

Fullt og helt eller stykkevis og delt?



Organisasjonsbygging og identitetsstyring i den norske kommunesektoren

ARILD WÆRAAS

Stikkord: organisasjonsidentitet, konstruksjonen av organisasjon, kommunalt omdømme, kommunal identitet, resultatenheter

Keywords: organizational identity, construction of organization, municipal reputation, municipal identity, municipal performance units

Vær ikke ett i dag, i går,
og noe annet om et år.
Det som du er, vær fullt og helt,
og ikke stykkevis og delt.

(Henrik Ibsen: *Brand*, 1866)

1 INNLEDNING

Norske kommuner står i dag overfor sterke forventninger om å definere, bygge og fremme en attraktiv identitet. Dette som følge av at konsepter som merkevare- og omdømmebygging har fått vind i seilene og spredt seg med stor kraft innenfor det norske kommunale landskapet. På lik linje med mange andre organisasjoner konkurrerer nå norske kommuner med hverandre på grunnlag av hvem de er og hva de står for. De er – satt litt på spissen – ikke lenger bare «kommuner», de er «friluftskommuner», «næringslivskommuner», «teknologikommuner», «bostedskommuner» eller «kulturkommuner», alt med det formål å bli kjent for noe attraktivt og unikt med potensial til å tiltrekke seg nye innbyggere, næringsliv, turister og investeringer.

Men hvordan klarer kommunene å håndtere disse forventningene om å bygge en overordnet identitet, når så mange av dem i dag har opprettet et stort antall resultatenheter som selv har interesse av å utvikle sin egen identitet?

Med New Public Management-reformer har offentlige forvaltningsorganer blitt mer fragmenterte (Boston mfl. 1996; Verhoest mfl. 2012). Et av hovedprinsippene er å skille ad funksjoner og roller slik at det blir større klarhet i hvem som skal gjøre hva, samtidig som man skaper ansvar for og synliggjør resultater. Dette har ført til såkalt *organisasjonsbygging* i offentlig sektor (Brunsson og Sahlin-Andersson 2000; Røvik 2007), der mange nye mer eller mindre autonome offentlige organisasjoner har sett dagens lys samtidig som eksisterende etater har gjennomgått reformer som gir dem en mer avgrenset og tydelig organisatorisk identitet. Overgangen fra den tradisjonelle etatsmodellen til resultatenheter er i samsvar med dette prinsippet (Opedal mfl. 2002; Torsteinsen 2006). Resultatenhetsmodellen gir en langt flatere og mer horisontalt spesialisert kommuneorganisasjon enn etatsmodellen, med en rekke organisatoriske virksomheter plassert på samme hierarkiske nivå med tilstrekkelig autonomi til å styre sin egen identitet. Dette kan gi spesielle utfordringer med tanke på hvordan kommunen fremstår samlet, særlig i store kommuner der antallet resultatenheter kan bli svært høyt.

Det er altså to langt på vei motstridende ideer som har slått rot samtidig i norsk kommunal forvaltning: På den ene siden fører forventningen om omdømme- og merkevarebygging til at kommunene må fremme en enhetlig, attraktiv og unik identitet overfor sine omgivelser slik at de kan bli kjent for noe spesielt. På den andre siden fører resultatenhetsmodellen med seg forventninger om at kommunene deler opp sin administrative organisasjon i henhold til ideen om «single purpose agencies» (Boston mfl. 1996) og gjør den mer spesialisert, noe som legger forholdene til rette for å skape og forsterke desentrale identiteter innad i kommunen.

Den overordnede problemstillingen for denne studien er i hvilken grad resultatenheter fremmer en individuell identitet. Problemstillingen ses i lys av relasjonen mellom kommunen som overordnet organ og resultatenheter som underordnede aktører. Mer konkret analyseres relasjonen ved hjelp av en typologi utviklet av Olins (1978), der man på det ene ytterpunktet ikke kan skille mellom den underordnede og den overordnede identitet, mens man på det andre ytterpunktet står overfor helt forskjellige identiteter. Empirisk undersøker jeg i hvilken grad enhetene har sin egen hjemmeside på Internett utenfor kommunens websystem, og i hvilken grad de benytter seg av en egen logo som er forskjellig fra kommunens – to virkemidler som er egnet til å markere en uavhengig identitet, men som også kan signalisere tilhørighet til et overordnet nivå.

Problemstillingen er motivert ut fra flere faglige hensyn: For det første kan undersøkelsen hjelpe oss med å forstå hvilke frihetsgrader resultatenheter opererer under, og dermed hvilken grad av sentral identitetsstyring kommunen legger opp til på et overordnet nivå. Det er tidligere kjent at kommuner må håndtere motstridende press i sitt forhold til staten, som for

eksempel press for likhet og ulikhet, sentralisering og desentralisering (Page og Goldsmith 1987). Ved innføring av resultatenhetsmodellen reproduseres dette spenningsforholdet på et lavere nivå: Kommunen må la resultatenheter få visse friheter, samtidig som den selv må sørge for en viss overordnet kontroll. Resultatene av spenningsforholdet (f.eks. i form av logoer og websteder) er et tilnærmet ukjent forskningsområde.

For det andre gir undersøkelsen oss innblikk i sentrale aspekter ved kommunal omdømmebygging. Samtidens voksende fokus på omdømme gjør det viktig å ha en attraktiv identitet, ikke bare for kommunen som overordnet organ, men også for resultatenheter. Mens en viss mengde forskning har blitt publisert om kommuners omdømmebygging (Nielsen og Salomonsen 2012; Wæraas mfl. 2014), vet man svært lite om hva resultatenheter gjør. Forskningen på resultatenheter er et forsømt felt (Torsteinsen 2006), som denne studien bidrar til økt kunnskap om.

Det viktigste ved denne studien er imidlertid bidraget til vår forståelse av sammenhengen mellom organisasjonsidentitet og organisasjonsbygging. Mens begge felt representerer egne tradisjoner, er det gjort få forsøk på å se dem i sammenheng. Spørsmålet er altså hvilke utslag organisasjonsbyggingen innenfor norske kommuner i form av opprettelsen av resultatenheter gir når det gjelder enhetenes identitetsmessige tilhørighet til kommunene. Viser de utad at de er en del av kommunene, eller bruker de virkemidler som websted og logoer til å markere en uavhengig, individuell identitet?

Første del av artikkelen presenterer den teoretiske bakgrunnen for undersøkelsen. Andre del tar for seg metodevalgene, mens tredje del presenterer de empiriske funnene. Til slutt drøfter jeg funnenes betydning og antyder noen mulige forskningsutfordringer for fremtidige studier.

2 TEORETISK BAKGRUNN

Fra kommunale til organisatoriske identiteter

Offentlige sektorer i hele den vestlige verden har de siste 20–30 årene stått overfor store New Public Management-reformer med vekt på fristilling og strukturell oppdeling, resultatstyring og større bruk av ledelsesfilosofier fra privat sektor (Christensen og Lægreid 2006; Pollitt og Talbot 2004; Talbot 2004). En av de mest skjellsettende reformene er oppdelingen av store, monolittiske enheter i mindre og mer avgrensede «single purpose organizations». Selv om man i dag snakker om at tendensen er i ferd med å bli reversert, bl.a. gjennom såkalte «joined-up government»- eller «whole-of-government»-trender (Bogdanor 2005; Christensen og Lægreid 2007), har tendensen på kommunalt nivå ikke gått i den retningen. Mange norske kommuner har i stedet innført en såkalt resultatenhetsmodell (eller tonivåmodell), der relativt små og avgrensede kommunale virksomhetsområder

(for eksempel barnehager, skoler og omsorgshjem) har fått overført myndighet og ansvar for resultater, personal og budsjett, med rapporteringslinjer direkte til rådmannsnivået. Begrunnelsen for å gjøre dette henger bl.a. sammen med behovet for å bryte opp sterke sektoridentiteter og øke effektivitet og overordnet måloppnåelse. Mens bare en håndfull kommuner hadde begynt å eksperimentere med resultatenhetsmodellen tidlig på 90-tallet, har modellen etter hvert fått stor utbredelse i det norske kommunale landskapet (Langeland 2008; Opedal mfl. 2002; Rongved 2011; Solvoll 2009; Torsteinsen 2006), selv om det riktignok kan se ut til at trenden har nådd et visst metningspunkt i dag (Hovik og Stigen 2008).

