

Fra offentlig til privat virksomhet – en endring av identitet, rasjonalitet og legitimitet

Tor Busch og Ove Gustafsson

Abstract

Grensen mellom offentlig og privat sektor er i dag under endring og det er sterke institusjonelle forventninger om at offentlige virksomheter skal implementere organisasjonsoppskrifter som tradisjonelt har vært knyttet til private bedrifter. Dette har skapt en moderniseringsbølge som har hatt stor effekt på organisering og utvikling av offentlig sektor. Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er om dette fører til at offentlig sektor etter hvert vil miste sentrale særtrekk. Dette paperet bygger på en langtids caseundersøkelse av en kommunal renovasjonsbedrift med sikte på å undersøke om konkurranseutsetting har hatt betydning for utviklingen av organisasjonsidentitet, rasjonalitet og legitimitet. Resultatene viser at det er sterke indikasjoner på at (a) det har skjedd en transformasjon fra en offentlig identitet til en markedsidentitet, (b) den nyttemessige rasjonaliteten har fått større betydning enn den normative rasjonaliteten og (c) endringene har ført til større vekt på pragmatisk og kognitiv legitimitet.

Innledning

I løpet av de siste 20-30 år har vi hatt en endringsbølge i offentlig sektor med sterkt fokus på effektivitet, konkurranse og brukerorientering. Denne trenden er gitt fellesbenevnelsen "New public management" og består av to dimensjoner (Klausen 2001b). Den ene er knyttet til en liberalistisk markedsorientering og har ført til bruk av en rekke nye instrumenter som privatisering, konkurranseutsetting, frie forbruksvalg og brukerbetaling. Den andre er knyttet til organisasjon og ledelse og her finner vi introduksjon av metoder og teknikker som målstyring, strategisk ledelse, resultatmålinger, serviceledelse og økonomistyring. Bak endringene ligger det en implisitt forutsetning om at disse instrumentene og teknikkene er generiske – dvs at de egner seg like godt i både privat og offentlig sektor.

Gjennom NPM har vi fått en utvikling hvor offentlig virksomheter tilsynelatende får stadig flere private særtrekk – både gjennom den økende bruk av markedsløsninger og ved bruk av metoder fra privat sektor. Dette har ført til en diskusjon om langs hvilke dimensjoner grensen mellom offentlig og privat virksomhet er i endring (Busch 2005). Bozeman (1989) har problematisert denne diskusjonen ved å hevde at det er mer fruktbart å fokusere på grader av offentlighet – det vil si at det juridiske skillet mellom privat og offentlig sektor er mindre interessant enn utviklingen av en del underliggende dimensjoner. Som eksempler på dimensjoner som benyttes innenfor dette perspektivet kan nevnes finansieringsform, produktspekter, formål og type transaksjoner med omgivelsene (Bozeman og Bretschneider 1994). Andre dimensjoner er hvilken autoritet som dominerer (Bozeman 1989), i hvor stor grad en virksomhet underlegger seg bestemte offentlig verdier (Antonsen og Beck Jørgensen 1997, Beck Jørgensen 2003) og hvilken styringslogikk som anvendes (Klausen 1996, 2001a).

I de siste årene har vi fått et økende fokus på om den pågående modernisering påvirker verdigrunnet i offentlig sektor (Beck Jørgensen 2003, 2006). Det har stor betydning for konstitueringen av velferdssamfunnet og er avgjørende for sektorens normativ legitimitet. Pollitt (2003) konkluderer etter en gjennomgang av ulike studier med at den pågående modernisering av offentlig sektor synes å skape større konflikter innenfor den blanding av verdier som er tilstede i offentlige virksomheter, men at det er vanskelig å trekke noen sikre konklusjoner om verdiene utvikler seg i noen bestemt retning. På bakgrunn av en større dansk

undersøkelse om verdiene i offentlig sektor trekkes tilsvarende konklusjoner (Vrangbæk 2003) – de grunnleggende verdiene fremstår som relativt stabile, selv etter en periode hvor det er gjennomført omfattende strukturelle endringer.

Det er forskningsmessige godt dokumentert at organisasjonskultur og organisasjonsidentitet synes å være sterkt integrert (Hatch og Schultz 2002) – noe som peker på at identitetsutviklingen i offentlig sektor kan være en god indikasjon på mer grunnleggende endringer i verdisystemene. På dette området er det gjennomført lite empirisk forskning, men Valstad (2004) fant at privatisering av et offentlig buss-selskap førte til at den offentlige identiteten ble transformert over til en markedsidentitet og Llewellyn (2004) fant sterke indikasjoner på at NPM-inspirerte reformer påvirket identitetsgrunnlaget i en kulturinstitusjon. Dette viser at identiteten i offentlig sektor kan påvirkes av strukturelle endringer knyttet til "New Public Management" – noe som også kan indikere at verdigrunnlaget er under endring. .

Formålet med dette paperet er å undersøke utviklingen i organisasjonsidentitet, rasjonalitet og legitimitet i et offentlig renovasjonsselskap som i løpet av 8 år har blitt transformert fra en tradisjonell kommunal bedrift til et divisjonalisert aksjeselskap med aktiviteter langt utenfor kommunens grenser. I tillegg til å studere endringer i organisasjonsidentitet er det stort behov for å gjennomføre empiriske studier med sikte på å analysere forholdet mellom endringer i rasjonalitet og identitet (Townley 2002) og mellom identitet og legitimitet (Valstad 2004). Dette er bakgrunnen for at alle disse variabler er trukket inn i undersøkelsen. En samlet analyse av organisasjonsidentitet, rasjonalitet og legitimitet kan gi ny teoretisk innsikt om hvilke underliggende endringer som genereres gjennom den pågående moderniseringen av offentlig sektor.

Teoretisk utgangspunkt

Organisasjonsidentitet

Organisasjonsidentitet er et relativt nytt begrep og det er fortsatt store meningsforskjeller om hva som er den mest fruktbare definisjon og hvordan begrepet skal relateres til nærliggende begreper som individuell identitet, organisasjonskultur, omdømme og image. Ved utvikling av teorier om organisasjonsidentitet har det vist seg fruktbart å ta utgangspunkt i individuell identitet hvor spesielt Mead (1934) har lagt et viktig grunnlag gjennom sitt skille mellom "jeg" og "meg". Han hevder at identiteten skapes gjennom en sosial prosess hvor "jeg'et" utvikles som en respons på andres holdninger til en selv, mens "meg'et" er personens bevisste tolkning av de andres holdninger. På organisasjonsnivå har Albert og Whetten (1985) skapt en avgrensning av identitetsbegrepet ved å legge vekt på tre dimensjoner – det skal være opplevd som et sentralt særtrekk ved organisasjonen, det skal gi klare skillelinjer i forhold til andre organisasjoner og det skal til en viss grad representerer en kontinuitet over tid. Røvik (1998) legger størst vekt på den andre dimensjonen og hevder at organisasjonsidentitet skapes gjennom sammenligningen – "*identiteten konstitueres ved at man selv sammenligner seg med - og blir sammenlignet med – andre*" (s. 44). Han hevder ut fra dette at det dreier seg om både hvem man vil være lik og hvem man vil være ulik. Det derfor både bruk for forbilledlige andre (modelleksempler) og uforbilledlige andre.

Flere forskere har pekt på at organisasjonsidentitet ikke bør betraktes som en monolittisk konstruksjon (Cheney 1991, Gioia 1998, Pratt 2003, Pratt og Foreman 2000), og at det er mer fruktbart å åpne opp for at en organisasjon kan ha multiple identiteter. Dette ble også påpekt av Albert og Whetten's (1985) som drøftet forekomsten av både en normativ og nyttemessig identitet i universiteter, men begrepet blir ytterligere problematisert ved at det åpnes for at identitetene både være latente og manifeste (Pratt og Foreman 2000). Hvilken organisasjonsidentitet som manifesterer seg på et bestemt tidspunkt vil være avhengig av konteksten – dette kan både være krav fra tekniske eller institusjonelle omgivelser eller

spesielle interne forhold som krever organisasjonsmedlemmenes oppmerksomhet. De multiple identitetene kan eksistere samtidig i en organisatorisk enhet, veksle ut fra kontekstuelle forhold eller eksistere side om side som subidentiteter i organisatoriske enheter. Ved at subidentitetene både kan ha basis i interne og eksterne interessentgrupper – åpnes det for at organisasjonsidentiteten også kan knyttes til maktkamp og politiske prosesser (Scott og Lane 2000, Valstad 2004). Det er også i økende grad stilt spørsmål til hvor stabil organisasjonsidentiteten er over tid. Gioia, Schultz og Corley (2000) ser spesielt på denne dimensjonen og hevder at organisasjonsidentiteten er sterkt knyttet til organisasjonens image. De definerer image til å være publikums persepsjon av en organisasjon (Berg 1985) og hevder at organisasjonsidentiteten gjennom sin kobling til image vil være et relativt dynamisk konsept.

