ikke frakoble seg politikken, ved unntak av lover som avskjærer politikernes innblanding i enkeltsaker. Rundt den politiske arenaen roper ulike interessentgrupper samtidig, med varierende medlemstall som direkte og indirekte påvirker etatenes oppdrag og rammer. Noen vil ha nullutslipp i morgen. Andre kjemper for å holde følge med utviklingen. Ekspertene er gjerne uenige i tekniske spørsmål. Media står klare til å skrive saker. Politikerne vil ha et ord med i sakene. Som om ikke det er nok å ta hensyn til, skjer hele prosessen selvsagt i full offentlighet. Velkommen til den offentlige sfære. Her vil man møte utfordringer, også når det handler om ivaretagelse av miljøet.

2.3.1.2. Et flytende ansvar for ivaretagelse av miljøet

Offentlig sektor har gjerne flytende grenser mellom ulike virksomheter og oppdragsgiverne. Statlige direktorater har ansvar for både ivaretagelse og saksforberedelse på områder som tradisjonelt sett departementene tok seg av. Departementene har på sin side fått mer karakter av politiske sekretariater enn tidligere (Regjeringen A, 2021). Veksten i direktoratene de siste tjue årene er et tydelig tegn på denne grenseendringen. Direktoratene har hatt en vekst på 70 prosent fra 1996 til 2016, noe som er en betydelig høyere økning enn departementene, som økte med tjue prosent i samme periode (Christensen et al., 2018). Direktoratene har blitt større, men færre, fra 81 i 1992 til 70 i 2019 (Regjeringen A, 2021). Når tjenester leveres fra

flere aktører, er det viktig med en forståelse av hele bildet bestående av komplementære aktører og deres samspill (Figur 2). Virksomheten må videre organiseres internt.

2.3.2. Effektiv organisering

Forsøk på å iverksette miljøpolitikken i praksis vil naturligvis avhenge av en rekke ressurser og effektiv utnyttelse av disse. Selv om ressursbasert teori er utviklet med tanke på private virksomheter, vil teorien kunne tilpasses offentlig sektor. I offentlig sektor handler det ikke om overskuddsmaksimering. Maksimal effektivitet i ressursutnytting er imidlertid blitt vesentlig. Med andre ord er en maksimal måloppnåelse gitt et bestemt nivå av ressurser. Dermed ligner det overskuddsmaksimering, men målet er best mulig utnyttelse av tilegnede ressurser. Fellestrekket er en konstant søken og driv etter ytterligere effektivisering. Dette har blitt tydeligere de siste tiårene etter en tenkning i retning av New Public Management hvor effektivitet er fremtredende som målsetning.

2.3.2.1. Ressurser i offentlig sektor

For offentlig sektor er følgende ressurser spesielt relevante ifølge Meyer & Norman (2019): Finansielle midler, juridiske virkemidler, bygninger og infrastruktur, ansatte og endringskapasitet. Et direktorat eller en hvilken som helst virksomhet må selvsagt identifisere og analysere hvilke ressurser som er mest relevante selv, da det vil variere og listen ikke hevder å være uttømmende. La oss likevel se nærmere på de fem ressurstypene, da disse går igjen i offentlig sektor og skiller seg fra ressursbasert teori i privat sektor på ulike måter som adresseres løpende.

Eierne til direktoratet bidrar ikke bare med økonomiske ressurser, men også juridiske virkemidler. Det er ikke strengt tatt en ressurs, men kan sammenlignes med patenter i den private sektoren, som jo er en form for immaterielle ressurser. Når det kommer til finansielle ressurser, vil myndighetsutøvelsen til direktoratet i hovedsak finansieres av statsbudsjettet. Direktoratet kan imidlertid også finansiere brukerne gjennom sektor- eller brukeravgifter, gebyrinntekter eller oppdrag. De administrative registrene er en sentral offentlig infrastruktur (Meyer & Norman, 2019). Slike offentlige registre inneholder verdifull informasjon om næringen. De siste årene har det vært et stort behov for å oppdatere den teknologiske infrastrukturen, noe som har krevd betydelige organisatoriske ressurser hvor medarbeidere har måtte omstille seg og lære nye arbeidsmåter, samtidig som det har krevd flere ansatte med teknologisk fagkompetanse. Over halvparten av de ansatte i staten har høyere utdanning, noe

som er høyere enn noen gang ifølge Meyer & Norman (2019). Ansatte ses som den mest grunnleggende ressursen i en kunnskapsøkonomi. Konseptet kunnskapsøkonomi innebærer næringer som benytter seg av vitenskapelig kunnskap tilknyttet produkt og prosess-innovasjon (Powell et al. 2004).

Det er en oppfatning om at offentlig sektor tiltrekker seg mennesker med et sterkt samfunnsengasjement, noe som også kan støttes empirisk. Det synes å være enighet om at det er en sammenheng mellom oppofrelse og altruisme, og motivasjon av andres nytte, som går under betegnelsen prososial motivasjon (Jacobsen, 2019). Tilgang på personell som drives av indre motivasjon kan ha stor betydning for avlønning og behov for jobbtrygghet. Intervjuer med offentlige ansatte viser at de er mindre interesserte i lønn og lange arbeidsdager dersom det går utover fritidsinteresser og familie (Sørensen & Thomsen, 2018). En preferanse for stabilitet og jobbtrygghet kan være utfordrende ved større endringsprosesser, samtidig som en dynamisk omverden tilsier behov for endringer. Det kan eksempelvis være snakk om å skille ut virksomheter, endre arbeidsprosesser eller innføre ny teknologi. Å ha mulighet til å gjennomføre mangfoldige endringer er derfor blitt en viktig ressurs i offentlig forvaltning. Endringskapasitet er vesentlig i vår dynamiske omverden ifølge Teece et al. (2016). Endringskapasitet kan ses som en form for strukturkapital i økonomisk forstand eller en organisatorisk ressurs (Meyer & Norman, 2019). Fundamentalt sett kan endringskapasitet bygges gjennom erfaring eller gjennom rekruttering av personer med slik kompetanse.

2.3.2.2. Strategikart

I et strategikart henger ressursene sammen med aktivitetene, som videre henger sammen med kundene, som til slutt retter seg mot resultatene man oppnår (Lien et al. 2016). Et strategikart er dermed en systematisk sammenheng mellom ressurser og resultater. Det finnes noen viktige distinksjoner for et slikt kart fra privat til offentlig sektor, som bunner i de ulike målsetningene (Meyer & Norman, 2019). Målet i offentlig sektor er å skape høyest mulig verdi for innbyggerne, ikke å maksimere profitt og overlevelse i et marked. Å klare seg i konkurransen gjennom lavere kostnader eller høyere inntekter er heller ikke poenget i offentlig sektor. Det er selvsagt fortsatt vesentlig å drive effektivt og ha gode læringsprosesser, men andre føringer kan være like viktige, som å bidra til den grønne omstillingen. Utgangspunktet for sammensetningen av ressurser blir dermed en annen basis enn for privat sektor, men poenget er at ressursene likevel må kartlegges og egenskapene må forstås.

Dersom ingen har juridisk kompetanse, hjelper det lite med et strengt regelverk, fordi ingen kan benytte det. Man må med andre ord ha gode ressurser for å oppnå gode resultater, også i offentlig sektor. Ved digitalisering av sentral infrastruktur trengs vedlikehold og tjenesteutvikling, ikke bare infrastrukturen i seg selv. Individuelle arbeidsaktiviteter posisjoneres gjerne rutinemessig i en større sammenheng med andre aktiviteter for å skape bedre resultater og effekter, fremfor å fokusere på avgrensede deler (Hammer, 2010). En prosess kan ses som en sekvens med aktiviteter som utføres på en viss måte (Hammer, 1990). Aktiviteter i seg selv kan ikke ledes. Her kommer det menneskelige aspektet inn i bildet. Ansatte med ulike ferdigheter og kompetanse kan løse komplekse oppgaver i en prosess. En prosess kan ses som en samling av roller en leder skal lede (Iden, 2018). Dermed ses en prosess som en organisatorisk enhet på lik linje med eksempelvis en avdeling. Iden (2018) argumenterer for at alle prosesser må ledes og forbedres kontinuerlig ved behov. Et ansvar for en prosess impliserer tilsvarende myndighet til å sikre intern forankring av prosessen som gjerne går på tvers av ulike avdelinger. Sjøfartsdirektoratet har eksempelvis innført digitale registre i nyere tid, noe som kan ses som en prosess. Dette har ikke vært problemfritt. Ved å følge med på deres nettsider det siste halvåret, har jeg lagt merke til at det ved flere anledninger har dukket opp driftsmeldinger som «Feil med skjematjenesten: Vi har for tiden teknisk feil med enkelte skjema i vår skjematjeneste» (25. januar 2021, Sdir A, 2021). Tjenester blir svært like ressursene i slike tilfeller, og viktigheten av vedlikehold og utvikling kan direkte ramme brukerne. Det er imidlertid selvsagt at en ved større IT-prosjekter og digitalisering innen tjenesteutvikling vil støte på problemer, men det viktigste er at en tar lærdom gjennom prosessen, tilegner seg nødvendig kompetanse ved behov og forsøker å unngå flaskehals.

2.3.2.3. Ressurs-gap?

Etter å ha kartlagt hvilke ressurser den offentlige virksomheten har, må en leder vurdere ressursenes verdi i oppfyllelsen av samfunnsoppdraget. Dette kan være å vurdere sammensetningen og nivået av finansielle ressurser, hvilke juridiske hjelmer en kan ta i bruk, kompetansen en besitter og organisasjonens endringskapasitet. Vanligvis er det et gap mellom ressursene og samfunnsoppdraget. Dersom dette er tilfellet må det tas stilling til om gapet kan fylles av midler fra eier, om de skal utvikles internt over tid, rekrutteres utenfra, eller oppnås gjennom samarbeid med andre organisasjoner. Prinsipal-agent forhold tilsier at strategien må være forankret hos eier, og slik forankring kan potensielt gi tilgang på ytterligere ressurser og bedre løsninger som følge av ytterligere kompetanse og politisk innsikt (Meyer & Norman,

2019). Ressurser må ikke nødvendigvis være innad i organisasjonen, da det i noen tilfeller er nok å ha tilgang gjennom eksterne ressurser. Eksempelvis utkontraktering, men det gir imidlertid mindre kontroll. Ønsket løsning blir et avveinings spørsmål.

2.3.2.4. Effektiv allokering

Når alle ressursene er på plass, må de allokeres effektivt mellom aktiviteter og settes sammen på måter som utnytter komplementariteten, og skape bindeledd innad i organisasjonen og med samarbeidspartnerne. Det er vanskelig å si noe om spesifikt om et direktorats effektivitet, da det er vanskelig å få gode tall på hvordan samfunnsoppdraget er oppnådd. Det skal imidlertid nevnes at riksrevisjonen har i oppgave å undersøke hvordan regjeringen og myndighetene gjør jobben sin (Riksrevisjonen, 2021). Effektiviteten må vurderes opp mot samfunnsoppdraget, men kan ikke gå på bekostning av oppdraget. Ressursene må allokeres av ledere slik at de får best utbytte av dem, med andre ord høyest verdi for innbyggerne. Oppgaven oppleves gjerne vanskelig, og kun 20 prosent av ledere generelt sier at deres organisasjoner gjør en god jobb på om-allokering av personell i tråd med strategiske prioriteringer ifølge Sull et al. (2015) (Meyer & Norman, 2019). Hovedpoenget er å utnytte ressursenes komplementaritet, eksempelvis gjennom å organisere ulikt fagpersonell i samme avdeling slik at kompetansen blir mer fruktbar og kan føre med seg et bedre samarbeid mellom ulike fagområder.

2.3.2.5. Forankring

Etter at oppdraget, aktørene, ressursene og handlingsrommet er kartlagt, kan lederen utvikle en strategisk handlingsplan som setter etaten i posisjon til å realisere sitt oppdrag. Lederens tanker må naturligvis ut av kontoret og forankres oppover og nedover, men også utover. De ansatte må være en del av implementeringsprosessen, noe som forutsetter at de får en forståelse av hva strategien innebærer og kan ta eierskap i implementeringen (Iden, 2018). Andre interessenter må forstå og helst godta hva strategien innebærer for dem, samt hvorfor den er valgt som den beste måten innenfor etatens rammevilkår.

Hvilke muligheter og begrensinger har lederen av den offentlige virksomheten til å utøve et faglig skjønn og gjøre organisatoriske endringer og prioritere oppgavene? Spørsmålene er hoved-essensen i det operasjonelle handlingsrommet ifølge Meyer & Norman (2019).

Strategiske valg avhenger av eierne, arbeidsstokken, fysiske eiendeler, komplementære aktører og interessenter. Strategiformulering handler ikke om hvorfor eller hva, men hvordan.

Rent skjematisk må strategien ta utgangspunkt i oppdraget, men vurdere handlingsrommet, og deretter ta strategiske valg innenfor dette. Konkrete planer for hvilke handlinger og endringer som bør iverksettes og hva som er gode parameter for måloppnåelse må vurderes. Målet er å nå oppdraget. Hvordan måloppnåelsen måles effektiv vil være utfordrende. På den ene siden kan en velge tall-parameter som er enkle å måle. Ulempen er at de ikke nødvendigvis sier mye om hvor godt oppdraget er oppnådd. På den andre siden kan en fokusere på hvilke aktiviteter som er gjennomført, men aktivitetene sier ikke nødvendigvis så mye om måloppnåelsen de heller. Det betyr imidlertid ikke at en ikke kan finne gode parameter, men at en leder ikke må se seg blind på enkle indikatorer uten dybde. En intern diskusjon rundt måloppnåelse kan være gunstig for å søke klarhet.

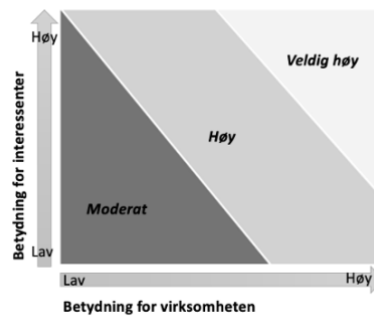
2.3.3. Miljørapportering

Flere og flere virksomheter publiserer bærekrafts rapporter og integrerer disse i sin årlige rapport for å imøtekomme miljøkrav, også offentlig virksomheter som Sjøfartsdirektoratet (Sdir B, 2020). Rapportering har blitt en stor del av bærekrafts arbeid, både i form av forberedelse, utvikling og kommunikasjon med interessenter. Verdien av slike rapporter avhenger naturligvis av rapportens innhold og effektene som følger av rapporten. Videre vil hva som er av bærekraftig betydning avhenge av både sektor og ulike virksomheter. Virksomheten kan rapportere både interne og eksterne forhold, hvor virksomheten har mulighet til å redusere negative eksternaliteter eller bidra positivt til samfunnet. Eksempelvis kan Sjøfartsdirektoratet rapportere hvordan de forsøker å redusere utslipp i den maritime næringen i tråd med overordnede signaler. I den maritime næringen kan vann, etiske hensyn i verdikjeden og en reduksjon av fossilt utslipp tenkes å være av bærekraftig betydning. I det sistnevnte tilfellet kan en spørre seg hvordan CO₂-utslipp måles og hvordan det påvirker både virksomheten og omverdenen. Dersom rapporten skal ha en innvirkning på driften for virksomheter i den maritime næringen, må det som måles og rapporteres være av betydning utover selve rapporten. Eksempelvis kan lavere CO₂-utslipp langsiktig føre til lavere driftskostnader, som videre kan føre til at en mer konkurransedyktig pris gis til kundene, og at virksomheten derfor oppnår en økt portefølje, samtidig som fossilt utslipp reduseres. Med andre ord må virksomheten forstå hva som er av betydning og forsøke å forstå hvorfor det er av betydning (Jørgensen & Pedersen, 2018).

Materialitet stammer fra revisjon og regnskap. Økonomiske forhold er sterkt regulert og i stor grad gitt. Bærekrafts forhold har imidlertid ikke de samme normene eller regelverkene per i

dag. Forståelig nok sliter derfor ulike virksomheter med hva de skal rapportere. Det er ingen felles konsensus om hvilke indikatorer en skal rapportere om, noe som ikke er overraskende ettersom forskjellige virksomheter og bransjer opererer med ulike bærekrafts utfordringer av ulik betydning. Et norsk direktorat eller selskap i den maritime næringen vil naturligvis verken ha eller ta samme hensyn som en øl-produsent i Nederland. Ulike kontekster krever ulike rapporter. Bærekrafts-rapportering handler i bunn om å informere de essensielle interessentene om de viktige ikke-finansielle hensynene som bør tas. Interessentene varierer i bransjer og land, noe rapporteringsstandarder også gjør.

Selv de største og mest anerkjente rapporteringsstandardene innen bærekraft, Global Reporting Initiative (GRI) og Sustainability Accounting Standards Board (SASB), har forskjellige hensikter. SASB er utviklet mot aksjonærer med hensyn til ESG-faktorer, som vil si hensyn til miljø, sosiale forhold og selskapsstyring. Standarden omhandler økonomiske konsekvenser av bærekraft, som uttrykkes fra virksomheten til eierne (SASB, 2020). GRI er utviklet til å ivareta flere interesser med hensyn til økonomiske, sosiale og miljømessige forhold. Formålet ses som å gjøre virksomheter rustet til å være gjennomsiktede og ta ansvar for egen innvirkning gjennom bærekrafts-rapportering, men også ta hensyn utover egen virksomhet (GRI, 2020). Sistnevnte kan være mer passende for offentlige virksomheter med inkorporerte forretningsmodeller. Bærekrafts-rapportering omhandler i begge tilfellene å kommunisere de riktige sakene på en god måte, men innholdet varierer i høyeste grad basert på materialitet. Materialitet er hvordan organisasjoner vurderer viktigheten av bærekrafts problemer i sine forretningsmodeller (Jørgensen & Pedersen, 2018). Basert på materialitet vil vesentlige problemer typisk måles og rapporters på. Materielle bekymringer har høy betydning for virksomheten samt interessentene som illustrert i en oversatt og tilpasset versjon av Jørgensen og Pedersen (2018, s. 142) sin modell for kartlegging av materialitet:



Figur 8. Hvilke problemer er materielle for virksomheten og interessentene? Oversatt og redigert versjon av Jørgensen & Pedersen (2018, s. 142) sin modell.

Rammeverket har følgende to akser: Betydning for interessenter og betydning for virksomheten. De klassiske bærekrafts-spørsmålene er hva interessentene bryr seg om og hvem de er. La oss fokusere på Sjøfartsdirektoratet. Hvem er det som bryr seg om hva de gjør? Hva bryr de seg sannsynligvis om? Hva kan eksempelvis få «kundene» til å si at de ikke ønsker å være en del av den norske flåten begrunnet med hvilke problemer? Hva kan få de overordnede departementene til å øke eller redusere bevilgninger til direktoratet? Hva kan få politikere til å uttrykke at skipsfarten må reguleres strengere eller svakere? Dette er eksempler på strategiske spørsmål Sjøfartsdirektoratet bør stille seg selv. Det kan virke greit ved første tanke. La meg derfor minne deg på den passive interessentgruppen, «kontekst setterne» fra figur 7, som kan entre ut fra buskene dersom de blir provosert. Øyne og ører må benyttes.

Vi har nå sett nærmere på overgangen mellom departementene sine styringssignaler, hva direktorat kan gjøre, hvilke strategier som kan iverksettes for å formulere og iverksette styringssignaler, samt hvordan direktoratet kan arbeide for et økt fokus på miljø inn til en strategi for sin egen virksomhet. Videre ønsker jeg å legge til rette for en utvidet forståelse av det norske Sjøfartsdirektoratet som eksempel, før studiens metode presenteres.

3. Det norske Sjøfartsdirektoratet som eksempel

Jeg vil nå gjøre rede for sjøfartsnæringen, reguleringsinstrumenter tatt i bruk gjennom Sjøfartsdirektoratet, miljøpolitiske utfordringer, tolkning av direktoratets oppdrag, avgrensning og presisering, og ansvar med fokus på miljø.

3.1. Sjøfartsnæringen

Sjøfartsdirektoratet samhandler med sjøfartsnæringen, som består av følgende segmenter: Ferjer, lokalfart og passasjerskip i kystfart; skip i utenriks skipsfart; nærskipfarten; flyttbare innretninger; og sjømenn (Regjeringen, 2014). Det er hensiktsmessig å gi en kort innføring i hovedtrekkene i de ulike delene av den norske sjøfartsnæringen. Rederier innen ferjer, lokalfart og passasjerskip i kystfart avhenger av kontrakter med offentlige arbeidsgivere vedrørende passasjertransporttjenester, som gjerne er på perioder mellom 8-10 år (Regjeringen, 2014). Utenriks skipsfart påvirkes tungt og hyppig av globale megatrender. Markedsutsikter, rammebetingelser og teknologivalg endrer seg naturligvis i takt med globaliseringen. Innen nærskipfarten er det to deler. En del med transportoppgaver for norske kunder, og en del som konkurrer i et europeisk marked, bestående av norske og europeiske havner. Sistnevnte har lange seilingsdistanser og konkurrer med både europeiske og internasjonal næringsskipsfart, samt internasjonal lastebiltransport (Regjeringen, 2014). Nærskipfarten er et segment generelt preget av relativt lave marginer grunnet sterk konkurranse i markedet.

Innovasjon og risikovillighet er faktorer som har bidratt til at Norge innen skipsfart har fått en sterk global posisjon. Norge har en nærmest komplett maritim klynge, med internasjonale ledende rederier, forsikrings- og finansinstitusjoner, verft, utstysproducenter, klassifiseringsselskaper og meglere (Regjeringen, 2014). Gjennom sin sterke posisjon påvirkes rederiene betydelig av internasjonale konjunktursvingninger. Det norske Sjøfartsdirektoratet har klare forventninger og ansvar også når det gjelder hensyn til miljømessig bærekraft, spesielt rettet mot rederiene som er en del av flåten NIS/NOR (Sdir B, 2020). Direktoratet balanserer harde og myke reguleringsinstrumenter, og avhenger også av at rederiene ønsker å bære det norske flagget i den konkurranseutsatte sektoren.

Skipsfart er en globalisert industri som kontinuerlig forsøker å løse samsvarsspørsmål og forbedre sin praksis i forhold til miljøbeskyttelse, samt helse- og sikkerhetsspørsmål, og arbeidsstandarder. Oppmerksomhet til miljø- og bærekrafts spørsmål i industrien har drevet FNs internasjonale sjøfartsorganisasjon (IMO) sin lovgivning og handlingene til bransjens aktører (IMO A, 2012; IMO B, 2020; IMO C, 2020; IMO D, 2020). Grunnet virksomhetens naturlige internasjonale karakter kan det være fornuftig med forsøk på å oppnå ensartede standarder for kontroll av miljøpåvirkning. Sjøfartsdirektoratet deltar i arbeidet mot konsensusbaserte bærekrafts-løsninger i IMO (Sdir B, 2020). Skip er mobile industrianlegg

og deres aktiviteter foregår også utenfor jurisdiksjonen til kyststatene, noe som vanskeliggjør kontrollmyndighetens arbeid uten innføring av mer globale krav.

I 2018 vedtok IMO at den globale skipsfarten skulle halvere klimagassutslippene innen 2050 og nå nullutslipp så raskt så mulig innen århundret, samt bli 40 prosent mindre karbonintensive innen 2030 (Regjeringen A, 2020; Bærland, 2020). Regjeringen i Norge fulgte delvis etter og forankret sitt ønske om å halvere utslipp fra innenriks skipsfart innen 2030 i en stortingsmelding i 2019 (Regjeringen A, 2020; Regjeringen E, 2021). Næringen tar mange initiativ, og jobber blant annet aktivt med utvikling og testing av null- og lavutslippsteknologi. Mange aktører legger press på myndighetene for ordninger som kan fremskyve omstillingen, men opplever innimellom at staten bremser (Forskning, 2019). Oppfatningen kan potensielt bære preg av hvilke reguleringsinstrumenter som observeres, og reflekterer ikke nødvendigvis hele spekteret av instrumenter som benyttes. Alle miljømessige reguleringsinstrumenter er tross alt ikke like fremtredende.

3.2. Miljømessige reguleringsinstrumenter tatt i bruk

I tabellen under - *Et utvalg av miljømessige reguleringsinstrumenter tatt i bruk gjennom Sjøfartsdirektoratet* - har jeg dannet en oversikt med eksempler på situasjoner hvor ulike tiltak kommer til syne. Videre utdypes noen utvalgte miljømessige reguleringsinstrumenter ytterligere.

Miljømessig reguleringsinstrument	Variant (er)	Beskrivelse	Eksempel på anvendelse	Kilder undersøkt
Direkte regulering	Forbud mot bruk av visse stoffer	Regler for lavere klimagassutslipp fra fartøy	Gøteborgprotokollen av 1999. Forebygging av luftforurensning fra skip trådte i kraft 19. mai 2005.	Sdir, 2016
	Ikke-omsettelige utslippskvoter	Miljømessig sikkerhet for skip og flyttbare innretninger	Direktoratet fastsetter «svovelkrav som i ECA for hele verdensarvfjordområdet, strengere krav til NOx-utslipp, forbud mot utslipp mot kloakk og gråvann, reguleringer for bruk av eksosvaskeanlegg, krav om en miljøinstruks og forbud mot forbrenning av avfall om bord i skip i verdensarvfjordene.»	Regjeringen A, 2015; Sdir B, 2020; Sdir B, 2019.
Økonomiske instrumenter	Skatter og subsidier	Miljøavgifter	Avgiften på utslipp av nitrogenoksider (NOx) ble innført i 2007.	Sdir, 2016

		Bonusordning	«Det er vedtatt en bonusordning i kystrutene for å i større grad prioritere midler til maritim næring for å stimulere raskere utbygging av landstrøm i cruisehavner» (s.2)	Stortinget, 2020
Informasjonsbaserte instrumenter	Målrettet informasjonstilførsel	Opplæringsprogrammer	«Holdningskampanjer om sjøveit, utforming av innholdet til ulike sertifikater, veiledning til maritimnæring, sikting av fremtidsrettet faglig kompetanse særlig innen sikkerhet, miljø og teknologiske løsninger» (s.7)	Sdir B, 2020
Co-regulering og selv-regulering	Medlemskap av profesjonelle kropper		IMO NCE Maritime CleanTech Grønt Skipsfartsprogram	Sdir B, 2020 Maritimecleantec, (2020). Dnvgi, 2020.
Støttmekanismer og kapasitetsbygging	Forskning og kunnskapsgenerering		NCE Maritime CleanTech	Maritimecleantec, (2020).
	Nettverksbygging og felles problemløsning		NCE Maritime CleanTech Grønt Skipsfartsprogram	Maritimecleantec, (2020). Dnvgi, 2020.

Figur 9. Et utvalg av miljømessige reguleringsinstrumenter tatt i bruk gjennom Sjøfartsdirektoratet.

I 2019 ble det vedtatt av Stortinget at cruiseskip og ferjer skal seile utslippsfritt i de norske verdensarvfjordene så snart det teknisk lar seg gjennomføre, senest innen 2026 (Stortinget, 2020; Sdir A, 2019). Bakgrunnen for et behov for strengere regulering beskrives av Sjøfartsdirektoratet som et resultat av miljøkartlegginger årene før som avdekket store utslipp fra verdensarvfjordene, spesielt i sommersesongen (Sdir B, 2019). Det kommer også frem at både nasjonale og internasjonale aktører og lokale styresmakter har vært involvert.