Resultatenhetsmodellen innebærer storstilt organisasjonsbygging. På et overordnet nivå betyr organisasjonsbygging å vektlegge en tydeligere identitet, opprette et klarere hierarki og bygge inn rasjonalitet. Som påpekt av Brunsson og Sahlin-Andersson (2000:723): «seeing something as an organization means endowing it with an identity». Tradisjonelt har offentlige virksomheter i stor grad manglet en slik avklart identitet; de har vært «ufullstendige» organisasjoner. Organisasjonsbygging i offentlig sektor har derfor hatt som mål å tone ned sektor-, kontekst- og institusjonsspesifikke egenskaper samtidig som typiske «organisatoriske» egenskaper fremheves (Røvik 2007). Jo mer offentlige virksomheter modelleres på bakgrunn av disse egenskapene, jo mindre institusjonsspesifikke og jo mer like, rasjonelle, legitime og organisasjonsmessige fremstår de.

Flere forskere som jobber ut fra et globaliserings- eller *world society*-perspektiv, har vektlagt fremveksten av en verdensomspennende identitet som formell organisasjon for å forstå og forklare nettopp denne typen utvikling (Boli og Thomas 1999; Drori mfl. 2006b; Jepperson og Meyer 1991; Krücken og Meier 2006; Meyer og Bromley 2013). Spredningen er en forklaring på hvorfor virksomheter som tilsynelatende er høyst ulike, begynner å interessere seg for de samme ledelseskonseptene og organisasjonsløsningene. Når man først definerer seg selv som en formell organisasjon, blir det et høyst relevant anliggende å skaffe seg de strukturene og ledelsespraksisene som forventes av formelle organisasjoner generelt, så som mål- og resultatstyring, strategier, kompetansekartlegging og -utvikling, prosedyrer for rapportering og måling (Røvik 2007), og ikke minst for profilering og merkevarebygging (Meyer og Bromley 2013). Å adoptere en identitet som formell organisasjon eller å bli utsatt for organisasjonsbyggende reformer innebærer m.a.o. å bevege seg bort fra en spesifikk identitetsforståelse («Vi er en barnehage», «Vi er en skole», eller «Vi er en kommune») til en mer abstrakt og generalisert forståelse som vektlegger felles egenskaper («Vi er en formell organisasjon, akkurat som alle andre»). Etter hvert som denne identiteten som formell organisasjon spres, blir den institusjonalisert og tatt for gitt som «an abstract and deeply cultural form» (Drori mfl. 2006a:17). Dette gir seg

igjen utslag i at «[e]very imaginable social group – economic, ethnic, political, religious, educational, medical, or scientific – is likely to claim explicitly and self-consciously to be an organization» (Drori mfl. 2006b:1).

På kommunalt nivå er det grunn til å forvente at resultatenhetsmodellen har identitetsmessige implikasjoner av denne typen. Hver enkelt resultat enhet får en generisk identitet som formell organisasjon gjennom økt autonomi, avgrensningen fra andre enheter, og det faktum at øverste administrator ikke lenger er «rektor», «bestyrer» eller «etatsdirektør», men *leder*, *enhetsleder* eller *virksomhetsleder*. Det stilles ikke alltid krav heller om at en enhetsleder av for eksempel en skole skal være pedagog av bakgrunn, det kan like gjerne være en person med generell ledererfaring. *Ledelse* blir en vesentlig del av det å være en organisasjon (Meyer og Bromley 2013). Samtidig innebærer identitet også det å være spesiell (Brunsson og Sahlin-Andersson 2000). Når et virksomhetsområde omgjøres til en resultat enhet, er det *meningen* at enheten skal oppfatte seg selv som noe eget og som forskjellig fra de andre enhetene. «Skolen» blir for eksempel en mer eller mindre uavhengig virksomhet med ansvar for sine egne mål og resultater, den skal derfor ikke være som andre skoler. «Barnehagen» skal heller ikke være helt som andre barnehager. Slik sett er resultat enhetsmodellen et strukturelt incentiv som stimulerer enhetenes interesse for å fremme sin egen identitet på tvers av kommunens.

Omdømmebygging

Omdømmebygging går ut på å bli oppfattet på en positiv måte og bli kjent for noe unikt og positivt i omgivelsene, og er en av samtidens aller mest populære organisasjonstrender (Røvik 2007). I en undersøkelse oppgir over 80 prosent av norske kommuner å ha blitt mer opptatt av sitt omdømme de siste fem årene, og over 30 prosent har innført et systematisk opplegg for å bygge omdømme (Wæraas 2014).

Kommunal omdømmebygging står i et visst motsetningsforhold til desentraliseringen av autonomi som følger av organisasjonsbyggingstendensene i kommunal forvaltning. Mens omdømmebygging forutsetter en overordnet identitet som plattform for hele kommunen som alle kommunens strukturelle bestanddeler stiller seg bak, skaper organisasjonsbyggingen internt i kommunen incentiver og rammer for den enkelte resultat enhet til å utvikle sitt eget omdømme. Samtidig som kommunen på overordnet nivå kan ønske å ha et omdømme som en god «kulturkommune», «opplevelseskommune» eller «bostedskommune», er det ikke umiddelbart innlysende for en resultat enhet å se seg selv i dette overordnede lyset. Når en virksomhet er en «selvstendig» organisasjon, blir den nemlig selv langt mer synlig overfor omgivelsene – den blir en aktør på egne ben som kobles til resultater og mål, og som

den stilles til ansvar for. Den er ikke lenger primært et instrument for iverksetting av offentlig politikk. Tvert imot, moderne organisasjoner er ansvarlige og autonome aktører med egne intensjoner og målsettinger, «a highly rationalized actor» (Drori mfl. 2006a:18), og «deliberately choosing [their] own actions» (Krücken og Meier 2006:241). Følgelig får resultatenheten et eget omdømme som den blir ansvarlig for, og må gjøre seg opp en mening om hvilke egenskaper og verdier den ønsker å bli assosiert med. Som selvstendig aktør er det naturlig at den både ser på seg selv og ønsker å bli sett på som noe avgrenset og spesielt (Whetten og Mackey 2002). Blant annet derfor kan man observere begynnende tendenser til nisjetenkning og spesialisering i barnehagesektoren i form av naturbarnehager og friluftsbarnhager, samtidig som privateide enheter (i konkurranse med de kommunale) posisjonerer seg som idrettsbarnehager, yogabarnhager og kunstbarnehager.

Organisasjonsbyggingstrenden på lavere nivåer kan m.a.o. motvirke omdømmebyggingstrendens sterke fokus på et overordnet omdømme. Hvilken tendens som får størst innvirkning, er et åpent spørsmål. Det kommer bl.a. an på hvor mye frihet kommunen som overordnet organ gir sine resultatenheter med tanke på individuell identitetsutvikling. Idealet i omdømmebygging er imidlertid en virksomhet som taler med én stemme og har én identitet som frontes utad på alle plan og nivåer (Argenti og Forman 2002). For å klare dette over tid må store ressurser settes inn på å skape konsistens på tvers av organisasjonens ulike bestanddeler. Det kan innebære økt fokus på kontroll og ensretting, og til en viss grad også undertrykking av identiteter som befinner seg på lavere nivåer i organisasjonen (Christensen og Morsing 2004). Underenheter med resultatansvar må levere i henhold til presise måltall, men de kan ikke tillates å bygge opp sin egen desentrale identitet, og i alle fall ikke kommunisere den utad.

Dette skulle tilsi at resultatenheterne blir påtvunget en overordnet identitet som de ikke tillates å avvike fra, som igjen skal bidra til kommunens overordnede omdømme. Om enhetene følger opp i praksis, eller fremmer en identitet som er uavhengig av kommunens overordnede identitet, eller eventuelt opererer med en slags kombinasjon av disse ytterpunktene, gjenstår å se. I det følgende gjør jeg rede for Olins' typologi som skal brukes til å analysere denne formen for relasjon mellom kommunene og resultatenheterne.

Resultatenheter og identitetsuttrykk

For denne studiens formål om å vurdere i hvilken grad resultatenheterne formidler en egen identitet, passer Olins' (1978) typologi over forholdet mellom mor-organisasjonens identitet og underordnede virksomheters identitet svært godt. Den plasserer forholdet på et kontinuum som går fra en tilstand der man ikke kan skille mellom nivåenes identiteter, til en tilstand der iden-

titetene er helt løsrevet fra hverandre. Olins' typologi, som består av tre kategorier, kan dermed brukes til å analysere hvor nært eller fjernt en virksomhet fremmer sin identitet i forhold til mor-organisasjonens identitet.

