

5 Konklusjon og anbefalinger

5.1. På jakt etter omdømmedriverne

Så blir spørsmålet til slutt: Hva skal kommunene i Saman om-prosjektet gjøre med kunnskapen som er presentert her? I litteraturen om omdømmebygging hender det i blant at man bruker begrepet «omdømmedriverer». Med det mener man gjerne de faktorene man antar bidrar spesielt til omdømmet for en organisasjon eller virksomhet. Kommunikasjonsrådgiveren Knut Røe nevnte for eksempel disse seks «omdømmedriverne» som aktuelle for kommune-Norge i et foredrag for Sogn og Fjordane fylkeskommune: Finansiell styrke, rolle som arbeidsgiver, samfunnsansvar, følelsesmessig appell, visjoner og ledelse, produkter og tjenester (Røe 2010). Det er imidlertid vanskelig å si noe om hva som fungerer som omdømmedrivere for norske kommuner ut fra de studiene vi her har gjennomgått.

Betydningen av tillit

De eneste som har undersøkt dette metodisk i Norge er Utne og Wikdahl i sin masteroppgave (Utne og Wikdahl 2010). Begrensningen der er selvfølgelig at dette er én undersøkelse, fra én kommune, fra ett gitt tidsrom. Det vil si at resultatene ikke kan generaliseres til å gjelde alle kommuner i Norge. Likevel er dette den eneste empiriske undersøkelsen som er gjort av dette i Norge. Det Utne og Wikdahl kom fram til bryter delvis med noe av det som tas for gitt i litteraturen om omdømmebygging. I følge deres statistiske undersøkelse var driverne for omdømmet til kommunen først og fremst at kommunen ble opplevd som rettferdig og rimelig – at politikerne jobbet for befolkningens beste, at forvaltningen behandlet saker upartisk, at kommunen overholdt lover og regler, og tillit til ansatte i kommuneadministrasjonen. Kommunikasjonen mellom kommunen og innbyggerne, og tilfredshet med tjenestetilbudet, hadde bare en indirekte effekt. Dersom dette også gjelder andre kommuner så betyr det at den viktigste jobben for kommuner som ønsker å forbedre omdømmet blant egne innbyggere rett og slett handler om å gjøre seg verdig til innbyggernes tillit – nemlig å behandle saker upartisk og å overholde lover og regler, samt at politikere og ansatte må te seg på en måte folk kan ha tillit til. Det vil imidlertid også hjelpe å ha en kommunikasjonsstrategi innbyggerne kan være fornøyd med, og å ha et tjenestetilbud folk er tilfredse med. Ingenting av dette er imidlertid ting der det finnes noen quick fix: Det er ikke mulig å forandre verken tjenestetilbud eller tillit til politikere over natten. Heldigvis tyder de fleste studiene vi har gjennomgått på at mange kommuner i utgangspunktet har et godt omdømme hos sine innbyggere (Ordkraft 2010, Utne and Wikdahl 2010, Karmøy kommune 2012). Det at tillit er den faktoren som har mest å si kan bety at det viktigste en kommune kan gjøre for å nyte godt omdømme blant egne innbyggere er å løse sine oppgaver som demokratisk-administrativt fellesskap på best mulig måte.

Kommunikasjon

Den faktoren eller «driveren» der det antakelig er størst rom for å gjøre snarlige forbedringer når det gjelder omdømmet en kommune har i egen befolkning er kommunikasjonen mellom kommunen og innbyggerne. Som nevnt har dette i følge Utne og Wikdahl bare en indirekte effekt på omdømmet, det vil si at det kan gå en tid før eventuelle forbedringer i kommunikasjonen vil påvirke tilliten. Som vi allerede har diskutert er det heller ikke gitt hvilken vei den kausale pilen går – skaper kommunikasjon mer tillit, eller er det slik at folk som har høy tillit til kommunen er folk som i utgangspunktet vil ha lettere for å skaffe seg informasjon? Vi har også nevnt eksempelet Karmøy kommune. De satte i gang et omfattende arbeid for å bedre kommunens kommunikasjon, blant annet, men etter seks år kunne man ikke se noen store forbedringer i kommunens omdømme (Karmøy kommune 2012).

