



Uit

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

Omdømmehåndtering og lokaldemokrati

Uintenderte implikasjoner av strategiske tilnærminger til identitet og kommunikasjon for kommunene som lokaldemokratiske arenaer

—

Martin Sollund Krane

Avhandling levert for graden philosophiae doctor – april 2018



Forord

Jeg vil takke alle som på ulike måter har vært med å bidra til at denne avhandlingen har blitt realisert. Først og fremst vil jeg takke hovedveileder Hilde Bjørnå og biveileder Arild Wæraas for gode, innsiktsfulle og alltid inspirerende og nyttige kommentarer og raske tilbakemeldinger underveis i arbeidet med avhandlingen.

Dette doktorgradsprosjektet har vært en del av prosjektet «Municipality branding: The challenges of building trust – Reputation and brand management in municipalities» finansiert av Norges forskningsråd gjennom DEMOSREG-programmet. Jeg vil rette en takk til alle deltakerne for givende diskusjoner om kommunalt omdømmearbeid og gode tilbakemeldinger på arbeidet mitt ved flere anledninger. I tillegg vil jeg takke medlemmene i forskningsgruppa Local Democracy Research for innspill og gode faglige diskusjoner om lokaldemokrati.

En stor takk rettes til mine informanter i casekommunene som i en hektisk kommunehverdag velvillig tok seg tid til å snakke med meg, og til Distriktssenterets ansatte – som uten å nøle lot meg delta som observatør ved en av Omdømmeskolens samlinger, og ga meg en god mottakelse.

Jeg vil også takke mine kolleger ved Institutt for samfunnsvitenskap, og spesielt alle som har vært del av det gode stipendiatmiljøet. Ikke minst må bordtennisgjengen takkes, sammen med den til dels overlappende stipendiatskrivegruppa vi etablerte: Even, Magnus Piotr, Truls og Åshild. En ekstra takk rettes til Åshild for kjempegodt samarbeid, oppmuntrende (og alltid kjærkomne) kaffepauser, gode samtaler og nyttige tilbakemeldinger på arbeidet mitt, og Truls – for grundige og skarpe språklige korrektiver i slutfasen, og for gode samtaler rundt lunsjbordet opp gjennom årene.

Mine foreldre og min søster skylder jeg en stor takk for all støtte, oppmuntring og barnepass. Sist, men slett ikke minst, vil jeg takke jentene mine – Matilde og Johanne – som alltid lyser opp tilværelsen.

Tromsø, den 17. april 2018

Martin Sollund Krane

Sammendrag

Avhandlingen belyser hvordan strategisk omdømmehåndtering kan medføre uintenderte implikasjoner for kommunene som arenaer for lokaldemokrati. I avhandlingen fokuseres det på to kjerneelementer i omdømmelitteraturen, nemlig *identitet* og *kommunikasjon*. Det ses nærmere på hvordan litteraturens anbefalinger om strategisk identitetsbygging og kommunikasjon kan komme i konflikt med grunnleggende forutsetninger for demokratisk styring – i lys av demokratiperspektiver som vektlegger *deltakelse* og *deliberasjon*. Det argumenteres i avhandlingen for at omdømmetenkningen i kommunene uintendert kan utfordre lokaldemokratiet på to ulike måter. For det første direkte, gjennom manglende demokratisk deltakelse i kommunal identitetsbygging, og for det andre mer indirekte gjennom at omdømmetenkningen bidrar til å endre måten kommunene kommuniserer på en slik måte at forutsetningene for en opplyst offentlig debatt forringes, sammen med informasjonsgrunnlaget for de folkevalgtes beslutninger. Empirisk bygger avhandlingen i hovedsak på kvalitative casestudier av de fire kommunene Sarpsborg, Drammen, Arendal og Bodø. Analysene i avhandlingen har hatt til hensikt å kaste lys over disse kommunens identitetsbygging og kommunikasjonshåndtering i forbindelse med omdømmearbeid. Fokuset rettes nærmere bestemt mot i hvilken grad folkevalgte og innbyggere har deltatt i identitetsbyggende omdømmearbeid, og i hvilken grad kommunene har anlagt strategiske tilnærminger til kommunikasjon. I avhandlingen vises for det første at graden av innbyggernes medvirkning og engasjement i identitetsbyggende omdømmearbeid generelt sett er lav. Graden av folkevalgtes deltakelse varierer; den er lav i omdømmehåndterende kommuner som har organisert omdømmearbeidet i egne omdømmeprosjekter, mens den er høyere i kommuner der omdømmearbeidet er integrert i kommunens løpende arbeid. For det andre viser avhandlingen at kommunenes organisering og praksiser knyttet til kommunikasjon i stor grad er inspirert av en strategisk, avsenderorientert tilnærming, heller enn den mottakerorienterte, opplysningstilnærmingen som tradisjonelt har ligget til grunn for offentlig sektors kommunikasjon. Teoretisk og empirisk bidrar avhandlingen til en mer nyansert forståelse av hvordan omdømmetrendens vektlegging av strategiske tilnærminger til identitet og kommunikasjon kan medføre utfordringer for ivaretagelse av demokrativerdier deltakelse og deliberasjon.

Innhold:

Forord	3
Sammendrag	5
KAPITTEL 1: Innledning.....	13
1.1 Omdømme og demokrati i kommunesektoren – en mulig konflikt?.....	14
1.2 Formål og ambisjoner	16
1.3 Teoretisk forankring	16
1.3.1 Perspektiver på demokrati	17
1.3.2 Perspektiver på omdømme, organisasjon og steder.....	19
1.4 Problemstillinger	20
1.5 Fremgangsmåte.....	23
1.6 Avhandlingens struktur.....	24
KAPITTEL 2: Omdømme – definisjoner, bakgrunn og drivkrefter	27
2.1 Innledning	27
2.2 Begrepsdefinisjoner	27
2.2.1 «Omdømmeoppskriften».....	30
2.3 Omdømmetenkningens utbredelse og institusjonalisering i kommunesektoren.....	31
2.3.1 Utgangspunktet – kommersielle organisasjoner.....	31
2.3.2 Utbredelse.....	32
2.3.3 Drivkrefter	34
2.3.4 Institusjonaliseres omdømmetrenden?.....	40
2.4 Oppsummering	44
KAPITTEL 3: Demokrativerdier i kommunene	47
3.1 Innledning	47
3.2 Demokratibegrepet	48
3.3 Liberale demokratimodeller	48

3.4 Deliberative og deltakerdemokratiske modeller.....	51
3.4.1 Deltakerdemokratiske verdier.....	52
3.4.2 Deliberative demokratiske verdier.....	55
3.5 Demokratisverdier i kommunene – oppsummering.....	57
KAPITTEL 4: Identitet og demokrati	59
4.1 Innledning	59
4.2 Identitet	60
4.2.1 Ulike kommuneidentiteter og ulike omdømmestrategier.....	61
4.3.2 Organisasjonsidentitet som grunnlag for omdømmehåndtering.....	62
4.3.3 Stedsidentitet som grunnlag for omdømmehåndtering	65
4.3.4 Kommuneidentitet og lokaldemokrati	67
4.4 Omdømmehåndtering, kommuneidentitet og demokrati – oppsummering.....	69
KAPITTEL 5: Demokrati, forvaltning og strategisk kommunikasjon.....	73
5.1 Innledning	73
5.2 Forvaltningsverdier og kommunikasjon i kommunene	74
5.2.1 Klassiske byråkratiververdier og demokrati.....	75
5.2.2 Strategiske kommunikasjonsidealer.....	79
5.3.5 Kommunikasjonstilnæringer og demokrati	82
5.4 Oppsummering – demokrati, forvaltning og kommunikasjon	85
KAPITTEL 6: Forskningsprosess og metode.....	87
6.1 Innledning	87
6.2 Å forske på omdømme i «kunnskapssamfunnet».....	87
6.2.1 Analysestrategi	90
6.3 Casestudie som forskningsdesign.....	91
6.3.1 Utvelgelse av casekommuner	93
6.4 Metoder for generering og analyse av empiri	96

6.4.1 Kvalitative forskningsintervju	97
6.4.2 Dokumentanalyse.....	100
6.5 Oversikt over det empiriske materialet.....	101
6.5.1 Intervjudata.....	102
6.5.2 Offentlige dokumenter	104
6.5.3 Artikler i media.....	105
6.5.4 Surveydata	106
6.5.5 Direkte observasjon	106
6.5.6 Kort om kategorisering og koding av det empiriske materialet	107
6.6 Studiens gyldighet og troverdighet.....	108
6.7 Etske betraktninger	109
KAPITTEL 7: Kontekst. Omdømmehåndtering i kommunene.....	113
7.1 Innledning	113
7.2 Omdømmehåndtering i kommunene – utbredelse og eksempler på praksiser.....	113
7.2.1 Spørreundersøkelser gjennomført i 2012 og 2015.....	114
7.2.2 Eksempler på omdømmearbeid	116
7.3 Omdømmehåndtering i casekommunene.....	119
7.3.1 Sarpsborg.....	119
7.3.2 Drammen.....	123
7.3.3 Arendal.....	127
7.3.4 Bodø.....	134
KAPITTEL 8: Deltakelse i identitetskonstruerende omdømmearbeid	139
8.1 Innledning	139
8.1.1 Omdømmestrategi og identitet	141
8.2 Folkevalgtes deltakelse i omdømmehåndtering	142
8.3 Innbyggerinvolvering og -engasjement	168

8.4 Oppsummering – demokratisk deltakelse	179
KAPITTEL 9: Strategisk kommunikasjon	183
9.1 Innledning	183
9.1.1 Kommunikasjon i offentlig sektor	185
9.2 Kommunikasjonsarbeidet – struktur og strategi.....	188
9.2.1 Organiseringen av kommunikasjonsarbeidet i casekommunene.....	189
9.2.2 Kommunikasjonsstrategier i casekommunene	194
9.3 Enhetlig kommunikasjon i casekommunene.....	201
9.4 Mediehåndtering – informasjonsstyring overfor media.....	213
9.5 Ansattes yringsbetingelser	222
9.6 Strategisk kommunikasjon – sammenfatning	233
9.6.1 Kommunikasjonsarbeidet – struktur og strategi.....	233
9.6.2 Enhetlig kommunikasjon.....	236
9.6.3 Informasjonsstyring overfor media.....	237
9.6.4 Ansattes yringsbetingelser.....	238
9.6.5 Oppsummering	240
KAPITTEL 10: Sammenfatning og konklusjoner	241
10.1 Innledning.....	241
10.2 Deltar folkevalgte og innbyggere i omdømmearbeid knyttet til kommuneidentitet?.....	243
10.2.1 Folkevalgtes deltakelse	243
10.2.2 Innbyggerdeltakelse	246
10.3 Omdømme, strategisk kommunikasjon og deliberasjon.....	247
10.3.1 Hvordan organiserer og praktiserer kommunene kommunikasjonsarbeidet?	248
10.3.2 Konsekvenser av et strategisk kommunikasjonsperspektiv for demokratisk deliberasjon	249
10.4 Studiens bidrag og teoretiske implikasjoner	254

10.5 Avsluttende kommentarer	257
REFERANSER:	259
Appendiks	274
Intervjuguide 1: administrasjon (prosjektleder)	274
Intervjuguide 2: Kommunikasjonsledere/-medarbeidere	276
Intervjuguide 3: Administrasjon (rådmann).....	278
Intervjuguide 4: politikere (gruppeleder).....	280
Intervjuguide 5: politikere (ordfører)	282

KAPITTEL 1: Innledning

Det overordnede temaet for denne avhandlingen er strategisk omdømmehåndtering i kommunene. Gjennom casestudier av kommunene Sarpsborg, Drammen, Arendal og Bodø utforsker jeg uuntenderte implikasjoner denne organisasjonstrenden kan ha for kommunene som arena for lokaldemokrati. Fokuset i avhandlingen er på to sentrale begreper innen litteraturen om omdømmehåndtering, nemlig identitet og kommunikasjon. Identitetskonstruksjon og strategisk kommunikasjon utgjør viktige byggesteiner i «oppskriften» på vellykket omdømmehåndtering. Gjennom casestudier av de fire omdømmebyggende kommunene har jeg undersøkt hvordan strategier og praksiser knyttet til disse aspektene ved omdømmehåndtering kan ha uuntenderte konsekvenser for demokratisk deltakelse og deliberasjon.

De siste ti-femten årene har norske kommuner i langt større grad enn tidligere blitt bevisst sitt eget omdømme, og de har blitt opptatt av aktivt å skape, opprettholde og forsvare omdømme (Bjørnå 2015: 190; Wæraas, Bjørnå og Moldenæs 2014: 3). Kort sagt har norske kommuner blitt opptatt av strategisk omdømmehåndtering. Som en foreløpig og helt kortfattet definisjon, kan *omdømme* sies å referere til omgivelsenes oppfatninger av en virksomhet, mens *omdømmehåndtering* betegner de aktivitetene en virksomhet planmessig utfører med det formål å styre hvordan virksomheten oppfattes av aktører i omgivelsene, samt styrke disses tillit til den (Røvik 2007: 195).¹

Omdømmehåndtering er på ingen måte noe som er unikt for kommunene, og det må betraktes som et uttrykk for en organisasjonstrend som har utspring i profittmaksimerende selskaper i privat sektor. Denne organisasjonstrenden har man etter hvert kunnet gjenfinne i alle typer organisasjoner, også i de ulike delene av offentlig sektor (Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011a: 17). Det som imidlertid er unikt for kommunene er at de – i tillegg til å være offentlige institusjoner – er komplekse virksomheter med en rekke ulike roller, oppgaver, verdier og målsetninger, som styres etter demokratiske prinsipper. En av de grunnleggende oppgavene kommunene har er nettopp å være lokaldemokratiske arenaer, og de skal dermed legge til rette

¹ En nærmere definisjon av disse begrepene gis i kapittel 2.2.

for folkelig deltagelse i styringen og utviklingen av lokalsamfunn innenfor egne kommunegrenser.

Til tross for at omdømmehåndtering har blitt en utbredt praksis i offentlig sektor er omfanget av forskningslitteratur om omdømme i denne sektoren fremdeles lite, sammenlignet med omfanget av litteratur som omhandler omdømmehåndtering i privat sektor. Spesielt gjelder dette empiriske studier. Mer forskning på omdømme i offentlig sektor har derfor vært etterlyst (Blomgren, Hedmo og Waks 2015: 164; Carpenter 2015: XIII; Luoma-aho 2007: 125; Solbakk 2014b: 1; Wæraas og Byrkjeflot 2012: 189; Wæraas m.fl. 2011a: 19). Andelen av forskningslitteraturen om omdømme i offentlig sektor som spesifikt tar for seg *kommunene* er fremdeles liten.

1.1 Omdømme og demokrati i kommunesektoren – en mulig konflikt?

I april 2013 pågikk det i ukeavisen Kommunal Rapport en debatt om kommunal omdømmehåndtering i et demokratiperspektiv. Debatten startet med et leserinnlegg av kontrollutvalgsleder Johan G. Foss i Frøya kommune. I leserinnlegget rettet Foss sterk kritikk mot fenomenet «*kommunal omdømmebygging*» og beskrev hvordan denne «nye dillen» har blitt «en dødsfelle for folkestyret».² Forfatteren hevdet at omdømmebygging fører til *dårligere informasjonsflyt, mindre åpenhet* og grunnleggende sett *et endret syn på informasjon* i kommunene, noe som igjen virker skadelig på lokaldemokratiet: I en omdømmebyggende kommune er det ikke lenger så viktig at informasjonen er korrekt, så lenge den gir et fordelaktig bilde av kommunen. Når et slikt syn på informasjon først har festet grepet i en kommuneorganisasjon er det, ifølge Foss, ikke lenger mulig å stole på informasjon fra kommunen, og demokratisk styring er dermed ikke lenger en reell mulighet. Dette begrunnet forfatteren med at de folkevalgte representantene i lokaldemokratiet er avhengige av pålitelig og fullstendig informasjon om sin egen organisasjon og det lokalsamfunnet de er satt til å styre.³ Leserinnlegget ble i Kommunal Rapport ledsaget av et tosidert redaksjonelt oppslag, herunder

² Kommunal Rapport 18.4.2013 (s. 17): «Omdømmebygging – dødsfelle for folkestyret» (leserinnlegg av Johan G. Foss)

³ Kommunal Rapport 18.4.2013 (s. 17).

blant annet et intervju med Foss, i tillegg til intervjuer med personer med et annerledes syn på kommunal omdømmehåndtering, nemlig omdømmeansvarlig ved Distriktssenterets omdømmeskole og en omdømmerådgiver i privat sektor. Leserinnlegget til Foss utløste reaksjoner i form av to svarinnlegg i avisen påfølgende uke, hvorav det ene var skrevet av en aktør i PR-bransjen og det andre av en rådgiver i en kommuneadministrasjon.⁴ I disse motinnleggene ble det argumentert med at Foss' kritikk av kommunal omdømmebygging var unyansert, og at den ikke traff blink – blant annet fordi kritikken ikke skjelnet mellom omdømmebygging som tjenesteyter (organisasjon) og sted. Det ble hevdet at omdømmebygging i form av stedsutvikling ikke i samme grad kunne rammes av Foss' kritiske innvendinger.⁵ Det ble i motinnleggene videre argumentert for at det ikke er nærliggende å anta at omdømmehensyn vil kunne legge lokk på fakta eller politiske debatter, fordi det – om slike forsøk hadde blitt avdekket – bare ville føre til et enda større omdømmetap for en kommune.⁶

I litteraturen om omdømme i offentlig sektor er det flere ulike aspekter ved implementeringen av strategisk omdømmehåndtering som har vært drøftet, og flere av dem har vært betraktet som potensielt problematiske. Blant annet har Wæraas og Byrkjeflot (2012) pekt på flere problemer knyttet til omdømmehåndtering i offentlig sektor. Disse forfatterne anser at det kanskje mest grunnleggende av disse problemene er knyttet til offentlig sektors *politiske natur*. Offentlige organisasjoner er alltid underlagt et politisk nivå, noe som ufravikelig legger føringer for organisasjonens identitet, mandat, målsetninger og målgrupper, og innskrenker handlingsrommet organisasjonen selv har når det gjelder påvirkning av disse faktorene (Wæraas og Byrkjeflot 2012: 188, 193-194). På et overordnet nivå er fokuset i denne avhandlingen rettet mot nettopp spenningen mellom det politiske, og dermed demokratiske, aspektet ved offentlig sektor – i denne sammenhengen kommunesektoren – og de anbefalte praksisene strategisk omdømmehåndtering innebærer.

Disse eksemplene viser at det både i forskningslitteraturen om omdømme i offentlig sektor og i samfunnsdebatten ellers har vært diskutert mulige problematiske implikasjoner av strategisk

⁴ Kommunal Rapport 25.4.2013 (s. 17): «Omdømmebygging og lokal utvikling» (leserinnlegg av Harald Espeland) og «Tydelige verdier i omdømmebygging» (leserinnlegg av Fleming Johnsen).

⁵ Denne påstanden belyses og drøftes nærmere senere i avhandlingen (jf. kap. 4)

⁶ Kommunal Rapport 25.4.2013 (s. 17).

omdømmehåndtering i offentlig sektor, herunder i kommunene. En vesentlig bekymring som har kommet til uttrykk i disse diskusjonene handler om omdømmetrendens mulige (negative) implikasjoner for lokaldemokratiet.

1.2 Formål og ambisjoner

En ambisjon i denne avhandlingen er å se nærmere på den potensielle konflikten mellom strategisk omdømmehåndtering og demokrati. Jeg ønsker å bidra til økt innsikt i spenningen mellom kommunene som komplekse, demokratisk styrte offentlige organisasjoner og lokalsamfunn, og kommuneorganisasjonenes implementering av strategier og praksiser for omdømmehåndtering. Fokuset rettes mot det jeg kaller *omdømmetenkningens* inntreden i den norske kommunesektoren. Jeg vil se nærmere på hvordan denne tenkningen kan medføre uintenderte implikasjoner for hvordan lokaldemokratiet ivaretas og fungerer – spesielt i lys av demokrativerdier deltakelse og deliberasjon.

1.3 Teoretisk forankring

Norske kommuner er spesielle og komplekse organisasjoner – både med tanke på de mange ulike oppgavene og funksjonene de er satt til å ivareta, og deres demokratiske styresett. Studier av kommuneorganisasjoner fordrer at det tas høyde for spørsmål om autonomi, forvaltning, politikk og demokrati. Gitt ambisjonen i denne studien om å undersøke sammenhengene og spenningene mellom strategisk omdømmehåndtering og lokaldemokrati i kommunene, har jeg valgt et teoretisk rammeverk inspirert av flere perspektiver – med demokratiteoretiske perspektiver på deltakelse og deliberasjon som en overgripende ramme. Ulike teoretiske perspektiver på kommunal politikk og forvaltning, omdømmehåndtering, organisasjoner og stedsutvikling inngår også i rammeverket som viktige komplementerende elementer. De ulike teoretiske elementene er valgt ut for at de skal hjelpe til med å kaste lys over kommuneorganisasjoners arbeid med identitetsprosesser og kommunikasjonspraksiser – og for å vise hvordan dette arbeidet kan påvirke lokaldemokratiets virkemåte.

1.3.1 Perspektiver på demokrati

Demokratiteori har en gjennomgående plass i denne studien, og det er i hovedsak teoretiske perspektiver på demokratisk deltakelse og deliberasjon jeg knytter an til, og som teoriene innen de øvrige feltene settes i forbindelse med.

De fleste vil være enige i at demokrati er et ideal å strekke seg etter og etter hvert nærmest et selvbegrunnende prinsipp for styringen av politiske enheter. Som begrep eller konsept er imidlertid ikke demokrati entydig – i den forstand at det finnes en rekke ulike idealer og standarder for demokrati. De forskjellige idealene kan ha grunnlag i for eksempel ulikt syn på samfunnet og ulike ideologiske oppfatninger. Slike forskjeller i ideologiske perspektiver på samfunn bidrar til å danne grunnlag for varierte perspektiver på hva demokrati er eller bør være. Man kan med andre ord skille mellom flere ulike perspektiver på, og idealer for, demokrati – og et mangfold av demokrativerdier. Det norske kommunale styringssystemet bygger i størst grad på et *representativt* prinsipp (Sevland m.fl. 2006: 85). Det representative prinsippet bygger igjen på et konkurranseperspektiv, der partienes konkurranse om velgernes stemmer i valg, og velgernes mulighet til å kaste de styrende, er den grunnleggende byggesteinen. I tillegg bygger det representative prinsippet på verdier som politisk likhet og rettferdighet når det gjelder formelle valg- og avstemningsordninger. Demokrativerdier med opphav i perspektiver som vektlegger *deltakelse* og *deliberasjon* har imidlertid også spilt en betydelig rolle i utviklingen av det lokale styringssystemet i Norge (Rose 2005: 74-75). Disse demokrativerdiene vektlegger innbyggernes deltakelse i politikkutforming og beslutninger – utover stemmegiving ved valg, og vilkårene for offentlig samtale og diskusjon. Perspektivene som vektlegger deltakelse og deliberasjon er videre opptatt av hvordan politiske oppfatninger, preferanser og interesser formes og hvordan innbyggerne kan delta i utforming av beslutninger og samfunnsutvikling, og de kan knyttes sterkt til demokratiets såkalte «input»-dimensjon.⁷

De senere årene har det, primært i litteraturen om offentlig politikk og administrasjon, vært operert med en distinksjon mellom «input-» og «output-» dimensjoner ved demokratiet. *Input*

⁷ I kapittel tre i denne avhandlingen gis det en nærmere teoretisk drøfting av perspektiver på (lokal-) demokrati og forvaltning og en begrunnet redegjørelse for hvilke verdier som i denne studien er lagt til grunn for forutsetninger for godt lokaldemokrati i kommune.

refererer til det som kommer inn i det politiske systemet, hovedsakelig gjennom den representative valgkanalen og de formelle politiske organene. I modellen skapes styringslegitimitet ved at innbyggerne gjennom valg, og eventuelt gjennom annen deltakelse i det politiske systemet, bestemmer hva de offentlige myndighetene skal prioritere og hvordan offentlig sektor skal drives. *Output*, på sin side, refererer til det som kommer ut av systemet, altså resultatene av politikken, og i denne modellen skapes styringslegitimiteten gjennom innbyggernes påvirkning på innholdet og kvaliteten til de forvaltnings- og tjenesteoppgavene som offentlige myndigheter leverer. Slik påvirkning forutsetter at kvalitet og effektivitet på en eller annen måte blir gjenstand for målinger og vurderinger, og at informasjonen fra målingene blir tilgjengeliggjort for publikum (innbyggerne). Dels er tanken at tilgjengeligheten av informasjon om prestasjonene til offentlige virksomheter *i seg selv* vil skape et forbedringstrykk (Peters 2010: 211, 217). Det er også tenkt at innbyggernes påvirkning vil kunne kanaliseres gjennom ulike former for brukerundersøkelser eller andre tilbakemeldingsmekanismer direkte til det aktuelle ansvarlige eller utførende administrative nivået. Flere har hevdet at output-dimensjonene de siste tiårene i større grad har blitt vektlagt på bekostning av input-dimensjonene (Christensen, T. og Læg Reid 2011: 126-127; Peters 2010: 220). Bakenforliggende årsaker til at output-dimensjonene ved demokratiet i større grad enn tidligere har blitt vektlagt har av flere forskere blitt satt i sammenheng med reformbølgen kalt *New Public Management (NPM)* – en merkelapp for et reformprogram for offentlig sektor som har vært toneangivende i de siste tre tiårene. NPM kjennetegnes ved en nedtoning av forskjellene mellom offentlig og privat sektor og framhever at offentlige organisasjoner med hell kan adoptere styringsformer og organisasjonsmodeller fra privat sektor (Christensen, T. m.fl. 2009: 15). Som det redegjøres for senere i denne avhandlingen kan NPM også knyttes til omdømmetrenden, og både output-demokrati og omdømmetenkning kan ses som uttrykk for den bredere NPM-bølgen. Omdømmetenkningen har på flere måter fellestrekk med output-demokrati – gjennom at prestasjoner, inntrykk, målinger og rangeringer i stor grad vektlegges.

1.3.2 Perspektiver på omdømme, organisasjon og steder

Det finnes flere ulike teoretiske tilganger innenfor litteraturen om omdømme og omdømmehåndtering. En del av forklaringen på dette er omdømmefeltets tverrdisiplinære preg. Svært mange ulike fagfelt har bidratt til litteraturen – blant annet økonomifaget, organisasjonsvitenskap, samt markedsførings- og kommunikasjonsfagene (Lockert 2017: 27). Man kan skille mellom «operasjonell» og mer kritisk-reflekterende omdømmeforskning. Det eksisterer en nokså omfattende litteratur om hvordan organisasjoner *bør* arbeide med sitt omdømme. Denne «instrumentelle» eller «operasjonelle» litteraturen tilbyr organisasjoner anbefalinger eller «oppskrifter» for vellykket omdømmehåndtering (jf. bl.a. Apeland 2010; Brønn og Ihlen 2009; Fombrun og Van Riel 2004; Van Riel og Fombrun 2007). Det har også vokst frem en organisasjonsfaglig, mer kritisk og empirisk litteratur som fokuserer på ulike aspekter ved, og implikasjoner av, omdømmehåndtering i offentlig sektor (jf. bl.a. Luoma-aho 2007; Røvik 2007, 2011; Salomonsen 2011; Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011b; Wæraas og Maor 2015). I avhandlingen drar jeg veksler på begge disse tilgangene. Den operasjonelle omdømmetilgangen benytter jeg primært for å identifisere anbefalte strategier og praksiser for omdømmehåndtering som inspirerer og influerer kommunene i deres møter med omdømmetrenden. Den mer kritisk-reflekterende, organisasjonsfaglige omdømmetilgangen har jeg brukt som utgangspunkt og grunnlag for utarbeidelse av studiens tematiske og teoretiske innretning og dens problemstilling. Tidligere omdømmeforskning i offentlig sektor har dessuten påpekt mulige demokratirelevante implikasjoner av omdømmetenkning knyttet blant annet til organisasjoners og steders identitet og kommunikasjon. Her er ambisjonen å bygge videre på slike innsikter, og gi et bidrag til denne kritiske forskningstradisjonen innen omdømmestudier i offentlig sektor.

Teoretiske innsikter fra organisasjonsforskning – innenfor rasjonalistiske og (ny-)institusjonelle retninger – er i studien brukt for å betrakte og forsøksvis forklare hvilke motiver kommunene som organisasjoner kan ha for implementering av strategisk omdømmehåndtering. Motivene kan på den ene siden betraktes som strategisk-rasjonelle, med siktemål å oppnå bestemte målsetninger, og på den andre siden som uttrykk for ønsker om å fremstå som tidsriktige organisasjoner for å sikre legitimitet i omgivelsene. Organisasjonsteoretiske innsikter er videre benyttet som del av grunnlaget for å utforske hvordan tenkningen knyttet til

omdømmehåndtering kan påvirke kommuneorganisasjonenes håndtering av organisasjonsidentitet og kommunikasjon.

Kommunenes omdømmehåndtering omfatter ikke bare kommunene som tjenesteproduserende og arbeidsgivende organisasjoner, men vel så gjerne kommunene som *steder*. I studien har jeg derfor også trukket inn teoretiske bidrag hentet fra litteratur om omdømmebygging av steder («*place branding*»), stedsutvikling og -identitet. I disse perspektivene vektlegges blant annet at imagebygging, stedsidentitet og innbyggernes identiteter blir gjensidig påvirket av hverandre.

Avhandlingens kapitler 2–5 gir en nærmere presentasjon og drøfting av de teoretiske perspektivene i studien. Teoretiske perspektiver på omdømmehåndtering finnes i kapittel to, mens kapittel tre redegjør nærmere for perspektiver på demokrati i kommunene. En nærmere teoretisk drøfting av teoretiske perspektiver på organisasjons- og stedsidentitet finnes i kapittel fire, mens perspektiver på forvaltningsverdier og kommunikasjon i offentlig sektor drøftes i kapittel fem.

1.4 Problemstillinger

Den overordnede problemstillingen i avhandlingen er som følger:

Hvilke uintenderte konsekvenser kan omdømmehåndtering i kommunene få for lokaldemokratiets virkemåte?

Nærmere bestemt ønsker jeg i avhandlingen å se nærmere på hvordan omdømmetenkning, fokus på strategisk omdømmehåndtering, og de ulike konkrete tiltakene og aktivitetene dette gir seg utslag i, kan få uintenderte konsekvenser for hvordan lokaldemokratiet fungerer i kommunene. De spesifikke problemstillingene i avhandlingen blir presentert og nærmere redegjort for i det følgende.

For å belyse og undersøke relasjonene mellom omdømmehåndtering i kommunene og lokaldemokrati, som den overordnede problemstillingen i denne studien tematiserer, har jeg

utarbeidet to underproblemstillinger. Disse underproblemstillingene er knyttet til henholdsvis *deltakelse*⁸ (i forbindelse med identitetsbygging) og *deliberasjon* (i forbindelse med kommunikasjon):

1. *Hvordan og i hvilken grad deltar kommunenes folkevalgte og innbyggerne i omdømmearbeid?*
2. *I hvilken grad kan omdømmehåndteringens vektlegging av strategisk kommunikasjon i kommunene utfordre verdier som utgjør grunnleggende forutsetninger for lokaldemokratiet?*

Underproblemstilling én omhandler de «grunnleggende», eller mest nærliggende, relasjonene mellom lokaldemokrati og omdømmehåndtering. Den handler om *de folkevalgtes og innbyggernes deltakelse eller medvirkning i prosessene som finner sted i forbindelse med omdømmehåndteringen i en kommune* – med vekt på de identitetsdannende aspektene ved omdømmearbeidet. Fra et demokratiståsted kan graden av innbyggernes deltakelse eller medvirkning i omdømmearbeidet, enten direkte eller gjennom de folkevalgte representantene, være interessant i seg selv – og da særlig i lys av de demokratiidealene som i størst grad vektlegger innbyggernes politiske deltakelse som demokratisk verdi.

Det kan videre argumenteres for at i alle fall visse aspekter ved aktivitetene eller prosessene som assosieres med strategisk omdømmehåndtering får innflytelse over innbyggernes liv på en slik måte at innbyggerne burde bli gitt anledning til å medvirke, indirekte gjennom sine valgte representanter, eller direkte gjennom ulike former for medvirkning. I særlig grad kan det anføres at dette gjelder de delene av omdømmearbeidet som er knyttet til kommunens *identitet* som sted eller lokalsamfunn. Disse identitetsskapende prosessene, som er ment å skape og framheve et bestemt bilde av, eller *image* for kommunen, og hvis entydige formidling over tid er ment å skulle styrke omdømmet, bidrar til å definere hvordan kommunen og lokalsamfunnet skal fremstå overfor omgivelsene. De prosessene i omdømmearbeidet som er knyttet til kommunens identitet og image er dermed i én forstand med på å definere hva kommunen – som

⁸ Siden de folkevalgtes deltakelse inkluderes kan studien også sies å ta for seg demokrativerdien *representativitet* (fra den liberale demokratitradisjonen).

organisasjon, sted og/eller lokalsamfunn – skal *være*. I lys av demokrativerdien deltakelse og representativitet er slike prosesser noe innbyggerne i en kommune bør ha innflytelse over.

For å undersøke underproblemstilling én empirisk har jeg lagt følgende to forskningsspørsmål til grunn:

- *Hvordan og i hvilken grad deltar folkevalgte representanter i beslutninger knyttet til identitetskonstruerende prosesser i forbindelse med omdømmehåndtering?*
- *Hvordan og i hvilken grad har innbyggerne i kommunen medvirket og engasjert seg i identitetskonstruerende prosesser i forbindelse med omdømmehåndtering?*

Underproblemstilling to omhandler i hvilken grad de fire omdømmebyggende kommunene i større grad enn tidligere tilegner seg en strategisk tilnærming til informasjon og kommunikasjon, og i hvilken grad dette eventuelt kan utfordre demokratiidealene og kan hende grunnleggende forutsetninger for en velfungerende offentlighet og derigjennom lokaldemokrati.

Omdømmehåndtering innebærer i stor grad håndtering av informasjon og kommunikasjon.⁹ En virksomhet som ønsker å kontrollere hvordan den blir oppfattet er, ifølge anvendt omdømmelitteratur, ikke bare avhengig av «å gjøre de riktige tingene godt» gjennom å opptre på en slik måte at virksomheten oppfyller positive forventninger i omgivelsene for på den måten å oppnå et godt omdømme. Virksomheten er også helt avhengig av å på en eller annen måte få *kommunisert* denne informasjonen ut til de relevante aktørene i omgivelsene – helst på en planmessig måte. Informasjons- og kommunikasjonshåndtering får dermed gjerne et *strategisk* preg i omdømmehåndterende virksomheter. Strategisk omdømmehåndtering knyttes gjerne til såkalt «*corporate communication*», som er en betegnelse for et ideal for virksomhetskommunikasjon som innebærer en instrumentell og strategisk tilnærming til informasjons- og kommunikasjonshåndtering i virksomheter.¹⁰

⁹ Ref. kapittel 2 for nærmere definisjoner og drøftinger av omdømmehåndtering (og tilknyttede begreper).

¹⁰ Ref. kap. 5.2.2.1 for en nærmere beskrivelse av «*corporate communication*».

I offentlig sektor har de klassiske, «weberianske» byråkrati-idealene *lojalitet, nøytralitet, integritet og viljen til å fremme kunnskapsbaserte argumenter* tradisjonelt vært rettesnor når det gjelder informasjons- og kommunikasjonsvirksomhet. Det samme har prinsippet om toveis, symmetrisk kommunikasjon vært.¹¹ Omdømmetenkingens betoning av strategisk kommunikasjon kan medføre en svekkelse av de tradisjonelle, byråkratiske informasjons- og kommunikasjonsidealene i offentlig sektor generelt (herunder i kommunene), og dermed igjen – i lys av demokratiperspektiver som i stor grad vektlegger deliberasjon som forutsetning for demokrati – medvirke til en svekkelse eller uthuling av demokratiet.

For å undersøke underproblemstilling to empirisk har jeg utarbeidet følgende to forskningsspørsmål:

- *Hvilke kommunikasjonsstrategier finnes, og hvordan organiseres og praktiseres kommunikasjon i casekommunene?*
- *Hvilke konsekvenser kan disse strategiene, organiseringsformene og praksisene få for demokratistandarder knyttet til deliberasjon?*

1.5 Fremgangsmåte

For å besvare avhandlingens problemstillinger har jeg gjennomført casestudier av de fire bykommunene *Sarpsborg, Drammen, Arendal og Bodø*. Alle disse fire kommunene er store kommuner (når det gjelder innbyggertall) som gjennom flere år har drevet strategisk omdømmehåndtering, enten i form av egne omdømmeprosjekter eller som en mer integrert del av kommunens arbeid.

I forbindelse med studien har jeg besøkt alle de fire kommunene, og har gjennomført flere semistrukturerte kvalitative intervjuer (ansikt til ansikt) i hver av dem med sentrale folkevalgte

¹¹ Jf. bl. a. «Statens kommunikasjonspolitikk» (publikasjon, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, utgitt oktober 2009) (s. 8)

og administrativt ansatte (ordførere, opposisjonsledere, administrasjonssjefer, informasjons-/kommunikasjonssjefer og rådgivere). Jeg har videre skaffet meg oversikt over, samlet inn, gjennomgått og analysert relevante kommunale dokumenter (planer, strategier, saksdokumenter og annet), artikler i lokal- og riksmidia, i tillegg til dokumenter fra regjering, departementer og andre. Det empiriske materialet i studien er analysert kvalitativt, med utgangspunkt i en sosialkonstruktivistisk epistemologisk tilnærming, som helt enkelt innebærer en tilnærming der tenkemåter og praksiser i de studerte kommuneorganisasjonene betraktes som skapt av det sosiale samspillet mellom individene de består av, og at de vil kunne endres (også) som følge av møtet med omdømmetrenden.

I tillegg til analysen av det kvalitative intervju- og dokumentmaterialet har jeg benyttet kvantitative data – som bakgrunnsmateriale – i form av resultater fra to surveyer sendt til alle norske kommuner, gjennomført ved Universitetet i Tromsø henholdsvis i 2012 og 2015, om omdømmehåndtering. Jeg har også gjort direkte observasjon på en samling for Distriktssenterets Omdømmeskole i november 2013. Både surveydata og observasjon er her primært benyttet som kilder for bakgrunnskunnskap, og som bidrag for å framstille en kontekst for studien. Data i form av feltnotater fra deltakende observasjon ved Omdømmeskolen er benyttet for bedre å vise hvordan omdømmetrenden forstås i kommunene og hvordan den tilpasses og søkes implementert i kommunesektoren. Surveydataene tjener som en del av beskrivelsene av omdømmetrendens utbredelse i de norske kommunene.

En nærmere beskrivelse av den metodologiske tilnærmingen og innsamling og strategier for analyse av det empiriske materialet i denne studien gis i kapittel seks. I kapittel sju finnes en empirisk basert beskrivelse av omdømmefenomenets utbredelse i kommunesektoren, ulike konkrete praksiser knyttet til fenomenet, samt en nærmere beskrivelse av casekommunene og omdømmearbeidet som har foregått i disse.