Den mest integrerte identiteten kaller Olins for *monolittisk*. I dette tilfellet har organisasjonen én overordnet identitet som fremmes av hele virksomheten. DNB NOR, SAS, BMW, Statoil og Posten er eksempler på organisasjoner som fremmer en slik type identitet. I disse tilfellene har alle delene av organisasjonen det samme navnet, bruker de samme symbolene og uttrykker de samme verdiene og de samme egenskapene. For en kommune som ønsker seg et overordnet omdømme, er en slik identitet ideell. Da kan det ikke forventes noen særlig grad av variasjon på tvers av alle resultatene med tanke på deres logoer. Det vil også være lite sannsynlig at resultatene har sine egne websider. Dermed kan man si at resultatene langt på vei havner i et problematisk krysspress: På den ene siden er de «organisasjonsgjorte» gjennom avklarte strukturer, resultatmål og ansvar for personale og budsjett. På den andre siden fratras de muligheten til å være selvstendige organisatoriske aktører med sine egne identitetsuttrykk.

Med en *støttet* identitet har en virksomhet ifølge Olins (1978) en overordnet identitet som går igjen som et felles tema for en rekke underordnede virksomheter. Undervirksomhetene har en egen identitet som de profilerer på eget grunnlag, men samtidig klargjør de hvem som er hovedavsender. Klassiske eksempler er bilprodusenter, som har bilmerker med høyst ulike identiteter i sin portefølje, samtidig som forbindelsen til modermerket er avklart. En Prius uttrykker ikke den samme identiteten som en Landcruiser, men begge uttrykker Toyotas identitet gjennom Toyota-navnet og Toyota-logoen. Den overordnede identiteten er ment å støtte undervirksomhetenes identiteter og fungere som et kvalitetsstempel.

Denne typen forhold mellom mor-organisasjonen og undervirksomhetene er svært aktuell for kommuner. En barnehage kan for eksempel bygge opp og stå frem med sin egen identitet, men samtidig være forpliktet til å fremme kommunenavnet og kommunevåpenet i profileringen av barnehagen i alt profileringsmaterieell, slik at kommunens innbyggere ikke er i tvil om hvem som i siste instans er ansvarlig for tjenesten. Ordningen har både fordeler og ulemper for begge parter. Barnehagen kan oppleve at den blir noe mer styrt av kommunen enn det den kunne ønsket seg med hensyn til identitetsuttrykkene. Samtidig kan barnehagen ha den fordelen at den får overført positive assosiasjoner som er forbundet med kommunen, hvis kommunen har et godt omdømme. Tilsvarende kan kommunen bli «smittet» med positive assosiasjoner som er forbundet med barnehagen, hvis barnehagen har et godt omdømme. Kommunen vil også kunne oppleve at den har bedre kontroll med måten den fremstår på samlet når hver resultatene bidrar til å fronte den samme overordnede identiteten. Utad kan dette gi et inntrykk

av seriøsitet og at det går en rød tråd gjennom kommunens tjenester. Samtidig som hver resultatenheter får anledning til å kommunisere hva den er og hva den står for, får den også frem tilhørigheten til kommunen.

Den siste identitetsformen, som Olins (1978) kaller «branded», kan vi her referere til som *individuell*. I dette tilfellet har en undervirksomhet sin egen identitet som den bygger opp og står frem med i allmenheten, uten at morselskapets identitet avsløres. I privat sektor finnes det mange eksempler på dette. Multinasjonale virksomheter som Unilever, Procter & Gamble og Orkla har et mylder av merkevarer med distinkte profiler og identiteter som tilsynelatende har lite med hverandre å gjøre. De er heller ikke umiddelbart mulig å identifisere som en del av et morselskap. To produkter kan sågar se ut som konkurrenter selv om de produseres av samme bedrift. For Orklas vedkommende består produktporteføljen av varer som tilbys av ulike undervirksomheter. Stabburet, Nidar, Kims, Lilleborg og Sætre har alle sine egne identiteter i den forstand at de står for forskjellige egenskaper, og man må kikke ekstra nøye på produktenes emballasje for å finne ut at de faktisk eies av Orkla.

I teorien kan kommunale resultatenheter organiseres på denne måten i relasjoner til kommunen som mor-organisasjon. Deres produkter kan være skole, helse, omsorg og barnehage, men uten at kommunetilhørigheten oppgis eller at forbindelsen mellom produktene klargjøres. Dette forutsetter at kommunen tillater resultatenheter å bygge opp desentrale identiteter. For resultatenheter er fordelene med en slik ordning åpenbare: De kan bygge opp og fremme sin identitet med frie tøyler slik de mener er mest hensiktsmessig i forhold til kunde- og brukergrupper i lokalsamfunnet. De trenger ikke ta hensyn til kommunens overordnede omdømme eller til andre resultatenheter. Faktisk vil en barnehage heller kunne oppfatte seg selv som konkurrent med andre barnehager, både private og kommunale. For kommunen er ulempen at den har veldig liten kontroll med det samlede inntrykket som hver enkelt resultatenheter skaper. Dette kan gjøre kommunens overordnede identitet fragmentert – den blir fremmet «stykkevis og delt». Fordelen er likevel at én resultatenhets problemer og utfordringer ikke nødvendigvis smitter over på andre resultatenheter eller på kommunen. De øvrige resultatenheter – og kommunen selv – står mer eller mindre uberørt. Dette er, som sagt, et rent *teoretisk* resonnement. Om kommunene som mor-organisasjoner faktisk gir seg ut på en slik organisering av forholdet mellom dem selv og enhetene i praksis, er et helt annet spørsmål.

Logoer og websider som identitetsuttrykk

Et premiss for denne studien er at enkelte virkemidler er mer kraftfulle identitetsmarkører enn andre. I denne studien har valget falt på logoer og web-

steder. Selv om de ikke kan betraktes som en uttømmende operasjonalisering av organisasjons- og identitetsbygging, brukes de i praksis til ikke bare å signalisere at enheten står for noe spesielt og attraktivt, de kan også formidle at enheten har en moderne identitet som formell organisasjon.

Logoer er kanskje det aller fremste symbolet på organisasjon (Wæraas mfl. 2008). Ved opprettelse av nye selvstendige organisasjoner i dag er det nærmest utenkelig å forbigå logoen. Ved sammenslåinger av to virksomheter til én er det også svært vanlig å lage en ny logo som skal symbolisere det forente og at virksomheten ikke er den samme som det den var. Når en virksomhet selv har endret seg og den gamle logoen ikke lenger forteller «sannheten» om hvem virksomheten er, blir det også et naturlig skritt å lage en ny logo (Kvåle 2000). At virksomheter bruker store pengesummer på slike symboler, vitner om hvor viktige de er (van Riel og van den Ban 2001), også for omdømmet (van den Bosch og de Jong 2005). Kort sagt, hvis en virksomhet ikke har en logo, eller mangler et program for visuell identitet, kan dette bli ansett som et tegn på organisatorisk «sykdom» (Baker og Balmer 1997).

Videre har «enhver» organisasjon med respekt for seg selv i dag en egen webside. Internett har blitt et av de aller fremste mediene for formidling av identitet, ikke bare for individer. Det er her organisasjoner får vist frem hvem de er, hva de gjør og tilbyr, og hva de står for. Det er vanlig å ha et eget domene som signaliserer at man er noe for seg selv, samtidig som «etternavnet» (for eksempel .com, .edu, .net, .no, .org) kan signalisere hvilken type organisasjon man er og hvor man hører hjemme. Sett i dette lyset er en virksomhet, bedrift, etat eller enhet som ikke har en hjemmeside – satt på spissen – ingen «riktig» organisasjon. En virksomhet som heller ikke har kontroll på sine egne identitetsuttrykk, for eksempel ved at den fremstår fragmentert, uryddig eller blir presentert av et overordnet organ, er heller ingen «fullstendig» organisasjon.

Nettsted og logoer kan således betraktes som virkemidler for organisasjonsbygging par excellence. Med utgangspunkt i Olins' typologi ser vi imidlertid at virkemidlene også kan signalisere tilhørighet til et overordnet nivå, avhengig av hvordan virkemidlene brukes og kombineres. Man kan for eksempel tenke seg at en resultatenhets har et eget nettsted utenfor kommunens web, men likevel bruker kommunens logo, eller motsatt. Man kan også tenke seg at en resultatenhets bare blir beskrevet innenfor kommunens web, men likevel opererer med en egen logo innenfor denne beskrivelsen. Hvilke kombinasjoner som de facto finnes, og hvordan de kan tolkes, skal vi se nærmere på i det følgende.