Hatch og Schultz (2002) har utviklet denne modellen videre og hevder at det er fruktbart å betrakte Meads ”jeg” som synonymt med organisasjonskulturen og ”meg” som synonymt med image. De hevder at organisasjonsidentiteten da kan betraktes som en mellomliggende variabel som påvirkes av og påvirker begge disse konseptene. Organisasjonsidentiteten skapes da gjennom to prosesser – den vil for det første avspeile sentrale trekk ved organisasjonens image og for det andre uttrykke grunnleggende kulturelle forestillinger. Dette skaper både kontinuitet og ustabilitet og de hevder at en sunn organisasjon er preget av en god balanse mellom disse to prosessene. Dersom det blir for store motsetninger mellom kultur og image, vil det oppstå dysfunksjonelle prosesser hvor organisasjonen enten frakobler kravene fra omgivelsene og henfaller til organisatorisk narsisme, eller blir fremmedgjort fra sin kultur og utvikler en form for hypertilpasning – dvs kontinuerlig tilpasning til omgivelsenes krav.

I et symbolsk perspektiv betraktes organisasjonsidentiteten som sosialt konstruert (Alvesson og Karreman 2000) og begrepet fremstår innenfor dette paradigmet som både flytende og foranderlig. De tekstene som konstituerer organisasjonsidentiteten er åpne for multiple tolkninger/omskrivninger (Chrein 2005) og dominerende tolkninger reflekterer i stor grad maktfordelingen mellom interessentene (Czarniawska-Joerges 1994). Organisasjonsidentiteten kan derved betraktes som resultatet av en kamp om hegemoni (Humphreys og Brown 2002, Brown og Humphreys 2006) og fungere som et viktig middel for kontroll (Alvesson og Willmott 2002). Språket fremstår i denne forbindelse som et sentralt medium for å kunne forstå den bevisste identitetsutviklingen i en organisasjon (Fiol 2002). Det påvirker ikke bare innholdet i de sosiale konstruksjoner av organisasjonsidentiteten, men representerer også en rasjonalitet som gir både strukturelle bindinger og muligheter (Gergen og Thatchenkery 1996).

Selv om det hittil ikke har vært så mye forskning rettet mot å undersøke de prosesser som er knyttet til endringer i organisasjonsidentitet, har vi de siste årene fått en del innsikt i årsakene til identitetsendringer. Det er blant annet dokumentert at endringer i organisasjonsidentiteten kan knyttes til at organisasjonsmedlemmene opplever stor forskjell mellom egen identitetsforståelse og oppfatninger i omgivelsene (Dutton og Dukerich 1991, Elsbach og Kramer 1996, Gioia, Schultz og Corley 2000), at radikale organisasjonsendringer krever tilsvarende endringer i organisasjonsidentitet for å sikre en vellykket implementering (Reger et al 1994), at toppledelsen skaper et sterkt bilde av fremtidig ønsket identitet (Gioia og Thomas 1996), at identiteten oppleves som tvetydig etter store organisatoriske endringer (Corley og Gioia 2004) og at organisasjonen møter store institusjonelle endringer (Valstad 2004).

Rasjonalitet

Det er gjort mange forsøk på å klassifisere ulike former for rasjonalitet innenfor organisasjonsteorien og Weber (1978) har gitt et sentralt bidrag ved å knytte ulike rasjonalitetsformer til utviklingen av samfunnssektorer eller verdisfærer hvor det er utviklet

særpregete handlingsmønstre som forsvares som rasjonelle. Kalberg (1980) har identifisert fire former for rasjonalitet i Webers arbeider – praktisk rasjonalitet (hvordan finne pragmatiske løsninger på daglige problemer), teoretisk rasjonalitet (bygger på en presis teoriverden med vekt på deduksjon, kausale sammenhenger og symbolsk meningsskapning), substansiell rasjonalitet (bygger på en preferanse for spesielle verdier) og formell rasjonalitet (en mål-middel rasjonalitet). De to sistnevnte formene har klare likhetstrekk med det som March og Olsen (1989) benevner som henholdsvis ”logics of appropriateness” og ”logics of consequensiality”. Den første rasjonalitetsnormen kan betraktes som en normativ rasjonalitet som bygger på en vurdering om i hvor stor grad en beslutning er i overensstemmelse med sosiale standarder – dvs regler, standarder, normer og verdier som er til stede i den situasjon hvor beslutningen skal implementeres (Winch 1970). Den utvikles over lang tid og er i stor grad er retningsgivende for organisatorisk atferd (March og Olsen 1989). Den andre rasjonalitetsnormen representerer en instrumentell eller mål-middel rasjonalitet.

Albert og Whetten (1985) knytter disse to rasjonalitetsbegrepene opp mot identitet og hevder at den instrumentelle, nyttemessige rasjonaliteten er et særtrekk ved private virksomheter og at den normative rasjonaliteten ofte er sentral i religiøse, frivillige eller offentlig organisasjoner. I organisasjoner med et utpreget normativt grunnlag er det sterke innslag av normativ autoritet, organisasjonsmedlemmene har høy organisasjonstilhørighet og organisasjonsmessige handlingsnormer har høy legitimitet gjennom sterkt internalisering (Etzioni 1961)

Bozeman (1989) bruker begrepene økonomisk og politisk autoritet, og hevder at disse til en viss grad markerer et skille mellom privat og offentlig sektor. Et kjernepunkt i politisk autoritet er at det er knyttet opp mot statens monopol med hensyn til å utøve legitim tvangsmakt. I tillegg er den overordnet all annen form for autoritet i samfunnet. Bozeman (1989) skiller mellom tre former for politisk autoritet – primær, sekundær og tertiær. Den primære politiske autoritet er knyttet til individuelle borgere som gjennom politiske valg gir parlamentet og andre politiske institusjoner legitimitet til å handle på deres vegne. Den sekundære politiske autoritet er knyttet til offentlige institusjoner på alle nivåer som innenfor et gitt regelverk kan fatte beslutninger som regulerer den enkeltes handlingsfrihet. Den tertiære politiske autoritet defineres som den autoritet som offentlige institusjoner delegerer videre til enkeltindivider, private selskaper, frivillige organisasjoner eller andre aktører i samfunnet slik at de kan handle på vegne av offentlige myndigheter.

Økonomisk autoritet er knyttet til økonomiske belønninger og bygger på en forventning om at en viss innsats fører til gitte belønninger. Maktutøvelse vil altså aksepteres på grunn av de gir økonomiske effekter for en selv. Denne form for autoritet finnes i de fleste organisasjoner, men er i følge Bozeman (1989) mer typisk for private virksomheter. Bakgrunnen for dette er at autoriteten kan føres tilbake til grunnleggende trekk i privat sektor – eierskapsrettigheter og målsettinger knyttet til profitt. I offentlige virksomheter er bunnlinjen fraværende eller av mer symbolsk karakter.

Økonomisk autoritet fanger opp noen av de samme dimensjonene som instrumentell rasjonalitet som er sentral innenfor økonomisk teori. Essensen er at i økonomiske beslutningssituasjoner skal man som prinsipp velge det alternativet som fører til best måloppnåelse. Et annet sentralt element i økonomisk teori er forutsetningen om at menneskene styres av egeninteresse og er nyttemaksimerende. Dette ligger blant annet som grunnleggende forutsetning for prinsippal-agent teorien (Jensen og Meckling 1976) som predikerer at organisasjonsmedlemmer i gitte situasjoner kan velge å opptre opportunistisk – dvs i det skjulte prioritere egne mål fremfor organisasjonens mål. Prinsipal-agent teorien er videre en sentral del av ”public choice” teorien (Miqué og Belangér 1974, Niskanen 1971) som danner et viktig teoretisk fundament for NPM. Ferraro, Pfeffer og Sutto (2005) argumenterer for at det økonomiske språket er sentralt i en prosess hvor økonomiske teorier

transformeres over til selvoppfyllende profetier og hevder at ”*language produces a social reality that reinforces and validates the terminology we use*” (s. 16). Dette indikerer at det økonomiske språket i seg selv kan bidra til å forsterke den instrumentelle rasjonalitet i offentlig sektor.