1.6 Avhandlingens struktur

Avhandlingen er delt inn i ti kapitler. I *kapittel én* har jeg introdusert studiens tema, problemstillinger og forskningsspørsmål. I *kapittel to* presenterer og drøfter jeg bakgrunnen og

drivkreftene for omdømmetrenden i kommunene, og redegjør for definisjonene av omdømmebegreper som brukes i studien. I *kapittel tre* presenterer og diskuterer jeg teoretiske perspektiver på demokrati, og gjør rede for demokrativ verdiene jeg legger til grunn. I *kapittel fire* er temaet identitet. Her drøfter jeg teoretiske perspektiver på kommunes identiteter som steder og organisasjoner i lys av demokrati. *Kapittel fem* handler om perspektiver på forvaltningsverdier i relasjon til kommunikasjonsvirksomhet i kommuneorganisasjoner. Disse perspektivene drøftes i lys av demokrativ verdiene lagt til grunn i kapittel tre. I *kapittel seks* redegjør jeg for fremgangsmåten og metodene jeg har brukt for å svare på avhandlingens problemstillinger, og jeg drøfter noen forhold knyttet til studiens gyldighet og troverdighet og etiske implikasjoner av den. Her gir jeg videre en samlet oversikt over det empiriske materialet jeg bruker i studien. I *kapittel sju* gir jeg en presentasjon av konteksten for studien. Kapitlet innledes av en generell overordnet beskrivelse av omdømmetrendens utbredelse i kommunene og et utvalg praksiser knyttet til trenden. Deretter følger en kontekstbeskrivelse av casekommunene og omdømmearbeidet i disse. Avhandlingens analysedel består av kapitlene åtte og ni. I disse kapitlene fremgår analysene av det empiriske materialet generert i forbindelse med studien. I *kapittel åtte* er fokus rettet mot underproblemstilling én, som omhandler omdømmeelementet identitet og de representative og deltakerdemokratiske verdiene, nærmere bestemt folkevalgte og innbyggeres deltakelse i identitetsarbeidet knyttet til omdømmehåndtering. I *kapittel ni* er ambisjonen å svare på underproblemstilling to – som omhandler omdømmeelementet kommunikasjon og deliberative demokrativ verdier. I *kapittel ti* – avslutningskapitlet – sammenfatter jeg og diskuterer funn i lys av problemstillingene. Avslutningsvis finnes avhandlingens litteraturliste og en oversikt over andre kilder som er referert i avhandlingen, i tillegg til et appendiks med intervjuguidene jeg benyttet i forbindelse med gjennomføringen av forskningsintervjuene.

KAPITTEL 2: Omdømme – definisjoner, bakgrunn og drivkrefter

2.1 Innledning

I dette kapitlet vil jeg først introdusere og diskutere ulike definisjoner og forståelser av begrepene *omdømme* og *omdømmehåndtering* i litteraturen på feltet. Videre vil jeg redegjøre for bakgrunnen for at tankegangen knyttet til disse begrepene har gjort seg gjeldende i den norske kommunesektoren. Videre gir jeg noen eksempler på hvordan opptatthet av omdømme og omdømmehåndtering kommer til uttrykk i praksis i flere av de norske kommunene. Deretter diskuterer jeg noen av drivkreftene som kan ligge til grunn for den økende interessen for omdømme, før jeg avslutningsvis drøfter hvorvidt omdømmehåndtering kan sies å ha blitt en institusjonalisert organisasjonsidé i kommunesektoren.

2.2 Begrepsdefinisjoner

Ordet «omdømme» kommer av det norrøne «*umdømi*» og tillegges to betydninger, nemlig (1) «dom, vurdering» eller (2) «evne til å dømme, dømmekraft».¹² Det er den første betydningen som etter hvert synes å ha fått en dominerende posisjon i det moderne norske språket, mens den andre betydningen må kunne sies å ha gått i glemmeboka. I dagligtalen viser begrepet omdømme som regel til omgivelsenes *oppfatninger om* og *vurderinger av* subjektet som eier omdømmet – gjerne over en viss tid. I prinsippet kan man hevde at alt – alle fenomener, steder, personer, organisasjoner, nasjoner, (osv.) – slik sett har, eller i det minste kan ha, et omdømme.

Begrepet *omdømmehåndtering* viser til en avsenders aktive og bevisste forsøk på å presentere seg selv overfor andre slik man ønsker å fremstå, med det som siktemål at de andres oppfatninger og vurderinger av avsenderen skal endres i en ønsket retning. Flere andre metaforiske sammensetninger der omdømme inngår blir også ofte brukt om det samme fenomenet. For eksempel kan det i ulike sammenhenger snakkes om *omdømmebygging*, *-arbeid* eller *-styring*. Selv om disse ordsammensetningene kan tillegges nyanserende

¹² Kilde: Bokmålsordboka (UiO/Språkrådet) – <http://www.nob-ordbok.uio.no/> [besøkt 31.8.2015].

betydningsforskjeller, har alle likevel grunnleggende sett en felles kjerne, nemlig at de refererer til bevisste og strategiske forsøk på å påvirke eller styre hvordan man blir oppfattet og vurdert av aktører i sine omgivelser.

Faglitteraturen har definert omdømme på mange ulike måter, og det er ikke etablert en enighet om én enkelt definisjon – heller ikke internasjonalt, når det gjelder det engelskspråklige motstykket «*(organizational) reputation*» (Wæraas og Maor 2015: 2). I en innføringsbok om omdømmebygging for organisasjoner tar Brønn og Ihlen (2009) for seg ulike definisjoner av begrepet, og peker i likhet med Wæraas og Maor (2015) på at det i forskningslitteraturen i liten grad er enighet om hvordan begrepet skal forstås, og at det innen ulike akademiske fagdisipliner eksisterer ulike omdømmeforståelser ut fra hvilke aspekter ved omdømme som studeres og de forskjellige fagdisiplinenes ulike forskningstradisjoner (Brønn og Ihlen 2009: 80; Wæraas og Maor 2015: 2-3). En undersøkelse foretatt av Barnett m.fl. i 2006 fant 49 ulike definisjoner (Barnett, Jermier og Lafferty 2006: 32). Brønn og Ihlen (2009) velger på sin side selv å framheve følgende definisjon av omdømme, hentet fra Barnett m.fl. (2006), en definisjon som etter forfatterens mening får fram sentrale aspekter ved begrepet omdømme:

«Observatørens kollektive vurdering av en virksomhet basert på oppfatningen av de økonomiske, sosiale og miljømessige konsekvensene virksomheten har over tid» (Barnett m.fl. 2006, oversatt av og referert i Brønn og Ihlen (2009: 82)).¹³

Denne definisjonen får fram at en virksomhets omdømme er noe som fastsettes av noen utenfor virksomheten, samtidig som den også får fram at omdømme er en sosialt konstruert størrelse skapt gjennom meningsdannende prosesser over tid (Brønn og Ihlen 2009: 82-83; jf. også Wæraas m.fl. 2011a: 18). Barnetts definisjon av omdømme representerer på en god måte hvordan begrepet forstås i denne studien. En grundigere gjennomgang og drøfting av ulike definisjoner lansert innenfor ulike fagtradisjoner er utenfor siktemålet her, og ville dessuten bare i begrenset grad kunne sies å være fruktbar i forbindelse med studiens formål. Når det gjelder organisasjoners omdømme, er det for denne studiens formål tilstrekkelig å slå fast at det

¹³ I originalens språkdrakt: «*Corporate Reputation: Observers' collective judgement of a corporation based on assessments of the financial, social, and environmental impacts attributed to the corporation over time*» (Barnett m.fl. 2006: 34).

som er felles for de aller fleste definisjonene av begrepet, er at *omdømme refererer til det man mener er relevante omgivelsers persepsjoner, oppfatninger og vurderinger av en organisasjon over tid.*

Ut fra hensikten med denne studien er det i imidlertid i større grad interessant å peke på den større organisatoriske og samfunnsmessige trenden – eller tenkemåten – som får sitt uttrykk gjennom *fokuset på omdømme* (blant annet i kommunene). Når det gjelder denne samfunnsmessige trenden slår Røvik fast at «*[o]mdømmesamfunnet er her, sterkt og klart. Alle typer virksomheter, ikke minst i offentlig sektor eksponeres nå massivt for budskapet om å passe ekstra godt på sitt omdømme og rykte*» (2011: 71). Byrkjeflot snakker på sin side om et «*omdømmeblikk*» som i løpet av de seneste årene har blitt en toneangivende måte – både for organisasjoner og andre – å betrakte sine omgivelser på, et «blikk» som har spredt seg fra markedsføringsfaget til hele samfunnet (2011: 51). Røvik og Byrkjeflot refererer etter min oppfatning begge til samme samfunns- og organisasjonstrend – en trend jeg i denne studien vekselvis omtaler som *omdømmetrenden* og *omdømmetenkningen*. Det er denne tankegangens økte innflytelse i kommunesektoren som er i fokus i denne studien.

En avklaring når det gjelder bruken av begrepene *omdømmebygging* og *omdømmehåndtering* i denne studien, kan være på sin plass. Jeg vil i det videre operere ut fra en forståelse av at *omdømmebygging* kan sies å inngå som én blant flere mulige aktiviteter som inngår i (det mer omfattende) fenomenet *omdømmehåndtering*.¹⁴ *Omdømmehåndtering* vil her defineres i tråd med Røvik (2007), som har definert begrepet som «*(..) å planmessig vise utad hvem man er som organisasjon, hva man er og hva man står for, slik at omgivelsenes oppfatninger av og tillit til organisasjonen styrkes*» (Røvik 2007: 195). En slik forståelse av begrepet «håndtering» tilsvarer dermed det engelskspråklige «management», slik at *omdømmehåndtering* kan oversettes med de engelskspråklige betegnelsene «reputation management» og/eller «brand management». Begrepet *omdømmebygging* på sin side, kan ifølge Wæraas m.fl. (2011) mer vekke assosiasjoner til et *nybyggeprosjekt* for omdømmet eller en slags *omdømmereform*. *Omdømmebygging* innebærer med andre ord noe annet enn rent vedlikehold eller justeringer av et eksisterende omdømme (2011a: 18). Innenfor en slik forståelsesramme handler

¹⁴ De andre aktivitetene som kan sies å inngå i *omdømmehåndteringsbegrepet* er *forebygging*, *vedlikehold* og *forsvar* av omdømme.

omdømmebygging om forsøk på å etablere «et nytt og bedre omdømme», eller i det minste forsøk på å skape en merkbar endring – i positiv retning – av organisasjonens omdømme. Omdømmebygging vil altså her forstås som én blant flere mulige tilnærminger til omdømmehåndtering. Når jeg i det følgende refererer til begrepene omdømmebygging og omdømmehåndtering og forholdet mellom disse, vil jeg ta utgangspunkt i disse forståelsene av begrepene.

2.2.1 «Omdømmeoppskriften»

Byrkjeflot (2011) har på bakgrunn av en gjennomgang av aktuell instrumentell omdømmelitteratur identifisert noen trinnvise anbefalinger som går igjen i anbefalingene innen litteraturen om hvordan organisasjoner bør arbeide med omdømme. Den identifiserte omdømmeoppskriften består ifølge Byrkjeflot av en stegvis prosess som begynner med (1) en evaluering av nåsituasjonen og formulering av strategier, visjoner og verdigrunnlag, fortsetter med (2) identitetsutvikling og kulturbygging, (3) strategisk formidling av identitet overfor omgivelsene, (4) kartlegging av omgivelsenes umiddelbare inntrykk av organisasjonen på et gitt tidspunkt (imagemåling), og til sist (5) målinger av organisasjonens omdømme over tid på tvers av ulike grupper (Byrkjeflot 2011: 53-54). Solbakk (2014a: 26-27; 2014b: 3) har gjennom en studie av organisasjoners *autokommunikasjon*, introdusert ytterligere et utfyllende steg i omdømmeoppskriften, som beskriver forholdet mellom selve omdømmeprosessen og «den faktiske identiteten». I denne avhandlingen er det stegene (2) og (3) i omdømmeoppskriften, nemlig stegene knyttet til identitetsutvikling og strategisk formidling fokus rettes mot.

2.3 Omdømmetenkningens utbredelse og institusjonalisering i kommunesektoren

Omdømmehåndtering i kommunene inngår i en bredere samfunnsmessig kontekst, og det finnes flere drivkrefter som kan bidra til å forklare motivasjonene kommunene kan ha for å igangsette strategisk omdømmearbeid.

Det å være opptatt av eget omdømme, og de bevisste, planmessige forsøkene på å bygge, håndtere eller styre det, er fortsatt et forholdsvis nytt fenomen både i norsk offentlig sektor generelt – og i kommunene. I kommunene kan omdømmetenkning komme til uttrykk gjennom mange ulike former for symbolbruk og konkrete tiltak; eksempler på slike er at kommuner arrangerer omdømmeseminarer og slagordkonkurranser, får utført omdømmemålinger og leier inn konsulenter og annen ekspertise for å avklare og utrede hvordan kommunens identitet og omdømme kan utvikles og forankres internt i organisasjonen og utad (Bjørnå 2015: 185; Wæraas og Bjørnå 2011: 230).

2.3.1 Utgangspunktet – kommersielle organisasjoner

Teoriene og prinsippene bak forsøk på styring av omdømme har, som nevnt innledningsvis, opphav i privat sektor. Private selskaper konkurrerer i marked og anstrenger seg for å framstå på en slik måte at organisasjonen oppnår et godt rykte og publikums tillit. Den overordnede hensikten er å oppnå høyest mulig markedsandeler for sine produkter eller tjenester.

Strategisk omdømmehåndtering har sitt opphav i en type organisasjoner som er nokså forskjellige fra norske kommuner, blant annet når det gjelder målsetninger, verdier og beslutningsstruktur. Profittmaksimerende organisasjoner i privat sektor har som oftest én, eller i høyden svært få, overordnede målsetninger – den viktigste er vanligvis å generere høyest mulig utbytte til sine eiere. Videre har de som regel relativt klare, hierarkiske styringsstrukturer (daglig leder står ansvarlig overfor et styre, som i sin tur svarer til eier). Kommuneorganisasjonene på sin side, har både svært mange og varierte målsetninger – i tillegg til at de må ta hensyn til mange ulike verdier, som ofte kan være i innbyrdes konflikt. Samtidig

styres kommunene som organisasjoner på grunnlag av en demokratisk og temmelig kompleks styringsstruktur sammenlignet med private selskaper av sammenlignbar størrelse.

2.3.2 Utbredelse

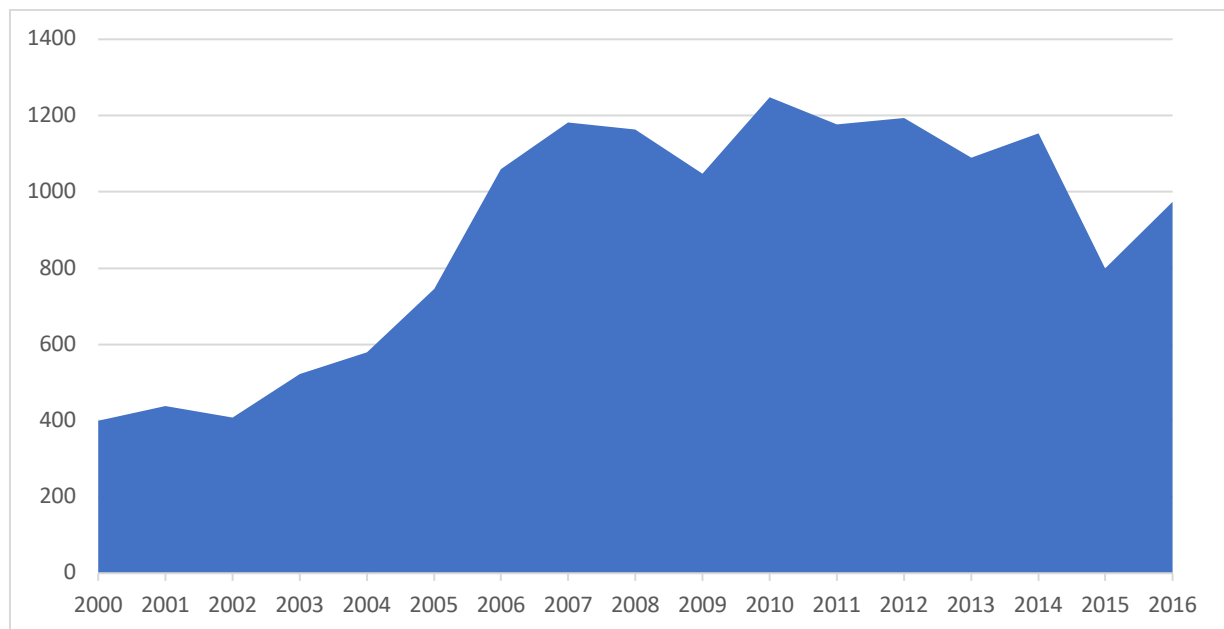
Hvilke holdepunkter finnes det for å si at omdømme er en organisatorisk og samfunnsmessig *trend*? Sterkt økende omtale av fenomenet i media vil kunne være ett blant flere uttrykk for det. For å undersøke utviklingen når det gjelder hyppigheten av medias omtale av *omdømme* i media gjennomførte jeg et søk i Retrievers elektroniske mediearkiv.¹⁵ Et søk etter søkestrengen «omdømme*»¹⁶ ble gjennomført for de første 17 årene etter siste århundreskifte, nærmere bestemt perioden f.o.m. 1. januar 2000 t.o.m. 31. desember 2016, avgrenset til de ni aviskildene som var tilgjengelige og fullstendig oppdaterte i arkivet gjennom hele søkeperioden. Følgende kilder inngikk i søket: *Adresseavisen*, *Aftenposten*, *Bergens Tidende*, *Dagbladet*, *Dagens Næringsliv*, *Kommunal Rapport*, *Nordlys*, *NTBtekst* og *VG*.

Resultatet av undersøkelsen viser at ordet «omdømme» (og sammensatte ord med «omdømme-» som første ledd) i de ni undersøkte aviskildene ble brukt hele tre ganger så ofte i 2007 som i 2000, og at hyppigheten av bruken av begrepet siden stabiliserte seg noe i overkant av 2007-nivået – med en topp i 2010 – før man kan se et nokså kraftig fall i bruken av ordet fra 2014 til 2015, etterfulgt av en liten økning igjen fra 2015 til 2016 (jf. figur 1).¹⁷

¹⁵ <http://www.retriever-info.com/no/>

¹⁶ Bruken av stjernetegnet i søket innebærer at også alle sammensatte ord der «omdømme» inngår som første ledd, f. eks. «omdømmebygging», inkluderes i søket.

¹⁷ Kilde: <https://web.retriever-info.com/services/archive.html> [sist besøkt 14.2.2017]



Figur 1: Forekomsten av ordet «omdømme*» i ni trykte avispublikasjoner i perioden 2000-2016.¹⁸

Resultatet av dette mediesøket styrker antakelsen om at omdømmetenkning utgjør en samfunnsmessig trend. Trenden gjenfinnes empirisk som en særlig oppgang i hyppigheten av medieomtale rundt midten av 2000-tallet. Omtalen har siden holdt seg noenlunde stabil.

Wæraas, Byrkjeflot og Angell (2011) har gått så langt som å hevde at omdømmetenkningens omfattende utbredelse gjør at en kan si at den har oppnådd *ideologisk hegemoni*, og at det er mange trekk i samtiden som gjør det mulig å snakke om at vi lever i et *omdømmesamfunn* (Wæraas m.fl. 2011: 23). Forfatterne slutter seg til Kornbergers (2010) oppfatning om at omdømmetenkningens ekspansjon har en klar sammenheng med nyliberalismens økte innflytelse (Kornberger 2010: 50-51; Wæraas m.fl. 2011a: 23). De peker videre på at en forklaring på omdømmetenkningens ideologiske hegemoni, samt inntog også i offentlig sektor, nettopp ligger i at borgerne – i tråd med nyliberalistiske ideer – i større grad vektlegger valgfrihet i offentlige tjenester og differensiering av tilbud, at de i større grad identifiserer seg

¹⁸ Antall treff per år var som følger (for alle de ni kildene sammenlagt): 2000: **399**, 2001: **438**, 2002: **409**, 2003: **522**, 2004: **579**, 2005: **746**, 2006: **1060**, 2007: **1182**, 2008: **1164**, 2009: **1048**, 2010: **1248**, 2011: **1177**, 2012: **1193**, 2013: **1090**, 2014: **1154**, 2015: **800** og 2016: **974**.

med enkeltorganisasjoner og deres produkter, samtidig som den representative og inkluderende dimensjonen i offentlig sektor tillegges mindre vekt (Wæraas m.fl. 2011a: 23).

Tendensene nevnt over kan videre knyttes til utviklingen av New Public Management (NPM), som blant annet målbærer et ideal om at offentlige virksomheter bør framstå som selvstendige organisasjoner med særegne identiteter, heller enn «grå og tungrodde forvaltningsorganer». Dette aspektet ved NPM-reformene gjør at de kan fremme ønsket om utvikling av en felles identitet for en organisasjon og enhetlig kommunikasjon utad – og er dermed en faktor som bidrar til å legge forholdene til rette for omdømmetenkning (Byrkjeflot og Angell 2011: 116).

2.3.3 Drivkrefter

Kommunenes implementering av ulike strategier for håndtering av omdømme kan forklares ut fra (minst) to hovedperspektiver. Trenden kan ut fra et *rasjonalistisk* perspektiv forklares med bakgrunn i at politiske eller administrative aktører bevisst velger omdømmehåndtering som strategi fordi de oppfatter den å være et godt virkemiddel for å oppnå positive virkninger for kommunen (Bjørnå 2016: 39). Spesielt i en situasjon der det oppfattes å være stor og økende grad av konkurranse mellom kommunene – om innbyggere, arbeidskraft, turisme og investeringer, kan aktører i kommunene oppfatte omdømmeoppskrifter som en attraktiv strategi. Omdømmetrenden kan også forklares ut fra et *institusjonelt* perspektiv, på bakgrunn av at det kan sies å ha blitt etablert en institusjonalisert forestilling om at omdømme og omdømmehåndtering er noe som er relevant og viktig for «alle» organisasjoner å være opptatt av (Wæraas 2014: 189).

Når det gjelder motiver og drivkrefter for framveksten av omdømmehåndtering i kommunene kan det altså argumenteres for et skille mellom to hovedkategorier: De strategisk-rasjonelle drivkreftene (sett fra et aktørperspektiv) og institusjonelle drivkrefter – som handler mer om tilpasning og legitimitet. De strategisk-rasjonelle drivkreftene kan i én forstand ses på som *indre* drivkrefter, mens de institusjonelle drivkreftene – som handler om tilpasninger til omgivelsene ut fra et ønske om å styrke eller opprettholde organisasjonens legitimitet – kan betraktes som *ytre*. Disse drivkreftene er ikke gjensidig utelukkende. Både de ytre og de indre drivkreftene

kan virke på samme tid i en organisasjon, og begge de organisasjonsfaglige modellene kan derfor bidra til å forklare kommunenes motiver for omdømmehåndtering.

2.3.3.1 Indre drivkrefter: Omdømmehåndtering som rasjonell strategi

Dersom man inntar et aktørperspektiv og betrakter situasjonen «innenfra» – altså fra ståstedet til sentrale aktører i den enkelte kommune – er det ikke vanskelig å forstå motivene kommunene kan ha for å sette i verk tiltak som har til hensikt å bygge opp eller styrke eget omdømme – både som sted og organisasjon. Aktører i beslutningsposisjoner i kommunene vil gjerne betrakte bygging (eller vedlikehold) av et godt omdømme som et rasjonelt virkemiddel for å oppnå positive virkninger for kommunen – enten det er for kommunen som organisasjon, som lokalsamfunn/sted – eller begge deler. Tankegangen er at et godt omdømme skal bidra til å oppnå virkninger som vurderes som positive, og som skal hjelpe til med å oppnå målsetninger – for eksempel økt tilstrømming av turister og innflyttere, økt omsetning i næringslivet og økning i næringslivsetableringer, flere offentlige arbeidsplasser i kommunen, økt tilgang på kvalifisert arbeidskraft, mer motiverte arbeidstakere og lavere sykefravær i kommuneorganisasjonen.

Som aktører oppfatter gjerne kommunene at de kan velge strategier for selv å påvirke omgivelsenes oppfatninger av kommunen – og slik på sikt styrke (eller opprettholde) kommunens omdømme. Differensiering fra andre kommuner eller andre virksomheter, gjennom framheving av en egenart – en unik identitet – er én vanlig del av en slik strategi som omdømme- og merkevarelitteraturen er opptatt av, som også mange norske kommuner tilstreber gjennom sine omdømmebyggingstrategier (Dale og Berg 2012: 33-34; Wæraas og Bjørnå 2011: 230-231).

Bakenforliggende motiver for ønsket om styrking av kommunens omdømme som sted eller lokalsamfunn kan ses i sammenheng med at kommunene har permanente incentiver for å tiltrekke seg flere innbyggere¹⁹, turister og næringslivsetableringer. En viktig årsak til dette er at inntektssystemet til kommunene er utformet på en slik måte at innbyggertall utgjør en faktor som i stor grad påvirker inntektene til kommunen. Innbyggertall påvirker både omfanget av

¹⁹ Og da primært friske, arbeidsføre innbyggere som genererer skatteinntekter uten store kostnadskrevende tjenestebehov.

kommunenes skatteinntekter og rammeoverføringene fra staten. Incentivet om å tiltrekke seg flere innbyggere for på den måten å styrke eller stabilisere kommuneøkonomien kan forutsettes å virke sterkt i mange kommuner som driver omdømmehåndtering, og kanskje særlig i fraflyttingskommuner som kjemper for å opprettholde et tilfredsstillende tjenestetilbud til innbyggerne. Videre er det slik at næringslivsetableringer både direkte og indirekte har innvirkning på kommunens skatteinntang. Økt turisme har på sin side innvirkning på kommunens inntekter via (sannsynlig) økning i omsetning for kommunens næringsliv, noe som igjen genererer flere arbeidsplasser og økte direkte og indirekte skatteinntekter.

Et annet strategisk-rasjonelt motiv – eller indre drivkraft – som gjerne knyttes til organisatorisk omdømme, handler om at kommunene *som arbeidsgivere* har behov for å tiltrekke seg kompetent arbeidskraft for å utføre sine oppgaver i tråd med regelverk og andre forventninger. Kommunene konkurrerer med andre arbeidsgivere om de mest ettertraktede arbeidssøkerne, og i konkurransen om de mest kompetente medarbeiderne vil en nærliggende antakelse være at det ikke skader verken at kommunen som sted nyter et godt omdømme som bosted, eller at kommuneorganisasjonen framstår som en attraktiv arbeidsplass. Ytterligere motivasjon for organisatorisk omdømmehåndtering kan dessuten være at som forvaltningsmyndighet og tjenesteleverandør er kommunene avhengige av publikums *tillit* til både forvaltnings- og enkeltvedtak, samt brukernes eller tjenestemottakernes *opplevde tilfredshet* med de kommunale tjenestene, for å unngå uro og sikre langsiktig legitimitet.

Det å gjøre seg *attraktiv* med sikte på å tiltrekke seg flere innbyggere, næringslivsetableringer, turister og arbeidstakere, samtidig som man gjennom det bygger tillit og sikrer legitimitet, kan altså framstå som en rasjonell strategi for kommuner – og kan utgjøre viktige motivasjoner for strategisk omdømmehåndtering i den enkelte kommune.

2.3.3.2 Ytre drivkrefter: Omdømmehåndtering som tilpasning

Drivkrefter som kan betegnes som «ytre» drivkrefter for omdømmetenkningens inntog i kommunesektoren er knyttet til en antakelse om at kommunene vil fremstå som tidsriktige organisasjoner, og ønsker å *tilpasse* seg samtidens legitime organisasjonsideer og –idealer. Dette er en antakelse som er i tråd med tidlige innsikter fra nyinstitusjonell organisasjonsteori (Eriksson-Zetterquist 2009: 66; Meyer og Rowan 1977: 340; Røvik 2007: 196).

Omdømmetenkning har vært framhevet som en av samtidens populære organisasjonsideer. Røvik (2007: 197) hevder at det «[b]lant stadig flere organisasjoner nå nærmest blir tatt for gitt at ens omdømme er viktig, og at dette er noe virksomheten selv må passe på og må forvalte strategisk i forhold til omgivelsene.» Røvik hevder samme sted følgende:

«(..) [F]ra tidligere å ha blitt assosiert med begreper som 'fasadepussing, 'irrasjonell ressursbruk' og 'hykleri' er det altså stadig flere som har forståelse for at organisasjoners forsøk på systematisk påvirkning av omgivelsenes oppfatninger av organisasjonen (for eksempel gjennom kommunikasjonsstrategier, omdømmemålinger, profileringsiltak, etc.) er et meget viktig element i rasjonell virksomhetsstyring» (2007: 197).

Kommunenes implementering av ideer om omdømmehåndtering kan i en slik forstand – i lys av Røviks (2007) institusjonelle perspektiv – forstås som et resultat av aktive, bevisste forsøk på å opptre slik at de av omgivelsene blir oppfattet som moderne, rasjonelle og legitime organisasjoner.

Meyer og Rowan snakker om *institusjonaliserte* praksiser og prosedyrer: De institusjonaliserte organisasjonsideene utgjør ifølge dem regler som simpelthen tas for gitt, enten de også understøttes av regelverk og holdninger i opinionen eller ikke (1977: 341). Institusjonalisering innebærer en prosess der sosiale praksiser oppnår regellignende status i sosial tenkning og praksis (Meyer og Rowan 1977: 341). I dette perspektivet kan altså implementering av omdømmehåndtering forstås som en tilpasning til et ytre, institusjonelt press.

Utover de mangfoldige empiriske uttrykkene utbredelsen av tenkningen om omdømme i kommunesektoren gir seg utslag i, i form av symboler og praksiser, bidrar også – etter min oppfatning – det faktum at omdømmehåndtering har vært gjenstand for revisjonskontroll i form av forvaltningsrevisjoner til å understøtte en oppfatning om at omdømmehåndtering har blitt noe man nærmest tar for gitt at kommuner «bør» drive med. Forvaltningsrevisjon er en del av kommunenes egenkontrollsystem – sammen med regnskapsrevisjon og selskapskontroll. Forekomsten av forvaltningsrevisjoner av omdømmehåndtering i kommuner styrker oppfatningene om at omdømmehåndtering inngår som et «meget viktig element» i kommuners

«rasjonelle virksomhetsstyring» – og slik sett kan utgjøre en institusjonalisert organisasjonsregel (eller en idé som er i ferd med å bli institusjonalisert). En nærmere beskrivelse av forvaltningsrevisjon av kommuners omdømmehåndtering gis senere i dette kapitlet (jf. kap. 2.3.4).

Kommuneomdømme som nasjonalt satsingsområde

En annen viktig drivkraft, som kan kategoriseres under de ytre – institusjonelle – drivkreftene, er at omdømmehåndtering har vært et satsingsområde på nasjonalt plan. Fra sentralt hold har regjeringen – blant annet gjennom Distriktssenteret, og som bidragsyter til det kommunale utviklingsprogrammet «*Sammen om en bedre kommune*» – promotert omdømmearbeid i kommuner, og bidratt til institusjonaliseringen av oppfatningen om at omdømmehåndtering er relevant for kommunene. Etableringen av disse nasjonale satsingene på omdømmebygging i kommunene kan betraktes som en betydningsfull del av det ytre, institusjonelle presset. Nedenfor følger kortfattede presentasjoner av henholdsvis Distriktssenterets *Omdømmeskole* og omdømmedelen av utviklingsprogrammet *Sammen om en bedre kommune*.

Distriktssenteret beskrives på egne nettsider som «(..) ei offentlig verksemd som jobbar for å styrka kommunar og regionar si evne til å utvikle attraktive og vekstkraftige lokalsamfunn.»²⁰ I perioden 2008-2013 arrangerte Distriktssenteret «Omdømmeskolen» – et samlingsbasert kurstilbud til kommuner som ønsket å arbeide med omdømmetiltak. Til sammen deltok 87 kommuner på samlinger denne skolen arrangerte i løpet av perioden.²¹ Kommunene som deltok de siste tre årene av fikk presentert «10-punktsmodellen» – som ifølge Distriktssenterets internettsider er «en erfaringsbasert metodikk» for lokalt utviklingsarbeid som var utviklet av kommunikasjonsbyrået TIBE Samfunn. Ansatte fra TIBE presenterte modellen og gjennomførte undervisningsopplegg for representanter fra kommunene med utgangspunkt i denne modellen.²² 10-punktsmodellen omhandlet primært stedsutvikling, utvikling av

²⁰ Kilde: <http://distriktssenteret.no/om-distriktssenteret/> [sist besøkt 26.3.2015].

²¹ Kilde: <http://distriktssenteret.no/2014/02/17/omdommeskolen-som-verktoy-utviklingsprogramma/> [sist besøkt 26.3.2015]

²² Kilde: <http://distriktssenteret.no/2014/06/18/metodikk-strategisk-arbeid-med-lokal-utvikling/> [sist besøkt 26.3.2015].

lokalsamfunn og omdømmebygging av kommunen som sted. Modellen ga punktvisse anbefalinger om lokalt utviklingsarbeid i kommunal regi.

Regjeringen bidrar til å promotere *organisatorisk* omdømmehåndtering i kommunene gjennom utviklingsprogrammet «*Sammen om en bedre kommune*» – et samarbeidsprosjekt mellom regjeringen ved kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), KS, LO Kommune, YS Kommune, Unio og Akademikerne. Omdømme er ett av fem temaer i utviklingsprogrammet.²³ Deltakerkommunene i programmet mottar støtte, herunder tilskuddsmidler, for gjennomføring av lokale utviklingsprosjekter. Siden starten høsten 2011 har til sammen 110 kommuner deltatt i programmet.²⁴ 25 av disse har deltatt innen temaet omdømme.²⁵ Innenfor omdømmetemaet er programmets mål «å styrke kommunenes omdømme gjennom å utvikle og synliggjøre kommunenes arbeid og lokale prosjekter.»²⁶ På nettsiden til programmet gis følgende begrunnelse for satsingen på omdømme:

«Kommunesektorens omdømme er avgjørende for kommunenes legitimitet som tjenesteytere og som utøvere av lokaldemokratiet. Et godt omdømme er også avgjørende for om sektoren vil klare å rekruttere og beholde de menneskelige ressursene den er avhengig av.»²⁷

²³ De øvrige fire temaene er *kompetanse og rekruttering, sykefravær, heltidskultur og innovasjon*. (Kilde: <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/sammenomenbedrekommune/saman-om-ein-betre-kommunes-temaer/id699608/> [sist besøkt 3.4.2015])

²⁴ Kilde: <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/sammenomenbedrekommune/om-programmet/id676232/> [sist besøkt 4.4.2015]

²⁵ Hvorav 23 enkeltkommuner og én samkommune (Innherred samkommune, bestående av kommunene Levanger og Verdal) (kilde: <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/sammenomenbedrekommune/kommuner-fordelt-etter-tema/id701112/> [sist besøkt 7.4.2015])

²⁶ Kilde: <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/sammenomenbedrekommune/saman-om-ein-betre-kommunes-temaer/omdomme/id676288/> [sist besøkt 3.4.2015]

²⁷ Kilde: <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/sammenomenbedrekommune/saman-om-ein-betre-kommunes-temaer/omdomme/id676288/> [sist besøkt 3.4.2015]

Omdømme i kommunene knyttes her til kommuneorganisasjonen – som tjenesteyter og som lokaldemokratisk tilrettelegger, samt til kommunesektoren som helhet og dens attraktivitet som arbeidsgiver.

Motivasjonen kommunene har til å igangsette arbeid med omdømmehåndtering kan forstås på bakgrunn av flere drivkrefter. Disse handler både om «indre» motiver for å bruke omdømme som et strategisk-rasjonelt virkemiddel for å oppnå bestemte målsetninger, og om «ytre» drivkrefter som motiverer kommunene til å tilpasse seg forventninger i omverdenen.

2.3.4 Institusjonaliseres omdømmetrenden?

Institusjonalisering er et begrep betegner en prosess der handlinger tas inn i faste, regelstyrte former eller blir gjort til en institusjon, og dermed blir etablert som normgivende i samfunnet. Det dreier seg med andre ord om hvordan vanemessige handlinger blir gjort til rutiner og tatt for gitt – og som gir retning til fremtidig handling (Berger og Luckman 1967). En av flere mulige indikatorer på at en bestemt organisasjonsidé eller -trend blir oppfattet som institusjonalisert innenfor et felt, og dermed har blitt etablert som normgivende for handling, er at organisasjoners eller virksomheters implementering og etterlevelse av den normative ideen blir gjenstand for tilsyn eller kontrollaktiviteter. Tilsyn og kontroll forutsetter at noe kan måles eller vurderes opp mot mer eller mindre fastsatte kriterier. Kontrollvirksomhet innenfor et område tyder derfor på at det har blitt etablert normer eller standarder som kan regnes som autoritative, slik at mer eller mindre allment aksepterte regler, anbefalinger og/eller retningslinjer for såkalt «beste praksis» på området kan utledes, og som organisasjonenes praksis kan måles opp mot. Det finnes noen eksempler på at kommuners håndtering av omdømme har vært gjenstand for kontroll innen kommunenes egenkontrollsystem i form av revisjon, nærmere bestemt ved at det har blitt gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjekter knyttet til temaet. Sammen med fagområdene regnskapsrevisjon og selskapskontroll utgjør forvaltningsrevisjon en av de obligatoriske kontrollaktivitetene innenfor det kommunale egenkontrollsystemet.

Forvaltningsrevisjon defineres i regelverket²⁸ som «systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger».²⁹ Hensikten med forvaltningsrevisjon i kommunene er at den skal være et hjelpemiddel som er ment å sette de folkevalgte (kommunestyret) i bedre stand til å kontrollere og føre tilsyn med i hvilken grad kommuneadministrasjonen følger opp politiske vedtak og sentrale føringer på en hensiktsmessig og rasjonell måte. Samtidig er forvaltningsrevisjon ment å ha en læringseffekt for kommuneorganisasjonen – gjennom at den skal bidra til forbedring av prosesser og rutiner på områder der feil, mangler eller svakheter blir påpekt. Resultatene av forvaltningsrevisjoner presenteres i form av rapporter, og inneholder gjerne revisors anbefalinger om forbedringstiltak. For at en rapport skal komme inn under definisjonen forvaltningsrevisjonsrapport er det et krav at det er utarbeidet formelle kriterier – forvaltningsrevisjonskriterier – som kommunens praksis kan vurderes opp imot (Bråthen, Frydenberg og Rogndokken 2011: 157). I en kommune er det kommunestyret som vedtar planer for forvaltningsrevisjon og kontrollutvalget som bestiller de enkelte forvaltningsrevisjonsprosjektene. Eksempler på typiske temaområder og problemstillinger som undersøkes i forvaltningsrevisjonsprosjekter kan være etterlevelse av kravene i regelverket om offentlige anskaffelser, oppfølging av byggesaker, oppfølging av målsetningene innenfor pleie- og omsorgssektoren, eller etterlevelse av kravene om forebyggende arbeid i barnevernet og samhandling mellom barneverntjenesten og skoler/barnehager, og så videre.

Kommunenes avsatte ressurser til gjennomføring av forvaltningsrevisjoner er på langt nær ubegrensede, og det må derfor som regel prioriteres hardt mellom ulike områder og temaer når det gjelder hvilke områder i kommunen som skal bli gjenstand for forvaltningsrevisjon i løpet av en planperiode. At et område/tema og en problemstilling blir gjenstand for forvaltningsrevisjon kan derfor betraktes som uttrykk for at det aktuelle området/temaet og problemstillingen blir regnet som viktig.

²⁸ Jf. kommunelovens §77 nr. 4.

²⁹ Til forskjell fra regnskapsrevisjon, som enkelt forklart handler om løpende undersøkelser av hvorvidt regnskapene gir et tilfredsstillende uttrykk for kommunens økonomiske disposisjoner, oppsummert i en årlig revisjonsberetning etter avlagt årsregnskap, er forvaltningsrevisjon prosjektbasert. Forvaltningsrevisjon kan innebære undersøkelser av mange forskjellige områder i kommunen ut fra ulike problemstillinger og kriterier, og ved bruk av flere ulike metoder – både kvalitative og kvantitative.

