

## 4 Faglitteratur om omdømme i kommunesektoren

I denne delen gjennomgår vi faglitteratur som er skrevet om omdømmebygging i kommunesektoren. Her har vi inkludert litteratur som er skrevet både av forskere og av aktører på feltet, det vil si kommunikasjonsrådgivere og omdømme-eksperter i Norge. Når det gjelder litteraturen fra aktørene på feltet har vi lagt spesielt vekt på litteratur som er anbefalt av sentrale institusjoner slik som KRD, Omdømmeskolen eller Kommunesektorens Organisasjon (KS). Vi har inkludert masteroppgaver og hovedoppgaver, men ikke studentoppgaver på lavere nivå (altså semesteroppgaver eller bacheloroppgaver).

### 4.1 Prinsipper for omdømmebygging

Vi begynner med å undersøke hvilke prinsipper som har ligget til grunn for omdømmebyggingen som hittil har foregått i norske kommuner. Vi starter med dette ettersom det kan være fruktbart å være klar over hvilken tilnærming kommuner som har drevet omdømmebygging tidligere har benyttet seg av. Det er noen tanker som går igjen i litteraturen om omdømmebygging, og som vi også kan gjenfinne i mange omdømmeprosjekter.

To premissleverandører for omdømmebyggingen i Norge har vært kommunikasjonsrådgiverne Børre Berglund og Nils M. Apeland. Berglund hadde ansvaret for det faglige innholdet på Distriktssenteret sin Omdømmeskole i 2009 og 2010 (Storvoll 2011). Apeland har skrevet en populær bok om Omdømmebygging, og utført omdømmeundersøkelser for mange kommuner (Apeland 2010, Apeland udatert). I boken om omdømmebygging understreker Apeland at omdømmearbeid i stor grad dreier seg om å finne sin egen (unike) identitet, før man kommuniserer den til andre. Det samme finner man i tekstene til Børre Berglund om omdømmebygging i kommunene (Berglund 2006, Berglund udatert). En annen bok om omdømmebygging er skrevet av Peggy Brønn og Bjørn Ihlen (Brønn, Ihlen et al. 2009). Også i denne boka blir omdømmearbeidet fremstilt som en flertrinnsprosess: Først utvikler man en strategi for omdømmebygging, ut fra en forståelse av hvor problemet ligger. Deretter utvikler man identitet og kultur. Så jobber man med hvordan man fremstiller seg selv – i tråd med identiteten man har jobbet fram. Deretter måler man hvordan dette virker, om omdømmet blir bedret av tiltakene man har satt i gang (ibid.).

Det som går igjen i disse tekstene og bøkene er dels at omdømmearbeid er et initiativ som må starte hos ledelsen og som suksessivt skal inkludere flere og flere, dels at man bør bruke ressurser på å undersøke både sitt eksisterende omdømme og virkningene av omdømmetiltak, og dels at en sentral del av omdømmearbeidet er å finne fram til det unike og egenartede ved en selv. I tekstene som er rettet spesifikt mot kommunene framgår det ikke klart om det er kommunens omdømme som lokalsamfunn eller som organisatorisk enhet som skal bedres.

Når det gjelder omdømmearbeid i kommunene, er det ekstra interessant å undersøke hva som blir anbefalt på nettsidene til Omdømmeskolen/distriktssenteret ettersom det er rimelig å anta at dette vil gjenspeiles i omdømmearbeidet til mange kommuner. Omdømmeskolen ble startet av KRD i 2008 som et pilotprosjekt, og har siden 2009 blitt arrangert av

Olav Elgvin: «Saman om» et bedre omdømme – en kunnskapsstatus», Fafo notat 2013:04

Distriktssenteret. Omdømmeskolen har gitt ut en brosjyre som oppsummerer hvordan de anbefaler kommuner å jobbe med omdømmebygging. Innholdet er utviklet etter en rekke inspirasjonsseminar de har holdt for kommuner rundt omkring i landet (som er noe annet enn samlingene på Omdømmeskolen). Distriktssenteret mener kommuner må ta utgangspunkt i fire spørsmål:

1. «Kven er vi?
2. Kva er vi gode på?
3. Korleis ønskjer vi å framstå for omverda?
4. Kva vil vi? (Det eksistensielle spørsmålet)» (Distriktssenteret 2010: 5).

Dette er i tråd med flere lengre tekster som omdømmeskolen har liggende ute på nettsidene sine (Tibe PR 2008, Lønning and Teigen 2009, Espeland (udatert)). Ingvild Storvoll, som deltok på Omdømmeskolen som observatør i 2010 i forbindelse med sin masteroppgave, beskriver metodikken Omdømmeskolen brukte da som *verdibasert posisjonering*, basert på en bok av Jesper Kunde: Målet for kommunene er å utvikle en “personlighet” som avspeiler kommunens kjerneverdier og identitet, og som så skal kommuniseres ut (Storvoll 2011: 14-16, Kunde 2002). Men ettersom Omdømmeskolen fortsatt er en relativt fersk virksomhet, er antakelig det faglige innholdet ikke helt likt i dag.

Disse tekstene om hvordan kommunene bør drive omdømmebygging har en del fellestrekk: Omdømmebygging er en prosess der man skal finne det unike ved egen kommune, og sette i verk tiltak både for å rette opp det folk oppfatter som negativt, og for å kommunisere bedre det som fungerer bra. Videre anbefales det at prosessen må forankres i ledelsen, men likevel inkludere så mange som mulig. Et interessant funn i gjennomgangen av litteraturen hittil er at bakgrunnen for at mange kommuner driver med omdømmebygging handler om å tiltrekke seg tilflyttere og næringsliv – altså at det er kommunen som sted og lokalsamfunn som i utgangspunktet skal omdømmebygges. Samtidig handler prosessene som anbefales i denne litteraturen vel så mye om omdømmebygging av kommunen som organisasjon.

