

Gjenstridige problemer og tverretatlig samordning: Et analytisk rammeverk

Torstein Nesheim

Seniorforsker

Samfunns- og næringslivsforskning

Født 1958, dr. oec. (NHH, 1992)

E-post: Torstein.Nesheim@snf.no

Leif Jarle Gressgård

Seniorforsker

Norce Samfunn

Født 1957, dr. oec. (NHH, 2006)

E-post: legr@norce-research.no

Kåre Hansen

Forskningsleder

Norce Samfunn

Født 1965, cand. polit. (Universitetet i Bergen, 1993)

E-post: kaha@norce-research.no

Simon Neby

Forsker 1

Norce Samfunn

Født 1973, dr. polit. (Universitetet i Bergen, 2009)

E-post: sine@norce-research.no

SAMMENDRAG

Økt vekt på samordning på tvers av offentlige etater kan forstås som en reaksjon på New Public Managements fokus på en-oppgave organisasjoner og større autonomi for etatene, samt ut fra økt oppmerksomhet mot gjenstridige problemer som klima og miljø, samfunnssikkerhet, fattigdom og arbeidslivskriminalitet. I denne artikkelen presenterer vi et analytisk rammeverk for ikke-hierarkisk samordning i staten, basert på et instrumentelt

organisasjonsfaglig perspektiv. Rammeverket har fire elementer; knyttet til a) oppgaver og avhengigheter, b) organisatorisk distanse, samt virkemidler knyttet til c) den enkelte organisasjon og d) tverretattlig samordning. Forfatterne har trukket på tidligere forskning og egne empiriske analyser av samordning på to problemområder; arbeidslivskriminalitet og «Bolig for velferd».

Nøkkelord

Inter-organisatoriske relasjoner, Ikke-hierarkisk samordning, Gjenstridige problemer

ABSTRACT

Increased emphasis on interorganizational coordination in the public sector may be understood as a reaction to New Public Managements' focus on one-purpose organizations and agency autonomy, as well as inspired by the attention on wicked issues such as climate and environment, societal security, poverty and work-related crime. Here, we describe an analytic framework for non-hierarchical coordination in the state sector based on an instrumental organizational perspective. The framework has four elements; a) tasks and dependencies, b) organizational distance; as well as mechanisms at c) the level of the organization taking part and d) the interorganizational level. The authors base the framework on previous research as well as their analysis on coordination in two areas in the Norwegian context; work-related crime and housing and welfare.

Keywords

Inter-organizational relations, Non-hierarchical coordination, Wicked problems

INNLEDNING

Gjenstridige problemer eller «wicked problems» utgjør en egen kategori av offentlige samordningsoppgaver. De er komplekse, unndrar seg enkle eller lett definerbare løsninger, og spenner over organisatoriske grenser, forvaltningsområder og hierarkiske nivåer (Rittel og Webber, 1973; Fimreite m.fl. 2011; Head, 2014). Aktuelle eksempler på slike problemer er terror, fattigdom, arbeidslivskriminalitet og integrering av innvandrere. Gjenstridige problemer har ingen enkel løsning, men bedre samordning mellom offentlige etater blir gjerne framhevet som et viktig virkemiddel for å håndtere disse utfordringene. Samordning på tvers av offentlig etater har videre fått oppmerksomhet som reaksjon på New Public Managements fokus på spesialisering, en-oppgave organisasjoner og autonomi (Christensen & Lægneid, 2007). Fra litteraturen vet vi at dette finnes i mange former; gjerne knyttet til begreper som «joined-up government», «whole-of-government, holistisk styring, horisontal styring, nettverksstyring og «post-NPM» (Pollitt, 2003; Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010; Koppenjan, 2008; Kenis & Provan, 2009; Lægneid et al 2014).

Det er stor variasjon i komplekse problemer og ulike utfordringer for inter-organisatorisk samordning i staten; knyttet til type avhengighet og balanse mellom deltakende organisasjoner; innslag av samordningsoppgaver på sentralt og lokalt nivå; nærhet til etatenes

kjernevirksomhet, samt bruk av ulike virkemidler for samordning (Pollitt, 2003; Læg Reid et al, 2014; Neby m.fl. 2016). En hovedutfordring er at man skal løse oppgaver som krever innsats fra og berører etater som formelt er adskilte, og som hver for seg er hierarkiske organisasjoner. I norsk sammenheng er alle statlige etater underordnet et departement, men departementsstrukturen følger sektorgrenser som ikke nødvendigvis reflekterer etatenes oppgaver. Utfordringene forsterkes gjennom prinsippet om ministerstyre og utbredelsen av mål- og resultatstyring, som begge bidrar til å gi vertikale og hierarkiske ordninger forrang i styring av den norske staten. Læg Reid og Serigstad (2006: 1400) hevder spesialisert linjeorganisering er et hinder for samarbeid og koordinering, og Christensen m.fl. (2015) peker på at mål- og resultatstyring gjerne avstedkommer mer formelle og rigide kontrollsystemer til tross for en ambisjon om større fleksibilitet og autonomi på lavere nivåer. Med grunnlag i relevant teori og forskning på feltet, kombinert med forståelse av den aktuelle empiriske konteksten og involverte organisasjoner, retter vi søkelyset mot hemmende og fremmede faktorer for tverretattlig samordning. En slik analyse krever en forståelse av de faktiske oppgaver og tjenester som skal samordnes. Ut fra en instrumentell innfallsvinkel er det viktig at tiltakene for organisering og samordning er tilpasset de utfordringene som faktisk skal håndteres.

Vi vil her utvikle et rammeverk for analyse av ikke-hierarkisk, tverretattlig samordning i staten. Vi legger et i hovedsak instrumentelt organisasjonsfaglig perspektiv til grunn og tar utgangspunkt i de *oppgaver og avhengigheter* som skal håndteres. En viktig innsikt fra organisasjonsfaget er at organisasjonsstrukturen er tilpasset de oppgaver og problemer som skal håndteres. Felles oppgaveløsning krever koordinerte ressurser og bidrag fra ulike departementer og etater, som hver for seg er preget av hierarkiske strukturer, ulike mål i ulike sektorer og etater, samt ulike institusjonaliserte verdier, normer og arbeidsmåter. For å få til god samordning på tvers, kreves det følgelig en forståelse av disse forskjellene. Her kaller vi slike forskjeller for *organisatorisk distanse* mellom de involverte etatene: jo større forskjeller, dess større distanse. I artikkelen gjør vi rede for et begrepskjema for dette.

For å håndtere de aktuelle utfordringene, er det behov for virkemidler på to nivåer; knyttet til *selve samarbeidet mellom flere organisasjoner* og til *den enkelte organisasjon* som deltar i samordningen. Mens det har vært omfattende forskning om trekk ved inter-organisatorisk samarbeid og samordning (jf. begreper som nettverk, tillit, ikke-hierarkisk styring, relasjonskontrakter med mer), har forskningen i stor grad neglisjert virkemidler for den enkelte organisasjon. Dette gjelder ikke minst *egen strategi og organisering for eksternt samarbeid og samordning*, og hvordan trekk ved samarbeidstiltaket kan utfordre interne forhold i virksomheten.

Rammeverket består av fire elementer: a) oppgaver og avhengigheter, b) utfordringer knyttet til maktdistanse, geografisk, kognitiv og strukturell distanse; samt virkemidler knyttet både til c) den enkelte organisasjon og d) det inter-organisatoriske samordnings tiltaket. Tre hovedspørsmål er derfor i fokus: For det første *hva* som skal samordnes og *hvorfor*, for det andre *hvilke utfordringer* aktørene møter i dette arbeidet, og for det tredje *hvilke tiltak* aktørene hver for seg og i fellesskap treffer som respons på samordningsbehovet og de utfordringene dette møter.

METODE

Kilder

I utviklingen av rammeverket har vi trukket på fire typer av kilder. Siden vårt formål har vært å utvikle et rammeverk for ikke-hierarkisk samordning i staten, er den viktigste litteraturkilden forskning om *tverr-etatlig samordning i offentlig sektor*, med vekt på studier innen statsvitenskapelige fag. Samtidig har det vært omfattende forskning innen *inter-organisatoriske relasjoner i organisasjons- og strategifagene* (Powell, 1990; Grandori & Soda, 1995; Cropper et al, 2008) med hovedbidrag fra studier av privat sektor. Disse studiene har tatt for seg temaer som til dels er overlappende med det som har vært i fokus innen det første domenet, men i stor grad knyttet til en privat og markedsbasert organisatorisk kontekst. Disse to domene har i stor grad utviklet seg parallelt, med et relativt lite innslag av kryss-referanser. Det er et potensiale for at litteratur med utgangspunkt i privat sektor kan være relevant for å forstå inter-organisatoriske relasjoner i offentlig sektor, så lenge man tar høyde for kontekstuell variasjon og ikke ukritisk trekker slutninger fra en kontekst (privat sektor) til en annen (offentlig).

En tredje kilde til litteratur er studier av organisasjonsutforming med et instrumentelt utgangspunkt. Ut fra en slik tilnærming vil formell struktur og styringsmekanismer internt i organisasjoner være tilpasset oppgaver og situasjonsbetingelser i organisasjonens domene (Mintzberg, 1979; Scott, 1992). Denne tilnærmingen kan også benyttes for å belyse samarbeidstiltak og inter-organisatoriske relasjoner, slik at både interne og eksterne relasjoner utformes på en målrettet måte, tilpasset utfordringer og oppgavekrav (jf. Anand & Daft, 2007).

Den fjerde kilden er forfatternes egne undersøkelser om tverretatlig samarbeid og samordning mot arbeidslivskriminalitet (Neby m.fl. 2016, Nesheim og Neby, 2017), strategien «Bolig for velferd» (Gressgård, Hansen og Nesheim, 2017a, 2017b) og samfunnssikkerhet og beredskap (Nesheim, 2016).