Et søk i Norges Kommunerevisorforbunds forvaltningsrevisjonsregister³⁰ resulterer i funn av fem forvaltningsrevisjonsrapporter som har «*omdømme*» som tema. Disse forvaltningsrevisjonene ble gjennomført i kommunene Selbu (Ølnes og Stubbe 2011b) og Meldal (Ølnes og Stubbe 2011a), Møre og Romsdal fylkeskommune (Stene 2013), kommunene Halså (Dyrnes, Hopmark og Fugelsøy 2014), og Nesodden (Neby og Hjort 2016). Det at omdømmehåndtering blir tema for forvaltningsrevisjon kan – i tråd med argumentasjonen i avsnittet over – betraktes som et uttrykk for at kommuners håndtering av eget omdømme blir sett på som noe betydningsfullt. Dette kan igjen, slik jeg oppfatter det, ses på som en indikasjon på at fokus på omdømme og praktisering av omdømmehåndtering – det jeg her har definert som *omdømmetenkningen* – er i ferd med å bli normalisert – og at den slik sett er på vei mot å bli institusjonalisert i kommunesektoren.

Ut over å være indikasjoner på en institusjonaliseringsprosess, kan de enkelte forvaltningsrevisjonene av omdømmehåndtering også bidra til innsikt om hvilke forståelser av omdømme og omdømmehåndtering som er rådende – hva som blir regnet som *godt* eller *anbefalt* omdømmearbeid. Under følger et sammendrag som beskriver ett av de nevnte forvaltningsrevisjonsprosjektene, nemlig forvaltningsrevisjonsprosjektet «*Omdømme og omdømmebygging*» som ble gjennomført i Selbu kommune i 2011:

Revisjon Midt-Norge IKS gjennomførte i perioden desember 2010 til februar 2011, på vegne av kontrollutvalget i Selbu kommune, forvaltningsrevisjon av omdømme og omdømmebygging i kommunen. Revisjonens rapport ble ferdigstilt 24. februar 2011.³¹ Kontrollutvalget i Selbu kommune ba revisjonen om å undersøke følgende hovedproblemstilling:

«Arbeider Selbu aktivt, helhetlig og systematisk med omdømmebygging?»

³⁰ NKRFs forvaltningsrevisjonsregister er et online-register som stadig oppdateres og er tilgjengelig på følgende webadresse: <http://www.nkrf.no/forvaltningsrevisjonsregister/cms/144> [sist besøkt 10.2.2018]. Per februar 2018 inneholder registeret 3340 forvaltningsrevisjonsrapporter (gjelder både kommuner og fylkeskommuner).

³¹ Revisjon Midt-Norge: «*Omdømme og omdømmebygging*» (rapport, Selbu kommune, mars 2011).

For å belyse hovedproblemstillingen ønsket kontrollutvalget følgende tre delproblemstillinger undersøkt:

- «Er Selbu kommunes visjon og verdiplattform forankret i organisasjonen?
- Hvilken strategi og hvilke virkemidler har Selbu kommune anvendt for å bygge organisasjonens omdømme?
- Hvordan har man kvalitetssikret og evaluert omdømmearbeidet i Selbu kommune?»
(Ølnes og Stubbe 2011b: 4)

Kriteriegrunnlaget for forvaltningsrevisjonen hentet revisjonen fra «rapporter og anbefalinger fra Distriktssenteret – Kompetansesenter for distriktsutvikling og vitenskapelig litteratur på temaet omdømme og omdømmebygging.» Videre framholder revisjonen at «[d]isse kildene sier noe om hvordan man bør jobbe med omdømme i organisasjoner og kommuner spesielt. (...) I tillegg har revisor hentet støtte fra CAF-modellen, som tar for seg kvalitetsutvikling i offentlige virksomheter. (...)» (Ølnes og Stubbe 2011b: 12). Av vitenskapelige arbeider refererer rapporten til boken «Åpen eller innadvendt. Omdømmebygging for organisasjoner» av Brønn og Ihlen (2009).

Etter gjennomført undersøkelse fant revisjonen oppsummert blant annet følgende (utdrag):

«(...) [R]ådmannen i Selbu kommune har et engasjement i forhold til omdømme og omdømmebygging i og for organisasjonen. Rådmannen, alle sektorledere og utvidet ledergruppe har vært involvert i drøftinger av omdømme og omdømmebygging. Dette tilsier at man forsøker å ta et helhetlig grep i forhold til tematikken. Ut i fra våre intervjuer og spørreskjemadata kan det synes som om det kan være en del å hente i forhold til å systematisere omdømmearbeidet. Revisor har gjennom rapporten påpekt blant annet; forholdet mellom visjon og slagord, en formulert strategi for arbeidet, konkretisering av målsettinger, gjennomføring av konkrete tiltak, og evaluering og justering av tiltak i forhold til overordnede mål. Revisor vil allikevel henviser til omdømmeundersøkelsen i regi av Værnesregionen, og presisere at Selbu kommune generelt ser ut til å ha et godt omdømme. (...) Det er også viktig å påpeke at omdømmearbeid er en langsiktig prosess, og at arbeidet med denne

forvaltningsrevisjonen kan være ett av flere bidrag som kan forbedre omdømmebyggingen i Selbu kommune» (Ølnes og Stubbe 2011b: 36).

Noe av det som kan sies å være interessant med denne forvaltningsrevisjonen er at den sier noe om gjengse og legitime oppfatninger og forståelser om kommunal omdømmehåndtering. Særlig gjelder dette innfallsvinkelen og de kriteriene som er lagt til grunn for forvaltningsrevisjonen. I eksempelet over var altså kriteriene for «*godt omdømmearbeid*» i størst grad hentet fra tilnærmingen til kommunal omdømmehåndtering som Distriktssenterets omdømmeskole målbærer, i tillegg til tilnærmingen i Brønn og Ihlen (2009) sin lærebok om omdømmebygging for organisasjoner. Dette kan indikere at de tilnærmingene som finnes i disse kildene, i viktige og toneangivende miljøer tilknyttet kommunal forvaltning, vurderes som autoritative kilder når det gjelder hvilke normer og retningslinjer kommunalt omdømmearbeid *bør* drives etter.

2.4 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg introdusert noen ulike definisjoner og forståelser av begrepene omdømme og omdømmehåndtering, og introdusert og definert konseptet jeg betegner som *omdømmetenkningen*. Utviklingen og utbredelsen av dette fenomenet i samfunnet er videre redegjort nærmere for. Jeg har videre gitt en framstilling av ulike drivkrefter og motiver som kan bidra til å forklare omdømmehåndterings inntog i den norske kommunesektoren, vist at motivene bak omdømmearbeid kan forklares både ut fra rasjonelle og institusjonelle perspektiver. Avslutningsvis i første del har jeg drøftet hvorvidt strategisk omdømmehåndtering er en organisasjonsidé som har blitt institusjonalisert i kommunesektoren.

Det samlede inntrykket basert på funnene i spørreundersøkelsene og søkene i dokument- og mediearkiver, ikke minst gjennom forekomst av forvaltningsrevisjoner av kommuners omdømmehåndtering, er at omdømmetenkningen er et utbredt fenomen i norske kommuner, som er i ferd med å bli institusjonalisert.

I den overordnede problemstillingen stiller jeg spørsmålet om hvilke uintenderte konsekvenser omdømmetenkningen kan få for måten kommunene ivaretar rollene sine som arenaer for

lokaldemokratiet. Så langt har jeg redegjort for hvilke definisjoner av – og perspektiver på – omdømme og omdømmehåndtering som ligger til grunn for denne studien. Jeg har videre pekt på funn som indikerer at omdømmehåndtering må oppfattes som en betydningsfull trend i kommunesektoren. Før jeg går videre med presentasjonen av undersøkelsene og analysene av eventuelle uintenderte konsekvenser for lokaldemokratiet i caskommunene, vil jeg redegjøre for de teoretiske perspektivene på demokrati, og peke ut de demokrativerdier som ligger til grunn for den etterfølgende analysedelen i avhandlingen. Dette blir tema for neste kapittel.

KAPITTEL 3: Demokrativerdier i kommunene

3.1 Innledning

Det er en legitim forventning at kommunene som demokratiske arenaer ikke bare skal styres demokratisk, men også bidra til demokratiets fremme (Christensen, T. m.fl. 2002: 185). Demokratiaspektet har vært en viktig begrunnelse for det lokale selvstyret (Rose 2005: 57-58). Hovedformålet med denne studien er å forsøke si noe om hvordan strategisk omdømmehåndtering som organisasjonstrend – og den tenkemåten som følger med – eventuelt kan få uintenderte konsekvenser for kommunens funksjon som arena for lokaldemokrati. Ettersom demokrati er et flertydig konsept, hvis betydning i stor grad avhenger av hvilket demokratiperspektiv man legger til grunn, spiller teorier om demokrati en viktig rolle i denne studien i forbindelse med hvordan demokrati skal avgrenses og defineres.

I det følgende kapitlet vil jeg introdusere demokratiperspektivene og -verdiene som det norske kommunale styringssystemet i størst grad bygger på. Jeg introduserer og diskuterer tre relevante teoretiske hovedperspektiver på demokrati. Disse tre hovedstrømningene omtales som *liberalt demokrati*, *deltakerdemokrati* og *deliberativt demokrati*. Hensikten med denne gjennomgangen er å utlede og identifisere de mest sentrale demokrativerdiene innenfor hvert av de ulike perspektivene. *Verdi* har vært definert som «*generaliserte og abstrakte prinsipielle forestillinger om at en bestemt form for liv eller tilstand er individuelt eller sosialt ønskelig*» (Østerud, Goldmann og Pedersen 1997: 289). En *demokrativerdi* vil her referere til oppfatninger om ønskelige demokratiske former og tilstander. Hensikten med kapitlet er å etablere et demokratiteoretisk rammeverk som inneholder de demokratiske idealene og verdiene som kan oppfattes som grunnleggende for gode og velfungerende lokaldemokrati i dagens norske kommuner.

3.2 Demokratibegrepet

Demokrati tillegges i dagligtalen vanligvis betydninger i retning av «folkestyre», og er satt sammen av de greske ordene *demos* (folk) og *kratos* (styre eller makt) (Arblaster 1994: 13; Midgaard 2004: 35; Riker 1982: 5; Rose 2005: 60). Utover denne grunnleggende definisjonen av begrepet hersker det imidlertid ikke enighet, heller ikke blant demokratiteoretikere, når det gjelder hva demokrati i praksis er eller bør innebære.³² Ulike demokratiteoretiske tradisjoner og ulike teoretikere knytter ulike betydninger, verdier, normer og idealer til begrepet. Det eksisterer med andre ord flere ulike perspektiver på demokrati.

Ifølge Eriksen og Weigård gir det i moderne demokratiforskning mening å skille mellom de demokratitilnærmingene som i størst grad vektlegger stemmerett, stemmegivning og institusjonelle stemmeordninger, og de tilnærmingene som i størst grad vektlegger deltakelse og diskusjon (1999: 151). Dette skillet resonerer med et skille mellom retningene som omtales som *liberalt demokrati* og *konkurransedemokrati* på den ene siden, og tilnærminger som vektlegger *deltakelse* og *deliberasjon* på den andre. Disse brede kategoriene av demokratitilnærminger, som historisk sett har opprinnelse i henholdsvis liberalisme, republikanisme og kommunitarisme, kan sies å legge vekt på ulike demokratiske verdier – på bakgrunn av forskjellige normative oppfatninger av hvilke roller myndighetene og enkeltindividene i samfunnet bør ha (Bjørnå 2005: 39).

3.3 Liberale demokratimodeller

Liberale tilnærminger til demokrati tar utgangspunkt i liberalismen som politisk ideologi, og vektlegger individenes rettigheter og frihet som helt grunnleggende idealer. Liberalismens frihetsbegrep innebærer frihet *fra* undertrykkelse fra myndigheter og andre borgere, og frihet *til* selvrealisering og et godt liv – basert på egeninteresse og individuelle preferanser. Et annet viktig ideal i liberalismen er idealet om prinsipiell likhet mellom alle borgere når det gjelder

³² Et «minste felles multiplum» er kanskje en grunnleggende oppfatning om at demokrati på en eller annen måte innebærer at innbyggere skal ha innflytelse over de kollektivt bindende beslutningene de blir påvirket av.

politiske rettigheter. I lys av disse idealene går liberalistiske retninger inn for en begrensning i myndighetenes makt, og beskyttelse av borgerne mot vilkårlig inngripen og tyranni.

I de første tiårene av 1800-tallet fikk adjektivet *liberal* en særskilt politisk betydning i forbindelse med opprettelsen av grupper som kalte seg liberale i de svenske og spanske parlamentene (Gray (1995), referert i Thorsen og Lie 2007: 34). Ved å kalle seg «liberale» ville disse gruppene overfor omverdenen gi uttrykk for et positivt syn på den tidlige utviklingen av demokratiske styringssystemer i USA og Storbritannia (Thorsen og Lie 2007: 34-35). Selv om begrepet «liberalisme» ikke kom i bruk før nettopp på denne tiden (1800-tallet) (Ryan 2012: 6), kan imidlertid grunntankene i ideologien som i dag vanligvis betegnes som liberalisme spores lengre tilbake.

Det er til dels betydelige forskjeller mellom ulike liberalismevarianter – blant annet i synet på statens rolle i samfunnet. For de fleste tenkere innen liberalismetradisjonen betegner liberalismen et slags offisielt «nøytralt rammeverk» som er ment å legge til rette for selvstyrende individers egenkoordinerte samkvem og oppfyllelse av egne formål (Beiner 1996: 191). Det som kanskje i størst grad forener ulike varianter av liberalisme er *vektleggingen av individenes grunnleggende rettigheter som forutsetning for enhver ønskelig politisk sammenslutning* (Terchek og Conte 2001a: 3). De forskjellige retningene innen liberalismen har også kunnet samle seg rundt oppfatningen om at konstitusjonalisme, privat eiendomsrett og kompetitiv markedsøkonomi er de mest sentrale mekanismene for å koordinere individenes interesser (Held 1996: 74).

I tråd med liberalismens vektlegging av individers rettigheter og frihet fra blant annet myndigheters innblanding kan liberale demokratitilnærminger sies å være preget av en ambivalens overfor ideen om folkestyre. På én side innebærer vektleggingen av individers rettigheter en overbevisning om viktigheten av at innbyggerne i like stor grad skal ha rett til å utforme styringen av staten (folket skal styre seg selv). På den andre siden innebærer individfokuset en frykt for at flertallet av innbyggerne gjennom et folkestyre på utilbørlige måter vil kunne undergrave enkeltindividers og -gruppers rettigheter og deres frihet til å forfølge egeninteresser og søke det gode liv. Tilhengere av liberale demokratiperspektiver vil derfor gjerne søke å balansere folkestyret mot individuelle rettigheter, eller med andre ord

temme folkestyret gjennom konstitusjonelle ordninger ment å legge hindringer for at et flertall av befolkningen mer eller mindre vilkårlig skal kunne fatte beslutninger som (i for stor grad) går på bekostning av rettighetene til enkeltindivider og -grupper i samfunnet. Eksempler på slike er grunnlovsfestning av (individuelle) rettigheter, prinsipper om maktfordeling mellom de lovgivende, utøvende og dømmende myndighetsorganene, samt ulike valgordninger og avstemmingsprosedyrer som stiller krav om kvalifiserte flertall – eller oppfyllelse av andre typer kriterier utover rent flertall i én avstemming.

Demokratitilnærmingene innen den liberale tradisjonen har det fellestrekket at de oppfatter demokrati som nærmest ensbetydende med *indirekte, representativt demokrati* – et system der de stemmeberettigede innbyggerne velger representanter til forsamlinger som deretter får som oppgave å fatte beslutninger på vegne av innbyggerne.

Konkurransedemokratiet er en demokratimodell med utgangspunkt i den representative demokratimodellen. Ifølge modellen innebærer demokrati at politiske eliter i valg konkurrerer om velgernes gunst. De potensielle representantene som velgerne har å velge mellom i valgene til folkevalgte forsamlinger utgjøres av profesjonelle politikere tilknyttet politiske partier. Den tyske sosiologen Max Weber blir gjerne trukket fram som en teoretiker som tidlig formulerte en slik konkurransedemokratisk modell, og som samtidig argumenterte for både uunngåeligheten og ønskeligheten av framveksten av et slikt styresett (Held 1996: 173).

Utviklingen av den konkurransedemokratiske modellen, men også demokratiteori generelt, i tiden etter andre verdenskrig skulle i stor grad komme til å bli influert av Joseph A. Schumpeters tenkning. Størst påvirkningskraft hadde utgivelsen av boken «*Capitalism, Socialism and Democracy*» (Schumpeter 1976 [1943]) (Held 1996: 178). Schumpeter var sterkt inspirert av Webers tenkning om demokrati, og søkte å utvikle en empirisk basert og «realistisk» demokratimodell – en modell som tok utgangspunkt i faktisk eksisterende demokratier, og søkte å redegjøre for hvordan de fungerte (Held 1996: 177-178; Schumpeter 1976 [1943]: 269-283). I Schumpeters konkurransedemokratiske modell ses demokratiet på som den mekanismen som best kan registrere og ivareta ønskene til de brede massene samtidig som den lar de få som faktisk er kvalifiserte ta seg av selve politikktutforming og styringen av staten (Held 1996: 179). For Schumpeter var demokratiets essens at borgerne skulle ha muligheter til jevnlig å

skifte ut en regjering med en annen – for slik å kunne beskytte seg mot at politiske beslutningstakere skulle bli til ufjernbare krefter. Så lenge velgermassen hadde minst to politiske plattformer å velge mellom (som i tilstrekkelig grad var forskjellige) kunne tyrannitrusselfen holdes i sjakk (Held 1996: 179).

Innenfor den konkurransedemokratiske demokratiforståelsen betraktes demokrati altså i stor grad som en *metode* eller et *virkemiddel* – en rimelig prosedyre for å aggregere individers (forhåndsgitte) preferanser til kollektive beslutninger (gjennom politiske elitors kamp om velgernes stemmer), og ikke som et mål i seg selv (Bjørnå 2005: 39; Eriksen og Weigård 1999: 154; Held 1996: 179; Saward 2003: 39). Demokratiet skal innen perspektivet sikre en balanse mellom effektiv og legitim styring.

Oppsummert kan en si at i liberale perspektiver på demokrati generelt vektlegges i størst grad individets *frihet* fra tvang og tyranni og til å forfølge målsetninger, samt *likhet* (når det gjelder politiske rettigheter). I det konkurransedemokratiske perspektivet på demokrati legges det i tillegg stor vekt på verdiene *styringseffektivitet* og *styringslegitimitet*. Alle disse demokrativerdier må sies å bli vektlagt i det norske lokaldemokratiske systemet.

3.4 Deliberative og deltakerdemokratiske modeller

Felles for de deltakerdemokratiske og deliberative demokratitilnærmingene er at disse ikke primært ser demokrati som en metode for å aggregere individuelle interesser, sikre legitimt styre og unngå tyranni. Tilnærmingene har opprinnelse i politisk tenkning knyttet primært til henholdsvis republikanisme og kommunitarisme. Innen både deltakerdemokratiske og deliberative perspektiver ses ikke individene som løsrevet fra, men tvert imot uløselig knyttet til fellesskapet. Ei heller kan individenes interesser og preferanser innen disse perspektivene ses på som forhåndsgitte, og de kan ikke oppstå utenfor eller uavhengig av et kollektiv. Et slikt syn innebærer videre at individene som lever i samfunnsfellesskap gjennom politiske drøftinger kan forandre meninger og politiske oppfatninger, i tillegg til personlige interesser. Dette gjelder

også dype preferanser og målsetninger.³³ Sammen med andre samfunnsmedlemmer kan de deretter komme fram til kollektive beslutninger som realiserer *det felles beste* – beslutninger som betraktes som noe mer enn bare summen av individenes aggregerte preferanser og egeninteresser. Slik kan man si at demokrati innen disse perspektivene ses på både som et middel for å oppnå gode beslutninger som ivaretar det felles beste, men også – og kanskje i større grad – som *et mål eller ideal i seg selv*. Demokrati som mål i seg selv begrunnes blant annet med at meningsfull deltakelse i politiske beslutningsprosesser betraktes som positivt for individuell personlig utvikling og selvrealisering (Bjørnå 2005: 40-41; Saward 2003: 69, 71).

3.4.1 Deltakerdemokratiske verdier

I likhet med det liberale demokratiperspektivet er heller ikke det deltakerdemokratiske perspektivet noen enhetlig teori om demokrati, men en tilnærming som favner vidt – både når det gjelder synet på demokratiets omfang og dets «dybde». Mye av den demokratitenkningen som betrakter innbyggernes deltakelse i politikken som den mest sentrale verdien har røtter i *republikanismen* som politisk teoritradisjon. Republikanismen er en teoritradisjon som kan spores tilbake både til klassiske demokratiideer fra antikkens Hellas og til renessansens italienske bystater (Held 1996: 45). Republikanismen har vært knyttet til det aristoteliske idealet om *det gode liv* – og målbærer synet om at mennesker bare kan realisere sin natur som «politiske dyr» gjennom deltakelse i selvstyrende samfunn (Laborde og Maynor 2008: 3).³⁴ Et felles

³³ Deliberative demokratisyn er spesielt opptatt av *hvordan personlige preferanser og politiske meninger formes* – og betoner nettopp sterkt betydningen av preferanse- og meningsdannelse i samfunnet. Frie, rettferdige og ikke-tvangsmessig utveksling av argumenter mellom medlemmene av samfunnet, samt refleksjon over preferanser er ifølge dette synet de viktigste faktorene når det gjelder å oppnå et «autentisk demokrati» (Dryzek 2000: 162; Rose 2005: 72).

³⁴ Flere teoretikere opererer med et skille mellom to grener av republikanisme. Held (1996) kaller disse henholdsvis *utviklende* og *beskyttende* republikanisme (Bellamy 2008: 159; Held 1996: 44). *Utviklende* republikanisme legger – i likhet med den klassiske greske demokratitenkningen – vekt på deltakelse i offentlig og politisk liv som *et gode i seg selv*; politisk deltakelse virker personlig utviklende for innbyggerne – og ses som en nødvendig del av et meningsfullt og godt liv (Bellamy 2008: 159; Held 1996: 44). *Beskyttende* republikanisme på sin side er mer opptatt av *instrumentelle aspekter* ved deltakelsen, og vektlegger at politisk deltakelse har en beskyttende effekt når det gjelder innbyggernes personlige frihet. Den utviklende republikanismen har vært assosiert med tenkere

utgangspunkt for retningene innen den republikanske teoritradisjonen er oppfatningen om at sivile samfunn i prinsippet er produkter av menneskelig fornuft og at slike samfunn i praksis utgjør grunnlaget for menneskelig livsutfoldelse. Myndighetene blir i dette perspektivet – i motsetning til i (den klassiske) liberalismen – oppfattet å ha en regulerende funksjon som potensielt har positive effekter hva gjelder menneskenes muligheter for gode liv og utnyttelse av muligheter, forutsatt at fellesskapets beste styrer myndighetenes prioriteringer og ikke interessene til bestemte grupper i samfunnet (Held 1996: 46-47). Myndighetsutøvelse er legitim hvis den utføres med innbyggernes samtykke; autoriteten til å bestemme samfunnets lover ligger hos «folket» alene (Held 1996: 47). Som Bellamy påpeker, kreves det i en slik styringsmodell mye av innbyggerne. De må blant annet i tilstrekkelig grad føle solidaritet med hverandre, slik at ikke fellesskapets beste forkastes til fordel for private interesser (2008: 159).³⁵

Ulike varianter innen deltakerperspektivet har gått under blant annet betegnelsene «radikalt» eller «direkte» demokrati. Det som kan sies å være det mest sentrale kjennetegnet ved teoretikere innen deltakerperspektivet er at de ikke betrakter frie og rettferdige valg som *tilstrekkelige* forutsetninger for at demokratiidealer i praksis setter sitt preg på styringen av samfunnet. Det må, ifølge disse, skapes rom for politiske deltakelse utover (bare) stemmegivning ved valg (Terchek og Conte 2001b: 165). Som betegnelsen deltakerdemokrati mer enn antyder er altså folkelig *deltakelse* et helt sentralt element i dette perspektivet på demokrati. Innbyggernes deltakelse i offentligheten og politiske beslutninger er det som vektlegges i størst grad innen dette perspektivet.

Betydningen av deltakerdemokratiske idealer – i tillegg til de representative – i det norske lokaldemokratiske systemet har kommet til uttrykk i utredningen som ligger til grunn for

som Rousseau og Wollstonecraft, mens beskyttende republikanisme har vært knyttet til Machiavelli, og senere også til tenkningen til Montesquieu og Madison (Held 1996: 45).

³⁵ Siden det har vært påpekt en tendens til at en slik solidaritetsfølelse i mindre grad eksisterer i store og sosialt og kulturelt heterogene samfunn (sammenlignet med små og homogene), har moderne republikanske teoretikere likevel argumentert for nødvendigheten av konstitusjonalisme – for å innføre maktfordelingsmekanismer – med tanke på å sette skranker mot majoritetstyranni (Bellamy 2008: 159, 177).

regjeringens forslag til ny kommunelov, noe følgende utdrag fra utredningens innledningskapittel kan illustrere:³⁶

«Representativt demokrati sikrer innbyggerdeltakelse gjennom valg av kommunestyremedlemmer. Samtidig mener utvalget at det må være muligheter for annen og mer direkte innbyggerdeltakelse mellom valg. Utvalget foreslår at aktiv innbyggerdeltakelse tas inn i formålsparagrafen» (Flæte m.fl. 2016: 19).

Oppsummert vektlegges i deltakerperspektiver på demokrati generelt verdiene *politisk deltakelse* (også utenom valg), *helhetstenkning og utvikling* på vegne av kollektivet/folket og *det felles beste, personlig utvikling og læring* for individet, *frihet* – i betydningen frihet fra underkastelse og til selvrealisering som offentlig/politisk deltaker, og *likhet* når det gjelder politiske rettigheter og muligheter.

Når det gjelder kriterier for hva som er tilstrekkelig demokratisk deltakelse i omdømmearbeid vil det konkurranseperspektivet og deltakerperspektivet ha ulikt syn. Når de folkevalgte representantene i en kommune engasjerer seg i omdømmehåndtering – ved å sette temaet på dagsordenen og ta beslutninger om dette – oppfylles kriteriene for indirekte demokratisk deltakelse. Demokratikverdiene assosiert med det liberale, konkurransedemokratiske perspektivet vil i slike tilfeller oppfylles. Når flere av innbyggerne, eventuelt i tillegg til de folkevalgte representantene, i stor grad engasjerer seg og deltar i kommunens omdømmearbeid – gjennom ulike deltakelsesformer – vil det kunne hevdes at også *deltakerdemokratiske kriterier* oppfylles.

Slik jeg her definerer *demokratisk deltakelse i omdømmearbeidet* (deltakelse i prosesser som leder til beslutninger om omdømmestrategier og -tiltak, herunder bevisste forsøk på image-, merkevare- og/eller identitetskonstruksjon) kan både de folkevalgtes og innbyggernes aktive deltakelse inngå. Graden av demokratisk deltakelse vil imidlertid variere ut fra hvordan de folkevalgte og innbyggerne bidrar i identitetsarbeidet i forbindelse med omdømmehåndtering.

³⁶ Loven er per februar 2018 ikke ennå vedtatt av Stortinget. Høringsutkast ble sendt ut 6.4.2016 (Kilde: <https://www.regjeringen.no/no/dokument/dep/kmd/nyhetsbrev-fra-kmd/kommunalnytt/2016/kommunalnytt-nr.-3-2016/horing-av-forslag-til-ny-kommunelov/id2484638/> [sist besøkt 11.2.2018])

3.4.2 Deliberative demokratiske verdier

Ordet *deliberasjon* har sitt opphav i det latinske «*deliberare*» – som betyr *å veie, fundere, ta i betraktning og reflektere* (Steiner 2012: 4). En grunnleggende forutsetning i deliberative demokratiperspektiver er at alle forestillinger, meninger og oppfatninger kan utfordres – men under den forutsetningen at argumentene (både de utfordrende og forsvarende) er *begrunnede eller rettferdiggjorte* (Steiner 2012: 7,57). For tilhengerne av deliberative demokratitilnærminger er det de politiske debattene og drøftingene som er det aller mest sentrale i et demokrati. Deliberativt demokrati innebærer at overbevisningskraften i de politiske argumentene i seg selv skal veie tyngst når politiske beslutninger skal tas – og *ikke* særinteresser, makt, forhandlinger og politisk hestehandel.

Jürgen Habermas er den teoretikeren som kanskje i størst grad har vært assosiert med det såkalte «klassiske deliberative paradigmet» (Chappell 2012: 27; Maia 2012: 16). Selv om det hersker enighet innen det deliberative perspektivet om de grunnleggende prinsippene – nemlig at politisk debatt (deliberasjon) i stor grad skal vektlegges og at overbevisningskraften i det bedre argument bør vinne fram – finnes det blant ulike deliberative tilnærminger også stor grad av variasjon. Blant annet når det gjelder *hvordan* de ulike tilnærmingene ser for seg at prinsippet om (økt vektlegging av) deliberasjon skal implementeres, og *under hvilke forutsetninger* (Steiner 2012: 8-9). For eksempel eksisterer det ifølge Steiner (2012) uenighet blant teoretikere når det gjelder hvem som skal kunne delta i deliberasjon – i hvor stor grad «vanlige innbyggere» – eller et representativt utvalg – skal involveres (2012: 9).

En annen uenighet handler om hvor strenge krav som bør stilles til argumentenes logikk og rasjonalitet; på den ene siden står de som mener strenge krav om logiske og rasjonelle begrunnelser bør stilles til alle former for argumentasjon i den politiske deliberasjonen, og på den andre siden står de som mener dette kravet er for strengt og ekskluderende og derfor er villige til å akseptere også andre former for argumentasjonsbegrunnelser eller -rettferdiggjøring (som for eksempel personlige livshistorier) (Steiner 2012: 9).

Det er videre forskjellige oppfatninger om i hvilken grad følelsesladet kommunikasjon og/eller retorisk kommunikasjon skal kunne aksepteres i forbindelse med deliberasjon. Blant andre har Chantal Mouffe (2013) kritisert den klassiske, «habermasianske» tilnærmingen til deliberativt demokrati, som utelukkende aksepterer rasjonell argumentasjon, for å stenge ute elementer som følelser og estetiske affekter fra politisk kommunikasjon, og dermed eliminere *pasjon* fra det politiske livet³⁷ (Mouffe 2013: 6). Iris Young (1996) har argumentert for at normene for gyldig argumentasjon i det klassiske deliberative perspektivet, gjennom opphøyningen av logiske og rasjonalistiske argumentasjonsformer, innebærer en privilegering av de taleformene (eller – kulturene) som i utgangspunktet beherskes best av samfunnets dominante grupper, og at «det deliberative språket» på den måten kan medføre at andre grupper – som ikke i like stor grad er kjent med de privilegerte taleformene – ikke deltar i debatten og dermed ekskluderes fra politisk innflytelse (Young 1996, ref. i Maia 2012: 16-17).

Synspunkter om balansering av demokrativerdier, og om at de kommunikative og deliberative aspektene ved demokratiet er vel så viktige som prosedurale og andre konkurransedemokratiske verdier, har funnet gjenklang i sentrale stemmer i offentligheten. Blant annet kommer dette til uttrykk i en NOU fra 1999 (Sejersted m.fl. 1999)³⁸ omhandlende ytringsfrihet:

«Et demokrati er blant annet basert på prosedyrer for valg av representanter og for avgjørelser ved flertallsvoteringer. Men forut for dette må det finne sted en meningsutveksling mellom myndige mennesker. Dette kommunikative eller deliberative aspekt ved demokratiet er minst like viktig som de demokratiske beslutningsprosedyrer og voteringene» (Sejersted m.fl. 1999: 23. Min utheving).

Oppsummert kan man si at de deliberative demokratistrømningene legger stor vekt på betydningen av *offentlig debatt*. De betoner sterkt at den offentlige debatten skal baseres på kriterier som stiller krav til deltakernes argumentasjon. Det deliberative perspektivet setter også som forutsetning at debatten skal være fri og utvungen. En utvungen offentlig debatt som

³⁷ Mouffes kritikk retter seg også mot den liberale – «aggregerende» – demokratimodellen.

³⁸ NOU (Norges offentlige utredninger) 1999:27 («Ytringsfrihet bør finde sted»).

oppfyller argumentasjonskravene som stilles innenfor perspektivet ses på som en absolutt forutsetning for demokrati. Perspektivet vektlegger med andre ord prosessene som inngår i dannelsen av politikkenes innhold gjennom meningsbrytning i større grad enn beslutningsprosesser for aggregering av standpunkter.

3.5 Demokrativerdier i kommunene – oppsummering

I dette kapitlet har jeg presentert tre demokratiteoretiske perspektiver og redegjort for demokrativerdier som kan betraktes som grunnleggende forutsetninger for at dagens norske kommuner skal kunne fungere som gode arenaer og tilretteleggere for velfungerende lokaldemokrati. Jeg har videre vist at de demokratiske perspektivene knyttet til verdiene deltakelse og deliberasjon – sammen med verdier knyttet til det liberale perspektivet – har spilt en betydningsfull rolle i utviklingen av dagens lokaldemokratiske styringssystem.

Når det gjelder ivaretagelsen av levende lokaldemokrati i kommunene vil de fleste være enige i at det er viktig å betone flere ulike demokrativerdier. I tillegg er det i en slik sammenheng åpenbart verdifulle innsikter å hente fra alle de tre demokratiperspektivene som har blitt presentert over. En balansering av flere verdier – både verdier knyttet til for eksempel representasjon, valgordninger og beslutningsprosedyrer (hentet fra konkurransedemokratiske modeller); verdier knyttet både til politisk deltakelse utenom valg, og verdier knyttet til fri og opplyst offentlig meningsutveksling (hentet fra både de deltakerdemokratiske og de deliberative perspektivene) – vil kunne bidra til å skape gode vilkår for lokaldemokratiet. Deltakerverdier og de kommunikative, deliberative aspektene ved demokratiet – i tillegg til konkurransedemokratiske verdier knyttet til representasjon og voteringer – har også, som vist tidligere, blitt tillagt betydning ved utviklingen av det norske lokaldemokratiske systemet og i offentlige utredninger (Flæte m.fl. 2016; jf. bl.a. Sejersted m.fl. 1999).

Til grunn for denne studien ligger en klar teoretisk forventning om at det er deltakerverdier, sammen med de deliberative og kommunikative aspektene ved lokaldemokratiet som først og fremst er relevant å se i sammenheng med omdømmetenkningen i kommunene. De sentrale elementene identitet og kommunikasjon i omdømmetenkningen knytter jeg til henholdsvis

deltakelse og deliberasjon. Motsatt har jeg lagt til grunn en forventning om at aspektene assosiert med liberalt demokrati og konkurransedemokratiet – slik som formelle valgordninger og beslutningsprosedyrer – ikke i like stor grad ikke vil bli påvirket av omdømmetrenden. Bakgrunnen for disse forventningene er at tenkningen knyttet til strategisk omdømmehåndtering, slik den hittil har kommet til uttrykk i litteratur og anvendelse, handler om endringer av kommunikative praksiser – primært gjennom håndtering av steds- og/eller organisasjonsidentitet og intern og ekstern kommunikasjon. Strategisk omdømmehåndtering, eller «omdømmeoppskriften», foreskriver derimot ingen endringer i det formelle representative demokratiske systemet, gjennom for eksempel endringer i prosedyrer for representasjon, voteringer eller lignende.

Hvordan, og i hvilken grad, de deliberative og kommunikative demokratiaspektene faktisk kommer til uttrykk og praktiseres i de undersøkte kommunene som politiske felleskap er i denne studien et viktig kriterium i vurderingen av de konsekvensene som omdømmetrenden kan innebære for kommunene som arenaer for lokaldemokrati. Det samme er tilfellet når det gjelder hvordan og i hvilken grad disse aspektene eventuelt blir påvirket av praksiser inspirert av strategisk omdømmehåndtering.

I de to neste kapitlene vil jeg gjøre rede for teoretiske definisjoner og avgrensning av de to sentrale elementene ved omdømmetenkningen jeg retter fokus mot i denne studien, nemlig identitet (kap. 4) og strategisk kommunikasjon (kap. 5) – i en kommunesammenheng. Jeg vil drøfte disse konseptene i lys av demokrativerdier.

KAPITTEL 4: Identitet og demokrati

4.1 Innledning

De to underproblemstillingene i denne studien av omdømmetenkningens implikasjoner for lokaldemokrati tar for seg for seg to sentrale elementer i omdømmeoppskriften, nemlig identitet og kommunikasjon. Den første underproblemstillingene er knyttet til identitet, og tar for seg demokratisk deltakelse i den delen av kommunenes omdømmearbeid som omhandler konstruksjon av identitet i forbindelse med omdømmearbeid, og stiller spørsmål ved hvordan innbyggerne og de folkevalgte i kommunen deltar i dette arbeidet.

Et nødvendig steg i vellykket omdømmehåndtering, ifølge operativ omdømmelitteratur, utgjøres av identitetsarbeid. For å lykkes med omdømmebygging gjelder det å meisle ut og holde fast ved en klar og tydelig – og gjerne unik – identitet for kommunen som sted eller organisasjon. I faglitteraturen omkring omdømmehåndtering er det bred enighet om at en forutsetning for vellykket omdømmebygging eller –håndtering er å fastlegge og framstille et i størst mulig grad *enhetlig bilde* («*image*») av den organisasjonen (eller det stedet) hvis omdømme man skal bygge eller håndtere (Byrkjeflot 2011: 53). I én forstand handler derfor kommunal omdømmehåndtering om kommuners konstruksjon av sine egne identiteter.³⁹ Som jeg vil redegjøre nærmere for under er min forventning at det kan knyttes demokratiutfordringer til aspekter ved omdømmearbeidet som påvirker konstruksjon av kommunens *stedsidentitet*. Det kan argumenteres for at demokratiske idealer vil tilsi at innbyggerne bør involveres og delta i drøftinger og beslutninger om de fortellingene og bildene som skal formidles om kommunen – som danner kommunens image. Imaget bidrar til å forme inntrykket av kommunen og, som resultat av det igjen, påvirker kommunens identitet (Dale og Berg 2012: 34). I «omdømmeoppskriften» anbefales imidlertid en klar ovenfra-ned-styring av omdømmearbeidet for å sikre en entydig og konsistent identitet.

³⁹ Identiteter enten som organisasjoner, lokaldemokrati eller steder – avhengig av formålet med, og målgruppene for, omdømmehåndteringen.

Noen særegne problemstillinger kan dukke opp når kommuner gir seg i kast med identitetsarbeid i forbindelse med omdømmehåndtering. Blant disse er utfordringer som har utgangspunkt i at kommunene er politisk styrte enheter og lokaldemokratiske arenaer (Salomonsen og Nielsen 2015: 205). I det følgende ser jeg nærmere på noen av de ulike perspektivene på (organisatorisk) identitet. Deretter diskuterer jeg noen aspekter ved dette i relasjon til kommuner – betraktet både som organisasjoner og steder – før jeg belyser noen av de særtrekkene som kjennetegner kommunene som organisasjoner. Jeg drøfter videre noen spesifikke utfordringer som oppstår når kommuner vil håndtere identitet på en strategiske måter. Aspekter ved de identitetsskapende prosessene som omdømmehåndtering gjerne innebærer drøftes i lys av demokrativerdier – med særlig henblikk på demokrativerdier *deltakelse*.