Kommunesektorens organisasjon (KS) opererer derimot med et noe annet omdømmebegrep på sine nettsider.<sup>1</sup> KS satte i gang et omdømmeprojekt i 2010, kalt «Omdømmeprojektet – Attraktive arbeidsgivere», der KS samarbeidet med syv kommuner og én fylkeskommune om å bedre omdømmet rundt det å jobbe i kommunene (KS 2010). For KS ser det sentrale med omdømmebygging ut til å handle om kommunens omdømme som arbeidsgiver: «Omdømmet som organisasjon og arbeidsgiver henger nøye sammen. En kommune som har ryddige politiske prosesser og kvalitet på tjenestene vil også ha lettere for å rekruttere og beholde arbeidskraft. Innsatsområdene i omdømmebygging er å skape gode erfaringer, bygge gode relasjoner og gi god informasjon» (ibid.). Også KS foreslår noen enkle prinsipper for omdømmebygging. KS setter opp følgende punkter:

1. «Finn omdømmegapet
2. Definer målgruppe
3. Definer budskap – hvordan vil vi oppfattes?
4. Hvilke tiltak skal settes i verk - hvilke kanaler skal vi bruke?» (ibid.).

---

<sup>1</sup> <http://www.ks.no/portaler/Omdommeprojektet/Fagmateriell/Fagmateriell/>

Olav Elgvin: «Saman om» et bedre omdømme – en kunnskapsstatus», Fafo notat 2013:04

Den sentrale forskjellen fra Omdømmeskolens prinsipper er punkt 2 – at omdømmearbeidet skal rettes mot en definert målgruppe. Videre ser man at det her er mindre fokus på prosessen rundt å finne sine kjerneverdier osv. Kanskje er det fordi disse omdømmeprosjektene har et klart definert mål i utgangspunktet, nemlig å få kommunisert ut at kommunene er gode arbeidsgivere.

I motsetning til hva som er tilfelle for Omdømmeskolen har ikke omdømmeprosjektet til KS blitt evaluert av eksterne miljøer. Det er derfor vanskelig å vite i hvilken grad omdømmeprosjektet tok utgangspunkt i prinsippene KS anbefaler på nettsiden sin. En av deltakerne i prosjektet, Møre og Romsdal fylkeskommune, offentliggjorde en evaluering av prosjektet i etterkant. De beskriver dette som det sentrale i prosjektet: «KS omdømmeprosjekt har hatt hovedfokus på å bygge felles identitet til fylkeskommunen for alle tilsette [...]. Den enkelte skal få ei medvita haldning til kva organisasjon ein er ein del av» (Møre og Romsdal fylkeskommune 2011). Denne tilnærmingen, nemlig å fokusere på organisasjonens identitet og visjon, som så skal kommuniseres til de ansatte, minner mer om tilnærmingen til omdømme man kan finne i litteraturen til Omdømmeskolen enn om tilnærmingen til omdømme KS selv presenterer på sine nettsider – der konkret kommunikasjon til utvalgte eksterne målgrupper er det som er i fokus. Det er derfor vanskelig å vite om KS sitt omdømmeprosjekt i praksis hadde en annen tilnærming enn Omdømmeskolen.

Hvordan står det til i de andre nordiske landene? Vi gjenfinner et fokus på omdømme i kommunesektoren også i Sverige og Danmark (Gudmundsson 2012). Men der brukes andre begreper, som ligger nærmere ordbruken man ofte finner i reklame eller pr, nemlig *brand* eller varemerker. I Danmark kalles dette rett og slett *kommunal branding* eller *place branding*, eller *employer branding* dersom det dreier seg om kommunen som arbeidsgiver (Bay and Friis 2006, Madsen and Riis Nilelsen 2006). I Sverige har det blitt kalt *offentliga varumärken* eller *platsvarumärken* (Johansson 2011). I litteraturen fra Sverige og Danmark gjenfinner man fokuset på kjerneidentitet og verdier, og på at hver enkelt kommune skal finne det unike, som så skal kommuniseres ut. Men også i Danmark og Sverige ser det ut til at omdømmebyggingen i kommunene i liten grad har blitt etterprøvd faglig, slik at det er vanskelig å vite om omdømmebyggingen har fungert etter hensikten (Jensen 2008, Johansson 2011: 11, Gudmundsson 2012).

#### **4.2. Akademisk analyse**

Det første generelle akademiske arbeidet på norsk om omdømme og omdømmebygging i offentlig sektor kom i 2011, da forskerne Arild Wæraas, Haldor Byrkjeflot og Svein Ivar Angell ga ut antologien *Substans og framturen* (Universitetsforlaget). I innledningskapittelet skriver redaktørene om bakgrunnen for at omdømmebegrepet har bredt om seg (Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011). I følge dem kan samfunnet i dag kalles et *omdømmesamfunn*, der framturen har blitt vel så viktig som substans. Forfatterne mener at dette har mange grunner. Dels skyldes det at *nyliberalismen* har blitt mer utbredt som styringsideologi: Det offentlige blir ofte forstått ikke som en felles arena der borgere enten samarbeider eller møtes til konflikt, men som en service-yter som er avhengig av et godt image, på samme måte som bedrifter som forsøker å selge sin unike vare på markedet. Videre nevner de at medienes økte rolle har vært viktig, der synlighet i media har blitt opplevd som stadig viktigere for ulike samfunnsaktører.

Olav Elgvin: «Saman om» et bedre omdømme – en kunnskapsstatus», Fafo notat 2013:04

I noen av kapitlene i boka kritiseres en del av omdømmebyggingen i offentlig sektor. Spesielt uttalt er denne kritikken i Haldor Byrkjeflots artikkel *Et kritisk blikk på omdømmeblikket* (Byrkjeflot 2011). Byrkjeflot kritiserer blant annet det som ofte har vært kjernen i omdømmeprosjekter, nemlig å «finne seg selv» og sin unike identitet, som så skal kommuniseres til omverdenen. Byrkjeflot mener at omdømmeprosjekter ofte har motsatt effekt: Man tilpasser seg omgivelsenes blikk, og kan ende opp med å bli likere i stedet for mer unike. Videre hevder Byrkjeflot at omdømmeprosjekter paradoksalt nok kan bidra til å ødelegge omdømmet til offentlige institusjoner. Offentlige institusjoner henter mye av sin tillit og legitimitet nettopp i det at de er noe annet enn «merkevarer» – de er orientert mot politisk og demokratisk styring, og de skal drives ut fra prinsipper for moralsk troverdig forvaltning. Dersom offentlige institusjoner blir for opptatt av hvordan de fremstår kan dette gjøre at de mister noe av det som gjør dem unike i folks øyne, nemlig at de er noe kvalitativt annet enn private tjenesteleverandører.