Legitimitet og institusjonell forankring

Legitimitet er en sentral dimensjon i de fleste teorier knyttet til offentlig organisasjon og kan også benyttes som en innfallsvinkel for å diskutere grensene mellom private og offentlige organisasjoner. Philip Selznick (1948, 1957) skilte klart mellom organisasjoner som rasjonelle verktøy for å tilfredsstille interessentenes behov, og som mer organiske systemer som tilpasset seg institusjonelle forventninger. Han hevdet at institusjonaliseringsprosessen var spesielt viktig for organisasjoner med diffuse mål og en uklar teknologi – og hvor legitimitetsgrunnlaget ligger mer i de verdien organisasjonene representerer enn den nyttemessige effekten av deres virksomhet.

Scott (1995) hevder at institusjoner består av ”... *cognitive, normative, and regulative structures and activities that provide stability and meaning to social behavior* (s. 33). Han legger altså til grunn at institusjonene både kan være av kognitiv, normativ og regulativ karakter. Scott presiserer at det ikke er snakk om tre ulike former for institusjoner, men at institusjonelle forhold kan studeres og identifiseres både gjennom regulative, normative og kognitive dimensjoner – og de gis forskjellig vekt innenfor ulike teoretiske tradisjoner. De er også knyttet til ulike former for rasjonalitet. Instrumentell rasjonalitet er assosiert med de regulative strukturene, normative rasjonalitet er assosiert med de normative strukturene, mens de kognitive strukturer har innslag av begge rasjonalitetsformene.

Suchman (1995) hevder at til tross for at legitimitet er et sentralt begrep innenfor ny-institusjonell teori er begrepet i liten grad utdypet og problematisert. Han legger en bred definisjon til grunn og definerer legitimitet som ”*a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed systems of norms, values, beliefs, and definitions*” (s. 574). På bakgrunn av en litteraturgjennomgang identifiserer han tre former for legitimitet – pragmatisk, normativ og kognitive legitimitet.

Den pragmatiske legitimitet er basert på et nytteperspektiv. Organisasjonen får legitimitet fordi den antas å være et nyttig verktøy i samfunnsmaskineriet. Normativ legitimitet er knyttet til at handlingene som utøves, ligger innenfor aksepterte normer. Denne legitimiteten kan i følge Suchman (1995) ha flere former. Den kan være knyttet til konsekvensene av organisasjonens handlinger, de teknikker og prosedyrer som legges til grunn, de strukturer som er etablert eller ledernes personlighet og karismatiske evner. Kognitiv legitimitet bygger på at enkelte organisasjoner eller særtrekk ved organisasjoner «tas for gitt». Organisasjonen blir ikke vurdert ut fra om den er nyttig, eller om aktivitetene ligger innenfor aksepterte normer. Organisasjonen har legitimitet fordi den er tilpasset våre mentale bilder av virkeligheten. Til sist kan vi legge til det som ut fra de regulative mekanismene (Scott 1995) kan benevnes som regulativ eller legal legitimitet. Regulativ mekanismer representerer i denne sammenheng institusjoner som er synliggjort gjennom ulike regler som er nedfelt i samfunnet og som håndheves gjennom formelle eller uformelle prosesser. Legitimitet fremstår derfor som et komplekst begrep og de ulike formene vil integreres med hverandre og skape ulik aksept i forhold til forskjellige sider ved offentlige og private virksomheter.

Metode

Undersøkellesdesignet kan karakteriseres som et ”singel-casestudy” (Yin 1994) hvor et organisasjon er fullt over en relativt lang tidsperiode (1999-2005). Bakgrunnen for

undersøkelsen er at bystyret i en større norsk kommune i 1996 besluttet å konkurranseutsette halvparten av husholdningsrenovasjonen i kommunen. Det offentlige renholdsverket tapte konkurransen og måtte halvere sin aktivitet på dette området den 18. november 1998. Analysen har som formål å undersøke endringer i den kommunale virksomheten fra dette tidspunktet og frem til at virksomheten fremstår som et divisjonalisert aksjeselskap i 2005.

Måling av organisasjonsmessige effekter skaper betydelige forskningsmessige utfordringer og Patton (1990) hevder at vi innenfor evalueringsforskningen står foran to konkurrerende paradigmer – et logisk-positivistisk paradigme med vekt på kvantitative/eksperimentelle metoder for å teste hypotetisk-deduktive generaliseringer og et fenomenologisk paradigme med vekt på kvalitative/naturalistiske metoder for å forstå menneskelige erfaringer i spesifikke sammenhenger. Det er i liten grad mulig å fange opp organisasjonsmessige endringer gjennom eksperimentelle eller kvasieksperimentelle metoder. Til det er de fenomener som skal studeres for komplekse og utstrukturerte. På denne bakgrunn ble det valgt et mer eksplorativt forskningsdesign med hovedvekten på kvalitative data.

Forskerne har oppholdt seg i virksomheten i flere perioder og har deltatt i ulike diskusjoner knyttet til virksomhetens utvikling. I perioden 1999-2000 ble det foretatt utdypende intervjuer med alle nøkkelpersoner i virksomheten. Intervjuene var semistrukturerte og respondentene ble spurt om endringer i virksomheten etter at virksomheten hadde tapt anbudet til den private virksomheten. I de fleste intervjuer var begge forskerne til stede. Det ble foretatt intervjuer av direktør, kontorleder, driftsleder, leder teknisk stab og formann i styret. Hovedverneombud og formann i fagforeningen ble også intervjuet. I tillegg ble det foretatt intervjuer av leder og økonomiansvarlig i kommunens avfallsseksjon og kommunens økonomidirektør. I den grad det var mulig ble alle utsagn knyttet til endringer i organisasjonsmessige prinsipper og styringssystemer kontrollert gjennom en etterfølgende dokumentanalyse. Årsmeldinger, utskrift av styrevedtak, rapporter om driftsopplegg og organisasjonsendringer og dokumenter med informasjon om regnskapsopplegg, budsjettssystemer og andre styringssystemer ble aktivt trukket inn i intervjuene etter behov. De fleste respondentene ble intervjuet flere ganger i løpet av denne prosessen. På den måten var det mulig å følge endringsprosessen fra beslutning til implementering.

I perioden 2004-2005 ble det foretatt en ny intervjurunde i bedriften hvor alle sentrale personer i ledelsesgruppen, tillitsvalgte og styreleder ble intervjuet. Fokuset ble satt på de endringene som hadde skjedd i bedriften siden 2000 med spesiell vekt på identitet, rasjonalitet og legitimitet. Alle intervjuer ble tatt opp på bånd og et ble skrevet ut et fortettet referat som har dannet grunnlaget for den etterfølgende analysen. I tillegg er alle årsmeldinger og sentrale vedtak vedrørende virksomheten i kommunestyret gjennomgått.

Når det gjelder operasjonalisering av organisasjonsidentitet, rasjonalitet og legitimitet er det få presise avgrensninger i litteraturen og vi har primært støttet oss på Albert og Whetten (1985) og Røvik (1998) som sier at identiteten primært kan identifiseres gjennom å speile organisasjonen mot alternative organisasjoner som representerer ulike organisatoriske felt. På grunn av at den kommunale virksomheten har blitt utsatt for økende konkurranse og til sist ble organisert som et aksjeselskap har vi valgt å studere bevegelsen mellom de samme identitetene som ble identifisert av Valstad (2004) – en offentlig identitet og en markedsidentitet.

Når det gjelder rasjonalitet har vi forsøkt å avdekke hvilke kriterier som er lagt til grunn for sentrale beslutninger i bedriften. Dette gjelder både valg av selskapsform, produktspekter, markedsposisjon og beslutninger knyttet til daglig driftsopplegg. Det er også lagt stor vekt på å avdekke i hvilken grad det økonomiske språket er tilstede i disse beslutningssituasjonene. Legitimiteten er operasjonalisert med utgangspunkt i Suchman (1995) og respondentene ble bedt om reflektere rundt ulike former for institusjoner og vurdere viktigheten av disse i ulike

faser av organisasjonens historie. Identitet, rasjonalitet og legitimitet ble både tatt opp ved intervjuene i 1999-2000 og i 2004-2005, men hadde sterkest fokus i den siste intervjurunden.