4.2 Identitet

Ordet *identitet* har sitt opphav i to latinske ord – *idem* («det samme») og *identidem* («det som ikke varierer» eller «det samme hver gang») (Kvåle og Wæraas 2006: 13). Identitet handler om hva noe(n) *er* – og knyttes til både individer og kollektive størrelser (grupper, organisasjoner, steder, nasjoner, stater, osv) – og kan i prinsippet også knyttes til alle andre fenomener. Selv om begrepet historisk først og fremst har vært brukt når det gjelder individet, har det etter hvert blitt svært vanlig å bruke identitetsbegrepet også om kollektive størrelser (som organisasjoner) og steder. Det er derfor ikke uvanlig i våre dager å høre tale om for eksempel en bestemt bedriftsidentitet, identiteten til et idrettslag, eller identiteten til geografiske enheter som byer, kommuner, regioner eller nasjoner.

Innenfor litteraturen om organisatorisk omdømme er *organisasjonsidentitet* et svært sentralt konsept (Brønn og Ihlen 2009: 25-27). I følge «omdømmeoppskriften» er det å oppdage, grave fram eller utvikle organisasjonens identitet – å finne svar på spørsmålet «hvem er vi som organisasjon?» – et nødvendig steg i omdømmehåndteringsprosessen (Byrkjeflot 2011: 53). Også innenfor litteraturen om omdømmebygging av steder (eller lokalsamfunn) er

stedsidentitet på tilsvarende måte et helt vesentlig begrep (Moldenæs og Pettersen 2015: 128-129).

Snakker man om en *kommunes* identitet vil det, avhengig av konteksten, ofte være nødvendig å presisere nærmere hva man mener med «kommune», siden begrepet i dagligtalen er flertydig. Begrepet kan henvise til enten til det *offentlige forvaltningsnivået og kommuneorganisasjonen* (kommunen som juridisk subjekt og forvaltningsnivå). Alternativt kan begrepet referere til kommunen som et geografisk avgrenset *sted (område)*, gjerne også inkludert *det sosiale fellesskapet – lokalsamfunnet* – som befinner seg innenfor kommunens geografiske grenser. «Kommuneidentitet» kan altså derfor referere til to ganske ulike forståelser; enten kan begrepet forstås som *kommuneorganisasjonens* identitet, eller som en identitet knyttet til «hele» kommunen som *sted/område* (og *lokalsamfunn*). Dette skillet mellom organisasjonsidentitet og stedsidentitet for kommuner danner bakgrunnen for (minst) to ulike hovedstrategier for omdømmehåndtering.

4.2.1 Ulike kommuneidentiteter og ulike omdømmestrategier

Skillet mellom organisasjonsidentitet og stedsidentitet resonerer i stor grad med skillet mellom to ulike tilnærminger til omdømmehåndtering, nemlig organisatorisk omdømmehåndtering («*organizational branding*») og stedsomdømmehåndtering («*place branding*»). Wæraas, Bjørnå og Moldenæs (2014: 10) har i tillegg innført en tredje kategori for typologisering av kommuners omdømmehåndtering eller merkevarebygging, nemlig «demokratiomdømmehåndtering» («*democratic branding*»).

Disse tre ulike identitetstypene danner utgangspunkt for forskjellige tilnærminger til valg av strategi for identitetsbygging i forbindelse med omdømmearbeid. Hvilken av hovedstrategiene en kommune velger vil først og fremst være avhengig av hvilke målsetninger kommunen har med omdømmehåndteringen. Dersom målet er å skape et bedre inntrykk av kommunen som arbeidsgiver eller tjenesteleverandør, vil organisatorisk omdømmehåndtering sannsynligvis framstå som en foretrukket metode. Dersom målsetningene primært handler om å lokke flere innbyggere og turister til kommunen vil sannsynligvis stedsomdømmehåndtering – altså

håndtering av *stedets eller lokalsamfunnets* omdømme – for mange kommuner fremstå som den foretrukne tilnærmingen. Demokratiomdømmehåndtering vil på sin side kunne være nærliggende å velge som strategi dersom målsetningen med omdømmearbeidet er å styrke folks tillit til de demokratiske styringsmekanismene i kommunen (Wæraas m.fl. 2014: 10). Funn i studien til Wæraas (m.fl.) tyder imidlertid på at demokratiomdømmehåndtering i praksis har svært liten utbredelse i norske kommuner (2014: 15).⁴⁰ Jeg vil i det videre derfor avgrense diskusjonene til å handle om de to typene kommuneidentitet som er knyttet til de mest utbredte strategiene, nemlig *organisatorisk omdømmehåndtering* og *stedsomdømmehåndtering*.

4.3.2 Organisasjonsidentitet som grunnlag for omdømmehåndtering

Organisatorisk identitetsbygging tar utgangspunkt i en oppfatning om at organisasjoner kan bære spesifikke identiteter som kjennetegner dem som organisasjoner. Organisasjoner er i bunn og grunn institusjonaliserte sosiale samhandlinger mellom mennesker, mens identitetsbegrepet, som nevnt, opprinnelig tok utgangspunkt i individet, og tradisjonelt vært brukt om dette. At begrepet i våre dager også i stor utstrekning brukes om organisasjoner, hviler på antropomorfisme – mer spesifikt en analogi mellom personer og organisasjoner. Czarniawska (2000) hevder at analogien mellom personer og organisasjoner sannsynligvis blant annet har røtter i utviklingen av konseptet *juridisk person*. Dette konseptet har gjort det mulig å holde *kollektiver*, på samme måte som individer, ansvarlige overfor institusjoner som staten og markedet (Czarniawska 2000: 272). Forstått i lys av individet som modell eller analogi, blir organisasjonen tillagt en identitet fordi både medlemmene i organisasjonen og omgivelsene *forventer* at den «skal ha» en identitet (Kvåle og Wæraas 2006: 14).

Kvåle og Wæraas (2006) har påpekt at forestillingen om kategorien «organisasjon» i seg selv utgjør en *institusjonell identitet*. Forfatterne problematiserer forestillingen om at «organisasjon» nødvendigvis må betraktes som en *grunnleggende kategori* for alle typer virksomheter. I forbindelse med en drøfting om organisering som identitetsutvikling i blant

⁴⁰ I følge analysen av besvarelsene fra surveyundersøkelsen oppga kun 3,6 % av kommunene «*democracy branding*» som hovedtilnærming i sitt omdømmearbeid, mens 1,2 % oppga «*organization*» og «*democracy*» som like viktige tilnærminger (N=169).

annet offentlige virksomheter, peker Kvåle og Wæraas (2006) på «organisasjon» som en institusjonalisert identitet – en identitet som ikke med nødvendighet må komme *før* sub-identitetene «forening», «forvaltning» og «forretning», men at den er en identitet som like gjerne kan betraktes som sidestilt med disse. I motsetning til de nevnte sub-identitetene kan imidlertid betegnelsen «organisasjon» romme *enhver* virksomhet. Det er denne *forestillingen* om «organisasjon» som ifølge Kvåle og Wæraas gjør blandinger av institusjonaliserte organisasjonsidentiteter mulig (2006: 162). I forlengelsen av dette påpeker også forfatterne en spenning mellom samtidens offentlige virksomheters streben etter å bli «organisasjoner» med *autonomi, identitet og ansvar*, og det forhold at dette er trekk som forvaltninger i stor grad mangler, først og fremst siden de er underlagt politisk styring og kontroll (Kvåle og Wæraas 2006: 162-163).

Det finnes forskjellige perspektiver på organisatorisk identitet. Kvåle og Wæraas skiller mellom to hovedtyper av tilnæringer innen studiet av organisasjonsidentitet, nemlig mellom det de kaller henholdsvis *organisasjonsteoretiske* og *bedriftsøkonomiske* tilnæringer (2006: 20). De organisasjonsteoretiske har vært mest opptatt av identitet som nært knyttet til organisasjonens indre liv og organisasjonskulturen, og som noe som er «naturlig utviklet». Identitet er innen dette perspektivet et fenomen som vokser naturlig fram over tid og gir organisasjoner et distinkt særpreg. Forfatterne knytter dette perspektivet til et fortolkende, hermeneutisk og sosialkonstruktivistisk vitenskapsparadigme – innenfor hvilket organisatorisk identitet ikke er et sosialt faktum men en sosial konstruksjon som ikke finnes uavhengig av menneskelig samhandling og fortolkning (Kvåle og Wæraas 2006: 20, 23).

De bedriftsøkonomiske tilnærmingene forstår organisasjonsidentitet som et fenomen som finnes i alle organisasjoner, og samtidig som noe som kan skapes og styres. Identitet ses innen dette perspektivet primært på som et «ytre» trekk ved organisasjonen, noe ledelsen kan utforme strategisk for å signalisere hvem og hva organisasjonen er (Kvåle og Wæraas 2006: 20). Den bedriftsøkonomiske tilnærmingen knyttes til det forfatterne kaller et funksjonalistisk vitenskapsparadigme (som ifølge forfatterne har mye til felles med positivismen og modernismen) og bygger videre på en økonomisk mål-middel-rasjonell modell, noe som igjen understøtter et instrumentelt syn på identitet: Man er opptatt av hvordan man skal *avdekke* identiteten, *beskrive* den, *måle* den objektivt og *anvende* den for å oppnå bestemte målsettinger.

Identitet kan altså utnyttas som et strategisk virkemiddel for å nå et mål. Målet for eksempel kan være et forbedret image eller omdømme (Kvåle og Wæraas 2006: 22, 23-24). Det er den sistnevnte hovedtilnærmingen til organisasjonsidentitet – den bedriftsøkonomiske – som i størst grad gjenfinnes i den anvendte, instrumentelle litteraturen om organisatorisk omdømmebygging (Byrkjeflot 2011: 56).

Brønn og Ihlen (2009) opererer med et skille mellom det de kaller *organisasjonsidentitet* og *virksomhetsidentitet*. Organisasjonsidentitet betegner hvilke tanker, følelser og oppfatninger organisasjonsmedlemmene knytter til organisasjonen, mens virksomhetsidentitet sier noe om hvordan organisasjonen presenteres eksternt – hva man *forteller* at organisasjonen er (Brønn og Ihlen 2009: 36). Salomonsen (2012) opererer med det samme skillet, men trekker også inn *image* som et tredje element. Skillet blir da mellom tre typer av – eller aspekter ved – identitet i organisasjoner: *Organisasjonsidentitet*, *virksomhetsidentitet* og *image* (Salomonsen 2011: 200). Som hos Brønn og Ihlen (2009) betegner organisasjonsidentitet hvordan medlemmene i organisasjonen oppfatter hva (eller hvem) organisasjonen «er», eller hva den står for, og betraktes som noe som er innvevd i organisasjonskulturen og de daglige gjøremålene, mens virksomhetsidentitet på sin side, er et begrep som er ment å beskrive den identiteten organisasjonen *ønsker* at medlemmene og omgivelsen skal ha av organisasjonens virksomhet, og gjenspeiler den strategiske planlagte og utførte selvrepresentasjonen – både internt og eksternt – for eksempel gjennom bruk av symboler og logoer. Dersom avstanden mellom virksomhetsidentiteten og organisasjonsidentiteten til en organisasjon oppleves å være betydelig, vil det istedenfor for virksomhetsidentitet være nærliggende å snakke om virksomhetens *image* (Salomonsen 2011: 200).

4.3.2.1 Kommunens organisatoriske identitet og omdømmehåndtering

Med kommunen som *organisasjon* menes her kommuneadministrasjonen sammen med kommunens politiske organer – altså både det politiske og administrative apparatet (inkludert den tjenesteprodukerende delen).

I den instrumentelle omdømmelitteraturen er en bedriftsøkonomisk tilnærming til organisasjonsidentitet herskende. Innenfor dette perspektivet handler styring av kommunens

identitet som organisasjon om å kartlegge og påvirke hvordan ansatte, folkevalgte, tjenestemottakere og publikum for øvrig opplever kommunen. Her er det opplevelsen av kommunens som arbeidsgiver, tilbuds- og tjenesteleverandør, og utfører av oppgaver knyttet til forvaltning, allmenn informasjon, samfunnsutvikling og -tilrettelegging som er i fokus. Ifølge denne tilnærmingen vil alle disse aspektene ved kommunens organisatoriske identitet kunne styres – eller i det minste påvirkes – i ønsket retning. Imidlertid er det flere trekk som er særegne for en kommunene som kompliserer styringen av dens organisasjonsidentitet.

Kommunene i Norge skal primært oppfylle fire forskjellige samfunnsoppdrag. De skal være velferdstjenesteprodusenter, forvaltningsmyndigheter, lokalsamfunnsutviklere og -tilretteleggere, og lokaldemokratiske arenaer. En rekke oppgaver – innenfor alle de fire rollene – er pålagt kommunene gjennom lovgivning og forskrifter fra sentralt hold, men kommunene kan også drive med en hver annen oppgave eller aktivitet, så lenge disse ikke strider mot lovgivning eller øvrig regelverk. Blant annet som resultat av de ulike rollene og de mange ulikeartede oppgavene, sammen med komplekse styringsstrukturer, vil kommunene også ha svært mange forskjellig målsetninger og verdier som det skal tas hensyn til på en og samme tid. Ulike aktørers konkrete relasjon til kommuneorganisasjonen (aktører både innenfor og utenfor organisasjonen) vil derfor kunne ha svært ulike oppfatninger av den – både hvordan kommunen er for eksempel som arbeidsgiver, som tilbuds- og tjenesteleverandør, som forvaltningsmyndighet eller tilrettelegger for næringslivet. En kommune vil slik sett ha flere ulike «omdømmer» hos ulike interessenter. I lys av dette kan strategisk organisatorisk identitetsstyring ses på som en langt mer krevende øvelse for en kommune sammenlignet med for eksempel for en privat bedrift.⁴¹

4.3.3 Stedsidentitet som grunnlag for omdømmehåndtering

Stedsidentitet referer til identiteten som tillegges et geografisk avgrenset område – og som regel også det lokalsamfunnet som befinner seg innenfor dette området. På samme måte som organisasjoner tillegges også nasjoner, regioner, byer, kommuner og andre steder egne

⁴¹ Vanskelighetene er også større sammenlignet med andre typer etater eller organer innen offentlig sektor, for eksempel statlig «enkeltsktorvirksomheter» som NSB, Avinor, Vinmonopolet eller Forbrukerombudet.

identiteter. Stedsidentitet viser til den symbolske betydningen stedet har for en person, og skaper en tilhørighetsfølelse som kan bidra til å gi livet innhold og mening (Moldenæs og Pettersen 2015: 129).

I følge Kavatzis og Hatch (2013) er det et statisk syn på identitet som har dominert innenfor litteraturen om stedsomdømmebygging («*place branding*»). Et steds identitet ses innen denne litteraturen på som noe som kan utvinnes, defineres og manipuleres (Kavatzis og Hatch 2013: 73-74). Forfatterne kritiserer dette synet, og peker på at (steds-)identitet ikke er en statisk størrelse som beskriver «hvordan vi ser oss selv», heller ikke er den utelukkende av verken intern eller ekstern karakter: Identitet bør ifølge disse heller forstås som en dialektisk prosess mellom det interne og det eksterne (Kavatzis og Hatch 2013: 78). Stedsidentitet kan altså – ut fra dette synet – ses på som noe foranderlig, dynamisk. Stedsidentitet er ikke-essensielt, og noe som blir til i gjennom gjensidig påvirkning mellom aktører som oppfattes som interne og eksterne vis-a-vis det aktuelle stedet. Denne tilnærmingen kan knyttes til en *relasjonell stedsforståelse* – der sted forstås som «et begrep som handler om hvordan menneskers identitet konstrueres som romlig forankret eller relatert, og vice versa: hvordan steders identiteter er relatert til sosial praksis» (Dale og Berg 2012: 25).

En kommunes identitet som sted eller lokalsamfunn vil typisk være knyttet til historien, kulturen og naturen i det geografiske området kommunen dekker, og menneskene som lever og har levd der (Wæraas m.fl. 2014: 7). Det kan trekkes enkelte paralleller mellom kommunal stedsomdømmebygging og kommunens stedsidentitet på den ene siden og nasjonsbygging og nasjoners identitet på den andre. I likhet med nasjonsbygging handler visse aspekter ved stedsomdømmebygging om å knytte innbyggernes identiteter tettere til et stedlig fellesskap – basert på blant annet språk (dialekt), historie, idrett, kultur og natur.⁴² Disse aspektene ved stedsomdømmebygging gir seg uttrykk for eksempel i kampanjer rettet mot egne innbyggere – som gjerne har som formål å dyrke fram innbyggerne som stolte ambassadører for kommunen sin, noe som igjen skal påvirke omverdenens syn på kommunen.

⁴² En forskjell mellom nasjonsbygging og kommunal omdømmebygging kan imidlertid være at mens målsetningen med identitetsbyggingen i omdømmearbeid har som målsetning å gjøre seg attraktive overfor og tiltrekke eksterne aktører, handler nasjonsbyggingens målsetninger i større grad (også) om å bygge intern lojalitet og sikre legitimitet for en politisk orden.

Identitetsbygging knyttet til stedsomdømmehåndtering må imidlertid også i stor grad betraktes som en utadrettet virksomhet, eller i det minste en virksomhet som i siste instans har som mål å påvirke eksterne målgrupper (turister, arbeidssøkere, potensielle tilflyttere, næringslivsaktører, sentralmyndigheter, etc.). Gjennom å bygge opp eller forsterke forestillingen om et tiltrekkende sted, skal omverdenen bli mer tilbøyelig til å agere slik at målsetningene i omdømmekampanjen realiseres.

4.3.4 Kommuneidentitet og lokaldemokrati

Det kan argumenteres for at omdømmehåndtering som innebærer forsøk på påvirkning av kommunens stedsidentitet i større grad enn forsøk på påvirkning av kommunens organisatoriske identitet kan påvirke identiteten til innbyggerne i kommunen. Når det gjelder (håndtering av) kommunalt *organisatorisk* omdømme er det nærliggende å anta at det først og fremst er menneskene med direkte tilknytning til kommuneorganisasjonen som blir påvirket i mer enn ubetydelig grad, nemlig de *ansatte* i kommunen (og politikerne). Eventuell manglende forankring av organisatorisk identitetsstyring utgjør først og fremst problemer knyttet til de ansattes medbestemmelse over egen arbeidsplass, og kan ikke på samme måte som manglende forankring av stedsidentitet direkte antas å utgjøre et *lokaldemokratisk* problem.

Når det gjelder forsøk på styring av kommunens identitet som sted – i forbindelse med stedsomdømmehåndtering – har det vært argumentert med at det finnes problematiske sider knyttet til ivaretagelse av demokratiet (Eshuis og Edwards 2013: 1067). Det har vært påpekt og kritisert at nettverkene og partnerskapene som ofte inngår i forbindelse med stedsomdømmebygging delvis erstatter de valgte, formelle beslutningsorganene (Dale og Berg 2012: 34). Riezbos (2007) hevder (riktignok med en innrømmelse av en viss grad av overdrivelse) at stedsomdømmebygging⁴³ rett og slett er inkompatibelt med demokrati:

⁴³ I dette tilfellet stedsomdømmebygging av byer («*city branding*»). Riezbos' argument er imidlertid overførbart til andre steder med demokratisk styresett.

«The manageability of the brand poses greater problems in city branding than it does with regular companies, because one centralized management body is lacking in the case of cities. But branding does indeed require a strong hand, because otherwise a univocal brand image will not be possible. With some level of exaggeration, you could say that branding and democracy are incompatible» (2007: 7).

Riezebos' argument er altså at det eksisterer en konflikt mellom «branding» – som krever sterk styring for å bygge et enstydig «merkevareimage» – og lokaldemokratiske styresett, fordi det i slike – i motsetning til i «vanlige firmaer» – ikke finnes ett sentralisert styringsorgan. Satt på spissen innebærer dette at for et demokratisk styrt sted blir valget man står overfor derfor mellom en vellykket stedsomdømmekampanje, der prosessen ikke har vært i tråd med demokratiske prinsipper, og en demokratisk styrt – men mindre vellykket – stedsomdømmekampanje.

At demokratiske prinsipper bør følges også i forbindelse med stedsomdømmehåndtering, på bakgrunn av de tette forbindelsene til stedsidentitet, understrekes blant annet av Braun, Kavaratzis og Zenker (2013). I en artikkel som tar for seg innbyggernes ulike roller i forbindelse med arbeid med stedsomdømme tar disse for seg aspekter ved spenningen mellom stedsomdømmebygging og demokrati:

«The most neglected role in place branding theory and practice is the role of residents as citizens. Residents choose their local government officials, have political power and participate in political decisions. This participation is simultaneously a right and an obligation for citizens, meaning that it is also the obligation of place authorities not only to guarantee such participation but also to provide opportunities for citizens to actively contribute to decision making. The process of place branding should not be an exception. This might be a challenge as branding needs a sharp focus in order to differentiate your offering from the offerings of competitors» (Braun, Kavaratzis og Zenker 2013: 21).

Forfatterne hevder at *borgerrollen* er den mest neglisjerte av innbyggerrollene innen både teoriene om og praktiseringen av stedsomdømme. De understreker at innbyggerne som borgere

har politisk makt; de velger de styrende politikerne og deltar i politiske beslutninger, og at det er et myndighetsansvar både å garantere og tilrettelegge for innbyggernes deltakelse i beslutningsprosesser. Videre hevder de at prosesser knyttet til stedsomdømme ikke burde være unntak fra dette; imidlertid påpeker de at dette igjen kan skape problemer for stedsomdømmehåndteringens suksess. I likhet med Riezebos (2007) (jf. over) påpeker også disse forfatterne altså en tydelig konflikt mellom ivaretagelsen av lokaldemokratiske verdier og vellykket stedsomdømmebygging.

Omdømmehåndtering av sted har videre vært hevdet å kunne forsterke etablerte konflikter mellom ulike grupper med ulike oppfatninger om det aktuelle stedets identitet. Braun m.fl. (2013) trekker fram at «place branding» kan blåse liv i nedarvede konflikter. På steder der det finnes befolkningsgrupper som har lite til felles med andre grupper, hevder forfatterne at stedsomdømmehåndtering kan forsterke spenninger og bidra til økt konfliktnivå. dersom stedsidentiteten som kommuniseres ut bærer preg av å framheve interessene til bestemte interessegrupper som får gjennomslag for «sin» versjon av stedsidentiteten på bekostning av andre grupper og deres stedsidentifikasjon og oppfatninger av stedet (Braun m.fl. 2013: 23).

4.4 Omdømmehåndtering, kommuneidentitet og demokrati – oppsummering

I forlengelsen av skillet mellom organisatorisk omdømmehåndtering og stedsomdømmehåndtering introdusert i kapittel to, har jeg i dette kapittelet sett nærmere på hvordan det i omdømmelitteraturen sentrale konseptet identitet kan forstås i lys av kommunen som henholdsvis organisasjon og sted, og hvordan de to ulike formene for kommunal omdømmehåndtering i litteraturen på ulike måter har vært problematisert i lys av mulige utfordringer de kan medføre for lokaldemokratiet.

Oppsummert kan det hevdes at når det gjelder kommuneidentitet og lokaldemokrati synes litteraturen på området å peke på at omdømmehåndtering av kommunen som sted, og de forsøkene på påvirkning av stedsidentitet som denne omdømmestrategien ifølge «oppskriften» gjerne innebærer, kan ha problematiske aspekter ved seg i lys av lokaldemokratiske verdier. Organisatorisk omdømmehåndtering, derimot, og den påvirkning av kommuneorganisasjonens

identitet denne omdømmestrategien innebærer, synes i mindre grad å utgjøre utfordringer for lokaldemokratiet.

Som det er redegjort for tidligere (jf. kap. 3) tillegges deltakelse ulik vekt og betydning innenfor de ulike demokratitilnærmingene. Innenfor den liberale, konkurransedemokratiske tradisjonen regnes den politiske deltakelsen som velgerne utøver i kraft av stemmegivning i (regelmessige) valg av representanter til folkevalgte styringsorganer som tilstrekkelig.

I de deltakerdemokratiske tilnærmingene betraktes derimot stemmegivning ved valg ikke som tilstrekkelig for at man skal kunne snakke om demokrati. At innbyggerne har mulighet til å skifte ut de styrende eliter ved visse intervaller anses ikke som et tilstrekkelig kriterium for å kunne omtale et styringssystem som et kvalitativt «godt» demokratisk system. Innenfor denne demokratitradisjonen vektlegges derfor betydningen av andre former for politisk deltakelse eller medvirkning i samfunnsstyringen – istedenfor, eller i tillegg til, stemmegivning ved valg. Formene for politisk medvirkning kan være svært mangfoldige. Noen eksempler på deltakelsesformer (utenom valg) er deltakelse i politiske debatter i offentligheten, deltakelse i debattmøter, høringsrunder, ulike former for folkemøter og åpne høringer arrangert av myndighetene, samt deltakelse ved politiske markeringer, underskriftskampanjer eller demonstrasjoner, og så videre.

Når det gjelder kriterier for hva som er tilstrekkelig demokratisk deltakelse i omdømmearbeid vil de to perspektivene ha ulikt syn. Når de folkevalgte representantene i en kommune engasjerer seg i omdømmehåndtering – ved å sette temaet på dagsordenen og ta beslutninger om dette – oppfylles kriteriene for indirekte demokratisk deltakelse. Demokratikverdiene assosiert med det liberale, konkurransedemokratiske perspektivet vil i slike tilfeller oppfylles. Når flere av innbyggerne, eventuelt i tillegg til de folkevalgte representantene, i stor grad engasjerer seg og deltar i kommunens omdømmearbeid – gjennom ulike deltakelsesformer – vil det kunne hevdes at også *deltakerdemokratiske kriterier* oppfylles.

Slik jeg her definerer *demokratisk deltakelse i omdømmearbeidet* (deltakelse i prosesser som leder til beslutninger om omdømmestrategier og -tiltak, herunder bevisste forsøk på image-, merkevare- og/eller identitetskonstruksjon) kan både de folkevalgtes og innbyggernes aktive

deltakelse inngå. Graden av demokratisk deltagelse vil imidlertid variere ut fra hvordan de folkevalgte og innbyggerne bidrar i identitetsarbeidet i forbindelse med omdømmehåndtering.

KAPITTEL 5: Demokrati, forvaltning og strategisk kommunikasjon

5.1 Innledning

I forrige kapittel var temaet identitetsprosessene knyttet til omdømmehåndtering, drøftet i lys av demokrati verdien deltakelse. I henhold til omdømmeoppskriften skal den identiteten som er etablert for kommunen, på en strategisk måte, kommuniseres – både internt i organisasjonen og til (de relevante) interessentene i omgivelsene. Viktigheten av *langsiktighet* når det gjelder bygging og vedlikehold av omdømme vektlegges i omdømmelitteraturen; bygging av et godt omdømme omtales gjerne som en særlig vanskelig og tidkrevende oppgave. Vellykket endring eller forsterkning av omgivelsenes oppfatninger av organisasjonen eller stedet forutsetter derfor en strategi som innebærer *konsistent formidling av organisasjonens identitet over lang tid* (Brønn og Ihlen 2009: 83; Byrkjeflot 2011: 55). Strategisk kommunikasjon er en av aktivitetene som benyttes for å bedre interessentenes oppfatning av organisasjonen (Salomonsen og Nielsen 2015: 204), og når det gjelder den anvendte grenen innen omdømmelitteraturen kan man, ved hjelp av metaforer hentet fra kjøkkenet, si at strategisk kommunikasjon utgjør en av de viktigste «basingrediensene» i omdømmeoppskriften (Byrkjeflot 2011: 53; Van Riel og Fombrun 2007: 59-60) – en oppskrift som kan medvirke til innføring av en strategisk tilnærming til både identitet og kommunikasjon i omdømmebyggende virksomheter (Salomonsen 2011: 197).

Innledningsvis vil jeg i dette kapitlet gi en kortfattet beskrivelse av forvaltningens rolle i den demokratiske styringen av kommunene, før jeg gjør rede for noen av verdiene som har vært framhevet som grunnleggende for at forvaltningen skal kunne utføre sine oppgaver på en adekvat og effektiv måte – uten å kompromittere hensynet til demokratiske verdier. Jeg vil se nærmere på disse verdiene som tradisjonelt har ligget til grunn for offentlige forvaltningspraksiser – i denne sammenhengen med fokus på kommuneadministrasjonene – med størst vekt på forvaltningsverdier som er knyttet til de oppgavene som handler om saksforberedelser og –utredninger, samt tilrettelegging av informasjon overfor folkevalgte og innbyggere. Måten det informeres og kommuniseres på spiller en helt sentral rolle for hvordan deliberative og kommunikative demokrati verdier kan få innflytelse. På bakgrunn av dette vil forvaltningsverdier som er særlig relevante for informasjons- og kommunikasjonshåndtering i kommuneadministrasjonene i størst grad bli lagt vekt på her. Disse forvaltningsverdiene vil jeg

i denne sammenhengen i fortsettelsen betegne som «klassiske byråkratiske verdier». Deretter vil jeg se nærmere på *strategisk kommunikasjon* – en paraplybetegnelse for innfallsvinkler på informasjons- og kommunikasjonshåndtering som vektlegger betydningen av relasjoner mellom en virksomhet og dens omgivelser (Ihlen 2015: 64-65). Strategisk kommunikasjon ses i økende grad også som et ideal i offentlig sektor, og strategisk kommunikasjon er det kommunikasjonsperspektivet som ligger til grunn i den tidligere nevnte «omdømmeoppskriften» (Byrkjeflot 2011: 53). Strategiske tilnærminger til kommunikasjon innebærer å legge vekt på idealer og verdier som skiller seg fra det tradisjonelle, byråkratiske opplysningsidealet. Ett av siktemålene i denne studien er å undersøke nærmere sammenhengene mellom omdømmetenkningens økte innflytelse og det at kommunene i økende grad benytter strategisk kommunikasjon, og hvorvidt dette igjen påvirker informasjonssynet i de strategisk omdømmehåndterende kommunene mer generelt.⁴⁴ Jeg vil derfor kort introdusere og definere konseptet strategisk kommunikasjon slik det har vært framstilt i litteraturen. Denne kommunikasjonstilnærmingen vil deretter kontrasteres med mer tradisjonelle idealer for og oppfatninger av kommunikasjon i den offentlige forvaltningen – idealer som er basert på de nevnte «klassiske» byråkratiske verdiene. Delkapitlet vil munne ut i en teoretisk drøfting av noen mulige (uintenderte) implikasjoner av økt bruk av strategisk kommunikasjon kan få for ivaretagelsen av de demokrativerdiene jeg har pekt på som vesentlige her – altså de verdiene som legges vekt på innen de deltakerdemokratiske og deliberative perspektivene.

5.2 Forvaltningsverdier og kommunikasjon i kommunene

Egeberg (1992: 10) har påpekt at de grunnleggende verdiene for statsstyre kan ses på som viktige rammebetingelser ved all offentlig organisering. Siden tilslutning til offentlige institusjoner ikke er frivillig, og man dermed ikke kan komme unna konsekvenser av vedtak ved å melde seg ut – slik tilfellet er i andre organisasjoner – er styringsmåtene og verdiene som ligger til grunn for styringen av større viktighet i offentlige institusjoner enn i andre typer organisasjoner.

⁴⁴ Altså også på andre områder, utover det som eksplisitt inngår som en del av omdømmehåndteringen.

I dagens norske kommunesektor er det slik at idealer for godt lokaldemokrati nødvendigvis i praksis er tett knyttet sammen med lokalforvaltningens idealer og verdier – det vil si de idealene og verdiene som ligger til grunn for måten kommuneadministrasjonene utfører sitt arbeid på. Årsaken til denne sammenknytningen mellom demokratiidealene og forvaltningsverdier er at organiseringen av det kommunale styringssystemet innebærer at de folkevalgte organene i kommunene er helt avhengige av de saksforberedende utredningene kommuneadministrasjonen foretar i forkant av politiske beslutninger, og ikke minst av administrasjonens iverksettelse av de folkevalgtes beslutninger i etterkant. Demokratiidealene og verdier for godt lokaldemokrati kan derfor ikke ses uavhengig av forvaltningsverdier og hvilket forhold som eksisterer mellom politikk og administrasjon. De «weberianske» byråkrativertiene – eksempelvis *nøytralitet*, *integritet* og *viljen til å fremme kunnskapsbaserte argumenter* – er verdier som tradisjonelt har stått sterkt innen offentlig administrasjon. Av særlig relevans for denne studien er at slike verdier slår fast at en byråkrats råd til folkevalgte representanter og publikum skal være basert på idealer om faglig integritet, opplysning, bred kunnskap og ekspertise, i tillegg til at en byråkrat bør føle seg forpliktet til å fremme kunnskapsbaserte argumenter – selv om disse skulle lede til andre konklusjoner enn det som til en hver tid anses som politisk opportunt (Christensen, T. m.fl. 2002: 16-18; Egeberg 1992: 11). Disse forvaltningsverdiene er av betydning for en velfungerende offentlighet, og kan i sammenheng med denne studien kanskje først og fremst knyttes til de deliberative demokratiidealene.

5.2.1 Klassiske byråkrativertier og demokrati

Et av de viktigste ansvarsområdene for kommuneadministrasjonene i det kommunale styringssystemet er sekretariatsfunksjonen vis-à-vis de folkevalgte organene. Denne funksjonen innebærer et ansvar for å forberede agendaer og møteplaner for de folkevalgtes beslutningsmøter (for eksempel formannskaps- og kommunestyremøter), i tillegg til å forberede og utrede politiske saker gjennom å velge ut, samle inn, systematisere og videreformidle relevant og tilstrekkelig informasjon. Denne oppgaven innebærer at kommuneadministrasjonene i realiteten besitter potensiell politisk innflytelse, nærmere bestemt gjennom valg av måter å tilnærme seg saker på, og gjennom den kompetansen forvaltningen har og de prioriteringer den gjør, etc. (Christensen, T. m.fl. 2002: 12). Innflytelse over hvilken

informasjon som innhentes i forbindelse med politiske drøftinger og beslutninger, hvordan den sammenstilles/analyseres og hvordan den formidles til politikere, velgere og publikum (herunder pressen) innebærer innflytelse (bevisst eller ubevisst) over både drøftelsenes karakter og de beslutningene som fattes. Som Lindquist (1991) har påpekt er implikasjonene av forvaltningens sentrale rolle i demokratiet et tema som har vært lite drøftet innenfor både klassisk og moderne demokratiteori:

«I demokratiteorin stannar nämligen funderingarne oftast vid organiseringen av de första länkarna i den parlamentariska styrningskedjan, dvs. vid politikernas relationer till medborgarna och vid procedurerna för politikernas beslutsfattande. (..) Såväl klassisk som modern demokratiteori ägnar den offentliga förvaltningen obetydligt intresse» (1991: 12).

Forholdet mellom forvaltning og demokrati er ifølge Etzioni-Halevy (1983, sitert i Lundquist 1991) preget av ambivalens, i den forstand at byråkratiet utgjør en trussel mot demokratiet, samtidig som det altså er dets uunnværlige forutsetning:

«Thus it is my first thesis that bureaucracy generates a dilemma for democracy: bureaucracy is becoming more and more independent and powerful and the rules governing the exercise of that power are not clearly defined; hence bureaucracy poses a threat to the democratic political structure and to the politicians who run it. And yet, a powerful, independent bureaucracy is also necessary for the prevention of political corruption and for the safeguarding of proper democratic procedures. Bureaucracy is thus a threat to, but also indispensable for, democracy» (Etzioni-Halevy 1983, sitert i Lundquist 1991: 15).

Det må være nærliggende å anta at forholdet mellom forvaltning og demokrati, slik det beskrives over, innebærer at det er nødvendig med idealer og normer som omhandler hvordan forholdet mellom politikk og forvaltning bør organiseres og ivaretas i praksis – dersom de demokratiske verdiene skal kunne ivaretas.

Et av de mest grunnleggende idealene i så henseende handler om selve atskillelsen mellom forvaltning og politikk. I moderne tenkning om offentlig politikk og administrasjon, og innenfor studiet av offentlig politikk og administrasjon, har det siden tidlig på 1900-tallet eksistert et ideal om en separasjon mellom politikk og forvaltning (Overeem 2006: 141). Dette skillet innebærer – som ideal – at de folkevalgte skal utforme politikk, altså prioritere bruken av samfunnsmessige ressurser, foreta valg og andre prinsipielle beslutninger, mens forvaltningen – så nøytralt som mulig – både skal forberede beslutningsgrunnlaget for de folkevalgte og sette den vedtatte politikken ut i livet. Forvaltningen forutsettes, ifølge idealet, ikke å være påvirket av verken egen eller noen andres agenda – utover de folkevalgtes vedtatte prioriteringer og beslutninger. Separasjonen mellom politikk og forvaltning er ment å virke beskyttende på to måter: Atskillelsen skal for det første beskytte det demokratiske beslutningssystemet og for det andre sikre borgerne rettferdig og lik behandling fra myndighetenes side. Dette skal skje gjennom å motvirke forvaltningsapparatets innblanding i de politiske beslutningene (noe som er ment å ivareta demokratiet), og politikernes innblanding i forvaltningsavgjørelser (noe som er ment å ivareta rettferdig og lik behandling av innbyggerne). Som Overeem (2006) påpeker, er det ikke slik at skillet mellom politikk og forvaltning er et deskriptivt konsept som er ment for empirisk å beskrive hvordan forholdet politikk-administrasjon *faktisk er*. Konseptet bør heller forstås som det han kaller en «konstitusjonell doktrine» (som både er av empirisk og normativ karakter):

«I think of the dichotomy quite differently – not as an empirical description of political-administrative relations, but rather as a constitutional doctrine. The dichotomy is best compared to the separation of powers doctrine. (...) The doctrine of the separation of church and state, though less akin, is comparable. None of these doctrines denies the existence or even the necessity of interaction, interplay, overlap and sometimes cooperation, but their thrust is on separation» (2006: 143).

Selv om det i den virkelige verden kontinuerlig forekommer eksempler på at politikken og forvaltningens separasjon overskrides på en rekke ulike måter, ville det likevel være en feilslutning å «falsifisere» doktrinen. Dette fordi den inneholder et normativt element; idealet om skillet mellom politikk og administrasjon falsifiseres ikke fordi byråkrater et eller annet sted, på et tidspunkt i historien ikke levde opp til det (Overeem 2006: 144).

I tillegg til verdien som innebærer å tilstrebe etterlevelse av doktrinen om separasjon mellom politikk og forvaltning utgjør *lojalitet* (til den politiske ledelsen), *nøytralitet*, *integritet* og *viljen til å fremme kunnskapsbaserte argumenter* eksempler på andre viktige verdier som tradisjonelt har stått sterkt i offentlig administrasjon. Lojalitetsverdien handler om at forvaltningen skal stå til disposisjon for det demokratisk valgte politiske flertallet, og gjennomføre den politikken flertallet har bestemt. Verdiene nøytralitet, integritet og kunnskapsbasert argumentasjon handler om forvaltningens faglige verdier. Slike faglige verdier slår blant annet fast at en byråkrats råd til folkevalgte representanter og publikum skal baseres på idealer om *opplysning*, *bred kunnskap* og *ekspertise*, i tillegg til at en byråkrat alltid bør føle seg forpliktet til å fremme kunnskapsbaserte argumenter – selv om disse skulle lede til andre konklusjoner enn det som kanskje ville være ønskelig fra det politiske lederskapets side (Christensen, T. m.fl. 2002: 16-18). Ifølge Jacobsen (1960) eksisterer det rolleforventninger overfor byråkratiet fra ulike hold om overholdelse av – på samme tid – både den faglige uavhengigheten og lojalitetsverdien. Dette danner et forventningskrysspress som i sum har en god virkning på den politiske kulturen siden det kan bidra til å balansere hensynene til politisk lojalitet og den faglige integriteten og uavhengigheten (Jacobsen 1960: 229-231).