I antologien er det to kapitler som spesifikt behandler omdømmebygging i kommunesektoren. Arild Wæraas og Hilde Bjørnå skriver i artikkelen *Kommunegrå eller unik?* (Wæraas og Bjørnå 2011) om hvordan omdømmearbeid i norske kommuner konkret har artet seg. De viser at en viktig drivkraft i mye av omdømmearbeidet som har blitt gjort har vært jakten på unikheter eller egenart, ut fra en tanke om at det unike ved en kommune skal tiltrekke seg tilflyttere eller næringsetablering. Deres liste over slagord som ulike kommuner har utviklet viser imidlertid at svært mange kommuner har slagord som til forveksling er like: Vikna lover «trivsel og vekst», Vindafjord er «vital og sentral», Lyngdal sier «vi vil – vi våger», og Vest-Agder er «en drivkraft for utvikling». Hasvik er «et hav av muligheter for den som vil», Loppa sier «dra på Loppahavet – et hav av muligheter», og Hadsel lover også «et hav av muligheter». Bare få av kommunene har slagord med noe særlig konkret innhold, slik som Haram – «den leiande maritime industrikommunen i Norge» – og Nordreisa, «regionsenteret i Nord-Troms» (ibid., s. 236-238). Men kommunene forsøker ikke bare å skille seg fra andre kommuner. Wæraas og Bjørnå viser også at omdømmearbeid i kommunene i stigende grad skjer ved at enheter innenfor kommunen har blitt mer autonome, og forsøker å kommunisere til innbyggerne direkte, for slik å skille seg fra andre kommunale enheter.

Heidi Houlberg Salomonsen ser i sin artikkel *Strategisk kommunikasjon og organisasjonsidentiteter i kommunene* (Salomonsen 2011) på omdømmebygging i kommuner i Danmark. Salomonsen undersøker hvilken form for organisatorisk identitet kommunene kan forsøke å formidle til omverdenen. Salomonsen skiller mellom tre idealtyper for organisatorisk identitet: Kommunen som politisk enhet – altså at man formidler at kommunen er et politisk fellesskap; kommunen som administrativ enhet – altså at kommunen er et redskap for å sette tiltak ut i livet; og kommunen som virksomhet – altså at kommunen anses som et service-ytende selskap. Salomonsen finner at den dominerende formen for kommunikasjon i de danske kommunene handler om kommunen som en service-ytende virksomhet, mens de politiske og administrative elementene tones ned.

### **4.3. Faglige evalueringer av kommunale caser**

Men hvordan har de kommunale omdømmeprosjektene virket? Det er ikke publisert mange faglige rapporter som undersøker om omdømmeprosjektene har hatt den ønskede effekten.

Olav Elgvin: «Saman om» et bedre omdømme – en kunnskapsstatus», Fafo notat 2013:04

Men noe litteratur har blitt skrevet. Vi vil her gjennomgå det som per i dag er tilgjengelig. Vi inkluderer ikke egevalueringene til kommunene, men bare eksterne evalueringer som er skrevet av forskere, konsulentbyråer eller masterstudenter.

#### **Fem deltaker-kommuner på omdømmeskolen: En evaluering**

Kommunikasjonsbyrået Ordkraft gjennomførte i 2010 en evaluering av hvordan omdømmearbeidet i fem kommuner hadde blitt påvirket av deres deltakelse på Omdømmeskolen i 2009, etter bestilling fra Distriktsenteret (Ordkraft 2010). De gjennomførte evalueringen dels ved å gjøre en omdømmeundersøkelse av de gjeldende kommunene, der de spurte innbyggere i kommunenes ”nære omgivelser” hva de forbandt med kommunene. I tillegg gjorde de kvalitative intervjuer med de som hadde deltatt på omdømmeskolen på vegne av kommunene. Ordkraft understreket i sin rapport at de ikke kunne si noe om den faktiske effekten av omdømmetiltakene. Det de kunne si noe om var det eksisterende omdømmet til kommunene, og hvordan prosessene i tilknytning til Omdømmeskolen og omdømmebyggingen hadde fungert. Omdømmeundersøkelsen til Ordkraft viste at de fleste kommunene hadde et omdømme som i det store og hele var godt.

Når det gjelder prosessene med omdømmebygging, gjorde Ordkraft noen interessante funn. I flere av kommunene møtte ”ildsjelene” som hadde vært på omdømmeskolen intern motstand i kommunene da de kom hjem og skulle initiere omdømmeprosjekter. I flere av kommunene slet de med å overbevise administrasjon eller den politiske ledelsen om at omdømmebygging var viktig, eller at teorien de hadde lært på omdømmeskolen holdt vann. Ordkraft tolker i sin evaluering dette som at prosessene med omdømmebygging ikke var godt nok forankret i kommunen *før* deltakelsen på omdømmeskolen, og fremstiller implisitt motstanden mot omdømmebygging og omdømmeskolens teori som treghet i systemet og forandringsvegring. De drøfter ikke om denne motstanden i kommunene kan ha sitt utspring i lokalt forankret kunnskap om hvilke utfordringer kommunene hadde, og hvorvidt dette ble reflektert i omdømmeskolens modeller.

Ordkraft sin evaluering klargjør ikke om kommunenes omdømmebygging primært har handlet om kommunene som lokalsamfunn, eller om kommunene som organisasjoner. De klargjør heller ikke om deres omdømmeundersøkelse primært handlet om omdømmet til lokalsamfunnet eller om omdømmet til den kommunale organisasjonen.