Nullutslipp bedrer det lokale miljøet og er et steg i retningen mot utslippsfri transport i verdensarvfjordene, som Stortinget har bestemt ifølge den tidligere klima- og miljøminister Ola Elvestuden (Regjeringen A, 2019). Stortinget vedtok nullutslipp innen 2026 som løsning i verdensarvfjordene, men spørsmålet som sto igjen var hvordan dette skulle skje i praksis, da det ikke forelå en teknisk løsning i forkant av vedtaket (Stortinget, 2020; Sdir A, 2019).

Ifølge nytt doktorgradsarbeid ved universitet i Bergen er det i stor grad næringen selv som presser frem et grønt skifte (Forskning, 2019). NCE Maritime CleanTech har ved flere anledninger engasjert seg politisk, og samarbeider med miljøstiftelsen ZERO og båtprodusenten Selfa Arctic for å få nye krav til skipsfarten i norske fjorder (Forskning, 2019). En bør imidlertid ikke undervurdere statens indirekte arbeid gjennom underliggende organer, som Sjøfartsdirektoratet. Videre undersøkelse viser at direktoratet er medlem av de

to aktørene som «går i bresjen» for en grønn omstilling, og arbeider for gjensidig nytte og konsensusbaserte løsninger (Sdir B, 2020; Dnvgl, 2020; Maritimecleantech, 2020). Gjennom en effektiv nettverksorganisering og medlemmer som samlet sett har en politisk påvirkningskraft, fungerer både næringsklyngen Norsk senter for ekspertise (NCE) Maritime CleanTech og Grønt skipsfartsprogram som arenaer for informasjonsutveksling for en grønnere fremtid. Samlingen av mange ulike deltakere skaper selvsagt også en viss legitimitet fordi den individuelle egeninteressen reduseres, noe som demokratisk sett er positivt. På en annen side kan det også oppstå utfordringer for regulatoren. Evnen til å påvirke som deltaker minsker samtidig som regulatoren selv kan påvirkes. Solide løsninger vil naturligvis også forutsette at deltakerne har passende fagkunnskap til å møte de problemstillingene næringen står ovenfor.

Ordninger for å fremskyve prosesser som aktørene selv er delaktige i kan være gunstig, men om de alltid er i tråd med nærings- og miljøpolitikken til de overordnede myndighetene er et annet spørsmål. Direktoratet må som landsdekkende myndighetsorgan være bevisste på sine oppdrag og ansvarsområder. Når er krav om nullutslipp i tråd med å sikre liv, helse, miljø og materiell verdi på fartøy med norske flagg? Direktoratets oppgave er å fremme økonomisk vekst og ansvarliggjøre næringen, ikke å la de mest «høylytte» interessegruppene få gjennomslag for tiltak utover myndighetenes omstillingsplaner og direktoratets oppdrag. På en annen side kan «høylytte» interessentgrupper også komme med løsninger og besitte en betydelig makt i form av antall deltakere og politisk påvirkningskraft, som også må tas hensyn til (Figur 2). I dag inngår flere private aktører samarbeid med universiteter. Kanskje med håp om patent på fremtidens utslippsløsning?

I den norske miljøpolitikken deles miljøpolitiske virkemidler inn i de tre hovedgruppene økonomiske virkemidler, direkte reguleringer og informasjonsspredning (Regjeringen A, 2015). Virkemidlene anbefales av regjeringen å bli valgt ut fra kriteriet om at forurenser betaler, og at samfunnets kostander holdes så lave som mulig oppnåelig av tallfestede mål. Nærmere ettersyn viser imidlertid at også informasjonsbaserte instrumenter og co-regulering, samt selvregulering indirekte tas i bruk. Disse er som nevnt vanskeligere å tallfeste, noe som kan påvirke valget om utelatelse i den norske gruppen av politiske virkemidler. Det finnes imidlertid ikke noe empirisk grunnlag for påstanden, så vidt jeg er klar over. På en annen side kan det tenkes at virkemidlene forsøkes å holdes minst mulig politiske, slik at eksempelvis direktoratet kan benytte virkemidlene uten å bedrive såkalt politikk.

3.3. Miljøpolitiske utfordringer innen skipsfart

For at Norge skal nå sine klimaforpliktelser må betydelige reduksjoner foretas også innen skipsfart. Nasjonalt skal klimagassutslipp i transportsektoren reduseres med 40 prosent relativt til 1990, innen 2030 (Regjeringen B, 2015). Utslippsreduksjonen omhandler i hovedsak veitransport, fordi sjøtransport er mer «miljøvennelig.» Sjøtransporten utgjør likevel om lag 7 prosent av de samlede utlippene av CO₂, grunnet sin massive størrelse. En slik reduksjonen krever en bærekraftig omstillingsprosess hvor fossil energi erstattes med lav- og nullutslippsenergiløsninger (Mellbye et al., 2016). Globalt står skipsfarten for omtrent 3 prosent av de samlede CO₂-utlippene. Selv om skipstransport er den minst utslippsintensive transportformen, mener mange at miljøvennlig teknologi må tas i bruk hurtig (Mellbye et al., 2016). Både mindre og større forbedringer i en stor og bred næring vil kunne føre med seg betydningsfulle endringer. En grønn utvikling i norsk skipsfart kan bidra med teknologi og løsninger som kan eksporteres til et internasjonalt marked, som forventes å etterspørre lav- og nullutslipps energiteknologier og drivstoff i en økende grad.

Sjøfartsnæringen er polysentrisk med en sterk global komponent, derfor kan det forventes at også norsk nasjonal politikk må håndtere en økt tilpasning til at klimaendringer vil spille en økende rolle i utviklingen av sjøtransport og handel de neste tiårene. Internasjonal skipsfart er i senere år blitt underlagt strengere regimer og regler om begrensning av utslipp av forurensende stoffer som nitrogendioksid (NO_x) og svovelforbindelser (Mellbye et al., 2016; Regjeringen A, 2015; Sdir B, 2020; Sdir B, 2019). Den internasjonale maritime organisasjonen (IMO) påskriver næringen krav som stilles fra aktører som Den europeiske union (EU), og det forventes ytterligere internasjonale krav om utslippsreduksjoner i årene fremover (Mellbye et al., 2016). Miljøpolitiske utfordringer vil først og fremst kreve modige svar fra beslutningstakere og aktører på alle nivåer i næringen ifølge Monios (2020). Kanskje også strategier og handlinger fra det norske Sjøfartsdirektoratet?

3.4. Tolkning av direktoratets oppdrag

Utgangspunktet for direktoratets spesifikke oppdragsformulering vil være en gjennomgang av det årlige tildelingsbrevet fra departementene opp mot de overordnede begrunnelsene for ansvaret i tråd med departementenes ønsker (Meyer & Norman, 2019; Sdir A, 2020). Nye oppdrag kan imidlertid også komme løpende utover året ved behov.

3.4.1. Oppdrag fra eierne

Sjøfartsdirektoratets samfunnsoppdrag er ifølge *tildelingsbrevet* (2021) å være en attraktiv sjøfartsadministrasjon med høye krav til sikkerhet for liv, helse, miljø og materielle verdier (Sdir A, 2020). Direktoratet har et forvaltningsansvar som går ut på å videreutvikle regelverket på sjøsikkerhets- og miljøområdet, og arbeide for ytterligere effektivisering av egne tjenester. Videre skal direktoratet bidra til at skip er gode, seriøse og trygge arbeidsplasser med kompetente sjøfolk. For å nå sine mål er det viktig å fungere som en synlig og tydelig pådriver i det internasjonale arbeidet, gjennom organisasjoner som IMO, Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO), Paris Memorandum of Understanding (MoU) og EØS/EU (Sdir A, 2020). Direktoratet arbeider med konkretisering av sitt bidrag innen ansvarsområder knyttet til FNs bærekraftsmål, og videre støtte regjeringens satsing på grønn skipsfart både nasjonalt og internasjonalt (Sdir A, 2021; Sdir B, 2020). Her vektlegges imøtekommelse av næringens behov, som følger den grønne omstillingen i næringen. Videreutvikling av teknisk, maritim og juridisk kunnskap tilknyttet klima og-miljøvennlige løsninger er en del av dette arbeidet (Sdir A, 2021).

3.4.2. Målbildet

Målbildet fra nærings- og fiskeridepartementet i *tildelingsbrevet* (2021) er tredelt:

1) Høy sikkerhet, renere miljø; 2) Profesjonalitet og kundefokus; 3) Verdensledende og attraktiv samarbeidspartner. Som forvalter av det sentrale regelverket for sjøsikkerhet og miljø, går det første målet ut på at direktoratet skal bidra gjennom regelverksutvikling, tilsyn og forbyggende arbeid. Det er direktoratets jobb å utvikle og forvalte et regelverk som ivaretar sikkerheten, samtidig som det åpner for miljøvennlige løsninger og ny teknologi. Det andre området innebærer at direktoratet må være en endringsdyktig organisasjon gjennom å bidra til den grønne omstillingen i den maritime næringen. Derfor må direktoratet besitte kompetanse som møter næringens fremtidige behov, tilknyttet den grønne omstillingen, automatisering og digitalisering. Det tredje området går ut på å bidra til å sikre Norges posisjon som en ledende sjøfartsnasjon. Dette skal gjøres i praksis gjennom å bevare en sterk merkevare og et positivt omdømme slik at direktoratet fungerer som en naturlig samarbeidspartner for den maritime næringen. Selv etter den naturlige avgrensningen fra de overordnede begrunnelsene i *tildelingsbrevet*, er det en lang vei å gå fra «... være en attraktiv sjøfartsadministrasjon med høye krav til sikkerhet for liv, helse, miljø og materielle verdier», til en realiserbar økonomisk operasjonalisering av samfunnsoppdraget til det norske Sjøfartsdirektoratet (Sdir A, 2021).

3.5. Avgrensing og presisering av oppdraget

Hva innebærer det å ha høye krav til sikkerhet for liv, helse, miljø og materielle verdier? Høye krav i forhold til hva? Dersom kravene er tilstrekkelig høye, hvordan sørge for å fortsatt være en attraktiv sjøfartsadministrasjon? Svaret vil avhenge av eiernes syn på «tilstrekkelig høyt nok», men også av sjøfartsnæringens syn på høye krav. Hvor høye krav er akseptabelt? Det er klart at en sjøfartsadministrasjon skal ha høye krav til miljø, men det er ikke klart hva som er høyt nok, eller hvor høyt som er i tråd med å være en attraktiv administrasjon for næringen.

3.4.1. Fire trekk for å «rydde veien»

Fire trekk kan brukes for å «rydde veien» og presisering av oppdraget (Meyer & Norman, 2019). For det første må oppdraget være realiserbart. Direktoratet kan eksempelvis ikke sette så høye krav at det norske flagget blir valgt bort. De kan heller ikke administrere all aktivitet i næringen, det må kunne forventes at næringen tar noe ansvar selv. For det andre må arbeidsdelingen mellom offentlige tilbud og privat selvorganisering deles. Det er ikke direktoratets oppgave å bygge skipet. Byggingen må private aktører ta seg av, mens direktoratet kan utgi sertifikater. Steg tre er mer vrient. Det går ut på å vurdere hvilke deler av det gjenstående oppdraget som ikke har stor nok verdi for de berørte til at kostnaden kan forsvares. Å legge listen for høyt av hensyn til miljøet vil ikke være i de norske innbyggernes økonomiske interesse, og praksisen ville blitt for bred. Innføring av for høye skatter på fossilt drivstoff i den maritime sektoren innen 2021 kan være et fiktivt eksempel på noe som ikke har stor nok verdi for de berørte i forhold til kostnadene ut fra et økonomisk perspektiv. Det vil være for dyrt. Økonomisk overlevelse er tross alt også en del av en langsiktig bærekraftig løsning. Det siste avgrensningstrekket består av en ytterligere innsnevring av delmål som gjerne er samfunnsøkonomisk lønnsomme, men som går tapt grunnet skatteaversjon, politisk prioritering eller intervensjon fra interessegrupper. Miljøskatter kan føre til at skatteaversjonen blir sterkere enn nytte-kostnadsvurderinger burde tilsi. Det er også viktig å forstå koblingen mellom skatter og offentlige ytelser, noe som gjerne neglisjeres av berørte aktører. Et direktorat må både forstå og tilpasse seg disse forholdene.

Myndighetene må ivareta konkurransen i markedet ved å sørge for at eksempelvis miljøvennlig utslippsteknologi som et fåtall store aktører har tilgang til, ikke danner grunnlag for monopolmakt. Dette er et potensielt utfall dersom det innføres for strenge krav, uten at flere aktører har nok økonomiske midler til å henge med. Økonomiske midler gir grunnlag for

utvikling av teknologiske løsninger for en grønnere skipsfart, enten de kommer fra myndighetene eller næringen selv. Langsiktig vil den grønne utviklingen naturligvis kunne føre til at noen mindre lønnsomme aktører ikke evner å henge med, men poenget er at en ikke kan stå igjen med for få aktører i markedet.

3.6. Et flytende ansvar for ivaretagelse av miljøet

Miljømessig bærekraft er en del av måten Sjøfartsdirektoratet skaper verdi – deres verdigrunnlag (Sdir B, 2020). Direktoratet erkjenner at verdigrunnlaget ikke alene er økonomisk verdi, men også sosial og miljømessig verdi. I dag har Sjøfartsdirektoratet en egen rapport for bærekraft - *Bærekraft i Sjøfartsdirektoratet* - og en separat rapport for deres strategi fra 2020-2023 - *Strategi i Sjøfartsdirektoratet*. Det er generelt en løpende diskusjon hvor fast en slik strategi bør være. Mens strategiske hovedgrep gjerne er langvarige, vil handlingene som følger vanligvis være mer kortsiktige. En vanlig tilnærming er å legge strategien noen år frem i tid, men åpne for årlig justering. *Bærekraft i Sjøfartsdirektoratet* (2020) omhandler egne eksternaliteter, fremfor påvirkningen av sjøfartsnæringen. Dersom en skal ta bærekraft på alvor, bør ikke bærekraft ses som en separat del. Spesielt ikke dersom bærekraft i seg selv er en del av strategien til direktoratet. På den ene siden vil en bærekraftig strategi kun være bærekraftig dersom den kan fungere over tid i tråd med økonomisk teori. På den andre siden kan ikke økonomisk verdi utelukkende dominere sosiale og miljømessige hensyn. Økonomi kan ikke separeres fra den sosiale verden. Dersom en separerer det økonomiske systemet fra den sosiale verden, mister det sin verdi. Det økonomiske systemet er skapt slik at transaksjoner mellom mennesker blir mer effektivt. Systemet er basert på den fysiske verden, og dermed naturlige ressurser og menneskelig arbeidskraft. En bærekraftig strategi tar økonomiske, sosiale og miljømessige hensyn på alvor (GRI, 2020). Bærekraft handler om samarbeid og derfor er FNs bærekraftsmål nummer 17, samarbeid for å nå målene, den røde tråden for målet om en bærekraftig fremtid. Sjøfartsdirektoratets innsatsområder er naturligvis påvirket av de overordnede prinsippene, som illustreres i figuren *FNs bærekraftsmål i Sjøfartsdirektoratets kontekst*.



Figur 10. FN's bærekraftsmål i Sjøfartsdirektoratets kontekst. Basert på Riksrevisjonen Dokument 3:3(2020-2021) og Sjøfartsdirektoratets bærekraftsrapport (2020).

Dersom medlemmer av NIS med et høyere nivå av bærekrafts implementering er bedre «kunder» enn den gjennomsnittlige «kunden», kan det være attraktivt å tiltrekke seg disse. Både når det gjelder utenlandske skip i norske farvann så vell som norske skip i utenlandske farvann. Å tiltrekke seg slike «kunder» kan være en god forretningssak for direktoratet. Videre vil direktoratet kunne tiltrekke seg flere «kunder» og forbedre sin bærekrafts-profil som følge av nettverkseffekter. Tradisjonelt sett blir kunder sett på som å være på enden av en lineær prosess. I en økonomi som beveger seg i retning av å bli mer sirkulær, rommer det flere muligheter (Jørgensen & Pedersen, 2018). Kunder kan nemlig inkluderes i måten tjenester utføres, samt forbedring av leveransen og produkter. På samme måte som vi fungerer som velgere og brukere i den demokratiske bestillingskjeden, kan næringen spille en aktiv rolle for Sjøfartsdirektoratet. Å engasjere dem i forskjellige deler av produkter eller tjenester kan gi innsikt og videre suksess ved implementering av hensyn til miljøet. Nøkkelen vil da være å lage kundegrensesnittet, summen av leddene i kontaktkjeden, så effektivt og brukervennlig som overhodet mulig.

Videre ønsker jeg å samle primærdata for å danne en forståelse for hvordan Sjøfartsdirektoratet implementerer miljøpolitikken i praksis og svare på den overordnede problemstillingen: Hvilke roller kan en regulator ta i forhold til den som blir regulert, som primært vil være sjøfartsnæringen i kontekst av Sjøfartsdirektoratet, og hvordan fungerer samhandlingen i praksis?

4. Metode

Denne delen beskriver metodikken som benyttes for å besvare oppgavens spørsmål. Forskingstilnærmingen forklares først, deretter beskrives forskningsmål og design, før jeg tar for meg datainnsamling og analyse av data. Metodenes styrker, svakheter og etiske betraktninger adresseres gjennomgående i denne kvalitative studien, men jeg vil avslutningsvis også utdype studiens forskningskvalitet.

4.1. Forskingstilnærming

Studien benytter både induktive og deduktive tilnærminger. Induksjon handler om å danne forståelse for et fenomen, gjennom å analysere data og danne mulige forklaringer utover de eksisterende (Saunders et al., 2016; Suddaby, 2006). Deduksjon omhandler testing og utvikling av eksisterende teorier (Saunders et al., 2016). Med en deduktiv forskningssetting kan jeg vurdere dataene i forhold til eksisterende rammer på tvers av ledelse og organisasjonsteori. Dette er en form for mønstermatching som gir etablert innsikt i funn og øker forskningens validitet (Bourgeois & Eisenhardt, 1988; Yin, 1984). Jeg vil likevel samle primærdata induktivt, og mine resultater vil dannes fra disse. Dette er en passende måte å åpne for og danne ny innsikt om hvordan miljøpolitikken implementeres av en offentlig etat.

Forskningsprosjektet har den unike rammen og konteksten til et forvaltningsorgan som har i oppdrag å implementere miljøpolitiske signaler fra flertallspolitikerne i den komplekse og sammensatte maritime næringen. Næringen består av en betydelig klynge, sterkt påvirket av internasjonale konjunktursvingninger. Direktoratet skal administrere regulatorrollen, men samtidig være en pådriver for grønt skifte og fremme økonomisk vekst i en internasjonal industri. Dermed har Sjøfartsdirektoratet ulike roller overfor næringen som må balanseres med sine oppdrag fra flertallspolitikerne. Forskriftskompetanse er tradisjonelt et departement sin oppgave, men slik myndighet har også direktoratet. Hvordan oppdraget om å implementere og iverksette miljøpolitikk fungerer i praksis er både utfordrende og verdt å undersøke. Hvordan sikres en god implementering av miljøpolitiske hensyn, som er oppdrag gitt av de folkevalgte? At direktoratet må balansere ulike roller ovenfor næringen for sikre en god praksis er spennende og verdt og undersøke. Noen vil mene det er provoserende dersom direktoratet får for mye myndighet og ansvar, fordi de ikke er politiske sekretariater. På den andre siden kan en stadig mer dynamisk omverden tale for økt myndighet og ansvar. Hvilke roller kan en regulator egentlig ta i forhold til den som blir regulert? Hvordan fungerer

samhandlingene mellom de folkevalgte, Sjøfartsdirektoratet og sjøfartsnæringen i praksis? Hvordan gjennomfører og iverksetter Sjøfartsdirektoratet miljøpolitikken? Bruken av et utforskende forskningsdesign både bestående av en induktiv og deduktiv tilnærming åpner for at dataene kan drive fokuset og analysen av studien, samtidig som eksisterende litteratur informerer studien for å bedre besvare forskningsspørsmålet.

4.2. Forskningsdesign og strategi

Formålet med forskningsdesignet er å identifisere rollene regulator kan innta med fokus på miljømessig bærekraft og forstå hvordan samhandlingene foregår i praksis. Oppgaven vil derfor bruke et kvalitativt utforskende design for å undersøke hvordan Sjøfartsdirektoratet gjennomfører og iverksetter politikernes miljøpolitikk i praksis.

Jeg vil utvikle min forståelse gjennom en induktiv tilnærming, men bruke et deskriptivt bilde av organiseringen samt ledelses- og organisasjonsteori som bakgrunn (Saunders et al., 2016). Gjennom å analysere primær- og sekundærdata samt identifisere gjennomgående temaer og mønstre, vil jeg utvikle innsikt i den større konteksten av implementering av miljøpolitiske signaler for offentlige etater, og oppnå høyere validitet i studien (Bourgeois & Eisenhardt, 1988; Yin, 1984). Med et ønske om å forstå hvilken rolle direktoratet spiller i implementering av miljømessige hensyn, er en utforskende casestudie egnet som strategi for å besvare forskningsspørsmålet: *Hvilke roller kan en regulator ta i forhold til den som blir regulert, som primært vil være sjøfartsnæringen i kontekst av Sjøfartdirektoratet, og hvordan fungerer samhandlingen i praksis?* Jeg vil utforske forholdet mellom direktoratet, politikerne og sjøfartsnæringen samt hvordan direktoratet opererer i praksis fra direktoratets synspunkt, som blir oppgavens fokus.

En casestudie av Sjøfartsdirektoratet muliggjør en intensiv og grundig undersøkelse av regulators rolle i sjøfartsnæringen. Selv om en slik strategi gir mindre kontroll, åpner den for alternative forklaringer på hvordan Sjøfartsdirektoratets rolle utspiller seg i og praksis. Sjøfartsdirektoratet er dermed min analyseenhet, bestående av to forskjellige under-caser som utdypes senere. Bruken av en enkelt case kan ses som en svakhet ved forskningsdesignet, fordi funn ikke kan hevdes å være generaliserbare. Et design med flere virksomheter ville gitt mer solide resultater (Rowley, 2002). Sjøfartsdirektoratet er imidlertid valgt på bakgrunn av etatens unike karakterer, som en offentlig norsk regulator i den globale sjøfartsnæringen.

Casen kan gjenspeile økningen av komplekse offentlige virksomheter med stadig flere hensyn å ta innover seg, grunnet økende globale miljøutfordringer. Fokuset på direktoratet vil tillate meg å utvide en intuitiv forståelse for hvordan direktoratet samhandler med flertallspolitikerne og sjøfartsnæringen, og videre implementerer miljømessige hensyn inn i egen strategi med bakgrunn i sine samfunnsoppdrag.

4.2.1. Forskningsmål og strategi

Studiens funn er produsert med formål om å bidra til eksisterende forskning og hjelpe praktiserende med innsikt i hvordan en offentlig virksomhet balanserer sin rolle med fokus på implementeringen av miljømessige hensyn, for sikre en god og effektiv praksis i en samfunnsmessig forstand.

Denne kvalitative studien benytter kvalitativ data i form av intervjuer som er passende for sitt formål om å generere ny innsikt (Saunders et al., 2016). For å forstå hvordan en regulator kan sikre en effektiv og god miljøregulering, blir tankene, erfaringene og meningene til aktuelle ledere og medarbeidere undersøkt. Disse suppleres med en betydelig mengde kvantitativ data, som offentlig informasjon om direktoratet og offentlige dokumenter. Direktoratet ble valgt fordi det representerer et kritisk eksempel hvor en regulator forsøker å påvirke næringen på en god og effektiv måte, samtidig som miljøpolitiske og globale hensyn må tas med i betraktningene. Den maritime næringen direktoratet opererer i har en særegen internasjonal setting. Undersøkelsesenheten er et offentlig direktorat med flere underliggende enheter.

4.2.2.1. Teoretisk utvalg

Gjennom å se nærmere på Sjøfartsdirektoratet er formålet å undersøke hvordan en offentlig regulator internaliserer hensyn til miljømessig bærekraft besluttet av politikerne i sin strategi og ovenfor den regulerte næringen på oppdrag fra eierne, samt hvordan samhandlingene foregår i praksis. Hvordan direktoratet er organisert og fordeler sine oppgaver er en nøytral måte å se organisasjonen på. For å danne slik kunnskap er det gunstig å ta utgangspunkt i kvantitative kilder til data, og jeg har derfor benyttet organisasjonskartet. På denne måten forsøker jeg å danne et objektivt overblikk. Organiseringen er viktig for å danne en forståelse av hvem som har en finger med i implementeringen og iverksetting av miljømessige hensyn. Det vil naturligvis ikke vil være mulig å se på alle de 8 avdelingene med over 300 ansatte i rammen av denne masteroppgaven, ei heller hensiktsmessig for oppgavens formål. Som en

naturlig avgrensning kartla jeg de mest relevante avdelingene med hjelp av min kontaktperson i direktoratet, som jeg har hatt jevnlig kontakt med siden oktober 2020 for å sikre tilgang. Kontaktpersonen arbeider blant annet med implementering av bærekraft i direktoratet og har en oversikt over og godkjent oppgavens tematikk. Direktoratet ble kontaktet av en bekjent av meg i sjøfartsnæringen etter å ha hørt min interesse for implementering av bærekraftige løsninger i praksis. Gjennom å se nærmere på de ulike avdelingene sine oppgaver og praksisområder, kom jeg frem til at avdelingene *regelverk og internasjonalt arbeid* samt *fartøy og sjøfolk* var passende valg. Disse har direkte kontakt med næringen og jobber blant annet med ulike virkemidler ovenfor næringen relatert til overordnede miljøoppdrag. Organisasjonskartet er illustrert under, hvor oransje firkanter representerer de relevante avdelingene og underavdelingene.

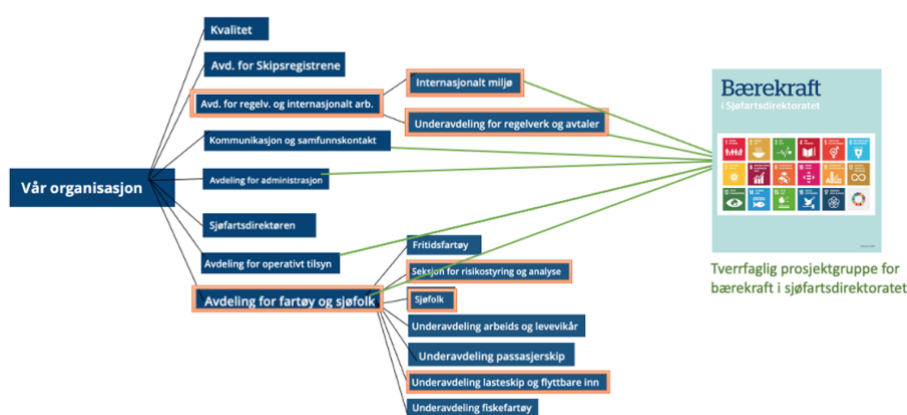


Figur 11. Relevante avdelinger i organisasjonskartet.