Idealene for måten offentlig sektors informasjons- og kommunikasjonsvirksomhet har tradisjonelt vært tuftet på de faglige verdiene i forvaltningen (som nevnt over). Folkeopplysningstanken har stått sterkt; informasjon og opplysning overfor innbyggerne har vært betraktet som en viktig oppgave for offentlige etater. Slik sett uttrykker det som kan avgrenses som «en klassisk, weberiansk informasjonsdiskurs» kort fortalt et syn der kommunikasjon blir sett som formidling av den informasjonen publikum har interesse av – på en kunnskapsbasert, uhildet måte. Et slikt ideal for informasjon kan sies å være mottakerorientert – siden fokuset er på innbyggerne (mottakerne av informasjon) og deres interesser, og ikke på avsenderorganisasjonen og dens interesser.

5.2.2 Strategiske kommunikasjonsidealer

Mens man tidligere helst snakket om *informasjon* i offentlig sektor – og viste til at kommunene informerte sine innbyggere, har i dag *kommunikasjon* blitt den dominerende termen. Kommunene og andre offentlige virksomheter ansetter i stadig større omfang kommunikasjonsrådgivere og oppretter kommunikasjonsavdelinger – og disse blir tillagt høy status og betydning i kommuneorganisasjonene. Arbeidsoppgavene deres har også gjennomgått en forandring. Mens kommunikasjonsmedarbeiderne tidligere i hovedsak var dominert av administrative rutineoppgaver har de de senere årene i stadig større blitt profesjonalisert og tillagt strategiske oppgaver (Blomgren m.fl. 2015: 164). Fokuset på kommunikasjon i offentlig sektor er av relativt ny dato, og har vært satt i sammenheng med at ideen om viktigheten av å være synlig for å bygge et godt omdømme har blitt utbredt i offentlig sektor (Thorbjørnsrud 2015: 147). Fokuset på *kommunikasjon* og det kommunikasjonsfaglige i offentlig sektor kan settes i forbindelse med instrumentelle – eller strategiske – tilnærminger til formidlingsarbeid, og en overgang fra mottakerorientering til avsenderorientering.

Innen omdømmelitteraturen vektlegges i stor grad betydningen av kommunikasjon for omdømme (Brønn 2014: 50-51; Brønn og Ihlen 2009: 174; Fombrun og Van Riel 2004: 96-97; Røvik 2011: 71-72; Van Riel og Fombrun 2007: 38-39). Bakgrunnen for dette er ifølge Brønn at «(..) omdømme [følger] av relasjoner, og relasjoner er et resultat av kommunikasjon» (2014: 50). Kommunikasjon brukt instrumentelt for å oppnå målsetninger av en slik art betegnes gjerne som *strategisk kommunikasjon*. Strategisk tenkning om kommunikasjon har spredt seg til offentlig sektor fra private bedrifter, og man ser en tendens til at organisasjoner i offentlig sektor – herunder kommuner – i økende grad benytter strategisk kommunikasjon inspirert av kommunikasjon i privat sektor (Frandsen og Johansen 2009: 103; Salomonsen 2011: 197). Brønn har definert strategisk kommunikasjon som «en proaktiv integrering av kommunikasjon med strategisk planlegging som anerkjenner årsaks- og virkningsforholdet mellom kommunikasjon og organisasjonens suksess» (2014: 63-64). I denne definisjonen betegnes strategisk kommunikasjon altså som kommunikasjon integrert i en organisasjons strategiske planlegging, og der sammenhengen mellom kommunikasjon og organisasjonens suksess anerkjennes.

5.2.2.1 *Corporate communication*

«*Corporate communication*» (cc) er en betegnelse på et ideal om strategisk kommunikasjon som i økende grad har vunnet terreng i offentlig sektor (Byrkjeflot 2011: 53; Merkelsen 2011: 293; Solbakk 2014a: 30). Kommunikasjonsidealet assosieres sterkt med tenkningen knyttet til merkevarebygging og omdømmehåndtering (Christensen, L. T. og Morsing 2008: 72; Merkelsen 2011: 298). Ifølge Van Riel (2005: 21) har cc utviklet seg – gjennom utvidende bidrag fra forskere innen felt som markedsføring, organisasjonsvitenskap, ledelsesteori og kommunikasjonsstudier – på en slik måte at det nå kan betraktes som «et fullverdig studiefelt, både blant praktikere og innen vitenskapelig teori».⁴⁵

Det første leddet i betegnelsen – «corporate» – kommer av latinsk «corpus», som betyr *kropp* eller *legeme*, og verbet *inkorporere* brukes typisk i betydningen å *innarbeide* eller *innlemme*. Samtidig handler det å legemliggjøre om å gi fysisk form (eller «kropp») til noe abstrakt – som en forestilling, et prinsipp eller en idé. Det engelske «corporation», som betyr selskap eller virksomhet, kan defineres som en gruppe mennesker som handler som en kropp, og som – gjennom «korporasjonen» har myndighet til å handle som et juridisk subjekt med egne rettigheter og forpliktelser (Christensen, L. T. og Morsing 2008: 7-8). Van Riel og Fombrun (2007) definerer i boken «*Essentials of Corporate Communication*» cc som følger:

«We define corporative communication as the set of activities involved in managing and orchestrating all internal and external communications aimed at creating favorable starting points with stakeholders on which the company depends. Corporate communication consists of the dissemination of information by a variety of specialists and generalists in an organization, with the common goal of enhancing the organization's ability to retain its license to operate» (2007: 25).

Definisjonen til Van Riel og Fombrun tydeliggjør at innen cc-perspektivet er det overordnede målet med kommunikasjon for en organisasjon å skape fordelaktige forbindelser med interessenter, og gjennomføre kommunikasjonspraksiser med nettopp det som hensikt, med en felles målsetning om å optimalisere sjansene for organisasjonens fortsatte opprettholdelse og drift.

⁴⁵ Min oversettelse.

Et viktig prinsipp innenfor *cc*-perspektivet er at kommunikasjon skal være integrert, enhetlig og konsistent, altså det motsatte av *fragmentert* – som er en diagnose som ofte blir stilt når det gjelder organisasjoners kommunikasjon av talspersoner for *cc*. Idealet i perspektivet er at den kommuniserende organisasjonen skal fremstå som en integrert enhet som taler med én stemme (Christensen, L. T. og Morsing 2008: 34). Bakgrunnen for at integrert og enhetlig kommunikasjon har vokst fram som et ideal innenfor *cc*-perspektivet er ifølge Van Riel at framveksten av spesialisert kommunikasjon innenfor de ulike sub-enhetene i store organisasjoner – eksempelvis kommuniserer produksjonsavdelinger om bærekraft og miljø, mens HRM-avdelinger kommuniserer driver arbeidsmarkedskommunikasjon – har medført fragmentering av kommunikasjon, og et ønske om motvirke dette gjennom å gjøre de ulike organisasjonsdelenes kommunikasjon mer konsistent. Dette er basert på en forestilling om at integrert, enhetlig kommunikasjon vil kunne bidra til et mer fordelaktig omdømme for organisasjonen (2005: 23). Forestillingen har sammenheng med en oppfatning om at integrert, enhetlig kommunikasjon bidrar til å sikre og vedlikeholde en klar og entydig identitet som organisasjon (Christensen, L. T. og Morsing 2008: 103), og igjen at en klar og entydig identitet betraktes som en grunnforutsetning for et positivt omdømme.

I forlengelsen av idealet om integrert og enhetlig kommunikasjon kjennetegnes *cc*-perspektivet videre av et behov for *koordinering* av kommunikasjon, og innebærer i forlengelsen av det at kontroll av kommunikasjon overfor interessenter i omverdenen betones sterkt (Merkelsen 2011: 297). Ikke minst gjelder dette et oppfattet behov for kontroll over informasjon som formidles til media – både når det gjelder hva slags informasjon som skal formidles og hvordan det skal formidles. Behovet for koordinering av, og kontroll over, eksternt formidlet informasjon henger også sammen med målsetningen om at det som kommuniseres skal bidra til å skape en klar og entydig identitet for organisasjonen.

Organisasjoner preget av *cc*-perspektivet har gjerne utarbeidet eksplisitte kommunikasjonsstrategier som blant annet omhandler retningslinjer, ansvars- og rolleavklaringer for kommunikasjon overfor omverdenen, samt mediekontakt. Videre gjennomføres det ofte i slike virksomheter ulike tiltak for skolering av ansatte når det gjelder

hvordan de skal forholde seg til media – for eksempel gjennom ansatte sendes på «medietreningskurs» og lignende.

Som en følge av et instrumentelt syn på kommunikasjon kan *cc*-perspektivet sies å stå i kontrast til de tradisjonelle byråkratiske informasjons- og kommunikasjonshåndteringsidealene jeg har skissert over, først og fremst siden disse prinsipielt sett har andre innfallsvinkler til *formålet* med kommunikasjon. Innenfor de tradisjonelle byråkratiske idealene er den idealtypiske hensikten med informasjon og kommunikasjon kort oppsummert *formidling/utveksling av nødvendige og relevante opplysninger på en uhildet måte*. I forbindelse med en studie av identitet og strategisk kommunikasjon i danske kommuner har Salomonsen pekt på at den nyere litteraturen innen *cc*-feltet argumenterer for at den formen for kommunikasjon som perspektivet foreskriver er vel så relevant i offentlig som i privat sektor (2011: 212). Dette kan indikere at *cc* i økende grad ser ut til å vinne legitimitet som et «ledelsesverktøy» også innen offentlig sektor over hele verden. Hun peker videre på noen utfordringer som kan utfolde seg dersom *kommuner* implementerer dette strategiske synet på kommunikasjon. Blant disse peker Salomonsen på en risiko for at kommuner som implementerer *cc*-perspektivet undervurderer viktigheten av å *sikre demokratisk dialog*, og viktigheten av å lytte på innbyggerne og gi dem generell veiledning (2011: 212). Utfordringen som pekes på kan i siste instans true med å underminere forutsetningene for fungerende offentlig samtale, basert på tilstrekkelig og relevant informasjon.

5.3.5 Kommunikasjonstilnæringer og demokrati

Demokrati er i moderne samfunn tett forbundet med informasjon, kommunikasjon og forvaltning. De ulike demokratitilnærmingene er enige i at informasjon og kommunikasjon spiller helt grunnleggende roller for grader av autentisitet i demokratiske beslutningsprosesser. Et annet aspekt vedrørende informasjon og kommunikasjon i en lokaldemokratisk (kommunal) kontekst har å gjøre med kommuneadministrasjonenes viktige roller når det gjelder håndtering av informasjon og kommunikasjon. Alle beslutninger – individuelle eller kollektive – må baseres på (i det minste en viss mengde) informasjon. Å fatte *gode* beslutninger krever dessuten *en tilstrekkelig mengde relevant informasjon* – som gjør beslutningstakeren(e) i stand til å sette

seg inn i og forstå et saksforhold og en beslutningssituasjon, samt de mulige, relevante og tilgjengelige handlingsalternativene, på en adekvat måte. Tilgangen til informasjon, og informasjonens beskaffenhet, må derfor kunne sies å være av helt sentral betydning for utfall i en beslutningsprosess.

Omdømmetrenden kan være en faktor som styrker tendensen blant kommunene til å implementere organisasjonsoppskrifter som har som målsetning å skape en sterkere merkevare og et bedret omdømme gjennom (blant flere ting) implementeringen av strategiske kommunikasjonsmodeller inspirert av *cc* og beslektede tilnærminger til kommunikasjon.

Mens man i offentlig sektor og i kommunene tidligere benyttet begrepet *informasjon* – og snakket om at kommunene informerte sine innbyggere, har i dag *kommunikasjon* blitt den dominerende termen (Thorbjørnsrud 2015: 147). Det har vært påpekt at det synes å ha skjedd et diskursivt skifte i offentlig sektors grunnleggende tilnærming til informasjon og kommunikasjon – fra en mottakerorientert *informasjonstilnærming* basert på idealer om folkeopplysning og det å fremme en demokratisk offentlighet, til en avsenderorientert strategisk *kommunikasjonstilnærming*.

På den ene siden kan den strategiske bruken av kommunikasjon i forbindelse med omdømmehåndtering føre til effekter som assosieres med positivitet og engasjement, som styrket tillit til kommuneorganisasjonen og økt stolthet over kommunen blant innbyggerne. Slik sett kan bruken av strategisk kommunikasjon sies indirekte å bidra til en generell styrking av lokaldemokratiet gjennom økt engasjement og deltakelse – i den utstrekning omdømmearbeidet kan bidra til dette.

Imidlertid kan på den andre siden implementeringen av et slikt strategisk kommunikasjonsideal ha problematiske konsekvenser av uintendert karakter, nærmere bestemt ved at de forvaltningsverdiene som tradisjonelt har ligget til grunn for informasjons- og kommunikasjonshåndtering undermineres i kommuneadministrasjonene. Én konsekvens av dette igjen kan bli at doktrinen om politikken og forvaltningens separasjon uthules ved at administrasjonene gjennom kommunikasjonsstrategiene følger andre agendaer enn den som følger av de folkevalgtes vedtak og forutsetninger.

Ytterligere en konsekvens kan være at politiske drøftinger og beslutninger ikke lenger baseres på relevant og tilstrekkelig informasjon som belyser sakene fra flere sider. I så tilfelle kan det hevdes at økt innflytelse fra strategiske tilnærminger til kommunikasjon i kommuneadministrasjonene kan få problematiske konsekvenser for lokaldemokratiet – dersom man legger til grunn at et reelt fungerende demokrati avhenger av velinformerte innbyggere og folkevalgte.

En tredje mulig problematisk konsekvens handler om de ansattes ytringsbetingelser og (opplevde) ytringsfrihet. Christensen og Morsing har påpekt at implementering av strategisk kommunikasjonssyn og cc-idealene kan forsterke dilemmaet mellom lojalitet og ytringsfrihet – noe som skyldes bakgrunn i behovet for integrasjon og kontroll/disiplinering av organisasjonens kommunikasjonshåndtering (2008: 109-110). Demokratiske styresett forutsetter at politisk kommunikasjon og den offentlige samtalen er basert på ytringsfrihet (Aalberg, Elvestad og Skogerbo 2015: 25). Implementering av strategisk kommunikasjon basert på cc-idealene kan sette de ansattes reelle ytringsbetingelser og (opplevde) ytringsfrihet under press. At de ansatte opplever reell ytringsfrihet og at betingelsene ligger til rette for å varsle om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen, og til fritt å delta i samfunnsdebatten – også ved å ytre seg om forhold i kommuneorganisasjonen og dens virksomhet – kan sies å spille en svært viktig rolle for informasjonstilgangen til velgere og beslutningstakere og for kvaliteten i den offentlige debatten. Begrensinger i ansattes ytringsbetingelser vil derfor (også) kunne utgjøre et *problem for demokratiet* – i lys av deliberative verdier.

Det har altså vært hevdet at det er en negativ sammenheng mellom omdømmebyggende organisasjoners opptatthet av strategisk kommunikasjonshåndtering – med den iboende dreiningen av fokus til enhetlig kommunikasjon, kommunikasjonkontroll og styring av informasjon overfor media – og de ansattes i organisasjonens opplevde ytringsfrihet, overfor media og andre, og deres muligheter for varsling av kritikkverdige forhold – kort sagt deres *ytringsbetingelser*. En antakelse er at jo større vekt en organisasjon legger på det å styre informasjonen som formidles utad og kontrollere kommunikasjonsprosessene internt og eksternt, desto lavere takhøyde vil de ansatte oppleve at det er for å komme med alternative

historier, eller gi informasjon som verken passer inn i ledelsens offisielle fortelling(er), eller i det bildet ledelsen ønsker å presentere av organisasjonen.

Forskningsstiftelsen Fafo publiserte i 2017 en rapport fra en undersøkelse av ytringsbetingelser, ytringsfrihet og varsling i norsk kommunal sektor.⁴⁶ Undersøkelsen var blant annet basert på spørreundersøkelser gjennomført blant arbeidsgiverrepresentanter og arbeidstakere i kommuner og fylkeskommuner, i tillegg til dybdeintervjuer med sentrale aktører og dokumentanalyse av varslingsrutiner i 50 kommuner (Trygstad m.fl. 2017: 5). Et av funnene som presenteres i rapporten – basert på resultater fra spørreundersøkelsen gjennomført blant kommunalt ansatte – viser at over en tredel (37 %) av de spurte sa seg *helt eller delvis enige* i følgende påstand: «*Toppledelsen begrenser mine muligheter til å ytre meg offentlig av hensyn til virksomhetens omdømme*» (Trygstad m.fl. 2017: 39-40). Dette funnet gjort i Fafo-undersøkelsen gir indikasjoner på at en nokså stor andel av de ansatte i norske kommuner opplever at toppledelsens opptatthet av omdømme er med på å begrense deres opplevde, og dermed i en forstand også deres *reelle*, muligheter for å ytre seg offentlig om forhold i kommunen. Funnet peker videre på hvordan det kan være problematiske sammenhenger mellom omdømmetenkning, strategisk kommunikasjon og innskrenkninger i ansattes reelle ytringsfrihet i kommunene.

5.4 Oppsummering – demokrati, forvaltning og kommunikasjon

Kommuneadministrasjonene har flere viktige funksjoner i lokaldemokratiet. Blant disse er administrasjonens vesentlige rolle i lokaldemokratiets *input*-aspekter, nærmere bestemt funksjonen som tilrettelegger, utreder og formidler av tilstrekkelig relevant informasjon til folkevalgte og innbyggere i forbindelse med politiske beslutninger – og som del av grunnlaget for offentlig debatt. I offentlig sektor, herunder kommuneadministrasjonene, har tradisjonelt klassiske byråkratiidealer som *nøytralitet og upartiskhet, uavhengighet og faglig integritet*⁴⁷,

⁴⁶ Trygstad m.fl. (2017): «Ytringsfrihet og varsling i norske kommuner og fylkeskommuner. Fafo-rapport 2017:04»

⁴⁷ Adgangen for tjenestemenn til å varsle fra/ytre seg om kritikkverdige forhold (ansattes ytringsfrihet) kan sies å følge av denne verdien.

og viljen til å fremme kunnskapsbaserte argumenter – i tillegg til idealet om *skillet mellom politikk og administrasjon* – ligget til grunn. I kapitlet har jeg drøftet spørsmål om hvorvidt det kan finnes en konflikt mellom de strategiske kommunikasjonsidealenes økte innflytelse og de nevnte klassiske forvaltningsidealene knyttet til informasjons- og kommunikasjonshåndtering. Jeg har redegjort for at dette kan tenkes å medføre uintenderte, problematiske konsekvenser for lokaldemokratiet i lys av deliberative demokrativverdier.

Jeg har så langt i denne avhandlingen redegjort for perspektiver på omdømme og omdømmetrenden og vist til dens utbredelse i kommunene. Jeg har deretter gjennomgått perspektiver på – og sammenhenger mellom – demokrati, identitet og kommunikasjon i tilknytning til den kommunale forvaltningen. I lys av gjennomgangen av teoretiske perspektiver reiser følgende spørsmål seg: *Bidrar omdømmehåndtering til styrking av lokaldemokratiet gjennom økt engasjement og deltakelse, eller blir det forbundet med innskrenkning av lokaldemokratiet og ansattes ytringsfrihet?* I analysedelen av denne avhandlingen (kapitlene åtte og ni) er en ambisjon å belyse dette spørsmålet. I det påfølgende kapitlet blir fremgangsmåten og metodene jeg har benyttet for å skaffe og analysere empirisk materiale i denne studien redegjort for.

KAPITTEL 6: Forskningsprosess og metode

6.1 Innledning

I kapitlet som følger vil jeg redegjøre for framgangsmåten jeg har brukt for å undersøke avhandlingens problemstillinger empirisk.

Kapitlet innledes med en kort, overordnet betraktning om samfunnsforskerens rolle i en samtid diagnostisert som *kunnskapssamfunnet*, sammen med den vitenskapsteoretiske tilnærmingen jeg bygger denne studien på. Deretter vil jeg redegjøre for valget av analysestrategier, og casestudie som forskningsdesign, før jeg redegjør for de metodene for datagenerering jeg har brukt – nærmere bestemt i hovedsak kvalitative forskningsintervjuer, tekst- og dokumentanalyse, samt observasjon og spørreundersøkelse (som bakgrunnsdata/supplerende data). Deretter presenterer jeg en oversikt over det empiriske materialet som ligger til grunn for studien. Kapitlet avsluttes med noen betraktninger om det empiriske materialets gyldighet og pålitelighet, og om de relevante etiske problemstillingene som gjennomføringen av studien har reist.

6.2 Å forske på omdømme i «kunnskapssamfunnet»

Endringer i samfunnets informasjons- og kunnskapsproduksjon – kjennetegnet først og fremst ved en voldsom økning av mengden informasjon og kunnskap som blir produsert, i tillegg til endringer i både måten informasjon og kunnskap produseres på og hvilke aktører som står bak – gjør at flere samfunnsforskere har snakket om at vi lever i «*kunnskapssamfunnet*» (Carnoy og Castells 2001: 2; Drucker 1993; Keller 2013: 4). Talspersonene for denne samtidsdiagnosen peker blant annet på at det stadig blir flere kunnskapsprodusenter med ulike oppdragsgivere og agendaer, hvorav mange av dem har til hensikt å påvirke politiske beslutninger og samfunnsutviklingen på vegne av ulike interessegrupper. I en slik samtid kan det argumenteres for at det blir viktig å rette et kritisk blikk mot tilblivelsen av kunnskap. Andersen (2003) hevder at kunnskap i stadig større grad veves inn i måten samfunnet organiseres på. Utenfor akademia – både i og utenfor offentlig sektor – har det blitt etablert store kunnskapsproduserende

organisasjoner («*discursive institutions*»). Flere av disse har som formål å påvirke og kontrollere den politiske agendaen, definere rammeverk for forhandlinger, debatter og lignende. Dagens forskere bør derfor, ifølge Andersen, «ta et steg tilbake», rette sin interesse mot *tilblivelse* – og stille kritiske spørsmål til kunnskapen de kunnskapsproduserende organisasjonene står bak (2003: x). Det oppstår et behov for en ny form for spørsmålsstilling, der man ikke bare spør om hvilke handlinger som gjøres innen et felt, men også stiller spørsmål ved *måten spørsmål stilles på* innen feltet; spørsmål som muliggjør en type undersøkelse som problematiserer kategoriernes tilblivelse, problemstillingene, argumentene, temaene og interessene innenfor feltet. Denne formen for spørsmålsstilling innebærer ifølge Pedersen (1983) *et teoretisk skifte fra ontologiens til epistemologiens forrang* (referert i Andersen 2003: xi). Dette innebærer igjen et skifte av undersøkelsesobjekter i samfunnsforskningen – fra fokus på institusjoner som studieobjekter til fokus på *institusjonaliseringsprosesser*:

«Institutionalization is only the 1st step in a long process of construction beginning with articulation of differences and ending with the consecration of the differences that make them into social facts. In other words, the object of the (...) analysis is not institutions, but the process of construction, and as an aspect of this: the process of institutionalization» (Andersen 1999, sitert i Neumann 2001: 190-191).

Omdømmetrendens institusjonalisering bidrar til å forme organisasjonene de institusjonaliseres i. *Omdømmeoppskriften* og mye av øvrig kunnskap og anvendte teorier om merkevarebygging av steder og organisasjoner utvikles og formidles av flere ulikeartede aktører, for eksempel av PR-og reklamebyråer. Dette er aktører som ofte har sterk egeninteresse av at omdømme og omdømmehåndtering blir konseptualisert, tematisert og aktualisert i offentligheten, slik at flere og flere organisasjoner blir opptatt av å bygge og håndtere eget omdømme. Nærmere bestemt har flere av aktørene interesse av at det oppstår og vedlikeholdes et marked for betalte konsulenttenester som tilbyr rådgivning knyttet til omdømmebygging. Disse aktørene bidrar som kunnskapsprodusenter på omdømmefeltet. I lys av et inntak til forskning som beskrevet over, synes prosessene som knyttes til både tilblivelsen av kunnskapen som utvikles om omdømmehåndtering og institusjonaliseringen av disse kunnskapene og tenkemåtene, og ikke minst ulike implikasjoner av disse prosessene, intenderte som uintenterte, som interessante

temaer for nærmere undersøkelser. I denne studien ser jeg på implikasjonene for lokaldemokratiet når omdømmetenkningen institusjonaliseres i kommuneorganisasjonene.

Studien har utgangspunkt i en sosialkonstruktivistisk epistemologisk tilnærming. Sosialkonstruktivisme er en paraplybetegnelse for en rekke nyere teoretiske tilganger til kultur og samfunn som deler visse grunnleggende teoretisk-filosofiske premisser (Jørgensen og Phillips 1999: 13; Skrede 2017: 76). Blant disse premissene er en kritisk innstilling overfor selvfølgelig viten; vår viten om verden kan ikke umiddelbart oppfattes som objektiv sannhet, siden virkeligheten kun er tilgjengelig for oss gjennom våre kategorier. Vår kunnskap om verden er derfor ikke speilbilder av verden «der ute», men et resultat av vår måte å kategorisere verden på. Et annet prinsipp er en oppfatning om at de måtene vi oppfatter og representerer verden på er historisk og kulturelt spesifikke og kontingente. Våre verdensbilder og identiteter er *mulige* men ikke *nødvendige*; de kunne ha vært annerledes og de kan endres over tid. Den sosiale verden konstrueres sosialt og diskursivt, og det innebærer at dens karakteristikk verken er determinert av ytre forhold eller er forhåndsgitte. Et tredje prinsipp er sammenhengen mellom kunnskap og sosial interaksjon; viten skapes i sosial interaksjon – der man både bygger opp felles viten og forhandler om hva som er sant eller falskt. Et fjerde prinsipp er sammenhengen mellom kunnskap og sosial handling; forskjellige sosiale verdensbilder fører til forskjellig sosial handling; innen et bestemt verdensbilde blir noen handlinger naturlige og andre utenkelige. Den sosiale konstruksjonen av kunnskap og sannhet får dermed konkrete sosiale konsekvenser (Jørgensen og Phillips 1999: 13-14).

Med utgangspunkt i en sosialkonstruktivistisk posisjon betraktes organisasjoner som stadig omskiftelige resultater av menneskelige handlinger og sosiale prosesser og samspill mellom menneskene som organisasjonene består av. Med utgangspunkt i denne posisjonen er min studie grunnleggende sett basert på forutsetningen om at sosiale størrelser, herunder organisasjoner og institusjoner, verken kan ses på som statiske enheter med bestemte, endelig fastsatte karakteristikk eller egenskaper, eller som enheter som kan konstituere seg utenfor symbolsk, språklig mening. Denne tilnærmingen åpner for at tenkemåter og praksiser i de studerte kommuneorganisasjonene skapes av det sosiale samspillet mellom individene i de består av, og vil endres (også) som følge av møtet med omdømmetrenden. Perspektivet gir videre rom for å studere hvordan endringene får implikasjoner ut over det som var tiltenkt – for eksempel for

hvordan kommunene betrakter sine roller som lokaldemokratiske arenaer, hvordan de legger til rette for medvirkning, og hvordan de informerer og kommuniserer.

6.2.1 Analysestrategi

Som framgangsmåte for å besvare problemstillingene i denne studien har jeg valgt å gjennomføre kvalitative casestudier av fire kommuner som arbeider strategisk med omdømme. Det empiriske materialet som er gjenstand for analyse i denne studien er språklige ytringer – i form av tekstdokumenter og intervjuer fra casekommunene.

Den epistemologiske tilnærmingen nevnt over gir den grunnleggende forutsetningen at organisasjoner ikke kan fremtre eller forstås uavhengig av språklige kategorier. Dette får konsekvenser for valg av analytisk tilnærming i studien. Innenfor en sosialkonstruktivistisk tilnærming er målsetningen i stor grad å avdekke og kartlegge de meninger av språklig og symbolsk art som skapes gjennom relasjoner mellom subjekter og eller subjekter og objekter (Esmark, Laustsen og Andersen 2005: 19). Et mål er også å si noe om hvilke konsekvenser og endringer slike symbolsk og språklig skapte meninger medfører. Analysen i tilknytning til underproblemstilling én, som omhandler deltakelse i identitetskonstruksjon, bygger på tolkninger av det empiriske materialet – med formål å tegne et troverdig bilde av demokratisk deltakelse i casekommunenes omdømmearbeid. Den kvalitative analysen her tar utgangspunkt i kategorien demokratisk deltakelse – blant folkevalgte og innbyggere. Teoretiske perspektiver på demokrati er brukt for å utlede nærmere definisjoner og operasjonaliseringer av denne kategorien.

Som utgangspunkt for underproblemstilling to – som omhandler hvilke forståelsesrammer som ligger til grunn for kommunikasjonsarbeid i casekommunene – ligger en analysestrategi som er valgt med siktemål å kunne si noe om hvilke kommunikasjonsperspektiver som kommer til uttrykk i kommunene gjennom de språklige ytringene i det analyserte materialet. Denne analysestrategien henter inspirasjon fra diskursanalytiske tilganger.⁴⁸ *Diskurs* viser både til

⁴⁸ Analysestrategien i denne delen av studien henter inspirasjon først og fremst fra poststrukturalistisk diskursteori. Denne vitenskapsteoretiske retningen utviklet seg innenfor en statsvitenskapelig kontekst (Keller 2013: 42), og

konkrete språklige ytringer, og til rammene for hva som er rimelig å mene og tro innen et gitt fellesskap. Begrepet peker på et normativt og kognitivt fellesskap som kommer til uttrykk i språk (Bratberg 2014: 29). Fokus her har vært på normative og kognitive forståelser av *informasjons- og kommunikasjonsvirksomhet* som kan identifiseres i de studerte kommunene. I prosessen med gjennomgang av teori om kommunikasjon og det empiriske materialet har jeg avgrenset to idealtypiske perspektiver på kommunikasjon (eller kommunikasjonsdiskurser) – «det klassisk byråkratiske» og «det strategiske». Tolkningen og analysen av det empiriske materialet har vært gjennomført med fokus rettet mot å undersøke rådende tankemønstre om kommunikasjon som kommer til uttrykk, og hvordan dette manifesterer seg i organisering og praktisering av kommunikasjonsarbeid i kommuneorganisasjonene. Som et hjelpemiddel til å strukturere analysen har jeg studert hvordan kommunikasjonssyn utspiller seg på fire områder. De fire avgrensede områdene jeg i denne delen av analysen har tatt utgangspunkt i er (1) *struktur og strategi*, (2) *enhetlig kommunikasjon*, (3) *informasjonsstyring overfor media*, og (4) *ansattes ytringsbetingelser*. Disse områdene har, gjennom vekselvis studier av teorier om organisasjonskommunikasjon og gjennomgang av det empiriske materialet, pekt seg ut som interessante i lys av studiens underproblemstilling to. Dette på bakgrunn av at disse områdene viser til aspekter ved kommunikasjonspraksiser som i stor grad kan ses i sammenheng med ivaretagelse av demokrativerdier – i særlig grad demokrativerdien deliberasjon. Kategoriene er med andre ord drevet fram gjennom en dialektisk prosess der teori og empiri gjensidig har belyst hverandre.

6.3 Casestudie som forskningsdesign

Bakgrunnen for valget av casestudie som forskningsdesign har vært et ønske om å studere omdømmearbeid og implikasjoner av dette arbeidet i dybden. En dybdeundersøkelse kan potensielt bidra til å kaste lys over hvilke sammenhenger og symbolske og/eller strukturelle endringer innad i kommuneorganisasjonene som eventuelt medfører at omdømmetrenden gir implikasjoner for måten lokaldemokratiet fungerer på. Gjennom dybdeundersøkelser i noen få

har sine røtter i blant annet i (post-)marxisme, strukturalistisk lingvistik og kritisk teori. Innen perspektivet ses hele det sosiale feltet på som et nettverk av betydningsdannende prosesser (Jørgensen og Phillips 1999: 35).

utvalgte kommuner ønsker jeg å se nærmere på om det kan gjenkjennes noen mønstre i eventuelle forskjeller og/eller fellestrekk når det gjelder omdømme og demokrati i flere kommuner – som (nødvendigvis) er forskjellige, også når det gjelder tilnærming til omdømmearbeid og organiseringen av dette. Motivet har blant annet vært å kunne bidra til kunnskap som forbedrer grunnlaget for forståelse av hvordan omdømmetrenden kan få innvirkning også i andre kommuner. Selv om målsetningen her ikke er generalisering i en klassisk forstand, kan det argumenteres for at en multippel casestudiedesign kan føre til økt kredibilitet hva gjelder funn (Yin 2012: 133). Overførbarhet («*transferability*») til andre arenaer har også vært anført som et kvalitetskriterium for kvalitativ forskning (Tracy 2010: 845). Praktiske og ressursmessige hensyn har gjort at jeg i forbindelse med avveiningen mellom «dybde» og «bredde» har måttet begrense undersøkelsene til å gjelde noen få casekommuner. Jeg har endt opp med et utvalg på fire kommuner.

Det som ifølge Thomas (2011) kjennetegner casestudien, i motsetning til i andre undersøkelsesmetoder (eksempelvis eksperimenter og surveyundersøkelser), er at man i casestudier ser nærmere på *noen få tilfeller (case)*, men samler man inn data om (og analyserer) *mange egenskaper ved hver case* ved hjelp av en triangulering av flere ulike metoder og datakilder. Målsetningen er gjerne å se etter sammenhenger og prosesser – ikke kausale sammenhenger eller generaliserbarhet (Thomas 2011: 10-11).

Yin (2009: 18) definerer case-studie som metode på følgende todelte måte:

«1. A case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon in depth and within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident.»

Denne første delen av definisjonen beskriver altså casestudien som en empirisk metode som er velegnet å bruke når man undersøker et samtidfenomen i dybden, innenfor sin virkelige kontekst – særlig når grensene mellom fenomenet og dets kontekst ikke er åpenbart klare. Omdømmehåndtering er et fenomen som ofte er vanskelig å avgrense, og tenkemåten og prosessene knyttet til det griper inn i flere ulike deler av de undersøkte casekommunene i denne

studien. Et skarpt skille mellom fenomen og kontekst er med andre ord vanskelig å definere. (Yin 2009: 18) fortsetter sin definisjon som følger:

«2. The case study inquiry copes with the technically distinctive situation in which there will be many more variables of interest than data points, and as a result relies on multiple sources of evidence, with data needing to converge in a triangulating fashion, and as another result benefits from the prior development of theoretical propositions to guide data collection and analysis.»

Også den andre delen av Yins definisjon er av relevans for mitt valg av casesdesign i denne studien. Yin framholder at en casestudie håndterer forskningssituasjoner der det er langt flere variable enn datapunkter, og at den som metode derfor avhenger av triangulering av flere datakilder, og samtidig drar fordel av teoriutvikling i forkant som kan fungere som veiledning for innsamling og analyse av empiri.

I denne studien er en casestudietilnærming benyttet fordi det muliggjør at hver av de undersøkte kommunes omdømmearbeid kan studeres innenfor hver sin spesifikke kontekst. Videre legger en casestudiedesign godt til rette for triangulering, der mange ulike typer datakilder ses i lys av hverandre for å kunne gi en rik beskrivelse av omdømmearbeid og implikasjoner i de undersøkte kommuneorganisasjonene. Data om disse fire kommunene er generert basert på flere ulike kilder. En oversikt over hvilke datakilder som brukes i denne studien er gitt i kapittel 6.5 nedenfor.

6.3.1 Utvelgelse av casekommuner

Studiens fire casekommuner har jeg valgt ut på bakgrunn av noen bestemte kriterier. Det viktigste utvalgsriteriet har vært at *kommunene skulle ha etablert en praksis med egendefinert eksplisitt omdømmehåndtering* – enten i form av omdømmeprosjekter eller systematisk omdømmearbeid organisert på andre måter, for eksempel som en mer integrert del av kommunens løpende arbeid. Dette utvalgsriteriet ble satt med utgangspunkt i at jeg ønsket å studere implikasjoner av nettopp omdømmetrenden. En grunnleggende antakelse er at utrykk

for at omdømmehåndteringsarbeid praktiseres i en kommuneorganisasjon er en tydelig indikator på at tenkning knyttet til strategisk omdømmehåndtering har vunnet innflytelse i den aktuelle kommuneorganisasjonen. De fire valgte casekommunene har alle (per mars 2018) drevet systematisk arbeid med omdømme over et lengre tidsrom; i skrivende stund mellom åtte og 15 år. Videre har jeg pekt ut *størrelse* (når det gjelder innbyggertall) som utvalgs-kriterium. Alle de fire casekommunene er bykommuner, og som byer betraktet kan de dessuten betegnes som nokså store i norsk sammenheng. Som *kommuner* betraktet er alle store sammenlignet med gjennomsnittskommunen når det gjelder innbyggertall. Antall innbyggere varierte i utvalget mellom om lag 44 000 i den minste kommunen (Arendal) og 67 000 i den største (Drammen)⁴⁹. Norske kommuner har i gjennomsnitt om lag 12 000 innbyggere, og mediankommunen har i overkant av 4 500 innbyggere.⁵⁰ Høyt innbyggertall er i denne sammenhengen benyttet som utvalgs-kriterium på grunn av et ønske om å undersøke store kommuneorganisasjoner. Bakgrunnen for dette utvalgs-kriteriet er en antakelse om at store kommuneorganisasjoner, i større grad enn små kommuner, bør kunne forventes i større grad å være bedre rustet til både å implementere «omdømmeoppskriften» på en fullstendig og systematisk måte, og være i stand til å ivareta idealer og prinsipper for forvaltningsutøvelse og demokratihensyn under prosessene med implementering av strategisk omdømmehåndtering. Ut fra denne forventningen vil valg av store kommuner som case i større grad kunne sies å sette studiens problemstillinger på prøve.

De fire casekommunene har også andre fellestrekk utover at de har drevet aktivt, omdømmearbeid over en lengre periode. Alle tilhører samme kommunegruppe (13) i Statistisk sentralbyrås (SSB) inndeling i KOSTRA⁵¹-kommunegrupper.⁵² En kommunes tilhørighet til

⁴⁹ Gjelder innbyggertall per 1.1.2015. Kilde: www.ssb.no [sist besøkt 11.6.2015].

⁵⁰ Per 1.1.2015 var gjennomsnittlig innbyggertall i norske kommuner 12 070 (sett bort fra Oslo kommune var gjennomsnittet 10 581). Medianen for innbyggertall i kommunene var 4 578,5. Kilde: www.ssb.no [sist besøkt 11.6.2015].

⁵¹ KOSTRA er et akronym for «KOMmune-STat-RApportering» og betegner SSBs nasjonale informasjonssystem som gir opplysninger om kommunal og fylkeskommunal virksomhet, basert på kommunenes og fylkeskommunenes rapportering av egne virksomhetsdata.

⁵² SSB foretar inndeling av kommuner i sammenlignbare grupper i forbindelse med kommune-stat-rapporteringen (KOSTRA), basert på folkemengde og økonomiske rammebetingelser. De respektive KOSTRA-kommunegruppene benyttes svært ofte som referansegrupper ved sammenlignende evalueringer av kommuners virksomhet basert på de mange KOSTRA-indikatorene.

denne kommunegruppen i KOSTRA indikerer at den har mange innbyggere og relativt stort økonomisk handlingsrom sammenlignet med andre kommuner.⁵³ Et annet fellestrekk at alle de fire kommunene er *vekstkommuner* – de har alle opplevd vekst i antall innbyggere i løpet av det siste tiåret. Ytterligere et fellestrekk er at alle de fire casekommunene har status som *fylkeshovedsteder* i sine respektive fylker.⁵⁴

Hovedfokus for og -målsetninger med omdømmehåndteringen varierer imidlertid mellom de utvalgte casekommunene. Hvilken av de to «hovedtypene» av omdømmehåndtering som best kan beskrive kommunenes omdømmearbeid (hvorvidt fokuset på omdømme rettes mot kommunen som sted eller organisasjon), varierer også mellom de fire kommunene. I to av kommunene er hovedfokuset for dette arbeidet *stedsomdømme*. I de øvrige to kommunene er det fokus *både* på håndtering av kommunens omdømme som organisasjon (*organisatorisk omdømmehåndtering*), og håndtering/bygging av stedsomdømme. I de to sistnevnte tilfellene kan altså formålet med omdømmearbeidet betraktes som todelt.