#### **Tromsø og Berg kommune: Forholdet til «oppskriften»**

Ingrid Storvoll undersøker i en masteroppgave fra 2011 omdømmearbeidet i kommunene Tromsø og Berg, i etterkant av at de deltok på Omdømmeskolen (Storvoll 2011). Heller ikke Storvoll gjør noen undersøkelse av hvilke effekter omdømmearbeidet kan tenkes å ha eller å ha hatt. Det hun undersøker er hvordan tenkningen fra omdømmeskolen blir implementert i disse kommunene. Hun finner at Berg implementerer Omdømmeskolens prinsipper relativt ukritisk, uten å gjøre noen særlig grad av lokal «oversettelse». Tromsø, på sin side, tar utgangspunkt i Omdømmeskolens prinsipper, men tilpasser det til Tromsøs spesifikke behov ettersom det ikke dreier seg om tilflytting, men om å rekruttere arbeidskraft og skape en «vifølelse».



**Drammen: Fra Harry til attraktiv**

Et av de mest kjente prosjektene for omdømmebygging i Norge er snuoperasjonen Drammen har gjennomført. På 80- og 90-tallet var Drammen kjent som "Harry", og mange kjente til munnhellene *bedre med en dram i timen enn en time i Drammen* eller *Drammen - Norges største veikryss*. I dag er situasjonen annerledes: Drammen opplever tilflytting og næringsutvikling, mange innbyggere i Drammen er stolte av byen sin, og det eksterne omdømmet til Drammen ser generelt ut til å ha bedret seg. Hvordan skjedde dette? Flere forskere har undersøkt denne prosessen, og det hender at Drammen blir trukket fram i internasjonal forskningslitteratur som et særdeles vellykket eksempel på byutvikling (Wøhni 2003, Vestby 2005, Haslum 2005, Jansson og Power (red.) 2006).

Det disse forskerne viser er for det første at Drammen forandret på langt mer enn kommunikasjonen rundt byen sin: Drammen gjennomførte en gjennomgripende fysisk ansiktsløftning. Denne prosessen begynte på 90-tallet, som et samarbeidsinitiativ mellom næringslivet i byen og kommunen. Tre store prosesser tok sikte på å gjøre Drammen til en estetisk vakrere by. For det første ble gjennomkjøringstrafikken flyttet ut av bykjernen. Dernest ble elven rensert opp. Og til sist ble arkitekturen og bybildet fornyet: Det gamle og grå industripreget ble erstattet av moderne arkitektur. I tillegg satset Drammen aktivt på næringsutvikling, og fikk for eksempel lokalisert hovedhavnen for hele Oslo-regionen til Drammen.

Parallelt med dette gjennomførte byen en omfattende visjons- og fremtidsprosess, der byens innbyggere ble aktivt involvert. Denne prosessen ga mange innbyggere en opplevelse av eierskap til omdømmebyggingen, kanskje særlig siden dette delvis var initiert fra næringslivet i kommunen, og ikke bare fra kommunen selv (Jansson og Power 2006). Denne prosessen endte opp med slagordet *Elvebyen Drammen*. Det var et aktivt mål i denne prosessen at innbyggerne i Drammen selv skulle være byens viktigste ambassadører. I 2005, etter at mye av opprustningsarbeidet var ferdig, satte kommunen i gang en informasjonskampanje overfor mennesker utenfor Drammen. Flere annonser som omhandlet myter om Drammen ble satt inn i VG. I tillegg delte kommunen ut flygeblader i posten til mange mennesker i Oslo-regionen. Dette kan ha fungert, ettersom Drammen i dag ser ut til å ha et langt bedre eksternt omdømme.

Faglitteraturen om Drammen konkluderer med at mye har blitt gjort riktig i Drammen. Det som spesielt blir trukket fram er den brede inkluderingen som skjedde underveis i prosessen. Det førte til bevisstgjøring om Drammens kvaliteter i befolkningen, skapte økt stolthet, og bidro at mange innbyggere faktisk ble ambassadører for byen. Videre er det enighet om at Drammen gjorde rett i å sette i gang omdømmearbeidet *etter* at byfornyelsen var gjennomført. Til sammenligning forsøkte Drammen også å sette i gang en kommunikasjonskampanje på 90-tallet, før byfornyelsen, der Drammen skulle selges inn som "Norges Venezia". Den kampanjen fungerte ikke etter hensikten, og skal ha blitt latterliggjort av mange av innbyggerne i Drammen (Berg 2007).

Det som ikke ser ut til å ha blitt besvart i rapportene om Drammen er hva som egentlig førte til hva. Det er ikke tvil om at Drammen i dag er i en helt annen posisjon enn byen var på 80- og 90-tallet. Byen har fått et drastisk forbedret omdømme, opplever næringsutvikling, har en høyskole, og opplever tilflytting. Men hvor mye bidro den bevisste omdømmebyggingen? På grunn av den generelle tilflyttingen til Oslo og Oslo-regionen opplevde Drammen stor befolkningsvekst i denne perioden, og eiendommer – både private

Olav Elgvin: «Saman om» et bedre omdømme – en kunnskapsstatus», Fafo notat 2013:04

og kommunale – økte i verdi. Disse strukturelle forholdene ga politikere og næringsliv større handlingsrom, og gjorde det mulig å sette i gang omfattende tiltak for byutvikling. I mange norske kommuner har man mindre økonomiske ressurser å rutte med. Videre er det usikkert hvor mye selve omdømmebyggingen – for eksempel flygebladene og annonsene i VG – hadde å si for at Drammen fikk forbedret omdømme. Hadde Drammen uansett fått bedre omdømme, også uten disse kampanjene, eller ville byen da forblitt en «skjult perle»? Det vet man ikke.