Resultater

Formell status og økonomisk/markedsmessig utvikling

Renholdsverket ble opprettet i 1918 for å ta seg av renovasjonsfunksjonen i kommunen. Oppgavene har variert både i mengde og omfang frem til iverksettingen av konkurranseutsetting i november 1998. I tillegg til henting og transport av husholdningsavfall (monopoldelen) har virksomheten også ansvaret for en kommunal fyllplass, og henting/transport av produksjonsavfall og spesialavfall (konkuransedel). Organisasjonen har vært direkte underlagt rådmannen, men har som kommunal bedrift også hatt eget styre.

Da bystyret i 1996 vedtok å konkurranseutsette halvparten av renovasjonsdriften, ble dette av de ansatte oppfattet som en trussel både mot arbeidsplassene og fremtidig eksistens for den kommunale renovasjonsvirksomheten. De ansatte og deres fagorganisasjon satte derfor i gang en politisk prosess for å stoppe konkurranseutsettingen. Fagforeningene mobiliserte både innad i bedriften og appellerte til sympati blant andre kommunalt ansatte. Bedriftsledelsen gikk til motoffensiv på en annen måte. De satset på å vinne anbudskonkurransen og foretok en fullstendig gjennomgang av eget driftsopplegg. Dette resulterte i en anbudspris som var langt lavere enn tidligere kostnadsnivå, men til tross for dette tapte de klart i konkurransen med en privat renovasjonsbedrift. Den 18. november 1998 overtok så det private firmaet ansvaret for renovasjonen av husholdningsavfall i den vestlige delen av kommunen, mens den kommunale virksomheten fortsatt beholdt ansvaret for renovasjonen i den østlige delen.

Den 1.01.02 ble virksomheten omdannet til et kommunalt eid aksjeselskap som omfattet all virksomhet til det tidligere renholdsverket. Selskapet engasjerte seg etter denne endringen mer mot den konkurranseutsatte delen og inngikk avtaler med flere virksomheter utenfor egen region. I 2004 ble det et politisk skifte i kommunen og det ble gitt klare signaler fra den nye politiske ledelsen om at når den gjeldende avtalen med den private renovatøren gikk ut skulle aksjeselskapet få tilbake ansvaret for husholdningsrenovasjon i hele kommunen uten å bli eksponert for konkurranse fra private leverandører. Ettersom selskapet fortsatt både hadde ansvaret for innsamling av husholdningsavfall som skulle finansieres gjennom offentlige avgifter og var sterkt engasjert i konkurranseutsatt virksomhet var muligheten for kryss-subsidiering fortsatt til stede. Det ble derfor iverksatt en prosess med sikte på atskillelse av disse to aktivitetsområdene. Dette resulterte i at selskapet den 1.01.05 ble omdannet til et konsern bestående av tre aksjeselskaper – et morselskap og to datterselskaper. De to datterselskapene hadde ansvaret for henholdsvis innsamling av husholdningsavfall og konkurranseutsatt renovasjonsvirksomhet.

Endringer i organisering og styring

Etter at bystyret hadde fattet et prinsipielt vedtak om konkurranseutsetting, ble det iverksatt en prosess med sikte på å utvikle både nye styrings- og organisasjonsformer. Disse er dokumenter tidligere (Busch og Gustafsson 2002, Gustafsson og Busch 2002) og vi vil her kun gi en skisse av endringene som en bakgrunn for å diskutere endringer i identitet, rasjonalitet og legitimitet.

I løpet av 1997 og 1998 ble det vedtatt å gjennomføre relativt store organisasjonsmessige endringer: (a) virksomheten ble organisert som et kommunalt foretak, (b) virksomheten ble definert som en utfører i en kommunal bestiller-utfører organisering, (c) virksomheten fikk to klare aktivitetsområder – en monopoldel (innsamling av husholdningsavfall) og en konkurranse del (innsamling av spesialavfall og avfall fra næringslivet pluss avfallsbehandling), (d) ny intern organisasjonsstruktur med sterk vekt på økonomistyring, og (e) en ny og mer fleksibel driftsorganisering med sikte på å forbedre produktiviteten.

Etter at virksomheten ble konkurranseutsatt fikk den nyopprettede Avfallsseksjonen (bestiller) ansvaret for å forhandle fram til sammen 15 produktavtaler som spesifiserer pris, mengde og kvalitet. I de første forhandlingene fikk virksomheten beskjed om at den måtte tilpasse seg markedsprisene i løpet av 2-3 år. Rollefordelingen mellom Avfallsseksjonen og rådmannen var uklar med hensyn til hvem som hadde ansvaret for å realisere dette målet. Avfallsseksjonen så det ikke som sin oppgave å sette presise krav til hvor raskt virksomheten skal tilpasse seg markedsprisene. Avfallsseksjonen ble senere reorganisert og den mistet en del av sin renovasjonskompetanse og uformelle status i forhold til renholdsverket.

Renovasjonsvirksomheten hadde før konkurranseutsettingen et regnskapssystem med klare svakheter med hensyn til å foreta et økonomisk skille mellom ulike aktivitetsområder. Derved var det ikke mulig å avdekke om det eksisterte noen form for kryss-subsidering mellom monopoldelen og konkurransedelen. Etter at virksomheten ble konkurranseutsatt er det vedtatt å etablere et driftsregnskap som bygger på prinsippene i regnskapsloven. Det innebærer full tidsavgrensning av alle vesentlige inntekter og utgifter og et klart skille mellom monopoldel og konkurransedel. Det ble også vedtatt å etablere et eget regnskapssystem som gir virksomheten mulighet til å beregne kostnadene for den enkelte bil, biltype, rute og sone. Når det gjelder budsjettstyring fulgte virksomheten tidligere kommunale rutiner med liten grad av intern delegering og ansvarsfordeling. Etter konkurranseutsettingen ble det etablert et nytt og mer detaljert budsjettssystem med et klart budsjettansvar på mellomledelsen.

Endringer i organisasjonsidentitet

Det kommunale renholdsverket har lang tradisjon med å samle og deponere avfall og virksomheten har siden 1918 gjennomgått en rekke teknologiske faser fra grisematproduksjon før krigen og til moderne kildesortering ved overgangen til det tjuende århundre. Samfunnsoppdraget har vært klart definert og knyttet til renhold, helse og sikkerhet for kommunens befolkning. Virksomheten har også vært betraktet som en trygg og attraktiv arbeidsplass. Bakgrunnen for dette har vært en sterk kultur, stor frihet i jobbutførelsen og relativt sett gode lønnsbetingelser. Organisasjonsidentiteten på det tidspunktet konkurranseutsettingen ble iverksatt kan karakteriseres både å fange opp den offentlig dimensjonen og renholdsfunksjonen.

Vedtaket om konkurranseutsetting i 1996 skapte store konflikter hvor både Norsk Kommuneforbund og den lokale fagforeningen gikk ut med hard kritikk av vedtaket. Denne kampen skapte sterkt fokus på det offentlige eierskapet og den tette koblingen til kommuneadministrasjonen. Selv om fagorganisasjonen alltid hadde stått sterk i renholdsverket, tapte den både kampen om konkurranseutsettingen og den påfølgende omorganiseringen. Etter konkurranseutsettingen har det skjedd en stor endring i den lokale fagforenings holdning til utviklingen og tillitsvalgte ga i 2005 uttrykk for at de opplever at virksomheten fungerer som en privat bedrift – og de ønsker ikke å gå tilbake til den gamle organiseringen. Dette i motsetning til Norsk Kommuneforbund som i 2006 fortsatt står sterkt på at aksjeselskapsformen bør opphøre og at virksomheten bør tilbakeføres til samme organisering som i 1996.

Virksomhetens ledelse gir også i 2005 klart uttrykk for at de ser på seg selv om en privat bedrift. Det er et sterkt fokus på vekst, ekspansjon og lønnsomhet og den konkurranseutsatte delen ekspanderer gjennom anbud, samarbeid og etablering av datterselskap rettet mot næringsavfall. Fokuset er satt mot markedet og ledelsen arbeider aktivt for å realisere visjonen om å bli Norges ledende miljøbedrift. De er opptatt av bransjens utvikling og sammenligner seg med sine konkurrenter – både offentlige og private. Samfunnsoppdraget har relativt sett fått mindre betydning. Utviklingen synes å være forsterket gjennom ansettelse av ny økonomisjef i 2002 og opprettelse av ny stilling som markedssjef i 2004. Disse personene har

en sterkere orientering mot den form for styring og markedsføring som finnes i private bedrifter, samtidig som de ser at virksomheten fortsatt har offentlige preg.