3 METODE

Denne studien undersøker norske resultatenheters identitet slik den formidles på Internett. Studiens formål er beskrivende og utforskende og bygger på en tverrsnittsdesign der samtlige undersøkelsesenheter blir undersøkt på samme tid. Studien går ikke i noen særlig grad i dybden på undersøkelsesenheterne ettersom antallet studerte enheter er altfor høyt, men forsøker i stedet å fange opp overordnede aspekter ved resultatenheterens identitetsuttrykk. Formålet er således ikke å undersøke hva resultatenheterne sier om seg selv (som man ville gjort i en kvalitativ undersøkelse) eller hva som kan forklare resultatenheterens uttrykk (som man ville gjort i en kvantitativ undersøkelse). Snarere er det å undersøke om enhetene uttrykker sin egen identitet uavhengig av kommunens identitet. I det følgende vil jeg beskrive de metodologiske valgene som studien bygger på.

Utvelging av kommuner og resultatenheter: For å skaffe meg oversikt over hvilke kommuner som har innført resultatenhetsmodellen, benyttet jeg meg av sekundære data fra NIBRs organisasjonsdatabase fra 2008 (Hovik og Stigen 2008). Fra denne databasen lagde jeg først en liste over kommuner som har enkeltvirksomheter (skoler og barnehager) som rapporterer direkte til rådmannsnivået. Totalt gjaldt dette 161 kommuner, dvs. ca. 37 prosent av samtlige kommuner. Fra denne listen valgte jeg så ut de kommunene som har 20 eller flere enheter som rapporterer direkte til rådmannen. Dette ga en revidert liste på 56 kommuner. Dette kriteriet øker sannsynligheten for at kommunen faktisk har en resultatenhetsmodell, ettersom intraorganisatorisk horisontal spesialisering er et av de fremste kjennetegnene ved resultatenhetsmodellen – man kvitter seg med mellomnivået og komprimerer det administrative hierarkiet ned til en tonivåstruktur (Opedal mfl. 2002). Som påpekt av Torsteinsen (2006:74): «Jo flere 'selvstendige' enheter under rådmannen, desto større distanse til den tradisjonelle etatsmodellen.»

Av de 56 kommunene valgte jeg deretter tilfeldig ut 21 av dem med tanke på å studere websidene til deres skoler og barnehager nærmere. Jeg valgte barnehager og skoler fordi alle kommunene har en eller begge av disse virksomhetene, og dersom de er omgjort til resultatenheter, finnes de sannsynligvis i et rimelig høyt antall i hver kommune og gir dermed et rikere data-materiale. Fordi utvelgingen av de 21 kommunene er basert på data fra 2008, sjekket jeg til slutt for sikkerhets skyld om skolene og barnehagene faktisk var egne resultatenheter i dag. Alle skolene og barnehagene som opplyste at de rapporterer direkte til rådmannsnivået, ble betraktet som egne resultatenheter og beholdt i utvalget. I de fleste tilfellene var dette mulig å avgjøre ut fra opplysninger som kommunene selv hadde lagt ut på sine websider (organisasjonskart, beskrivelser av styringssystemer, m.m.). Fem av kommunene måtte jeg imidlertid kontakte direkte. En av de fem kommunene opplyste at de hadde en trenivåmodell med resultatenheter; denne kommunens resul-

tatenheter ble beholdt. To kommuner opplyste at skolene og barnehagene deres ikke er egne resultatenheter; disse ble fjernet fra utvalget. Jeg stod da igjen med 19 kommuner som jeg undersøkte nærmere. Totalt samlet jeg inn data om 361 resultatenheter – 152 skoler og 209 barnehager.

Tabell 1: Oversikt over undersøkelsesenheter

Kommune	Antall enheter undersøkt		
	Barnehager	Skoler	Sum
Oppegård	29	9	38
Ringsaker	21	12	33
Nittedal	0	10	10
Lier	3	12	15
Tønsberg	15	6	21
Porsgrunn	16	11	27
Arendal	17	8	25
Sandnes	27	24	51
Radøy	5	4	9
Haugesund	11	6	17
Bømlo	0	10	10
Os (H.land)	2	11	13
Jølster	2	2	4
Stord	11	5	16
Surnadal	5	4	9
Skaun	6	5	11
Vefsn	6	0	6
Tromsø	29	7	36
Nordreisa	4	6	10
Sum	209	152	361

Indikatorer: I løpet av sommeren 2013 undersøkte jeg alle de 19 kommunenes websider og noterte hvorvidt deres enheter hadde en egen hjemmeside og en egen logo. Samtlige kommuner hadde lagt ut oversikter over enhetene på sine websider. Kommunene hadde i mange tilfeller først en kort beskrivelse av enhetene på sine websider, med en lenke videre til enhetenes egne sider. Jeg klikket da videre på lenken og gjorde ikke noen videre undersøkelse av kommunens side. I de fleste tilfellene fantes imidlertid en slik lenke ikke, og da registrerte jeg i stedet om kommunens side inneholdt en logo eller ikke

for den aktuelle virksomheten. Ofte viste det seg at kommunens side for den aktuelle enheten var administrert av enheten selv, med opplysninger om skolerute, virksomhetsplan, ansatteoversikt, visjon og verdigrunnlag, ordensreglement, og i noen tilfeller også en egen logo. Jeg registrerte også om kommunens egen logo var i bruk i kombinasjon med resultatenhets logo.

Supplerende data: Denne studiens primære datakilde er en ren webundersøkelse. For å skape datatriangulering er webundersøkelsen supplert med to andre underordnede datatyper: en spørreundersøkelse og en runde med kvalitative intervjuer. Spørreundersøkelsen inngikk i et større forskningsprosjekt omkring kommunal omdømmebygging, utført av en gruppe forskere fra Norge og Danmark. Spørreundersøkelsen ble gjennomført i mai 2012 og fikk en svarprosent på 40 blant samtlige av landets kommuner. De kvalitative intervjuene ble utført i løpet av våren og høsten 2012. Totalt elleve personer fra ni kommuner ble intervjuet, hvorav tre var kommunikasjonsrådgivere eller -direktører, fire var rådmenn, to var prosjektledere, og én var ordfører.

Studiens begrensninger: Studien har flere begrensninger som er viktig å ta i betraktning. For det første kan det diskuteres hvorvidt det gir mening å studere organisasjonsbygging på Internett. En innvending mot denne studien er at ingen data om resultatenhets faktiske gjøremål i hverdagen er samlet inn, for eksempel om hvordan de opplever sine muligheter til å følge en egenutviklet identitet i praksis. Organisasjonsbyggingen som skjer i praksis, reflekterer ikke nødvendigvis de inntrykkene enhetene gir utad gjennom en logo eller på en webside. For det andre er muligheten for å generalisere begrenset. De 19 kommunene er ikke representative for kommunesektoren samlet, ettersom nesten samtlige er enten store eller mellomstore kommuner. Skjevheten er en følge av utvelgingskriteriet om at kommunen må ha minst 20 enheter som rapporterer direkte til rådmannsnivået. Man kan dermed ikke generalisere tilbake til populasjonen av norske kommuner. Muligheten for å generalisere omkring organisasjons- og identitetsbygging – som det er all grunn til å tro foregår med økende intensitet i den norske kommunesektoren – er likevel til stede. For det tredje finnes det begrensninger relatert til klassifiseringsutfordringer. I noen tilfeller var det problematisk å avgjøre om et visuelt virkemiddel var en logo eller bare «pynt». En logo kan ta mange forskjellige former: Den kan være en stilisert sammensetting av bokstaver, den kan være både navn og et symbol, eller bare et mer eller mindre abstrakt symbol. Når et visuelt virkemiddel *bare* er et navn, derimot, kan det være problematisk å avgjøre om det kun er en deskriptiv tekst eller faktisk en logo. Jeg har i disse tilfellene valgt å ikke klassifisere det som en logo, med unntak av de få tilfellene der navnet inneholdt noe mer, for eksempel streker eller farger.

I andre tilfeller var det en utfordring at kommunen var så stor at barnehagene og skolene ikke var egne resultatenheter, men «fagenheter» innenfor større resultatenheter (i noen tilfeller kalt *oppvekstsentra*). Jeg har i disse tilfellene ikke behandlet skolene og barnehagene som selvstendige resultatenheter, men i stedet registrert sidene som beskriver de større enhetene – selv om innholdet der var svært begrenset.