Arbeidsprosessen

Denne artikkelen er resultatet av en forskningsmessig arbeidsprosess over tid. Utgangspunktet var to empiriske forskningsprosjekter; analyse av strategien «Bolig for velferd» (2014-2016) og analyse av samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet (2015-2016). I begge disse prosjektene var det viktig å ha eksplisitte modeller som grunnlag for analysen. Element b) i modellen knyttet til utfordringer og distanser ble utviklet på grunnlag av en systematisk litteraturgjennomgang i første fase i prosjektet om «Bolig for velferd». I arbeidet med begge prosjektene ble det empirisk lagt vekt på etatenes interne strategier og tiltak for eksternt samarbeid, og dette bidro til å synliggjøre den relative mangel på forskning om dette aspektet (element c i modellen). I løpet av denne arbeidsprosessen ble vi også mer bevisste på aspekt a) om oppgaver og avhengigheter, og forsøkte å konseptualisere dette. Ved slutføring av de to prosjektene hadde vi dermed utviklet en bevissthet om og bedre forståelse av disse tre aspektene ved inter-organisatoriske relasjoner. Når vi legger til det fjerde aspektet (som er utviklet i litteraturen) hadde vi dermed en skisse av et rammeverk med fire elementer (Gressgård, Hansen og Nesheim, 2017b).

I denne artikkelen utvikles og presiseres dette rammeverket. I tillegg til den litteraturen som ble benyttet i de to prosjektene, har vi søkt etter litteratur som kan utfylle og berike de fire elementene i modellen. Empiriske funn og analyser fra disse prosjektene er trukket inn og inkludert for å fremme det samme formålet. Med utgangspunkt i at kunnskap og begreper innen de fire elementene er på ulikt «modenhets»- og detaljeringsnivå, blir følgelig det empiriske materialet benyttet på forskjellig måte. For element a) og c) er dette materialet sentralt for klargjøring av aktuelle problemstillinger og begrepsutvikling, mens det for element b) og d) primært blir benyttet som empiriske illustrasjoner på teorisering/begreper utviklet i forkant.

Bidrag

Det er gjort omfattende forskning på tverr-etatlig samordning og inter-organisatoriske relasjoner, og en rekke teorier og rammeverk er lagt til grunn. Bidraget fra denne artikkelen er for det første at det utvikles et *helhetlig* teoretisk rammeverk for analyse av tverretatlig samordning på tvers av hierarkier, rettet mot statlig sektor. Mens tidligere forskning har tatt for seg utvalgte elementer av denne typen samordning – som ulike motiver for og kulturelle utfordringer ved samordningsformer/-typer – er vår modell en *syntese* som dekker både de oppgaver som skal håndteres gjennom samordning, utfordringer når ulike virksomheter skal samordne oppgaver, og aktuelle virkemidler når organisasjoner samarbeider «på tvers». For det andre vil vi bidra med ny kunnskap på *tre spesifikke områder*, analyse av oppgaver og avhengigheter i inter-organisatoriske relasjoner (element a) i modellen), konseptualisering av distansetyper (b) og utfordringer knyttet til intra-organisatoriske virkemidler for inter-organisatorisk samordning (element c).

Utarbeidelse og implementering av politikk på tvers av sektorer og hierarkier medfører altså særegne utfordringer. I og med at vi trekker på empiriske analyser av den norske statsadministrasjonen, er det også viktig å ha en forståelse av denne særegne *organisatoriske konteksten*. For det første er departementer og underliggende etater del av staten som juridisk person, noe som medfører at statsrådets ministeransvar dekker beslutninger og handlinger i direktorater og andre etater. Ministerstyret følger statens departementale sektorinndeling, og bidrar til at styringsrelasjonene kommer til uttrykk i «siloeer» som kan framstå som rigide og lukket mot andre deler av staten (Fimreite m.fl., 2011). For det andre er mål- og resultatstyring innført i alle statlige etater i Norge. En mulig effekt av dette er at oppmerksomheten rettes mot etatens grad av å oppnå egen målsetning, framfor å sette fokus på områder hvor det er avhengighet mellom etater, og hvor resultatene er en konsekvens av virkemidler og handlinger fra flere sideordnede organisasjoner. Dette styringssystemet kan svekke oppmerksomheten mot tverrsektorielle utfordringer og gjør det utfordrende å jobbe med saksområder som krever koordinert innsats av flere etater. Mål- og resultatstyring tenderer dermed til å fremme hierarkisk og etatsintern styring, heller en (horisontal) samordning mellom etater og sektorer (Læg Reid et al. 2015). Et tredje poeng er at tiltakene også involverer kommunale aktører som møter lokale og regionale statlige aktører. Dette bidrar til at feltet av offentlige aktører er bredt og sammensatt, og at vi også i analyser som primært fokuserer på horisontale samarbeid, trenger en forståelse av flernivåproblematikken (Fimreite m.fl. 2011).

OPPGAVENE: HVA SKAL INTER-ORGANISATORISK SAMARBEID HÅNDBERE?

En viktig innsikt fra organisasjonsfaget er at utforming av struktur og virkemidler for samordning bør tilpasses trekk ved de oppgavene som skal løses (f.eks. Mintzberg, 1979; Scott, 1992). Eksempler: Hvis oppgavene er forutsigbare og sammenhengen mellom virkemidler og måloppnåelse er kjent, anbefales detaljert planlegging og standardiserte arbeidsprosesser. Når det derimot er stor grad av usikkerhet knyttet til kunder, marked og oppgaveløsning vil man typisk benytte mindre byråkratiske organisasjonsformer. Hvis organisasjonen utfører unike oppgaver med en klar begynnelse og slutt, bør man bygge inn prosjektenheter i strukturen (jf. Mintzberg, 1979).

En slik tilnærming er også hensiktsmessig når et problem eller et sett med oppgaver berører flere organisasjoner, og helt eller delvis må håndteres gjennom inter-organisatorisk samarbeid. I offentlig sektor vil inter-organisatorisk eller tverretattlig samordning gjerne være forbundet med gjenstridige problemer. Dette er problemer som er komplekse, varige, ikke kan løses «en gang for alle» og typisk spenner over organisatoriske grenser, forvaltningsområder og hierarkiske nivåer (Rittel og Webber, 1973; Fimreite m.fl. 2011; Head 2014). Det vil være *stor variasjon* mellom gjenstridige problemer på ulike områder; som sikkerhet og beredskap knyttet til terror og naturkatastrofer, fattigdom og arbeidslivskriminalitet. Selv om det finnes en omfattende litteratur om tverretattlig samordning og nettverksstyring, har det vært liten forskningsmessig oppmerksomhet om egenskaper og trekk ved de problemene denne samordningen skal håndtere. Man har i stedet i stor grad rettet fokus mot trekk og variasjon ved selve koordineringen (Boston og Gill, 2011; Lægred, Randma-Liiv, Rykkja og Sarapuu, 2014). Sammenhengen mellom oppgave/problemer og form for koordinering er følgelig heller ikke blitt utforsket i særlig grad.

Når problemene har ulik karakter vil det også være forskjeller mellom de *samordningsoppgavene* ulike tverretattlige tiltak skal håndtere. Ut fra en instrumentell tilnærming kan man forvente at dette vil ha implikasjoner for hvordan arbeidet utformes, organiseres og styres. Det er en godt forankret innsikt at *en* organisasjonsform ikke er den beste uansett egenskaper ved de oppgavene man skal utføre (jf. Mintzberg, 1979). Ut fra en instrumentell synsvinkel er det også vanskelig å finne argumenter for at det vil være «en beste måte» å utforme tverretattlig samarbeidstiltak på samordning, uavhengig av type oppgaver.

Et viktig poeng er at offentlig sektor har ulike typer av oppgaver. Et skille kan trekkes mellom oppgaver som primært handler om kontroll og myndighetsutøvelse, og ulike former for tjenesteyting. Det første settet med oppgaver er knyttet til å iverksette lover og regelverk, mens den andre dimensjonen handler om å framskaffe «goder» for virksomheter og innbyggere.

Videre: Ulike typer interne avhengigheter legger føringer for hvordan organisasjoner utformes (Thompson, 1967). I tverretattlig samarbeid kan det i tillegg være store forskjeller i avhengighetsforhold *mellom* deltakerne, altså når det gjelder inter-organisatoriske avhengigheter. De enkelte organisasjonene kan være berørt på ulike måter på et gitt saksfelt eller problemområde. Man kan tenke seg områder hvor involverte enheter sammen bidrar til et tilbud eller til utøvelse av myndighet på et område. I andre tilfeller vil noen få organisasjoner bidra til et tilbud, mens måloppnåelse og samfunnsmessig effekt vil være avhengig av tilbud, praksiser og ressurser stilt til rådighet fra andre aktører. Det vil også være saker der

en organisasjon er nøkkelaktøren, og der samordningen er begrenset til utveksling av informasjon og kunnskapsdeling. Det vil videre være viktig om aktørene er sideordnet (f.eks. direktorater) eller om det er innslag av hierarki (direktorater er «underlagt, men fristilt» fra departementer).

En sammenligning av saksområdene arbeidslivskriminalitet, beredskap/krisehåndtering og «Bolig for velferd» i den norske statsadministrasjonen kan kaste lys over betydningen av oppgavetype og avhengigheter. På disse tre områdene har det vært lagt vekt på tverrsektorielle strategier og planer både på politisk nivå og i relasjonen mellom direktoratene på nasjonalt nivå (Nesheim og Neby, 2017; Gressgård, Hansen og Nesheim, 2017a). Arbeidet mot arbeidslivskriminalitet kjennetegnes av at de deltakende statlige etatene, – Arbeidstilsynet, Skatteetaten, Politiet og NAV Kontroll, – alle har tydelige interesser på feltet (Nesheim og Neby, 2017). Innen beredskap og sikkerhet har Justisdepartementet en koordinerende rolle, noe som avspeiler at dette området er særlig viktig for departementet. Andre departementer, direktorater, fylkeskommunale og kommunale enheter trekkes inn avhengig av hvilke faktiske trusler og hendelser (terror, naturkatastrofer, epidemier, store ulykker osv.) som står i fokus og hvilke geografiske områder som berøres (Nesheim, 2016). Dette mønsteret gjelder også innen området «Bolig for velferd». Her er Husbanken nøkkelaktøren, i og med at boliger til vanskeligstilte grupper er en viktig del av kjernevirksomheten for denne etaten. For de andre involverte etatene, som NAV, Helsetilsynet, IMD og Kriminalomsorgen, vil boligspørsmål stå mindre sentralt. Her er man primært opptatt av boligspørsmål når de involver etatenes respektive klientgrupper. Ut fra dette kan det forventes at disse etatene i motsetning til Husbanken vil være involvert i satsningen på et mer selektivt grunnlag (Gressgård, Hansen og Nesheim, 2017a, 2017b).