Videre skiller de utvalgte avdelingene seg på følgende måte: *Regelverk og internasjonalt arbeid* arbeider med virkemidler som regler og forskrifter. Avdelingen *fartøy og sjøfolk* arbeider i hovedsak med mykere virkemidler og besitter teknisk kompetanse relatert til ulike fartøy. Avdelingen for *operativt tilsyn* ble også sterkt vurdert, men valgt bort grunnet et fokus på utførelsen av tilsyn og kontroll, fremfor arbeid med utvikling av regelverk, forskriftskrav og internasjonale konvensjoner gjennom IMO, som avdelingen *regelverk og internasjonalt arbeid* arbeider med gjennom bruken av lovverk. Regelverksavdelingen har to underavdelinger: *Internasjonalt miljøarbeid* og *regelverk og avtaler*. Det vil være naturlig å intervju avdelingslederen og personer fra begge under-avdelingene for å få danne et bilde av hvordan virkemidlene benyttes. Avdelingen for *fartøy og sjøfolk* har seks underavdelinger for *ulike fartøy*, samt en underavdeling for *risikostyring og analyse*. Avdelingen arbeider blant annet med utdanning, sertifisering, bemanning og risikostyring, og ble valgt på bakgrunn av

teknisk kunnskap, samt mykere virkemidler som åpner for et mer symmetrisk forhold til næringen sammenlignet med regelverksavdelingen. Det vil være hensiktsmessig å intervjuje lederen for avdelingen og personell som har oversikt over de ulike kategoriene av fartøy. Jeg vil rekruttere enkelte som både har en form for oversikt over lasteskip og flyttbare innretninger, da disse preges av et internasjonalt miljø og konkurransevilkår. Noen med innblikk i underavdelingen for passasjerskip er også relevant, fordi nullutslipp på cruiseskip er en av dagens mest aktuelle problemstillinger i Norge.

Direktoratet har ifølge strategiplanen 2021 fått flere tverrfaglige prosjektgrupper på tvers av avdelingene. Direktoratet har en tverrfaglig prosjektgruppe, representert med grønne streker i figur 12, som arbeider med implementeringen av bærekraft i Sjøfartsdirektoratet. Teamet ser spesifikt på hvordan FNs miljømål arbeides med i direktoratet. Dermed ikke hvordan miljømessige hensyn fra miljøpolitikken implementeres i næringen i praksis, men innad i direktoratet.



Figur 12. Personer som arbeider med prosjektet bærekraft i direktoratet sin tilhørighet i ulike avdelinger.

I *Bærekraft i Sjøfartsdirektoratet* (2020) kommer det frem at direktoratet er en pådriver for grønne løsninger i IMO, som har en forpliktelse om å redusere drivgassutslipp (SDG 13). Dette arbeider underavdelingen for *internasjonalt miljø* med, men får teknisk innspill fra relevante fartøysavdelinger under *fartøy og sjøfolk*. Både underavdelingen *internasjonalt miljø* og underavdelingen *regelverk og avtaler* arbeider med tilrettelegging for bruk av miljøvennlig teknologi. Dermed er det naturlig å rekruttere personell som er med i denne type arbeid i de to under-casene ved hjelp av min kontaktperson i direktoratet.

4.3. Datainnsamling

Forskningen benytter en kvalitativ tilnærming for å samle primærdata, med bakgrunn i oppgavens formål. Som anbefalt av Saunders et al. (2016) vil jeg triangulere data. Jeg benytter en kvalitativ multimetode-studie hvor jeg samler ikke-numeriske data gjennom semi-strukturerte intervjuer, men supplerer med selskapsdokumenter og offentlig informasjon. Triangulering tillater meg å utvikle en solid dybde-forståelse av direktoratet (Saunders et al., 2016).

4.3.1. Primærdata: Semi-strukturerte intervju

Primærdata fra Sjøfartsdirektoratet trengs for å svare på den overordnede problemstillingen, og de tre delspørsmålene:

1. Hvordan opplever Sjøfartsdirektoratet samhandlingene med nasjonalforsamlingen?
2. Hvordan opplever Sjøfartsdirektoratet samhandlingene med sjøfartsnæringen?
3. Hvordan forsøker Sjøfartsdirektoratet å oversette styringssignal fra flertallspolitikerne for økt fokus på miljø inn til en strategi for sin egen virksomhet?

Samhandlingene fra direktoratets øyne vil studeres gjennom intervjuer fordi det verken er mulig eller hensiktsmessig å observere samhandlingene over tid i rammene av en masteroppgave. Jeg utfører en serie med intervjuer fra Sjøfartsdirektoratet for å skaffe primærdata som belyser de nevnte områdene gjennom semi-strukturerte intervju i løpet av en 10 dagers periode. Forskningsintervjuer er egnet for oppgavens undersøkende karakter og vil gjøre det mulig å samle pålitelig og gyldig data (Johannessen et al., 2004). Formålet er å danne en forståelse av hvordan direktoratet opplever sin rolle, og forstå hvordan direktoratet omsetter miljøpolitikken til praksis. Jeg vil gjennomføre intervjuer med aktuelle avdelingsledere i direktoratet som spiller en nøkkelrolle i implementeringen av miljøpolitikken, samt et utvalg av ansatte som jobber med dette i praksis. Med unntak av de tre forhåndsbestemte teamene som problemstillingen er delt inn i, vil spørsmålene være fleksible og avhenge av deltakerne. Noe som gjør det mulig for deltakerne å uttrykke egne meninger og lede samtalen i ønsket retning. De kan lede meg i retninger jeg ikke forventet, noe som kan gi verdifull innsikt i forskningsemnet.

4.3.1.1. Deltakere og forberedelse før intervjuene

Nærhet til intervjuobjektet kan potensielt gi bedre og mer verdifull informasjon, noe jeg

forsøkte å løse på alternative måter (Saunders et al., 2016). Min kontaktperson i direktoratet sendte først mail til deltakerne og hørte om de ønsket å bli med i prosjektet på vegne av meg, som lå på kopi. Se appendiks 1 for informasjonsskriv og samtykkeskjema som ble utformet i tråd med prinsipper for etisk forskning (Saunders et al., 2016). Jeg fulgte deretter opp med mail og en telefonsamtale med de fleste hvor vi avtalte tidspunkt for intervju en-til-en. På denne måten fikk vi en form for nærhet allerede før intervjuet. Intervjuene ble ikke utført ansikt til ansikt med bakgrunn i at deltakerne hadde hjemmekontor, grunnet den pågående globale pandemien. Jeg benyttet telefon fremfor Zoom, som er NHHs videoverktøy, da deltakerne selv benyttet Teams og ikke hadde kjennskap til Zoom. Jeg hadde ikke hadde mulighet til å ta opp video på Teams etter tilbakemelding fra NSD om at jeg måtte benytte skolens programmer, noe jeg selvsagt respekterte og benyttet taleopptak fra telefonintervjuer.

Intervjuene var min viktigste datakilde og jeg tok sikte på å gjennomføre minst fem en-til-en intervjuer i tråd Saunders et al. (2016) sine anbefalinger. Etter fem intervjuer hadde jeg oppnådd metning (se appendiks 3), noe som førte til at jeg sa meg fornøyd med intervjuene som i gjennomsnitt varte 1 time og 10 minutter. Eksisterende forskning på regulators rolle for implementering av miljømessige hensyn tjente som grunnlag for utviklingen av en intervjuguide. Intervjuguiden ble basert på litteraturkapittelet og de tre hovedspørsmålene. Jeg benyttet en realistisk tilnærming for å kunne sammenligne resultatene, men var også åpen for tilpasning fordi deltakerne arbeidet forskjellig basert på avdeling og stilling, noe som gav et preg av en mer interpretivistisk forskningsfilosofi (Saunders et al. 2016). For å åpne for en induktiv tilnærming stilte jeg generelt åpne spørsmål basert på den opprinnelige intervjuguiden i appendiks 2, og unngikk ledende spørsmål som kunne føre til skjevheter og ville svekket oppgavens troverdighet (Yin, 2003).

4.3.2. Sekundærdata: Kvantitative datakilder

Jeg la også vekt på sekundære data fra direktoratets egne dokumenter og offentlig tilgjengelig informasjon fra ulike offentlige og private organisasjoner, som en del av bakgrunnsteppet for å danne ytterligere kunnskap (Bulmer et al., 2009). Informasjon fra offentlige arkiver, organisasjonsnettsteder, anerkjente tidsskrifter og presserapporter gav meg tilgang på objektiv informasjon om direktoratets rolle i implementering av miljøpolitikken, som videre spilte en rolle for opprettelsen av intervjuguiden, og bidro til å sette forskningen i en bredere sammenheng (Saunders et al., 2016). Bruk av sekundærdata krevde ikke økonomiske ressurser og gav meg data og informasjon over tid. Gjennom å samle sekundærdata i forkant

forsøkte jeg å unngå deltaker feil, deltaker skjevheter, observasjons feil og observasjons skjevheter, fordi jeg kunne undersøke påliteligheten i det deltakerne formidlet. Jeg skriver denne oppgaven individuelt, noe som kan ses som en svakhet, men studiens pålitelighet styrkes ved bruk av sekundærdata.

4.4. Dataanalyse

I denne delen presenteres datainnsamlingsprosessen og en beskrivelse av metodene som benyttes for å analysere dataene. For å tolke den store mengden kvalitative data som innhentes, må dataene analyseres. Datanalysen er sentral fordi den bidrar til formuleringen av teoretiske forklaringer (Charmaz, 2003, 2011, 2014; Saunders et al., 2016). Jeg benyttet en tematisk analyse, som er en vanlig metode innen kvalitativ forskning, og egner seg til å analysere store mengder kvalitative data fra ulike kilder (Saunders et al., 2016).

Jeg har valgt å benytte en tematisk analyse, som er en generisk og anerkjent metode for å analysere kvalitative data. Formålet er å søke etter mønstre og temaer i datasettet for å muliggjøre en videre analyse, som er passende for studiens kombinasjon av en induktiv og deduktiv tilnærming (Saunders et al., 2016). Teorikapittelets rammeverk tjener som en deduktiv ramme for overordnede temaer i dataanalysen, samtidig som jeg i induktiv ånd åpner for nye funn. Jeg vil nå ta deg gjennom stegene jeg har benyttet.

4.4.1. Klargjøring av data: Transkribering

Primærdataene samlet gjennom intervjuene ble transkribert rett etter intervjuet hadde funnet sted. Dette var en meget tidskrevende prosess, men som førte til at jeg ble godt kjent med dataene som skulle benyttes i neste fase. Jeg var oppmerksom på hvordan deltakerne forstod spørsmålene, og forsøke å forstå hvorfor de svarte som de gjorde (Johannessen et al. 2011). Lydopptakene av intervjuene ble transkribert til Word-dokumenter i sin helhet rett etter intervjuet hadde funnet sted, og deltakerne ble anonymisert i egne koder basert på hva de samtykket til (bruk av avdeling og/eller stilling). I transkripsjonsprosessen var jeg både interessert i hva deltakerne sa og måten de sa det. Jeg la til notater for latter, fliring og lignende kontekstuell informasjon, for å sørge for at betydningen av dataene ikke ble endret (Saunders et al., 2016). Veilederen min gikk gjennom mitt første transkriberte intervju for å se over utførelsen, noe som bidro positivt til oppgavens forskningskvalitet. Det vil imidlertid alltid være muligheter for feil, eksempelvis at jeg tolket noe i en gal retning, noe jeg videre

forsøkte å unngå gjennom å diskutere data med min veileder og la deltakerne kontrollere egne sitater og lese et utkast av oppgaven, dersom det var ønskelig. Etter transkribering var det naturlig å kode dataene slik at de ble tilpasset en videre analyse (Saunders et al., 2016).

4.4.2. Innledende dataanalyser og koding

For å skape en analytisk ramme ble koding av transkripsjonen av intervjuene utført linje for linje, eller per avsnitt dersom det var mer passende. En kode kan ses som en kort setning som tildeler en relevant meningsfangende eller representativ egenskap (Wicks, 2017). Dataene ble studert nøye linje for linje og jeg kodet datalinjene med korte setninger nær dataene, som illustrert under (Charmaz, 2014).

I: Hvordan allokterer dere ressursene mellom de ulike aktivitetene i direktoratet?

LF (00.59.15)

... Det er flere prosesser som er med på å styre totalt. Vi får tildelingsbrev, splitter det opp i mindre biter, og gir hver bit videre.. Slik at du får et sett med oppdrag, som jeg for min del tar videre og sorterer til underavdelingene til fartøy og sjøfolk. Videre må personen som får ansvar for en bit se hvordan det lar seg gjøre. Altså hva trenger personen for å gjøre det, hva må faktisk gjøres. Det er en type omfortolkning i å forstå. Oppdrag i tildelingsbrevet kan være «arbeide for bedre sikkerhet innen havbruksflåten» ...

Eksterne ting som skjer i næringen, som vi ikke har kontroll på, påvirker hvor travelt vi har det. Alle underavdelingene har typisk en saksbehandlings-portefølje når det kommer forespørsler inn til direktoratet. Spørsmålet blir om du har en balanse mellom det jeg (avdelingsleder) ber deg om gjennom tildelingsbrev og virksomhetsplan, og det du får fra andre fronter. Den delordningen jeg da snakker om er hvis det da sitter noen som klarer å gjøre absolutt alt og fremdeles har litt tid til overs, og noen andre i en annen enhet som kun klarer toppen av isberget og må prioritere kjempeshardt med de ressursene de har. Da gjelder det å få en løpende dialog. Vi må ha en type fellesforståelse for hvilke problemer vi har, og at jeg kan låne en person av deg en periode og omvendt. Dette benyttes internt hos oss, men du har akkurat det samme i ledergruppen for fartøy og sjøfolk og mellom avdelingene.

Deler tildelingsbrev i mindre biter.

Opptatt av forståelse og hensikt.

Løs definisjon.

Påvirkes internt av omverden.

Nok ressurser? Dialog. Løpende omfordeling.

Helhetsbilde på ulike nivå.

Figur 13. Eksempel på initial koding nær sitatene. Revidert versjon godkjent av deltaker.

Denne kodingsprosessen var nyttig for å klargjøre den store mengden informasjon og gjøre dataene klar for en mer objektiv ramme. Bruken av tabeller balanserer en induktiv og deduktiv tilnærming, fremfor å alene benytte en renere induktiv resultatrapportering. Jeg gikk mer kvantitativt til verks enn Charmaz (2014) og benyttet tabeller etter anbefaling fra min veileder for å underbygge en objektiv ramme. Denne kvantitative metoden i datanalysen er et forsøk på å unngå egne subjektive observasjonsskjevheter. Jeg gjennomgikk datasettet og identifisere koder og notere dem intervju for intervju. Når det kom opp noe nytt, ble nye koder åpnet. Slik jobbet jeg meg systematisk gjennom datamaterialet som illustrert under:

	Avdeling Regelverk og int. Arb			Avdeling Fartøy og Sjøfolk		Frekvens
	I1	I2	I4	I3	I5	
Internasjonal konsensus fremfor særkrav	x	x	X	X	x	xxX Xx
Åpen dialog: Innspill og tilbakespill	x		X	X		xX X
Politisk oppmerksomhet	x		X	X	x	x Xx
Påse overholdelse/ Tilsyn og samhandling	x	x	X	X	x	xxX Xx
Ulike interesser i høringsrunden	x	x	X	X		xxX X
Næringens kapasitet og behov		x	X	X	x	xX Xx
Åpenhet for ny teknologi		x	X	X		xX X
Muligheten til å møte næringen				X	x	Xx

Figur 14. Eksempel på tabell. For delspørsmål 2.

Tabellene inneholder en horisontal og en vertikal kolonne. De horisontale linjene representerer enkelt-deltakere, og de vertikale kolonnene representerer koder. Tabellene gav meg kvantitativ informasjon som var nyttig som en del av presentasjonen av dataene. De viser for det første hvor mange koder jeg trengte for å gå gjennom materialet. Jeg krysset på respondentene hvilke koder den enkelte respondenten nevnte, og på den måten fikk jeg også se hvor mange nye koder som måtte åpnes når jeg gjennomgikk deltaker 2 i forhold til 1, og deltaker 3 i forhold til 2, og så videre. Dermed fikk jeg en indikasjon på metning. Slik at intervjuene stoppet når den siste respondenten ikke gav flere koder, eller kun en ny. På denne måten fikk jeg frekvensen nedover, og kunne se hvor ofte en kode ble nevnt av deltakerne, eller hvor delt synet var. Jeg lagde 3 matriser hvor jeg delte mellom de to avdelingene (grønn og blå), slik at det ble en tabell per av de tre overordnede temaene. Ved å starte med slike tabeller etter den analytiske rammen var dannet, fikk jeg en oversikt over hvor mange koder jeg hadde, og hvor mange deltakere som nevnte de ulike kodene. I tråd med Charmaz (2014) benyttet jeg fargekoder for lignende emner, som illustrert under, og omgrupperte kodene til kategorier som gav forklarende innsikt til forskningsspørsmålet. Dette illustreres under relatert til samhandlingen med næringen, mens de resterende områdene finnes i appendiks 3.

2. Sjøfartsdirektoratets samhandling med sjøfartsnæringen

	Avdeling Regelverk og int. Arb			Avdeling Fartøy og Sjøfolk		Frekvens
	I1 (M.R.I)	I2 (M.R.R)	I4 (L.R)	I3 (L.F)	I5 (M.R)	
Internasjonal konsensus fremfor særkrav	x	x	X	X	x	xxX Xx
Åpen dialog: innspill og tilbakespill	x		X	X		xX X
Politisk oppmerksomhet	x		X	X	x	x Xx
Påse overholdelse/ Tilsyn og samhandling	x	x	X	X	x	xxX Xx
Ulike interesser i høringsrunden	x	x	X	X		xxX X
Næringens kapasitet og behov		x	X	X	x	xx Xx
Åpenhet for ny teknologi		x	X	X		xX X
Muligheten til å møte næringen				X	x	Xx

1. Internasjonal konsensus fremfor særkrav

2. Balansering av miljø, sikkerhet og det næringen trenger for å operere

- åpen dialog: innspill og tilbakespill
- ulike interesser i høringsrunder
- næringens kapasitet og behov
- åpenhet for ny teknologi

3. Politisk oppmerksomhet

5. Tilsyn og oppfordring

- Påse overholdelse/ Tilsyn og samhandling
- muligheten til å møte næringen

Figur 15. Eksempel på overgang fra koder til temaer. Fra delspørsmål 2, se appendiks 3.

Tabellene gir en litt annen informasjon enn rent tekstlige og sitatbaserte analyser, som balanserer oppgavens induktive og deduktive tilnærming. For at du som leser skal få tak i hva som blir sagt og forstå overgangen fra råteksten, er mine merkelapper på kodene jeg har identifisert begrunnet i tabellene i appendiks 3. Etter å ha klargjort dataene, analysert dataene en runde mer objektivt og identifiserer koder som kom opp knyttet til hvert av de tre hovedområdene, gikk jeg videre i min to-nivå-analyse.

4.4.3. Fokuseret dataanalyse og koding

Kodene ble underbygget i løpende tekst og illustrert ved hjelp av sitater. Dersom andre analyserer den samme teksten, kan de risikere å komme med forskjellige antall koder og merkelapper på kodene, derfor er det viktig at kodene ble forankret i sitater. I denne delen av analysen gikk jeg dypere inn i materiene, som vil bli presentert i resultatfremstillingen. Lyddoptakene i forkant av transkriberingen sikret en mest mulig nøyaktig dokumentasjon, slik at jeg kunne bruke direkte sitater i oppgaven. Jeg ønsker å gi leseren muligheten til å gjøre seg opp sine egne meninger om hvor rimelig tolkningene er, eller om noe ville tolkes på en annen måte. Dette har med forskningskvaliteten å gjøre, og at analysen av

resultatrapporteringen er transparent og så objektiv som mulig. En god balanse av kvalitative og kvantitative tilnæringer er idealet jeg forsøker å strekke meg mot.

4.5. Forskningskvalitet

Selv om forskningskvaliteten og etiske hensyn naturligvis adresseres løpende gjennom metodekapittelet i denne kvalitative studien, er det nødvendig å understreke noen viktige poeng (Yin, 2003). Jeg er erkjenner viktigheten av etikk i alle oppgavens deler, og har respektert etiske hensyn. Etiske hensyn er for det første viktig for problemstillingens sensitivitet, som er moralsk akseptable spørsmål, samt videre gjennom alle studiens faser (Saunders et al. 2016). Jeg ønsket ikke å utsette deltakere for noe form for overlegenhet, skade eller andre ulemper. Alle deltakerne ble gitt muligheten til å komme med innspill og oppklaringer angående deres uttalelser, noe som øker oppgavens mulighet til å presentere funnene på en så «riktig» måte som mulig.

For å unngå at jeg mistolker informasjonen studien bygger på, fikk deltakerne i Sjøfartsdirektoratet muligheten til å lese gjennom et utkast av resultatene, og komme med innspill i god tid før ferdigstillingen. Dette er med på å sikre den kvalitative forskningens pålitelighet (Yin, 2003; Saunders et al. 2016). Videre var min veileder den viktigste støttespilleren for å sikre en objektiv presentasjon av dataene, noe som videre styrker oppgavens troverdighet (intern gyldighet). Når det gjelder overførbarhet (ekstern gyldighet) vil også interne aktører i organisasjonen kunne sikre at organisasjonens realiteter samsvarer med hva de hadde til hensikt. Diskusjoner av funn med min veileder, gjennomgang av utkast, og gjennom å få mine informanter til å forklare komplekse mål, styrkes oppgavens eksterne gyldighet. Konteksten organisasjonen settes inn i gir også leseren mulighet til å evaluere studiens overførbarhet til andre lignende organisasjoner. Selv om oppgaven på ingen måte påstår signifikante funn, som heller ikke er hensikten, er det mulig å se til mine funn for en bredere betydning basert på andre offentlige organisasjoners struktur, formål eller lignende kompetanse. Overførbarhet er ikke oppgavens ambisjon. Likevel kan innsikten i Sjøfartsdirektoratet gi andre regulatorer innsikt i hvordan miljøpolitikken kan gjennomføres i praksis og hvordan samhandlingene oppleves. Ved å rette fokuset mot min case, Sjøfartsdirektoratet, vil jeg tilegne meg dyp innsikt i hvordan direktoratet opplever samhandlingene opp mot politikerne og ned mot næringen, for å danne en forståelse for hvordan miljøpolitikken omsettes til praksis av direktoratet.

5. Resultater

I denne resultatdelen vil funn fra intervjuene med ledere og medarbeidere i de to aktuelle avdelingene i direktoratet presenteres. Resultatene baseres på tabellene i appendiks 3, hvor koder og overordnede temaer er blitt identifisert, noe som utgjør den tematiske strukturen i resultatkapittelet. Deltakernes anonymitet kan indirekte avsløres gjennom tittel, og jeg har derfor bedt om samtykke for å benytte deltakernes stillinger mot at de godkjenner det som brukes av sitater (appendiks 1). Lederen (avdelingsdirektør) i avdelingen fartøy og sjøfolk betegnes med LF, mens lederen (avdelingsdirektør) for avdelingen regelverk og int. samarbeid betegnes med LR. Medarbeidere i de ulike avdelingene betegnes med MF for fartøy (F), og MR for regelverk (R). MRI arbeider i underavdelingen for internasjonalt miljø, mens MRR arbeider med regelverk og avtaler. Slike betegnelser fremfor eksakte titler var passende for medarbeiderne, fordi det var ønskelig for noen av deltakerne.

Vi starter med samhandlingen med nasjonalforsamlingen, deretter ser vi nærmere på samhandlingen med sjøfartsnæringen, deretter tar vi for oss hvordan politiske styringssignal blir operasjonalisert internt i direktoratet. Avslutningsvis vil jeg legge frem en samlet oversikt over resultatene.

5.1. Samhandlingen med nasjonalforsamlingen

Intervjuene avdekker åtte faktorer som potensielt kan påvirke samhandlingen mellom departementet og direktoratet (appendiks 3). Disse faktorene er følgende: strukturell avstand; et asymmetrisk maktforhold; konkretisering av oppdrag; potensielle vridningseffekter; faglig kunnskap; avstand fra politikken; grensesnittet mellom politikken og regulering; og overlappende grenseflater. Jeg vil ta for meg de ulike faktorene og begrunne dem i sitater. La oss starte med å se nærmere på den strukturelle avstanden mellom direktoratet og nasjonalforsamlingen.

5.1.1. Strukturell avstand fra nasjonalforsamlingen

Ifølge deltakerne overføres den strukturelle avstanden mellom direktoratet og nasjonalforsamlingen i praksis. Deltakerne påpeker at samhandlingen går mellom direktoratet og departementene, noe MRI uttaler at er hensiktsmessig.

MRI (00.06.18)

Vi er et verktøy for departementene til å få gjort de tingene som de ønsker å få gjort, som igjen er signaler fra politikerne. Jeg tror det er veldig greit at det går den veien, og at det er en direkte kontakt mellom departement og direktorat.

MRI (00.07.17)

Så du kan si at det vi får er kanskje mer et ekstrakt av det som ønskes gjort, og så kan det være politisk uenighet om det, men det er gått gjennom Stortinget og kommer så til oss via departementet.

Intervjuer (I): Er dette strukturen som benyttes?

MRI (00.08.09)

Ja, vi er et verktøy for departementene til å få gjennomført de tiltak og utredninger som Stortinget og departement ønsker.

De andre medarbeiderne understreker det samme strukturelle forholdet, og forklarer sammenhengen ytterligere.

MRR (00.05.44)

Jeg har ingen samhandling med de folkevalgte, jeg forholder meg til departementene. Sjøfartsdirektoratet er underlagt henholdsvis Nærings og fiskeridepartementet og Klima og miljø departementet.

MF (00.44.35)

... Eksempelvis i forbindelse med handlingsplanen eller noe slikt vil Klima- og miljø departementet, som eier oss, få sine oppgaver. Så vil de besvare sine oppgaver gjennom å gi noen oppgaver videre til oss. Det samme gjelder for NFD for noen bestillinger, eller noen ting de får ansvar for i en handlingsplan, så vil de besvare det gjennom oss på en del oppgaver.

Medarbeiderne kommenterer ikke samhandlingen ytterligere. Lederne for hoved-avdelingene påpeker at dialogen med departementene er god. I den forstand at de er åpne, tilgjengelige og tydelige ifølge LR, mens LF formidler en god tilgang på ressurser ved behov.

LF (01.07.31)

Det er ikke innenfor byråkratisk kutyme at vi tar kontakt med politikere direkte, det går via departementene. I praksis har jeg opplevd denne dialogen (med departementene) og tilgang på ressurser som god.

LR (00.50.09)

Vi har en meget god dialog med departementene. Det er Klima- og miljødepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet. Felles er at vi har åpne gode dialoger. Det er ingen bremses i forhold til å be om et telefonmøte eller slå på tråden, og få raske avklaringer og innspill. Det er 100% tillit og vi er veldig tydelige.

Dermed ser det ut til at den strukturelle avstanden mellom direktoratet og nasjonalforsamlingen gjenspeiles i praksis, slik at bestillinger til direktoratet kommer gjennom departementene. Direktoratet kan imidlertid få spørsmål fra Stortinget/politikere som de besvarer i tråd med sin veiledningsplikt (Regjeringen A, 2021; Dfo, 2020).

5.1.2. Et asymmetrisk maktforhold

Samtlige deltakere påpeker at oppdrag kommer ovenfra, slik at selv om de kan gi innspill og komme med forslag, er beslutningsmyndigheten opp til departementene. Departementene forholder seg til regjeringen, som videre forholder seg til Stortinget. Sjøfartsdirektoratet får alle sine bestillinger gjennom departementene – ikke direkte fra Stortinget eller regjeringen.

MRI (00.13.29)

Vi innfører ikke, eller vi lager ikke et regelverk på eget initiativ.. Dette fordi det er en oppgave for Stortinget og dets politikere som gjør dette i en samhandling med departementene.

MRR (00.37.52)

Stortinget gir ikke oppdrag direkte til oss, de forholder seg jo til regjeringen, og regjeringen har departementene, også tar departementene for eksempel og sender oppdraget til oss.

LR (00.53.41)

Det kan selvsagt oppstå utfordringer, men departementene møter politikerne og politisk ledelse.