Også om man antar at kommunikasjon har potensiale til å bedre kommunens omdømme er det ikke opplagt hvilken kommunikasjonsstrategi kommunene skal legge seg på. Studien Heidi Salomonsen gjorde i Danmark viste at de fleste kommunene la seg på en kommunikasjonsstrategi som fokuserte på kommunen som «virksomhet», altså tjenesteyter (Salomonsen 2011). Dersom det er slik at kommunens viktigste tillitskapital kommer fra dens omdømme som demokratisk-administrativ arena, slik funnene til Utne og Wikdahl kan tyde på, så kan det faktisk være en risiko for at kommunikasjon som primært fokuserer på kommunen som tjenesteleverandør kan redusere tilliten folk har til kommunen. Mye litteratur om kommunikasjon og kommunikasjonsstrategier, også innfor litteraturen om omdømmebygging, poengterer at kommunikasjonen må være enkel: Man skal plukke noen sentrale poenger, og så kommunisere dem ut. Utfordringen for kommunene er at de er arenaer som har mange ulike funksjoner: Arbeidsgiver, tjenesteleverandør, demokratisk fellesskap. Å plukke ut noen sentrale poenger kan i kommunens tilfelle innebære at noen sider ved kommunen ikke blir kommunisert ut. Dersom kommunene satser på kommunikasjonsstrategier som nedspiller kommunenes demokratiske funksjon, og løfter opp kommunenes funksjon som tjenesteleverandører, kan det faktisk være en mulighet for at kommunene risikerer et omdømmetap.

Nye medier

Det er imidlertid vanskelig å se for seg at generelt informasjonsarbeid som tar sikte på å få ut informasjon om kommunens daglige arbeid på nye måter, for eksempel via sosiale medier som facebook eller twitter, kan skade kommunens omdømme. Slike virkemidler er det en del kommuner som nå har begynt å ta i bruk.¹ Samtidig er det mange kommuner som ikke er til stede på Facebook, for eksempel (NRK 2012). Det er dog vanskelig å vite om slike kommunikasjonsiltak vil forbedre kommunens omdømme. Det kan ikke denne kunnskapsstatusen si noe om. Man kan uansett argumentere for at en del av kommunens demokratiske mandat er å involvere befolkningen i virksomheten og beslutningsprosessene – og at tilstedeværelse på sosiale medier som twitter og facebook kan være en måte å gjøre dette på. Forskning som har blitt gjort på kommuner som aktivt tar i bruk digital kommunikasjon viser imidlertid at den demokratiske gevinsten ikke kan tas for gitt: Det dreier seg mye om *hvordan* man bruker de sosiale mediene. I seg selv er ikke tilstedeværelse på twitter eller facebook nok til å øke den demokratiske deltakelsen i kommunen (Segaard 2010).

¹ «Fylker og kommuner på twitter»: <https://twitter.com/infongi/fylker-og-kommuner>

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

Omdømme som arbeidsgiver

Når det gjelder omdømmet til kommunen som arbeidsted er det også vanskelig å konkludere med klare omdømmedrivere. Funnet til Agenda Kaupang, som har gjennomført den mest omfattende undersøkelsen av tilfredshet med kommunen som arbeidsgiver, var at det som slo sterkest ut når det gjaldt tilfredshet med å jobbe i kommunen var sektor-tilhørighet. De som jobbet i barnevernet og sosialtjenesten hadde lavere tilfredshet enn ansatte i andre sektorer (Agenda Kaupang 2009). Videre viste Agenda Kaupang at den sterkeste driveren for tilfredshet var omdømme: Folk som opplevde at arbeidsplassen hadde dårlig omdømme var mindre tilfreds enn folk som opplevde at arbeidsplassen hadde godt omdømme – og dette gjaldt altså særlig folk som jobbet i kommunale sektorer som barnevernet og sosialtjenesten, der de ansatte oftere havner i konflikt med brukere enn hva som for eksempel er tilfellet i barnehagen. Men også trivsel og samarbeid på arbeidsplassen var viktig. Det vil si at generelt lokalt arbeid for å bedre miljø på arbeidsplassen, og kanskje arbeid for å bedre det langsiktige omdømmet til bransjer som barnevernet og sosialtjenesten, kan øke tilfredsheten med kommunen som arbeidsgiver.