På lokalt nivå er det også viktige forskjeller. Innen arbeidslivskriminalitet er det blitt etablert likeartede, tverretatlige tiltak i syv byer. Siktemålet er å håndtere det *løpende og kontinuerlige* arbeidet med samordning av informasjon, sanksjoner og tiltak. For å få dette til har man satset på samlokalisering av deltakerne fra de ulike etatene, som til dels jobber tett sammen som operative team (Neby m.fl. 2016). Dette skiller seg fra området sikkerhet og beredskap, hvor den organisatoriske handlingskapasiteten har en annen karakter og formål. Her er oppgaven, enkelt sagt, å ha ressurser og kompetanse tilgjengelig for å kunne håndtere sjeldne, uforutsigbare hendelser med potensielt store konsekvenser under tidspress (jf. Nesheim, 2016 og Rykkja, 2017).

Området «Bolig for velferd» har på sin side andre egenskaper. Det boligsosiale området er et felles anliggende for flere etater. Tverretatlig samarbeid skal bidra til et mer effektivt og samordnet forvaltningsapparat i de statlige etatene, og i samhandlingen med kommunen. Konkrete tiltak på sentralt nivå er utviklingen av en digital boligsosial veileder og et prosjekt for bedre styringsinformasjon. Dette er oppgaver som skal bidra til en bedre nasjonal infrastruktur på feltet, og som involverer alle etatene. Samordning mellom statlige etater innen det boligsosiale feltet er imidlertid komplekst og sammensatt, både når det gjelder variasjon i oppgaver og involverte aktører (både antall og grad av involvering). Tidssdimensjonen når det gjelder oppgaveløsning vil i denne sammenheng være sentral; mens noen oppgaver typisk er varige og langsiktige (eksempel: bosetting av løslatte, bosetting av personer med rusproblemer), vil andre oppgaver variere over tid og kunne ha en prosjektkarakter. Eksempel på dette er den uventede økende immigrasjonen til Norge høsten 2015,

som aktiviserte mottakerapparatet, ut fra et ønske om bedre samordning og felles informasjon fra statlige etater Gressgård, Hansen og Nesheim, 2017a, 2017b). Når man beveger seg fra det sentrale til det regionale og lokale nivået, blir oppgavene innen boligområdet av mer operativ karakter, og relevansen for og involvering av ulike aktører vil variere etter sak og problemfelt (Gressgård, Hansen og Nesheim, 2017a, 2017b).

For å oppsummere: Tverretattlig samordning har sitt rasjonale i at et problem eller et sett med oppgaver treffer flere etater og forvaltningsnivåer. Hvordan berørte etater samordner sitt arbeid bør ut fra en instrumentell tilnærming være tilpasset egenskaper ved de oppgavene som skal håndteres og de avhengigheter som finnes mellom etatene. Vi har her identifisert og eksemplifisert noen viktige variabler og dimensjoner ved dette:

- Handler oppgavene om kontroll/myndighetsutøvelse eller tjenesteyting?
- Hvor viktig er det aktuelle problemfeltet for den enkelte etat?
- Hva er de aktuelle oppgavene på ulike organisatoriske nivå og hvilke etater og enheter er aktuelle deltakere i disse?
- Hva kjennetegner de aktuelle oppgavene på operativt nivå; er det løpende og gjentakende (samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet) oppgaver som opptrer sjeldent og krever rask respons (beredskap og sikkerhet), eller har de en prosjektkarakter (bosetting av flyktninger høsten 2015)?

UTFORDRINGENE: DISTANSE MELLOM ORGANISASJONER

Tverr-etattlig samordning krever altså at man evner å få til et samarbeid eller felles oppgaveløsning på tvers av ulike hierarkiske styrte enheter, heller enn innenfor et hierarki eller en linjeorganisasjon. Mange forskere peker på at NPM-verktøyene har økt heller enn redusert disse utfordringene, gjennom en «silozation» and «pillarization» of the public sector, whereby organizations are mainly concerned with achieving their own specific objects» (Læg Reid et al, 2014: 3). Utfordringer ved «samarbeid på tvers» kan mer systematisk forstås ut fra ulike typer av *distanser* mellom de deltakende organisasjonene.

Den første dimensjonen tar for seg den *geografiske distansen* mellom de aktørene som skal samordne aktiviteter og oppgaver, som kan legge begrensninger på måten koordinering og kommunikasjonsprosesser foregår på. Geografisk distribuerte arbeidsgrupper kan være forbundet med dårlig kommunikasjon og misforståelser, problemer knyttet til utveksling av informasjon og tilbakemeldinger, og utvikling av en felles identitet (Cramton, 2001; Hinds & Kiesler, 2002; Hinds & McGrath, 2006). Faren er at det kan utvikles lokale praksiser som er så uensartede at de står i veien for samarbeid og koordinering. Ifølge Majchrzak m.fl. (2005) må medlemmer av slike distribuerte grupper legge vekt på å utvikle evnene til å arbeide effektivt sammen i slike konstellasjoner, og manglende kontakt ansikt-til-ansikt er i denne forbindelse utfordrende. Knob og Oerlemans (2006) peker på at små geografiske forskjeller i interorganisatoriske relasjoner er knyttet til muligheten for å gjennomføre både planlagte og spontane møter ansikt-til-ansikt.

De lokale samarbeidstiltakene mot A-krim kaster lys over utfordringer knyttet til geografi. For et lokalt basert samarbeid er det en fordel at etatene er bygget på geografiske

baserte enheter, og at disse enhetene dekker det samme geografiske området. Norske etater og direktorater var tidligere typisk organisert etter (19) fylker. I dag er antallet geografiske underenheter ikke lengre standardisert (NIVI, 2017). Dette har konsekvenser for de lokale samarbeidstiltakene mot A-Krim i Bergen og Stavanger. For etatene Arbeidstilsynet, Skatteetaten og NAV Kontroll er de to lokale tiltakene innen den samme geografiske enheten i regionen. Dette gjør samordningen lettere, ved at de samme lederne i etatene kan delta i styringsgruppen for begge tiltakene. På den annen side faller de to tiltakene under to separate politidistrikter og involverer flere kommunale kemnerkontorer (Neby m.fl, 2016). Stavnes (2017) finner at i styringsgruppen for det lokale A-Krim samarbeidet i Trondheim er medlemmet fra Arbeidstilsynet lokalisert i Ålesund. Dette har sin bakgrunn i etatens struktur, da medarbeiderne som deltar i samarbeidet fra denne etaten har sin linjeleder i Ålesund. Når det gjelder samarbeidet i Kristiansand, ledes koordineringsgruppen av en mellomleder i Arbeidstilsynet som er lokalisert i Tønsberg. Skatteetatens deltaker i denne gruppen er også lokalisert i Tønsberg. Mye pga. av dette var det bare fire møter i koordineringsgruppen i 2017. Flere av respondentene i den operative gruppen pekte på at dette var utfordrende. Geografisk avstand medførte mindre direkte kontakt mellom deltakerne i styringsgruppen, og mindre oppfølging av den operative gruppen.

For det andre kan det eksistere en *kognitiv distanse* som innebærer ulikheter i perspektiver og kunnskapsbaser (Parjanen, 2010). Ifølge Petruzzelli (2007) kan kognitiv distanse oppstå både som følge av ulikhet i kunnskapsdomener (dvs. at aktørene har kunnskap om ulike emner) og ulikheter i kunnskapsdybde (om samme emne). Kunnskap og forståelse er kontekstavhengig (Nooteboom, 2008) og ulikhet i måter mennesker opplever, tolker, forstår og evaluerer ulike situasjoner (Wuyts et al, 2005) kan oppstå som følge av ulikhet både i organisatorisk tilhørighet og profesjonstilknytning. Når det gjelder ulikhet mellom profesjoner vil disse ofte innebære mangfoldighet i interesser og perspektiver, og også bruk av begreper og språk (Parjanen et al, 2010). Forventningen er derfor at evnen til å forstå hverandre og samordne aktiviteter reduseres med økende kognitiv distanse mellom involverte aktører.