Også organiseringen av praksisene knyttet til omdømmehåndtering (omdømmearbeidet) varierer i de fire kommunene. I to av kommunene er omdømmearbeidet prosjektorganisert – arbeidet er lagt til et bestemt, definert *omdømmeprosjekt*, mens i de øvrige to inngår omdømmearbeidet delvis som integrert del av kommunens løpende (strategiske) virksomhet, men kommer også delvis til uttrykk gjennom flere ulike delprosjekter (og/eller ad-hoc-prosjekter). Nedenfor følger en tabell som gir en framstilling av noen fellestrekk og forskjeller mellom de fire undersøkelseskommunene:

⁵³ Kommunegruppe 13 i KOSTRA består av *store kommuner* (20 000 innbyggere eller flere) med *lave bundne kostnader per innbygger*.

⁵⁴ Når det gjelder Sarpsborg er Østfold fylkeskommunes administrasjon lagt til byen, mens administrasjonen til Fylkesmannen i Østfold ligger i Moss. Når det gjelder de øvrige tre case-kommunene er det slik at hovedkontorene for både fylkeskommune- og fylkesmannsadministrasjonene er lagt til disse.

Case (kommune)	Sarpsborg	Drammen	Arendal	Bodø
Fylke	Østfold	Buskerud	Aust-Agder	Nordland
Kommunegruppe i KOSTRA (SSB)	13	13	13	13
Antall innbyggere (1.1.2015)	54 192	67 016	44 219	50 185
Årlig folkevekst 2005-2015 (gjennomsnitt)	0,9 %	1,7 %	1,2 %	1,3 %
Eksplisitt omdømmearbeid siden (årstall)	2010	2005	2003	2005
Hovedfokus for omdømmearbeid	Organisasjon + sted	Sted	Organisasjon + sted	Sted (+organisasjon)
Organisering av omdømmearbeid	Intern organisering (kommunen)	Organisering i eget prosjekt (nettverk/ partnergruppe)	Intern organisering/ nettverk	Organisering i eget prosjekt (nettverk/ partnergruppe)

Tabell 1: Presentasjon av utvalgte egenskaper ved case-kommunene

6.4 Metoder for generering og analyse av empiri

I denne studien er flere ulike metoder for generering av empiri benyttet. Kvalitative forskningsintervjuer og dokumentanalyse utgjør de to viktigste metodene – og det er i all hovedsak disse som er benyttet for å skaffe til veie det empiriske materialet som ligger til grunn for analysene av problemstillingene. Survey og direkte observasjon er også benyttet som supplerende metoder i studien. Empiri generert ved hjelp av de to sistnevnte metodene er hovedsakelig benyttet med tanke på å belyse studiens bakgrunn og kontekst, nærmere bestemt for å kunne gi et mest mulig troverdig bilde av omdømmefenomenets drivkrefter, bakgrunn og utbredelse i kommunesektoren.

I lys av den epistemologiske tilnærmingen jeg har lagt til grunn kan omdømmearbeid ses på som forsøk på bevisst å påvirke og påvirke forestillingene om hva kommunen *er* (kommuneidentiteten). I tråd med en sosialkonstruktivistisk tilnærming betrakter jeg kommuneorganisasjonen ikke som en statisk «maskin», der omdømmehåndtering kan settes inn

som en «ny del» slik at maskinen får en ekstra funksjon eller egenskap, men snarere som et stadig foranderlig resultat av sosiale, meningsdannende prosesser – der tanker, idéer og praksiser gjensidig påvirker hverandre. Implementeringen av organisasjonsideer (som omdømmehåndtering) og nye praksiser vil føre til endringer i sosialt samspill og tankemønstre i en organisasjon, og ofte kan endringene være uforutsette og skje i andre deler av organisasjonen enn opprinnelig forutsatt. Omdømmetrenden kan derfor medføre ikke-intenderte endringer i måten organisasjonen ser på og forholder seg til informasjon og kommunikasjon – også på andre områder enn der endringen opprinnelig var planlagt å skje. Oppgaven blir dermed å studere disse endringsprosessene, og hvilke betydninger de får, i de organisasjonene jeg studerer. Hvordan har de spesifikke rådende oppfatningene om kommuneidentitet, omdømmestrategi og kommunikasjon vunnet fram, hvem har hatt innflytelse i prosessene, og hvilke implikasjoner får det?

Datamaterialet jeg benytter som kilder for å kunne si noe om casekommunene som studieobjekter er av ulik karakter og kommer fra flere kilder, blant annet dokumenter, herunder kommunale planer og andre saksdokumenter og medieartikler, i tillegg til de semistrukturerte kvalitative forskningsintervjuene (jf. kap. 6.5 for en oversikt over det empiriske materialet i denne studien).

6.4.1 Kvalitative forskningsintervju

Kvalitative forskningsintervju er i samfunnsvitenskapene en metode som tradisjonelt har vært mye benyttet, og intervju som forskningsmetode kan gi forskeren data om hvordan informanten (intervjuobjektet) opplever begivenheter og fenomener i sine omgivelser og i sitt liv. Thagaard (2003) peker på et særpreg med informasjon fra intervjuer er at det som beskrives under intervjuer er gjenfortellinger – som nødvendigvis preges av informantens forståelse av de(n) opplevde begivenheten(e) (Thagaard 2003: 83). Dette trekket gjør at intervjuet som forskningsmetode skiller seg fra metoder der forskeren eksempelvis enten direkte observerer

studieobjektet (gjennom observasjoner eller eksperimenter), gjennomfører analyser av foreliggende statistikk eller surveydata,⁵⁵ eller analyserer foreliggende dokumenter.⁵⁶

Intervjumateriale utgjør en vesentlig del av datamaterialet som ligger til grunn for studien. Materialet er fremskaffet gjennom intervjuer med individer (som er valgt ut på bakgrunn av sine funksjoner) i casekommunene. Et sentralt spørsmål når det gjelder nytten og troverdigheten til informasjonen som kommer ut av disse intervjuene vil handle om representativitet: Den informasjonen som blir skapt i intervjusituasjonen er i svært stor grad personavhengig, og et sentralt spørsmål blir da om informanten i intervjuet gir uttrykk for forståelser og fortolkninger av begivenheter og fenomener i sin organisasjon som (i alle fall i grove trekk) ikke er fullstendig på kollisjonskurs med forståelser og fortolkninger øvrige aktører tilknyttet organisasjonen målbærer, eller at informanten i det minste kjenner til, og er i stand til å gjengi, rådende forståelsesmåter i organisasjonen. Blant annet på bakgrunn av dette har jeg valgt å intervju personer i sentrale politiske og administrative posisjoner i kommunene – personer som i utgangspunktet bør kunne forutsette både har stor grad kjennskap til og kunnskap om sin kommune, de politiske og administrative prosessene, og at de kjenner til mange ulike meninger og oppfatninger i og om kommunen (både som sted og organisasjon). Intervjuene kan på bakgrunn av informantenes posisjoner i de undersøkte kommuneorganisasjonene karakteriseres som *eliteintervjuer* (Harvey 2010: 195-196), eller også *ekspertintervjuer*, siden intervjuobjektene like mye som på bakgrunn av formelle posisjoner velges ut på bakgrunn av sine (antatte) kunnskaper om strukturer, prosedyrer og hendelser i sin organisasjon (Littig 2009: 98-100). Denne tilnærmingen fremmer imidlertid et spesifikt perspektiv i denne studien; utvalget av informanter medfører at det vil være et topptungt perspektiv på kommunen som kommer til uttrykk gjennom intervjumaterialet. Det er primært ledelsens forståelse av

⁵⁵ Selv om surveydata – kvantifiserte og aggregerte data basert på flere respondenters valg mellom flere svaralternativer på fastsatte spørsmål i en standardisert spørreundersøkelse – vanligvis betraktes som svært annerledes enn kvalitative intervjudata, er imidlertid én likhet at også slike data i bunn og grunn gir uttrykk for respondentenes egne forståelser og opplevelser av de fenomenene/begivenhetene det spørres om i surveyen.

⁵⁶ Avhengig av dokumentenes innhold kan selvfølgelig også data fremskaffet gjennom dokumentanalyse ha likheter med intervjudata, i den forstand at allerede foreliggende dokumenter kan inneholde gjenfortellinger av hendelser, som nødvendigvis vil være preget av forfatterens/opphavspersonenes forståelser og oppfatninger av begivenheter eller fenomener. En viktig forskjell er imidlertid at dokumentdata eksisterer uavhengig av forskningen, mens intervjudata skapes i forskningsprosessen – under intervjusituasjonen.

kommunen og prosessene i den som kommer til uttrykk, og «stemmene fra gulvet» kommer ikke like godt fram i dette materialet.⁵⁷

I forbindelse med analyse av intervjuene har jeg funnet det hensiktsmessig å transkribere disse. Anbefalingene når det gjelder detaljeringsgrad når det gjelder transkribering varier innenfor den analysestrategien jeg har lagt til grunn (Dick 2004: 207). Utover det som faktisk er ytret i intervjuet, er det alltid noe som er utelatt, og i enkelte tilfeller kan det i seg selv gi svært vesentlig informasjon. Min tilnærming til intervjutranskribering har vært å legge meg på en mest mulig fullstendig og ordrett (men språklig normert) gjengivelse av intervjuene, der lange pauser og noen få betydningsfulle (slik jeg har tolket det) ikke-verbale uttrykk eller virkemidler er tatt med.⁵⁸ En transkribert intervjutekst vil kunne leses med henblikk på ulike analyseformål – enten de er å vise eller kartlegge hvilke framstillinger av omverdenen intervjupersonen framstiller, hvilke diskurser den intervjuede påkaller, hvordan hun eller han posisjonerer seg, og/eller hvilke(n) subjektposisjon eller identitet intervjuobjektet inntar eller tilskriver seg selv. I denne studien er det de to førstnevnte av disse som har vært analyseformål – nærmere bestemt hvordan informantene fremstiller omdømmearbeidet og eventuell demokratisk deltakelse i det, og hvilke forståelsesrammer om kommunikasjon i kommuneorganisasjonen informantene påkaller.

6.4.3.1 Intervjudata i en sosialkonstruktivistisk analysestrategi

Innenfor en klassisk vitenskapelig tilnærming kan forskningsintervjuet bli betraktet som en mulighet for å få tilgang til data om organisasjonen *slik den egentlig er*. Intervjuet er innen denne tilnærmingen en mulighet til å få mer eller mindre «ren» informasjon om det som faktisk foregår i organisasjonen. Innenfor en sosialkonstruktivistisk tilnærming er derimot hensikten aldri å lete etter den udiskutable *sannheten* om et fenomen, kausale relasjoner eller hvordan ting «egentlig er». Dette har sammenheng med den grunnleggende antakelsen om umuligheten av

⁵⁷ Til en viss grad kan det argumenteres for at noe av denne «skjevheten» når det gjelder perspektiv bøtes på ved at medieartikler (herunder leserinnlegg i lokalavisene i casekommunene) også inngår som empiri i analysene.

⁵⁸ Dette gjelder i all hovedsak i tilfeller der informanten svarer ved hjelp av ikke-verbale uttrykk (f. eks. nikker med hodet).

en «ren» tilgang til en objektiv, ekstern virkelighet (Søndergaard 2000, referert i Cruickshank 2012: 42). I tråd med den sistnevnte tilnærmingen, som i større grad er orientert mot hvordan kunnskap og «tatt-for-gitt-sannheter» skapes og reproduseres, har jeg i denne studien en annen innfallsvinkel til intervjuet som forskningsredskap. I tråd med tilnærmingen slutter jeg meg for det første til at det ikke kan finnes én objektiv sannhet om organisasjonen – men flere mulige versjoner. For det andre retter jeg i forbindelse med intervjuene fokus i større grad mot hvordan og hvorfor organisasjonen framtrer slik den gjør for ulike aktører, og hvordan ulike interne forhandlinger om definisjonsmakt foregår i organisasjonen. Dette kan sies å være spørsmål som søker å betrakte hvordan samspill og påvirkninger mellom diskursive meningssystemer kontinuerlig skaper og forandrer organisasjonen.

Et sosialkonstruktivistisk inntak til intervjuet som forskningsredskap er at intervjusituasjonen er en situasjon der intervjuer og informant skaper kunnskap sammen (Thagaard 2003: 41). Gjennom dette håper forskeren å oppnå ny innsikt og nye perspektiver. I en intervjusituasjon spiller intervjueren en aktiv rolle gjennom å stille spørsmål til den intervjuede, og svarene vil (også) reflektere den diskursive forståelsesrammen som skapes i situasjonen i møtet med intervjueren (Cruickshank 2012: 43). Heller enn å fokusere på forsøk på å rendyrke en nøytralitet eller objektivitet i intervjusituasjonen anbefales forskeren heller forsøke så godt det lar seg gjøre å tydeliggjøre og kritisk reflektere over sin egen posisjon i analysen av intervjuet. I forbindelse med gjennomføring av intervjuene, og tolkning og analyse av intervjumaterialet har jeg forsøkt – etter beste evne – å være bevisst min egen posisjon og egne forforståelser.⁵⁹

6.4.2 Dokumentanalyse

I tillegg til kvalitative forskningsintervju er dokumentanalyse den andre hovedkilden til empiri i denne studien. Jeg har i forbindelse med studien skaffet oversikt over, samlet inn, tolket og analysert en rekke foreliggende dokumenter. Dokumentanalyse er – i likhet med kvalitative intervjuer – en av de mest vanlige brukte metodene i samfunnsvitenskapene, og er en metode som ofte benyttes i kombinasjon med andre undersøkelsesteknikker. Som metode kan

⁵⁹ Se også kap. 6.6 for en nærmere redegjørelse.

dokumentanalyse blant annet brukes til å avdekke prosesser, utvikling av normer og praksiser innenfor og blant organisasjoner (Lynggaard 2012: 153).

Jeg har tolket og analysert foreliggende dokumenter både med tanke på å skaffe til veie bakgrunnsdata som kaster lys over *fenomenet* kommunal omdømmehåndtering, og data som omhandler casekommunene spesielt; casespesifikke dokumenter som er analysert med sikte på å besvare problemstillingene. I lys av studiens sosialkonstruktivistiske innfallsvinkel er analysen av dokumentene gjort primært med hensikt å forstå hvordan de kollektive forestillingene i kommuneorganisasjonene (og samfunnet for øvrig) skapes og vedlikeholdes gjennom språk (Tjora 2017: 183).

Siktemålet med fortolkningene og analysene av de innsamlede dokumentene har vært todelt. Det første siktemålet har vært å fremstille en troverdig beskrivelse av på hvilke måter omdømmearbeid har foregått, og hvilke aktører som har vært involvert, i casekommunene. Troverdighet regnes som et sentralt kvalitetskriterium i kvalitativ forskning, og kan ifølge Tracy (2010: 843-844) blant annet oppnås gjennom fyldige beskrivelser, triangulering og flerstemmighet. Det andre har vært å kunne si noe om hvilke rådende forståelsesrammer og oppfatninger som i størst grad kommer til uttrykk i dokumentene – innenfor de sentrale omdreiningpunktene i studien, nemlig identitet, omdømme, offentlighet og demokrati. Den sistnevnte målsetningen er inspirert av en diskursanalytisk tilnærming, der tekst analyseres med henblikk på å gi innsikt i forestillingene som ligger til grunn for den (Bratberg 2014: 18). Som del av bakgrunnsdatamaterialet har jeg benyttet blant annet offentlige utredninger, forsknings- og evalueringsrapporter, medieartikler, websider og annet. De casespesifikke dokumentene benyttet i studien er primært kommunale saks-, plan og strategidokumenter, forsknings- og evalueringsrapporter, kommunale websider og medieartikler i lokalaviser.

6.5 Oversikt over det empiriske materialet

I tabellen nedenfor følger en overordnet oversikt over metodene og det empiriske materialet jeg har benyttet i studien.

Metode	Data	Periode	Formål ⁶⁰
Semistrukturerte intervjuer	16 intervjuer med informanter i politiske og administrative posisjoner i casekommunene	2013-2015	Case
Dokumentanalyse	- Kommunale saksdokumenter til folkevalgte organer - Kommunale plan- og strategidokumenter - Offentlige dokumenter fra sentralforvaltningen - Forsknings- og evalueringsrapporter, osv.	Kontinuerlig	Case og bakgrunn
Studier av medieartikler	Gjennomlesning og analyse av 1 135 artikler i lokalaviser	Kontinuerlig	Case
Studier av kommuners og omdømme-prosjekters websider	Kommuners og omdømmeprosjekters selvpresentasjoner på internett	Kontinuerlig	Case
Survey	Data fra to spørreundersøkelser sendt til alle norske kommuner, henholdsvis i 2012 og 2015	2012, 2015	Bakgrunn
Deltakende observasjon	Feltnotater fra samling for Distriktsenterets «Omdømmeskole» (Kjerringøy og Bodø, november 2013)	12.-13. november 2013	Bakgrunn

Tabell 2: Overordnet oversikt over datakildene i studien.

6.5.1 Intervjudata

Jeg har gjennomført til sammen 16 semistrukturerte kvalitative forskningsintervjuer. Disse er gjennomført med mellom tre og fem nøkkelpersoner i politiske og administrative posisjoner i hver av de fire casekommunene (jf. tabell 3). Seks av de 16 intervjuene ble gjennomført med politikere (ordførere og gruppeledere for største opposisjonsparti i bystyret), og de resterende ti med administrativt ansatte i kommunene (rådmenn, enhetsledere, informasjonssjefer⁶¹, rådgivere og prosjektledere). Jeg valgte ut informantene på bakgrunn av at de innehar

⁶⁰ Kolonnen indikerer hvorvidt formålet med bruk av metoden har vært å oppnå case-spesifikk kunnskap eller bakgrunnskunnskap.

⁶¹ Eller tilsvarende.

posisjoner eller stillinger som gjør at de kan antas både å ha oversikt og innflytelse over omdømmearbeidet i sine respektive kommuner.

Intervjuene ble gjennomført i perioden april 2013 til februar 2015, og alle (med unntak av ett) var ansikt-til-ansikt-intervjuer foretatt i den aktuelle case-kommunen (14 av 16 intervjuer ble gjennomført på informantenes arbeidsplass (eller der de utfører sitt verv som folkevalgt), altså i den aktuelle kommunens rådhus). I forkant av intervjuene fikk informantene tilsendt en e-post med informasjon om meg, mitt forskningsprosjekt og formålet med intervjuet. Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte. I forkant av intervjuene hadde jeg utarbeidet intervjuguider med spørsmål til informantene.⁶² Disse ble imidlertid ikke fulgt slavisk. Jeg la under intervjuene til rette for at intervjuene skulle bære preg av samtale, der det var plass til å forfølge temaer og oppfølginger som utviklet seg underveis i intervjusamtalene. Intervjuene hadde hver en varighet på mellom i underkant av én og i overkant av halvannen time, og ble gjennomført i tråd med prinsippet om informert samtykke. Informantene fikk informasjon om at de når som helst kunne trekke seg fra deltakelse.

Lyden fra intervjuene ble i samtlige tilfeller tatt opp med lydopptaker – etter at informantene hadde gitt sitt samtykke til dette. I tillegg gjorde jeg notater underveis. I tillegg gjorde jeg notater underveis. Intervjuene ble deretter transkribert i sin helhet.⁶³ Alle informantene ble tilbudt å få tilsendt intervjutranskripsjonene for godkjenning.⁶⁴ Etter at lydopptakene av intervjuene hadde blitt transkribert foretok jeg flere grundige gjennomlesninger av hver av transkripsjonene. Under følger en skjematisk oversikt over de gjennomførte intervjuene:

Kommune	Informant (verv/funksjon/stilling)	Pol/adm ⁶⁵	Dato og sted
Sarpsborg	Ordfører	Pol.	26.1.2015, rådhuset i Sarpsborg
	Gruppeleder, største opposisjonsparti	Pol.	23.1.2015, rådhuset i Sarpsborg
	Informasjonssjef/enhetsleder	Adm.	26.1.2015, rådhuset i Sarpsborg
	Omdømmerådgiver	Adm.	22.1.2015, rådhuset i Sarpsborg

⁶² Intervjuguidene jeg benyttet er lagt ved som appendiks i denne avhandlingen.

⁶³ Den gjennomsnittlige lengden av intervjutranskripsjonene var 7 551 ord (transkripsjonene varierte mellom 3 773 og 10 602 ord).

⁶⁴ Kun én av informantene takket ja til dette tilbudet. Informanten hadde ingen merknader til transkripsjonen.

⁶⁵ I kolonnen oppgis hvorvidt informanten har politisk verv («pol.») eller er administrativt ansatt («adm.»).

Drammen	Ordfører	Pol.	28.10.2013, rådhuset i Drammen
	Rådmann	Adm.	28.10.2013, rådhuset i Drammen
	Informasjonssjef	Adm.	28.10.2013, rådhuset i Drammen
Arendal	Ordfører	Pol.	17.2.2015 (telefonintervju)
	Rådmann	Adm.	12.2.2015, rådhuset i Arendal
	Enhetsleder	Adm.	12.2.2015, rådhuset i Arendal
	Spesialrådgiver	Adm.	12.2.2015, rådhuset i Arendal
Bodø	Ordfører	Pol.	13.11.2013, rådhuset i Bodø
	Gruppeleder, største opposisjonsparti	Pol.	11.11.2013, rådhuset i Bodø
	Rådmann	Adm.	13.11.2013, rådhuset i Bodø
	Kommunikasjonssjef/enhetsleder	Adm.	11.11.2013, rådhuset i Bodø
	Prosjektleder, Team Bodø KF	Adm.	23.4.2013, Team Bodø KFs lokaler i Bodø sentrum

Tabell 3: Oversikt over intervjuene

6.5.2 Offentlige dokumenter

Jeg har også analysert en rekke offentlige tilgjengelige dokumenter – produsert og publisert av kommuner, sentralmyndighetene, statlige virksomheter og andre.

Alle de fire casekommunene har tilgjengeliggjort arkiv over saksdokumenter til møtene i sine folkevalgte organer på internett. Jeg gjennomførte systematiske søk i disse arkivene og samlet inn til sammen 85 relevante politiske saksdokumenter. Gjennom søk på kommunens websider for øvrig har jeg i tillegg funnet til sammen 86 øvrige relevante kommunale dokumenter. Dette dreide seg om plan- og strategidokumenter, evalueringsrapporter og forvaltningsrevisjonsrapporter, osv., som var tilgjengeliggjort for publikum. I tillegg har jeg under noen av intervjuene fått tilgang til dokumenter av relevans for omdømmearbeidet i casekommunene. Gjennom søk på websidene til regjering, departementer og andre steder, har jeg videre funnet fram til og gjennomgått ytterligere et titalls relevante statlige dokumenter tematisk omhandlende omdømmehåndtering, demokrati og/eller offentlig kommunikasjon, som jeg har betraktet som relevante for denne studien. Eksempler på slike dokumenter er forskningsartikler, offentlige utredninger (NOUer), evalueringsrapporter, osv.

6.5.3 Artikler i media

I forbindelse med studien har jeg ved hjelp av systematiske søk⁶⁶ i mediearkivet retriever.no (Atekst)⁶⁷ søkt opp til sammen 1 135 trykte avisartikler fra de største lokalavisene i casekommunene. Disse artiklene har jeg lest gjennom, og ved hjelp av en foreløpig analyse plukket ut de jeg mente hadde størst relevans i lys av problemstillingen i denne studien. Disse lokalavisartiklene leste jeg deretter grundig flere ganger, kategoriserte innholdet, og analyserte dem. Til hjelp i det praktiske arbeidet med kategorisering benyttet jeg et dataprogram for bearbeiding og analyse av kvalitative data (NVivo). I tabellen nedenfor gis en oversikt over lokalavisene (og hvilken casekommune hver av dem dekker), arkivperiode for artikkelsøk, og antallet relevante artikkeltreff for hver lokalavis.

Avis	Kommune	Undersøkellesperiode	Antall artikler
Agderposten	Arendal	Jun. 2007 – mai 2017	308
Avisa Nordland	Bodø	Sep. 2006 – jan. 2017	167
Drammens Tidende	Drammen	Jun. 2006 – des. 2016	373
Sarpsborg Arbeiderblad	Sarpsborg	Mar. 2007 – jan. 2017	287

Tabell 4: Oversikt over avisartikler

⁶⁶ Søkestrengen jeg benyttet var «kommun* og omdømme*»

⁶⁷ Retriever.no (atekst) er et elektronisk mediearkiv [www.retriever.no]

6.5.4 Surveydata

Ved Universitetet i Tromsø ble det i regi av det NFR-finansierte prosjektet «Municipality Branding: The Challenges of Building Trust» gjennomført to surveyer – henholdsvis i 2012 og 2015, sendt til alle norske kommuner. Begge surveyene omhandlet omdømmehåndtering, og hadde til hensikt å kartlegge utredelsen av, bakgrunner for, og kjennetegn ved, omdømmepraksiser i norske kommuner. Data fra de to surveyene er i denne studien benyttet som bakgrunnsdata for å kunne si noe om omdømmetrendens utbredelse i norske kommuner.

6.5.5 Direkte observasjon

Som del av forskningsprosessen i denne studien deltok jeg som observatør ved en todagerssamling Distriktssenterets omdømmeskole hadde på Kjerringøy og i Bodø 12. og 13. november 2013. I forkant av samlingen rettet jeg en henvendelse til Distriktssenteret og informerte om forskningsprosjektet mitt, og gjorde en forespørsel om deltakelse som observatør ved samlingen. Forespørselen ble godtatt, og jeg ble invitert til å delta. I starten av samlingens første dag presenterte jeg meg selv og hensikten med min deltakelse i plenum, slik at alle deltakerne ble gjort oppmerksom på min rolle og formålet med min deltakelse på samlingen.

I tillegg til forelesninger, observerte jeg at undervisningsopplegget på Omdømmeskolen blant annet innebar at deltakerne fra kommunene jobbet i grupper, diskuterte punktene og utarbeidet utkast til konkrete svar eller løsninger på (noen av) de ti punktene i TIBES 10-punktsprogram for lokal stedsutvikling, og presenterte dette overfor de andre deltakerne. Deltakerne fikk også hjemmeoppgaver som skulle arbeides med i tiden mellom samlingene. Løsningsforslagene skulle deretter gjennomgås i plenum under neste samling.⁶⁸

Under samlingen observerte jeg og gjorde notater. Feltnotatene ble siden gjennomlest flere ganger. Deltakelsen på samlingen til Omdømmeskolen hadde – i likhet med bruken av surveyundersøkelsene – som formål å utdype bakteppet for studien. Materialet fra

⁶⁸ Kilde: Notater fra deltakende observasjon ved «Omdømmeskolens» samling i Kjerringøy og Bodø 12.-13. november 2013.

observasjonen ved omdømmeskolesamlingen har jeg benyttet for å kunne kaste lys over hvilke former for omdømmehåndtering og -praksiser som anbefales for kommunene, hvordan de implementeres, og hvilke forestillinger og tenkemåter som ligger til grunn for disse. Materialet har også bidratt med informasjon om Distriktssenterets omdømmeskole og om regjeringens satsing på omdømmebygging i kommunene.

6.5.6 Kort om kategorisering og koding av det empiriske materialet

Som et ledd i å lette arbeidet i forbindelse med analysen av det empiriske materialet grovkategoriserte (kodet) jeg alle intervjutranskripsjonene, dokumentene og avisartiklene ved hjelp av dataprogrammet NVivo, som er en programvare for analyse av kvalitative forskningsdata.⁶⁹ Framgangsmåten i forbindelse med denne innledende kategoriseringen var som følger: Først tok jeg utgangspunkt i noen kategorier utledet fra teorigjennomgang. Disse var knyttet til organisering av omdømmearbeid, innretning på omdømmearbeid, demokratisk deltakelse – blant folkevalgte og innbyggere, utvikling av kommuneidentitet og kommunikasjons håndtering. Etter hvert som jeg gikk igjennom og undersøkte materialet nærmere vokste det etter hvert fram flere og mer finmaskede kategorier. De resulterende kategoriene kan igjen grupperes i to hovedkategorier. Den ene var knyttet til identitet og demokratisk deltakelse (temaet for underproblemstilling én), og omhandlet medvirkning, deltakelse og engasjement i ulike former blant casekommunenes folkevalgte og innbyggere. Den andre var knyttet til kommunikasjon og deliberasjon (tema for underproblemstilling to). Innenfor denne kategorien utledet jeg de tidligere nevnte underkategoriene struktur og strategi, enhetlig kommunikasjon, informasjonsstyring overfor media, og ansattes ytringsbetingelser. Bruken av det kvalitative databehandlingsprogrammet som teknisk hjelpemiddel under arbeidet med analysene har slik jeg vurderer det gjort det lettere enn det ellers ville vært både å søke i intervjutranskripsjonene, dokumentene og avisartiklene, og se mønstre og sammenhenger mellom de ulike tematiske kategoriene i materialet.

⁶⁹ NVivo utgis av QSR International, jf. <http://www.qsrinternational.com/what-is-nvivo> [besøkt 17.3.2016].

6.6 Studiens gyldighet og troverdighet

Spørsmål om forskningens gyldighet knyttes som regel gjerne til hvorvidt det i et forskningsprosjekt er utformet en logisk sammenheng mellom prosjektets utforming og funn, og de spørsmålene man ønsker å finne svar på (Tjora 2017: 231). Troverdighet handler om tilliten til de funnene som er gjort i et forskningsprosjekt – hvorvidt funnene som er gjort er resultater av grundig og redelig forskingsarbeid. Et aspekt ved dette er at forskeren skal gjøre rede for forskningsprosessen og hvordan dataene har utviklet seg (Thagaard 2003: 178). Et annet relevant aspekt er forholdet mellom forsker og informant i intervjusituasjonen, og i hvilken grad forskeren har registrert alt som ble sagt og hvordan det ble sagt. For å sikre pålitelighet når det gjaldt intervjudata benyttet jeg lydopptaker – for på den måten hindre at informasjon skulle gå tapt.

Forskeren har dessuten en viktig oppgave når det gjelder å tolke det som ble sagt. Det kan noen ganger være vanskelig å vite om informanten svarer det hun vil at forskeren skal høre, og at forsker og informant i intervjusituasjonen dermed skaper data under andre forutsetninger enn det forskeren i utgangspunktet hadde intensjoner om. Dette kan være spesielt viktig å være oppmerksom på når det gjelder informanter i kommuner som driver strategisk omdømmehåndtering, siden informanten kan være opptatt av å beskytte omdømmet til kommunen også i møtet med forskeren i intervjusituasjonen. I intervjusituasjonene forsøkte jeg å bidra til å skape en mest mulig åpen og tillitsfull samtale. Det er likevel ikke mulig å gardere seg fullt ut mot usikkerheten knyttet til dette.

En annen side som har relevans for studiens troverdighet er at omverdenen kan ha tillit til at forskeren redegjør for egen posisjon, fordommer og forkunnskaper. Det tradisjonelle idealet om forskeren som nøytral eller objektiv observatør kan ikke oppfylles innenfor den fortolkende tradisjonen som ligger til grunn for kvalitativ forskning. Å redegjøre for egne kunnskaper, egen forforståelse og engasjement innenfor temaet er derfor viktig for å kunne styrke troverdigheten til funnene man gjør i et forskningsprosjekt (Tjora 2017: 235). Når det gjelder min egen forforståelse knyttet til studiens tema, hadde jeg før jeg startet mitt doktorgradsprosjekt begrenset innsikt om omdømmehåndtering, men jeg hadde fanget opp at dette var en trend som var på fremmarsj i samfunnet og i kommunene. Omdømmefenomenet fanget min interesse, og

jeg betraktet dette med et nokså kritisk blikk. Noe av bakgrunnen til både interessen og den kritiske innstillingen var en følelse av at omdømmebygging bygget på en spesiell type markedsføringstankegang som var i konflikt med idealer i offentlig forvaltning som jeg holder høyt. Igangsettelsen av studien var motivert nettopp av et ønske om å se nærmere på aspekter ved denne mulige konflikten mellom markedstenkning og idealer i offentlig sektor.

6.7 Etiske betraktninger

Det er forskningsetiske problemstillinger som er relevante i forbindelse med gjennomføringen av denne studien. Primært er disse knyttet til bruken av kvalitative intervjuer, nærmere bestemt til konfidensialitet og personlige opplysninger, i tillegg til hvordan informantenes verdier og handlingsmotive blir framstilt i studien. Informantenes deltakelse i studien har vært basert på informert samtykke.

En forskningsetisk norm tilsier at personer som gjøres til gjenstand for forskning har krav på at informasjon de gir om personlige forhold blir behandlet konfidensielt.⁷⁰ På grunn av informantenes synlighet i lokalsamfunnet sitt ville det i min studie ha bydd på vanskeligheter å omtale den informasjonen intervjuobjektene har gitt i intervjuene på en slik måte at fullstendig anonymitet sikres. Forskningsspørsmålene i denne studien er imidlertid av en slik karakter at det ikke er sensitive, personlige opplysninger som søkes innhentet i forbindelse med intervjuene, men utelukkende opplysninger knyttet til informantenes roller og arbeidsoppgaver i tilknytning til informantenes ansettelsesforhold eller verv som folkevalgte i sin respektive kommune.⁷¹ Det kan videre argumenteres for at man bør kunne forvente at informantene i studien – ledende politikere og administrative ledere i relativt store kommuner – i større grad må kunne tåle offentlighetens søkelys enn andre. Offentlig oppmerksomhet er noe disse personene kan sies å ha akseptert i kraft av at de frivillig har trådt inn i sine roller (stilt seg til

⁷⁰ Jf. bl.a. *NESH: Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi* (heretter: *Retningslinjer – NESH 2006*), s. 18.

⁷¹ Likevel kan det ikke utelukkes at slike opplysninger blir gitt i forbindelse med intervjusituasjonene. I slike tilfeller vil det være viktig så langt det lar seg gjøre å behandle disse konfidensielt (gjennom ikke å videreformidle eller oppbevare slike personlige opplysninger uforsvarlig og over lenger tid enn nødvendig).

disposisjon til valg eller søkt lederstilling). Hensyn til andre berørte parter, for eksempel informantens familie og venner, medfører imidlertid krav om spesiell aktsomhet med tanke på behandling og bruk av eventuell informasjon fra informantene som kan identifisere (og som på en eller annen måte kunne tenkes å være til belastning for) disse (jf. Retningslinjer – NESH 2006: 18). Jeg har i denne studien valgt ikke å tilby informantene fullt ut anonymitet. Dette har jeg begrunnet jeg ut fra hensynet til verdien av å bevare kontekst som kan ha betydning for forståelse av funn og analyser, sammenholdt med at det ikke fremkommer personsensitive opplysninger i intervjuene. Informantene er imidlertid ikke omtalt ved navn, men jeg omtaler deres posisjoner og/eller stillingsforhold i casekommunene. Kommunene er heller ikke anonymisert. Beslutningen min vedrørende anonymitet har fordret at jeg overfor deltakerne på en tydelig måte i forkant av intervjuene gjorde oppmerksom på at full anonymitet ikke ville kunne garanteres, og at de når som helst kunne trekke seg fra studien. Jeg har i forbindelse med intervjuene ikke fått opplysninger som kan betraktes å være av sensitiv, personlig art – verken om informantene selv, deres familie, venner eller andre.

Å vise respekt for informanternes verdier og holdninger, og ikke tillegge aktører irrasjonelle eller lite aktverdige motiver (uten at det kan gis overbevisende argumenter for det) er en viktig forskningsetisk norm innenfor humanvitenskapene (herunder samfunnsvitenskap og humaniora) (jf. Retningslinjer – NESH 2006: 20). Normen innebærer at forskeren – både i forbindelse med innhenting av empiri fra informanter og i forbindelse med analyse og framstilling/videreformidling av empirien – skal bestrebe seg for å utvise respekt for informantens holdninger og verdier, selv om disse skulle stride mot forskerens egne verdier og holdninger. Forskeren skal også bestrebe seg for ikke å framstille informantene som irrasjonelle aktører eller drevet av lite aktverdige motiver – også dersom dette ved første øyeblikk for forskeren kan synes å være tilfelle.

I forbindelse med intervjuene i min studie er intensjonene blant annet at informantene skal gi sine egne framstillinger av – og fortelle sine historier om – omdømmearbeidet i sin kommune, herunder blant annet hvordan ulike prosesser i tilknytning til planlegging og gjennomføring av dette arbeidet har foregått, samt gi framstillinger av egne og ulike institusjonelle aktørers, motiver relatert til dette. Informantene i min studie er, som nevnt over, blant annet politikere (ordførere og gruppeledere) fra ulike deler av det partipolitiske spekteret. Informantens verdier

og holdninger har derfor variert, og flere av informantenes verdier og holdninger har også avveket fra mine. I undersøkelser av denne typen vil forskeren nødvendigvis påvirke materialet i alle stadiene (både under innhenting, bearbeiding/analyse og framstilling).⁷² Det å erkjenne og reflektere over dette faktumet har hjulpet meg til å være bevisst på min framstilling av informantenes verdier, holdninger, fortolkninger og handlingsmotiver i studien. Jeg har bestrebet meg for å gi en framstilling av disse som er mest mulig i tråd med informantenes egne intensjoner og tolkninger (hvordan de selv forstår og har ment å formidle disse). Samtidig har jeg prøvd– blant annet gjennom innhenting av bakgrunnskunnskap – å sette meg inn i og (så godt det lar seg gjøre) *forstå* informantenes verdi- og holdningsgrunnlag, samt deres motivasjoner. Et praktisk hjelpemiddel i denne sammenhengen har vært at jeg har oversendt informantene fullstendig intervjutranskripsjon til verifikasjon (godkjenning) før jeg har brukt materialet i studien. Alle informantene ble tilbudt å få tilsendt intervjutranskripsjonen til gjennomlesning og godkjenning.

⁷² Derfor er det i forbindelse med bruk av slike undersøkelser knyttet grunnleggende utfordringer til for eksempel forhold som etterprøvbarehet og datas gyldighet (etter min oppfatning er dette noe som også gjelder for (alle) andre metoder for empiriinnhenting).