Lederen for *fartøy og sjøfolk* forklarer også et maktforhold hvor de blir gitt oppdrag, men poengterer at det ikke kan ses som en top-down prosess fordi det også er en feed-back-loop, samtidig som lederen påpeker at de holder seg innenfor rammene av «topp-nivå» dokumentene.

LF (00.34.10)

... Stortingsmeldingene er på en måte departementene og regjeringen sine dokumenter, men vi er i tett dialog med våre departementer i forbindelse med slike dokumenter. Avhengig av tematikken og hvor relevant vi er som verktøy for å løse utfordringen man tar opp, vil graden av involvering kunne variere. Departementene og politikerne legger de litt lengre linjene i dokumentene og på en måte forhandler seg til en posisjon. Så blir dokumentene omfortolket ned til årlige tildelingsbrev som vi får fra vårt departement. Man må likevel ikke kun se på det som en top-down prosess, fordi det er også en feed-back-loop. Du må på en måte også se det som en sirkel. I de fleste av meldingene du finner, har vi vært med å gi innspill til meldinger, hvilken retning bør man gå, hva som er viktig å få frem og den type ting. Det er et rammeverk for oss til å ta initiativ innenfor, hvor vi kan si «her ser vi noe som bør tas frem» og da kan du knytte dem opp mot det som er pekt på i disse toppnivå-dokumentene og det vi skal gjøre.

Selv om politikerne til syvende og sist sitter på makten, beskrives prosessen også som en sirkel hvor direktoratet kommer med input. Det ser likevel ut til å være et asymmetrisk maktforhold mellom politikerne som legger de lengre linjene og etatene som følger disse.

5.1.3. Direktoratets fagkunnskap

Styringssignalene kommer i hovedsak fra departementene. Direktoratene vil i neste ledd gi anbefalinger basert på egen fagkunnskap ifølge deltakerne, som uttrykker dette på forskjellige måter.

MRI (00.04.48)

Styringssignalene vi får kommer i all hovedsak i fra departementene, hvor vi oversetter og har en dialog med departementene om hva de ønsker, hvordan de ønsker det og så er vi gjerne deres, kall det gjerne ekspertorgan, som skal komme tilbake med forslag til hvordan tiltak skal gjennomføres.

LR (00.54.29)

Vi driver ikke med politikk. Vi gir faglige innspill og er en faginstans.

MRI kommer med et eksempel og påpeker viktigheten av hensikten med oppdraget, før direktoratet i neste ledd foreslår hvordan det i praksis kan gjennomføres.

MRI (00.09.53)

... Det er igjen opp til politikerne gjennom departementene å gjennomføre våre anbefalinger. Vi kommer da med anbefalinger. La meg ta et eksempel. De sier «vi vil ha tungoljeforbud på Svalbard». Så kommer de til oss, og så får vi en typisk oppgave som sier «hvordan ser dere for dere at vi kan få gjennomført et tungoljeforbud på Svalbard». Så er det mye rundt, gjerne større skriv med gitte forutsetninger og bakgrunn, slik at du får en bedre forståelse for hva er det som menes med tungoljeforbud. For eksempel «betyr det bare at en skal tillate alt annet en tungolje, eller er det andre ting.» Hva som er hensikten med oppdraget er veldig viktig for oss, fordi det har noe med logikken bak å innføre ting.

I: Forstår jeg deg riktig i at dere får et gitt oppdrag, men at det er mer opp til dere å forstå hvordan dette kan gjøres i praksis?

MRI (00.11.29)

Ja, vi ser på hvordan dette kan fungere i praksis, det er helt rett. Videre ser vi på hvordan et regelverk bør eller kan se ut for at vi skal oppnå ønskede resultater.

Direktoratet sitter på fagkunnskap og kommer med utredninger etter forespørsel. De har imidlertid også forskriftsmyndighet og tilsynsmyndighet, hvor førstnevnte ikke nødvendigvis har bakgrunn i kompetansen alene, men også mengde og hyppighet ifølge inntrykkene til MRR.

MRR (09.40.51)

.. Det henger også sammen med mengden og hyppigheten av det. Fordi de andre statlige etasene de har jo også fagkunnskapen og så videre, men mange av de har jo ikke fått delegert forskriftskompetanse, der er det gjerne slik at departementene ber etaten om å utrede og lage forslag og høringsnotat på vegne av departementet, og så er det departementet som tar og sier «ja, dette kan dere sende på høring, og etter høringsrunden, ja dette skal vi fastsette». Du ser forskjellen sant? Altså at arbeidet blir i begge tilfeller gjort av etaten, men i det ene tilfellet er det departementet som fastsetter, mens i vårt tilfelle (ved forskriftskompetanse) er det vi som fastsetter.

Uavhengig av hvem som fastsetter oppdraget, vil etaten utlede hvordan det kan gjennomføres ifølge MRR. LF kommenterer også at direktoratet ikke eier sluttresultatet i mange sammenhenger, men påpeker at det å få muligheten til å komme med gode løsninger for å forsøke å balansere ulike hensyn er hensiktsmessig.

LF (00.39.26)

Vi møter vel omtrent samme utfordringer som næringen møter når vi har dokumenter på høring og man gir innspill - det er ikke vi som eier sluttresultatet. Det er et tidspunkt for å ha en mening, og et annet tidspunkt hvor du må evne å forholde deg til det som ble vedtatt. Det kan være en utfordring for de fleste, men det fungerer i praksis rimelig greit. Jeg tenker at noe av nøkkelen er at det er en prosess i forkant hvor man får anledning til å gi innspill og uttrykke hva man ser for seg at hadde vært gode løsninger. Det er en balansering av hensyn man holder på med, hvor man veier for og imot.

Alle deltakerne virker bevisste over sin kunnskap. Lederen i avdelingen *fastø* tar også opp nyttemaksimering, hvor balansering av hensyn er sentralt. LF påpeker videre at det er en tid for å komme med innspill, og en tid for å godta det som blir vedtatt når andre sitter på beslutningsmyndigheten.

5.1.4. Avstand fra politikk

Deltakerne uttrykker en avstand fra politikken og poengterer at de verken uttaler seg om eller driver med politikk, som illustrert under. MRI og LR uttrykker et klart skille til politikken.

MRI (00.09.09)

Generelt er jeg er veldig påpasselig med å ikke utale meg om politiske ting i jobb sammenheng, fordi politikk er politikernes område, og vårt område er byråkratiet. Det er veldig viktig å ha helt klar for seg. Vi driver ikke politikk. Vi bidrar til å få politikk gjennomført.

LR (00.54.29)

Vi driver ikke med politikk. Vi gir faglige innspill og er en faginstans.

Direktoratet får oppgaver som henger sammen med norsk politikktutforming ifølge LF og MRR, men rammene besluttet av politikere i tråd med de øvre deltakere sine uttalelser.

LF (00.34.10)

... Fra at vi er direkte inne i arbeidet og blir tatt inn i et regjeringsoppnevnt utvalg til at vi er med å gi innspill på punkter vi blir bedt om ... Departementene og politikere legger de litt lengre linjene i dokumentene ...

MRR (00.23.00)

... Det er norsk politikk og det har det vært gjennom mange år, fordi vi er jo en liten stat og vi seiler ut i den store verden, at vi prøver å ikke legge på nasjonale særkrav i tillegg til det som følger de internasjonale kravene.

MF kommenterer ikke forholdet mellom politikk og praksis direkte, men kommer med et resonnement om at det fortsatt er viktig å se det store bildet, for å ikke miste den røde tråden i oversettelsen fra vedtak til detaljerte krav, noe jeg kommer tilbake til under potensielle vridningseffekter.

5.1.5. Grensesnitt mellom politikk og praksis: Politikk i detaljene?

Samtlige deltakere nevner nullutslipp innen 2026, et vedtak fra Stortinget som kom i forkant av en spesifisert utredning fra direktoratet, noe som avviker fra normalen ifølge MRI. MF påpeker at verdensarvfjordene er et område hvor grensesnittet mellom politikk og regulering er tettere enn tidligere.

MRI (00.50.00)

... «Vi skal vurdere muligheten for å innføre nullutslipp innen 2026 i verdenshavfjordene», så går vi gjennom og sier at vi tror ikke det er teknisk mulig å få gjennomført nullutslipp, for spørsmålet er hva er nullutslipp? Har du ikke lov til å slippe ut noen ting? Eller har du lov til å slippe ut noe? Gjelder det bare CO2 eller alt mulig annet? Hva med kloakk? Men uansett da kommer vi med tilbakemelding, og den ligger ute, på at vi ikke tror det er teknisk mulig å gjennomføre det. Det er svært svært sjeldent at vi får noe på den måten der, vanligvis så får vi det inne via departementene, selv om dette eksempelet også kom via departementene, men det er fordi det kommer som et stortingsvedtak.

MF (01.04.43)

... Med tanke på miljø, er det jo områder som tydelig har større politisk oppmerksomhet, altså verdenshavfjordene, nullutslipp og alle de andre tingene rundt der har en tydelig større politisk oppmerksomhet enn kanskje andre ting vi har hatt før, så det er nok et tettere grensesnitt mellom politikken og reguleringen der, enn det kanskje har vært tidligere da.

Det ser ut til at også MRR ser på vedtaket som potensielt utfordrende, gjennom å stille det samme definisjonsspørsmålet som deltaker MRI.

MRR (00.42.50)

... Dersom en ser på utredninger og slikt, så prøver en jo å se på hva som er problemet og hva vil en oppnå. Og det ser en jo ofte at når det kommer et oppdrag så har en på en måte bestemt seg for hvordan en skal oppnå det.

I: Men det hadde en egentlig ikke i dette tilfellet hvor det ble vedtatt nullutslipp innen 2026?

Ja, fordi det var resultatet de (Stortinget) vedtok, mens alt som kommer foran det var jo ikke ... (stopper litt opp) ...

I motsetning til MRI som stiller seg mer spørrende til å vedta noe som ikke er teknisk gjennomførbart ifølge deltakeren, uttrykker MRR en forståelse for at politikerne har i oppgave å drive ting fremover.

... (stopper litt opp) ...

I: Er normalen at dere kommer med hvordan det kan gjøres?

MRR (00.42.50)

Ja, men det er vell litt sånn både og, fordi en ser jo det at, hvordan skal en drive ting fremover, det er jo det som er politikerne sin oppgave, å drive ting fremover.

Deltakeren kommenterer ikke insentiver ytterligere. Det kommer frem av sitatene at grensesnittet mellom politikk og detaljer ikke alltid er like klart. Det kan se ut til at det har blitt en form for politikk i detaljene relatert til stortingsvedtaket for nullutslipp innen 2026, som ble vedtatt i forkant av en utredning av direktoratet om hvordan det teknisk lot seg gjennomføre.

5.1.6. Konkretisering av oppdrag

MRI og MRR stiller spørsmålsteget med hva det vil si å innføre nullutslipp i verdensarvfjordene. Et slikt definisjonsspørsmål kan ses som en mangel på konkretisering av hva det spesifikke oppdraget, gitt i etterkant av vedtaket, egentlig går ut på, som byr på usikkerhet rundt oppdragets formål.

MRI (00.50.00)

... «Vi skal vurdere muligheten for å innføre nullutslipp innen 2026 i verdensarvfjordene», så går vi gjennom og sier at vi tror ikke det er teknisk mulig å få gjennomført nullutslipp, for spørsmålet er hva er nullutslipp? Har du ikke lov til å slippe ut noen ting? Eller har du lov til å slippe ut noe? Gjelder det bare CO2 eller alt mulig annet? Hva med kloakk?

MRR (00.34.46)

... Der (verdensarvfjordene) har du jo et slikt definisjonsspørsmål, fordi hva er nullutslipp?

Dersom oppdragets hensikt ikke blir tilstrekkelig konkretisert, blir det vanskelig for direktoratet å gi forslag til hvordan det kan gjennomføres i praksis, noe som videre byr på en utfordring i samhandlingen mellom Stortinget og direktoratet.

5.1.7. Potensielle vridningseffekter

Jeg vil nå komme tilbake til en potensiell utfordring i forholdet mellom politikk og praksis som nevnt avslutningsvis under 5.1.4. *Avstand fra politikk*. MF har en uttalelse om det store bildet, hvor deltakeren poengterer at det er viktig å ikke miste den røde tråden i oversettelsen fra vedtak til detaljerte krav.

I: Hvilke utfordringer kan oppstå i forholdet mellom direktoratet og nasjonalforsamlingen?

MF (00.52.28)

Selv om de har skrevet en handlingsplan eller hva det er og det blir vedtatt i nasjonalforsamlingen, når den da blir tatt ned igjen og delt litt opp, så vil du fort ha litt ulike interesser i det. Om det er den eller den interessen som skal ivaretas fra det direktoratet. Så når du splitter det opp vil en jo jobbe for å arbeide med den bestillingen en har fått, men en svarer kanskje ikke på hele bildet ved å bare svare på sin bestilling på en måte.

Hvis en aktør får ansvaret for å alene, bare for å være helt banal, at vi skal halvere utslipp fra norsk skipsfart. Du har egentlig løst det hvis du tar og redigerer konkurransevilkårene ugunstig for skipsfarten, og flytter varestrømmen på land. Fjerner du halvparten av båtene på vannet har du jo halvert utslippet fra skipsfarten. For å sette det helt på spissen.

(Begge flirer)

Men hvis vi skal redusere det norske utslippet fra den norske flåten, så kan vi lage ugunstige krav så forsvinner den norske flåten, da har vi tatt vekk utslippet fra den norske flåten. Men det er ikke sann i virkeligheten, men for å sette det på spissen, hvis en får spesifikke oppgaver kan en kanskje glemme tingene rundt som blir påvirket av oppdraget.

Selv om dette ikke nevnes av andre deltakere, kommer det tydelig frem gjennom øvrige sitater at deltakerne er opptatt av formålet med sine oppdrag, for å forstå hvordan det best kan løses i praksis. Dersom deltakerne er bevisste på formålene med oppdragene, kan denne type vridningseffekter potensielt motvirkes i tråd med MF sin uttalelse.

5.1.8. Overlappende grenseflater

Miljøreguleringer kan ha grensesnitt mot andre etater ifølge samtlige deltakere (MRR, LR, LF & MF). Det kan være flere grunner til dette ifølge MRR, eksempelvis virkninger utover skipsfarten som kan føre med seg økt politisk oppmerksomhet.

MRR (00.10.40)

Miljøreguleringen følger av skipssikkerhetsloven, den har sitt utspring der. Det er en stor bolk som kommer fra den internasjonale konvensjonen om hindring av forurensing på skip, forkortet til MARPOL, men så har vi jo regelverk som ikke hører sammen med det internasjonale, som eksempelvis reguleringen i verdensarvfjordene, og andre sånne nasjonale ting. Det kan også være miljøregulering som har grensesnitt mot andre etater, og da kan innretningen være litt annerledes. Da kan det eksempelvis være at KLD ber for eksempel Sjøfartsdirektoratet om å utrede hvordan avfallsdirektivet skal gjennomføres for eksempel, og så, før det går ut på høring, så ser departementet på det.

I: Hva kan være begrunnelsen?

MRR (00.11.49)

Begrunnelsen kan være litt forskjellig, men noen regulering har virkning langt utover skipsfarten, og går opp på land og inn i kommuner og litt sånn forskjellig.

I: Slik at det blir naturlig at departementene griper inn?

MRR (00.12.18)

Ja, også kan det jo tenkes at dersom det er spesielt, at det er noe som blir politisk betent, så kan det jo hende at departementene også bare bestemmer seg for at reguleringen må de se før noe blir besluttet.

Også lederen for regelverk poengterer at Norges målsetning om reduksjon i klimagasser utløser en del arbeid på tvers, og gjør det klart at direktoratet er bevisst de overordnede målsetningene til Norge.

LR (00.48.53)

Det er utarbeidet en del overordnede planer. Planen for grønn skipsfart og Norges målsetning om 50% reduksjon av klimagasser utløser en god del arbeid på tvers. En 50% reduksjon innen 2030 er en målsetning som ligger for regjeringen, og departementene er forpliktet til å følge opp regjeringen.

Lederen for *fartøy og sjøfolk* nevner også overlappende grensesnitt og kommer med et konkret eksempel hvor direktoratet ba om involvering av flere myndigheter, fordi grensesnittene mellom to etater krysser hverandre.

LF (00.41.04)

Sjøfartsdirektoratet regulerer selve skipet, og Kystverket regulerer det som går på de norske havområdene. Spesielt innenfor det som har med cybersikkerhet er begge aktørene viktige ... Vi må på en måte etablere en felles strategi som går litt på tvers av den etablerte strukturen. Dermed gikk vi i dialog med vårt departement, samtidig som vi snakket med Kystverket og spiller med åpne kort rundt hva vi snakker om ... Du må også aktivere Kystverket sitt departement, som er Samferdsel. Dette kommer av flere stortingsmeldinger innenfor digital sikkerhet i Norge, ikke for skipsfart spesielt, men vi ser at det er en del problemstillinger som treffer skipsfarten. Startpunktet er at stortingsmeldingene peker på en sekk med problemer som må løses innenfor hver sektor. På oppdrag fra departementene ser vi og Kystverket på problemstillingen og sier at her er et forslag til veien videre ...

Også medarbeideren i *fartøy og sjøfolk* ser ut til å referere til det samme eksempelet. De poengterer også viktigheten av å se helheten og å jobbe mot samme overordnede mål som andre etater.

MF (00.45.26)

Ting går jo på kryss og tvers. Så det er ting som omhandler skipsfarten som håndteres av Kystverket, som ligger under Samferdselsdepartementet, som ikke har noe eierskap i oss. Helhetsbildet må tenkes på, fordi det er jo faktisk et vidt spekter ovenfor oss også for hvem som er relevante innenfor skipsfart. Vi har jo våre to, som er KLD og NFD, og så har Kystverket og Samferdselsdepartementet noen deler av dette her. Det er et stort bilde det her, så det er litt av den røde tråden at det av og til er litt utfordringer å holde den røde tråden. Det er et stort bilde som er litt krevende å holde en rød tråd i. Da ser vi det skjer ting på bestillinger i andre departementer eller direktorat som kanskje har en interaksjon med oss, så vi må kjempe oss litt inn.

I: At dere må si ifra at det angår dere også?

Ja, da skal vi si det til våre eiere, som skal ta det på tvers av departementene, det skal de gjøre på en måte, enn at vi skal ha interaksjon med de andre.

Overlappede grenseflater relatert til klimautslipp ser ut til å trigge en del arbeid på tvers for avdelingen for *regelverk og int. arbeid*. Avdelingen for *fartøy og sjøfolk* opplever at de må be om samhandling med andre etater relatert til overlappende grenseflater, men nevner ikke andre konkrete utfordringer relatert til miljø.

Jeg har nå gått gjennom bakgrunnen for åtte faktorer som kan tenkes å påvirke samhandlingen mellom direktoratet og nasjonalforsamlingen. Faktorene kan videre oppsummeres i fire hovedkategorier som illustrert under:

1) Den politiske styringskjedens kompleksitet:

5.1.1. *Strukturell avstand fra nasjonalforsamlingen*

5.1.2. *Et asymmetrisk maktforhold*

5.1.3. *Konkretisering av oppdrag*

5.1.4. *Potensielle vridningseffekter*

2) Ekspertisekunnskap:

5.1.5. *Faglig kunnskap*

3) «Den lilla sonen»:

5.1.6. *Avstand fra politikk*

5.1.7. *Grensesnittet*

4) Et dynamisk ytre miljø:

5.1.8. *Overlappende grenseflater*



Figur 16. Utdrag 1 fra modell 18.

5.2. Samhandlingen med sjøfartsnæringen

Åtte faktorer kan potensielt påvirke samhandlingen mellom direktoratet og sjøfartsnæringen ifølge appendiks 3. Disse faktorene er internasjonal konsensus fremfor særkrav, politisk oppmerksomhet, åpenhet i dialog, ulike interesser, kapasitet og behov, åpenhet for ny teknologi, hvordan næringen møtes, og tilsyn samt samhandling med næringen. La oss se nærmere på faktorene som støttes ved hjelp av sitater.

5.2.1. Internasjonal konsensus fremfor særkrav

Alle deltakerne understreket viktigheten av å forsøke å oppnå konsensus med internasjonale konvensjoner som det arbeides med i IMO (Sdir B, 2020; IMO D, 2020). Direktoratet forsøker å unngå norske særkrav som kan gi ugunstige konkurransevilkår, eller unnlatelse av norske flagg hvor det er valgfritt.

I: Hvilke roller kan direktoratet kan ta ovenfor sjøfartsnæringen?

MRI (00.14.38)

Rollene våre er da å regulere innenfor gitte områder i sjøfartsnæringen, vi gjør det da gjennom utvikling av regelverk som vi lager. Det foregår på to nivåer. Et internasjonalt nivå og et nasjonalt nivå.

MRI (00.19.50)

... Altså internasjonal lov er egentlig ikke en lov, men en konvensjon, slik at det er ikke et nasjonalt regelverk sånn sett. Fordi det er den norske loven som gjelder i Norge.

MRR (00.23.00)

... Det er norsk politikk og det har det vært gjennom mange år, fordi vi er jo en liten stat og vi seiler ut i den store verden, at vi prøver å ikke legge på nasjonale særkrav i tillegg til det som følger de internasjonale kravene.

MRR (00.51.03)

... Vi har mange virkemidler. Både dette med internasjonale forhandlinger for å få gjennomslag for det vi mener fungerer bra, for eksempel på bruk av ny type drivstoff og sånne ting som det, fordi det gir mening at verden følger de samme reglene, jamfør det vi snakke om med å unngå særkrav og så videre.

LR (00.09.18)

Man vil gjerne foretrekke internasjonale krav fremfor særkrav i Norge.

Både LF og MF ser særkrav som en potensiell barriere for skip. LF forklarer videre at internasjonale konvensjoner foretrekkes fordi fartøyene naturligvis skal seile i andre farvann enn det norske.

LF (00.30.07)

... Det har vært en sammenhengende historie fra tidlig 70-tallet hvor MARPOL konvensjonen kom og man startet å regulere utslipp som følge av ulykker ...

Konvensjonene er typisk slik at de forplikter deg på det internasjonale markedet. Man må ikke bruke dem nasjonalt, men vi gjør det i stor grad fordi det er fornuftig og har en gevinst for næringen, fordi du kan starte å bruke båten din i Norge og deretter få en last til Danmark og dra dit uten å bygge om båten.

MF (00.17.23)

... Hvis vi legger på norske særkrav så stiller vi jo med en barriere for de norske skipsrederne på en måte ...

Internasjonal konsensus foretrekkes fremfor særkrav i Norge, fordi det er fornuftig relatert til den internasjonale sjøfartsnæringen.

5.2.2. En åpen dialog med innspill og tilbakespill

MRI og LR fra avdelingen *regelverk og int. samarbeid* gir inntrykk av en åpen dialog med innspill og tilbakespill mellom direktoratet og næringen relatert til arbeid i IMO.

MRI (00.27.40)

... Vi har veldig mange møtepunkter med sjøfartsnæringen. Så i formøtene til internasjonale møter i IMO får sjøfartsnæringen komme med tilbakespill, både skriftlig og muntlig. Dersom vi mener det er fornuftig, justerer vi det, dette skal jo justeres opp mot en del av de styringssignalene vi har fått fra departementene, og dersom vi ser at de går helt på tvers av disse, så vil vi ikke oppfylle det departementene egentlig ønsker at vi skal gjøre.

MRI (00.31.25)

... Sjøfartsnæringen i Norge, og de som er flagget i Norge og for såvidt andre norske rederier er utrolig konstruktive å jobbe sammen med, og det er veldig viktig for oss, og det er et viktig poeng at samhandlingen med sjøfartsnæringen er god. Så da reiser vi til IMO og så går ting sin gang. Ting blir banket gjennom, og ting beveger seg, og du får utkast til nytt regelverk, og på et eller annet tidspunkt så banker de gjennom deler, altså de tar avgjørelser i IMO at sånn blir det, også går vi videre derifra.

I: Hvordan opplever du samhandlingen med sjøfartsnæringen?

LR (00.05.23)

Den opplever jeg som veldig bra, det er helt klart at det avhenger av hvordan vi er ovenfor næringen også. Internasjonalt regelverk er svært viktig for sjøfartsnæringen. I forbindelse med IMO-arbeidet er representanter fra sjøfartsnæringen med å diskutere sakene før og på møter. Det er en tett dialog som henger sammen med at vi skal sørge for at sikkerheten blir ivaretatt, men samtidig være med å løfte næringen. Norske interesser er det som står sentralt for oss når vi deltar i internasjonale forhandlinger.

Det kommer også tydelig frem at samhandlingen med næringen opp mot møter i IMO henger sammen med at norske interesser står i fokus. Også deltakerne fra avdelingen for *fartøy og sjøfolk* opplever en god samhandling, og lederen legger vekt på det tette samarbeidet. Deltakerne fra fartøys-avdelingen er åpne om at det har vært en positiv utvikling mot direktoratet som en mer naturlig samarbeidspartner, med et kundeforhold fremfor en strengere ovenfra og ned tilnærming, som kan assosieres med klienter.

I: Hvordan opplever du samhandlingen med sjøfartsnæringen?

LF (00.09.13)

Fra vårt ståsted vil jeg si at den er god ... Det har etter hvert blitt en del forum og samarbeidsarenaer hvor man deltar sammen, altså mange nivåer av samhandling med næringen, og selvsagt helt ned til enkelte konkrete prosjekter ... Jeg tenker at Sjøfartsdirektoratet er ganske tett på kundegruppen, tett på utviklingen som skjer, nettopp for å følge opp ambisjonen om at vårt regelverk ikke skal være barrieren for at du realiserer teknologi som kan gi gevinst for miljø eller sikkerhet. ... Man forstår at man har litt forskjellige roller her, uten å tillegge det noe mer vekt eller verdi. Sjøfartsdirektoratet som en tilsyns- og reguleringsmyndighet med en ovenfra og ned tilnærming var en diskusjon mange år tilbake i tid. Vi har gått fra å snakke om brukere, klienteller, tilsynsobjekt og slikt, til å gå over til kunder

MF (00.03.09)

Vi har egentlig en forholdsvis god samhandling med sjøfartsnæringen, som har blitt bedre. Jeg tror vi har hatt utfordringer, men jeg tror fortsatt det i noen deler av næringen sitter igjen litt sånn, jeg vet ikke hva jeg skal kalle det, men litt sånn ehh ... frykt for byråkratiet på en måte. At de i noen tilfeller, tror jeg, tenker at «hvis de

klarer å få det til uten Sjøfartsdirektoratet så er det bra». Så jeg tror at det sitter igjen noen sårne rundt omkring, men jeg tror i stor grad at vi har klart å komt oss vekk fra det, og at vi er å se på som en god samarbeidspartner.

Oppsummert uttrykker deltakerne en forholdsvis åpen dialog med innspill og tilbakespill. Deltakerne fra *regelverk og int. miljø* verdsetter konstruktive tilbakemeldinger i arbeidet mot IMO og opplever en god samhandling. Deltakerne fra *fartøy og sjøfolk* viser til en endring i tilnærming relatert til økt forståelse for kunden/næringen, som har bedret samhandlingen med kundene/næringen ifølge deltakerne.

5.2.3. Politisk oppmerksomhet

Det er ikke til å legge under en stol at klimautslipp er utfordrende tematikk som gjerne fører med seg diverse føringer fra politikerne (LR, MRI, MF). Dersom et område får veldig mye politisk oppmerksomhet, kan det by på utfordringer i forhold til direktoratets oppgave om å få gjennomslag i næringen ifølge lederen for regelverk.

I: Hva tenker du kan være de største utfordringene/barrierene for å få gjennomslag i næringen?

LR (00.12.45)

Det kan være utfordrende dersom det forekommer politiske vedtak uten at næring og fag er inne i bildet og vurderer hva som er mulig til hvilken tid.