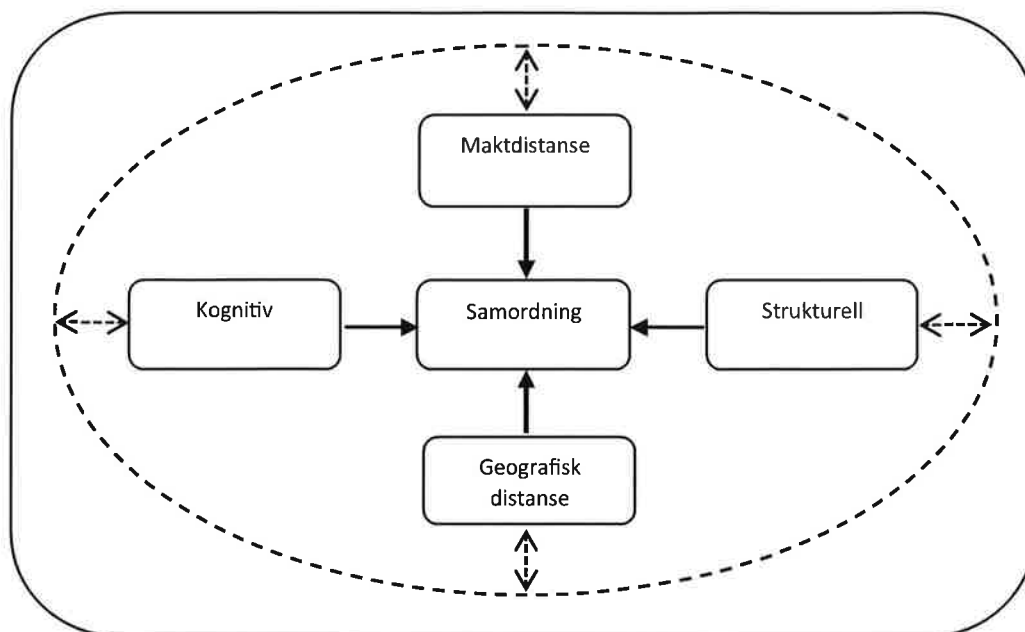
I arbeidet med «Bolig for velferd» var ulik problemforståelse mellom deltakende etater en stor utfordring (Gressgård, Hansen og Nesheim, 2017a, 2017b). I utgangspunktet letter det samarbeidet om man har en likeartet forståelse av feltet, både når det gjelder hvordan de enkelte elementene henger sammen, og hvor viktig det aktuelle feltet er. I arbeidet på politisk nivå opplevde man hindringer ved at det eksisterte svært ulike oppfatninger av det boligsosiale som felt, og som en konsekvens av dette at noen ikke så dette som sitt anliggende. Det faglige mangfoldet som det boligsosiale feltet over tid har omfavnet, var en utfordring for samordning. Over tid klarte man å etablere en mer felles problemforståelse. Imidlertid var samarbeidet på både strategisk og operativt nivå preget av at man i ulik grad betrakter bolig som nøkkelfaktor i velferdspolitikken. Mange av de involverte deltakerne hadde i liten grad jobbet med boligspørsmål, og var lite opptatt av sammenhengen mellom bolig og sosial velferd (Gressgård, Hansen og Nesheim, 2017a, 2017b).

For det tredje kan det være forskjeller mellom aktører når det gjelder formelle trekk ved organisasjonen, som struktur, størrelse, beslutningsprosesser og ansvarsforhold. Vi omtaler dette som *strukturell distanse*. Ulikhet i strukturer og prosesser kan bidra til å skape utfordringer mht. koordinering av oppgaver som må løses i fellesskap. Samordning

mellom aktører som er lik hverandre langs disse dimensjonene, vil være enklere å få til enn om avstanden er stor. Likheter forenkler prosessen med å etablere en felles forståelse mellom partnere. Dette kan bidra med kapasitet til å dele og kombinere kunnskap, og også overføre taus kunnskap og andre ikke-standardiserte ressurser mellom aktørene (Burmeister & Colletis-Wahl, 1997). Kirat og Lung (1999) hevder i denne forbindelse at organisatorisk nærhet er en viktig faktor for dyadisk og kollektiv læring, og for felles utvikling av nye ressurser og innovasjon. Forventningen er her at større strukturell ulikhet gir større utfordringer for samarbeid og koordinering på tvers av organisatoriske grenser.

Samarbeidet mot arbeidslivskriminalitet knytter sammen etater hvor det til dels er stor strukturell distanse. Arbeidstilsynet og Politiet jobber typisk mest utadrettet mot arbeidsplasser og kriminelle miljøer, mens Skatteetaten jobber «på kontoret» med analyser og sammenfatning av informasjon. En annen forskjell er at Skatteetaten er en relativt stor, kompleks og regelstyrt organisasjon, mens den enkelte medarbeider i Arbeidstilsynet kan ha stor handlefrihet i sitt tilsynsarbeid. Videre er Politiets arbeidsmåte preget av å «bygge» straffesaker, noe som stiller andre krav til bevisførsel og prosedyre enn «forvaltningssporret», som preger de andre etatene. De ulike arbeidsmåtene og strukturene er tilpasset etatenes kjerneoppgaver, men medfører utfordringer når etatene skal samarbeide. Jo mer formalisert og tettere samarbeidet er, desto større blir utfordringene (Gressgård, Hansen og Nesheim, 2017b).

Det kan også være utfordringer knyttet til *makt*distanse. Asymmetri og maktforskjeller mellom de involverte aktørene bidrar til begrensninger når det gjelder handlingsrom og beslutningstaking i situasjoner hvor det eksisterer ulike interesser og mål. Offentlige organisasjoner opererer i politiske kontekster som kjennetegnes av ressursbegrensninger, forhandlinger og ulike interesser (Allison, 1971). Aktører involvert i samordningsprosesser representerer ofte interessenter med ulike mål, noe som betyr at koordineringsutfordringer kan oppstå på grunn av at aktørene har ulike (og til tider motstridende) hensikter, mandater, ansvarsområder og insentiver, og konkurrerer om begrensede ressurser (Singh & Prakash, 2010). I denne sammenheng beskriver Hardy og Phillips (1998) at inter-organisatoriske maktforhold skapes på grunnlag av forskjeller i formell autoritet, ressurskontroll og diskursiv legitimitet. Ifølge Carstensen og Bason (2012) er det ofte svake insentiver for deling av kunnskap og oppgaver mellom offentlige organisasjoner, og intern politisk motivert konkurranse kan utfordre samordningen. Forventningen er her at stor asymmetri i maktforhold og variasjon i nærheten til politiske beslutningstakere vil gi større utfordringer for tverretattlig samarbeid.



Figur 2.
Distansetyper i inter-organisatorisk samarbeid

Våre funn indikerer at graden av symmetri i makt er viktig for prosessene i samarbeidet, men støtter ikke hypotesen om at asymmetri nødvendigvis er uheldig for samordningen. De aktuelle casene vi har studert, kan heller tolkes som at det avgjørende er å bygge opp styringsstrukturer og mekanismer for samordning som er i *samsvar* med makt- og avhengighetsforhold knyttet til de aktuelle oppgavene. Flere av etatene knytter stor interesse til arbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Ut fra dette har man klart å få til en felles strategi mellom involverte departementer, likelydende styringssignaler til etatene og en felles handlingsplan for etatene (Neby m.fl., 2016, Nesheim og Neby, 2017). Samarbeidet kjennetegnes ikke av at man har et reelt lederdepartement eller ledende etat, som er anbefalt i staten¹. Innen «Bolig for velferd» på den annen side ble det tidlig klart at dette feltet har størst interesse for Husbanken. Det har i liten grad kommet innvendinger mot Husbankens rolle som koordinator for arbeidet. Informantene peker på ulikheter i problemforståelse og i ønsket «tempo» i samarbeidet, men man anerkjenner Husbankens rolle som koordinator og ledende aktør i tiltaket (Gressgård, Hansen og Nesheim, 2017a).

TILTAK OG VIRKEMIDLER: INTERNT I HVER ORGANISASJON

Vi har ovenfor behandlet forhold som langt på vei er *gitt* og utgjør viktige *rammer* for inter-organisatorisk samordning; trekk ved oppgaver/avhengigheter og utfordringer knyttet til distanse mellom organisasjonene. Vi går nå over til forhold som man kan *påvirke*; dvs.

1. Departementsråd Eivind Dale i Stat og Styring, 18.6.2016

tiltak og virkemidler som velges bevisst og antas å fremme samordning mellom organisasjoner. Vi vil skille mellom forhold knyttet a) til den deltakende organisasjon, og b) samordningstiltak og inter-organisatoriske relasjoner.

Ut fra en instrumentell innfallsvinkel er utgangspunktet for en virksomhet eller etat: Hvilket potensiale ligger i et forpliktende inter-organisatorisk samarbeid, gitt organisasjonens strategi, oppgaver og/eller myndighet? Forskningen har avdekket en rekke ulike motiver for å delta i et samarbeid (Haugland, 1996; Cropper et. al, 2008). Noen av disse er primært relevante for private bedrifter (eksempel: markedstilgang, felles markedsføring og produktutvikling), mens andre er relevante også for etater i offentlig sektor (økt kunnskap, utveksling av informasjon, mer samordnet bruk av offentlige tiltak og samordning av offentlige tjenester). Pollitt (2003) peker videre på en rekke grunner for samarbeid mellom offentlige etater og organisasjoner, inkludert å skape «sømløse» tjenester, bidra til innovasjon, samt kostnadseffektivitet. Uansett sektor og kontekst, vil det sett fra den deltakende organisasjons side være fornuftig å knytte gevinster og kostnader ved deltakelse i et inter-organisatorisk tiltak, til egne målsetninger, strategi og domener.

Det er imidlertid lite forskning som tar for seg hvordan den enkelte deltakende organisasjon legger til rette for forpliktende samarbeid; altså *hvordan man internt organiserer seg for inter-organisatorisk samordning*. Vårt utgangspunkt er at det vil være fornuftig å sette av ressurser til tiltaket og bygge kompetanse innen det aktuelle området man samarbeider om. Kunnskap om, og forståelse av de involverte aktørene, av formål og innretning på arbeidet er her sentralt. For at et samordningstiltak skal bli realisert og ønskede utfall oppnås, vil det, som for øvrige initiativer og virkemidler, være viktig med topplederstøtte, tydelig informasjon og klare styringssignaler til underordnede enheter i etaten (Neby m.fl. 2016). Det vil variere hvor mange enheter og lokasjoner i en organisasjon som inngår i arbeidet med eksterne aktører. Der mange underenheter er involvert, vil det være viktig at disse opptrer samordnet i relasjon til partnerne (Gressgård, Hansen og Nesheim, 2017a).

For å bidra til at samordningen trekker organisasjonen i ønsket retning, er håndtering av grenseflaten mellom organisasjonen og de samarbeidstiltakene man deltar i viktig. Forskningen har pekt på at organisasjonens evne til å fange opp ny informasjon og kunnskap «utenfra», absorpsjonskapasitet, er viktig for utvikling og fornyelse (Cohen & Levinthal, 1990). Et annet aspekt er hvordan aktiviteter i tiltaket kan påvirke oppgaveløsning og aktiviteter i primærorganisasjonen (Neby m.fl., 2016; Gressgård, Hansen og Nesheim, 2017a).