KAPITTEL 7: Kontekst. Omdømmehåndtering i kommunene

7.1 Innledning

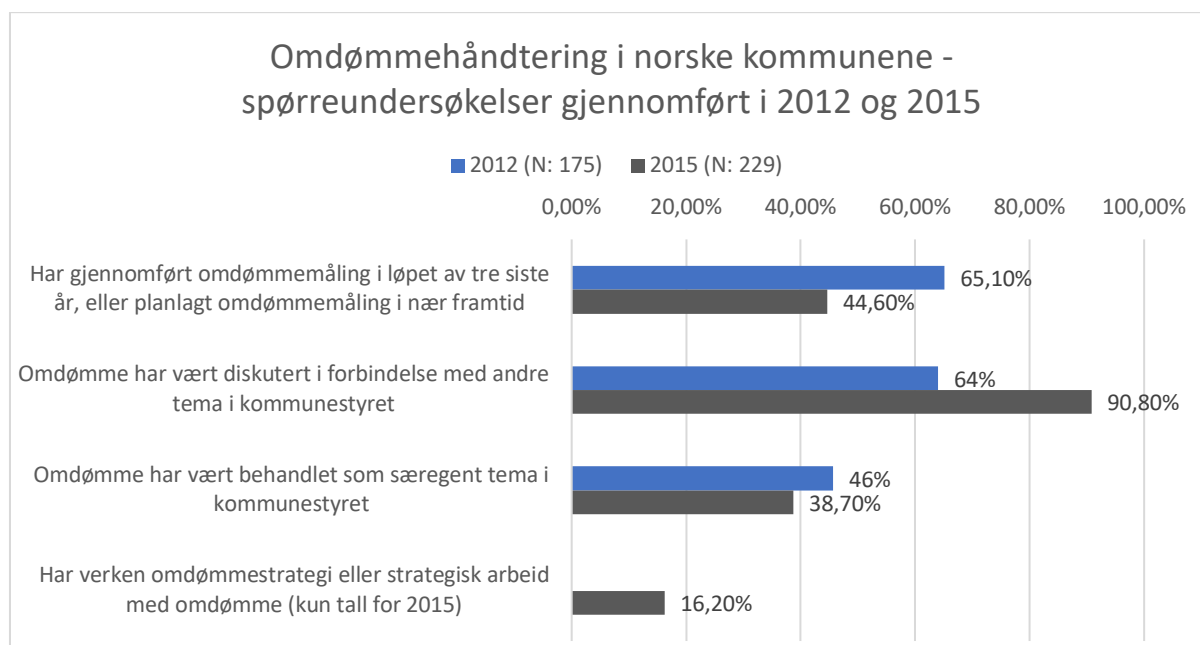
I dette kapitlet vil jeg først gi en generell og deretter en casespesifikk beskrivelse av utbredelse og praksiser når det gjelder omdømmehåndtering i kommunene. Innledningsvis presenterer jeg resultater fra to spørreundersøkelser sendt alle norske kommuner i 2012 og 2015. Resultatene fra disse kan bidra til å kaste lys over omdømmetrendens utbredelse i norske kommuner. Deretter presenterer jeg noen eksempler på ulike omdømmepraksiser i kommuner som har deltatt på henholdsvis Distriktssenterets omdømmeskole og temaområde omdømme i «Sammen om en bedre kommune». Deretter – i det som utgjør hoveddelen av kapitlet – gir jeg en nærmere introduksjon av de fire kommunene som utgjør casene i denne studien og en beskrivelse av omdømmearbeidet som drives i disse. Beskrivelsen tar for seg både organiseringen av omdømmearbeidet og innholdet i det. Formålet med denne delen av kapitlet er å gi en oversikt over hvordan de konkrete praksisene knyttet til omdømmehåndtering i de fire undersøkte casekommunene arter seg. En hensikt med dette er å forsøke å etablere kontekst som kan fungere som støtte for lesningen av de etterfølgende kapitlene der kommunenes omdømmepraksiser mer spesifikt knyttet til deltakelse og kommunikasjon analyseres i lys av problemstillingene.

7.2 Omdømmehåndtering i kommunene – utbredelse og eksempler på praksiser

Før gjennomgangen av de fire casekommunene og den nærmere beskrivelsen av omdømmearbeidet i disse, vil jeg innledningsvis kort presentere noen utvalgte funn fra to surveyundersøkelser gjennomført i 2012 og 2015 som kan si noe om utbredelsen av omdømmetrenden i de norske kommunene på disse tidspunktene. Deretter vil jeg gi noen kvalitative beskrivelser av praksiser knyttet til omdømmehåndtering hentet fra et utvalg av kommuner som har deltatt på Distriktssenterets Omdømmeskole og under temaområde omdømme i «Sammen om en bedre kommune».

7.2.1 Spørreundersøkelser gjennomført i 2012 og 2015

Spørreundersøkelser gjennomført ved Universitetet i Tromsø i 2012⁷³ og 2015⁷⁴ indikerer tydelig at et flertall av de norske kommunene på disse tidspunktene var opptatt av eget omdømme.



Figur 2: Framstilling av utvalgte resultater fra spørreundersøkelser om omdømmehåndtering i norske kommuner i 2012 og 2015.

Når det gjelder gjennomføring av omdømmemålinger, viser resultatene fra undersøkelsen i 2012 at av de 175 respondentene som besvarte undersøkelsen hadde om lag to tredjedeler av dem (65,1 %) oppgitt at deres kommune enten hadde gjennomført omdømmemåling av

⁷³ Undersøkelsen ble gjennomført i forbindelse med det NFR-finansierte forskningsprosjektet «Omdømmebygging i kommunene» (del av NFRs DEMOSREG-program) ledet av professor Hilde Bjørnå (UiT). Representanter for alle 428 norske kommuner (én representant per kommune) utgjorde undersøkelsens respondenter (i de fleste tilfeller (81,7 %) var dette rådmannen). 175 svar ble mottatt (noe som utgjorde en svarandel på 41 %).

⁷⁴ Undersøkelsen ble gjennomført ved UiT i perioden mai-august 2015 av stipendiatene Åshild Skjægstad Lockert og Martin Sollund Krane. Respondenter i undersøkelsen var administrasjonssjefene og ordførerne (totalt 856) i alle (daværende) 428 norske kommuner. 229 svar ble mottatt fra 199 unike kommuner (108 administrasjonssjefer, 103 ordførere og 10 andre). Svarandelen på kommunenivå (altså andelen kommuner med svar fra minst én respondent) var 46,5 %, mens den på respondentnivå var 26,8 %.

kommunen i løpet av de siste tre årene (32,6 %), eller at de hadde planer om å gjøre det i løpet av nærmeste framtid (32 %). I 2015-undersøkelsen ble tilsvarende spørsmål (med tilsvarende svaralternativer) stilt, og andelen var da 44,6 % som oppga at kommunen enten hadde gjennomført omdømmemåling i løpet av de siste tre årene (28,6 %), eller hadde planer om å gjøre det i nærmeste framtid (17,8 %).

Når det gjelder strategisk omdømmearbeid og i hvilken grad omdømme hadde vært behandlet i øverste folkevalgte organ i kommunen, viste resultatene fra undersøkelsen i 2012 at litt over halvparten (52 %) av respondentene oppga at omdømme var et eget punkt i kommunens gjeldende strategiplan, 45,7 % oppga at omdømme hadde vært oppe som særegent tema i kommunestyremøte i løpet av de to siste årene før undersøkelsesåret (i 2015-undersøkelsen var tilsvarende andel 38,7 %), og 64 % oppga at omdømme hadde blitt diskutert i forbindelse med andre tema i kommunestyremøte i løpet av samme periode (tilsvarende andel i 2015-undersøkelsen var hele 90,8 %). I 2015-undersøkelsen oppga bare 16,2 % av respondentene at deres kommune verken hadde omdømmestrategi eller arbeidet strategisk med omdømme. De resterende respondentene fordelte seg slik: 1,7 % oppga at kommunen ikke hadde omdømmestrategi nå, men tidligere hadde hatt det; 4,8 % at kommunen hadde egen særskilt omdømmestrategi; 20,5 % at omdømmestrategien inngikk som en del av kommunikasjonsstrategien; 13,5 % at omdømmestrategien inngikk som del av kommuneplanen; mens 41 % oppga at kommunen ikke hadde en særskilt omdømmestrategi, men likevel arbeidet strategisk med omdømme.

Samlet sett tyder resultatene fra disse to spørreundersøkelsene på at eget omdømme er noe sentrale aktører norske kommuner i 2010-årene i svært stor grad både er opptatte av og arbeider strategisk med.

7.2.2 Eksempler på omdømmearbeid

Et Fafo-notat utgitt i 2013⁷⁵ kan bidra til å gi et overordnet bilde av hva slags praksiser omdømmehåndterende kommuner har satt i gang med, enten de er i form av omdømmeprosjekter eller som del av kommunens løpende arbeid. Notatet hadde som målsetning å bidra til økt kunnskap om kommunal omdømmebygging og dens eventuelle effekter. Ifølge notatet har en stor andel av kommunale omdømmeprosjekter og kommunalt omdømmearbeid – inntil undersøkelsestidspunktet – handlet om omdømmebygging av kommunen som *sted*, og hatt økning i innbyggertall og antall arbeidsplasser som viktigste målsetning (Elgvin 2013: 7). Dette er i samsvar blant annet med den modellen for omdømmebygging som har blitt promotert av kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennom Distriktssenterets omdømmeskole. Noen kommuner har imidlertid i tillegg hatt styrking av kommuneorganisasjonens omdømme som målsetning med omdømmearbeidet sitt. Også omdømmehåndtering av kommunene som organisasjoner bidrar regjeringen til å promotere – blant annet gjennom (det tidligere nevnte) utviklingsprogrammet «*Sammen om en bedre kommune*».

Flere kommuner som har deltatt på Omdømmeskolen i regi av Distriktssenteret har satt i verk en rekke ulike tiltak med sikte på å styrke eget omdømme. I en følgeevalueringsrapport Distriktssenteret fikk utarbeidet i etterkant av Omdømmeskolens samlinger i 2008 og 2010 framgår eksempler på dette.⁷⁶ Nedenfor følger noen kortfattede beskrivelser av slike konkrete tiltak. Disse eksemplene illustrerer en variasjon i omfang og kjennetegn hva gjelder de konkrete praksisene omdømmetenkningen kan manifestere seg i.

Herøy kommune, som i sitt omdømmearbeid «har lagt stor vekt på å få ut informasjon om det som gjøres», har i etterkant av sin deltakelse på Omdømmeskolen etablert en egen kommunal elektronisk informasjonsavis – «*Herøyfjordingen*».⁷⁷ I evalueringsrapporten framgår kommunens begrunnelse for dette:

⁷⁵ Fafo-notat 2013:04, forfattet av Olav Elgvin og titulert «'Saman om' et bedre omdømme – en kunnskapsstatus». Notatet ble utarbeidet på oppdrag fra samarbeidsprosjektet «*Sammen om en bedre kommune*».

⁷⁶ Brastad (2013): «Følgeevaluering av Omdømmeskolen 2008 og 2010» (Oxford Research AS)

⁷⁷ <http://heroyfjordingen.no> [sist besøkt 26.3.2015]

«Kommunens erfaring er at mange andre kommuner sliter mye med omdømme fordi media prioriterer omtaling av negative hendelser og konflikter i kommunen. Herøyfjordingen prioriterer imidlertid positivt stoff og har en positiv vinkling på sin informasjon. Fra kommunens side påpekes det at dette gir viktige bidrag i forhold til å styrke Herøy sitt omdømme og dermed konkurransefortrinn både lokalt og regionalt» (Brastad 2013: 28).

Nes kommune har i etterkant av sin deltakelse, ifølge den nevnte evalueringsrapporten, satt sammen en power-point-presentasjon inspirert av samlingene ved Omdømmeskolen og presentert disse for den administrative ledergruppen i kommunen og formannskapet. Dette med sikte på å «spre budskapet fra Omdømmeskolen, sikre god forankring og involvering av flere personer i arbeidet» (Brastad 2013: 28). Namsskogan kommune på sin side rapporterer i etterkant av sin deltakelse på Omdømmeskolen å ha igangsatt noe mer omfattende tiltak. I denne kommunen ble det – etter et initiativ fra kommunestyret – først gjennomført en forstudie i perioden fra mai til oktober 2011 som tok sikte på å kartlegge hva kommunen kunne oppnå med et styrket omdømme, og hvilket omdømme kommunen for øyeblikket hadde, før man deretter skulle utrede hvordan et styrket omdømme kunne oppnås. Som resultat av forstudien ble det utarbeidet en rapport som konkluderte med at det var nødvendig å sette i gang en rekke tiltak. Kommunen måtte først utarbeide en klar visjon, deretter tydeliggjøre sin unike identitet, før man utarbeidet en kommunikasjonsstrategi som skulle gjenspeile kommunens visjon og identitet – med spesielt fokus på ekstern kommunikasjon. Neste punkt på tiltakslisten besto i å utarbeide retningslinjer for hvordan man skulle motta henvendelser og spørsmål, samt prioritere arbeid for at kommuneadministrasjonen raskere skulle følge opp henvendelser og i større grad behandle like saker likt. En forbedring av kommunens informasjonsavis var neste punkt på programmet, og det siste tiltaket besto i å «[s]ette fokus på at assosiasjonene til folk i Namsskogan ikke skal domineres av negative assosiasjoner som dømmende, misunnelige og fordomsfulle» (Brastad 2013: 28-29).

I likhet med hva som har vært tilfellet med kommunene som har deltatt på Distriktsenterets omdømmeskole, har også støtten til omdømmeprosjekter gjennom «Sammen om en bedre kommune» resultert i varierte konkrete tiltak i deltakerkommunene.⁷⁸

Sørreisa kommune oppgir å ha gjennomført flere tiltak for å styrke kommunens omdømme i forbindelse med sin deltakelse i programmet. Kommunen har gjennomført innbyggerundersøkelse på kommunens årlige «torgdag», i tillegg til at også bruker- og medarbeiderundersøkelser har blitt gjennomført. Et annet tiltak er at kommunen bevisst har fokusert på sosiale medier, gjennom å opprette egen Facebook-side. I tillegg har kommunens hjemmeside blitt oppdatert. Kommunen har videre kartlagt lags og foreningers tilfredshet med kommuneadministrasjonen, og det har blitt arrangert informasjonsmøter med nytilsatte i kommunen, ettermiddagsmøter med lag og foreninger, sammenkomster for nye tilflyttere to ganger i året, samt årlige motivasjonsseminar for alle ansatte.⁷⁹ I *Karmøy* kommune, som har delt sitt omdømmeprosjekt opp i to deler (henholdsvis «Omdømmebygging gjennom tydelig ledelse» og «Omdømmebygging blant ungdom – E-dialog») består tiltakene som oppgis å ha blitt gjennomført av et lederutviklingsprogram som omfattet topp-, avdelings- og enhetsledere i kommunen, der også frikjøpte tillitsvalgte ble invitert til å delta, i tillegg til en utredning av bruk av ulike løsninger innen elektronisk toveiskommunikasjon – spesielt med tanke på kommunikasjon med aldersgruppen 15-29 år.⁸⁰ *Afjord* kommune oppgir i forbindelse med sitt omdømmeprosjekt å ha gjennomført tiltak hovedsakelig knyttet til rollen som arbeidsgiver: Blant tiltakene som nevnes er at kommunen skal utvikle en overordnet arbeidsstrategi, øke stillinger til alle som jobber mer enn avtalt, prøve ut alternative arbeidstidsordninger, bygge «gode holdninger til arbeidsplassen gjennom miljøtiltak», bygge «gode holdninger til egen kommune» og drive med lederutvikling.⁸¹

⁷⁸ Eksempler på tiltak gjennomført i tre av utviklingsprogrammets deltakerkommuner gis i kapittel 2.1.1.3.

⁷⁹ Kilde: <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/sammenomenbedrekommune/deltakerkommunene/sorreisa/id736356/> [sist besøkt 4.4.2015]

⁸⁰ Kilde: <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/sammenomenbedrekommune/deltakerkommunene/karmoy/id696435/> [sist besøkt 4.4.2015]

⁸¹ Kilde: <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/sammenomenbedrekommune/deltakerkommunene/afjord/id733910/> [sist besøkt 4.4.2015]

De fire casekommunene jeg har valgt ut i denne studien er eksempler på kommuner som har igangsatt omdømmearbeid uten å ha deltatt verken på Omdømmeskolen eller i «Sammen om en bedre kommune» under tema «omdømme».⁸² Som jeg vil komme tilbake til senere i denne avhandlingen har disse fire kommunene likevel et tydelig og bevisst forhold til eget omdømme og driver aktivt, strategisk omdømmearbeid. En nærmere presentasjon av casekommunene, samt en beskrivelse av omdømmestrategiene og -arbeidet i disse kommunene, blir gitt nedenfor.

7.3 Omdømmehåndtering i casekommunene

I forbindelse med gjennomføringen av denne studien av kommunal omdømmehåndtering og demokrati har jeg valgt ut fire case-kommuner: *Sarpsborg*, *Drammen*, *Arendal* og *Bodø*.

Som nevnt har de fire casekommune flere likhetstrekk, blant annet med tanke på størrelse (innbyggertall). Casekommunene er alle – sammenlignet med den norske gjennomsnittskommunen – store kommuner. Videre er de administrasjonssentra i sine respektive fylkeskommuner. Geografisk er case-kommunene spredt; kommunene er lokalisert i fire ulike fylker, i tre ulike landsdeler: To av dem på Østlandet (kommunene Sarpsborg og Drammen), én på Sørlandet (Arendal kommune) og én i Nord-Norge (Bodø kommune). Som også tidligere nevnt (jf. kap. 6.3.1) har de fire utvalgte casekommunene i denne studien alle i skrivende stund (mars 2018) vært opptatt av strategisk omdømmehåndtering i flere år.

7.3.1 Sarpsborg

Sarpsborg er en by og en kommune i Østfold fylke. Kommunen er 427 kvadratkilometer i utstrekning (inkludert vannareal), og hadde per 1. januar 2015 om lag 54 000 innbyggere, og er hovedsete for administrasjonen i Østfold fylkeskommune. Fylket Østfold består av 18

⁸² Tre av kommunene har imidlertid deltatt i utviklingsprogrammet «Sammen om en bedre kommune» under andre temaområder (Arendal har deltatt under temaområde «sykefravær», mens Drammen og Sarpsborg begge har deltatt under temaområde «heltidskultur») (kilde: <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/sammenomenbedrekommune/kommuner-fordelt-etter-tema/id701112/> [sist besøkt 7.4.2015])

kommuner og har en samlet befolkning på om lag 290 000 innbyggere. Byen Sarpsborg ligger ved Sarpefossen i elva Glomma, og kommunen Sarpsborg grenser til kommunene Våler og Skiptvedt i nord, Rakkestad i nordøst/øst, Halden i øst/sørøst, Hvaler i sørvest, og Fredrikstad og Råde i vest.

Byen Sarpsborg ble grunnlagt av Olav Haraldsson i 1016 (under navnet *Borg*) og regnes som Norges tredje eldste by (etter Tønsberg og Trondheim). Kongsgården som ble anlagt i Borg ble kalt Borregård. I Borg lå det opprinnelige Borgarting, nevnt første gang i sagaene i 1047. Etterhvert ble Oslo grunnlagt, og bispesetet i Borg flyttet dit på 1100-tallet. Borg fortsatte imidlertid å være et lokalt og regionalt sentrum, og ble rundt 1130 regnet som en av Norges seks byer. Fra 1312, da Kong Håkon 5. ga kongsgården Borregård til sin svigersønn Havtore Jonsson, og videre utover i middelalderen, ble Sarpsborg gradvis mer perifer. I 1567 brant byen ned til grunnen, og kong Fredrik besluttet å flytte den. Byen ble gjenreist ved Glommas utløp, og fikk navnet Fredrikstad. Imidlertid fortsatte det å bo en del mennesker ved Sarpefossen, og området der byen Borg hadde ligget ble på 1600- og 1700-tallet ble gjerne kalt gamlebyen. I 1702 inntraff imidlertid et enormt kvikkleireras som feide med seg både den gamle herregården Borregård og deler av den gamle bygrunnen fra middelalderen.

Utover 1700-tallet blomstret sagbrukene i området, og det ble en økende misnøye mot Fredrikstads handelsprivilegier. Sagbrukseierne ville gjerne laste skipene selv, lenger opp i Glomma, nær Borregård. I 1819 medførte en høyesterettsdom at Fredrikstads handelsprivilegier ble opphevet og Borregårds eier kunne selge trelasten selv, til en langt høyere fortjeneste. Båndene til Fredrikstad ble svakere. Kjøpstaden Sarpsborg ble opprettet etter vedtak i Stortinget og en kongelig resolusjon i 1839. Ved det forrige århundreskiftet skjøt industrialiseringen fart, og det ble etablert tre cellulosefabrikker, tre papirfabrikker og et tresliperi, samt en kraftstasjon, en karbidfabrikk og et teglverk i Sarpsborg. Borregård talte etterhvert 2000 ansatte og ble landets største industrianlegg.

I perioden fra 1890 til 1910 doblet innbyggertallet i Sarpsborg og nabokommunen Tune seg – fra 10 000 til 20 000. Sommeren 1907 var Sarpsborg og Borregård fabrikkers åsted for en arbeidskonflikt – og en lønnskamp tok til mellom arbeiderne og fabrikkeierne i mai dette året. Konflikten eskalerte først med lockout, før arbeiderne svarte med streik. Fagforeningen

kontrollerte byen i sommermånedene fram til enighet mellom partene ble oppnådd sent i august. Arbeiderbevegelsen har også i tiden etter stått sterkt.⁸³ Veksten i industri og velstand fortsatte utover 1900-tallet i Sarpsborg, og blant industribedriftene fantes blant annet fabrikker som produserte produkter både til industri- og hjemmebruk (blant annet møbler, komfyrer og tv-antenn) – i tillegg til papir og papp. Fra begynnelsen av 1980-årene startet imidlertid nedturen for industrien, og en lang rekke industriarbeidsplasser ble lagt ned utover 1980- og 90-tallet.

I dagens Sarpsborg er det tjenesteproduksjon, varehandel, offentlig (kommunal og fylkeskommunal) administrasjon og tjenesteyting som preger byens arbeidsliv. I tillegg er industrianlegget Borregård, som de siste årtiene har gått over til å produsere finkjemiske produkter basert på tremassen, fremdeles en betydelig arbeidsplass.⁸⁴

I 1992, etter en statlig beslutning, ble de gamle kommunene Sarpsborg, Tune, Varteig og Skjeberg slått sammen til én kommune – under navnet Sarpsborg kommune.

7.3.1.1 Omdømmearbeidet i Sarpsborg kommune

Omdømmearbeidet i Sarpsborg er innrettet med et kombinert fokus. Både håndtering av kommunens organisatoriske omdømme og omdømmet til Sarpsborg som by (stedsomdømmet) vektlegges. Arbeidet med kommunens organisatoriske omdømmehåndtering er integrert i kommuneorganisasjonen, mens arbeidet med stedsomdømme delvis er lagt til et byselskap eid av kommunen sammen med lokalt næringsliv.

I kommuneorganisasjonen inngår «informasjon og omdømme» som et eget fagområde innen enheten «Kommunikasjon og service», som igjen tilhører «Kommuneområde HR».⁸⁵ Videre hadde kommunen – som trolig eneste kommune i landet – i perioden 2010 til 2015 en medarbeider engasjert i fulltidsstilling med tittelen *omdømmerådgiver*. Ifølge omdømmerådgiveren selv handler oppgavene tillagt stillingen primært om internt rettet

⁸³ Sarpsborg har siden 1913 sammenhengende vært ledet av ordførere fra Arbeiderpartiet.

⁸⁴ Kilder for avsnittene om Sarpsborgs historie: <https://www.sarpsborg.com/Byen-var/Fakta-om-Sarpsborg/Sarpsborgs-historie/> [sist besøkt 18.6.2015] og <http://sarpsborg2016.no/Historie/> [sist besøkt 9.7.2015]

⁸⁵ «HR» brukes vanligvis som en forkortelse for «human relations».

virksomhet, nærmere bestemt intern rådgivning i kommuneorganisasjonen med sikte på å gjøre organisasjonen bedre i stand til å arbeide på en slik måte at omdømmet styrkes. Spesielt har omdømmerådgiveren hatt mye fokus på rådgivning i forbindelse med planprosessene i kommunen. Personen som var tilsatt i stillingen som omdømmerådgiver fra 2010 og til stillingsbetegnelsen ble endret i 2015 hadde omfattende yrkeserfaring fra markedsførings- og konsulentbransjen.⁸⁶

Deler av omdømmearbeidet som handler om oppgaver og tiltak knyttet til stedsomdømmet til Sarpsborg er lagt til aksjeselskapet «iSarpsborg». Selskapet er eid av Sarpsborg kommune sammen med flere lokale bedrifter. Kommunen tok initiativet til opprettelsen av selskapet, og er største eier (44,25 %) og bidragsyter (3,5 millioner kroner årlig). Kommunen utnevner ett av styremedlemmene i selskapet. «Byselskapets» formål er å profilere Sarpsborg by som bosted, arbeidssted og turistdestinasjon, samt å videreføre turistinformasjonsselskapet Sarpsborg Turist AS' og sentrumsforeningens aktiviteter. I tillegg hadde selskapet ansvar for markeringen av byens tusenårsjubileum i 2016.⁸⁷

Sarpsborg kommune er videre – sammen med 14 andre kommuner – en av casekommune i et forskningsprosjekt i regi av Telemarkforskning kalt «Attraksjonskraft gjennom stedsinnovasjon». Prosjektet benevnes som et utviklingsprosjekt som handler om stedsattraktivitet, hvor siktemålet er «å gi norske kommuner og fylkeskommuner verktøy som setter dem i stand til å gjøre mer treffsikre valg av strategier for økt attraktivitet, [noe som] skal bidra både til reduserte kostnader og høyere kvalitet i offentlig utviklingsarbeid» (Telemarkforskning 2016). Modellen som utvikles av Telemarkforskning i dette prosjektet er ifølge en av informantene en viktig del av identitets- og omdømmearbeidet i Sarpsborg kommune.⁸⁸

⁸⁶ Kilde: Intervju med omdømmerådgiver i Sarpsborg kommune 22.1.2015

⁸⁷ Kilde: <http://www.sarpsborg.com/Nyhetsarkiv/Forslag-til-styre-i-byselskapet/> [sist besøkt 13.7.2015]

⁸⁸ Kilde: Intervju med omdømmerådgiver i Sarpsborg kommune 22.1.2015

7.3.2 Drammen

Drammen er en by og kommune i Buskerud. Kommunen er 145,2 kvadratkilometer i utstrekning (inkludert vannareal), og har om lag 67 000 innbyggere (per 1. januar 2015). Drammen er administrasjonssenter i Buskerud fylke – et fylke som består av 21 kommuner og har en samlet befolkning på om lag 274 000. Byens sentrum ligger ved Drammensvassdragets utløp i Drammensfjorden (sentrumsbebyggelsen fordeler seg på begge breddene av elva/fjorden). Kommunen Drammen grenser til kommunene Nedre Eiker i nordvest, Lier i nordøst, Røyken i øst, Sande og Hof i Sør, samt Svelvik i sørøst.

Drammen by ble grunnlagt som kjøpstad i 1811 gjennom en sammenslåing av de gamle ladestedene Bragernes og Strømsø-Tangen – tettsteder som befant seg på hver sin side av Drammenselvas utløp i Drammensfjorden. Imidlertid har det eksistert bosetninger rundt utløpet av Drammenselva siden 1300-tallet, og området har fungert som handelsplass de siste tusen årene. Tømmer var hovedårsaken til Drammens etablering og utvikling. Bakgrunnen for de første aktivitetene og bosetningene i området var hollandske skipper som på leting etter tømmer på 1300-tallet seilte inn Drammensfjorden – der de fant svært gode forhold ved Drammenselvas utløp. På bakgrunn av etterspørselen trakk mange bønder ned mot fjorden og etablerte boder for handel, og den viktigste handelen var med tømmer. Fra 1700-tallet ble Drammen den viktigste utskipningshavnen i Norge. I 1880-årene ble det etablert papirindustri langs elva og Drammen ble etter hvert i betydelig grad industrialisert. I 1955 ble det registrert 33 treforedlingsbedrifter langs Drammensvassdraget, og i tillegg fantes det jern- og metallindustri i området. I sentrale deler av Drammen er den tradisjonelle industrien nå stort sett nedbygd og i mange av de tidligere fabrikkområdene har det blitt tilrettelagt for bolig- og næringsutvikling.⁸⁹

Drammen har i dag et variert næringsliv og dette utgjør, sammen med offentlig (kommunal og fylkeskommunal) administrasjon og tjenesteyting, samt Sykehuset Buskerud, det viktigste arbeidsplassgrunnlaget.

⁸⁹ Kilde for avsnittet om Drammens historie: <https://www.drammen.kommune.no/no/Om-kommunen/fakta/Drammens-historie/> [sist besøkt 8.7.2015]

7.3.2.1 Omdømmearbeidet i Drammen kommune

I Drammen har det pågått et omdømmeprojekt siden 2005 – kalt «Elvebyen Drammen». Drammen kommune regnes av mange som en suksesshistorie når det gjelder kommunal omdømmebygging, og omdømmeprojektet i Drammen har inspirert og fungert som rettesnor for flere andre kommuners omdømmearbeid. Omdømmeprojektet ble satt i gang i etterkant av en omfattende fornying av det fysiske bymiljøet – et fornyingsprosjekt som startet på midten av 1980-tallet og varte til tidlig på 2000-tallet.⁹⁰ Bakgrunnen for at initiativet til et omdømmeprojekt i Drammen var at Drammen lenge hadde slitt med et omdømme som en stygg og forurenset by med store trafikkproblemer, sammen med en følelse av at den positive byutviklingen som hadde funnet sted etter fornyelsen ikke i tilstrekkelig grad hadde blitt lagt merke til av omverdenen.⁹¹ Omdømmeprojektet er organisert som et samarbeidsprosjekt mellom Drammen kommune og en rekke andre organisasjoner (fra privat, offentlig og frivillig sektor). I 2013 hadde prosjektet 81 «partnere».⁹²

Etter i tiår å ha slitt med et rykte som en usjarmerende, forurenset og tungt trafikkert by, gjennomgikk Drammen sentrum i perioden fra midten av 1980-årene til tidlig på 2000-tallet en betydelig fysisk fornyingsprosess. Blant annet ble den sterkt forurensete Drammenselva, som renner gjennom sentrum av byen, renset i løpet av perioden 1986-1995, og Europaveg 134, som gikk rett over byens torg, ble lagt om i en sløyfe utenom sentrum. Videre det ble anlagt flere parker og turstier langs elvebredden, samtidig som flere andre fysiske byfornyingsprosjekter ble gjennomført.⁹³

Forarbeid med siktemål å initiere og lansere et omdømmeprojekt for Drammen startet i 2005. Som ledd i forarbeidet ble det gjennomført en «grundig situasjonsanalyse av Drammen i løpet

⁹⁰ I korte trekk dreide fornyingen seg om at den sterkt forurensete Drammenselva ble renset (i perioden 1986-1995), at de tungt trafikkerte europavegene ble lagt i tunneler utenom bysentrum, og at det ble anlagt parker og gangstier langs elvebredden, i tillegg til noen andre byutviklingsprosjekter (Kilde: «Temanotat: Byutviklingsprosessene i Drammen» – Miljøverndepartementet, 2007)

⁹¹ Kilde: Intervju med kommunikasjonsdirektøren i Drammen kommune (28.10.2013)

⁹² Kilde: <http://www.drammen.no/nb-NO/TopMenu/OmOss/Omdommeprojektet.aspx> [sist besøkt 8.4.2015]

⁹³ Kilde: Wøhni (2007): «Temanotat: Byutviklingsprosessene i Drammen» (Miljøverndepartementet)

av perioden januar – november 2005».⁹⁴ Bakgrunnen for initiativet var, ifølge en av informantene jeg intervjuet i forbindelse med studien, «en følelse av at all den positive byutviklingen som hadde foregått i Drammen ikke hadde blitt lagt merke til av omverdenen.» «Den stygge andungen» hadde med andre ord gjennomgått sin metamorfose til svane, men svært få hadde fått det med seg.⁹⁵ Med bistand fra kommunikasjonsbyrået Agendum Kommunikasjon ble det utarbeidet «en plattform for profilering [som] danner utgangspunkt for det som nå er Omdømmeprojekt Drammen.»⁹⁶ Omdømmeprojektet er organisert som et samarbeidsprosjekt mellom Drammen kommune og en rekke andre organisasjoner (fra privat, offentlig og frivillig sektor). I 2013 hadde prosjektet 81 partnere.⁹⁷ Omdømmeprojektet har som sin primære målsetning å promotere Drammen som et *attraktivt sted* innenfor Stor-Oslo-regionen for folk å bosette seg, arbeide og etablere næringsaktivitet. En uttalt målsetning er også å gjøre drammenserne mer stolte av hjembyen sin. Med bistand fra det innleide reklamebyrået Agendum Kommunikasjon ble en profileringsplattform utviklet, og denne inkluderte en merkevare for byen: «*Elvebyen Drammen*». I regi av omdømmeprojektet har det siden 2006 blitt satt i verk en rekke tiltak, hvorav det mest synlige har vært reklamekampanjer i lokal- regional- og riksmidia (blant annet annonser, annonsebilag og reklamefilmer). Det har også i regi av prosjektet flere ganger blitt gjennomført omdømmemålinger – både internt i kommunen og i regionen rundt kommunen.

Omdømmeprojektet «*Elvebyen Drammen*» er organisert som et samarbeid mellom Drammen kommune, Drammen næringslivsforening, Byen Vår Drammen AS og flere andre organisasjoner, både fra privat næringsliv og offentlig sektor. Prosjektet styres av et uavhengig styre, som per august 2015 hadde seks medlemmer, hvorav to fra Drammen kommune (informasjonssjefen og kultursjefen), én fra byselskapet Byen Vår, én fra næringslivsforeningen

⁹⁴ Kilde: PowerPoint-presentasjon «Omdømmeprojekt Drammen» datert 30.3.2009 (mottatt fra ordføreren i Drammen kommune 28.10.2013) (heretter referert til som ”Ordførers PowerPoint 30.3.2009”).

⁹⁵ Kilde: Intervju med informasjonssjefen i Drammen kommune (28.10.2013)

⁹⁶ Ordførers PowerPoint 30.3.2009

⁹⁷ Kilde: <http://www.drammen.no/nb-NO/TopMenu/OmOss/Omdommeprojektet.aspx> [sist besøkt 8.4.2015]

og to fra næringslivsbedrifter, herunder Drammens Tidende.⁹⁸ Den daglige ledelsen av prosjektet ivaretas av en egen ansatt direktør. Per 2013 hadde prosjektet 81 partnere.⁹⁹

Flere pr- og reklamebyråer har vært engasjert til å gjennomføre omfattende reklamekampanjer i regi av omdømmeprojektet. I tillegg til annonsering i trykte medier og bruk av digitale sosiale medier, har det også blitt gjennomført mer utradisjonelle «stunts»; blant annet ble det i regi av prosjektet arrangert «felles visningsdag i byen»¹⁰⁰ i årene 2006, 2007 og 2008 (i august alle tre årene). Videre ble det sendt ut 50 000 dvd-filmer i august 2007, og den 26. mai 2008 ble et eget fotomagasin («syvfotograferénby») lagt ved og distribuert med avisene VG (nasjonal distribusjon) og Drammens Tidende (lokal/regional distribusjon). I perioden 9. – 13. mars 2007 ble det på riksdekkende fjernsyn (TV2) vist en reklamefilm for byen Drammen der en David-Attenborough-«look-a-like» medvirket.¹⁰¹ I 2013 lanserte omdømmeprojektet «fase to» av omdømmekampanjen (som skulle vare fram til 2017). I denne fasen har strategiene for omdømmearbeidet vært revidert på bakgrunn av rullering av kommuneplanen i 2013. I denne fasen av prosjektet har fokuset – på bakgrunn av målsetninger i den nye kommuneplanen – vært å rette innsats mot målgrupper av potensielle tilflyttere med høy kompetanse, og det har vært gjennomført kampanjer spesielt rettet mot innbyggere i Oslo, Bærum og Asker. Budskapet i disse kampanjene har vært at man får *mer bolig for pengene* i Drammen enn i de tre nevnte kommunene.¹⁰²

⁹⁸ Ved regiondirektøren i A-media Buskerud.

⁹⁹ Kilde: Elvebyen Drammens internettsider (<http://www.drammen.no/nb-NO/TopMenu/OmOss/Omdommeprojektet.aspx>) [sist besøkt 11.8.2015]

¹⁰⁰ De felles visningsdagene gikk kort fortalt ut på at boligutbyggere presenterte sine utbyggingsprosjekter som var under planlegging eller oppføring overfor publikum.

¹⁰¹ Kilde: Ordførers PowerPoint 30.3.2009

¹⁰² Kilde: Elvebyen Drammens – boligkampanje 2013: <http://drammen.tibenet.no/TopMenu/OmOss/Omdommeprojektet/Reklamekampanjer/Boligkampanje%202013.aspx> [sist besøkt 6.1.2017]

7.3.3 Arendal

Arendal er en by og kommune i Aust-Agder. Kommunen er 270 kvadratkilometer i utstrekning (inkludert vannareal), og har om lag 44 000 innbyggere (per 1. januar 2015). Arendal er administrasjonssenter i Aust-Agder fylke, et fylke som består av 15 kommuner og som per 1. januar 2015 hadde om lag 115 000 innbyggere totalt. Arendal kommune har en lang kystlinje i sørøst, og kommunen grenser ellers til kommunene Froland i nordvest, Tvedestrand i nordøst, og Grimstad i sørvest.

I historiske arkiver er Arendal nevnt første gang i et tollregnskap for Nedenes len fra 1528. Den første kirken på stedet ble bygd i 1670. I 1641 ble Kristiansand grunnlagt, og det ble besluttet at all handel langs Agderkysten skulle til den nyetablerte byen. Imidlertid ble ikke dette gjennomført og Arendal vokste videre av egen tyngde. Arendal fikk bystatus (kjøbstad-privelegier) i 1723, mot at byen betalte Kristiansand en årlig særskatt på 750 riksdaler. Til å begynne med var Arendals næringsgrunnlag eksport av trelast, og senere også import av kornvarer. I tillegg ble skipsfart etter hvert også en viktig næringsvei. Skipsfarten utviklet seg utover 1700-tallet, og det ble en stor vekst i næringen i forbindelse med Krimkrigen, samt Englands oppheving av Navigasjonsakten – bestemmelsen om at handelen med de engelske koloniene og engelsk kystfart skulle forbeholdes engelske skip eller skip hjemmehørende i produksjonslandet. Disse forholdene førte til at Arendal i siste halvdel av 1800-tallet ble Nordens største sjøfartsby. Dårlige tider i 1880-årene førte etter hvert til et krakk i skipsfarten, og banker og rederier gikk konkurs. Krakket førte til stor arbeidsledighet og utvandring. I dag er båtproduksjon og maritim industri fortsatt en viktig del av Arendals næringsliv. Verdens nest største skipsforsikringsvirksomhet har hovedkontor i byen, videre er IT-industri en betydelig næringsvei i arendalsområdet.¹⁰³

I 1992 ble de gamle kommunene Arendal, Moland, Tromøy, Hisøy og Øyestad etter en statlig beslutning slått sammen til én kommune. Den nye kommunen ble hetende Arendal.

¹⁰³ Kilde for avsnittet om Arendals historie: <http://www.arendal.kommune.no/Om-Arendal/Historikk/> [besøkt 24.6.2015]

7.3.3.1 Omdømmearbeidet i Arendal

Det har vært en utbredt oppfatning at byen Arendal fra siste halvdel av 1980-tallet, gjennom 1990-tallet, og ved inngangen til 2000-tallet slet med et negativt omdømme.¹⁰⁴ Årsakene ble til det ble hovedsakelig oppfattet å ha sammenheng med fire hovedfaktorer: levekårsrelatert problematikk, kriminalitet, Arne Myrdal (FMI) og NRKs tv-serie «Lille lørdag».