MRI (00.36.09)

Hehe (flirer) Ja, nå begynner du jo å bevege deg litt inn mot politikken, men ja vi ser jo utfordringer vi også, men det er helt klart at det som går på klima nå, kommer til å bli stort (Deltaker stopper litt brått). Intervjuer spør om deltakeren ønsker å gå videre til neste spørsmål og deltakeren svarer ja.

Også medarbeideren i avdelingen *fartøy og sjøfolk* bemerker seg en større politisk oppmerksomhet rundt reguleringen i relasjon til klimautfordringene.

MF (1.04.43)

... Med tanke på miljø nå, der er det jo områder som tydelig har større politisk oppmerksomhet. Altså verdenshavsfjordene, nullutslipp og alle de andre tingene rundt

der, har en tydelig større politisk oppmerksomhet enn kanskje andre ting vi har hatt før. Så det er nok et tettere grensesnitt mellom politikken og reguleringen der enn det kanskje har vært tidligere da.

Lederen for *fartøy og sjøfolk* gir et eksempel hvor politisk oppmerksomhet kan føre til økte føringer i sammenheng med tiltak. Føringene kan henge sammen med antall berørte, og at området ikke er like særegent som andre segmenter som de også arbeider med tiltak på.

LF (1.11.33)

*... Det er eksempler på saker der det har blitt mer politisk innblanding enn andre.
... Det er ikke så mye politisk engasjement i tankskip så lenge de ikke går på grunn eller søler olje... Det er klart at i det øyeblikket vi sier at alle som eier fritidsbåt i Norge skal ta et høyhastighetskurs, er det 800-900 000 fritidsbåteiere som potensielt kan bli engasjer i det. Da blir det politiske engasjementet større, som en følge av mengden folk som blir truffet. Fritidsbåtområdet er kanskje eksempelet på det som har vært mest diskutert i allmenheten og på politisk nivå, og som medfører at det kommer føringer på hvilke veier vi skal gå som er mer styrende enn hva vi kanskje opplever i andre sammenhenger.*

Klimautfordringene byr naturligvis på politisk oppmerksomhet, men oppmerksomheten kan føre med seg utfordringer for næringen ifølge deltakerne, spesielt dersom det ikke er realisme i de politiske føringene. For fartøy ser det ut til å være en naturlig sammenheng mellom politisk oppmerksomhet og antall båteiere, som kan pålegge føringer på direktoratets arbeid med ulike tiltak som høyhastighetsbevis.

5.2.4. Påse overholdelse: Tilsyn og informasjon

Alle deltakerne erkjenner viktigheten av å drive med tilsyn for å påse overholdelse av regelverket. Ved overtredelse gir direktoratet pålegg eller overtredelsesgebyr, for å sikre at det ikke er lønnsomt for den enkelte å avvike.

MRI (00.38.56)

... Dersom du bare innfører et regelverk, men aldri driver med tilsyn og regelverket faktisk blir overholdt, så kan det flyte ut, ikke sant. Både tilsynsvirksomheten og regelverksutviklingen er viktige ting ...

MRI (00.40.41)

... Tilsynsvirksomheten er helt klart en viktig del, man kan ikke bare lage regler, man må også påse at de blir overholdt.

LR (00.55.58)

Det som ligger i bunn er å lage, utvikle og påse at regelverket blir fulgt. Vi har selvsagt fokus på at regelverk kan være vanskelig å forstå. Det kan være ulike tilnærminger, derfor gir vi også informasjon, slik at vi hjelper næringen uten å være deres konsulenter.

MRR (00.17.41)

... For det første så lager vi jo regelverket, med forskrifter og fortolkning og så videre, og så kontrollerer vi at kravene blir fulgt, og dersom de ikke blir fulgt gir vi dem pålegg om å rette opp i forholdet. Vi kan også gi sanksjoner for det som har skjedd bakover i tid, det er overtredelsesgebyr. Men i tillegg er vi jo også veileder for næringen, for hva kravene går ut på og så videre. Vi er ikke konsulentene deres, så de må finne ut hvordan de skal oppfylle kravene selv, men vi informerer de om hvordan regelverket er å forstå og så videre ...

I: På hvilke måter kontrollerer dere at de ulike reglene og forskriftene blir fulgt?

MRR (00.19.38)

Ehm, det er jo slik at vi går om bord i skipene, fysisk, det kan da skje etter anmodning fra rederiene, fordi skipene har sertifikater. Sertifikatet er et dokument, det trenger ikke være et fysisk dokument, men et elektronisk dokument, men det er i hvert fall noe som viser at skipet er underlagt regulering og det er kontrollert, og at når det ble kontrollert oppfulgte kravene. Og så må rederiene da be om å få tilsyn med jevne mellomrom. Dette springer ut fra de internasjonale kravene, og poenget med sertifikatene er at når et norsk skip seiler til en utenlandsk havn, så kan den havnestaten da se at skipet har et sertifikat, og det betyr at det kommer fra en stat som følger de internasjonale reglene, og kontrollerer at skipet oppfyller disse kravene.

MRR (00.25.54)

... Og så er det jo opp til oss da og rederiene å etterleve kravene, og for oss å føre tilsyn med det. Og da avdekke de som ikke følger reglene, slik at det ikke lønner seg å jukse for eksempel.

LF uttaler at tilsynsmyndigheten kan balanseres med et kundeforhold når det er snakk om å stille krav, som ikke er det samme som regelverk, og at de evner å stille krav.

LF (00.10.50)

Du kan problematisere hvor vidt noen er kunder dersom de ikke kan velge, men vi har tatt utgangspunkt i at veldig mange rederier kan velge å gå til en annen flaggstat. Da må vi ha en litt annen tilnærming enn hva mange andre myndigheter og tilsyn kan tillate seg å ha. Det betyr at vi må ha kontakt med kundene og forstå hvilke utfordringer de har. Selvsagt samtidig som vi evner å stille krav og si at dette er ikke godt nok ... Det er en balanse som jeg fra mitt ståsted mener vi evner å håndtere ganske bra.

MF ser på tilsynsrollen som direktoratets hovedrolle, men gir inntrykk av at det er rom for å også benytte pådriver og rådgiver-rollen mer.

MF (00.12.01)

... Altså tilsynsrollen er det vi hovedsakelig er, og det folk forbinder med oss. Men det er jo beskrevet at vi har både pådriver og rådgiver rollen, både for våre kunder, og våre eiere og Norge generelt på en måte. Vi er kanskje ikke flinke nok til å ta de, men vi har de allerede, innenfor våre roller.

5.2.5. Ulike interesser i høringsrunden

Ifølge deltakerne i *regelverk og int. samarbeid* legger høringsrunden til rette for at også sjøfartsnæringen kan komme med sine tilbakespill relatert til utviklingen av det norske regelverket. Det samme gjelder for forskrifter ifølge MRR.

MRI (00.50.00)

... Det er en ting til som jeg tenker angående spørsmål 2 og samhandlingen med sjøfartsnæringen. Det er når det blir utviklet et norsk regelverk, enten at vi tar inn internasjonalt og eventuelt omskriver det, men da skal det iallfall inni norsk lov, og da blir dette sendt ut på høring. Da går det til kreti og pleti, det går til kommuner og fylkeskommuner og næring og rederiforeninger og ja vidt og bredt ut. Slik at da er det også muligheten for sjøfartsnæringen å komme med sine tilbakespill.

MRR (00.14.44)

... Når vi lager regelverk så forholder vi oss til utredningsinstruksjoner.

Utredningsinstruksene er da noe som alle statlige etater må forholde seg til, og formålet med disse er å sikre seg best mulig beslutningsgrunnlag, slik at det en foreslår faktisk hjelper på det problemet en vil løse ...

Noen ganger så har vi jo samtaler med de berørte og ber og innspill og sånn som det, mens vi holder på å lage forslaget, og hvis ikke blir jo dette innspill som kommer i høringsrunden. Når det gjelder forskrifter og lover så skal de være på høring, det følger av forvaltningsloven. Det er på høring for de som blir berørt, men da sender en forslaget ut i verden og så kan de som har lyst å kommentere, kan kommentere det. Og så når høringsrunden er over, så tar en stilling til de kommentarene som har komt.

Noen ganger ender en opp med å ikke endre noen ting. Andre ganger kan det bli justeringer, og hvis det er kommet veldig mange gode forslag, og en ser at en ikke kan gjennomføre forslaget som en har tenkt, må en kanskje lage et nytt forslag og gjennomføre en ny høring.

I: Hvorfor?

MRR (00.16.38)

For å sikre et godt resultat, men dette gjelder forskrifter. Fordi dersom en ser på lovprosesser, så er det regjeringen som sender forslag ut på høring så er det jo Stortinget som vedtar lovene. Da er det Stortinget som ser på innspillene som har kommet og hva regjeringen mener om disse innspillene og så tar de stilling til det, men det er på lover. Når vi snakker om forskrifter så er det en lignende prosess, men mye med nedskalert og alt skjer hos oss.

I: Er det da mer tekniske spørsmål?

MRR (00.17.18)

Ja, det kan gå på eksempelvis hvilket utstyr det skal være om bord, hvilken styrke det skal være i skroget, hvilke kvalifikasjoner de som skal fører skipet eller arbeider om bord skal ha.

LR (00.03.33)

Når en har laget et regelverk skal det på høring. Ordinært sett sendes det rundt på høring til alle interessenter i tillegg til at det er åpne høringer. Basert på hvilket

regelverk det er, vil vi også vurdere om vi tar initiativ til et høringsmøte eller diskusjonsmøte med næringen, angående bestemte deler av regelverket.

Det kommer frem fra LR og MRR at direktoratet også kan føre eller åpne for en dialog med berørte aktører i forkant av høringsrunden for å få innspill. LF foreslår at høringsprosessen i relasjon til krav på skip kan tenkes å være en indikasjon på hvor vidt ulike hensyn er tatt til betraktning i forkant av høringsrunden, basert på hvor mange runder det blir.

LF (00.48.36)

... Vi har en forskrift som heter «transport av inntil tolv passasjerer», hvor man kom til mål til slutt, men det var ganske mange høringsprosesser. I mitt hode er det en indikasjon på at man bommet litt i den tidlige fasen, fordi når man kommer til sluttpunktet i en slik prosess fastsetter man gjerne et eller annet regelverk. Når man kommer dit og man er uenig med alle, har man et problem. Du kan se på regelverksprosessen som en slags forhandlingsprosess mellom forskjellige interesser i samfunnet. Eksempelvis for skip av tradisjonell konstruksjon må man veie verdien av din opplevelse av å dra på tur i fjorden i en gammel vikingbåt mot det reduserte sikkerhetsnivået du er nødt til å akseptere.

Direktoratet gjør nytte-kostnads vurderinger i forhold til ulike regler og krav, og bruker dialog og høringsrunden til å danne en forståelse for de ulike interessene som dukker opp underveis i ulike prosesser relatert til krav, forskrifter og regelverksutvikling.

5.2.6. Næringens kapasitet og behov

Balansen mellom å skyve næringen i grønn retning i tråd med politiske signaler og ikke slå beina under næringen, kan by på utfordringer ifølge LR. Både LR og MRR uttaler at det er viktig å forstå næringens behov.

I: Hvilke faktorer kan spille inn for å få en god og effektiv påvirkning på næringen?

LR (00.09.18)

I forhold til miljø og klimautslipp ber vår oppdragsgiver oss om å se på strengere krav for utslipp. Det betyr at næringen må gå inn med investeringer og det blir et tøffere marked. Desto viktigere er det at vi fortsatt har den gode dialogen med næringen. Vi må balansere mellom å ikke slå beina under næringen og være med å pushe i form av

å etablere regelverk. Et eksempel kan være verdensarvfjordene hvor man forsøkte å balansere mellom store utslipp, beholde turisme og forsøke å unngå særkrav i Norge.

MRR (00.25.54)

... Å forstå næringen og deres behov, det er jo faktisk en av forsenene til Norge som sjøfartsnasjon, er jo at vi er en klynge som har både, ja selvfølgelig myndighetene, vi har klasseselskap, vi har verft, vi har sjøfolkene ikke minst, vi har rederiene, forskjellige typer rederier, utstyrleverandører, skoler og finansiering. Alle disse kan være med å påvirke hva som er de norske posisjonene til de internasjonale reglene for eksempel.

Regelverket løfter fra bunn, og best praksis er ikke like enkelt for alle. LF utdyper at endringer i regelverk ikke nødvendigvis alltid er den beste løsningen å starte med for å få næringen til å strekke seg i en grønnere retning.

... I: Hva som er tilstrekkelig bevismateriale for reguleringsmetoder, vil da komme an på den spesifikke situasjonen og segmentet om jeg har forstått deg riktig?

LF (00.19.48)

Ja, det koker tilbake til utredningsinstruksen. Du starter med et problem. Deretter må du finne en løsning og forstå at det kan finnes alternative løsninger, hvor regulering er en av dem. Det er ikke nødvendigvis alltid det riktige svaret. Dersom næringen evner å løse problemet selv uten at vi regulerer, trenger du ikke å regulere. Slik at dersom alle fartøy hadde blitt grønnere og grønnere av seg selv, uten noe form for regulering eller insentiver ville det ikke vært noe behov for noen av dem. Verden er ikke helt der. Regelverket vi forvalter løfter i prinsippet fra bunn. Det setter minimumskravet for at du skal få lov til å gjøre noe, men representerer som oftest ikke den beste faglige standarden ... Hvis vi kan evne å utfordre næringen og strekke dem slik at de av egen motivasjon og vilje beveger seg fremover, er det mye lettere å løfte minimumskravet etter hvert, som vi skal gjøre innenfor utslipp for eksempel. Der er det en tydelig ambisjon om å redusere utslippene fra skip.

Også MF uttrykker at direktoratet har en rolle som pådriver, en rolle deltakeren er åpen for at har potensiale til å benyttes mer i fremtiden.

MF (00.11.15)

Direktoratet er jo egentlig et ganske godt verktøy å bruke allerede, fordi slik vi er bygd opp i dag og ut fra, så har vi allerede en del roller. Vi har regulator-rollen, men vi også roller som går på å veilede og være pådriver.

... Nå er det mye fokus på å bruke den regulerende myndighetsrollen, det er vi jo flinke til, det er jo en naturlig rolle. Men de andre rollene tenker vi gjerne ikke like mye på, altså tilsynsrollen er det vi hovedsakelig er, og det folk forbinder med oss. Men det er jo beskrevet at vi har både pådriver og rådgiver rollen, både for våre kunder, og våre eiere og Norge generelt på en måte. Vi er kanskje ikke flinke nok til å ta de, men vi har de allerede, innenfor våre roller.

Næringens kapasitet og behov må forstås for at de beste i klassen ikke følger en grønn utvikling alene, eller at en ender opp med for strenge krav til at næringen kan operere i det hele tatt ifølge samtlige deltakere. Direktoratet har en rolle som går utover tilsyn og kontroll, de er også en pådriver og rådgiver ovenfor næringen.

5.2.7. Åpenhet for ny teknologi

Rederier og verft avdekker risiko, mens direktoratet ser over og godkjenner bygging av nye skip med ny teknologi som batteri. Det er en åpning for ny teknologi i regelverket ifølge samtlige deltakere, men det understrekes at teknologien ikke kan gå utover sikkerheten. MRR forklarer hvordan direktoratet forholder seg til ny teknologi som regelverket ikke har bestemmelser for per nå, i sitatet under.

MRR (00.44.52)

... Da blir vår rolle med disse nye ferjene, for de skal jo være sikre, de skal jo ikke eksplodere eller gå under, eller begynne å brenne og sånne ting som det, og da blir jo vår jobb å se til at rederier og verftet har avdekket risikoene. For eksempel hvis de tar i bruk en ny type drivstoff som for eksempel har mye lavere utslipp, og se til av de avdekker ny risiko med det, før vi kan godkjenne at det blir bygd et slik skip.

Fordi de reglene vi har i dag, de er jo ehm, lagd på bakgrunn av den teknologien og sånn som vi kjenner til nå, og så er det en åpning i regelverket, også de internasjonale konvensjonene for at en kan ta i bruk nye ting, ny teknologi og andre måter å gjøre det på, som regelverket ikke tar hensyn til, men da må vi være sikre på at det ikke blir mindre sikre skip enn det en har fra før. Så det er veldig spennende, så det jobber vi

mye med. For eksempel batteri, nå er jo det en sånn forholdsvis vanlig ting å bruke på skip, men det er jo ikke så mange år siden det var helt nytt, og vi hadde jo ikke noen regler som direkte regulerte det å bruke batteri som energibærere.

I: Men det har dere nå?

Ja, og klasseselskapene og så videre. Sånn at nå kjenner en til den teknologien ganske godt, så nå kunne vi kanskje laget detaljerte krav om det.

I: Men jeg forstår deg riktig i at dere ikke har detaljerte krav for batteri som energibærere per dags dato?

Nei, ikke i forskrifter, men det er jo både rundskriv og klasseregler og forskjellige ting. Det er ikke upleid mark. Du har også ammoniakk og hydrogen, og det er jo nyere da. Men enn så lenge så er det sikrest å behandle det fra sak til sak.

I: Fordi en må tilpasse seg den enkelte saken når en ikke har nok «innmat» til en standardisering som passer?

Ja, nettopp. Vi vet ikke. En får erfaringsgrunnlag, så en ikke låser regelverket på et for tidlig tidspunkt, og i hvert fall ikke før en er sikker på at forskriftskrav gir minst like godt resultat som en sånn individuell behandling i det såkalte alternativt godkjenningsløpet.

I: Dersom jeg forstår deg riktig ønsker dere standardiserte prosesser der dere kan, men frem til en har dette grunnlaget må en ha en annen tilnærming?

Ja, det blir individuell behandling. Den konsentrerer seg om risikoene, avdekker risiko og håndtere disse.

I: Hvordan avdekker en risiko i forhold til miljø, det er ikke bare bare?

Nei, det er så ikke, så tiden er nok ikke moden for å lage regler om ammoniakk for eksempel som drivstoff, men det vil jo komme dit en gang kanskje. Det er litt sånn som LNG. Det var jo drivstoff som ble tatt i bruk, over lang tid, og nå er det regler for hvordan en skal håndtere det.

Per dags dato er det ikke forskrifter som går direkte på batteri som energibærere, men batteri er likevel pleid mark ifølge MRR. Batteri har rundskriv, som er orientering om tolkninger av lover og forskrifter, og klasseregler. Ammoniakk og hydrogen er nyere og må behandles sak for sak, for å avdekke risiko. Slik var det også med LNG før loven om infrastruktur for alternativt drivstoff kom i 2020, hvor paragraf 3 omhandler LNG (Lov om infrastruktur for alternativt drivstoff, 2021). Klimagassutslipp er en utfordring fordi en ikke har god nok teknologi til alle typer fartøy ifølge LR.

I: Hva er de største miljømessige utfordringene direktoratet står ovenfor?

LR (00.21.48)

Det vanskeligste er selvfølgelig klimagassutslippene. Per nå har vi ikke god nok teknologi til å kunne benytte på alle typer fartøy, spesielt store fartøy. Skal en anvende hydrogen som er et svært eksplosivt stoff? Ammoniakk? Det arbeides med forskjellige hybride ordninger ...

... Politisk har det blitt sagt at utslippene må ned innenfor ferjer og hurtigbåter.

Derfor er det et stort fokus på batteri og at ferjene blir elektriske etter hvert. Det er korte distanser og ladeteknologien er på plass.

Et detaljstyrende regelverk kan by på utfordringer for næringen, noe direktoratet er bevisst på ifølge LR. Deltakeren forklarer hvordan et mer funksjonsbasert regelverk åpner for ekvivalente løsninger i relasjon til ny teknologi.

I: Hvilke muligheter eller begrensninger har direktoratet til å utøve et faglig skjønn?

LR (00.36.35)

Deler av regelverket er så detaljert og detaljstyrende at det er relativt enkelt å kontrollere. I stede for et detaljstyrende regelverk, hvor man beskriver hva man ønsker å oppnå med regelverket, beveger man seg mer og mer i retning av et funksjonsstyrende regelverk. Ekvivalente løsninger er tilsvarende sikkert som det regelverket beskriver, som gjerne kan være detaljregelverk som i tillegg til å beskrive detaljerte krav også sier at ekvivalente løsninger kan aksepteres. Løsningene brukes blant annet i internasjonalt regelverk.

Deltakeren er også opptatt av å avdekke risiko i forhold til å ta i bruk ny teknologi som MRR.

LR utdyper viktigheten av internasjonale konvensjoner i forkant av norske reguleringer.

Videre kobler deltakeren det sammen med dannelsen av internasjonale regler (konvensjoner).

... Norge er i spissen når det gjelder ny teknologi. Dersom noe nytt ikke er reflektert i regelverket, går man inn og ser om det er mer eller mindre sikkert enn det som eksisterer. Deretter gjør man avveininger i forhold til det. I Norge er det ikke et stort problem, men husk på at det samme regelverket skal gjelde andre land. En alternativ løsning kan være betydelig billigere. Spørsmålet er om det er like sikkert.

Hovedutfordringen ser ifølge LR ut til å være hvor vidt ekvivalente løsninger som er mindre sikre enn de norske aksepteres internasjonalt, hvor de norske skipene eller skip med norske flagg også opererer og konkurrerer. LF viser også til at regelverket åpner for ny teknologi i tråd med MRR, og tar også opp likevektsløsninger som LR.

I: Hvilke roller kan Sjøfartsdirektoratet ta ovenfor sjøfartsnæringen?

LF (00.03.00)

... Det er muligheter til å finne løsninger innenfor reguleringsregimene, som gjør at man kan ta frem en del nye teknologier spesielt, og få mekanismer i regelverket som gjør at regelverket ikke blir konserverende.

... Så er spørsmålet om en kan finne alternative løsninger som oppnår det samme, og det er der verdien av dialog kommer inn. Det forekommer mye teknologiutvikling innenfor maritim næring og det er mange insentiver knyttet til grønn skipsfart og det å nå klimamål. Da må man utfordre det konvensjonelle skipsdesignene og tenke litt nytt, og litt avhengig av hvordan du utfordrer det, vil du treffe litt forskjellige deler av sikkerhetsregelverket ... I tidlige stadier av teknologiinnovasjon vil gjerne vårt svar være å bruke en del mekanismer i reglene for utprøving av ny teknologi, eller likeverdige løsninger og på en måte dispensasjon fra krav gitt krav, gitt likeverdig sikkerhetsnivå. Etter hvert som volumet øker på, øker behovet for å i større grad standardisere, fordi det her er ganske ressurskrevende prosesser.

... Vi pleier å si til næringen at dere må tenke tanken og komme med innovasjonen, deretter kan vi gi svaret på hvordan det kan håndteres innenfor regelverket. Det som er viktig for oss er å ha en høyere takt på det, fordi mengden av innovasjon som kommer til oss er mye større enn hva den var for 30 år siden.

Åpenhet for ny teknologi byr på reguleringsutfordringer, fordi grønnere løsninger naturligvis ikke kan gå på bekostning av sikkerheten, noe som både byr på utfordringer for rederiene og regulatoren. Deltakerne uttrykker likevel et engasjement for grønnere løsninger, som det arbeides mye med om dagen.

5.2.8. Muligheten til å møte næringen

Sjøfarten er sær-regulert ifølge LF, som også mener at direktoratet har mye å spille på. Summen gjør direktoratet interessante for næringen å snakke med, og det erkjennes at det er mange kontaktpunkter, prosesser og miljøer.

LF (00.22.12)

Det som er spesielt med sjøfarten er at den er særregulert for så godt som alle forhold ... Summen av reglene treffer på en må måte alle risikofaktorene ved skip. Om det handler om sikkerhet, om barrieren er teknisk, operasjonell, menneskelig eller organisatorisk, og om problemet du tenker på er miljø. Summen gjør jo at vi er interessante å snakke med for næringen, men det er en utfordring selvsagt. Det betyr at vi må ha mange kontaktpunkter, mange prosesser og mange miljøer. Fra de teknisk orienterte til de som ender på utdanningssiden av kompetansekrav.

Direktoratet har mange områder å yte påvirkning på, noe som kan være gunstig for en effektiv påvirkning også ifølge MF.

I: Hvilke faktorer tenker du at spiller inn for å få en god og effektiv påvirkning på næringen/kundene?

MF (00.08.29)

Det første av alt er å være til stede, at vi møter dem på deres arena og deres premisser, at vi skal være der de er. Hvis vi ikke møter de på deres arena må de faktisk oppsøke oss for at vi skal ha muligheten til å påvirke de, så at vi er på deres arenaer og hører på deres problemer, og gir inntrykk av at vi forstår deres problemstilling, og prøver å gi de trygghet i å gjøre valg. Fordi det er en del omstillinger så skjer i maritim næringen, og da er det en del som er utrygge på hvordan fremtiden blir. Men med at vi er til stede som regulerende myndighet og gir de en trygghet i at, i iallfall så godt vi kan, opplyse om, og gi en trygghet på retninger. Gi dem tillit og betrygge dem i å gjøre valg, slik at de kan gjøre informerte beslutninger i sine firmaer, basert på at de vet hvor de har oss på en måte.

Både LF og MF uttrykker viktigheten av informasjon og å møte næringen, forstå deres side, og forvalte summen av regelverket på en imøtekommende måte ovenfor næringen/kundene.

Jeg har nå belyst bakgrunnen for de åtte faktorene som potensielt kan påvirke samhandlingen mellom direktoratet og sjøfartsnæringen basert på intervjuene. Faktorene kan videre oppsummeres i fire hovedkategorier som illustrert under:

1) Internasjonal konsensus fremfor særkrav:

5.2.1. *Internasjonal konsensus fremfor særkrav*

2) Balansen mellom miljø, sikkerhet og det næringen trenger for å operere:

5.2.2. *Åpen dialog: Innspill og tilbakespill*

5.2.5. *Ulike interesser i høringsrunden*

5.2.6. *Næringens kapasitet og behov*

5.2.7. *Åpenhet for ny teknologi*

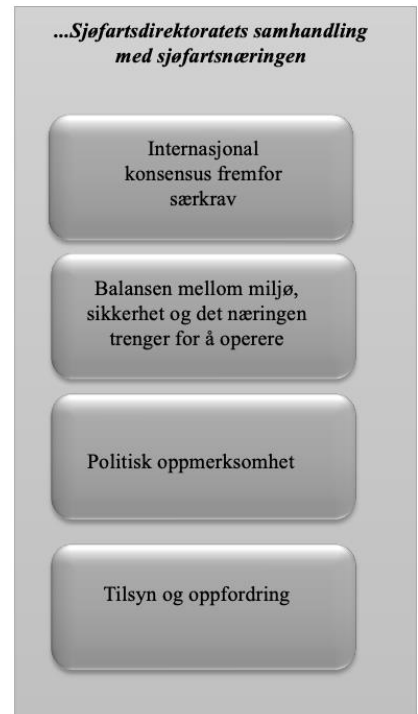
3) Politisk oppmerksomhet:

5.2.3. *Politisk oppmerksomhet*

4) Tilsyn og oppfordring:

5.2.4. *Påse overholdelse*

5.2.8. *Muligheten til å møte næringen*



Figur 17. Utdrag 2 fra modell 18.

5.3. Fra politiske signaler til intern strategi

Jeg har identifisert syv faktorer som potensielt kan påvirke hvordan Sjøfartsdirektoratet forsøker å oversette styringssignal fra flertallspolitikerne for økt fokus på miljø inn til en strategi for sin egen virksomhet. Disse faktorene er delegering i ulike avdelinger, bruk av underleverandører, endringskapasitet, utnyttelse av tverrfaglig kompetanse, risikoanalyser, og balansering av ressurser og oppdrag. Jeg vil nå ta deg gjennom faktorene støttet av sitater, og starter med delegering av oppgaver i ulike avdelinger.