Disse interne tiltakene vil være særlig viktige for organisasjoner som har en ledende eller koordinerende rolle i et tverr-etatlig tiltak. Eksempelvis har Justisdepartementet en slik ledende rolle innen norsk beredskapspolitikk. En intern konflikt mellom to avdelinger i departementet bidro imidlertid til å forsinke arbeidet med å følge opp anbefalingene fra 22. juli-kommisjonen². Dette illustrerer betydningen av intern samordning for eksternt samarbeid. Vi vil her videre beskrive de interne samordningsutfordringene som oppsto i Husbanken, som er koordinerende etat for «Bolig for velferd» (Gressgård, Hansen og Nesheim, 2017a).

Husbanken er bygget opp med seks regionale kontorer, og to funksjoner i et strategikon- tor og forvaltningskontor ved hovedkontoret i Drammen. I tillegg er den faglige dimensjo-

2. VG, 18.5.2014.

nen i Husbanken håndtert gjennom oppretting av nasjonalt fagansvarlige på ulike områder, inkludert boligsosialt arbeid. Fagansvaret er tillagt Region Øst og lokalisert i Oslo og inkluderer oppgaver knyttet til faglig oppdatering og spredning av kompetanse på dette området. Da strategien skulle iverksettes, sto Husbanken overfor utfordringer knyttet til et *fjerde* organisasjonsprinsipp: prosjekt (program), som var et alternativ for organisering av arbeidet med den nye strategien «Bolig for velferd». Hensynet til oppgavens prosjekt-karakter og strategiens nærhet til Husbankens kjerneoppgaver skulle tilsi en organisering i et tydelig prosjekt (eller program), ledet av en prosjektleder, forankret i eller nær Husbankens ledelse, hvor prosjektleder har myndighet over deloppgavene som inngår. Å etablere et prosjekt av denne karakter på dette feltet vil måtte sameksistere med både linjeorganisasjonen og det nasjonale fagansvaret, og kunne utfordre disse. Det eksterne samordnings-tiltaket utløste dermed en intern strukturell spenning i virksomheten. Man sto overfor en avveining mellom det vi kan kalle prosjektprinsippet, og andre hensyn i utformingen av en intern struktur for arbeidet med strategien (Gressgård, Hansen og Nesheim, 2017a).

Våre intervjuer viser at det har vært noen uenigheter og motsetninger mellom Region Øst og Strategikontoret. Det boligsosiale arbeidet er et kjerneområde i organisasjonen, hvor de to enhetene har viktige roller og tydelige interesser. Hvordan dette arbeidsområdet utvikles, vil dermed være av strategisk betydning og et «naturlig» tema for Strategikontoret. I kraft av sin rolle som innehaver av det nasjonale fagansvaret på området vil dette også være sentralt for Region Øst. Det vil derfor være en del grenseflater og overlappende arbeidsområder mellom disse enhetene. Flere av våre intervjuobjekter poengterer at forholdet mellom enhetene ikke har vært uten motsetninger. Det fremheves at det til tider har vært dårlig kommunikasjon, og flere peker på at uenighetene kan føres tilbake til en kamp om revir og ansvar. Også i forholdet mellom Region Øst (med nasjonalt fagansvarlig på området) og de enkelte regionene har det vært innslag av uenigheter og konflikter. Regionene hadde for eksempel valgt ulike arbeidsmåter i sine relasjoner med kommunene på dette feltet (Gressgård, Hansen og Nesheim, 2017a).

Høsten 2014 ble det ansatt en person med stilling som prosjektleder på Strategikontoret. Prosjektleder har en rolle som koordinator eksternt mellom de enkelte etatene, og internt mellom involverte enheter og aktører i Husbanken. Det skulle gjennomføres fire oppdrag; tre av disse var underlagt prosjektleder og et i Region Øst som rapporteres i linjen, ikke til prosjektleder. Dette er en delt løsning, hvor ulike organisasjonsprinsipper kombineres, og hvor arbeidsdelingen mellom prosjektleder og Region Øst framstår som et kompromiss. Løsningen som ble valgt, medførte til dels uklare ansvars- og myndighetsforhold. Disse utfordringene ble forsterket av at det oppdraget Region Øst var ansvarlig for, fikk et større omfang enn man trodde ved starten. Ambisjonsnivået ble hevet, og dette tiltaket tok større ressurser over tid. Etter hvert ble dette et delprosjekt med et stort utviklings- og IKT-innhold. Sammen bidro disse faktorene til å aktualisere de eksisterende spennin-gene mellom Region Øst og Strategikontoret. Den formelle strukturen er altså slik at prosjektleder ikke har formell myndighet over dem som jobber med veiviseren, som er det tiltaket som etter hvert ble klart mest ressurskrevende. Man må dermed jobbe mer hori-sontalt på tvers av avdelingsgrensene enn gjennom et prosjekthierarki (Gressgård, Hansen og Nesheim, 2017a).

Utfordringene ved samordning ble store når man både skulle koordinere strategien internt i Husbanken og i relasjon til de andre direktoratene. I en situasjon med til dels uklar og omstridt arbeidsdeling internt svekker dette betingelsene for samordning eksternt. For det første vil man benytte mye tid, krefter og ressurser på interne relasjoner, og særlig forholdet mellom prosjektleder og Strategikontoret på den ene siden og Region Øst og det aktuelle nasjonale fagansvaret på den andre siden. For det andre var informasjon og tiltak rettet mot de andre direktoratene ikke alltid godt samordnet internt. Ifølge daværende prosjektleder i Husbanken kunne man til tider fremstå som noe fragmentert mot de ulike partnerne. Det viste seg at den interne strukturen for samordning ble en kortvarig løsning. Prosjektlederen sa opp sin stilling. Denne rollen ble deretter delt i to, hvor en person tok seg av den interne samordningen og den andre samordningen med de andre etatene (Gressgård, Hansen og Nesheim, 2017a).

I «Bolig for velferd» avdekkes også en annen intern utfordring for eksternt samarbeid. Vi fant at det har vært stor variasjon mellom etatene når det gjelder de styringssignalene som faktisk når det regionale og lokale nivået (Gressgård, Hansen og Nesheim, 2017a). Vi har også pekt på betydningen av intern kunnskap om strategien for implementeringen og viljen til samordning eksternt. Mens det generelt er god kjennskap til strategien, peker flere intervjuobjekter på at det vanskelig å se konsekvenser av denne for eget arbeid og for egen enhet. Det var heller ikke tydelig hvordan den nye strategien innen bolig for velferd skulle påvirke måten man jobbet mot andre etater på. Eksempler på denne avstanden finner vi hos informanter som forteller at tiltak som er iverksatt på bakgrunn av strategien, ikke passer til utfordringer en står overfor, og at det gjennomføres daglige oppgaver som er relevant for strategien, men som ikke relateres eksplisitt til strategien. Et hovedfunn på det regionale og lokale nivået er dermed at det er *en «løs kopling» mellom strategi på overordnet nivå, og hvordan denne blir kommunisert og iverksatt i de respektive etatene*. Dette vil bidra til å forsinke den reelle implementeringen av strategien, og bidrar til ulikheter mellom etater og regioner (Gressgård, Hansen og Nesheim, 2017a).

Et funn fra akrim-samarbeidet er at etatene i ulik grad hadde arbeidslivskriminalitet som et eget *internt saksfelt*, med tilhørende planer, ressurser og målsetninger, før arbeidet ble formalisert. I Arbeidstilsynet har interessen for tverr-etatlig samordning i stor grad vokst fram lokalt, knyttet til det konkrete operative arbeidet. Særlig viktig er samordningen med Politiet som ble etablert og utviklet i Stavanger; uten at dette var direkte knyttet til problemforståelser eller strategier i Arbeidstilsynet sentralt. Arbeidstilsynet har lenge jobbet mot området sosial dumping (som er delvis overlappende med Akrim), men har først i strategiplanen fra 2017 systematisk innarbeidet arbeidet mot arbeidslivskriminalitet (Neby m.fl., 2016).

I Politiet finner man noe av det samme, ved at arbeidet i Stavanger er innovativt og internt utfordrende. Samtidig har man i det strategiske arbeidet med arbeidslivskriminalitet måtte forholde seg til det etablerte området økonomisk kriminalitet og enheten Økokrim. Skatteetaten har derimot siden cirka 2013 definert arbeidslivskriminalitet som et eget satsingsområde. Å redusere arbeidslivskriminalitet er en av de strategiske målsettingene for etaten, det er opprettet en egen koordineringsgruppe for temaet, og en rekke interne prosjekter er iverksatt. At etatene har ulik strategisk prioritering og «modenhet», kan ha flere konsekvenser for samordningen lokalt: På den ene siden vil man kunne trekke på erfaringer og kunnskap fra egen etat i arbeidet. På den andre kan det bidra til økt kom-

pleksitet, hvis man har både interne prosjekter som involverer flere enheter og eksterne samordningsprosjekter, noe blant annet Skatteetaten erfarer (Neby m.fl., 2016).

Disse funnene er klare indikasjoner på at det er forskjeller mellom etatene når det gjelder «modenhet» og institusjonalisering av arbeidslivskriminalitet som arbeidsfelt (Neby m.fl., 2016). På den annen side klarte man langt på vei å omsette den tverr-etatlige handlingsplanen til målsetninger og forpliktelse av ressurser i de enkelte enhetene. Dette er ingen triviell utfordring siden strategisk forankring og topplederstøtte er antatt å være forutsetninger for vellykket endring. I staten tilsier dette klare politiske mål og styringssignaler som operasjonaliseres tydelig nedover i etatene. I tverretatlig sammenheng blir bildet mer komplisert, fordi den hierarkiske styringskjeden brytes. Her kreves det en *felles strategi mellom involverte departementer, likelydende styringssignaler til ytre etater, god samordning mellom underliggende enheter, og likeartede styringssignaler internt i hver av disse*. I en vertikalt orientert struktur som den norske statsadministrasjonen er dette ikke enkelt å få til, men våre funn tyder på at man har håndtert denne utfordringen på en god måte. I januar 2015 kom regjeringens strategi, involverte etater ble tidlig enige om en felles handlingsplan, og det ble opprettet en nasjonal tverretatlig koordineringsgruppe. Tildelingsbrev og styringssignaler til den enkelte etat oppleves som likeartede, og trekker i samme retning (Neby m.fl., 2016).