4 FUNN

Webstudien

Tabell 2 viser frekvensene for websider og logo etter hver enkelt kommune. Når det gjelder websider, har totalt 38 prosent av resultatenheterne et nettsted utenfor kommunens web. Det er stor variasjon fra kommune til kommune; mens 9 av de 19 kommunene ikke har noen enheter med en egen webside, har kommuner som Arendal, Sandnes og Tromsø godt over 20 enheter hver med egne sider på Internett. Disse sidene er tilpasset hver enkelt resultatenheter og fungerer således både som identitets- og organisasjonsmarkører. Det er likevel verdt å merke seg at mange enheters websider er ganske standardiserte, og at det kan diskuteres om de virkelig fremmer en individuell enhetsidentitet eller noe annet. For eksempel har alle skolene i Oppegård en egen hjemmeside utenfor kommunens web, men sidene er så standardiserte at det er vanskelig å snakke om en selvstendig identitet. Andre skoler formidler eksplisitt en «skole»-identitet som er spesifikk for den enkelte kommune. For eksempel har 10 av Tønsbergs 15 skoler et domenenavn som slutter på *tbg-skole.no*, og 13 av Arendals 17 skoler har *skole.arendal.no* i domenenavnet. Innholdet på slike sider er individuelt tilpasset den enkelte resultatenheter, men layout og form er slående likt. Lignende tilfeller finnes i kommuner som formidler en felles skolemerkevare, som for eksempel Tromsøskolen og Bømloskulen. Det å ha en webside utenfor kommunens web er således ikke nødvendigvis det samme som å ha sitt eget domene.

Tabell 2: Frekvensfordelinger etter kommune

Kommune	Egen web side utenfor kommunens web	Logo			Ingen logo
		Kun egen logo	Egen logo i kombinasjon med kommunens	Kun kom- munens logo	
Oppegård	9	0	1	37	0
Ringsaker	0	0	1	32	0
Nittedal	0	0	1	9	0
Lier	0	0	0	15	0
Tønsberg	19	1	0	16	4
Porsgrunn	0	0	4	11	12
Arendal	24	1	5	13	6
Sandnes	28	6	1	22	22
Radøy	0	0	0	9	0
Haugesund	0	0	5	12	0
Bømlo	0	0	0	10	0
Os (H.land)	13	0	4	9	0
Jølster	2	0	0	4	0
Stord	0	0	2	12	2
Surnadal	9	0	0	0	9
Skaun	0	0	0	11	0
Vefsn	2	0	0	5	1
Tromsø	29	1	4	27	4
Nordreisa	2	0	0	9	1
Sum	137 (38 %)	9 (2,5 %)	28 (7,8 %)	263 (72,9 %)	61 (16,9 %)

Funnene viser også at det er langt mer vanlig å ha en egen webside enn en egen logo. Mens 38 prosent av skolene og barnehagene har en egen webside, er det ikke flere enn 10,2 prosent av dem som har en egen logo, enten på sin egen webside eller innenfor kommunens websystem. De fleste av disse (7,8 prosent) fremviser også kommunens logo, dvs. kommunevåpen, i kombinasjon med egen logo. Vedlegg 1 viser variasjonen når det gjelder ulike resultatenheters logoer i tre kommuner. Mens enhetene i både Tromsø og Sandnes kommuner har nokså forskjellige logoer, finnes det variasjon over et felles tema i Haugesunds barnehager: Hver logo har de samme fargene og den samme stiliserte gutten og jenta, men symboliserer likevel litt ulike ting ettersom bakgrunnen varierer. Samlet sett har likevel det store flertallet av

enhetene (72,9 prosent) kun kommunens logo, dvs. kommunevåpenet, på sine sider. 16,9 prosent av enhetene viser ikke frem noen logo.

Tabell 3: *Kombinasjoner av logo og websider. Prosentuering med basis i grandtotalen (n = 361).*

Kun egen logo		Enheter med logo			Enheter uten logo	Total
		Egen logo i kombinasjon med kommunens	Kun kommunevåpen			
Egen webside utenfor kommunens web	Ja	2,2 (Sterk individuell identitet)	3,6 (Svakt støttet identitet)	19,9 (Støttet identitet)	12,2	37,9
	Nei	0,3 (Svak individuell identitet)	4,2 (Sterkt støttet identitet)	53 (Monolittisk identitet)	4,2	61,5
Ingen hjemmeside		0	0	0	2	2
N		9	28	263	61	361

De mest interessante funnene finner vi i tabell 3, der kombinasjonene som forekommer mellom studiens to sentrale variabler, fremheves. Funnene er også illustrert i figur 1, der den samlede frekvensen av hver identitetstype er gjengitt. Om kombinasjonene plasseres i henhold til Olins' tre overordnede identitetstyper, får vi resultater som følger:

Monolittisk identitet: Enhetene som fremviser en monolittisk identitet, har verken egen logo eller en egen internettside. De fremhever i stedet kommunens logo gjennom kommunens websystem slik at all symbolikk og informasjon bidrar til å kommunisere ett budskap og én identitet. Tilsammen havner 53 prosent av enhetene i denne kategorien. Et eksempel er skolene og barnehagene som befinner seg i Skaun kommune. Samtlige enheter formidler kommunens identitet gjennom samme kommunale websystem og samme logo. Vedlegg 2, som bl.a. viser Børsla barnehage i Skaun kommune, illustrerer hvordan den monolittiske identiteten kommer til uttrykk. Øverst i adressefeltet hos Børsla barnehage kan vi konstatere at barnehagen presenteres som en del av Skaun kommune ettersom den aktuelle websiden befinner seg innenfor kommunens websystem. Til venstre ser vi en opplisting av barnehagene, noe som forsterker følelsen av at Børsla barnehage er en del av en større helhet. Midt i bildet står så informasjonen om Børsla barnehage – på samme måte som de øvrige barnehagene har på sine respektive sider.

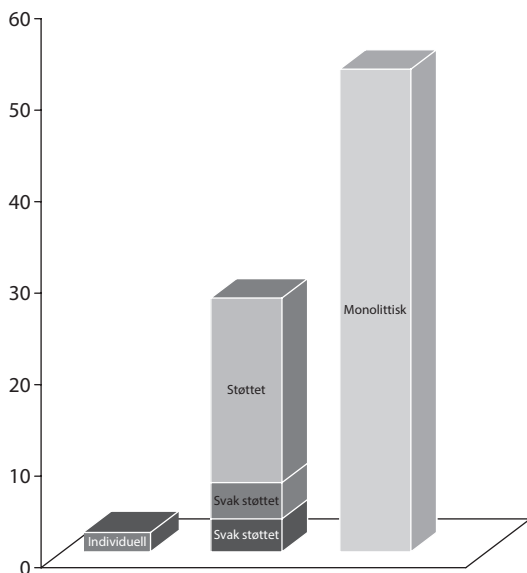
I tillegg til den monolittiske identiteten finnes en rekke mellomtilfeller der kombinasjonen av webside og logo varierer. Ulikt styrkeforhold mellom disse to variablene gjør at man kan skille mellom en svakt støttet, støttet, og sterkt støttet identitet: Den *svakt støttede identiteten* kommer til syne hos enheter som har egne websider utenfor kommunens web, men kombinerer samtidig egen logo med kommunens våpen på sine sider. Kombinasjonen av egen logo med kommunevåpenet er ikke et spesielt vanlig fenomen, og enda sjeldnere forekommer det at en resultatenheter kombinerer de to emblemene på en egen webside utenfor kommunens web. Kun 3,6 prosent av enhetene befinner seg i denne kategorien. De som faller innenfor denne kategorien, markerer m.a.o. en uavhengig identitet gjennom egen webside og logo, men identiteten støttes likevel av kommunen. Et eksempel finner vi hos Asdal skole i Arendal kommune (se vedlegg 2). Skolen har sin egen webside og egen logo, og man kan ikke klikke seg videre til andre kommunale enheter fra denne siden, noe som markerer avstand til kommunen og til andre kommunale enheter. Kommunevåpenet markerer tilhørigheten til Arendal kommune, men tilhørigheten er likevel ikke så tydelig som når den kommunale logoen får stå alene, som er tilfellet med den støttede identiteten.

Den *støttede identiteten* kommer til uttrykk gjennom en egen webside utenfor det kommunale websystemet, kombinert med en kommunal logo – dvs. kommunevåpenet – plassert uten «konkurranse» fra en individuell enhetslogo. Kommunevåpenet spiller dermed en viktig rolle med tanke på å signalisere at enheten er *kommunal*, og ikke noe annet. Denne identitetsformen omfattes av 19,9 prosent av alle enhetene. Et eksempel er Hamna skole i Tromsø kommune (se vedlegg 2). Av adressefeltet ser vi at skolens webside ligger utenfor kommunens domene (riktignok under en felles parapy for «Tromsøskolen»), noe som markerer distanse fra Tromsø kommune. Man kan ikke navigere direkte videre til andre skolers websider heller, noe som også trekker opp grensene til de øvrige skolene. Distansen oppheves imidlertid noe av at kommunens logo figurerer klart og tydelig ved siden av overskriften. Den kommuniserer at Tromsø kommune er «avsender» bak Hamna skoles undervisningstilbud, og markerer således skolens tilhørighet.