Vårt inntrykk er at organisasjonsidentiteten knyttet til funksjonen og samfunnsoppdraget fortsatt er til stede, men at det har skjedd en vridning fra offentlig til privat identitet. Dette gjelder både styret, bedriftsledelsen og fagforeningsledelsen. Det er ikke undersøkt hvordan ansatte for øvrig oppfatter organisasjonsidentiteten, men det var motstand mot etablering av aksjeselskapet. Tillitsvalgte gir uttrykk for at det fort ble ro i rekkene etter hvert som at de ansatte opplevde at endringen ikke hadde noen vesentlig betydning for egen arbeidssituasjon.

Endring i rasjonalitet

I 1996 hadde virksomheten et regnskap som fulgte prinsippene i kommuneregnskapet og egnet seg dårlig som beslutningsgrunnlag. Kravet fra den politiske ledelsen var primært at renovasjonsgebyrene ikke skulle være for høye og at virksomheten skulle generere en likviditet som kunne benyttes av kommunen. Selv om kommunen var pålagt et krav om at gebyrene skulle fastsettes ut fra selvkost, var det ingen muligheter til å kontrollere at dette skjedde. Det var ikke mulig å trekke et klart regnskapsmessig skille mellom monopoldel som skulle finansieres av gebyrer og konkurransedelen hvor prisene ble satt av markedet. Rasjonaliteten var dominert av en normativ styringslogikk hvor beslutninger ble fattet ut fra historiske retningslinjer og ut fra de maktforholdene mellom de ulike interessentene. Som eksempel kan det nevnes det insentivbaserte lønnsystemet til renovatørene i 2005 fortsatt bygget på tidsstudier fra 1967 – selv om det senere var foretatt omfattende teknologiske endringer.

Vedtaket om konkurranseutsettingen i 1996 ga støtet til en prosess hvor virksomheten ble presset til å foreta en kritisk gjennomgang av eget kostnadsnivå. I ettertid synes det å være klart at virksomheten ikke ville ha vært i stand til å ivareta renovasjonen innenfor de økonomiske rammene som lå i eget anbud. Etter at det ble etablert kontraktstyring la den nye bestillerenheten sterkt press på virksomheten både med hensyn til å etablere detaljerte kontrakter, nye økonomisystemer og nye kalkyleprinsipper. Dette presset førte til at virksomheten etter hvert utviklet en økonomistyring som har store likhetstrekk med hva en finner i private bedrifter. Prosessen ble forsterket av at selskapet i 2002 ble omdannet til aksjeselskap og i løpet av 2003 ble et helt nytt integrert økonomisystem implementert med muligheter for lønnsomhetskontroll og kostnadsoppfølging på prosjekt og aktivitetsnivå. Tilsvarende endringer har funnet sted når det gjelder budsjettering. I 1996 var budsjettarbeidet i stor grad en symbolsk aktivitet med liten styringseffekt. I 2005 er det en omfattende prosess med sterk medvirkning og kontinuerlig oppfølging både på inntekts- og kostnadssiden.

Den sterke vekten på økonomi har ført til at den økonomiske rasjonaliteten har fått økende dominans. Spesielt innenfor ledelsesgruppen er spørsmålet om lønnsomhet og likviditet ofte på dagsorden. Tilsvarende gjelder styret. Selv om det nåværende styret er politisk sammensatt, er hovedfokuset hele tiden på om lønnsomhet, likviditet og finansiering er tilfredsstillende. Flere av respondentene gir også uttrykk for at de ansatte generelt er blitt mer interessert i om selskapet går med overskudd etter at det ble omorganisert som as.

Endringer i legitimitet

Renholdsverket har alltid vært regulert av sterke institusjoner – både regulative og normative. Dette gjelder spesielt lover knyttet til innsamling og behandling av renovasjonsavfall, men gjennom sitt klare samfunnsoppdrag er den også underlagt normative institusjonelle forventninger. For å kunne opprettholde en høy legitimitet har renholdsverket sørget for at avfall er blitt regelmessig fjernet og tatt vare på. Det pragmatiske element i legitimiteten har hatt samme grunnlag – nytten har vært synlig for politikere og kommunens befolkning

samtidig som at renovasjonsgebyret har vært på et akseptabelt nivå i forhold til sammenlignbare kommuner.

Det har vært flere institusjonelle endringer siden 1996. Dette gjelder for det første nye lover og forskrifter knyttet til avfallshåndtering og kildesortering. De har ført til endringer i organisering og valg av tekniske løsninger, men har i liten grad utfordret det tradisjonelle legitimitetsgrunnlaget. De sterkeste institusjonelle endringer er knyttet til innflytelsen fra "New Public Management". Når det gjelder regulative mekanismer har spesielt nye kommunale økonomiforskrifter og adgangen til å benytte alternative selskapsformer som kommunalt foretak og interkommunal selskap hatt stor betydning. Dette har iverksatt en prosess hvor kommunen har fått mulighet til å definere renholdsverket som en mer selvstendig enhet med mer eksplisitte krav om lønnsomhet og avkastning. Innføring av bestiller-utfører modellen har forsterket denne tendensen og skapt en klarere skille mellom forvaltning og drift.

Disse nye regulative mekanismene har endret legitimitetsgrunnlaget for renholdsverket. Samfunnsoppdraget er tonet ned og grunnlaget for den pragmatiske legitimiteten er nå sterkt knyttet til virksomhetens overskudd. Dette kom sterkt til uttrykk våren 2006 da renholdsverket syntes å gå mot underskudd for regnskapsåret 2005. Politikerne ga uttrykk for sjokk og satte klare krav til at renholdsverket måtte fremvise overskudd og at prisene måtte være konkurransedyktige. Media satte utelukkende fokus på økonomi og ledelsen lovet kraftige nedskjæringer i bemanningen. NPM har også ført til endringer i grunnlaget for den kognitive legitimiteten. Det er i dag ikke nok at renholdsverket har en organisering som er hensiktsmessige for å ivareta sin primærfunksjon. Virksomheten må også fremstå som en moderne og vellykket bedrift. Dette kommer sterkt til uttrykk ved at kommunen har vedtatt en visjon om at renholdsverket skal bli Norges ledende miljøbedrift. Visjonen har blitt en ledestjerne for ledelsen i virksomheten og det er iverksatt en rekke prosesser som inkluderer både geografisk og volummessig ekspansjon. Det er skapt et helt nytt bilde av det fremtidige renholdsverket.

Diskusjon

Resultatene viser at virksomheten gjennom transformasjonen fra et kommunalt organisert renholdsverk til et divisjonalisert aksjeselskap har endret seg langs mange av de dimensjonene som konstituerer grensen mellom offentlige og private virksomheter. For det første har det skjedd en rollefordeling hvor kommuneadministrasjonen nå kun sitter igjen med bestillerrollen, mens aksjeselskapet ivaretar utførerrollen og har ansvar for finansiering av egen drift. For det andre er det sterke indikasjoner på at vi har fått en overgang fra offentlig identitet til markedsidentitet. Fra å være en virksomhet som var orientert mot renovasjon innefor en offentlig kontekst, identifiserer ledelsen seg nå mer som en privat bedrift innenfor den nasjonale miljø og renovasjonsbransjen. For det tredje har den nyttemessige eller økonomisk rasjonaliteten fått langt sterkere betydning i de interne beslutningsprosessene. Til sist har legitimitetsgrunnlaget endret seg ved at den pragmatiske legitimiteten basert på bedriftsøkonomisk suksess og den kognitive legitimiteten basert på at virksomheten fremstår som en moderne og ekspansiv bedrift er blitt klart viktigere.