5.3.1. Delegering av oppgaver i ulike avdelinger

Det årlige tildelingsbrevet deles i mindre biter og delegeres videre på avdelingsnivå eller etter ansvarsområde ifølge lederne for de to avdelingene.

I: Hvordan allokerer dere ressursene mellom de ulike aktivitetene i direktoratet?

LF (00.59.15)

... Det er flere prosesser som er med på å styre totalt. Vi får tildelingsbrev, splitter det opp i mindre biter, og gir hver bit videre.. Slik at du får et sett med oppdrag, som jeg for min del tar videre og sorterer til underavdelingene til fartøy og sjøfolk. Videre må personen som får ansvar for en bit se hvordan det lar seg gjøre. Altså hva trenger personen for å gjøre det, hva må faktisk gjøres. Det er en type omfortolking i å forstå. Oppdrag i tildelingsbrevet kan være «arbeide for bedre sikkerhet innen havbruksflåten» ...

LR (00.25.29)

Vi går inn i tildelingsbrevet og har en intern fordeling hvor vi ser på hvem sitt ansvarsområde det faller under.

Direktoratet har egne avdelinger som illustrert i organisasjonskartet (Figur 11). Det kommer tydelig frem i samtalene med de ulike medarbeiderne at de har egne ansvarsområder, som LR forklarer. Uttalelsene under er tatt ut av kontekst, men illustrerer denne arbeidsdelingen også av medarbeiderne.

MRI (00.41.26)

... Dette vil sikkert LF snakke mer om, men tilsynsvirksomheten er helt klart en viktig del ...

MRI (1.06.01)

... Det sitter også jurister hos oss veldig mye med, og det skal de få lov til å snakke om ...

MRR (00.33.40)

... Det er gjerne de som jobber med tilsyn du burde snakke med da, for utfordringene rent konkret.

MF oppgir at det gjerne er naturlige eiere av oppdrag i tråd med sitatene fra lederne for avdelingene, men deltakeren forklarer også at interaksjonene mellom avdelingene kan være betydelig for sluttproduktet.

MF (00.33.31)

... Noen av oppdragene er så spesifikke at du skal levere et produkt på en måte og da er det jo noen som ofte er naturlige eiere på det. Men så vil du jo ha input i det da, fra mange andre, men det er uansett en avdeling som holder ballen på en måte, men så vil en ha interaksjoner med de andre avdelingene for å få produktet til da.

Delegering av oppgaver i de ulike avdelingene ser dermed ut til å være en sentral del av hvordan direktoratet arbeider og fordeler oppgaver i praksis, selv om det naturligvis også er arbeid på tvers.

5.3.2. Bruk av underleverandører for kontroll og kvalitet

Underleverandører blir brukt for å påse at reglene blir fulgt opp ifølge MRI, og at direktoratet holder faglige mål ifølge LR. Eksempelvis gjennom internasjonale classeselskap som DVL, eller bruk av SINTEF som er et norsk forskningsinstitutt for faglig innspill.

MRI (00.40.41)

... Vi har kontorer opp og ned langs hele kysten som driver med tilsynsvirksomhet om bord på noen skip, og så har vi også delegert noe av det ansvaret, jeg skal ikke gå i detalj der, men noe av ansvaret til såkalte classeselskaper som DNV GL, eller DNV heter de vel forståvidt fra 1.mars.

LR (00.17.12)

Faglig sett skal vi holde mål. Vi bruker en del underleverandører som DNV, SINTEF eller andre til å utrede deler som vi eksempelvis ikke har informasjon om.

Underleverandører kan benyttes både relatert til tilsynsarbeidet og utredningsarbeid, for å påse tilstrekkelig oppfølging eller for å danne informerte konsekvensvurderinger.

5.3.3. Interne risikoanalyser

Ifølge lederen for regelverk har direktoratet egne risikoanalyser som kartlegger direktoratets egne organisatoriske utfordringer.

LR (00.25.29)

Vi har egne overordnede risikoanalyser for å kartlegge de største utfordringene våre som organisasjon. Vi går gjennom alt vi gjør i forhold til det vi har blitt bedt om å levere. Målet er å identifisere der risikoen er høyest. Dersom vi har for høy risiko, kan vi eksempelvis sette inn ekstra tiltak. Den årlige risikovurderingen vil variere i forhold til situasjonen. Eksempelvis da det var svært høy aktivitet i offshorebransjen, var det vanskelig for oss å få personer med rett kompetanse inn i direktoratet, og under Covid-19 ble det plutselig full stopp i internasjonale forhandlinger. Da går det inn som en del av risikovurderingene våre - hvilke konsekvenser har det.

Utfordringene i markedet relatert til den pågående pandemien og bevegelser i bransjen speiles internt i direktoratet, noe også LF kommenterer, og videre kobler sammen med tilgangen på ressurser.

LF (01.05.08)

... Shipping er konjunkturdrevet. Når tidene er gode og ratene er høye, vil alle bygge fartøy, og det får en effekt for oss. Det er stor forskjell på om det er 50 nybygg i året eller 200. Når det øker på med antall nybygg og for at vi skal oppfylle forventningene i forhold til saksbehandlingstid, i tillegg til andre oppgaver, behøver vi flere ressurser. Vi fikk for noen år tilbake en bevilgning som går over flere år begrunnet i økt byggeaktivitet. I praksis har det fungert bra for oss i den forstand at når vi har pekt på noe og sagt at her trenger vi å få utvidet rammen, så har vi det.

Dersom interne risikoanalyser tilsier at direktoratet behøver økte bevilgninger, ber direktoratet om dette fra sine departementer, noe som har fungert godt i praksis ifølge sitatene.

5.3.4. Tverrfaglig kompetanse

Tverrfaglig kompetanse må utnyttes for å løse flere typer oppdrag ifølge MF og LR. Selv om direktoratet i utgangspunktet har spesialiserte avdelinger med egne fagområder, arbeider de gjerne på tvers av avdelingene med bakgrunn i oppdragenes behov for tverrfaglig kompetanse. Oppdrag som krever ulike kompetanser fordeles på tvers av ulike avdelinger i mindre prosjektgrupper.

LR (00.41.05)

I utgangspunktet har vi valgt en fordeling som gjør at vi får spesialister eller fagpersonell som jobber med ulike områder. Når vi får utredningsoppdrag setter vi sammen en kjernegruppe som gjerne består av personer fra ulike avdelinger og utpeker en prosjektleder.

MF (00.34.36)

... Men nullutslipp i verdensarvfjordene er jo sånt som, når vi jobber med det jobber vi tverrfaglig med det internt og sånn, men det er en avdeling som sitter og «eier» produktet, men så vil jo fagkunnskapen komme fra også andre avdelinger. På verdensarvfjordene er det jo regelverk og internasjonalt arbeid som holder i, mens den faglige innputten i oppdraget, eller den tekniske siden av besvarelsen, der kommer gjerne fartøysavdelingene inn og gir sine innspill på rent fartøys-spesifikke spørsmål.

Ifølge MF kan det være utfordrende dersom det er en følelse av «oss» og «dem», noe som gjerne kan prege en organisasjon strukturert i ulike avdelinger.

MF (00.40.39)

Er du en underavdeling og du får et lag, er du god til å oppnå målene dine, men så blir du kanskje litt... Nå sitter jeg i en heldig, eller uheldig situasjon, alt etter hvordan du ser på det, at jeg har interaksjon med mange. Selv om du kanskje får en lag-følelse med underavdelingen du er med på, så får du kanskje litt følelsen av at det blir «oss» og «de andre», og det er litt silo-tenkning.

Tverrfaglig kompetanse må utnyttes for løse flere typer oppdrag ifølge deltakerne, noe som forutsetter at de ansatte også fungerer godt på tvers av avdelingene og tar eierskap i prosjektene de involveres i.

5.3.5. Endringskapasitet

Samfunnet endrer seg, og direktoratet opplever at de må tilpasse seg omgivelsene sine ifølge LR og MF. Derfor er direktoratet i gang med å bli mer prosessorienterte ifølge LR, noe som ledes av et kjerne-team.

LR (00.46.19)

Nå starter vi opp med opplæring i endringsprosesser og det å være leder i endringsprosesser. Likdels er det etablert et kjerne-team som skal jobbe opp mot hele organisasjonen i forhold til å tenke prosess. Det er en rekke ting som er identifisert og blir nå satt i verk.

I: Rett og slett bli mer prosessorienterte?

LR (00.47.17)

Ja, mye mer prosessorienterte. Ting endrer seg utrolig raskt i samfunnet og vi må ha evnen til å tilpasse oss.

MF (00.42.21)

Når en har et helhetsbilde utenfor direktoratet, må en også adressere det på samme måten innad, en må adressere helhetsbildet utenfor, en kan ikke adressere problemstillinger, eller noen problemer er så spesifikke at de kan adresseres i sektor, men det store bildet må adresseres av en helhetlig tenkning, og en helhetlig tenkning er vanskelig å få til i siloer.

MF og LF adresserer ikke endringskapasitet direkte, men forklarer sammenhengen mellom ytre faktorer og internt arbeid, som videre kan påvirke de ulike avdelingene. Noe som gjør det sentralt med bistand og samarbeid internt i avdelingene, også på neste nivå ifølge LF.

LF (00.59.15)

Eksterne ting som skjer i næringen, som vi ikke har kontroll på, påvirker hvor travelt vi har det. Alle underavdelingene har typisk en saksbehandlings-portefølje når det kommer forespørsler inn til direktoratet. Spørsmålet blir om du har en balanse mellom det jeg (avdelingsleder) ber deg om gjennom tildelingsbrev og virksomhetsplan, og det du får fra andre fronter. Den delordningen jeg da snakker om er hvis det da sitter noen som klarer å gjøre absolutt alt og fremdeles har litt tid til overs, og noen andre i en annen enhet som kun klarer toppen av isberget og må prioritere kjempehardt med de ressursene de har. Da gjelder det å få en løpende dialog. Vi må ha en type fellesforståelse for hvilke problemer vi har, og at jeg kan låne en person av deg en periode og omvendt. Dette benyttes internt hos oss, men du har akkurat det samme i ledergruppen for fartøy og sjøfolk og mellom avdelingene.

Endringer i de eksterne omgivelsene forutsetter at direktoratet har en endringskapasitet internt og at de ansatte også ser utover egen avdeling.

5.3.6. Balansering av ressurser og oppdrag

Det enkle svaret på direktoratets mest relevante ressurser er mennesker og økonomiske midler ifølge LF. Ressursene må balanseres opp mot oppgavene ifølge begge avdelingslederne.

I: Hvilke ressurser ser du som spesielt relevante for Sjøfartsdirektoratet i deres egen strategi?

LF (00.53.08)

... Det enkle svaret er folk og penger. Vi må ha balanse mellom ressursene og oppgavene vi får tildelt. Det er en kontinuerlig forhandling, og dersom det er ubalanse, må du ha en eller annen mekanisme for å få aksept for «okay, hva er det da du prioriterer ned av de oppgavene du har.»

LR (00.25.29)

For at vi skal kunne levere det vi har fått bestilling på basert på budsjettene, må vi selv finne ut av fremgangsmåten.

LR peker også på de økonomiske midlene. Når det kommer til ressurser ses fagkompetanse innen blant annet regelverk og tekniske områder som spesielt relevant i forvaltningsrollen av deltakeren. Innen miljø er det viktig med teknisk kompetanse ifølge LR.

LR (00.33.36)

Vi er et forvaltningsorgan som utvikler og fastsetter regelverk, og dermed er juristene ekstremt viktige. Vi har gode folk på tekniske og nautiske områder. Begge deler er reflektert i regelverket. Vi jobber også mye med miljø, så det å ha kunnskap om miljø er viktig enten det gjelder marinbiologi eller teknisk kompetanse på ulike renseteknologier. I tillegg til fagområder har vi en del som arbeider med sikkerhet, som er spesialister på sikkerhet og styringssystemer.

En balansering av økonomiske midler og riktig kompetanse ser ut til å være sentralt for å oversette styringssignal til en strategi for direktoratets virksomhet.

Vi har nå vært gjennom de syv faktorene som potensielt kan påvirke hvordan Sjøfartsdirektoratet forsøker å oversette styringssignal fra politikerne for økt fokus på miljø inn til en strategi for sin egen virksomhet basert på appendiks 3 (tabell 3). Faktorene oppsummeres i tre hovedkategorier som illustrert nedenfor.

1) Fleksibilitet:

5.3.1. Delegering av oppgaver i ulike avdelinger

5.3.2. Bruk av underleverandører for kontroll og kvalitet

5.3.5. Endringskapasitet

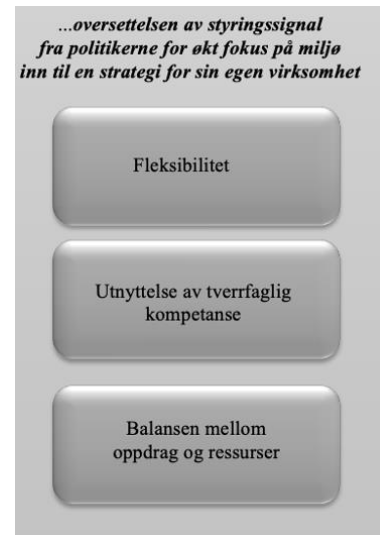
2) Utnyttelse av tverrfaglig kompetanse:

5.3.4. Tverrfaglig kompetanse

3) Balansen mellom ressurser og oppdrag:

5.3.3. Interne risikoanalyser

5.3.6. Balansering av ressurser og oppdrag

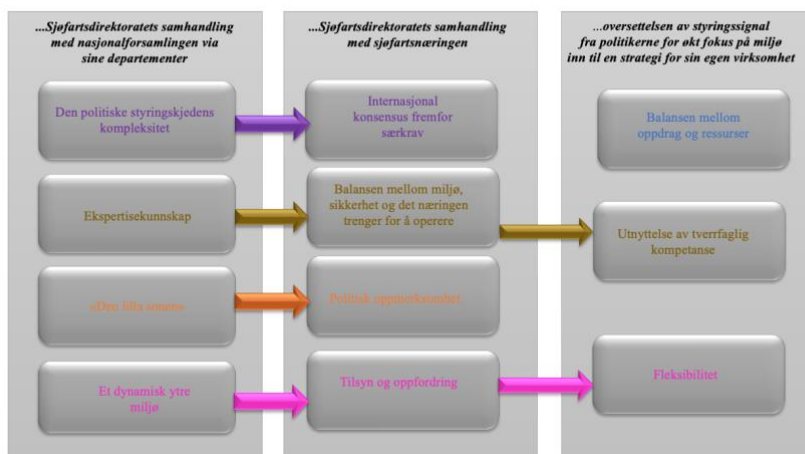


Figur 18. Utdrag 3 fra modell 18.

5.4. Oppsummering av resultatene

Modellen av analyse og funn viser de overordnede temaene de ulike faktorene er plassert under, som forklart gjennom de tre delene av resultatpresentasjonen. Dersom du følger fargene under, ser du at det er en viss overlapp mellom temaer som påvirker de ulike samhandlingene, og som kan spores videre til direktoratets egen strategi, noe som vil drøftes i diskusjonsdelen.

Modell av analyse og funn: Temaer som kan påvirke... Med fokus på miljø



Figur 19. Modell av analyse og funn: Temaer som kan påvirke ...

6. Diskusjon

I diskusjonskapittelet tar jeg for meg aktuelle funn fra resultatkapittelet, sammenligner disse mot relevant teori og ser på forskjeller mellom avdelingene og individer. Jeg starter med en gjennomgang av den politiske styringskjedens kompleksitet, for å diskutere deltakerens forståelse av samhandlingen med politikerne og sjøfartsnæringen. Videre trekker jeg frem balansen mellom miljø, sikkerhet og det næringen trenger for å operere, den lilla sonen og organisatorisk fleksibilitet. Faktorene kan potensielt påvirke samhandlingene og hvordan direktoratet gjennomfører sine oppdrag i praksis. Underveis vil jeg også trekke frem faktorer som skiller seg fra litteraturkapittelet, da disse kan bidra til en utvidet forståelse av direktoratets kontekst, og bør tas hensyn til av forskere på feltet i fremtiden.

6.1. Den politiske styringskjedens kompleksitet

Samhandlingen mellom nasjonalforsamlingen og Sjøfartsdirektoratet er kompleks, men oppdrag kommer i praksis fra NFD og KLD. Strukturen kan ses som hensiktsmessig for å unngå lobbying mellom direktoratet og nasjonalforsamlingen. Den fører også med seg en viss strukturell avstand ifølge deltakerne. Det kan se ut til at frakoplingen fra den hierarkiske kommandokjeden danner en infrastruktur som åpner for at underavdelingen til *internasjonalt regelverk, internasjonalt miljø*, kan ha en sterkere sammenkobling med andre FN-land gjennom sitt arbeid i IMO enn tidligere, hvor direktoratet nå har en tydeligere posisjon (Egeberg & Trondal, 2009; Sdir B, 2020). Det internasjonale samarbeidet er i tråd med forsøk på å unngå særkrav i samhandlingen med sjøfartsnæringen, som bunner i norsk politikktutforming.

Avdelingslederne i direktoratet må til en viss grad tolke og operasjonalisere politikernes signaler gjennom departementenes bestillinger og inn i sin virksomhetsstrategi i tråd med Meyer & Norman (2019). Gjennom stortingsvedtaket i verdensarvfjordene kan det se ut til at direktoratet ble utsatt for en klemme mellom det å respektere den overordnede organiseringen og benytte egen kompetanse (Christensen & Lægneid, 2021). Kort oppsummert går opprinnelsen til verdensarv-vedtaket ut på at aktiviteten i næringen i det spesifikke området påvirker uskyldige tredjeparter negativt gjennom negative eksternaliteter, som forurensing og støy (Sdir B, 2019). Vedtaket kan på den ene siden ses som et modig svar fra norske myndigheter som forsøker å ta ansvar for eksternaliteter. Gjennom vedtaket adresserer myndighetene et sentralt spørsmål i tråd med Minios (2020): Hvem skal lage reglene?

Reglene har Stortinget vedtatt for verdensarvfjordene, og disse er nullutslipp innen 2026. Med bakgrunn i et asymmetrisk maktforhold kan nemlig Stortinget vedta slike tiltak og gripe inn ved overlappende grenseflater, og på sett og vis drive det grønne skiftet. Nullutslipp innen 2026 i verdensarvfjordene er imidlertid meget utfordrende for cruiseskip i det gitte området ifølge direktoratet, noe jeg kommer tilbake til.

Et skille mellom politikk og forvaltning kan ses som selvmotsigende (Meyer & Nordman, 2019). Oppgavebegrensning og strategiformulering for offentlige etater kan plasseres i den lille sonen. Stortingets bruk av makt i verdensarv-vedtaket, hvor løsningen på sett og vis kommer mer ovenfra enn hva som er tradisjonelt, byr på utfordringer i samhandlingen mellom politikk og forvaltning. Med andre ord utfordringer for den underliggende etaten. Det bør nevnes at direktoratet ifølge deltakerne vanligvis får oppdrag som går ut på å utrede mulige løsninger og konsekvenser i forkant av stortingsvedtak, og lyder noe som «hvordan lar dette seg gjøre i praksis». Et slik oppdrag fikk direktoratet i det konkrete eksempelet i etterkant av det politiske vedtaket. Ble resultatet vedtatt i forkant av en grundig utredning? I så fall på hvilket empirisk grunnlag? Er dette modent av Stortinget? Spørsmålene er ikke oppgavens fokus, men belyser at det å potensielt «hoppe over» utredninger i forkant av vedtak kan by på utfordringer i oversettelsesfasen for direktoratet, som gjerne skal legge det empiriske grunnlaget for beslutninger på høyere nivå ved hjelp av sin ekspertise. Det vil imidlertid gjerne forutsette at direktoratet får anledning til å gi sin faglige vurdering i forkant av vedtak.

Det kommer tydelig frem i avdelingen *regelverk og int. samarbeid* at urealistiske vedtak vanskeliggjør deres arbeid med regelverk i neste ledd etter departementene. Deltakerne nevner ikke at det spesifikke vedtaket er urealistisk, men flere stiller seg spørrende til hva «nullutslipp» betyr. Om det er i tråd med Minios (2020) som tar opp reduksjon av lokal forurensning gjennom utslipp av svoveloksider (SO_x), nitrogenoksid (NO_x) og partikulært materiale (PM) kommer ikke tydelig frem i vedtaket. En realistisk forutsetning for gode implementeringsprosesser vil blant annet være å forstå hvordan en kan sette noe ut i praksis, samt å forstå hensikten med oppdraget ifølge deltakerne. Dette er imidlertid vanskelig dersom oppdragets konkretiseringer ikke er tydelig ifølge Meyer og Norman (2019) samt Christensen & Lægveid (2021), noe det kan se ut til at vi ser i praksis for avdelingen *regelverk og int. samarbeid*. Direktoratet får i oppdrag å utrede hvordan nullutslipp innen 2026 skal gjennomføres i praksis, men avdelingen med ansvar for utredningen ser ut til å undre over hva nullutslipp egentlig betyr i det gitte vedtaket. Dersom oppdragets hensikt ikke tilstrekkelig

konkretiseres, vil det være vanskelig for direktoratet å gi forslag til hvordan det best mulig lar seg gjennomføre i praksis, som videre byr på utfordringer i samhandlingen mellom Stortinget og direktoratet.

Definisjonsutfordringen med nullutslipp tas ikke opp av avdelingen for *fartøy og sjøfolk*. Jeg kan kun spekulere i om dette kan bunne i at avdelingen ser ut til å få mer avgrensede deler av oppdrag, hvor teknisk ekspertise om fartøy vektlegges i høyere grad. Eksempelvis spørsmål om skroget til et fartøy, dersom jeg skal gi et eksempel på detaljnivå. Det er kanskje ikke relatert til slike tekniske spørsmål direktoratet opplever mest engasjement fra politikerne, heller ikke relatert til krav for fartøy som tankskip. Dersom det derimot er snakk om endringer relatert til fritidsfartøy, som høyhastighetsbevis, roper gjerne folket høyt i form av antall. Videre kan interessen resultere i at direktoratet mottar føringer fra sine eiere som de må ta hensyn til (se Figur 2). Utfordringer relatert til miljøraker tas imidlertid ikke opp i intervjuene fra avdelingen, noe som potensielt kan ha bakgrunn i at datasikkerhet og høyhastighetsbevis naturligvis tar mye fokus for *fartøy og sjøfolk* (Haugesunds Avis, 2021; Regjeringen C, 2020). Det betyr ikke nødvendigvis at det ikke finnes eller adresseres miljøutfordringer tilknyttet eksempelvis avfallhåndtering, som er noe direktoratet arbeider med ifølge *Bærekraft i Sjøfartsdirektoratet* (2020). Jeg har imidlertid ikke grunnlag for videre diskusjon basert på min datainnsamling. Det nevnes av medarbeideren i avdelingen for *fartøy og sjøfolk* at i den grad ting «stykket opp» for mye, kan det potensielt forekomme vridninger, hvor fokuset risikerer å bli ens egen del av oppdraget, fremfor å se det store bildet. Tvetydige politiske signaler vil kunne føre med seg potensielle vridningseffekter, slik at en beveger seg bort fra hensikten jo lenger ut en kommer i mellomleddene i den politiske styringsstrukturen. Derfor er det gunstig at de ansatte ser ut til å forsøke å holde i den røde tråden.

6.2. Balansen mellom miljø, sikkerhet og det næringen trenger for å operere

Åpenhet for nye tekniske løsninger ser ut til å være viktig for en god samhandling mellom direktoratet og næringen relatert til det grønne skiftet. Det handler ikke nødvendigvis om strengere reguleringer i første omgang. De beste aktørene i næringen har et insentiv til å løfte grensen slik at de selv kommer bedre ut, mens myndighetenes oppgave er en grønnere næring. Målene kan være sammenfallende under visse forutsetninger i visse situasjoner, men i realiteten er det ikke alltid slik. En grønn næring kun bestående av et «klassens beste» aktører er ikke målet med *grønn skipsfart* eller *nullutslipp innen 2030*, ei heller for direktoratet ifølge

intervjuene. Det kan gjerne fremstilles i media som om næringen er en grønn pådriver, mens myndighetene bremses, noe som er forståelig i og med at næringen selv må komme med grønnere tekniske løsninger som direktoratet evaluerer ifølge intervjuene. Politiske ledere kan komme godt ut av å danne seg en forståelse om at en privat aktørs driv for grønt skifte ikke nødvendigvis handler om å redusere utslipp, men å oppnå konkurransefortrinn i tråd med strategisk CSR. Kanskje også mediene burde adressert de ulike pådriverrollene ulike aktører har for det grønne skiftet? Kausale forhold som kan påvirke en potensiell korrelasjon mellom lønnsomhet og ansvarlighet forblir kvantitative spørsmål utover denne kvalitative oppgavens kontekst. Det som er interessant innen oppgavens ramme, er at det kan se ut til at de «grønneste aktørene» som gjerne snakker høyest om en grønn næring, ikke nødvendigvis representerer den gjennomsnittlige aktøren ifølge intervjuene. Dette kunne vært interessant å undersøke for fremtidige forskere innen feltet, gjennom en kvantitativ analyse.

En identifisering av hele settet med forskrifter og påvirkninger som også inkluderer direktoratets rolle som pådriver kan være hensiktsmessig for å få fatt i alle virkemidlene direktoratet besitter i tråd med Taylor et al. (2012). Regulatorer som direktoratet bør være eksperter på å plukke ut de viktigste miljøproblemene i egen sektor og løse disse ved hjelp av passende metoder for de spesifikke problemene. Dette ser de ut til å gjøre, gitt at de får muligheten. Sjøfartsdirektoratet legger til rette for avgjørelser på politisk nivå gjennom konsekvensvurderinger og fremlegging av potensielle løsninger basert på fagkunnskap, noe som kan tale imot å forsøke å identifisere standardtilnærminger relatert til miljø. På den ene siden vil standardtilnærminger være effektivt og kreve mindre ressurser (Engen, 2019). På den andre siden kan miljøutfordringene i dag kreve funksjonsbaserte tilnærminger som gir direktoratet mer spillerom, og dermed også økt autonomi.

For å håndtere miljørisiko bør en fokusere på et spesifikt problem om gangen ifølge Taylor et al. (2012). Relatert til fornybar energi finnes det flere eksempler hvor direktoratet gjennomfører individuelle tilnærminger basert på en åpning i regelverket for nye energibærere, eksempelvis i møte med ulike aktørers løsninger basert på ammoniakk og hydrogen. En slik tilnærmingen ble også benyttet i møte med batteri, som i senere tid har fått utviklet passende rundskriv og klasseregler. Tilpasningen for nye energibærere kan benyttes med bakgrunn i en åpning i regelverket ifølge deltakerne, men det understrekes at slike «grønnere» løsninger ikke kan gå på bekostning av sikkerheten. Tilnærmingen sammenfaller med Figur 4: *En kombinasjon av harde og myke lov-tilnærminger* og kan ses som en

konvertering av myk og hard regulering (Lindøe & Baram, 2019). Slik konvertering krever en mer symmetrisk maktbalanse som bidrar til utvikling av best praksis. Dette illustreres i område B i figur 5: *Kombinering av regler og roller* hvor regulatoren veileder industrien gjennom lover og regler, som er allmenn aksepterte standarder og best praksis. Videre må direktoratet ta realistiske forhåndsregler for å bedømme om aktøren har et fullverdig alternativ som er sikkert (Figur 6: tillitsmodell, punkt 3). Enkeltsaker vurderes basert på interne analyser fra den aktuelle aktøren i næringen, hvor direktoratet bedømmer analysene på vegne av sine eiere. Dette forutsetter at departementene har tillit til direktoratets arbeid, noe direktoratets forskrifts og tilsynsmyndighet kan tyde på. Funksjonelle forskrifter gir mer autonomi, og åpner for en sårbarhet som forutsetter tillit mellom myndighetene (Engen, 2019). Internt må direktoratet utnytte tverrfaglig kompetanse for å håndtere risiko relatert til ulike tekniske løsninger på fartøy, samt spørsmål relatert til tolkning av regelverket. Tverrfaglig kompetanse må utnyttes for å løse flere typer oppdrag ifølge deltakerne, noe som forutsetter at de ansatte også fungerer godt på tvers av avdelingene og tar eierskap i prosjektene de involveres i (Iden, 2018).