5.2. Stedsomdømme: Tiltak som ikke har påvist effekt

Når det gjelder stedsomdømme er et av funnene i kunnskapsstatusen at mange omdømmeprosjekter ikke har hatt noen påvist eller etterprøvbart effekt. I den grad rapportene som har blitt gjennomgått her tyder på noe, er det at omdømmearbeidet så langt har hatt liten effekt i forhold til å øke tilflyttingen eller å skaffe flere arbeidsplasser. Verken på Gjøvik, Rauma, Rindal eller i Finnmark har omdømmeprosjektene ført til noen målbar endring når det gjelder tilflytting eller sysselsetting. Det er mulig at omdømmeprosjektene kan få mer effekt over tid, eller at utviklingen ville vært enda dårligere uten omdømmeprosjekter. Det vet vi ikke. Det som det imidlertid går an å slå fast er at omdømmeprosjektene i hvert fall ikke har ført til noen sterk endring i positiv retning.

Treffsikre tiltak

Det er imidlertid noen suksesshistorier. Hardanger har i stor grad lyktes med sitt *Flytt til Hardanger*-prosjekt. Drammen trekkes i mange sammenhenger frem som en by som lyktes med å forvandle sitt omdømme dramatisk, og er i dag en by som i langt større grad er dynamisk og nyskapende, og som tiltrekker seg både mennesker og næringsliv. Selv om disse prosjektene er svært innbyrdes forskjellige, er det imidlertid noen fellesnevnerne: Den viktigste innsatsen har ikke handlet om å utvikle sin identitet eller å finne sine kjerneverdier, og så kommunisere det til omverdenen. Hardanger satset på målrettede tiltak mot utvalgte grupper, for å få dem til å bosette seg i fylket. Drammen satset på målrettede tiltak for både næringsutvikling og estetisk utvikling av bybildet. Dette har i sin tur, indirekte, ledet til et bedre omdømme.

Fallgruver

Det er vanskelig å vite noe sikkert om hvorfor noen av omdømmetiltakene ikke har fungert etter hensikten. Vi vil likevel hevde at det er to antakelser som har ligget bak en del satsinger på stedsomdømme det kan stilles spørsmålstegn ved:

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

- Det gjelder for det første antakelsen om at omdømmebygging for en kommune som lokalsamfunn, ofte med tilflytting som mål, henger naturlig sammen med omdømmebygging for kommunen som organisasjon. Studiene som har blitt gjennomgått har ikke påvist noen slik sammenheng.
- For det andre har det ikke blitt sannsynliggjort at generalisert omdømmebygging, med fokus på en kommunes kjerneverdier og kjerneidentitet, vil føre til positive resultater på så ulike områder som tilflytting, næringsetablering og tillit til kommunen som organisasjon. Snarere kan man tenke seg at det trengs ulike og konkrete tiltak på disse områdene, rettet mot ulike målgrupper.

Likevel skal det også her understrekes at kunnskapsgrunnlaget når det gjelder omdømmebygging i kommune-Norge fortsatt er lite, og at omdømmebyggingstiltakene fortsatt er relativt ferske. Det kan altså være de kan få betydning etter hvert.