Resultatene er en støtte til Pratt og Foreman (2002) som hevder at multiple identiteter kan ligge latente og vekkes på grunn av spesielle hendelser. Virksomheten har opplevd tre kritiske hendelser i løpet undersøkelsesperioden. Den første var vedtaket om konkurranseutsetting i 1996– noe som førte til at den offentlige identiteten kom sterkt i fokus. I den konflikten som oppsto gjorde spesielt fagorganisasjonen et stort poeng ut av offentlige eierskap og tradisjonell offentlig styring. Dette er også del av en større diskurs i samfunnet om organiseringen av velferdssamfunnet med skarpe skillelinjer mellom de politiske partiene. Selv om den offentlig dimensjonen alltid har vært til stede, ble den gjennom

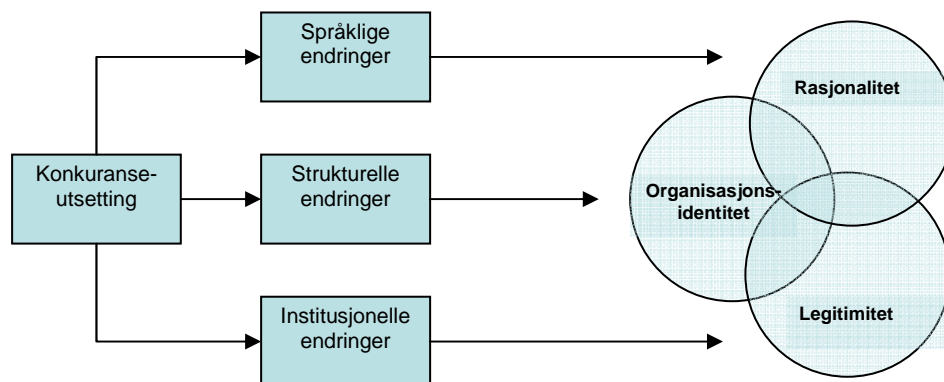
konkurransetsettingen aktualisert og fikk en dominerende stilling i de ansattes bevissthet. Den andre kritiske hendelsen var vedtaket om at selskapet skulle organiseres som et aksjeselskap i 2001. På dette tidspunkt var den offentlige identiteten svekket og selv om det var motstand fra de ansatte ble ikke noen store konflikter. Den tredje kritiske hendelsen var vedtaket om en konsernorganisering med tre aksjeselskaper i 2003. I den forbindelse la ansatte og ledelsen i fellesskap frem et forslag om at et eventuelt morselskap skulle organiseres som et interkommunalt selskap. Dette viser at den offentlige identiteten fremdeles var klart til stede, men argumentasjonen var mer pragmatisk enn ideologisk og vedtaket om valg av aksjeselskapsformen skapte i liten grad interne konflikter. Konsernorganiseringen fremsto som et symbol på den fremvoksende markedsidentiteten og både aktualiserte og stabiliserte denne nye identiteten. Dette er en støtte til resultatene fra undersøkelsen til Valstad (2004), men viser at privat eierskap ikke er en nødvendig betingelse for utvikling av ny markedsidentitet. Den viktigste betingelsen synes å være at organisasjonen utsettes for en reell konkurranse fra markedet.

De institusjonelle endringer har vært av stor betydning for den prosessen som har transformert den offentlig identiteten over til en markedsidentitet. I dette caset synes de regulative mekanismene å være spesielt viktig. De ga kommunen mulighet til å eksponere det offentlige renholdsverket for konkurranse og endre selskapsform – noe som la grunnlaget for gjennomføring av dyptgripende organisatoriske endringer. Samtidig har nye regulative institusjoner symbolisert bildet av den nye og moderne offentlige virksomhet med fokus på profesjonell ledelse, effektivitet og brukerorientering. Nye regnskapsprinsipper både i staten og kommunesektoren gir klart inntrykk av at det tradisjonelle offentlige regnskapet har spilt fallitt og at løsningen ligger i de prinsippene som er utviklet innenfor privat sektor. Mens nye regulative institusjoner har gitt ledelsen både i kommunen og virksomheten større handlingsrom, har de kognitive institusjonene knyttet til NPM bidratt til at denne friheten er blitt benyttet til å iverksette en meningsskapende prosess som har ført til at markedsidentiteten er i sterkere fokus enn den tidligere offentlige identiteten. Et eksempel på dette er at kommunestyret som på prinsipielt grunnlag har tatt avstand for markedsløsninger og konkurranseutsetting har vedtatt at renholdsverket, som hittil har hatt et stort samfunnsoppdrag knyttet til kommunens renovasjon, skal utvikles til å bli landets ledende miljøbedrift – dvs de har formulert en visjon helt i tråd med de grunnleggende forutsetninger bak en utvikling de politisk tar avstand fra. Dette viser styrken i de kognitive institusjonene som er skapt gjennom New Public Management.

Resultatene viser også at det økonomiske språket har stått sentralt i denne prosessen – noe som er en støtte til Llewellyn (2004) som i en studie fant at språklige endringer var viktige i en tidlig fase av identitetsendringer. Da renholdsverket ble konkurranseutsatt, ble det gitt klar beskjed fra den nye bestillerenheten om at økonomisystemene og økonomikompetansen var for dårlig. Det ble da umiddelbart startet en prosess med å innføre en ny form for økonomistyring – en prosess som det tok vel seks år å fullføre. Den ble opprinnelig innført gjennom tvangsmessig isomorfisme hvor virksomheten ble pålagt å endre sine økonomisystemer av den nye bestillerenheten. I de første fasene var det relativt løse koblinger mellom nye systemer og organisasjonens atferd. Årsaken til dette synes å være at bestillerenheten ble omorganisert – noe som førte til svekket kompetanse, spesielt innenfor renovasjon, og mindre press mot virksomheten. Etter hvert som virksomheten utviklet en sterkere markedsidentitet iverksatte den på eget initiativ en omfattende endringer av systemene. Dette ble gjennomført av en nyansatt økonomisjef og kan beskrives som en normativ isomorfisme.

Disse prosessene har ført til en større dominans av den nyttebaserte rasjonaliteten og lagt grunnlaget for endring av organisasjonsidentiteten. Det er sterke indikasjoner på at i det øyeblikket fokus settes på lønnsomhet og likviditet, og de økonomiske målingene blir

avgjørende for grad av suksess må en virksomhet ageres som en privat bedrift for å overleve. Og den må identifisere seg med det private næringsliv for å finne modeller som er bedre tilpasset en markeds kontekst. Samtidig viser resultatene at legitimitetsgrunnlaget har endret seg parallelt med denne utviklingen. Det synes derved å oppstå en prosess hvor identitets-, rasjonalitets- og legitimitetsutviklingen samvirker og forsterker hverandre når en virksomhet er inne i prosess hvor den utvikler private trekk. Det økonomiske språket har vært sentral i denne prosessen og har gitt virksomheten en sterkere kognitiv legitimitet gjennom å synliggjøre systemer og mål som er i samsvar med dominerende institusjonelle forventninger, det har lagt grunnlaget for en instrumentell rasjonalitet som er dominerende innenfor private bedrifter og det har lagt sterke føringer for en meningskapende prosess rettet mot sterkere markedsidentitet. På bakgrunn av disse resultatene kan det som settes opp en modell som viser mulige sammenhenger mellom konkurranseutsetting og de sentrale variablene (figur 1)



Figur 1: Effekten av konkurranseutsetting på identitet, rasjonalitet og legitimitet.

Resultatene viser også at det har vært sterk kobling mellom kultur og organisasjonsidentitet – noe som er en støtte til den konseptuelle modellen utviklet av Hatch og Schultz (2002). Som en offentlig virksomhet med et viktig samfunnsoppdrag hadde renholdsverket utviklet et sterk kultur siden etableringen i 1918. Verdiene var primært knyttet til renholdsfunksjonen og det offentlige samfunnsoppdraget – noe som hele tiden har avspeilt seg i organisasjonsidentiteten. Det sterke fokuset på den offentlige dimensjonen som oppsto i forbindelse med konkurranseutsettingen viser at organisasjonsidentiteten raskt kan skifte karakter i kritiske situasjoner og symbolisere verdier som organisasjonsmedlemmene opplever som truet av omgivelsene. I kritiske situasjoner kan organisasjonsidentiteten på denne måten bli et sterkt samlende symbol for verdier og grunnleggende antagelser som oppleves å være under press – noe som understreker både den multiple dimensjon og at identiteten ikke nødvendigvis må være så stabil over tid som angitt av Albert og Whetten (1985).