Kommunale resultatenheter med en *sterkt støttet identitet* har ikke egne websider, i stedet blir deres virksomhet beskrevet på en side innenfor kommunens websystem. Kommunens logo er også plassert på enhetenes åpningsider. Identiteten er imidlertid ikke monolittisk, fordi enhetene har en egen logo og således kommuniserer en selvstendig identitet. 4,2 prosent av enhetene tilhører denne kombinasjonstypen. Et eksempel er Austrått barnehage i Sandnes kommune (se vedlegg 2). Kommunens eieforhold kommer likevel sterkt frem gjennom internettadressen og kommunevåpenet. Begge disse virkemidlene viser med tydelighet at Austrått barnehage først og fremst er *kommunal*.

Den siste identitetstypen er den individuelle identiteten, som det finnes to varianter av: Den *svake individuelle identiteten* forekommer når en kommunal resultatenhhet har en egen logo samtidig som kommunens logo er fraværende. Den individuelle identiteten kommer dermed tydelig frem, men modifiseres av at enheten ikke har sin egen internettside utenfor kommunens websystem. Denne kombinasjonen av indikatorer forekommer bare hos én resultatenhhet, nemlig Hogsnes skole i Tønsberg kommune (se vedlegg 2), og utgjør således kun 0,3 prosent av tilfellene.

Den *sterke individuelle identiteten* kommer til uttrykk gjennom egen logo og egen webside. I dette tilfellet er tilhørigheten til kommunen nesten helt borte, mens resultatenhhetens identitet er tilsvarende fremhevet. Inntrykket man får, er således at enheten er selvstendig og står på egne ben. Dette er tilfellet for kun 2,2 prosent av de 361 resultatenhhetene. En av enhetene som fremmer en slik identitet, er Lura skole i Sandnes kommune (se vedlegg 2). Ved første øyekast er det ikke mulig å se at dette er en kommunal skole. Adressen til internettsiden ligger utenfor kommunens websystem, den kommunale logoen mangler, og Lura skoles logo er synlig plassert, sågar med verdigrunnlaget føyd på. Alt dette fremhever at Lura skole er en selvstendig organisasjon, forskjellig fra andre, og med sin unike identitet.



Figur 1: Stolpediagram som viser fordelingen av ulike typer identiteter: Hhv. individuell, støttet og monolittisk identitet.

Supplerende funn fra survey og intervjuer

Spørreundersøkelsen som ble besvart av respondentene, inneholdt flere spørsmål med relevans for problemstillingene i denne studien. Tabell 4 viser en oversikt over dem som krysset av for verdiene 4 og 5 på skalaene, dvs. høyeste grad av enighet med påstandene som er listet opp. Gjennom svarene får vi et innblikk i forholdet mellom kommunen som overordnet nivå og identitets- og omdømmearbeidet som foregår på enhetsnivå, slik dette forholdet oppfattes av rådmenn, ordførere, kommunikasjonsdirektører og lignende. Det samme gjelder informasjonen som ble gitt under intervjuene.

Tabell 4: Frekvenser fra svarfordelinger på utvalgte spørsmål.

Spørsmål	Andel som krysser av for 4 eller 5 (prosent)
Kommunenes overordnede omdømme er viktigere enn de enkelte (resultat)enhetenes omdømme	63,7
Enhetslederne følger lojalt opp kommunens ønsker mht. et overordnet omdømme	66,1
Enhetslederne er for opptatt av sin egen enhets omdømme	30,4
Alle enhetene bør ha samme logo	87,7
Alle enhetene i kommunen bør følge samme kommunikasjonsstrategi	90,6
Alle enhetene følger samme kommunikasjonsstrategi i praksis	69

Tabell 4 viser at det store flertallet av respondentene mener at enhetene i kommunen bør ha samme logo og følge samme kommunikasjonsstrategi. Et flertall av respondentene oppfatter også at kommunens overordnede omdømme er viktigere enn enhetenes omdømme, på rent prinsipielt grunnlag. Hele 90 prosent mener at alle enhetene bør følge samme kommunikasjonsstrategi. I praksis går det imidlertid ikke helt slik: 30,4 prosent av respondentene oppfatter at enhetslederne er for opptatt av sin egen enhets omdømme, og ikke flere enn 69 prosent oppgir at enhetene følger samme kommunikasjonsstrategi i praksis. 66,1 prosent oppgir at enhetslederne følger lojalt opp kommunens ønsker med hensyn til et godt overordnet omdømme. Sett ut fra rådmannsnivåets perspektiv burde denne andelen vært langt høyere. Det er altså noen resultatenheter som kommunen ikke har helt kontroll med, og som det følgelig vil være aktuelt å utøve sterkere styring med.

Dette bekreftes av flere informanter som ble spurt om utfordringene med å styre resultatenheterens identitets- og omdømmebygging. En informant fra en stor kommune sa for eksempel at det er «en utfordring at vi er så mange

og så stor. Det er 16 000 ansatte og mange små enheter som forsøker å skape sin egen identitet». Hun vektla først de positive aspektene ved dette, fordi «da sikrer vi eierskap i den enkelte enhet». Men hun la også til at de hadde en felles plattform som skulle gjelde for alle:

«De fire verdiene er lette å huske og skal ligge som felles for alle, så vi har noe som er felles for alle. Det samme gjelder for grafisk profil, som vi kommuniserer ut. Den skal være enkel men tydelig. Man skal kunne bevege seg mye innenfor profilen, men noe skal være felles. Du skal være tydelig på at [B.] kommune er avsender. Uansett hvor du kommer så skal du se kommunevåpenet. Men det er jo noen som utvikler egen grafisk profil. Det er masse kreativitet ute og går. Det kan gå på at de tegner ut egne ting og gjør endringer på byvåpenet. Og da er vi strenge. Stort sett retter de seg etter det. Men det blir jo litt sånn at jeg sitter her og overvåker.»

(Kommunikasjonsdirektør, stor kommune)

Denne «overvåkingen» er en følge av at kommunen ønsker en felles identitet på tvers av enhetene. Nesten samtlige informanter opplyste uopplevde at dette var tilfellet hos dem. Utsagn som «I forhold til logo og profil får de ikke lov til å drive på egen hånd», «Vi har en omdømmeplattform som alle resultatene skal bygge på» og «Det kan jo utvikle seg subkulturer» gikk igjen. En informant vektla i tillegg de nære båndene mellom kommunens omdømme og resultatenehetenes gjensidige omdømme, og at den ene enhetens omdømme ikke burde være noe dårligere (eller bedre) enn den andre:

«Vi har prentet inn [overfor enhetene] at du er ikke bedre enn den dårligste. Hvis én får et dårlig omdømme, så går det ut over hele sektoren, og til syvende og sist ut over hele kommunen.»

(Rådmann, stor kommune)

5 DRØFTING

Organisasjonsbygging handler bl.a. om å utvikle identitet med klare grenser trukket opp i forhold til andre organisatoriske aktører. I den norske kommunesektoren har dette gitt seg utslag i sterk horisontal spesialisering i form av resultateneheter. Med utgangspunkt i Olins' identitetstypologi kan vi slå fast at disse enhetene først og fremst fremmer en monolittisk identitet, i noen grad en støttet identitet, og at de i nokså beskjeden grad uttrykker en individuell identitet – til tross for at resultatenehetsmodellen legger forhold-

dene til rette for nettopp det. I det følgende diskuterer jeg disse funnene i lys av de teoretiske utlegningene som er beskrevet tidligere i artikkelen.