Det som virker hevet over tvil, ut fra de faglige analysene som har blitt gjort, er at det var to faktorer i Drammens arbeid som var vellykket og som ikke var avhengige av den generelle veksten byen gjennomgikk. Den ene faktoren var et godt samarbeid mellom byens næringsliv, administrasjon og befolkning. I Drammens tilfelle var ikke prosessen styrt top-down, men inkluderte helt fra starten mange aktører. Den andre faktoren var at befolkningen selv fikk et sterkt eierskap til byutviklingen – både til hva resultatet skulle bli, og hvordan man skulle komme dit. Videre anses Drammen kommune ofte som et dynamisk og endringsvillig miljø, der man er villige til å ta sjanser og prøve ut nye tiltak på mange ulike områder. Det er antakelig noe også andre kommuner kan lære av.

#### **Gjøvik: Omdømmetiltakene ikke treffsikre**

Regionrådet i Gjøvikregionen initierte i 2006 et omdømmeprosjekt for Gjøvikregionen, med utgangspunkt i kommunene Søndre Land, Nordre Land, Østre Toten og Gjøvik. Prosjektet hadde et budsjett på 4,1 mill for perioden 2008-2011, og hadde to mål: Primært skulle det skape tilflytting til regionen, men midtveis i prosjektperioden ble målet også utvidet til å skape større "stolthet" i regionens egen befolkning. Forskerne Lars Ueland Kobro og Hanna Nyborg Storm fra Telemarksforskning publiserte i 2011 en rapport som evaluerte dette prosjektet (Kobro og Storm 2011). Forskerne understreker at det er vanskelig å måle effekten av tiltakene i seg selv. Det de derimot gjør er å undersøke om målet har blitt nådd, nemlig økt befolkningsvekst, og de finner at målet ikke har blitt nådd. Videre drøfter de omdømmeprosjektet ut fra eksisterende kunnskap om tilflytting og befolkningsvekst, og spør om det er rimelig å anta at omdømmetiltakene ville ha noen effekt på befolkningsveksten. De kommer til konklusjonen at omdømmeprosjektet sannsynligvis ikke har bidratt til befolkningsvekst, ettersom omdømmeprosjektet ikke var tilstrekkelig spisset, og derfor ikke treffsikkert. De tror at et "flytt til Gjøvikregionen-prosjekt" rettet mot arbeidsinnvandrere sannsynligvis ville hatt langt større effekt. Samtidig understreker forskerne at denne evalueringen kommer tett på tiltaket – og at man ikke kan utelukke at omdømmebyggingen kan få effekter på sikt.

#### **Rauma og Rindal: Ingen tilflytting på grunn av omdømmebygging**

Det nyeste forskningsbidraget om omdømmebygging i kommunene er en rapport fra Trøndelag Forskning og Utvikling (Carlsson, Haugum et al. 2013). I den evaluerer de utviklingsarbeidet som har pågått i to kommuner som har hatt et aktivt lokalt utviklingsarbeid med fokus på omdømmebygging, Rauma og Rindal. Begge kommunene har hatt tilflytting som hovedmål for satsingene. For å undersøke om disse tiltakene kan ha hatt noen effekt gjør forskerne en statistisk øvelse: De sammenligner utviklingen i Rauma og Rindal med den gjennomsnittlige utviklingen i 17 *referansekommuner*, altså kommuner som på vesentlige områder ligner på Rauma og Rindal. På begge områdene som lar seg måle kvantitativt – altså

Olav Elgvin: «Saman om» et bedre omdømme – en kunnskapsstatus”, Fafo notat 2013:04

tilflytting og sysselsetting – finner forskerne at det ikke er noen signifikante forskjeller på Rauma, Rindal og referansekommunene. Det vil altså si at man ikke kan slå fast at omdømmeprosjektene har hatt noen effekt. På den annen side, som forskerne understreker, er det jo mulig at utviklingen ville vært mer negativ uten omdømmeprosjektene – men det vet man ikke. Det som i det minste kan slås fast er at omdømmeprosjektene ikke har hatt noen markant positiv innvirkning på tilflytting eller sysselsetting. I de kvalitative intervjuene med innbyggerne i Rauma og Rindal mente imidlertid forskerne å finne at omdømmeprosjektene hadde gjort noe positivt med identiteten og bolysten til en del innbyggere i kommunen. Men også her kan det være at omdømmetiltakene vil få større effekt på sikt, det vet man ikke ennå.

#### **Karmøy: Omdømme på stedet hvil**

Karmøy er en av de få kommunene som har gjennomført en grundig omdømmeundersøkelse i to omganger, i 2007 og 2012 (Karmøy kommune 2012). Begge undersøkelsene ble utført av pr-byrået Apeland informasjon. I årene mellom, fra 2008 til 2011, ble det satt i gang et omdømmeprosjekt som tok sikte på å bedre kommunens omdømme, der et eksternt pr-byrå ble hyret inn<sup>2</sup>. I begge undersøkelsene, både i 2007 og 2012, kommer kommunen jevnt over ut med godt omdømme. Forskjellene mellom undersøkelsene er imidlertid marginale. Den totale ”omdømmescoren” til Karmøy kommune blant egne innbyggere var 75,5 i 2007, og 76,9 i 2012. Omdømmescoren til Karmøy kommune blant innbyggere i nabokommunene var 70 i 2007, og 68,8 i 2012 (Karmøy kommune 2012). Det oppgis ikke såkalt statistisk signifikans for disse undersøkelsene, så det er vanskelig å vite om dette er reelle endringer, eller om det er tilfeldigheter ved undersøkelser som har ført til endringene. Uansett er endringene så små at konklusjonen må bli at omdømmet til Karmøy på disse årene har stått på stedet hvil, på tross av et aktivt arbeid med det kommunale omdømmet.