6.3. «Den lilla sonen»

Involvering i politikk kan være utfordrende i praksis, fordi man ikke ser ut til å ta i politikken som offentlig ansatt i en etat. Involvering vil gjerne forutsette at direktoratet kan uttalte seg om «politiske saker», dersom miljøutfordringer er «politiske». Miljøutfordringer er av meget høy interesse for politikerne. Kanskje spesielt nå som vi går inn i et valg-år? For en utenforstående er det noe underlig hvor dypt politikerne kan «blande seg» inn i tekniske saker, mens direktoratet nærmest kan risikere å bli «hands off» i miljøpolitiske saker. Eksempelvis vedtaket om nullutslipp i verdensarvfjordene innen 2026. Da jeg ønsket å prate med deltakerne om utfordringer i forholdet mellom politikerne og direktoratet, lød svarene noe som at alle oppdrag kommer via departementene som omtolker og at direktoratet ikke uttaler seg om noe politisk. Dette er forsåvidt et interessant funn. Dersom direktoratet lar politikk strømme gjennom departementene og bli tolket uten at de selv skal forholde seg til dette, er det noe underlig. Er de redde for å ta i politikken? Kanskje ikke. Det er et forvaltningsmessig ideal om at man ikke skal drive egen politikk, men være et lojalt apparat til politikerne, noe som kommer tydelig frem i intervjuene (Christensen & Læg Reid, 2021). Det stikker dypt i profesjonen at man skal holde seg unna politikk. Jeg respekterte selvsagt at mine deltakere ikke ønsket å kommentere samhandlingen ytterligere, selv om det naturligvis vekket min interesse at skillet tilsynelatende var så tydelig.

Miljøutfordringer krever gjerne at pådriverrollen tas tak i, men hvem skal ta rollen? Medarbeideren i avdelingen *fartøy og sjøfolk* åpner for at det er rom for å benytte rollen mer. Direktoratet har tross alt fått tildelt rollen som pådriver i tillegg til forvaltningsorgan, tilsynsmyndighet og sin forskriftskompetanse. I media har myndighetene fått rettet kritikk for å bremse næringen fra aktørene som går i «bresjen» for grønt skifte (forskning, 2019). En rolle det kan argumenteres for at Stortinget tok i vedtaket om nullutslipp i verdensarvfjordene innen 2026, dersom en retter fokuset bort fra uklarheten rundt nullutslipp. Klimautfordringene vil kreve mer enn strenge vedtak for separate deler av Norge, og engasjementet og pådriverrollen til direktoratet bør ikke neglisjeres i forsøket på å oppnå likevekt i tverrsnittet mellom politikk og detaljer. Det kan se ut til at denne rollen tas i bruk når direktoratet i etterkant av vedtaket, på oppdrag om utredning, foreslår å utsette vedtaket til 2030 og la det gjelde for hele Norge (Sdir C, 2020). Politiske vedtak bør være realistiske, og realiteten bør dermed få muligheten til å påvirke politikken.

«Etter en grundig gjennomgang av rapporten «Nullutslipp i 2026 for skip i verdensarvfjordene», som DNV-GL har utarbeidet på oppdrag fra direktoratet, er direktoratets vurdering at tidsperspektivet bør utvides til 2030. Rapporten viser at det per i dag fins nullutslippsløsninger for mindre fartøy, men at en ikke har praktiske løsninger som vil føre til at de store cruiseskipene får på plass nullutslippsteknologi innen 2026» (Sdir C, 2020).

Spenningen mellom politisk kontroll og profesjonell autonomi kommer indirekte frem gjennom intervjuene, hvor etaten forsøker å balansere ulike krefter som man ikke kan finne en simpel løsning på. Etaten forsøker å balansere ulike rolleforventninger som lojalitet, nøytralitet og profesjonell uavhengighet, fremfor å maksimere egen autonomi. Dette kan virke rimelig, fordi for mye autonomi kan ses som en trussel fra et historisk perspektiv (Christensen& Læg Reid, 2021).

I midlertidige konfliktsituasjoner kan balansen mellom konsekvenser og regler for balansering av politisk kontroll og autonomi by på utfordringer, spesielt ved tvetydighet i kommunikasjon og/eller samhandlingen ifølge March & Olsen (1989) (Christensen & Læg Reid, 2021). Det skal nevnes at det er kjent fra annen forskning på kommunikasjon i organisasjoner at jo flere ledd en har mellom avsender og mottaker, jo lettere er det at en får forvridding av budskapet, uten at det beveger seg helt bort fra avsenderens intensjoner. I Norge har vi en målsetning om å redusere utslippet til den norske flåten med 50 prosent innen 2030. Vedtaket for nullutslipp i

verdensarvfjordene innen 2026 kan ses som et delmål i denne prosessen. Formålet kan ses som å redusere utslipp så hurtig som mulig grunnet negative eksterne effekter. Spørsmålet blir imidlertid hva nullutslipp er og hvor vidt det er mulig innen 2026 i verdensarvfjordene. Kommunikasjonen mellom flere ledd ser ut til å ha beveget seg bort fra avsenderens intensjoner, som i bunn er den samme som direktoratets: Å redusere utslipp med 50 prosent innen 2030. Det som er overraskende er at det ser ut til at tvetydighet og antall ledd ikke er hovedproblemet i dette eksempelet, heller at Stortinget konkretiserer uten rimelig grunnlag, noe som kan tyde på at det er politikk i detaljene. Stortinget vedtok en tidsfrist som ser ut til å være mer ønskelig enn realistisk basert på DNV-GL sin utredelse (Sdir C, 2020). Intervjuene avslører et fokus på hensikten med oppdrag. Innen regelverk ser det ut til at fokuset rettes mot formålet fremfor selve regelverket alene, noe som kan være gunstig for å unngå vridningseffekter.

Stortinget har siden behandlet et representantforslag fremlagt i etterkant av direktoratets utredning, som foreslo å utsette kravet om nullutslipp i verdensarvfjordene fra 2026. Forslaget ble ikke vedtatt av Stortingets flertall. De vedtok imidlertid å be regjeringen om å bidra til gjennomføring initiert av lokale og regionale myndigheter som reduserer utslipp i fjorden (Stortinget, 2020). Videre ble regjeringen bedt om å foreslå tiltak som sikrer verdensarvfjordene som anløpshavn for cruiseskip etter fristen, hvor staten som planlagt sikrer etablering av landstrøm i Flåm innen 2022. Dermed benyttes økonomiske instrumenter som forsøk på å overkomme begrensningene ved direkte regulering i samme forbindelse.

Utfordringene med vedtaket om nullutslipp i verdensarvfjordene innen 2026, tar meg tilbake til de to grunnleggende hypotesene om regulators rolle (Spiller, 1990; Weingast, 1984). Mens det tilsynelatende kan virke som om flertallspolitikere viser sin dominans gjennom vedtaket, svarer direktoratet med å vise sin selvstendige evaluering basert på kunnskap. Det kan virke som om hypotesen om dominans fra nasjonalforsamlingen trer frem gjennom det opprinnelige vedtaket, mens direktoratet forsøker å holde fast på rollen som en selvstendig aktør som motsvar. Det blir på sett og vis to ytterpunkter som verken ser ut til å bygge på gjensidig tillit eller forståelse. Jeg undrer fortsatt over hvorfor et slik vedtak ble vedtatt uten en prosess i forkant hvor direktoratet som et passende verktøy kunne foreslått passende løsninger. Det kan bunne i politikernes rolle i å drive ting fremover, som jeg naturligvis forstår. Likevel forstår jeg ikke at vedtaket må settes i live i forkant av en utredelse av Sjøfartsdirektoratet med passende fagkunnskap. Dette kan tyde på for mye politikk i detaljene i forkant av prosessen,

som resulterer i en lengre prosess med mye frem og tilbake, samt parter som må kjempe for å bli hørt. Er dette en effektive måte å utnytte ressurser?

6.4. Organisatorisk fleksibilitet

Norges målsetning om en reduksjon i klimagasser trigger en del arbeid på tvers. Direktoratet er ifølge intervjuene bevisst overordnede målsetninger, som en 50 prosent reduksjon i den norske flåten innen 2030. Deltakerne fra *fartøy og sjøfolk* nevner overlappende grensesnitt og kommer med et konkret eksempel relatert til datasikkerhet hvor direktoratet ba om involvering av flere myndigheter, fordi grensesnittene for direktoratet og Kystverket krysset hverandre. Igjen har avdelingen et eksempel som ikke tar for seg miljøutfordringer, men andre mer tekniske utfordringer. Deltakerne poengterer viktigheten av å se helheten og jobbe mot samme overordnede mål som andre etater og samarbeidspartnere. Også internt i organisasjonen er et helhetsbilde viktig, noe som videre kan kobles sammen med et dynamisk ytre miljø som må tas hensyn til både internt og eksternt. Avdelingen for *fartøy og sjøfolk* ser ut til å være mindre utsatt for politisk oppmerksomhet relatert til miljø enn avdelingen for *regelverk og int. samarbeid* basert på min analyse.

Det ser ut til at direktoratet som regulator både fungerer som tilrettelegger og juridisk vokter (Lindøe & Baram, 2019). Rollen som juridisk vokter krever et asymmetrisk maktforhold, mens rollen som tilrettelegger krever en mer symmetrisk maktbalanse. Sistnevnte ser ut til å benyttes i praksis i avdelingen for *fartøy og sjøfolk*, som omtaler næringen som kunder. Tilsynsmyndigheten balanseres noe motstridende med et kundeforhold dersom det er snakk om å stille krav og arbeid i avdelingen for *fartøy og sjøfolk*, hvor krav ikke er det samme som regelverk. Direktoratet evner å stille krav ifølge deltakerne i avdelingen *fartøy og sjøfolk*. De erkjenner at de også er avhengige av kunder som kan velge hvor vidt de ønsker å bære det norske flagget. I tråd med Egeberg & Trondal (2009) ser det ut til at byråets personell også vektlegger brukerinteresser. Det kommer tydelig frem i intervjuene at næringens bekymringer er betydningsfulle, men at direktoratet arbeider i tråd med sine eieres ønsker. Funnene tyder på at det er spillerom for å ta sjøfartsnæringen/ «kundernes» konstruktive bekymringer inn til betraktning. Deltakerne er klare på viktigheten av å føre tilsyn og påse overholdelse av regelverket. Direktoratet gir pålegg eller overtredelsesgebyr for å sikre at det ikke lønner seg for den enkelte å avvike. Innen avdelingen *regelverk og int. samarbeid* gir direktoratet også veiledning til næringen. Deltakerne fra avdelingen uttrykker at de ikke er konsulenter, slik at

en kan avfeie at de fungerer som en kunnskapsbedrift med næringen som sin kunde. Det ser det ut til at avdelingen benytter et mer asymmetrisk maktforhold i praksis ovenfor næringen, noe som er passende ved bruk av hardere virkemidler som juridiske regler. Direktoratet opplever en god samhandling med næringen, som har noe med egen tilnæringsmåte å gjøre ifølge deltakerne på begge avdelingene.

Det årlige tildelingsbrevet fra departementene, som er basert på signaler fra Stortinget og regjeringen, deles i tråd med Meyer og Norman (2019) opp i mindre biter i direktoratet. Etter ansvarsområde deler avdelingslederne oppdrag videre internt. Den strukturelle organiseringen benyttes i praksis når avdelingsledere fordeler oppgaver internt i sine underavdelinger (Figur 11). En interaksjon mellom de ulike avdelingene kan i flere oppdrag være vesentlig for sluttproduktet. Delegeringen av oppgaver innen de ulike avdelingene ser ut til å være en sentral måte direktoratet arbeider på og henger sammen med avdelingenes ekspertise. Likevel kan de tilsynelatende møte på det vi innen organisasjonsteori kaller sub-optimalisering (Jacobsen & Thorsvik, 2013). Sub-optimalisering er en vanlig organisasjonsutfordring ved organisering etter fag/ekspertiseområder. Med en slik organisering er det fort gjort å tenke at «oss = min avdeling» og «dem = andres avdelinger». Det er menneskelig å tenke at egne deloppgaver er viktigst, fordi en selv arbeider med dem, eller at egen avdeling sine deloppgaver er mest sentrale, dersom en løfter det opp et nivå. Slik tankegang kan imidlertid virke negativt dersom oppdrag forutsetter arbeid på tvers. Tverrfaglig arbeid kan tale for en viss grad av prosessorientering hvor en har et overblikk av hele prosessen en selv er delaktig i, samt en forståelse av egne og andres roller som sammen arbeider mot felles mål (Iden, 2018). Ifølge avdelingslederne er de ansatte en av direktoratets viktigste ressurser, noe som tilsier at de må utvikles og tas vare på. En endring mot prosessorientering vil kreve aksept og villighet i de ulike avdelingene, noe som kan bli utfordrende dersom organisasjonen har personell som er glad i stabilitet og lav usikkerhet (Meyer og Nordman, 2019).

7. Konklusjon

*Konklusjonen fremhever studien viktigste funn, som går frem av diskusjonskapitlet. Formålet er å besvare forskningsspørsmålet: **Hvilke roller kan en regulator ta i forhold til den som blir regulert, som primært vil være sjøfartsnæringen i kontekst av Sjøfartdirektoratet, og hvordan oppleves samhandlingen i praksis?** Jeg vil gi studiens bidrag til eksisterende litteratur som fremtidige forskere kan gripe fatt i ved interesse. Avslutningsvis påpekes noen av studiens begrensninger.*

Den politiske styringskjeden direktoratet befinner seg i er kompleks. Dersom en skal se avdelingene i sammenheng kan det se ut til at det i samhandlingen mellom politiske signaler og direktoratet handler om en avveining mellom det å ikke gi for konkrete oppdrag i forhold til å utnytte direktoratets ekspertise, og det å få klare nok oppdrag til at det ikke forekommer tvetydighet og/eller vridningseffekter. Det ser ut til at en god samhandling med politikerne forutsetter at direktoratet får muligheten til å gi sine faglige vurderinger og analysere mulige konsekvenser av alternativer i forkant av beslutninger relatert til direktoratets ekspertiseområder. På denne måten blir det enklere å respektere og forstå hvorfor eksempelvis stortingsvedtak blir som de blir, basert på rimelige forutsetninger og evidens. Dette fungerer omtrent på samme måte på neste nivå. Sjøfartsdirektoratet benytter høringsprosessen og verdsetter konstruktive tilbakemeldinger fra sjøfartsnæringen, noe som videre legger til rette for aksept av direktoratets beslutninger i næringen.

Samhandlingen gjennom styringskjedens strukturelle infrastruktur ser ut til å oppleves som en gunstig løsning. Ulike utfordringer kommer imidlertid til syne. Dersom oppdragets hensikt ikke blir tilstrekkelig konkretisert, blir det vanskelig for direktoratet å gi forslag til hvordan oppdraget kan gjennomføres i praksis, noe som videre kan by på utfordringer i samhandlingen mellom Stortinget og direktoratet, via departementene. Det blir en avveining mellom det å ikke gi for konkrete oppdrag i forhold til å utnytte direktoratets ekspertise, og det å gi klare nok oppdrag til at det ikke forekommer vridningseffekter og/eller tvetydighet. Dette forutsetter god kommunikasjon og forståelse mellom departement og direktorat.

For å *balansere miljø, sikkerhet og det næringen* trenger for å operere bør direktoratet i neste ledd utnytte sin tverrfaglige kompetanse internt. Eksempelvis for å sikre at nye energibærere ikke går på bekostning av sikkerhet. En grønnere næring forutsetter tillit i samhandlingen mellom politikerne, regulator og næringen. Dette gis eksempelvis ovenfra gjennom en åpning i regelverket for nye energibærere som direktoratet har ansvar for, og næringen kan dermed forsøke å utvikle nye sikre og grønnere løsninger som direktoratet evaluerer på vegne av sine eiere.

Politikere og fagpersoner vil ikke alltid se verden med samme briller, og det er heller ikke meningen. Begge parter bør likevel strebe for å opprettholde et visst balansepunkt med gjensidig forståelse basert på tillit. Videre bør politiske vedtak være realistiske og

fagkunnskap og empiri bør gis muligheten til å påvirke politikken i forkant av vedtak, når det kommer til miljøpolitiske hensyn basert på min studie. Dermed bør ikke pådriverrollen til direktoratet neglisjeres i forsøket på å oppnå likevekt i tverrsnittet mellom politikk og detaljer, selv om det gjerne er en hårfin balanse. Direktoratets avdelingsledere og medarbeidere ser ut til å ha et overblikk på de lengre linjene som grønn skipsfart og 50 prosent reduksjon i utslipp innen 2030. Deltakerne forsøker å forstå hensikten med sine oppdrag, og hvordan ulike løsninger kan gjennomføres i praksis i sjøfartsnæringen med hvilke konsekvenser.

Samhandlingen med næringen oppleves som god, noe som kan ha sammenheng med at direktoratets egen tilnærming ser ut til å ha blitt mer åpen og forståelsesfull ovenfor næringen i nyere tid. Samtidig har direktoratet mange roller å spille på og mange arenaer for å møte næringen og tilegne innsyn i utfordringer og videre legge til rette for realistiske løsninger for det politiske nivået. Realistiske forhåndsregler kan legge til rette for funksjonell tillit (Engen, 2019). En gjensidig forståelse kan virke positivt i samhandlingen mellom politikere, direktorat og reguleringsobjektet (Figur 6, nivå 1).

Et dynamisk ytre miljø forutsetter at direktoratet har en intern *organisatorisk fleksibilitet* og dermed kan tilpasse seg omgivelsene. Direktoratet er tradisjonelt organisert i avdelinger, men får flere oppdrag som forutsetter tverrfaglig arbeid, som videre åpner for ulike prosjektgrupper og nye prosesser. Fordi det kom frem i intervjuene at direktoratet er i gang med å bli mer endringsorienterte, ville det vært interessant å se nærmere på hvordan økt endringskapasitet og/eller organisatorisk fleksibilitet i direktoratet påvirker samhandlingen mellom politikerne, direktoratet og reguleringsobjektene/ næringen.

Hvilke roller kan en regulator ta i forhold til den som blir regulert, som primært vil være sjøfartsnæringen i kontekst av Sjøfartsdirektoratet, og hvordan oppleves samhandlingen i praksis? Direktoratet kan både innta rollen som tilrettelegger og juridisk vokter (Lindøe & Baram, 2019). Rollen kommer an på formålet med direktoratets ulike oppdrag som kommer ovenfra og hvordan det best lar seg løse i praksis, både internt innen de ulike avdelingene og på tvers gjennom tverrfaglige prosjektgrupper. Sjøfartsdirektoratet kan basert på denne studien fungere som forvaltningsmyndighet, tilsynsmyndighet, rådgiver og pådriver ovenfor sjøfartsnæringen, samt benytte sin forskriftsmyndighet. Oppgaven har tatt for seg en kompleks balanse mellom ekspertise og politikk, som krever gjensidig tillit og at det verken blir overvekt av politikk i detaljene eller detaljer i politikken. Gjensidig tillit og forståelse mellom politikk og ekspertisekunnskap er vesentlig for å oppnå en god samhandling mellom

politikkerne og direktoratet, og for å på neste nivå implementere miljøpolitikken i praksis i sjøfartsnæringen på en hensiktsmessig måte. En god samhandling mellom de ulike aktørgruppene kan drive det grønne skiftet i riktig retning, og bør baseres på realistiske forutsetninger og gjensidig tillit.

8. Begrensninger

Avslutningsvis drøftes studiens begrensninger. Jeg ønsker å adressere det teoretiske rammeverket, studiets design og i hvilken grad funn og anbefalinger kan generaliseres.

Med hensyn til design av studien kunne det teoretiske rammeverket tatt for seg mer om regulators roller i forkant av undersøkelsen. Jeg mener likevel det nåværende litteraturkapitlet gir en passende inngang til casen, som befinner seg i en kompleks næring og opprettholder fokuset på miljøpolitikken. Ettersom forskningsstrategien har et relativt lite utvalg kan jeg ikke hevde at funnene er generaliserbare, men at de gir en viss innsikt i den spesifikke casen. Først og fremst er antall deltakere lavt, selv om det er i tråd med anbefalingene fra Saunders et al. (2016). Selv om jeg forsøkte å få tak i de mest relevante deltakerne for innsikt, ville flere deltakere gjort studien mer solid. Dermed vil antall deltakere være en av studiens største svakheter. Dybdeforståelse var imidlertid mitt fokus, noe som var grunnlaget for valget av færre deltakere og at jeg gav meg etter metning på 5. Rekruttering av deltakere fra næringen, departementene og politikkerne kunne gitt ytterligere og bredere innsikt i de ulike sidene av samhandlingene. Jeg hadde imidlertid begrenset tid og valgte derfor et fokus som var mulig å gjennomføre innenfor studiens ramme, men det gir naturligvis et begrenset bilde basert på deltakerne i direktoratet. Det å intervju personer i byråkratiet bydde også på utfordringer, men jeg respekterte dersom deltakerne ikke ønsket å uttale seg om enkelte emner. Det kan tenkes at studiens åpenhet la en demper for hvilke utfordringer deltakerne ønsket å uttale seg om, da alle har mulighet til å lese studien, også potensielt politikkerne, departementene og næringen. Jeg forsøkte å anonymisere medarbeiderne på best mulig måte ved å kun oppgi deres avdeling fremfor tittel.

Bruken av en organisasjon kan ses som en svakhet med forskningen fordi funnene ikke kan hevdes å være generaliserbare. Et design med flere regulatorer ville gitt mer solide resultater og åpne for en bredere diskusjon av regulators rolle (Rowley, 2002). På denne måten kunne jeg holdt de enkelte etatenes identitet skjult og potensielt fått ytterligere innsikt i eventuelle utfordringer i samhandlingene. Jeg valgte imidlertid Sjøfartsdirektoratet fordi den maritime

næringen skiller seg ut med hensyn til miljø og er et komplekst og spennende felt å dykke inn i. Samtidig erkjenner direktoratet ulike roller på sine hjemmesider, noe som gjør casen interessant i oppgavens kontekst (Sdir A, 2021). Å forstå hvordan samhandlingene foregår i praksis med hensyn til miljø kan bidra i en større sammenheng, nemlig forståelsen av hvordan miljøpolitikk kan implementeres i praksis med fokus på regulators ulike roller.

Avslutningsvis ønsker jeg å påpeke at denne oppgaven er mitt selvstendige arbeid, og at verken institusjonen NHH eller det Norske sjøfartsdirektoratet inntar for de metoder som er anvendt, resultater som er fremkommet eller konklusjoner som er trukket i arbeidet.

9. Litteraturliste

Ackermann, F. & Eden, C. (2011). Strategic Management of Stakeholders: Theory and Practice. *Long Range Planning* 44 (2011), 179-196. <http://www.elsevier.com/locate/lrp>

Navrud, S. & Romstand, E. (2019, 25. November). Grunnrenteskatt alene løser ikke miljøproblemene med lakseoppdrett. *Aftenposten*. Hentet 20. januar 2021 fra: <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/8mLJ8w/grunnrenteskatt-alene-loeser-ikke-miljoeproblemene-med-lakseoppdrett-s>

Akamangwa, N. (2017). Regulatory Influences on Environmental Protection: Why Shipping Companies Comply and When They Don't. *Ocean Development and International Law*, 48 (2), 158–180. <https://doi.org/10.1080/00908320.2017.1290485>

Alvestad, L. (2020). Velkommen til åpningsforedrag. *Sjøfartsdirektoratet*. Hentet 10. oktober 2020 fra: <https://www.sdir.no/globalassets/sjofartsdirektoratet/fartoy-og-sjofolk---dokumenter/ulykker-og-sikkerhet/2019-sjosikkerhetskonferansen/pp-presentasjonene/foredrag-1-lars-alvestad---apningsforedrag.pdf?t=1603823093807>

Sverdrup, A, Lekve, B. (2020, 7. oktober). Karbonavgift på forbrenningsanlegg – en miljøskatt uten miljøeffekter. *Avfallsbransjen*. Hentet 20. januar 2021 fra: <https://avfallsbransjen.no/2020/10/07/en-miljoskatt-uten-miljoeffekter/>

- Bourgeois III, L. J., & Eisenhardt, K. M. (1988). Strategic decision processes in high velocity environments: Four cases in the microcomputer industry. *Management Science*, 34(7), 816-834.
- Bulmer, M., Sturgis, P.J. & Allum, N. (2009). *Editors introduction*, in M. Bulmer, P.J. Sturgis and N. Allum (eds) *Secondary Analysis of Survey Data*. Los Angeles: Sage.
- Kiland, C & Trondal, J. (2009). Byråkrati og geografi – Geografisk relokalisering av norsk sentralforvaltning. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 25(4), 331–355.
- Charmaz, K. (2003). Grounded Theory. In Smith, J. A. (2015). *Qualitative psychology: A practical guide to research methods*. Sage. 81-110.
- Charmaz, K. (2011). Grounded theory methods in social justice research. *The Sage Handbook of Qualitative Research*, 4(1), s. 359-380.
- Charmaz, K. (2014). *Constructing Grounded Theory*. Sage.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2015) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 3. utg. Universitetsforlaget: Oslo.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., & Trondal, J. (2018). *Sentralforvaltningen. Stabilitet og endring gjennom 40 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T, & Lægreid, P. (2021). The Demise of an Agency Director – A Puzzling Saga of Political Control and Professional Autonomy. *International journal of public administration*. <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1707224>
- Christensen, T, & Lægreid, P. (2007). Regulatory Agencies—The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control. *Governance (Oxford)*, 20(3), 499–520. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00368.x>
- Christensen, T. (2003). Narratives of Norwegian Governance: Elaborating the Strong State Tradition. *Public Administration* 81 (1): 163–190.

Njarga, B, B. (2019. 22. januar). Regjeringen har bestemt seg. Dette skjer med bensin og dieselavgiftene. *Dagbladet*. Hentet 26. januar 2021 fra:

<https://dinside.dagbladet.no/motor/regjeringen-har-bestemt-seg-dette-skjer-med-bensin--og-dieselavgiftene/70681355>

Fredriksen, K (2016. 31. mars) Ingen vilje til å ta klimabombene: Norge er fortsatt på jumboplass i å skattlegge de største klimabombene. Etter to og et halvt år med rødgrønn regjering har lite skjedd. *Dagsavisen*. Hentet 20. januar 2021 fra:

<https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/ingen-vilje-til-a-ta-klimabombene-1.837661>

Deloitte. (2018). *Future of Norway 2030*. Video. Hentet 11. november 2020 fra:

<https://www.youtube.com/watch?v=qDnpPR8jGjg>

Dfo. 2020. *Om forholdet mellom direktorat og departement*. Hentet 20. april 2021 fra:

<https://dfo.no/fagomrader/statsforvaltningen/forvaltningsnivaene/om-forholdet-mellom-departement-og-direktorat>

Dnvgi. 2020. *Grønt skipsfartsprogram*. Hentet 19. januar. 2021 fra:

<https://www.dnvgi.no/maritime/gront-skipsfartsprogram/index.html>

Engen, O, A. (2019). 15 Consensus and conflicts. *Standardization and Risk Governance*, 255-273.