TILTAK OG VIRKEMIDLER: SAMORDNINGSTILTAK OG INTER-ORGANISATORISK STYRING

Mens «intern organisering for ekstern samordning» i liten grad har blitt utforsket, er det en omfattende litteratur om styring og ledelse av inter-organisatorisk relasjoner. I studiet av private bedrifter er det mye forskning basert på innslag og kombinasjoner av såkalte generiske styringsmekanismer; marked, hierarki og tillit (for eksempel Powell, 1990; Olsen et al, 2005). Tilsvarende begrepsskjema benyttes også for å forstå styring i offentlig sektor (Bouckhaert, Peters & Verhoest, 2010). Samordning mellom offentlige etater har fått mye oppmerksomhet bl.a. som reaksjon på New Public Managements fokus på spesialisering, en-oppgave organisasjoner og autonomi (Christensen & Læg Reid, 2007). Koordinering i offentlig sektor finnes i mange former og knyttes gjerne til begreper som «joined-up government», «whole-of-government», holistisk styring, horisontal styring, nettverksstyring og «post-NPM» (Koppenjan, 2008; Læg Reid et al. 2014). En rekke virkemidler for samordning inngår i slik styring, fra store omfattende reformer til mindre eksperimentering internt i organisasjoner. Samordning er aktuelt både på det strategiske og det operasjonelle nivået, og kan favne om politiske aktører og/eller ledere i administrative organer i statlig og kommunal virksomhet (Læg Reid et al. 2014). Av og til kan samordning være begrenset til samordning på politisk nivå, som i utarbeidelse av NOUer og stortingsmeldinger. I andre tilfeller involveres både strategisk og operativt nivå i flere etater.

Samspillet mellom ulike nivåer er et sentralt trekk ved både «Bolig for velferd» (Gressgård, Hansen og Nesheim, 2017a, 2017b) og arbeidet mot arbeidslivskriminalitet (Neby m.fl., 2016). For det første er det viktig samhandling mellom departement og mellom direktorater på nasjonalt nivå med vekt på planlegging og problembeskrivelser, og mellom lokale enheter med fokus på mer operative aktiviteter. Vi kan beskrive dette som et hierarki

på det aktuelle saksfeltet, som utgjør en *sekundærstruktur* som «utfyller» de enkelte etatenes hierarki, domener og målsetninger.

Det er også en tendens til at aktørene på sentralt nivå *oppfatter* dette som et toppstyrt og strategisk basert hierarki, hvor problemforståelser, tiltak og virkemidler *utformes på sentralt nivå* for deretter å bli iverksatt på lokalt, operativt nivå. Våre analyser viser at dette bildet er for enkelt. Innen A-krim er det heller slik at de tre tiltakene i Oslo, Bergen og Stavanger må forstås ut fra et samspill mellom lokale samarbeidsinitiativ, føringer fra strategisk nivå i hver av etatene og den formelle handlingsplanen mellom etatene som kom i 2015. Hvert av tiltakene preges av unike initiativ og lokale relasjoner. I Stavanger hadde Politiet og Arbeidstilsynet i flere år hatt et tett samarbeid. I Oslo er arbeidet bygget på Skatt Øst sin satsing på bygg og anlegg. I Bergen ble det formelle samarbeidstiltaket mellom tre etater etablert i januar 2014, etter initiativ fra regiondirektøren i Arbeidstilsynet (Neby m.fl., 2016; Nesheim og Neby, 2017).

I faglitteraturen har man identifisert en rekke tiltak og virkemidler som er rettet mot å forbedre samordningen i offentlig sektor. Boston og Gill (2011) har utviklet et begreps-skjema der det skilles mellom bredde og intensitet i koordineringen. Pollitt (2003) identifiserer 17 ulike virkemidler for politikkutforming og iverksetting, mens Læg Reid m.fl. (2014: 4) beskriver 14 eksempler på det som omtales som «nye» koordineringspraksiser. Eksempler er «policy» nettverk, felles strategier, tiltak for informasjonsutveksling, arbeidsgrupper og samordningsenheter for direktorater. Kenis & Provan (2009) skiller mellom tre former for formell ledelse; delt ledelse, ledet av egen nettverksadministrasjon og ledet av sentral samarbeidspartner. Den siste løsningen ligger nær opp til det som langt på vei er institusjonalisert for tverr-etatlig samarbeid i Norge, hvor et av de involverte departementene eller direktoratene får en rolle som *koordinator*³.

«Bolig for velferd» illustrerer denne løsningen. Husbanken har hatt en rolle som koordinator mellom etatene, og i samsvar med dette har KMD hatt rollen som eierdepartement. Når det gjelder A-krim samhandler de sideordnede departementer og direktorater mer på lik linje. Arbeids- og sosialdepartementets koordinatorrolle er begrenset til administrativ samordning. Den nasjonale samordningen mellom direktoratene ivaretas i Nasjonal tverr-etatlig koordineringsgruppe og i et eget samordningsorgan mellom lederne for de aktuelle etatene. På lokalt nivå finner man ulike etater i de aktuelle koordineringsrollene, noe som åpner for tilpasning til faktiske initiativ, etablerte relasjoner og kompetanse lokalt (Neby m.fl., 2016).

Andre forfattere har trukket fram *prosjektifisering* og «project profileration» som et viktig utviklingstrekk i offentlig sektor. Sjøblom m.fl. (2013) peker på at temporære organisasjoner, og særlig prosjekter, blir forventet å tilby mer fleksible og effektive alternativer til tradisjonell byråkratisk organisering. Prosjekter er i økende grad den organisasjonsformen som blir benyttet for utviklingsarbeid, tverretatlige tiltak og koordinert handling i og mellom permanente organisasjoner. I våre empiriske studier fant vi prosjektorganisering i det tverr-departementale arbeidet med strategien bolig for velferd (Gressgård, Hansen og Nesheim, 2017a), og innen et av de lokale samarbeidstiltakene innen A-krim. I Bergen ble

3. Se note 1.

det organisert et lokalt pilot-prosjekt før den nasjonale strategien ble iverksatt, mens de lokale tiltakene som ble utformet etter iverksettingen av den strategien, framstår som et ikke-tidsbegrenset samarbeid (Neby m.fl., 2016, Stavnes, 2017).

Styring i inter-organisatoriske relasjoner er ikke begrenset til formelle strukturer og mekanismer. Mange har pekt på at *tillit* mellom partene bidrar til å forenkle og redusere kostnadene ved samordning. Eventuell mistro mellom deltakerne kan bygges ned og det blir lavere barrierer for å ta kontakt. Tillit utvikles gjennom langvarige relasjoner og dialog som fremmer forståelse av de respektive organisasjonenes oppgaver, kulturer og tenkemåter. Tillitsbaserte relasjoner bidrar til lavere grad av formalisering og kontroll i arbeidet, samtidig som det utvikles «taus kunnskap» som gjør det lettere å håndtere forhold som er vanskelig å formalisere (Olsen et al, 2005; Røiseland, 2011; Bouckhaert, Peters & Vorhoest, 2010).

Et viktig poeng er videre at inter-organisatorisk samordning ikke er statisk, men typisk vil gå gjennom ulike *faser* med særegne kjennetegn. Avhengig av hvilken fase man er i, og hvilke tiltak det er tale om, vil det være mange grensesnitt mellom etatene, og dermed også spesifikke utfordringer og virkemidler i ulike faser (Haugland, 1996; Das and Teng, 2002; Kenis & Provan, 2009). Hver av fasene vil ha sine særtrekk og utfordringer, og hendelser og egenskaper på et tidspunkt kan ha konsekvenser på senere tidspunkt. De første fasene er særlig viktige fordi det tas beslutninger som utelukker noen alternativer og vil påvirke forløp og utfall i senere faser (Ring & Van de Ven, 1994). Det er i denne forbindelse viktig å forstå etablering, involvering, avklaring av problemforståelser og målsetninger, og hvordan samordning i startfasen håndteres vil ha sammenheng med aktørenes erfaringer og kompetanse knyttet til å jobbe sammen med andre organisasjoner. Det kan forventes at iverksetting av inter-organisatorisk samordning på et nytt felt vil være påvirket av om de valgte arbeidsmåter- og former er kjent og institusjonalisert hos aktørene, eller om dette er nytt. I tillegg vil forskjeller i erfaring og kompetanse mellom aktørene påvirke hvordan prosessen forløper og evne til å få gjennomslag for sine premisser og målsetninger.

Det tverretatlige samarbeidet mot Arbeidslivskriminalitet ble studert i en tidlig fase i 2015 og 2016. Tiltaket var relativt nytt og derfor i begrenset grad institusjonalisert i rutiner, arbeidsmåter og kultur for samarbeid i etatene. Den problemforståelsen som kommer til uttrykk i den tverretatlige rapporten fra 2014, er relativt ny. De konkrete tverretatlige tiltakene og virkemidlene rettet mot arbeidslivskriminalitet er også vokst gradvis fram de siste årene. Når det gjelder selve arbeidsmåten, der flere etater arbeider sammen på operativt nivå, er dette en ny og uvant måte å organisere seg på for alle de involverte etatene (Neby m.fl., 2016; Nesheim og Neby, 2017).