#### **Hardanger: tilflytting, Finnmark: stagnasjon**

Fylkeskommunene Finnmark og distriktet Hardanger har begge hatt omdømmeprosjekter som har hatt et tydelig og spisset mål, nemlig å få folk til å flytte til fylket. I Hardanger het dette prosjektet enkelt og greit ”Flytt til Hardanger”, mens Finnmark kalte prosjektet ”Finnmark – der drømmer blir virkelighet”. Elise Sønderland gjør en komparativ case-studie av disse to prosjektene i masteroppgaven ”Gull og grønne skoger? Omdømmebygging i teori og praksis” (Sønderland 2012). Sønderland viser at Finnmark i stor grad benyttet seg av Apelands modell for omdømmebygging, der man skal finne sin ”kjerneidentitet” som man så skal kommunisere til omverdenen. Hardanger benyttet seg derimot i større grad av en metode man kan finne i boka ”Marketing places: Attracting Investment, Industry, and Tourism to Cities, States and Nations” (Kotler, Hamlin et al. 2002), som i større grad går ut på å identifisere gruppene man vil nå, og markedsføre seg spesifikt overfor dem. Blant annet samarbeidet fylkeskommunen med det tyske selskapet Placement om å skaffe tilflyttere, noe som ga tilflytting av familier fra Tyskland, Nederland og Belgia. Sønderland viser at Hardanger har hatt en positiv befolkningsvekst i perioden, mens det ikke har vært tilfelle med Finnmark. Heller ikke Sønderlands masteroppgave kan etablere klare kausale sammenhenger, men det blir sannsynliggjort at Hardangers tilnærming – altså spesifikke tiltak rettet mot

---

<sup>2</sup> <http://www.distriktsenteret.no/ressurser/omdommeundersoking-gav-retning>



Olav Elgvin: «Saman om» et bedre omdømme – en kunnskapsstatus», Fafo notat 2013:04

utvalgte grupper – har vært mer fruktbare enn Finnmarks mer generelle forsøk på å bygge et positivt omdømme.

#### **4.4. Kommunenes omdømme som demokratisk fellesskap, arbeidsgiver og tjenesteyter**

De faglige arbeidene som hittil har vært nevnt har primært handlet om kommunens omdømme som sted og lokalsamfunn. Men slik vi skrev i innledningen kan kommunens omdømme også handle om omdømmet til kommunen som organisasjon – som demokratisk fellesskap, administrativt senter og tjenesteyter. Problemet her er at det har blitt skrevet enda mindre om omdømmebygging i kommunene ut i fra dette perspektivet enn om omdømmebygging med fokus på stedsomdømme. Men noe har blitt skrevet, og det blir gjennomgått her.

##### **Skaun kommune: Omdømme handler om tillit til det demokratiske fellesskapet**

Kjersti Utne og Trude Wikdahl gjorde i masteroppgaven «Omdømmehåndtering i kommunene» (Utne and Wikdahl 2010) en undersøkelse av hva som påvirker omdømmet til kommunen som organisasjon. De utførte en spørreundersøkelse i Skaun kommune for å finne ut hva som preget omdømmet kommunen hadde hos sine innbyggere. De fant at tilfredshet med kommunens tjenestetilbud ikke påvirket det generelle synet på kommunen. Den klart viktigste faktoren var tilliten til ulike aspekter ved det man kan kalle det *demokratiske fellesskapet* i kommunen:

«Dette gjelder for det første tillit til at politikere arbeider for befolkningens beste. For det andre har tillit til at kommunen behandler like saker likt en signifikant betydning, og den tredje signifikante variabelen er tillit til at kommunen følger lover og regler. Den fjerde variabelen som viser en signifikant betydning for vurderingen av kommunens omdømme, er tillit til ansatte i kommuneadministrasjonen» (Utne and Wikdahl 2010: 93).

Utne og Wikdahl baserer dette på en såkalt statistisk regresjonsanalyse, der man forsøker å isolere hvilke faktorer som bidrar til et utfall. Utvalget var altså innbyggere i kommunen. Ut fra deres analyser virker det som om det er de normative aspektene ved kommunens arbeid – altså at de folkevalgte og de administrativt ansatte gjør jobben i tråd med sitt demokratiske mandat, eller i tråd med lover og regler – som er viktigst for hvordan kommunen som organisasjon og virksomhet blir oppfattet. Grunnleggende er det slik at kommunen har godt omdømme blant dem som har tillit til kommunen.

Tilfredshet med kommunikasjon mellom kommunen og innbyggerne, og tilfredshet med informasjon fra kommunen, ser ikke ut til å spille noen rolle for hvilket omdømme kommunen har hos egne innbyggere. Dette er overraskende, gitt hvor stor betydning informasjon og kommunikasjon ofte antas å ha i den teoretiske litteraturen om omdømmebygging. Tilfredshet med kommunens tjenestetilbud kom heller ikke ut som noen signifikant effekt – noe som også er overraskende gitt mye av litteraturen om omdømmebygging i offentlig sektor. Men forfatterne finner likevel at dette har en indirekte effekt. De gjorde nemlig ytterligere en regresjonsanalyse, der de undersøkte hvilke faktorer som så ut til å påvirke tilliten til kommunen. Der kom både kommunikasjon mellom kommunen og innbyggerne, og tilfredshet med kommunens tjenestetilbud, ut med klar signifikans. Det vil altså si at både kommunikasjon og et tjenestetilbud folk er fornøyd med

Olav Elgvin: «Saman om» et bedre omdømme – en kunnskapsstatus», Fafo notat 2013:04

kan være med på å øke tilliten folk har til kommunen, noe som igjen gir kommunen et godt omdømme.

En innvending til funnet om at kommunikasjon påvirker tilliten til kommunen er imidlertid at det er vanskelig å vite hva som kommer først: Er det slik at kommunikasjon skaper tillit til kommunen, eller er det slik at de tillitsfulle menneskene har lettere for å skaffe seg informasjon og dermed være fornøyd med kommunikasjonen? Internasjonalt finnes det i dag en forskningsfront som studerer hvilke faktorer som påvirker tilliten folk har til institusjoner (Rothstein 2005, Rothstein 2011, Seggaard and Wollebæk 2011). I denne forskningen er det mange ulike posisjoner – men et relativt ukontroversielt funn er at mennesker med høyere utdanning og mer kulturelle eller økonomiske ressurser har høyere tillit til institusjoner enn andre. Det kan derfor være at de i Skaun kommune som i utgangspunktet har høyere tillit til kommunen, er folk som lettere skaffer seg informasjon, og derfor er fornøyd med kommunikasjonen med kommunen.