Egeberg, M, & Trondal, J. (2009). Political Leadership and Bureaucratic Autonomy: Effects of Agencification. *Governance (Oxford)*, 22(4), 673–688. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01458.x>

Bærland, A. (2020, 18. Mai). Klaveness-topp: – Utdfordrende at biodrivstoff kun er tilgjengelig i Nord-Europa. *Finansavisen*. Hentet 19. januar 2021 fra:

<https://finansavisen.no/nyheter/shipping/2020/05/18/7529065/rederiforbundet-vil-halvere-klimagassutslippene-innen-2030-utfordrende-at-biodrivstoff-kun-er-tilgjengelig-i-europa>

Flammer, C. (2015). Does Corporate Social Responsibility Lead to Superior Financial Performance? A Regression Discontinuity Approach. *Management Science*, 61(11), 2549-2568.

Forskning. (2019) *Sjøfartsnæringen er pådrivere i det grønne skiftet*. Hentet 15. januar 2021 fra: <https://forskning.no/klima-partner-skipsfart/skipsfartsnaeringen-jobber-aktivt-for-klimaomstilling/1602695>

Grindheim, J. E., & Trondal, J. (2011). Byråkrati og geografi. *Stat & Styring*, 21(4), 22–23. <https://www-idunn-no.ezproxy.nhh.no/stat/2011/04>

Grimen, H. (2009). *Hva er tillit?* Oslo: Universitetsforlaget.

GRI, 2020. *Welcome to GRI*. Hentet 6. januar 2021 fra: <https://www.globalreporting.org>

Hammer, M. (1990). Reengineering work - Don't automate, Obliterate. *Harvard Business Review*. July- August, 104-112.

Hammer, M. (2010). What is business process management?. *Handbook on Business Process Management 1. Introduction, Methods and Information Systems* (Vol. 1). 3-16. Springer, Berlin, Heidelberg.

Haugesunds Avis. (2021, 12. Januar). *Ønsker nasjonalt responscenter i Haugesund: Skal forebygge digitale angrep*. Hentet 12. januar 2021 fra: <https://www.h-avis.no/onsker-nasjonalt-responscenter-i-haugesund-skal-forebygge-digitale-angrep/s/5-62-1122715>

Iden, J. (2018). *Prosessledning*. (2.utg). Bergen: Fagbokforlaget.

IMO A. (2020). *Introduction*. Hentet 31. januar 2021 fra: <https://www.imo.org/en/OurWork/Legal/Pages/Default.aspx>

IMO B. (2020). *Maritime Safety*. Hentet 31. januar 2021 fra: <https://www.imo.org/en/OurWork/Safety/Pages/default.aspx>

IMO C. (2020). *Maritime Security and Piracy*. Hentet 31. januar 2021 fra:

<https://www.imo.org/en/OurWork/Security/Pages/Default.aspx>

IMO D. (2020). *Marine Environment*. Hentet 31. januar 2021 fra:

<https://www.imo.org/en/OurWork/Environment/Pages/Default.aspx>

Jacobsen, J. I. (2019). *Ledelse og den offentlige dimensjon*. Bergen: Fagbokforlaget.

Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2013). *Arbeidsbok og casesamling til hvordan organisasjoner fungerer* (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.

Johannessen, A., Christoffersen, L., & Tufte, P.A., (2004). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*, 3rd ed. Abstrakt forlag AS: Oslo. 143-145.

Johannessen, A., Kristoffersen, L., & Tufte, P. A. (2011) *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Abstrakt Forlag AS: Oslo.

Johnson, G., Whittington, R., Scholes, K., Angwin, D., Regnér., P. (2018). *Fundamentals of Strategy*. Fourth edition. Harlow, England: Pearson.

Jørgensen, S, & Pedersen, L. J. T. (2018). *RESTART Sustainable Business Model Innovation*. London: Palgrave Macmillan.

Lapuente, V., & Van de Walle, S. (2020). The effects of new public management on the quality of public services. *Governance*, 33(3), 461.

Lien, I.B., Knudsen, E. S. & Baardens, T. Ø. (2016). *Strategiboken*. Bergen: Fagbokforlaget.

Lindøe, P. H., & Baram, M. S. (2019). 14 The role of standards in hard and soft approaches to safety regulation. *Standardization and Risk Governance*, 235-251.

Lov om infrastruktur for alternativt drivstoff. (2021). Lov om infrastruktur for alternativt drivstoff (LOV-2020-06-19-95). Lovdata <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2020-06-19-95>

Luhmann, N, Davis, H, Raffan, J, Rooney, K, King, M, & Morgner, C. (2017). *Trust and Power*. Newark: Polity Press.

Maritimecleantech. (2020). *Out of the blue comes green: A World-leading Cluster for Clean Maritime Solutions*. Hentet 2. februar 2021 fra: <https://maritimecleantech.no>

Mayer, D. M. (2010). 12 Servant Leadership and Follower Need Satisfaction: Where Do We Go From Here. *147-153*. London: Palgrave Macmillan.

Mellbye, C.S., Riialand, A., Holthe, E.A., Jakobsen, E.W., Minsaas, A. (2016). Maritim næring i det 21. århundret - prognoser, trender og drivkrefter, *Menon-publikasjon*. Hentet 13. januar 2021 fra <https://www.maritim21.no/siteassets/analyserapport---menon.pdf>

Meyer, C. & Norman, V. (2019) *Ikke for å konkurrere: Strategi for felleskapets tjeneste*. Fagbokforlaget: Bergen.

Monios, J. (2020). Environmental governance in shipping and ports: Sustainability and scale challenges. *Maritime transport and regional sustainability*: s.13-29. Elsevier.

Northouse, P. G. (2019) *Leadership: Theory & Practice* (8th ed). Thousand Oaks: SAGE publications.

Nordenflycht, A. V. (2010). What Is a Professional Service Firm? Toward a Theory and Taxonomy of Knowledge-Intensive Firms. *The Academy of Management Review*, Vol. 35, No. 1 (Jan. 2010), pp. 155-174.

Pollitt, C., & Dan, S. (2011). The impacts of the new public management in Europe: A meta-analysis. *ResearchGate*. Hentet 29. januar 2021 fra: <https://www.researchgate.net/publication/321027230> The Impacts of the New Public Management in Europe - A Meta-Analysis

Powell, W. W. & Snellman, K. (2004). The knowledge economy. *Annual Review of Sociology*, Vol. 30, 199-220.

Regjeringen A. (2021). *Hva er statsforvaltningen?* Hentet 12. januar 2021 fra:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/statlig-forvaltning/forvaltningsutvikling/hva-er-statsforvaltningen/id2397949/>

Regjeringen B. (2021). *Klima- og miljødepartementet*. Hentet 12. januar 2021 fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dep/kld/id668/>

Regjeringen C. (2021). *Nærings- og fiskeridepartementet*. Hentet 12. januar 2021 fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dep/nfd/id709/>

Regjeringen D. (2021). *Maritime næringer*. Hentet 27. oktober 2020 fra

<https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/maritime-naringer/id1337/>

Regjeringen E. (2021). *Grønnere og smartere: morgendagens maritime næring*. Hentet 19. januar 2021 fra:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20202021/id2788786/?ch=1>

Regjeringen A. (2020). *Grønn, lønnsom skipsfart*. Hentet 19. januar 2021 fra:

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/gronn-lonnsom-skipsfart/id2790919/>

Regjeringen B. (2020). *Regjeringens maritime strategi: Stø kurs 2020*. hentet 20. januar. 2021 fra:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/nhd/temasider/maritime_naringer/maritimstrategistokurs2020.pdf

Regjeringen C. (2020). *Regjeringen vil innføre krav om høyhastighetsbevis på sjøen*. Hentet 12. mai 2021 fra:

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-vil-innfore-krav-om-hoyhastighetsbevis-pa-sjoen/id2786117/>

Regjeringen, A. (2019) *Utslippene fra cruiseskip skal ned i verdensarvfjordene*. Hentet 20. januar 2021 fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/cruisetraffikk/id2630762/>

Regjeringen. (2014). NOU 2014: 17. *Pensjonsordning for arbeidstakere til sjøs*. Hentet 20. januar 2021 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2014-17/id2354670/?ch=4>

Regjeringen A. (2015). *NOU 2015: 15 Sett pris på miljøet — Rapport fra grønn skattekomisjon*. Hentet 20. januar 2021 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2015-15/id2465882/?ch=6>

Regjeringen B. (2015). *Meld. St. 13 (2014-2015). Ny utslippsforpliktelse for 2030 – en felles løsning med EU*. Hentet 2. februar 2021 fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-2014-2015/id2394579/?ch=1>

Riksrevisjonen. (2021). «Riksrevisjonen sjekker hvordan regjeringen og myndighetene gjøre jobben sin.» Hentet 10. mai 2021 fra: <https://www.riksrevisjonen.no>

Rowley, J. (2002). “Using Case Studies in Research”, *Management Research News*, Vol. 25, No. 1, 16-27 Hentet 09. mars 2021 fra: <https://doi-org.ezproxy.nhh.no/10.1108/01409170210782990>

Rylander, A. (2005). What Really is a Knowledge-Intensive Firm? – (Re) Framing Research in the “Knowledge Economy”. *Royal Institute of Technology*.

SASB. (2020). *SASB connects business and investors on the financial impacts of sustainability*. Hentet 6. januar 2021 fra: <https://www.sasb.org>

Saunders, M., Thornhill, P., and Lewis, A (2016). *Research Methods for Business Students*, 8th ed. Pearson: UK.

Sdir A. (2021). *Om Sjøfartsdirektoratet*. Hentet 14. oktober 2020 fra: <https://www.sdir.no/om-direktoratet/>

Sdir B. (2021). *Hva skiller NIS- og NOR-registrene?* Hentet 03. mars 2021 fra: <https://www.sdir.no/sjofart/registrere-naringsfartoy-i-nisnorbygg/hva-skiller-nis-og-nor-registrene/>

Sdir, A. (2020). *Tildelingsbrev 2021 fra departementet*. Hentet 15. januar 2021 fra:
<https://www.sdir.no/contentassets/aa7a1b50ebc94438bacad83772734da4/sjofartsdirektoratet--tildelingsbrev-2021.pdf?t=1611078780768>)

Sdir B. (2020). *Bærekraft i Sjøfartsdirektoratet*. Hentet 14. oktober 2020 fra:
<https://www.sdir.no/globalassets/brosjyrer/barekraft-i-sjofartsdirektoratet-versjon7oktober2020-lav-opplosning.pdf?t=1603621924063>

Sdir C. (2020). *Anbefaler å utvide tidshorizonten for nullutslippskrav i verdensarvfjordene*. Hentet 10. mars 2020 fra:
<https://www.sdir.no/aktuelt/nyheter/anbefaler-a-utvide-tidshorizonten-for-nullutslippskrav-i-verdensarvfjordene/>

Sdir A. (2019). *Nye miljøkrav i verdensarvfjordane*. Hentet 23. januar 2021 fra:
<https://www.sdir.no/aktuelt/nyheter/nye-miljokrav-i-verdensarvfjordane/>

Sdir B. (2019). *Endring av forskrift om miljømessig sikkerhet for skip og flyttbare innretninger*. Hentet 26. januar 2021 fra:
<https://www.sdir.no/sjofart/regelverk/rundskriv/ending-av-forskrift-om-miljomessig-sikkerhet-for-skip-og-flyttbare-innretninger2/>

Sdir. (2016). *Utslipp til luft*. Hentet 23. januar 2021 fra:
<https://www.sdir.no/sjofart/fartoy/miljo/forebygging-av-forurensning-fra-skip/utslipp-til-luft/>

Sdir A. (2018). *Digitaliseringsmidler til utvikling av e-tinglysing*. Hentet 21. januar 2021 fra:
<https://www.sdir.no/aktuelt/nyheter/digitaliseringsmidler-til-utvikling-av-e-tinglysing/>

Store norske leksikon. (2017). *Skipsfart*. Hentet 10. mars 2021 fra: <https://snl.no/skipsfart>

Store norske leksikon. (2018). *Samhandling*. Hentet 10. februar 2020 fra:
<https://snl.no/samhandling>

Store norske leksikon. (2020). *Norges politiske system*. Hentet 11. mars 2021 fra:
https://snl.no/Norges_politiske_system

Stortinget. (2020). *Representantforslag om utsettelse av kravet om nullutslipp i verdensaryfjordene fra 2026*. Hentet 10. mai 2021 fra:

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=81685>

Spiller, P. T. (1990). Politicians, Interest Groups, and Regulators: A Multiple-Principals Agency Theory of Regulation, or "Let Them Be Bribed". *The Journal of Law and Economics*, 33(1), 65-101.

Statistisk sentralbyrå (2020). *Miljøøkonomiske virkemidler*. Hentet 21. januar 2021 fra:

<https://www.ssb.no/natur-og-miljo/statistikker/miljovirk>

Stortinget. (2020). *Innst. 202 S (2019–2020) Innstilling til Stortinget fra næringskomiteen. Dokument 8:9 S (2019–2020), 1.2*. Hentet 20. januar 2021 fra

<https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/innstillinger/stortinget/2019-2020/inns-201920-202s.pdf>

Suddaby, R. (2006). From the editors: What grounded theory is not. *Academy of Management Journal*, 49(4), s. 633-642.

Sørensen, R.J., & Thomsen, C. (2018). *En effektiv offentlig sektor. Organisering, styring og ledelse i stat og kommune*. Oslo: Universitetsforlaget.

Taylor, C., Pollard, S., Rocks, S., & Angus, A. (2012). Selecting Policy Instruments for Better Environmental Regulation: A Critique and Future Research Agenda. *Environmental Policy and Governance*, 22(4), 268–292. <https://doi.org/10.1002/eet.1584>

Teece, D., Peteraf, M., & Leih, S. (2016). Dynamic Capabilities and Organizational Agility: Risk, Uncertainty, and Strategy in the Innovation Economy. *California Management Review*, 58(4), 13–35. <https://doi.org/10.1525/cmr.2016.58.4.13>

Mosveen, E., & Skarøy, J. L. (2014. 21. november). *Full krangel om plastposeavgiften*. VG. Hentet 20. januar 2021 fra:

<https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/wWEpd/full-krangel-om-plastposeavgiften>

Virta, S. (2019). 8 Consensus and conflicts. *Standardization and Risk Governance*, s. 137-148.

Weingast, B. R. (1984). The congressional-bureaucratic system: a principal agent perspective (with applications to the SEC). *Public choice*, 44(1), 147-191.

Wicks, D. (2017). The Coding Manual for Qualitative Researchers (3rd edition). *Qualitative Research in Organizations and Management*, 12(2), 169–170.

<https://doi.org/10.1108/QROM-08-2016-1408>

Yin, R. K. (1984). *Case Study Research. Design and Methods*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.

Yin, R. K. (2003). *Case Study Research, Design and Methods*. (3). Thousand Oaks, CA: Sage.

10. Ordliste

CSR	Bedriftens samfunnsansvar (Corporate Social Responsibility)
ECA	Utslippskontrollområde (Emission Control Areas)
GRI	Internasjonalt anerkjent standard for rapportering om økonomiske, miljømessige og sosiale forhold (Global Reporting Initiative)
KLD	Klima- og miljødepartementet
IMO	Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (International Maritime Organization)
LNG	Flytende naturgass (Liquefied Natural Gas)
MARPOL	Internasjonal konvensjon for forurensning til havs (Marine pollution)
NFD	Nærings- og fiskeridepartementet

NIS	Norsk internasjonalt skipsregister. Passasjer- og lasteskip, boreinnretninger og andre flyttbare innretninger jf. NIS-loven (Sdir B, 2021).
PM	Partikulært materiale
NPM	Reformbølgen med målsetning om å effektivisere offentlig sektor ved hjelp av styringsprinsipper fra privat sektor (New Public management).
NOR	Alle norske fartøy på ≥ 15 m, samt frivillig registrering av fiske- og næringsfartøy under 15m eller fritidsfartøy mellom 7-14,99 m jf. sjøloven (Sdir B, 2021).
NOx	Nitrogenoksid
SASB	Internasjonalt anerkjent standard for rapportering med hensyn til ESG-faktorer, som vil si hensyn til miljø, sosiale forhold og selskapsstyring (Sustainability Accounting Standards Board).
SDIR	Sjøfartsdirektoratet
SOx	Svoveloksider

11. Appendiks

Appendiks 1: Intervjuguide

Introduksjon (2-3 min.)

Formål med intervjuet; Bruk av lydopptak, og hvordan det vil bli brukt, lagret og slettet; Signatur samtykkeerklæring; Informasjon om personlige rettigheter; Spør meg gjerne om ting eller be meg presisere ved uklarheter; Du kan selvsagt la vær å svare på spørsmål eller trekke seg fra studiet når som helst uten noen negative konsekvenser; Jeg ønsker din innsikt og dine opplevelser, kom gjerne med eksempler underveis. Startet med innledende spørsmål relatert til den enkle deltakeren og dens stilling.

Del 1 av 3: Samhandling med nasjonalforsamlingen

1. Hvordan opplever du samhandlingene med de overordnede politikerne?
2. Hva kan påvirke forholdet mellom direktoratet og politikerne?
3. Hvordan fungerer forholdet mellom autonomi og kontroll?
- Hvordan kan departementenes makt utspille seg i praksis ovenfor direktoratet?
- Kan direktoratet fungere som en selvstendig aktør?
4. Hvordan tolker direktoratet oppdrag om hensyn til miljømessig bærekraft?
5. Hvilke utfordringer kan oppstå knyttet til forholdet mellom direktoratet og eierne?
6. Har direktoraters operasjonalisering av oppdrag komt i klemme ved politisk uenighet?
- Eksempel?
7. Hvordan løses uoverensstemmelser mellom direktoratet og departementene?
8. Kan ulike aktører påvirke direktoratets valg?
- Hvordan? / På hvilken måte?
9. Er politikerne og interessentgruppenes interesser sammenfallende og/eller forskjellige?
- På hvilken måte?
10. Hvilke tekniske spørsmål og rutinefunksjoner har direktoratet ansvar for?

Del 2 av 3: Samhandling med næringen

11. Hvilke roller kan Sjøfartsdirektoratet innta ovenfor sjøfartsnæringen?
12. Hvordan opplever du samhandlingen med sjøfartsnæringen?
13. Hva kan være de største barrierene for å få gjennomslag i næringen?
14. Hvilke faktorer kan spille inn for å få en god effektiv påvirkning på næringen?
15. Hvilke tilnærminger kan benyttes ovenfor næringen for å takle miljømessige utfordringer?
16. Hvordan kombineres statlig tilsyn og markedsføring av tjenestetilbud på den ene siden og et betydelig ansvar for aktørene i næringen på den andre?
17. Hvilke evner har en god miljøregulator i dine øyne?
18. Hvordan kan reguleringseffektiviteten påvirkes?
19. Hvordan bestemmes hva som er tilstrekkelig bevismateriale til reguleringsmetoder?
20. Hva er de største miljømessige utfordringene direktoratet står eller har stått ovenfor?

Del 3 av 3: Fra styringssignal til strategi for egen virksomhet

21. Hvordan forsøker Sjøfartsdirektoratet å oversette styringssignal fra departementene for økt fokus på miljø inn til en strategi for sin egen virksomhet?
22. Har du et eksempel på forsøk på å operasjonalisere et styringssignal til en strategi for direktoratet som har gått godt?

23. Har du et eksempel på forsøk på å operasjonalisere et styringssignal til en strategi for direktoratet som har gått mindre godt?
24. Hva innebærer det å ha høye krav til sikkerhet for miljø og materielle verdier?
25. Er kravene i tråd med å være en attraktiv administrasjon for næringen?
- *Hvorfor?*
26. På hvilke måter kan det forventes at aktørene tar noe ansvar selv for miljø og materielle verdier?
27. Besitter direktoratet ressursmessig og organisatorisk handlingsrom egnet til å håndtere de ulike aktørene som omgir etaten?
- På hvilken måte?
28. Er det noen deler av oppdraget som ikke har stor nok verdi for de berørte til at kostnaden kan forsvares?
29. Hvilke ressurser er spesielt relevante for Sjøfartsdirektoratet?
30. Hvilke muligheter og begrensinger har den offentlige virksomheten til å
- 1) *Utøve et faglig skjønn?*
 - 2) *Gjøre organisatoriske endringer?*
 - 3) *Prioritere oppgavene?*
32. Hvordan allokeres ressurser effektivt mellom ulike aktiviteter innad i direktoratet?
33. Dersom det er et gap mellom ressursene og oppdraget om å ivare miljømessige hensyn, hvordan løses dette?
34. På hvilket grunnlag kan de overordnede departementene bestemme seg for å redusere eller øke bevilgninger til direktoratet?
35. Hvordan påses det at direktoratet har tilstrekkelig endringskapasitet?

Appendiks 2: Deltakelse

Vil du delta i forskningsprosjektet:

Regulators rolle: Hvordan gjennomfører og iverksetter Sjøfartsdirektoratet miljøpolitikken i praksis?

NHH Norges Handelshøyskole



Hvordan gjennomføre og iverksette politikk i en gitt næring er et generelt problem som store deler av offentlig sektor vil møte. Fokuset i denne masteroppgaven blir imidlertid å se

spesifikt på hvordan Sjøfartsdirektoratet gjennomfører og iverksetter miljøpolitikken i sjøfartsnæringen.

Jeg inviterer deg til å delta i et intervju per telefon, som kan forventes å vare mellom 30-60 minutter, og omhandler arbeidet med implementering av miljøpolitiske hensyn i sjøfartsnæringen. Intervjuet tas opp og notater blir tatt underveis, deretter vil intervjuet bli transkribert. **Informasjon som kan identifisere enkeltpersoner vil bli fjernet dersom det er ønskelig. Navnet ditt vil bli fjernet uavhengig, men jeg ønsker å ha med din avdeling og/eller stilling dersom du samtykker til dette, noe som kan føre til at du kan identifiseres indirekte** (se neste side for dine rettigheter dersom du ikke gjøres anonym). Kun personer som deltar i intervjuene har tilgang til materiale som kan identifisere informantene ved anonymitet. Opptakene slettes ved oppgavens innleveringsfrist 01.06.2021.

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg. Min veileder professor Rune Lines vil ha tilgang til de transkriberte intervjuene, og vi har en konfidensialitetsavtale.

Dataene brukes i min offentlige masteroppgave. Forskningsspørsmålet mitt er som følger: Hvilke roller kan en regulator ta i forhold til den som blir regulert, som primært vil være sjøfartsnæringen i kontekst av Sjøfartdirektoratet, og hvordan fungerer samhandlingene i praksis?

Problemstillingen har videre tre del-spørsmål:

1. Hvordan opplever Sjøfartsdirektoratet samhandlingene med nasjonalforsamlingen?
2. Hvordan opplever Sjøfartsdirektoratet samhandlingen med sjøfartsnæringen?
3. Hvordan forsøker Sjøfartsdirektoratet å oversette styringssignal fra flertallspolitikerne for økt fokus på miljø inn til en strategi for sin egen virksomhet?

Dersom du takker ja, vil du bli spurt om du har mottatt denne skriftlige informasjon og er villig til å delta i studien ved inngangen av intervjuet for ditt samtykke til deltakelse. **Om du har noen spørsmål angående invitasjonen, eller ønsker å bli informert om resultatene kan du kontakte meg på adressen nedenfor.**

Elise.monsen@student.nhh.no

Avdeling for Strategi og ledelse
Norges Handelshøyskole

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir meg rett til å behandle personopplysninger om deg?

Jeg behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra Elise Hjertnes Monsen har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Rune Lines ved NHH (Rune.Lines@nhh.no)

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost (personverntjenester@nsd.no) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen,

Elise Hjertnes Monsen

Appendiks 3: Datanalyse

1. Sjøfartsdirektoratets samhandling med nasjonalforsamlingen (oppdrag via departementene)

	Avdeling Regelverk og int. Arb			Avdeling Fartøy og Sjøfolk		Frekvens
	I1 (M.R.I)	I2 (M.R.R)	I4 (L.R)	I3 (L.F)	I5 (M.F)	
Strukturell avstand fra nasjonalforsamlingen	x	x	X	X		xxX X
Et asymmetrisk makt forhold	x	x	X	X		xxX X
Fagkunnskap	x	x	X	X		xxX X
Avstand fra politikk	x	x	X	X		xxX X
Et grensesnitt mellom politikk og praksis	x	x			x	xx x
Konkretisering av oppdrag	x	x				xx
Potensielle vridningseffekter					x	x
Overlappende grenseflater		x	X	X	x	xX Xx

1. Den politiske styringskjedens kompleksitet

- Strukturell avstand fra nasjonalforsamlingen
- Et asymmetrisk makt forhold
- Konkretisering av oppdrag
- Potensielle vridningseffekter

2. Ekspertisekunnskap

- fagkunnskap

3. Politikk i detaljene eller detaljer i politikken? «Den lilla sonen»

- Avstand fra politikk
- Grensesnittet

4. Et dynamisk ytre miljø

- Overlappende grenseflater

2. Sjøfartsdirektoratets samhandling med sjøfartsnæringen

	Avdeling Regelverk og int. Arb			Avdeling Fartøy og Sjøfolk		
	I1 (M.R.I)	I2 (M.R.R)	I4 (L.R)	I3 (L.F)	I5 (M.F)	Frekvens
Internasjonal konsensus fremfor særkrav	x	x	X	X	x	xxX Xx
Åpen dialog: Innspill og tilbakespill	x		X	X		xX X
Politisk oppmerksomhet	x		X	X	x	xX Xx
Påse overholdelse/ Tilsyn og samhandling	x	x	X	X	x	xxX Xx
Ulike interesser i høringsrunden	x	x	X	X		xxX X
Næringens kapasitet og behov		x	X	X	x	xX Xx
Åpenhet for ny teknologi		x	X	X		xX X
Muligheten til å møte næringen				X	x	Xx

1. Internasjonal konsensus fremfor særkrav**2. Balansering av miljø, sikkerhet og det næringen trenger for å operere**

- åpen dialog: innspill og tilbakespill
- ulike interesser i høringsrunder
- næringens kapasitet og behov
- åpenhet for ny teknologi

3. Politisk oppmerksomhet**5. Tilsyn og oppfordring**

- Påse overholdelse/ Tilsyn og samhandling
- muligheten til å møte næringen

3. Oversettelsen av styringssignal fra flertallspolitikerne for økt fokus på miljø inn til en strategi for sin egen virksomhet

	Avdeling Regelverk og int. Arb			Avdeling Fartøy og Sjøfolk		Frekvens
	I1 (M.R.I)	I2 (M.R.R)	I4 (L.R)	I3 (L.F)	I5 (M.F)	
Delegering av oppgaver: Ulike oppgaver	x	x	X	X	x	xxX Xx
Underleverandører for kontroll og kvalitet	x	x	X			x X
Interne risikoanalyser			X			X
Utnytting av tverrfaglig kompetanse			X		x	X x
Endringskapasitet			X	X	x	xX Xx
Resultat avhenger av midler og kompetanse			X	X		X X

Fleksibilitet:

- Delegering av oppgaver i ulike avdelinger
- Bruk av underleverandører for kontroll og kvalitet
- Endringskapasitet

Utnyttelse av tverrfaglig kompetanse:

- Tverrfaglig kompetanse

Balansere ressurser og oppdrag:

- Interne risikoanalyser
- Balansering av ressurser og oppdrag