Innføringen av kommunale resultatenheter gir forholdet mellom sentral styring og individuell selvstendighet fornyet aktualitet. For kommunene har forholdet til staten tradisjonelt sett vært utfordrende med tanke på den «evige» spenningen mellom sentral styring og individuell selvstendighet (Page og Goldsmith 1987). Med resultatenhetsmodellen oppstår det et nytt spenningsforhold av denne typen. Kommunene blir det overordnede organet som må forsøke å «holde styr» på sine underordnede enheter som har blitt omgjort til selvstendige aktører med særskilt ansvar for både funksjon, budsjett og personell. Samtidig befinner resultatenheter seg i et krysspress mellom på den ene siden behovet for å fremme sin egen identitet i omdømmebyggingsøyemed og på den andre siden ivareta rollen som en kommunal enhet, med alt som dette innebærer av etterlevelse av kommunale forordninger og offentlige reguleringer. Da spør det hvilken vei vektskåla tipper, dvs. om enhetene virkelig har tilstrekkelig frihet til å utvikle sine identiteter som formelle, selvstendige organisasjoner. Om dette var tilfellet, er det all grunn til å tro at vi ville ha sett et langt sterkere innslag av individuelle logoer og uavhengige websider i denne studien. I prinsippet legger resultatenhetsmodellen opp til stor grad av frihet for den enkelte enhet; dette er hele grunntanken bak modellen og en viktig begrunnelse for i det hele tatt å omgjøre kommunale virksomheter til resultatenheter. Den klare forekomsten av monolittisk identitet er således et paradoks. Paradokset skyldes nok *ikke* muligheten for at organisasjonsbyggingen i og av resultatenheter befinner seg på et tidlig stadium og at innslaget av individuelle enhetslogoer og websider utenfor kommunenes websystemer vil øke i fremtiden, etter hvert som enhetene identifiserer seg sterkere som formelle organisasjoner. Til dette har resultatenheter i for stor grad blitt «organisasjonsgjort» på andre måter gjennom ansvaret for budsjett, personale og virksomhet som de har fått overført.

En mer sannsynlig tolkning, som vi har fått bekreftet gjennom informantene, går ut på at resultatenheter er gjenstand for overordnet identitetsstyring fra rådmannsnivået. Denne styringen tvinger seg frem for enhver kommune som opplever sin identitet som truet, for eksempel ved fraflytting, debatt om sammenslåing med andre kommuner, eller økonomiske problemer. Slike kommuner er det mange av i Norge, selv om de riktignok ikke er spesielt godt representert i denne studiens utvalg. Likevel – omdømmebyggingsinteresse øker med økende kommunestørrelse (Wæraas 2014), og da hører en samlet styring av enhetenes identitet med.

Mens denne tolkningen er i strid med resultatenhetsmodellens rasjonale, er den helt i tråd med moderne teorier om omdømme- og merkevarerbygging.

Gitt at kommunesektoren har blitt en verden der kommunene i stadig større grad eksponeres for konkurranse (Johnsen 2007) og må handle strategisk deretter,¹ ligger det i kortene at de må formidle budskap om hvem de er og hva deres særpreg er. Idealet i denne sammenhengen er, som nevnt, en organisasjon som kommuniserer én identitet og snakker med én stemme (Christensen og Morsing 2004). Funnene i denne studien stemmer overens med denne typen tankegang ettersom den monolittiske identiteten er den mest dominerende. Funnene er også i samsvar med trender som har blitt observert globalt sett. Flere studier rapporterer en økende tendens til *corporate branding* i motsetning til produktbranding (Christensen og Morsing 2004; Einwiller og Will 2002; Hatch og Schultz 2004), der hensikten er å bygge organisasjonen som merkevare. Selv multinasjonale selskaper som Unilever og Procter & Gamble, som har vært kjent for sine «house of brands»-porteføljer og individuelle merkevarer (Aaker 2004), har begynt å bygge seg selv som organisasjonsbrands i visse markeder (Botton udatert; Sanina 2011). Av dette følger det at resultatenhetsmodellen ikke passer helt med det overordnede behovet for å fremstå med én identitet, og som én merkevare, i konkurranse med andre. For å avverge fragmentert kommunikasjon og uklare selvpresentasjon må kommunene sørge for at resultatenheterne samles under én paraply og kommuniserer den samme identiteten. Enhetene tillates ikke å gå for langt i å fjerne seg fra «opphavet», og de må bidra til å bygge kommunens identitet og omdømme fullt og helt – ikke stykkevis og delt.

En forsiktig generalisering ut fra det foreliggende materialet tyder på at organisasjonsbygging kan være en todelt affære, kjennetegnet av et spenningsforhold mellom det unike og det like, eller det lokale og det sentrale. På den ene siden handler det om å skape betingelser for virksomhetsutøvelse i tråd med en idé om en global identitet som formell organisasjon. Kommunale resultatenheter får status som mer eller mindre selvstendige organisatoriske aktører der de gis frihet til å nå sine mål og disponere sitt personale og budsjett på den måten de selv finner riktig. På den andre siden blir denne organisasjonsbyggingen ikke fulgt opp når det gjelder identitetsutvikling, som jo er et viktig element i konstruksjonen av «organisasjon» (Brunsson og Sahlin-Andersson 2000). I stedet for å la enhetene bygge opp sin egen identitet og således åpne for omdømmebygging på ulike nivåer satser kommunene i denne studien hovedsakelig på en monolittisk identitet. Den ene ideen er altså i strid med den andre: Når en kommune fremmer en enhetlig identitet utad, skjer det på bekostning av resultatenheterens muligheter til å fremme sine egne identiteter. Dermed reduseres resultatenheterens muligheter til å bli «fullstendige» organisasjoner tilsvarende, noe som er et paradoks gitt resultatenhetsmodellens rasjonale – og gir grobunn for å spekulere i hvor lenge resultatenheterne kan befinne seg i en situasjon med slikt krysspess. I tråd med «whole of government»-trendene kan det forventes store reduksjoner i

antall enheter. Det kan i så fall gjøre det lettere for kommunen å bygge en overordnet identitet og et overordnet omdømme. Foreløpig har denne trenden ikke tatt helt av. Men det kan også tenkes at omdømmebygging «går av moten», noe som til en viss grad vil kunne redusere intensiteten i spenningsforholdet. Hva som blir utfallet, får bli opp til fremtidig forskning å avdekke.

6 KONKLUSJON

Fokus for denne studien var det identitetsmessige forholdet mellom kommunen som overordnet organ og resultatenheter som underordnede organer. Mens tidligere studier har konsentrert seg om organisasjonsbygging med fokus på reformer (Brunsson og Sahlin-Andersson 2000), eller studert fenomenet ut fra et globaliserings- eller *world society*-perspektiv (Drori mfl. 2006a; Drori mfl. 2006b; Drori mfl. 2006c; Meyer og Bromley 2013), har denne studien vist hvordan organisasjonsbygging kan «se ut» på Internett, nærmere bestemt for norske kommunale enheters vedkommende. Studien har dermed også bidratt til økt kunnskap om resultatenheter som et eget empirisk felt, som det fantes lite forskning på fra før (Torsteinsen 2006). Oppsummert kan vi si at mens resultatenheter i begrenset grad fremmer sin individuelle identitet, er det den monolittiske kommunale identiteten som kommer frem i størst grad. Studien gir således et visst innblikk i enhetenes muligheter til å fremme en selvstendig, individuell identitet.

Selv om denne studien har gitt en del svar, åpner den for en rekke nye spørsmål. Det er som nevnt uvisst hvilke konsekvenser sterk identitetsstyring – og dermed økende krysspress for resultatenheter – vil få på lang sikt. Det er også lite kunnskap om andre aspekter ved organisasjonsbygging enn de som er studert her. Studier av forekomsten av verdigrunnlag, kommunikasjonsstrategier, som også er indikatorer for både organisasjons- og identitetsbygging, vil kunne gi ytterligere bidrag til forskningen omkring dette fenomenet. Samtidig er det et behov for å sammenligne kommuner uten resultatenheter med kommuner som har resultatenheter, når det gjelder deres bestrebelser på å utvikle identitet. De fleste norske kommuner har ikke innført resultatenhetsmodellen. Det blir da et åpent spørsmål hvorvidt kommunale virksomheter (som barnehager og skoler) som befinner seg innenfor slike kommuner, har begynt å eksperimentere med opplegg for identitets- og omdømmebygging.

NOTER

- 1 Konkurransen mellom kommunene foregår på (minst) to måter: For det første slåss de om å tiltrekke seg jobbsøkere, investorer, næringslivetableringer, turister og andre ressurser. Stilt overfor trusselen om kommunesammenslåinger kan disse ressursene være avgjørende. Tilstrømninger av slike ressurser til én kommune betyr dessuten reduksjoner i en annen, noe som skaper et null-sum-spill. For det andre legger staten opp

til konkurranse gjennom KOSTRA. Det er et rapporteringssystem som legger til rette for sammenligninger, åpenhet og konkurranse gjennom innsamling og offentliggjøring av kommunale data om resultater, kvalitet og tjenestetilbud. KOSTRA-informasjon kan dermed brukes til å rangere kommunene. Når dette skjer (for eksempel gjennom NHOs årlige Effektivitets-NM eller Kommunal Rapport Kommunebarometer), blir det konstruert et bilde av «vinnere» og «tapere» (Wæraas, Bjørnå og Moldenæs 2014).