#### **Omdømmet til kommunen som arbeidsted**

En annen del av kommunens omdømme kan dreie seg om omdømmet til kommunen som arbeidsgiver. Det trenger ikke være noen sammenheng mellom omdømmet til kommunen som sted og omdømmet til kommunen som arbeidsgiver. I en Fafo-rapport om Stovner bydel kommer det for eksempel fram at bydelsadministrasjonen på Stovner i mange år har hatt et renommé for å være et dynamisk arbeidsfellesskap der man utfordres og kan utfolde seg. Det har gjort at bydelen over tid har hatt mange dyktige medarbeidere. Dette ryet har bydelsadministrasjonen fått selv om Stovner bydel ikke har noe godt rykte som lokalsamfunn (Elgvin, Rogstad og Sinnathamby 2013). I en Fafo-rapport fra 2000 gjorde forskerne Leif Moland og Marit Egge en undersøkelse blant ansatte i åtte kommuner og fire bydeler i Oslo. Forskerne konkluderer med dette: «De kommunene og bydelene som lykkes best i rekrutteringsarbeidet, har iverksatt langsiktige tiltak for å beholde nøkkelpersonell og engasjere personalet. Avdelinger som er attraktive for de ansatte, får et renommé som er attraktivt for jobbsøkende også» (Moland and Egge 2000). Også en fersk masteroppgave om temaet konkluderer med at kommunens lokale innsats har betydning – det er ikke nødvendigvis lønn, men andre forhold ved arbeidsplassen som avgjør om kommunene klarer å tiltrekke seg den arbeidskraften de ønsker (Gaasemyr 2009).

En annen undersøkelse om kommunens omdømme som arbeidsgiver ble utført av Agenda Kaupang<sup>3</sup> (Agenda Kaupang 2009). De analyserte alle brukerundersøkelsene som norske kommuner hadde utført gjennom KS og nettsiden bedrekommune.no. Til sammen deltok 99 kommuner, med totalt 58000 respondenter. Agenda Kaupang laget ni ulike samlekategorier for tilfredshet med jobbsituasjonen: Trivsel og samarbeid, øverste administrative ledelse, fysiske arbeidsforhold, medarbeidersamtalen, nærmeste leder, utviklende arbeidsoppgaver, omdømme, og arbeidsplassens mål. Rapporten viser at de ansatte i kommunene jevnt over trives godt. Spesielt fornøyd er de ansatte med trivsel og samarbeid og med arbeidsplassens mål, men generelt scorer kommunene bra på alle faktorene, inkludert omdømme. Det eneste som får noe dårlig score er lønn, og forholdet til den øverste administrative ledelsen.

---

<sup>3</sup> Da denne undersøkelsen ble utført het selskapet Agenda Utredning & Utvikling AS.

Olav Elgvin: «Saman om» et bedre omdømme – en kunnskapsstatus», Fafo notat 2013:04

Det mest interessante med rapporten er likevel hva den sier om mulige årsaksforhold, og hva som kan forklare variasjon i tilfredshet med arbeidssituasjonen. De finner at overgripende strukturelle kjennetegn ved kommunen ikke har noe særlig å si – trivselen er ikke signifikant større i verken storkommuner eller småkommuner. Det vil si at det som avgjør trivselen ofte er mer lokale og unike forhold innad i den enkelte kommunen, noe som også kan gi grunnlag for lokalt utviklingsarbeid. Det som imidlertid slår kraftig ut er sektortilhørighet: Ansatte i visse sektorer trives langt bedre enn ansatte i andre sektorer. De ansatte i barnehagesektoren trives klart best, fulgt av ansatte i barneskolen og i kommunehelsen. På bunnen finner man de ansatte i barnevern og sosialtjenester. Forskerne gjennomførte en regresjonsanalyse der de undersøkte hvilke faktorer som kunne forklare dette. Den klart sterkeste faktoren var omdømmet, altså omdømmet til den kommunale sektoren de jobbet i: de ansattes jobbtfredshet hang sammen med hvordan de oppfattet at omgivelsene vurderer deres arbeidssted. Dette var spesielt tydelig for de ansatte i barnevernet, sosialtjenestene og barnehagene.

Hvorfor er det slik? Konsulentene i Agenda Kaupang går ikke detaljert inn på tolkninger av dette. En enkel tolkning av dette funnet kan være at de som er ansatt i sektorer med dårlig omdømme, nemlig barnevernet og sosialtjenestene, oftere interagerer med brukere som er misfornøyd med jobben de gjør enn hva som er tilfellet i for eksempel barnehagene, der brukerne stort sett er fornøyd. Men det kan også være at vissheten om å jobbe i en sektor med relativt dårlig omdømme også påvirker jobb-tilfredsheten direkte. Funnene i rapporten til Agenda Kaupang tyder alt i alt på at den enkelte kommunen har mulighet til å øke medarbeidertilfredsheten på egen hånd – og antakelig også omdømmet til de ulike kommunale sektorene.

Moland og Bråthen (2012b:81f) har nylig evaluert effekter av å innføre alternative arbeidstidsordninger i Bergen kommune. Blant variablene som inngikk i evalueringen var også rekruttering og omdømme blant arbeidstakere og pårørende i Bergensområdet.

Deres studie viste at flere tjenestesteder i Bergen kommune med de rette grepene hadde klart å snu et negativt omdømme til et positivt. En sektor der det ikke er utsikter til hele stillinger, er med få unntak verken attraktiv for den kompetente og dedikerte arbeidskraften eller for ungdom som vurderer å ta utdanning innenfor et av velferdsstatens yrker (Rødvei 2000, Moland og Egge 2000, Moland og Gautun 2002, Moland og Andersen 2007, Moland og Bråthen 2012a). I Bergensstudien hevdet både ledere, tillitsvalgte og ansatte at innføringen av alternative arbeidstidsordninger hadde gjort det vesentlig lettere å rekruttere kompetent personale, og at boenhetene fremstår som mer attraktive enn tidligere. Flere ledere fortalte også om at de relativt ofte ble ringt opp fra personer som ønsket å forhøre seg om mulig ledige stillinger. I en spørreundersøkelse ble ansatte i Bergen kommunes tjenester til utviklingshemmede bedt om å ta stilling til påstanden «Jeg jobber på et sted hvor det er attraktivt å jobbe». Ca. halvparten av de ansatte var enige i påstanden. Men blant ansatte i de meste komprimerte turnusene var om lag ni av ti ansatte enige, et tall som er høyt sammenliknet med andre kommuner.