Ut fra et funksjonelt synspunkt vil det i liten grad oppstå raske og gjennomgripende endringer i organisasjonskulturen (Schein 1985). Organisasjonsidentiteten har en langt mer flyktig karakter og resultatene viser at den som et kognitivt konsept raskt kan endres. Ut fra dette kan en anta at den nye markedsidentiteten sannsynligvis ikke gjenspeiler den grunnleggende organisasjonskulturen i virksomheten. Hatch og Schultz (2004) hevder at dette kan føre til en dysfunksjonell hypertilpasning til omgivelsene – noe som representerer en kontinuerlig ubalanse mellom kultur og identitet. Et interessant spørsmål i denne sammenheng er om denne tilstanden isteden representerer en første fase i en fremtidig endring av organisasjonskulturen. Det vil si at i forbindelse med radikale organisasjonsendringer kan det utvikles en ny identitet som representerer den viktigste impulsen til en kulturell endring.

Dette caset gir ikke noe svar på dette, men dersom det er tilfelle, kan organisasjonsidentiteten ha en viktig funksjon i å transformere organisasjonskulturen over til å være bedre tilpasset nye krav fra omgivelsene.

Når det gjelder forholdet mellom organisasjonsidentitet og image viser undersøkelsen at politikernes fremtidige visjon om renholdsverket har hatt stor betydning for utviklingen av organisasjonsidentiteten – noe som er en støtte til Gioia og Thomas (1996) som hevder at identiteten kan påvirkes ved at ledelsen skaper et nytt attraktivt fremtidig image. Vedtaket i formannskapet ble brukt aktivt av virksomhetsledelsen for å begrunne det sterke fokuset på lønnsomhet, vekst og teknologisk utvikling. Samtidig har ledelsen vært en aktiv pådriver for at den politiske ledelsen skulle formulere en slik visjon for renholdsverket. Dette indikerer at ledelsen både har skapt et bestemt image hos sin viktigste interessent og deretter brukt dette imaget aktivt for å transformere egen organisasjonsidentitet – noe som er en støtte til Scott og Lane (2000) som hevder at ledelsen vil forsøke å transformere sin organisasjonsidentitet over til sine interessenter.

Makt har også vært en sentral dimensjon i andre faser i prosessen – noe som er en støtte til Valstad (2004) som i sin undersøkelse fant at endring av organisasjonsidentitet kan forstås som resultatet av en politisk prosess. Bystyret benyttet for det første sin posisjonsmakt til å iverksette en prosess som førte til at renholdsverket ble eksponert for konkurranse. Dette ble videreført av den nye bestillerenheten som gjennom sine pålegg bidro til å skape en ny økonomisk rasjonalitet i renholdsverket. Dette kunne ha skapt det som Melander (1997) karakteriserer som en kontinuerlig kamp mellom virksomhet og kommuneadministrasjon. I stedet fikk vi det som Melander kaller invasjon av nye verdier og normer – ledelsen i renholdsverket valgte å føre prosessen lenger enn hva som var nødvendig for å tilfredsstille politikerne. Årsaken til dette kan være at markedsidentiteten lå latent i virksomheten og lett lot seg aktivisere når virksomheten møtte nye krav fra bestillerenheten. Renholdsverket har i lang tid engasjert seg på markedet for næringsavfall med til dels sterk konkurranse. Identiteten knyttet til disse aktivitetene fikk større legitimitet gjennom konkurranseutsettingen og overtok etter hvert som den dominerende identitet.

Etter at presset fra bestillerenheten ble redusert, overtok ledelsen i virksomheten som den sentrale premissgiver for den videre prosessen og utnyttet både posisjonsmakt og argumentasjonsmakt – både internt, i forhold til politikerne og i forhold til eget styre. Det kan også diskuteres om det i denne situasjonen oppsto en form for bevissthetskontrollerende makt (Christensen og Daugaard Jensen 2002) som førte til at den lokale fagforening etter hvert utviklet synspunkter som sto i strid med den dominerende holdning i Norsk Kommuneforbund. Gjennom sterke meningsskapende prosesser ble det skapt en virkelighetsforståelse som omfattet hele ledergruppen, styret og tillitsvalgte. Dette fremstår ikke som en bevisst prosess, men den utviklet seg i en situasjon hvor organisasjonen ble satt under sterkt press og hvor den for å bevare sin legitimitet overtok mange av de elementene som ligger i New Public Management.

Oppsummering og konklusjon

Resultatene fra undersøkelsen er for det første er sterk støtte til tidligere forskning om at organisasjonsidentiteten er multipl, at det finnes latente dimensjoner som kan aktiviseres gjennom kriser, at identiteten kan gjennomgå store forandringer på kort tid, at identitetsendringer kan betraktes som en politisk prosess hvor bruk av makt er et sentralt virkemiddel, at ledelsen kan spille en aktiv rolle i identitetsutviklingen og at institusjonelle endringer kan være en viktig trigger for identitetsendringer.

For det andre har resultatene vist at organisasjonsidentiteten kan påvirkes av den pågående modernisering av offentlig sektor og at dette kan føre til at grensen mellom privat og offentlig sektor endres langs flere dimensjoner. I tillegg til synlige endringer som ny rollefordeling og

nye selskapsformer kan vi få en utvikling hvor både rasjonalitet, legitimitet og identitet i offentlige organisasjoner beveger seg mot det som er typiske særtrekk ved private bedrifter. Økonomispråkets synes å være av stor betydning i denne forbindelse og resultatene indikerer at det kan være en viktig forutsetning for utviklingen.

Selv om resultatene bør kunne generaliseres til andre offentlige virksomheter som fristilles og utsettes for konkurranse fra det private markedet er det viktig å være oppmerksom på at renovasjon har en del spesielle særtrekk som nok har hatt betydning for prosessen. Den kan betraktes både som et kollektivt og et privat gode, tjenestene er av teknisk karakter og det er lite innslag av profesjonelle. Det innebærer at det kan være vanskelig å generalisere resultatene til store offentlige tjenesteområder innenfor helse, kultur og utdanning hvor det er et stort innslag av profesjonelle og hvor tjenestene har en langt mer immateriell karakter. Her er det derfor behov for ny forskning som kan studere effekten av endring i institusjonelle forhold og ulike former av styring og organisering har for rasjonalitet, legitimitet og organisasjonsidentitet.

Når det gjelder teoretiske bidrag har undersøkelsen for det første pekt på at introduksjon nye språk kan ha stor betydning for identitetsutviklingen. Språkets betydning har vært påpekt av flere forskere fra en narrativ tradisjon, men det er i liten grad empirisk dokumentert hvordan et språk kan skape nye premisser for utvikling av organisasjonsidentiteten. For det andre viser resultatene at endringer i rasjonalitet og legitimitet er sterkt forbundet med identitetsendringer – spesielt i bevegelser mellom en normativ og nyttemessig identitet. Dette kan blant annet indikere at forholdet mellom identitet og image er komplekst og at institusjonelle forhold kan være avgjørende for hvordan disse to dimensjonene utvikler seg. Til sist viser resultatene at organisasjonsidentiteten kan ligge latent, den kan aktiviseres gjennom kriser og kan fungere som et forsvar for sentrale verdier i organisasjonen. Dette er tidligere fremsatt hypoteser, men er i liten grad empirisk dokumentert.

Offentlig sektor gjennomgår i dag store forandringer i de fleste vestlige land. Målet er blant annet å utvikle større responsivitet overfor brukernes behov, større effektivitet og høyere legitimitet. Selv om dette kan kreve endringer i organisasjonsidentiteten er det viktig at prosessen ikke fører til en svekkelse av det offentlige etos. Det kan på sikt vise seg å være dysfunksjonelt i forhold til offentlig sektors funksjon i samfunnet og skape en uheldig konstituering av offentlige institusjoner. Dette krever høy bevissthet om hvordan ulike variabler påvirker hverandre i en endringsprosess og en klar visjon om hva som skal særprege en fremtidig offentlig sektor.