Utforming og iverksetting av nye tiltak krever ledelse, dvs. «direkte og gjerne dialogbasert påvirkning» av involverte aktører (Røvik, 2007). Innenfor en organisasjon er ledelse forankret i hierarkisk autoritet mellom ledere og medarbeidere. Når et tiltak krever omfattende samordning mellom organisasjoner opererer man i en annen kontekst, med andre betingelser for utøvelse av ledelse (McGuire & Silva, 2009). Sett fra deltakernes side vil man forholde seg både til a) egen moderorganisasjon og dens prioriteringer og målsetninger, og til b) en aktørkonstellasjon, hvor en aktør eventuelt kan ha en formell koordineringsrolle. Når man utvikler noe nytt i samarbeid mellom organisasjoner er det viktig å utøve endringsledelse (jf. Sarapuu, Lægried, Randma-Liiv & Rykkja, 2014). Samtidig er det avgjørende at innholdet i strategier og tiltak blir kommunisert på en god måte, slik at man «viser veien fram».

Stensaker og Haueng (2016) peker på at det er sentralt å formidle en tydelig retning og en overordnet målsetning. Hva er det intenderte innholdet i endringene og hva er de viktigste virkemidlene for å få dette til? Dette samspillet mellom den innholdsmessige og prosessuelle dimensjonen vil være særlig utfordrende i inter-organisatoriske relasjoner.

I våre undersøkelser har vi vist hvordan ledelse i inter-organisatoriske relasjoner kan utøves på ulike måter. I «Bolig for velferd» er det et klart funn at det er Husbanken som utøver lederrollen, med utgangspunkt i sin formelle koordinatorrolle (Gressgård, Hansen og Nesheim, 2017a). I studiet av A-krim fant vi at initiativ og relasjoner utviklet seg på ulike måter lokalt; hvor dels Skatteetaten (Oslo), dels Arbeidstilsynet (Bergen) og dels samspillet mellom Arbeidstilsynet og Politiet (Stavanger) var avgjørende for ledelse i den første fasen (Neby m.fl., 2016).

SAMMENFATNING OG KONKLUSJON

I et moderne, komplekst samfunn vil det være mange avhengigheter mellom politikkområder, sektorer og etater. Omfanget av oppgaver som krever samordning på tvers av hierarkiske organisasjoner, vil typisk øke i takt med de politiske ambisjonene man har. De siste årene har gjenstridige problemer knyttet til klima og miljø, sikkerhet og beredskap, velferd og kriminalitet aktualisert disse utfordringene (bl.a. Læg Reid et al, 2014). I denne artikkelen har vi gitt et organisasjonsfaglig bidrag til forståelsen av tverretatlig samarbeid. Vi har presentert et rammeverk for analyse av tverretatlig samordning bestående av fire elementer, basert på et instrumentelt perspektiv.

Tabell 1

Rammeverk for analyse av tverretatlig samordning

Dimensjoner	Spesifikke mekanismer
a) Oppgaver og avhengigheter	Myndighetsutøvelse eller tjenesteyting? Nærhet til etatens kjernevirksomhet Avhengigheter mellom etatene Hva er aktuelle oppgaver på ulike organisatoriske nivåer, og hvilke etater og enheter er aktuelle deltakere i disse? Oppgaver på operativt nivå: Løpende, sporadiske eller tidsbegrensede?
b) Distanse mellom organisasjoner	Geografisk distanse Kognitiv distanse Strukturell distanse Maktdistanse
c) Intra-organisatoriske tiltak	Har etaten en strategi for feltet det samarbeides om? Intern organisering for samarbeid Intern styring (mål, ressurser med mer) for samarbeid Innslag av interne spenninger Er strategien forstått og kommunisert i etaten?
d) Inter-organisatoriske tiltak	Samarbeidshierarkiet: Sekundærorganisasjon med tiltak på ulike nivå Har man et ledende departement/en ledende etat? Prosjekt eller varig tiltak? Styringsmekanismer: Formalisering vs tillit Fase og grad av institusjonalisering Ledelse av samarbeidstiltak

Rammeverket er oppsummert i Tabell 1 ovenfor og består av fire dimensjoner eller temaer ved inter-organisatoriske relasjoner. For hver av disse er det trukket fram en rekke spesifikke mekanismer, knyttet til undermengder av de fire dimensjonene. Ved å skille mellom de oppgaver man skal utføre (a), utfordringer knyttet til ulike distanser mellom involverte etater (b), samt tiltak på intra- (c) og inter-organisatorisk nivå (d) har vi et bedre faglig og analytisk grunnlag for å forstå og forklare tverr-etatlig samordning. Kjennetegn ved oppgavene viser til hva som skal samordnes og hvordan aktørens saksfelt og roller er knyttet sammen. Et viktig poeng er at de ulike organisasjonene kan ha ulik interesse for et samordningstiltak. Utfordringer mellom organisasjoner peker på mulige hemmere for samordning. Jo større avstand det er mellom etatene på de fire dimensjonene, desto mer krevende er det å få til god tverretatlig samordning. Element (c) og (d) tar for seg tiltak og virkemidler i vid forstand. Utgangspunktet er oppgavestrukturen og *hva* som skal samordnes (a) og utfordringene knyttet til *distanse* mellom organisasjonene (b). Gitt oppgaver og utfordringer, er spørsmålet hvordan man kan legge til rette for god samordning internt i den enkelte organisasjon (c) og gjennom inter-organisatoriske tiltak og relasjoner (d).

Bidraget fra artikkelen er at vi presenterer et helhetlig rammeverk for inter-organisatorisk samarbeid i staten, basert på et instrumentelt perspektiv. Kunnskapen om de fire elementene er dels bygget på tidligere forskning om samarbeid, og dels på egen empirisk forskning, særlig innen strategien «Bolig for velferd» og samordning knyttet til arbeid mot arbeidslivskriminalitet. Særlige bidrag fra artikkelen er at vi har belyst to sider ved inter-organisatorisk samordning som i liten grad er blitt utforsket, samt systematisert litteraturen under temaet distanse mellom organisasjoner. Ut fra et instrumentelt perspektiv er det åpenbart at trekk ved oppgaver og trekk ved intern organisering er av stor relevans for å forstå inter-organisatorisk samordning. Ved å trekke fram betydningen av nærhet til etatens kjernevirksomhet og ulike avhengigheter mellom etater, fanger vi opp viktig variasjon i og mellom samordningstiltak. Vi har vist hvordan «Bolig for velferd» preges av at Husbanken har større interesse i saksfeltet enn de andre etatene, mens A-krim samarbeidet kjennetegnes ved at alle aktørene ser dette som et prioritert felt. På lokalt nivå preges A-krim samarbeidet av kontinuerlig oppgaveløsning i et tverr-etatlig team, men samarbeidet innen boligfeltet er mer sporadisk, hvor Husbanken inngår i ulike konstellasjoner med andre etater, avhengig av hvilken målgruppe som står i sentrum. Slik variasjon i oppgaver og avhengigheter vil ha konsekvenser for grad av deltakelse i og involvering i et samarbeid på et saksfelt på ulike nivåer.

Tidligere forskning om organisering av samarbeid har hatt fokus på selve tiltaket og mekanismer knyttet til dette, heller enn hvordan man *internt* organiserer seg for ekstern samordning, og hvilke utfordringer dette medfører. Vi har her argumentert for hvorfor dette er relevant og viktig å forske på, og empirisk identifisert noen intra-organisatoriske mekanismer. Det er beskrevet hvordan den ledende aktøren i «Bolig for velferd» aktiviserte strukturelle spenninger i Husbanken. At disse oppstår har sammenheng med at det aktuelle samarbeidsområdet involverer mange enheter i Husbanken, og at strukturen kombinerer organisering etter geografi, funksjon, fagområder og programmer. Det kan forventes at intern organisering for ekstern samordning vil være mindre utfordrende i virksomheter der færre enheter involveres og strukturen avspeiler *et* prinsipp for gruppering.

De to «casene» viser stor variasjon når det gjelder implementering av en tverr-etatlig

strategi i staten som organisatorisk system. I noen virksomheter (innen «Bolig for velferd») finner vi «løse koplinger» mellom strategien sentralt på den ene siden, og forståelse for, relevans av og implementering av strategien ute i organisasjonen på den andre siden. Dette kan forventes å ha konsekvenser for det operative samarbeidet mellom etatene lokalt. Et viktig spørsmål i den forbindelse er om dette er et spørsmål om tid; hvor implementering tar lengre tid i noen etater enn andre; eller også legger begrensninger på lengre sikt.

De lokale samordningstiltakene mot arbeidslivskriminalitet utviklet seg som en kombinasjon av lokale, unike relasjoner og initiativ og føringer og strategier fra strategisk nivå i de respektive etatene. Vi finner også variasjon mellom etatene når det gjelder om A-krim var etablert som et eget problemområde og internt saksfelt, før samarbeidet ble formalisert. Skatteetaten skiller seg her ut ved at arbeidslivskriminalitet var definert som et eget satsingsområde tidligere enn de andre etatene. Ulik strategisk prioritering og ulik graden av modenhet mellom etatene kan være en viktig kilde til utfordringer i samarbeidet.

Rammeverket gir et potensiale for videre forskning om inter-organisatoriske relasjoner i offentlig sektor. Vi kan altså skille mellom fire ulike tema eller typer av problemstillinger, som igjen omfatter ulike undertema. Disse temaene kan koples på ulike måter. For det første kan man studere videre de tre «underforskede» teamene (oppgaver, distanser og intra-organisatoriske tiltak) nærmere. Her er det åpning for empiriske studier på en rekke felter der tverretatlig samordning er viktig, samt en mer systematisk begrepsfesting og -utvikling. Når det gjelder «intern organisering for ekstern samordning» kan man bygge videre på de beskrivelser og hypoteser som er kommet fram ovenfor. Sentrale spørsmål er blant annet hvilke interne tiltak og mekanismer som aktiviseres av deltakelse i forpliktende samarbeid med andre etater, hvilke utfordringer som oppstår og hvordan man bedre kan samordne interne bidrag til slike tiltak. Hvilken betydning har for eksempel formelle roller og mandat på den ene siden og institusjonaliserte praksiser og identiteter på den andre siden?