5.3. På vei mot en konklusjon

Ettersom det så langt er gjort lite forskning på omdømmebygging i Norge er en av konklusjonene at omdømmebygging fortsatt er et felt underveis. Vi har ikke god nok kunnskap om hva som virker og hva som ikke virker. Saman om-programmet kan derfor også ses som en læringsprosess, der man underveis kan gjøre seg nye erfaringer. Likevel er det som er gjort av studier hittil når det gjelder omdømmebygging til en viss grad nedslående når det gjelder omdømme-prosjektenes potensiale for å bedre en kommunes omdømme, eller å skaffe nye innbyggere og nytt næringsliv. Dette betyr ikke at omdømme ikke er viktig for en kommune – for det kan det veldig godt være at det er. Men så langt ser det ikke ut som om noen av kommunene som har fått evaluert sine omdømmeprosjekter har funnet nøkkelen til å forbedre eget omdømme.

Dette kan tyde på at omdømmet til en kommune er en stabil og relativt inngrodd størrelse, som det tar tid å forandre. Funnene i Utne og Wikdahl sin underøkelse, som gjelder omdømmet til kommunen som organisasjon og ikke omdømmet til kommunen som sted, er at omdømmet til kommunen handler om tillit. Det betyr i så fall at det viktigste kommunen kan gjøre er enkelt, men vanskelig: Rett og slett å prøve å være kommune på en så god måte som mulig. Over tid vil det bidra til å opprettholde eller skape et godt omdømme. Dette er også i tråd med hva Amdam og Groven anbefaler (Amdam and Groven udatert).

Den lokale virkeligheten

Den forsiktede anbefalingen i dette notatet blir derfor å ha et kritisk og bevisst forhold til hva som er målet med omdømmebyggingen. Disse målene vil antakelig variere fra kommune til kommune. Det kan dreie seg om å snu et negativt (og kanskje ufortjent) rykte som i tilfellet Stovner, det kan dreie seg om å oppgradere en by både næringsmessig og estetisk, som i tilfellet Drammen, det kan dreie seg om å tiltrekke seg nye innbyggere, som i tilfellet Hardanger, eller det kan dreie seg om å rekruttere ny arbeidskraft. Det viktige er å identifisere lokale behov, og å finne ut om disse behovene eller utfordringene henger sammen med utfordringer når det gjelder omdømme. I noen tilfeller kan det være at omdømme-problematikk er en del av «problemet», men i andre tilfeller kan det være at det ikke er på området omdømme at skoen trykker – og at fokus bør rettes inn mot andre områder.

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

Her er tenkte eksempler på omdømmeprosjekter på avgrensede områder som kan være fruktbare for kommuner som befinner seg i ulike situasjoner:

- Dersom en kommune sliter med å skaffe helsepersonell, kan et godt omdømmeprosjekt dreie seg om å bedre de lokale arbeidsforholdene på dette feltet, og informere om dette i relevante målgrupper for å rekruttere nye ansatte.
- Dersom en kommune sliter med å tiltrekke seg turister og reiseliv, kan et godt omdømmeprosjekt dreie seg om å nå ut med informasjon om kommunens severdigheter til målgrupper man har grunn til å tro vil være interessert i å besøke kommunen.
- Dersom en kommune sliter med fraflytting, kan et godt omdømmeprosjekt dreie seg om konkrete prosjekter som dreier seg om å nå ut med informasjon til spesifikke demografiske grupper som kan være interessert i å bo i kommunen, enten det er arbeidsinnvandrere eller yrkesgrupper som kan dra nytte av unike forhold ved kommunen.
- Dersom en kommune sliter med dårlig rykte eller dårlig tillit som kommunal organisasjon blant egne innbyggere, kan et godt omdømmeprosjekt dreie seg om å undersøke hva dette skyldes – og sette i verk tiltak for å bedre på de underliggende forholdene (for eksempel kommunikasjon mellom politikere og befolkning, eller tillit til byråkratiet).

Dette er bare tenkte eksempler. Man kan tenke seg mange andre typer omdømmeprosjekter der omdømmebygging blir et svar på et opplevd lokalt behov. Det viktige er at omdømmebyggingen går fra det generelle til det konkrete – fra abstrakte prinsipper til lokal virkelighet.