Saman om-prosjektet har imidlertid også en egen kunnskapsstatus om rekruttering av arbeidskraft til kommune-Norge, og en annen kunnskapsstatus om heltid-deltidsproblematikk. For grundigere behandling av temaene knyttet til rekruttering av arbeidskraft henviser vi derfor til de kunnskapsstatusene.

Olav Elgvin: «Saman om» et bedre omdømme – en kunnskapsstatus», Fafo notat 2013:04

#### **Bransjeomdømme – relevant for kommunene?**

Vi vil også nevne et siste punkt som ikke skal behandles utførlig i denne kunnskapsstatusen, men som også kan være relevant for kommuner når det gjelder å tiltrekke seg arbeidskraft. Mange av de ansatte i kommunene jobber i yrker eller bransjer som kan slite med omdømmet i forhold til arbeidsbyrde eller arbeidskvalitet, som for eksempel en del jobber i helsesektoren – noe som også kan være knyttet til heltid-deltid-problematikken. Man kan tenke seg at dette også kan gå ut over rekrutteringen.

Ettersom bransjeomdømme ikke er spesifikt knyttet til kommunalt omdømme er ikke dette noe vi skriver om i denne kunnskapsstatusen. Men det kan være greit å gjøre oppmerksom på at omdømmebyggingen i kommunene *også* kan trekke inn denne dimensjonen: Hvilke bransjer er viktige for oss, og hvilket omdømme har de? Finnes det måter å bedre omdømmet for disse yrkene og bransjene lokalt?

#### **Omdømmebygging av kommuneorganisasjonen – videre diskusjon**

Det er dessverre ikke gjennomført flere faglige eller eksterne evalueringer enn de som er nevnt her av omdømmebyggings-prosjekter i kommuner som eksplisitt har hatt som mål å bedre omdømme til kommunen som politisk-demokratisk fellesskap, eller kommunen som arbeidsgiver eller tjenesteyter. De mest relevante prosjektene å evaluere i så måte ville antakelig vært prosjektene i de syv kommunene som samarbeidet med KS om omdømmebygging (KS 2010). Dette har imidlertid ikke blitt gjort.

Det har imidlertid blitt utviklet metodikk for utvikling av kommuneorganisasjonen som også er relevant for omdømmet, gitt at man antar at omdømmet til kommuneorganisasjonen henger sammen med hvor godt ting fungerer når det gjelder lokaldemokrati, arbeidskvalitet og tjenestekvalitet. Spesielt relevant kan metoden som går under navnet *kommunekompasset* være, som er en metode for evaluering av kommuneorganisasjonen som startet i Norge men som nå har spredd seg til flere land (Baldersheim and Øgård 1997). Metoden har blitt etterprøvd faglig av danske forskere, og har fått gode skussmål (Krevi 2010). Arbeid med kommunekompasset skjer ved at eksterne forskere eller konsulenter gjennomfører kvalitative intervjuer med en rekke informanter i kommunen, ut fra disse åtte områdene: Offentlighet og demokrati; tilgjengelighet, innbygger- og brukerorientering; politisk styring og kontroll; lederskap, ansvar og delegasjon; serviceutvikling og effektivitet; kommunen som arbeidsgiver; utviklingsstrategi og lærende organisasjon; og kommunen som samfunnsutvikler. Kommunene får så en score på alle disse områdene, der det også blir mulig å sammenligne seg med andre kommuner som har gjennomført samme undersøkelse. Denne metoden gjør det mulig for en kommune å komme fram til hvilke aspekter ved kommuneorganisasjonen det kan være verdt å jobbe spesielt med.

Det er utenfor mandatet for denne kunnskapsstatusen å gjennomføre noen omfattende diskusjon av kunnskapsfeltet når det gjelder generell organisasjons- eller samfunnsutvikling på kommune-nivået. Likevel er det verdt å nevne det: Sannsynligvis vil ethvert tiltak som bidrar til å bedre det organisatoriske samspillet i en kommune også bidra til å bedre kommuneorganisasjonens omdømme, i det minste dersom man antar at det eksterne omdømmet henger sammen med den faktiske kvaliteten i en organisasjon. Dette er også poenget til forskerne Jørgen Amdam og Jens Groven, i et notat de skrev for Distriktssenteret. I følge dem vil omdømmebygging i kommunene primært avhenge av den generelle

Olav Elgvin: «Saman om» et bedre omdømme – en kunnskapsstatus”, Fafo notat 2013:04

samfunnsutviklingen og kommuneplanleggingen: Å skape en bedre kommune på ulike områder vil også skape et bedre omdømme (Amdam and Groven udatert).

Det skal også nevnes at det for tiden foregår flere forskningsprosjekter og evalueringer om omdømmebygging i kommunene, som vil øke kunnskapen om hvordan omdømmeprosjekter har fungert. Analyseselskapet Oxford Research leverer i vår (2013) en utredning om lokale utviklingsprosesser i kommuner som deltok på Omdømmeskolen i 2008 og 2010. Ved Universitetet i Tromsø foregår det et større forskningsprosjekt om omdømmebygging i kommunene, kalt «The Challenges of building trust: Reputation and brand management in municipalities»<sup>4</sup>, som skal resultere i blant annet en bok og en avhandling innen 2015.

---

<sup>4</sup> [http://en.uit.no/publikum/prosjekter/prosjektsub?p\\_document\\_id=255994&sub\\_id=256123](http://en.uit.no/publikum/prosjekter/prosjektsub?p_document_id=255994&sub_id=256123)