Et annet sett med problemstillinger angår sammenhengen mellom oppgaver og organisatoriske distanser på den ene siden og tiltak på intra- og organisatorisk nivå på den andre siden. Vi har her antydning at type avhengighet (under a) og maktasymmetri (under b) legger føringer på hvordan samarbeidet best kan organiseres og styres. Videre forskning kan utarbeide flere og mer presise hypoteser om disse sammenhengene, og empirisk etterprøve disse.

Endelig kan tverretatlig samordning studeres over tid. Vi har pekt på at samarbeid som er nytt og i liten grad er institusjonalisert, vil ha andre utfordringer enn et etablert tverretatlig samarbeid. Det er således viktig å ta hensyn til hvilken fase et gitt initiativ er i. I tillegg kommer at samarbeidstiltak kan ha unike utviklingsforløp, hvor initiativ, avtaler og erfaringer på et tidspunkt legger føringer for atferd og tiltak på et etterfølgende tidspunkt. Dette tilsier at «time matters» (Sarapuu, Lægried, Randma-Liiv & Rykkja, 2014), og at det er et potensiale i å legge et prosessuelt perspektiv (Das & Teng, 2002; Kenis & Provan, 2009) til grunn. På denne måten kan vi fange opp forløp av inter-organisatoriske relasjoner, med innslag av sti-avhengighet, kritiske hendelser og «suksesser», som har sin egen dynamikk.

LITTERATUR

- Allison, G.T. (1971) *Essence of decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little and Brown.
- Anand, N. & Daft, R.L. (2007) What is the right organization design. *Organizational Dynamics*, 36: 329-344.
- Boston, J. & Gill, D. (2011) Working across Organizational Boundaries: The Challenge of Accountability. I Ryan, B. & Gill, D. (red). *Future State: Directions for Public Management in New Zealand*. Victoria University Press: Wellington.
- Bouckaert, G.B., Peters, G. & Verhoest, K. (2010) *The coordination of public sector organizations. Shifting patterns of Public Management*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Burmeister, A., & Colletis-Wahl, K. (1997) Proximity in production networks: The circulatory dimension. *European Urban and Regional Studies*, 4(3), 231-241.
- Carstensen, H. V., & Bason, C. (2012) Powering collaborative policy innovation: Can Innovation labs help? *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17(1).
- Christensen, T. & Læg Reid, P. (2007) The Whole-of-Government approach to public sector reform, *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Roness, P.G. & Røvik, K.A. (2015) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cohen, W.M. & Levinthal, D.A. (1990) Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation. *Administrative Science Quarterly*, 35: 128-152.
- Cramton, C. D. (2001) The Mutual Knowledge Problem and its Consequences for Dispersed Collaboration. *Organization Science*, 12(3), 346-371.
- Cropper, S., Ebers, M., Huxham, C. & Smith Ring, P. (Red.). *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*. Oxford University Press: New York, NY. pp. 607-634.
- Das, T.K. & Teng, B.-S. (2002) The dynamics of alliance conditions in the alliance development Process. *Journal of Management Studies*, 39 (5): 725-746.
- Fimreite, A.L., Lango, P. Læg Reid, P. & Rykkja, L.H. (2011) *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Universitetsforlaget: Oslo.
- Grandori, A. & Soda, G. (1995) Inter-firm Networks: Antecedents, Mechanisms and Forms. *Organization Studies*, 16 (2): 183-214.
- Gressgård, L.J., Hansen, K. & Nesheim, T. (2017a) Inter- og intraorganisatorisk samordning: Lærdommer fra strategien «Bolig for velferd», *Nordiske organisasjonsstudier*, nr. 1: 24-50.
- Gressgård, L.J., Hansen, K. & Nesheim, T. (2017b) *Interorganisatorisk samordning i staten. En analyse av bolig for velferd*. IRIS, arbeidsnotat, 2017/029.
- Hardy, C. & Phillips, N. (1998) Strategies of engagement. Lessons from the critical examination of collaboration and conflict in an interorganizational domain. *Organization Science*, 9(2), 217-230.
- Haugland, S.A. (1996) *Samarbeid, allianser og nettverk*. Bergen: LOS-senteret.
- Head, B.W. (2014) Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy*, 3 (2): 101-118.
- Hinds, P. J., & McGrath, C. (2006) Structures that work: Social structure, work structure and coordination ease in geographically distributed teams. Presentert på *the ACM Conference on Computer Supported Cooperative Work*, Banff: Alberta, Canada.
- Hinds, P. J., & Kiesler, S. (2002) *Distributed Work*. MIT Press: Cambridge, MA.
- Kenis, P. & Provan, K.G. (2009) Towards an exogenous theory of public network performance. *Public Administration*, 87 (3): 440-456.

- Kirat, T., & Lung, Y. (1999) Innovation and proximity – Territories as loci of collective learning processes. *European Urban and Regional Studies*, 6(1), 27-38.
- Knoben, J., & Oerlemans, L. A. G. (2006) Proximity and inter-organizational collaboration: A literature review. *International Journal of Management Reviews*, 8(2), 71-89.
- Koppenjan, J. (2008) «Creating a playing field for assessing the effectiveness of network collaboration by performance measures», *Public Management Review*, 8 (1): 141-160.
- Læg Reid, P., Randma-Liiv, T., Rykkja, L.H., & Sarapuu, K. (2014) Introduction: Emerging coordination practices in European Public Management. I Læg Reid, P., Sarapuu, K., Rykkja, L.H. & Randma-Liiv, T. (Red.). *Organizing for Coordination in the Public Sector*. Palgrave Macmillan: Basingstoke (UK).
- Læg Reid, P. & S. Serigstad (2006) Framing the Field of Homeland Security: The Case of Norway. *Journal of management Studies*, 43/6, 1395-1413.
- Majchrzak, A., Malhotra, A., & John, R. (2005) Perceived individual collaboration know-how development through information technology-enabled contextualization: Evidence from distributed teams. *Information Systems Research*, 16(1), 9-27.
- McGuire, M. & Silva, C. (2009) Does leadership in networks matter? *Public Performance and Management Review*, 33 (1): 34-62.
- Mintzberg, H. (1979) *The structuring of organizations*. New York: Prentice-Hill.
- Neby, S., Nesheim, T., Ryssevik, J., Rubecksen, K., Dahle, M. & Nordhagen, I. (2016) *Innsats mot arbeidslivskriminalitet. Kartlegging og evaluering av hvordan det tverretatlige samarbeidet fungerer*. Rapport 7-2016. Bergen: Uni Research Rokkansenteret.
- Nesheim, T. (2016) «Kriseledelse og organisering», *Magma*, nr 4, 2016: 35-44.
- Nesheim, T. og Neby, S. (2017) «Komplekst problem som kan håndteres, men neppe løses», *Stat og styring*, 27 (2): 58-62
- NIVI (2017) *Prinsipper for organisering av regional statsforvaltning*. Rapport 2017/6.
- Nooteboom, B. (2008) Learning and innovation in inter-organizational relationships. I Cropper, S., Ebers, M., Huxham, C. & Smith Ring, P. (Red.). *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*. Oxford University Press: New York, NY. pp. 607-634.
- Olsen, B. E., Haugland, S. A., Karlsen, E., & Husøy, G. J. (2005) Governance of complex procurements in the oil and gas industry. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 11, 1-13.
- Parjanen, S., Harmaakorpi, V., & Frantsi, T. (2010) Collective creativity and brokerage functions in heavily cross-disciplined innovation processes. *Interdisciplinary Journal of Information, Knowledge, and Management*, 5, 1-21.
- Petruzzelli, A. M., Albino, V., & Carbonara, N. (2007) Technology districts: proximity and knowledge access. *Journal of Knowledge Management*, 11(5), 98-114.
- Pollitt, C. (2003) Joined-up government: A survey. *Political Studies Review*, 1, 34-49.
- Powell (1990) Neither market nor hierarchy: Network forms of organization. *Research in Organizational Behavior*, 12: 295-336.
- Ring, P. S., & Van de Ven, A. H. (1994) Developmental Processes of Cooperative Interorganizational Relationships. *Academy of Management Review*, 90-118.
- Rittel, H. and Webber, M.M. (1973) Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4 (2): 155-169.
- Rykkja, L.H. (2017) Håndtering av ekstremvær, flom og skred. I J. Askim, K. Kolltveit og P.G. Røe (red.) *En smartere stat. Veier til bedre politikk og styring*. Oslo, Universitetsforlaget. 31-53.

- Røiseland, A. (2011) Informal governance. I Badie, B., Berg-Schlosser, D. & Morlino, L. (eds.): *Encyclopedia of Political Science*. London: Sage.
- Røvik, K.A. (1997) *Trender og translasjoner. Trender som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Scott, W.R. (1992) *Organizations. Rational, natural and open systems*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice- Hall.
- Sarapuu, K., Læg Reid, P., Randmaa-Liiv & Rykkja, L.H. (2014) Lessons learned and policy implications. I Læg Reid, P., Sarapuu, K., Rykkja, L.H. & Randmaa-Liiv, T. (Red.). *Organizing for Coordination in the Public Sector*. Palgrave Macmillan: Basingstoke (UK).
- Singh, A. & Prakash, G. (2010) Public-private partnerships in health services delivery. *Public Management Review*, 12, 829-856.
- Sjöblom, S., Löfgren, K. & Godenhjelm, S. (2013) Projectified politics – temporary organizations in a public context. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17(2), 3-12.
- Stavnes, M.G. (2017) *Tverretatlig samarbeid mot arbeidslivskriminalitet*. Masteroppgave, NHH.
- Stensaker, I. og Haueng, A.C (2016) *Omstilling: Den uforutsigbare gjennomføringsfasen*.
- Thompson, J. (1967). *Organizations in action*. New York: McGraw Hill.
- Wuyts, S., Colombo, M. G., Dutta, S. & Nootboom, B. (2005) Empirical tests of optimal cognitive distance. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 58, 277-302