Referanser

- Albert, S. og Whetten, D.A. (1985) Organizational identity. I L.L. Cummings og B.M. Staw (red): *Research in organizational behavior*. Greenwich, CT, JAI Press, vol. 7, s 263-95.
- Alchian, A.A. (1965). Some economics of property rights, *II Politico*, 30, 816-29.
- Alvesson, M. og Willmott, H. (2002) Identity regulation as organizational control producing the appropriate individual. *Journal of Management Studies*, 39, 619-644.
- Alvesson, M. og Karreman, D. (2000) Varieties of discourse: on the study of organizations through discourse analysis. *Human Relations*, 53, 1125-50.
- Antonsen, M. & Beck Jørgensen, T. (1997) The 'publicness' of public organizations. *Public Administration*, 75, sommer, 337-357.
- Beck Jørgensen, T. (2003). Konturerne af en offentlig identitet. Varige og foranderlige træk. I T. Beck-Jørgensen (red) *På sporet av en offentlig identitet – værdier i stat, amter og kommuner*. Århus, Århus Universitetsforlag.
- Beck Jørgensen, T. (2006) Public values, their nature, stability and change. *International Journal of Public Administration* (in press).
- Berg, P.O. (1985) Organization change as a symbolic transformation process. I P. Frost, L. More, M.R. Luis, C. Lundberg og J. Martin (red): *Reframing organizational culture*, 281-300, Beverly Hills, CA, Sage.
- Bozeman, B. (1989). *All organizations are public*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Bozeman, B. & Bretschneider, S. (1994). The "publicness puzzle" in organization theory: A test of alternative explanations of differences between public and private organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4, 197-223.
- Brown, A.D. og Humphreys, M. (2006) Organizational identity and place: A discursive exploration of hegemony and resistance. *Journal of Management Studies*, 43, 2, 231-257.
- Busch, T. (2005) Grensen mellom privat og offentlig sektor i endring. I Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K. og Vanebo, J.O.: *Modernisering av offentlig sektor – utfordringer, metoder og dilemmaer*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Busch, T. og Gustafsson, O. (2002) Slack in the public Sector: A Comparative analysis of a private and a public enterprise for refuse collection. *Public Management Review*, Vol. 4, Nr. 2, 167-186.
- Cheney, G. (1991). *Rhetorics in an organizational society – managing multiple identities*. Columbia, University of South Carolina Press.
- Chreim, S. (2005) The continuity-change duality in narrative texts of organizational identity. *Journal of Management Studies*, 42, 3, 566-593.
- Christensen, S. Og Daugaard Jensen P-E. (2002) *Makt i det stille*. København, Samfunnslitteratur.
- Corley, K.G. og Gioia, D.A. (2004) Identity ambiguity and change in the wake of a corporate spin-off. *Administrative Science Quarterly*, 49, 173-208.
- Czarniawaska-Joerges, B. (1994) Narratives of individual and organizational identities. *Communication Yearbook*, 17, 193-221.
- Dutton, J. og Dukerich, J. (1991) Keeping an eye on the mirror: Image and identity in organizational adaptation. *Academy of Management Journal*, 34, 517-54.
- Elsbach, K.D. og Kramer, R.M. (1996) Members' responses to organizational threats: Encountering and countering the business week rankings. *Administrative Science Quarterly*, 41, 442-476.
- Etzioni, A.A. (1961) *A comparative analysis of complex organizations*. New York, Free Press
- Fama, E.F. & Jensen M.C. (1983): Separation of Ownership and Control. *Journal of Law and Economics*. 26, 301-25.
- Ferraro, F., Pfeffer, J. og Sutton, R.I. (2005) Economics language and assumptions: How theories can become self-fulfilling. *Academy of Management Review*, 30, 1, 8-24.

- Fiol, C.M. (2002) Capitalizing on paradox: the role of language in transforming organizational identities. *Organization Science*, 13, 6, 653-666.
- Gergen, K. og Thatchenkery, T. (1996) Organization science as social construction: postmodern potentials. *Journal of Applied Behavioral Science*, 32, 4, 356-77.
- Gioia, D.A. (1998) From individual to organizational identity. I D.A. Whetten og P.C. Godfrey (red) *Identity in organizations*. London, Sage Publications
- Gioia, D.A og Thomas, J.B. (1996) Identity, image and issue interpretation: Sensemaking during strategic change in academia. *Administrative Science Quarterly*, 41, 370-403.
- Gioia, D.A., Schultz, M. og Corley, K.G. (2000) Organizational identity, image and adaptive instability. *Academy of Management Review*, 25, 1, 63-81
- Grossman, S. & Hart, O. (1986): The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration. *Journal of Political Economy*, 94, 691-719.
- Gustafsson, O. og Busch, T. (2002) Konkurransetsetting i kommunal sektor: En kvalitativ analyse av endringer i en kommunal renovasjonsbedrift. *Nordiske Organisasjonsstudier*, vol. 4, nr. ¾, 89-113.
- Hart, O. D. (1988): Incomplete Contracts and the Theory of the firm. *Journal of Law, Economics and Organization*, 4, 1, 119-139.
- Hatch, M.J. og Schultz, M. (2002) The dynamics of organizational identity. *Human Relations*, 55, 989-1018.
- Humphreys, M. og Brown, A.D. (2002) Dress and identity: a Turkish case study. *Journal of Management Studies*, 39, 2, 927-52.
- Jensen, M. & W.Meckling (1976): Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3, 305-360.
- Kalberg, S. (1980) Max Weber's types of rationality: Cornerstones for the analysis of rationalization processes in history. *American Journal of Sociology*, 85, 1145-1179.
- Klausen, K.K. (1996). *Offentlig organisasjon , strategi og ledelse*. Odense, Odense Universitetsforlag.
- Klausen, K.K. (2001a). *Skulle det være noget særligt?* København: Børsen.
- Klausen, K.K. (2001b). Modernisering av offentlig sektor – bakgrunn og teoretisk ramme. I Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K. og Vanebo, J.O.: *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Llewellyn, N. (2004) In search of modernization: The negotiation of social identity in organizational reform. *Organization Studies*, 25, 6, 947-968
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1989): *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: The Free Press, Macmillan Inc.
- Mead, G.H. (1934) *Mind, self and society*. Chigago, IL, University of Chicago Press
- Melander, P. (1997). Økonomistyring i videnbaserte og politiske organisasjoner - om at implantere økonomisk rationalitet i organisationer, hvor andre verdier er dominerende. *Økonomistyring & Informatikk*, 13, 159-188.
- Miqué, J-L and Belangér, G. (1974). Toward a general theory of managerial discretion. *Public Choice*, 17, 27-43.
- Niskanen, W.A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine Atherton.
- Patton, M.Q. (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. London: Sage Pub.
- Pratt, M.G. (2003) *Managing multiple organizational identities: Predicting members' responses to identity interventions*. Paper presented at European Academy of Management, April 3-5, 2003 Milan Italy.
- Pratt, M.G. og Foreman, P.O. (2000) Classifying managerial responses to multiple organizational identities. *Academy of Management Review*, 25, 1, 18-42.

- Reger, R.K., Gustafson, L.T., DeMarie, S.M. og Mullane, J.V. (1994) Reframing the organization: Why implementing total quality is easier said than done. *Academy of Management Review*, 19, 565-584.
- Røvik, K.A. (1998). Identitetsutvikling i moderne organisasjoner. *MAGMA*, 1, 41-51.
- Schein, E.H. (1985) *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco, Jossey-Bass
- Scott, W.R. (1995) *Institutions and organizations*. London, Sage
- Scott, S. og Lane, V.R. (2000) A stakeholder approach to organizational identity. *Academy of Management Review*, 25, 82-101.
- Selznick, P. (1948) Foundations of the theory and organization. *American Sociological Review*, 13, 25–35
- Selznick, P. (1957) *Leadership in administration*. New York, Harper & Row Pub
- Suchman, M.C. (1995) Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 20, 3, 571-610.
- Townley, B. (2002) The role of competing rationalities in institutional change. *Academy of Management Journal*, 45, 1, 163-179.
- Valstad, S.J. (2004) *Organisasjonsidentitet. En teoretisk og empirisk studie av endring i organisasjonsidentitet*. Ph.D.-avhandling ved Copenhagen Business School, Ph.D. serie 18.2004.
- Vrangbæk, K. (2003) Værdilandskapet i den offentlige sektor. I Beck Jørgensen, T. (red): *På sporet av en offentlig identitet – verdier i stat, amter og kommuner*. Århus, Århus Universitetsforlag.
- Weber, M. (1978) *Economy and society* (G. Roth & C. Wittich, red.) Berkeley, University of California Press.
- Winch, P. (1979) Understanding a primitive society. In B.R. Wilson (ed.): *Rationality*. Oxford: Basil Blackwell.
- Yin, R.K. (1994) *Case Study Research, Design and Methods*, 2nd ed. Newbury Park, Sage Publications