LITTERATUR

- Argenti, P.A. og J. Forman (2002). *The Power of Corporate Communication*. New York: McGraw-Hill.
- Baker, M.J. og J.M.T. Balmer (1997). Visual identity: Trappings or substance? *European Journal of Marketing*, 31(5):366.
- Bogdanor, V. (red.) (2005). *Joined-up Government*. New York, NY: Oxford University Press.
- Boli, J. og G.M. Thomas (1999). *Constructing World Culture*. Stanford: Stanford University Press.
- Boston, J., J. Martin, J. Pallot og P. Walsh (1996). *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.
- Botton, B. (udatert). The future of brand architecture. URL: <http://www.marketresearch-world.net/content/view/240/>
- Brunsson, N. og K. Sahlin-Andersson (2000). Constructing organizations: The example of public sector reform. *Organization Studies*, 21(4):721–746.
- Christensen, L.T. og M. Morsing (2004). *Bagom Corporate Communication*. København: Forlaget Samfundslitteratur.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2006). *Autonomy and Regulation: Coping with agencies in the modern state*. Northampton, MA: Edward Elgar.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2007). The whole of government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, (nov/dec):1059–1066.
- Drori, G.S., J.W. Meyer og H. Hwang (2006a). Global organization: Rationalization and actorhood as dominant scripts. I: R.E. Meyer, K. Sahlin, M.J. Ventresca, og P. Walgenbach (red.). *Institutions and Ideology*. Bingley, U.K.: Emerald.
- Drori, G.S., J.W. Meyer og H. Hwang (2006b). Introduction. I: G.S. Drori, J.W. Meyer, og H. Hwang (red.). *Globalization and Organization: World Society and Organizational Change*. Oxford: Oxford University Press.
- Drori, G.S., J.W. Meyer og H. Hwang (2006c). World society and the proliferation of organization. I: G.S. Drori, J.W. Meyer og H. Hwang (red.). *Globalization and Organization: World Society and Organizational Change* Oxford: Oxford University Press.
- Einwiller, S. og M. Will (2002). Towards an integrated approach to corporate branding – an empirical study. *Corporate Communications: An International Journal*, 7(2):100–109.
- Hatch, M.J. og M. Schultz (2004). Introduction. I: M. J. Hatch og M. Schultz (red.). *Organizational Identity: A Reader*. Oxford: Oxford University Press.
- Hovik, S. og I.M. Stigen (2008). Kommunal organisering 2008. Redegjørelse for kommunal og regionaldepartementets organisasjonsdatabase. NIBR, Oslo.
- Jepperson, R.L. og J.W. Meyer (1991). The Public Order and the Construction of Formal Organizations. I: W.W. Powell og P.J. DiMaggio (red.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Johnsen, Å. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurranse uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Krücken, G. og F. Meier (2006). Turning the university into an organizational actor. I: G.S. Drori, J.W. Meyer og H. Hwang (red.). *Globalization and Organization – World Society and Organizational Change*. Oxford: Oxford University Press.
- Kvåle, G. (2000). *Organisering av identitet: Ein studie av organisatorisk identitetsdanning i trygdeetaten*. Doktoravhandling. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Langeland, H.B. (2008). *Nye og moderne kommunale styringsmodeller ved inngangen til 1990-årene. Reorganiseringen i Strand kommune, en prosessstudie rundt innføringen av resultatenhetsmodellen*. Masteroppgave. Universitetet i Oslo, Oslo.
- Meyer, J.W. og P. Bromley (2013). The worldwide expansion of «Organization». *Sociological Theory*, 31(4):366–389.
- Nielsen, J.A. og H.H. Salomonsen (2012). Why all this communication? Explaining strategic communication in Danish local governments from an institutional perspective. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 16(1):69–89.
- Olins, W. (1978). *The corporate personality: An inquiry into the nature of corporate identity*. New York: Mayflower Books.
- Opedal, S., I.M. Stigen og T. Laudal (2002). *Flat struktur og resultatenheter. Utfordringer og strategier for kommunal ledelse*. NIBR, Oslo.
- Page, E., og M. Goldsmith (1987) (red.). *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London and Beverly Hills: Sage.
- Pollitt, C. og C. Talbot (2004) (red.). *Unbundled Government. A critical analysis of the global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. New York, NY: Routledge.
- Riel, C.B.M. van og A. van den Ban (2001). The added value of corporate logos – An empirical study. *European Journal of Marketing*, 35(3/4):428–440.
- Rongved, K. (2011). *Lederrollen i resultatenheter: Friere eller mer styrt? Case Bodø kommune*. Masteroppgave. Bodø: Universitetet i Nordland.
- Røvik, K.A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjoner*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sanina, A. (2011). *P&G Rolls out the First Corporate Brand Marketing Campaign in Australia and New Zealand*. Hertfordshire, UK: Popsop. URL: <http://popsop.com/2011/11/pg-rolls-out-the-first-corporate-brand-marketing-campaign-in-australia-and-new-zealand/>
- Solvoll, G.S. (2009). *Omstilling til resultatenhetsmodellen. Avdelingsleders erfaring med endring i egen funksjon*. Masteroppgave. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- Talbot, C. (2004). The agency idea. I: C. Pollitt og C. Talbot (red.). *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. London: Routledge.
- Torsteinsen, H. (2006). *Resultatenhetsmodellen i kommunal tjenesteproduksjon. Instrument, symbol eller maktmiddel?* Doktoravhandling. Tromsø: Universitetet i Tromsø.
- van den Bosch, A.L.M. og M.D.T. de Jong (2005). How corporate visual identity supports reputation. *Corporate Communications: An International Journal*, 10(2):108–116.
- Verhoest, K., S. van Thiel, G. Bouckaert og P. Lægreid (2012) (red.). *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. New York, NY: Palgrave MacMillan.
- Whetten, D.A. og A. Mackey (2002). A Social Actor Conception of Organizational Identity and Its Implications for the Study of Organizational Reputation. *Business & Society*, 41(4):393–414.
- Wæraas, A. (2014). Omdømmebygging som konkurransestrategi. I: Å. Johnsen (red.). *En strategisk offentlig sektor*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Wæraas, A., H. Bjørnå og T. Moldenæs (2014). Place, organization, democracy: Three strategies for municipal branding. *Public Management Review*. DOI 10.1080/14719037.2014.906965

- Wæraas, A., R. Østhus og M.N. Solbakk (2008). Det ekspressive helseforetak. Selvpresentasjon i den norske sykehussektoren. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 10(4):62–89.
- Aaker, D.A. (2004). *Brand Portfolio Strategy. Creating relevance, differentiation, energy, leverage, and clarity*. New York: Free Press.

SAMMENDRAG

Denne studien undersøker i hvilken grad norske kommunale resultatenheter uttrykker en organisatorisk identitet uavhengig av kommunenes identitet. Den peker på et spenningsforhold mellom kommunens ønske om et styrt overordnet omdømme og resultatenhetenes ønske om å utvikle og fremme sin egen identitet. Til tross for utstrakt organisasjonsbygging og delegering av myndighet og ansvar fra rådmannsnivået til resultatenheterne viser denne studien at enhetene i begrenset grad uttrykker sine individuelle identiteter. Primært uttrykker de en monolittisk identitet, og i noen grad en støttet identitet. Det er et paradoks, gitt at resultatenhetsmodellen legger opp til at hver enkelt enhet skal forstå seg selv som noe spesielt. Studien bekrefter dermed at enhetene må forholde seg til to motstridende ideer: organisasjonsbygging og omdømmebygging.

ABSTRACT

This study examines to what extent Norwegian municipal performance units express an organizational identity independently of the overall municipal identity. It points to a tension between the municipality's interest in controlling the municipal reputation and the interest of the performance units in developing and expressing their own identities. Despite extensive organization-building and delegation of authority and responsibility from the chief administrative officer's level to the performance units, this study shows that the performance units express their individual identities only to a limited degree. This, it is argued, is a paradox, especially because the performance unit model is intended to make each municipal entity understand itself as something special. The study thus confirms that the units must handle two contradictory ideas: organization-building and municipal reputation-building.

FORFATTEROPPLYSNINGER

Arild Wæraas er professor i organisasjon og ledelse ved Handelshøyskolen ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Hans forskning er konsentrert omkring organisatorisk omdømme, organisasjonsidentitet og spredning av organisasjonsløsninger.

VEDLEGG

Vedlegg 1: Eksempler på resultatenheters logoer i tre kommuner

Tromsø	Sandnes	Haugesund
		
		
		
		
		

Vedlegg 2: Eksempler på monolittisk, støttet og individuell identitet



Monolittisk identitet



Støttet identitet



Støttet identitet



Støttet identitet



Støttet identitet



Støttet identitet