Den første faktoren – levekårsproblematikk – knyttes til at Arendal (og agderfylkene generelt) har hatt en relativt høy andel uføre trygdemottakere, samt høy forekomst av rusproblematikk, sammenlignet med landsgjennomsnittet.¹⁰⁵ Dette ses gjerne i sammenheng med den andre faktoren, nemlig at Arendal har skåret høyt på kriminalitetsstatistikken (herunder grov voldskriminalitet).¹⁰⁶

Den tredje faktoren dreide seg om at den høyst kontroversielle Arne Myrdal var arendalitt og bosatt i kommunen. Myrdal var stifter og første leder av organisasjonen Folkebevegelsen mot innvandring (FMI), etablert i 1987. Mange av FMIs aktiviteter og arrangementer foregikk av den grunn i Arendal. FMI og dens arrangementer ble gjenstand for voldsom medieoppmerksomhet, og byen ble derfor – til svært mange arendalitters fortvilelse – assosiert med FMI, Arne Myrdal, intoleranse og fremmedfrykt, samt voldelige demonstrasjoner.¹⁰⁷

Den fjerde hovedfaktoren som gjerne trekkes fram som årsak til et negativt bilde av Arendal er «*Min drømmeserie*» – en serie/føljetong i første sesong av NRKs humorprogram «Lille lørdag» ledet av Bård Tufte Johansen og Harald Eia, sendt på TV første gang i 1995, hvis univers var lagt til Arendal. Handlingen i serien foregikk i all hovedsak i byens sentrum, nærmere bestemt i området rundt et gatekjøkken på rutebilstasjonen i sentrum, samt Pollen (den indre sentrumshavna) like i nærheten. «*Min drømmeserie*» spilte i stor grad på stereotyper om Arendal og Sørlandet (herunder også stereotyper knyttet til levekårsproblematikk og intoleranse/fremmedfrykt), og parodierte arendaldialekten – og uttrykk som

¹⁰⁴ Jf. bl.a. Agderposten 21.9.2006, 17.1.2009 (s. 30-31) og 20.10.2009 (s. 30-31).

¹⁰⁵ Jf. bl.a. Fædrelandsvennen 10.4.2010 (s. 12) og Aftenposten 29.5.2010 (s. 6-8).

¹⁰⁶ Jf. bl. a. Agderposten 17.1.2009 (ss. 30-33).

¹⁰⁷ Jf. bl. a. Agderposten 17.1.2009 (ss.30-33), 24.12.2013 (s. 9) og 11.4.2014 (ss. 24-27).

«rudebilstasjonen», «tusner på tusner» og «rifflla påmmfri» ble snart allemannseie over hele landet.¹⁰⁸

Arendal opplevde videre en stagnasjon når det gjaldt folketallsutviklingen i perioden rundt årtusenskiftet. I perioden 1995 til 2005 var folkeveksten i Arendal kommune 2,4 % (altså 0,24 % per år gjennomsnittlig), mens den i Norge sett under ett var 5,9 % (altså 0,59 % per år gjennomsnittlig). Arendal kommunes folketilvekst i denne perioden var altså mindre enn halvparten så stor som folketilveksten i landet i gjennomsnitt.¹⁰⁹ På bakgrunn av at omdømmet til Arendal ble opplevd som negativt, og man antok at bedring av byens omdømme kunne medvirke til en mer positiv folketallsutvikling, startet ledelsen i kommunen like etter årtusenskiftet arbeidet med å snu byens omdømme.¹¹⁰

Når det gjelder planleggingen og gjennomføringen av Arendals omdømmearbeid har dette ikke, i motsetning til tilsvarende for eksempel i Drammen og Bodø, vært lagt til *ett* klart definert og avgrenset prosjekt med egen ledelse og eget prosjektstyre. Fokus på omdømme og omdømmearbeid har likevel vært høyt oppe på dagsordenen i Arendal kommune siden starten av 2000-tallet.¹¹¹ Siden 2003 har kommunen jobbet bevisst med omdømmehåndtering og merkevarebygging (Kommunikasjonsforeningen 2008). Ett av flere eksempler som illustrerer og gir uttrykk for dette er at byplansjefen i 2005, etter en byutviklingskonferanse i Drammen, tok alle sine 32 ansatte ved byplankontoret med på et todagersseminar om byutvikling og omdømme i Drammen.¹¹² Det interne fokuset på omdømmearbeid i kommuneorganisasjonen kan spores blant annet i planverk og strategidokumenter. Blant annet kan et utdrag fra kapitlet «Samfunnsperspektivet» i kommunens handlingsprogram 2008-2011¹¹³ fungere som illustrasjon på dette:

¹⁰⁸ Jf. bl.a. Agderposten 17.1.2009 (ss. 31-32).

¹⁰⁹ Arendal kommune hadde 1. januar 1995 38 742 innbyggere og 1. januar 2005 hadde antallet innbyggere steget til 39 676. Innbyggertallet i hele landet de samme tidspunktene var henholdsvis 4 348 410 og 4 606 363. Kilde: www.ssb.no [besøkt 27.7.2015].

¹¹⁰ Jf. Agderposten 12.1.2005 (web) [besøkt 14.7.2015].

¹¹¹ Jf. Agderposten 12.1.2005 (web).

¹¹² Jf. Agderposten 12.1.2005 (web).

¹¹³ Arendal kommune: «Handlingsprogram 2008-2011, budsjett 2008» (vedtatt i bystyret i Arendal kommune 13.12.2007 (sak 244/07)). Handlingsprogrammet er en integrert del av kommuneplanen (og utgjør det strategiske

«Arendal kommune skal ha et godt omdømme blant innbyggerne i kommunen og befolkningen for øvrig. Det jobbes med omdømmebygging i alle enheter og det tas sikte på en god koordinering av dette arbeidet gjennom videreføringen av kommunens informasjons- og dialogstrategi.» (s. 14).

Omdømmearbeidet i Arendal kommune skiller seg i noen grad ut sammenlignet med de øvrige tre casekommunene. I Arendal kommune må omdømmehåndteringen i de senere årene kunne sies å i mindre grad være *direkte uttalt* eller eksplisitt tematisert – slik det framgår av kommunale skriftlige dokumenter og intervjuene jeg gjennomførte – enn hva som har vært tilfellet i Sarpsborg, og i de øvrige to casekommunene (som har organisert omdømmearbeidet i egne omdømmeprosjekter). Arbeidet med omdømmehåndtering kan dermed framstå som mer integrert i kommunens løpende arbeid. Én mulig forklaring på dette kan være at omdømmearbeidet – og bevisstheten rundt kommunens omdømme – i Arendal har vart fem år lenger enn i Sarpsborg. En gjennomgang av kommunale plandokumenter som viser at hyppigheten av bruken av «omdømmebegreper» har vært avtakende etter den innledende fasen av kommunens omdømmearbeid, understøtter denne antakelsen.

Utover det organisasjonsinterne fokuset kan omdømmetenkningen i Arendal kommune hovedsakelig sies å ha materialisert seg i tre konkrete tiltak: For det første gjennom «Samfunnsbyggingsprosjektet» – igangsatt i 2004, for det andre gjennom deltakelsen i Ordkrafts «Omdømmebarometer Sør» (f.o.m. høsten 2006), og for det tredje gjennom deltakelsen i det regionale omdømmeprosjektet «Omdømme Sørlandet». Disse tre prosjektene omtales hver for seg nærmere nedenfor.

Samfunnsbyggingsprosjektet

Etter en forstudie gjennomført høsten 2003, ble «Samfunnsbyggingsprosjektet» startet opp i 2004, som et ledd i å følge opp kommuneplanen for perioden 2003-2013 og tilhørende

dokumentet i kommunens plansystem). I handlingsprogrammet i Arendal kommune beskrives konkrete mål og prioriteringer for neste fireårsperiode.

handlingsplan for 2004-2007 «i praktisk handling».¹¹⁴ Ifølge en foreløpig evalueringsrapport utarbeidet av Agderforskning i 2006 på oppdrag fra Arendal kommune¹¹⁵ var samfunnsbyggingsprosjektet et partnerskap mellom Arendal kommune (som også var initiativtaker) og nærings- og annet organisasjonsliv i arendalsregionen, og hadde hovedfokus på vekst og utvikling i regionen. Prosjektet ble organisert som et partnerskap fordi politikerne og administrasjonen i kommunen mente kommuneplanens målsetninger om vekst og utvikling – både i kommunen og regionen – var av en slik art at de ikke kunne oppnås av kommunen på egenhånd (Nesje, Jeppesen og Røed 2006: 15).¹¹⁶

I prosjektets første fase var prosjektet løst organisert med en styringsgruppe og en sekretær. I tillegg var det et åpent forum for alle som var med i prosjektet. Det ble også opprettet ni fokusgrupper som deltakerne ble fordelt på. De ulike gruppene utarbeidet ulike scenarier for hvordan Arendal skulle være innen de spesifikke områdene. Disse scenariene ble presentert for politikerne gjennom kommuneplanmeldingen i 2004. Videre ble det utarbeidet et eget bilag til Agderposten i august samme år, som gikk ut til alle avisens lesere, der Samfunnsbyggingsprosjektet ble presentert gjennom artikler som søkte å rette oppmerksomheten mot spørsmål som tok opp «hvem vi er», «hvem vi vil være», «hva vi er gode på» og «hvordan vi kan lykkes» (Nesje m.fl. 2006: 10-11).

I mars 2005 ble det vedtatt i bystyret at Samfunnsbyggingsprosjektet skulle videreføres, men omorganiseres. Vedtaket ble gjort blant annet på bakgrunn av at bystyret ønsket sterkere politisk forankring av prosjektet. Antallet fokusgrupper ble redusert fra ni til tre, kalt henholdsvis «Vekst i næringsliv», «Arendal utvikler sin urbanitet og egenart» og «En region som satser på kompetanse». Av organisasjonsplanen til prosjektet fra mars 2005¹¹⁷ framgår at

¹¹⁴ Kilde: Saksframlegg til bystyremøte i Arendal kommune 29.1.2004 – titulert «Samfunnsbygging i arendalsregionen» (arkivsaksnr. 04/00320).

¹¹⁵ Nesje, Jeppesen og Røed (2006): «*Evaluering av samfunnsbyggingsprosjektet i Arendal*». (Arendalsforskning, prosjektrapport 16/2006).

¹¹⁶ I Agderforskningens evalueringsrapport refereres Samfunnsbyggingsprosjektet som et eksempel på overgangen fra «government» til «governance» – altså fra tradisjonelle, hierarkiske styremodeller til styreformer basert på nettverk og partnerskap, på tvers av sektorer, mellom formelt uavhengige private og offentlige aktører (Nesje m.fl. 2006: 4).

¹¹⁷ Slik den er gjengitt i Nesje, Jeppesen og Røed (2006: 12).

ansvaret for *omdømmebygging* ble lagt til de tre fokusgruppene, mens ansvaret for *omdømmestrategier* ble lagt til kommuneplanutvalget, noe som understreker at det var en nær kobling mellom kommuneplanen og Samfunnsbyggingsprosjektet, og som, ifølge Agderforsknings evalueringsrapport, også ble gitt uttrykk for på et åpent møte om ny kommuneplan høsten 2006 (Nesje m.fl. 2006: 12-14). Innenfor rammene av Samfunnsbyggingsprosjektet ble det videre satt i gang flere underprosjekter. Et av disse var prosjektet «*Kommunikasjon og omdømme*» (Nesje m.fl. 2006: 13).

Omdømmebarometer Sør

Fokuset på omdømme har også gitt seg uttrykk i at Arendal kommune i perioden 2006-2011 deltok i «Omdømmebarometeret». Først i «Omdømmebarometer Sør», sammen med Agderrådet, Sparebanken Sør, kommunene Kristiansand, Grimstad, Lillesand, Mandal, Vegårshei, samt Setesdalsdistriktet (v/Setesdal regionråd)¹¹⁸ (sett under ett), og senere også som hovedsamarbeidspartner og abonnent på omdømmemåling av Arendal- og Grimstadregionen spesifikt.¹¹⁹ «Omdømmebarometeret» var et prosjekt som ble startet opp i 2006 på initiativ fra kommunikasjonsbyrået Ordkraft AS og som besto av jevnlig omdømmemålinger¹²⁰ som ble gjennomført av Ordkraft på oppdrag fra deltakerne/abonnentene. Målet med oppstarten av «Omdømmebarometeret» var «(..) å etablere et felles verktøy som kunne bekrefte og avkrefte de forholdene som påvirket steders renommé, og på den måten bidra til bedre ressursutnyttelse og informert debatt[,]» og videre «[g]jennom å måle med jevne mellomrom var også tanken at resultatene kunne brukes som grunnlag for evaluering av tiltak som de ulike regionene arbeider med.»¹²¹ Metodisk ble disse målingene gjennomført i form av to spørreundersøkelser – hvorav én ble gjennomført i den aktuelle regionen (i dette tilfellet de to agderfylkene) og én i hele landet. I tillegg ble det gjennomført en analyse av relevant medieomtale (landsdekkende) av den aktuelle regionen siden siste

¹¹⁸ Setesdalsdistriktet omfatter de fem kommunene Iveland, Evje og Hornnes, Bygland, Valle og Bykle.

¹¹⁹ I 2009 og 2011.

¹²⁰ Målingene ble gjennomført første gang høsten 2006, deretter vår og høst 2007, og deretter i 2009, 2011 og 2013.

¹²¹ <http://www.omdømmebarometeret.no/historie/> [besøkt 5.8.2015].

måling.¹²² Fra 2009 ble Arendal kommune en av hovedsamarbeidspartnerne i «Omdømmebarometeret», og dette året – og i 2011 – ble det gjennomført egen omdømmemåling også for Arendal- og Grimstadregionen for seg (i tillegg til for Sørlandet og flere andre regioner rundt om i landet). Arendal kommune var i 2009 deltaker både når det gjaldt omdømmebarometeret for Arendal- og Grimstadregionen og for Sørlandet, mens i 2011 var kommunen kun engasjert i barometeret for Arendal- og Grimstadregionen. Ved siste gjennomføring av «Omdømmebarometeret» - i 2013 – var Arendal kommune ikke lenger engasjert som deltaker/abbonnent.¹²³

Omdømme Sørlandet

Arendal kommune var også engasjert i prosjektet «Omdømme Sørlandet»¹²⁴ – et prosjekt som ble startet opp i 2009, og som hadde som målsetning å øke attraktiviteten til Sørlandet som region.¹²⁵ Hovedsakelig var fokus rettet mot attraktivitet for regionen som bo- og arbeidssted og som sted for næringsetablering. Prosjektet ble opprettet på initiativ fra Agderrådet, og hadde elleve partnere – som alle kunne betegnes som betydningsfulle aktører, både fra offentlig og privat sektor i de to agderfylkene – ved oppstarten i 2009.¹²⁶ Prosjektet engasjerte selskapene *Dinamo PR* og *Recommended* for å utføre henholdsvis pr- og reklamevirksomhet.¹²⁷ Gjennom støtte fra prosjektet ble nettsiden www.sorlandsliv.no lansert i oktober 2011. Nettsiden var tenkt å fungere som en samleportal der interesserte kunne finne informasjon om Sørlandet som bo- og arbeidsregion, og der bedrifter og andre aktører i regionen kunne promotere sine varer og tjenester og rekruttere arbeidskraft. Nettsiden ble avviklet i løpet av høsten 2014.¹²⁸

¹²² Kilde: Agder regionråds internettsider: <http://www.agderradet.no/agderradet-blir-hovedsamarbeidspartner-i-omdommebarometer-sor-hosten-2007/> [besøkt 5.8.2015].

¹²³ Kilde: <http://www.omdommebarometeret.no/historie/2013-2/> [besøkt 5.8.2015].

¹²⁴ Senere skiftet prosjektet navn til «Rekrutterings- og omdømmeprojektet for Sørlandet».

¹²⁵ Aust- og Vest-Agder fylker.

¹²⁶ Følgende partnere deltok i prosjektet ved oppstarten (2009): Sparebanken Sør, Dyreparken, Sørlandet sykehus HF, Universitetet i Agder, Post- og teletilsynet, Agder Energi, Vest-Agder fylkeskommune, Aust-Agder fylkeskommune, Arendal kommune, Kristiansand kommune og IK Start.

¹²⁷ Kilde: <http://kampanje.com/archive/2010/09/skal-lokke-folk-til-sorlandet/> [besøkt 11.8.2015].

¹²⁸ I skrivende stund møtes man av følgende tekst på nettsiden www.sorlandsliv.no [besøkt 28.8.2015]: «Sørlandsliv. Domenet eies av Aust-Agder fylkeskommune og Vest-Agder fylkeskommune.» Ved hjelp av tjenesten

7.3.4 Bodø

Bodø er en by og kommune i Nordland fylke. Byen Bodø ligger på en halvøy ved Saltenfjordens utløp. Kommunen er 1393 kvadratkilometer i utstrekning (inkludert vannareal), har om lag 50 000 innbyggere (per 1.1.2015), og er administrasjonssenter i Nordland fylke – Norges nest største fylke målt i geografisk utstrekning, som består av 44 kommuner og som til sammen har i overkant av 240 000 innbyggere. Bodø er Nord-Norges nest mest folkerike kommune og by (etter Tromsø). Bodø kommune har landfast grense til kommunene Sørfold og Fauske i øst, Saltdal og Beiarn i Sør, og Meløy og Gildeskål i vest, samt maritim grense mot øykommunene Værøy og Røst i vest, og Steigen i nord.

Historisk sett har det vært bosetninger innenfor det området som i dag utgjør Bodø kommune siden ca. år 8000 f. kr. De tidligste bosetningene befant seg nærmere bestemt i områdene ved Saltstraumen. På 1200-tallet ble Bodin kirke bygd, og det ble anlagt et kirkested og embetsverksete rundt tre kilometer unna det som utgjør dagens bysentrum. Bystatus fikk Bodø i 1816 og byen var ment å fungere som en handelsplass i forbindelse med fiskeeksport fra Nordland. Bodø opplevde voldsom vekst i forbindelse med et stort oppsving i sildefisket i årene rundt 1870. I perioden 1865 til 1890 økte byens innbyggertall fra 519 til 3656. Dette la grunnlaget for at Bodø fra 1870-årene og fram til 1940 gradvis fikk tilført administrative og finansielle funksjoner og ble et stadig viktigere trafikknutepunkt. Under andre verdenskrig ble Bodø hardt rammet av krigshandlinger. Byen ble lagt i ruiner av tyske bombefly i mai 1940, og i etterkrigstiden måtte byen dermed gjenreises fra grunnen av. I etterkrigsperioden har Bodø opplevd en vekst på om lag 3000-4000 hvert tiår. I 1968 ble Bodø slått sammen med Bodin kommune, og i 2005 ble Skjerstad kommune innlemmet i Bodø kommune.¹²⁹

I dagens Bodø finner man de største arbeidsplassene i kommunal- og fylkeskommunal administrasjon, Nordlandsykehuset, Forsvaret, Luftfartstilsynet og Nord universitet.

www.web.archive.org (en tjeneste som arkiverer eldre utgaver av nettsider) [besøkt 28.8.2015] kan avviklingen av nettsiden dateres til et eller annet tidspunkt mellom 24. oktober og 18. desember 2014.

¹²⁹ Kilde for avsnittet om Bodøs historie: bodo.no [<http://www.bodo.no/wips/1922766112/>] [besøkt 23.6.2015]

7.3.4.1 Omdømmearbeidet i Bodø

I 2006 ble et omdømmeprojekt lansert i Bodø, etter en forstudie som ble gjennomført i 2005. Forstudien ble ifølge tidligere leder for omdømmeprojektet gjennomført på bakgrunn av signaler fra aktører fra næringslivet og andre som blant annet indikerte at Bodø var underkommunisert, at byens budskap var uklart og fragmentert, samt at man manglet en felles profil og identitet. Resultater fra en spørreundersøkelse som hadde blitt gjennomført indikerte også, ifølge den tidligere prosjektlederen, de samme forholdene.¹³⁰

I etterkant av den nevnte forstudien i 2005 ble forprosjektet «Bodø – sterk og klar» startet opp i 2006 av det kommunale foretaket Team Bodø KF. Prosjektet ble fulgt av en prosjektgruppe bestående av representanter fra Bodøs nærings- og organisasjonsliv. I tillegg ble det leid inn ekstern kompetanse fra PR- og kommunikasjonsbyråer. Målene med forprosjektet var, ifølge omdømmeprojektets hjemmeside, «(..) å etablere en felles kommunikasjonsplattform og byprofil for Bodø[,] definere mål og målgrupper for hovedprosjektet[,] utarbeide en markedsplan som [skulle] styrke Bodøs omdømme[,] kartlegge hvilke verktøy næringslivet [ønsket] i en felles verktøykasse[,] [og] sørge for en fornuftig organisering og løsning for finansiering av prosjektets første hovedfase 2008-2009.» I 2007, altså i slutfasen av forprosjektet, som ifølge prosjektets hjemmeside pågikk i perioden 2006-2008, ble prosjektet «spisset som et omdømme- og rekrutteringsprosjekt[,]» med overordnet mål «å fronte Bodø som et attraktivt bo- og arbeidssted for ung arbeidskraft innen kategorien 20-40 år.»¹³¹

Omdømmeprojektet – slik det ble utformet og startet opp på bakgrunn av den nevnte forstudien i løpet av forprosjektet – har fått navnet «*Bodø – i vinden*» (senere har navnet blitt endret til “*Bodøregionen – i vinden*”) og involverer flere interessenter. Prosjektet består i per 2015 av 21 «partnerbedrifter» – organisasjoner både fra privat og offentlig sektor, inkludert Bodø

¹³⁰ Kilde: Intervju med (daværende) prosjektleder for «Bodøregionen – i vinden» 23.4.2013.

¹³¹ Kilde (for avsnittet): <http://www.bodo.no/> [besøkt 27.8.2015].

kommune.¹³² Formelt administreres prosjektet av kommunen¹³³, og prosjektlederen er nå ansatt i kommuneadministrasjonen, direkte underlagt rådmannens styringsrett som arbeidsgiver. Fra oppstarten i 2005 tilhørte prosjektet det kommunale foretaket Team Bodø KFs ansvarsområde, fram til bystyret i mai 2012 – på bakgrunn av en evalueringsrapport av organiseringen av Team Bodø KF (Wright, Neset og Veinan 2012) – besluttet å avvikle Team Bodø KF og legge oppgavene som ble ivaretatt inn under rådmannens ansvarsområde i den ordinære kommuneorganisasjonen.¹³⁴ Imidlertid har omdømmeprojektet hele tiden, også etter omorganiseringen av Team Bodø KF, hatt sitt eget styre – som er ment å skulle gjøre uavhengige beslutninger vedrørende driften av prosjektet. Styret består (per august 2015) av seks medlemmer, hvorav tre (herunder styreleder) representerer privat næringsliv¹³⁵, mens Bodø kommune, Salten regionråd og Universitetet i Nordland er representert med ett medlem hver.¹³⁶ Omdømmeprojektet i Bodø har tre uttalte målsetninger: (1) forbedre byens omdømme blant publikum generelt som et sted å bo og arbeide, (2) tiltrekke nye innbyggere fra hovedmålgruppen (som er personer i aldersgruppen mellom 20 og 40 år), samt (3) få eksisterende innbyggere til å bli mer stolte av byen sin.

Siden oppstarten i 2005 har det i regi av omdømmeprojektet vært gjennomført flere tiltak rettet mot omdømmehåndtering. Det har blant annet vært kjørt omfattende reklamekampanjer – blant annet i form av kampanjer på sosiale media, annonser i lokal-, regional og riksmmedia, plakater på Bodø lufthavn, samt kinoreklame. Kampanjene har blitt gjennomført av reklamebyråer på oppdrag fra prosjektet. Videre ble det i mars 2010 gjennomført en omdømmeundersøkelse.¹³⁷

¹³² Følgende organisasjoner (partnerbedrifter) er i skrivende stund deltakere i omdømmeprojektet: Bodø kommune, Avisa Nordland, iTet, Nord universitet, Kunnskapsparken Bodø, Salten Regionråd, Signal, Elektro, Corponor, Avinor, Bodø Energi, Nordlandssykehuset, Widerøe, Forsvaret, DIPS, Bodø Næringsforum, Bodø Industri AS, Bodø Boligbyggerlag, Luftfartstilsynet, Rambøll, og LystPå. Kilde: <http://www.bodo.no/partnere/> [besøkt 23.3.2016].

¹³³ I perioden 2005-2012 gjennom kommunalt foretak, og deretter som del av den ordinære kommuneorganisasjonen.

¹³⁴ Kilde: Saksframlegg – bystyresak 12/66 og møteprotokoll fra bystyret i Bodø kommune 24.5.2012.

¹³⁵ Ett av medlemmene representerer kommunens eneste trykte dagsavis – Avisa Nordland. De to øvrige fra næringslivet er ansatt henholdsvis i selskapene iTet (styrelederen) og Widerøe.

¹³⁶ Kilde: <http://www.bodo.no/> [besøkt 27.8.2015].

¹³⁷ Gjennomført av Synnovate AS på oppdrag for *Bodøregionen – i vinden*. Undersøkelsen ble gjennomført per telefon og respondentene bestod av et utvalg av innbyggere i Bodø, utflyttede bodøvæinger og den norske

Av andre tiltak som har vært gjennomført i regi av omdømmeprojektet kan eksempelvis nevnes at en velkomstmesse ble arrangert i august 2008 («Velkommen-til-Bodø-messa»)¹³⁸, samt en kampanje lansert i sosiale media i oktober 2013 i form av en Facebook-konkurranse der folk kunne nominere seg selv, og/eller partner eller venner, som vinner av hovedpremien – en selvkomponert opplevelseshelg i Bodø for to personer.¹³⁹

Ifølge kommunikasjonssjefen i Bodø kommune har kommunen i stor grad samarbeidet med Drammen kommune – noe han mener har bidratt med mye læring som kunne brukes i Bodøs omdømmeprojekt.¹⁴⁰

befolkningen for øvrig. Ifølge resultatene fra denne undersøkelsen hadde 57 % av alle nordmenn et positivt inntrykk av Bodø. Kilde: <http://www.bodo.no/> [besøkt 27.8.2015].

¹³⁸ Kilde: <http://www.bodo.no/> [besøkt 27.8.2015].

¹³⁹ Kilde: Avisa Nordland (web) (www.an.no) 24.10.2013 [besøkt 27.8.2015].

¹⁴⁰ Kilde: Intervju med kommunikasjonssjefen i Bodø kommune, 11.11.2013

KAPITTEL 8: Deltakelse i identitetskonstruerende omdømmearbeid

8.1 Innledning

Dette er det første av de to kapitlene som utgjør avhandlingens analysedel. Inndelingen av analysedelen i to kapitler følger skillet mellom studiens to hovedproblemstillinger, som er knyttet til henholdsvis omdømmeelementene *identitet* og *kommunikasjon*. Dette kapitlet tar for seg det første forskningsspørsmålet¹⁴¹ – som omhandler identitetsaspektene ved omdømmearbeid i relasjon til demokrativerdier deltakelse (og representativitet) i de fire casekommunene, med hovedvekt på folkevalgte og innbyggers deltakelse i de prosessene ved omdømmearbeidet som omhandler stedsidentitet. Det påfølgende kapitlet (kapittel ni) er viet analyse av det empiriske materialet generert for å belyse kommunikasjonsaspektene ved omdømmearbeid i lys av demokrativerdiene knyttet til informasjons- og kommunikasjonshåndtering og bruken av strategisk kommunikasjon (underproblemstilling to¹⁴²).

I denne studien har jeg, basert på gjennomgangen av teoretiske perspektiver, pekt ut noen demokrati- og forvaltningsteoretiske verdier som de empiriske funnene i undersøkelsen vurderes opp mot. Analysedelen er inndelt i to kapitler basert på disse teoretiske konseptene (demokrati- og/eller forvaltningsverdiene). Disse verdiene/konseptene utgjøres av normative idealer knyttet til *representativitet* og *deltakelse* (fra folkevalgte og innbyggere) og «klassiske» forvaltningsidealene som kan knyttes knyttet til deliberasjonsidealet, nærmere bestemt *nøytralitet* og *upartiskhet*, *uavhengighet* og *faglig integritet*, samt *viljen til å fremme kunnskapsbaserte argumenter*.

I dette kapitlet vil det empiriske materialet gjennomgås og analyseres i lys av den første underproblemstillingen i denne studien. Kapitlet er strukturert slik at analysen av det empiriske materialet presenteres tematisk – på tvers av case. Siktemålet er å svare på *i hvilken grad, og*

¹⁴¹ «Hvordan og i hvilken grad deltar kommunenes folkevalgte og innbyggerne i omdømmearbeid?»

¹⁴² «I hvilken grad kan omdømmehåndteringens vektlegging av strategisk kommunikasjon i kommunene utfordre verdier som utgjør grunnleggende forutsetninger for lokaldemokratiet?»

eventuelt på hvilke måter, kommunenes folkevalgte og innbyggerne har deltatt forbindelse med omdømmearbeid i kommunene.¹⁴³ Denne delproblemstillingen er knyttet til demokrativerdierne representativitet og deltakelse. Representativitet knyttes til det liberale, eller konkurransedemokratiske, demokratiperspektivet, og handler om at innbyggernes valgte representanter skal fatte kollektive beslutninger på vegne av innbyggerne. Deltakelsesverdien knyttes til den deltakerdemokratiske tradisjonen, som legger vekt på at innbyggere i en politisk sammenslutning ikke bare formelt skal ha muligheten til å ha innflytelse over beslutninger de berøres av, men også hvordan forholdene i praksis legges til rette for at innbyggerne faktisk skal kunne involvere seg og delta i politiske og samfunnsmessige debatter og beslutninger. Innenfor dette perspektivet på demokrati avhenger demokratiets *kvalitet* (og dets legitimitet) av graden av folkelig deltakelse; jo større grad av reelle muligheter for, og faktisk utøvelse av, politisk deltakelse i styringssystemet, desto kvalitativt bedre – eller *mer demokratisk* – kan styringssystemet regnes for å være.¹⁴⁴Følgende to forskningsspørsmål er utarbeidet for å kunne undersøke denne problemstillingen empirisk:

- Hvordan og i hvilken grad deltar folkevalgte i beslutninger knyttet til identitetskonstruerende prosesser i forbindelse med omdømmehåndtering?
- Hvordan og i hvilken grad har innbyggerne i kommunen medvirket og engasjert seg i identitetskonstruerende prosesser i forbindelse med omdømmehåndtering?

Siktemålet med dette kapitlet er å kunne si noe om hvilke aktører i casekommunene som har vært involvert i omdømmearbeidets aspekter som handler om identitetskonstruksjon. I sammenheng med dette er det også en del av formålet å undersøke i hvilken grad demokratisk deltakelse fra folkevalgte og innbyggere i de delene av omdømmearbeidet som handler om identitetsutvikling er en verdi som kommer til uttrykk i kommunale planer og andre styringsdokumenter, og hvordan sentrale aktører i casekommunene omtaler og eventuelt legger vekt på denne demokrati verdien. En ambisjon å kunne si noe om i hvordan forståelsen og den eventuelle vektleggingen av verdien deltakelse synes å gi seg utslag i konkrete praksiser. I forkant av gjennomgangen og analysen av det empiriske materialet vil jeg gi en kortfattet

¹⁴³ Jf. kap. 1.4 for en nærmere beskrivelse av problemstillingene i denne studien.

¹⁴⁴ Jf. kap. 3.4.1 for en nærmere drøfting av demokrati verdien deltakelse.

definisjon og avgrensing av konseptet demokratisk deltakelse slik jeg bruker det i denne sammenhengen.

8.1.1 Omdømmestrategi og identitet

Et viktig steg i en tidlig fase i den tidligere omtalte «omdømmeoppskriften» handler om utvikling av en *strategi* for omdømmehåndtering. Til grunn for arbeidet med omdømmehåndtering i en kommune ligger det derfor som regel – i tråd med «omdømmeoppskriften» – strategier som er ment å legge føringer for hvordan man skal tilnærme seg dette arbeidet, og hvordan det skal gjennomføres. Blant annet kan dette skje gjennom fastsettelse av målgrupper for omdømmearbeidet, konstruksjon av en klar og tydelig identitet (for kommunen som sted og/eller organisasjon) og konsistent formidling av identiteten overfor omgivelsene. Strategiene utarbeides på bakgrunn av de overordnede målsetningene kommunen måtte ha i forbindelse med igangsettelsen av strategisk omdømmehåndtering – og de er samtidig med på å påvirke disse.

De overordnede strategiene for omdømmehåndtering som utarbeides i en kommune vil være av vesentlig betydning for hvilket inntrykk man som kommune vil formidle utad, og det er nærliggende å tenke seg at omdømmestrategiene vil ha betydning for hvordan kommunen videre arbeider med den mer spesifikke image- og identitetsutviklingen og –formidlingen. Beslutninger om hvordan strategier for omdømmearbeid i en kommune skal være kan betraktes som svært betydningsfulle, siden de potensielt sett kan legge sterke føringer for utviklingen av, og selvforståelsen i, lokalsamfunnene kommunen består av.

Som beskrevet tidligere i avhandlingen (jf. kap. 4.3.4) har det i litteraturen vært pekt på demokratiutfordringer knyttet til de aspektene ved omdømmehåndtering som omhandler konstruksjon og formidling av *steders* identitet. I lys av demokratiperspektiver kan det argumenteres for at innbyggerne i en kommune bør ha påvirkningsmuligheter når det gjelder kommunens stedsomdømmehåndtering. Prosessene knyttet til omdømmehåndtering bør ut fra demokratiske betraktninger forankres blant innbyggerne, for eksempel ved at beslutningene om hvordan disse prosessene skal foregå gjøres av folkevalgte politiske organer. Det antas

imidlertid i omdømmelitteraturen å være en spenning mellom omdømmeoppskriftens understreking av entydighet og konsistens når det gjelder formidling av stedsidentitet – som legger en klar, sentralisert og hierarkisk prosess til grunn – og den ofte mer komplekse, demokratiske måten lokalsamfunn, også norske kommuner, styres på. Et hovedpoeng med demokratisk styring er nettopp at mange stemmer og ulike oppfatninger og interesser skal brytes mot hverandre i en offentlig debatt (Riezebos 2007: 7; Wæraas og Byrkjeflot 2012: 188, 193-194).

I lys av poengene nevnt i avsnittet over kan det altså argumenteres for at det oppstår et demokratisk problem dersom innbyggerne ikke deltar i beslutningene som gjelder omdømmehåndtering som er med på å forme den *stedsidentiteten* til en kommune som ønskes formidlet. Manglende medvirkning vil medføre at innbyggerne ikke får innflytelse over en vesentlig faktor som i praksis er med på å definere hva stedet og lokalsamfunnet skal «være» – og hvordan en identitet som innbygger av lokalsamfunnet blir definert. I dette kapitlet vil jeg se nærmere på hvordan, og i hvilken utstrekning, folkevalgte og innbyggere i de fire kommunene jeg har undersøkt nærmere har deltatt i de identitetskonstruerende prosessene i omdømmehåndteringen.

8.2 Folkevalgtes deltakelse i omdømmehåndtering

I dette delkapitlet vil jeg se nærmere på hvilke aktører som initierte og deltok i oppstarten av omdømmearbeidet i de fire casekommunene, og undersøke de folkevalgtes eventuelle involvering i beslutninger om oppstart og igangsetting. Videre vil jeg forsøke å belyse hvordan og i hvilken grad de folkevalgte eventuelt har vært involvert i utformingen av omdømmearbeidet, gjennom å delta eller gi innspill til arbeidet med utforminger av mer spesifikke strategier, og ikke minst i hvilken grad de har hatt innflytelse over prosessene i omdømmearbeidet knyttet til konstruksjon av stedsidentitet. Når det gjelder folkevalgdeltakelse er undersøkelsen avgrenset til de folkevalgte i det øverste folkevalgte organet i casekommunene (kommune-/bystyre).

Definisjonen av folkevalgt deltakelse i prosessene knyttet til identitetskonstruksjon, altså fastsettelse av hvilken identitet kommunen skal dyrke fram og promotere overfor omverdenen – enten det gjelder identitet som sted eller organisasjon – tar her utgangspunkt i de følgende kriteriene: (1) At folkevalgte organer har tatt opp til behandling spørsmål knyttet til disse prosessene, (2) at prosessene har vært gjenstand for debatt i de folkevalgte organene, eller (3) at de folkevalgte aktivt har deltatt i utformingene av ekspressive elementer som er ment å bidra til et bestemt identitetsuttrykk – og dermed igjen til den ønskede kommuneidentiteten (for eksempel gjennom utforming av, som grafiske symboler og logoer, kjerneverdier, slagord og lignende).

Graden av folkevalgt deltakelse er i denne studien undersøkt gjennom søk i kommunenes arkiv over politiske møter og gjennomlesing av møteprotokoller. Videre er beskrivelser fra informantene i studien og øvrige kommunale dokumenter, avisartikler i hver av casekommunes største lokalavis benyttet.¹⁴⁵ Jeg har lagt til grunn som forutsetning for folkevalgt deltakelse i forbindelse med omdømmestrategier og identitetskonstruerende prosesser at politiske saker omhandlende temaene har vært fremmet til behandling i folkevalgte organer. Videre har jeg lagt til grunn at jo mer omfangsrrike debattene har vært, og jo flere endringsforslag politikerne har fremmet til vedtak, under behandling av disse sakene, i desto større grad kan man si at representantenes involvering i prosessene har vært. Konkret kan slike debatter, og vedtaksforslag, spores blant annet gjennom referater fra politiske møter (møteprotokoller), gjennom omtale i (lokal-)media (debatter i kommunestyre omtales gjerne i lokalavisene – og særlig gjelder dette i saker der det har vært mye diskusjon og høy temperatur i ordskiftet). Involverte aktørers beskrivelser av hvordan debatten i de aktuelle sakene – etter deres oppfatning – fortonet seg, kan også kaste lys over hvordan behandlingen av omdømmesakene har foregått.

Gjennomgangen av det empiriske materialet tyder på at omfanget av folkevalgt deltakelse i beslutningene omkring omdømmehåndtering har framstått som nokså variert i de fire casekommunene. Jeg vil i det følgende – for hver av de undersøkte kommunene – gi en nærmere

¹⁴⁵ I kapittel seks er det gitt en nærmere beskrivelse av det empiriske materialet som ligger til grunn for denne studien.

beskrivelse av den folkevalgte deltakelsen, basert på en fortolkende gjennomgang av det empiriske materialet generert i forbindelse med studien.

Folkevalgtes deltakelse i Sarpsborg

Når det gjelder Sarpsborg kommune tyder gjennomgangen av det empiriske materialet på at det var aktører i kommuneadministrasjonen som først oppfattet og identifiserte et behov for, og som først tok initiativ til, oppstart av omdømmearbeid. Administrasjonen spilte dette inn til de folkevalgte, som deltok i utforming av målsetninger og strategier for omdømmehåndtering.

Sarpsborg kommune har på kommunens internettside gjort tilgjengelig alle saksdokumenter fra kommunens folkevalgte organer fra og med oktober 2007.¹⁴⁶ Gjennomgangen av saksdokumenter fra bystyret i Sarpsborg viser at kommunens øverste folkevalgte organ var involvert i beslutningene om de overordnede strategiene for kommunens omdømmehåndtering. I perioden fra oktober 2007 til desember 2016 behandlet bystyret i Sarpsborg totalt fem saker relatert direkte til omdømmestrategier, by-identitet og profilering.¹⁴⁷ I alle sakene omhandlende omdømmehåndtering viser møteprotokollene at det var debatt i bystyret; gjennomsnittlig tok over åtte representanter ordet under debattene i hver av omdømmesakene, og det ble i disse sakene i snitt fremmet to (endrings-)forslag til vedtak.

Bystyresaken «*Byidentitet og omdømme, profilelementer*», behandlet 14. juni 2012 (sak 61/12), kan i et omdømmeperspektiv sies å ha vært mest sentral blant de fem sakene – idet hensikten med saken var å utmeisle overordnede mål og strategier for kommunens identitets- og omdømmearbeid. I saksframlegget framgår at siktemålet med saken var «*å avklare det overordnede målet for identitets- og omdømmearbeidet i Sarpsborg, og hvilket budskap dette bør bygge på.*» Av saksprotokollen framgår at tolv bystyrerepresentanter tok ordet under debatten under behandlingen, og at det ble fremmet to endringsforslag til vedtaksinnstillingen fra plan- og økonomiutvalget. Bystyrets flertall (med 37 mot seks stemmer) sluttet seg

¹⁴⁶ <https://www.sarpsborg.com/politikk-og-planer/motekalender/> [sist besøkt 13.2.2017].

¹⁴⁷ Følgende fem politiske saker ble behandlet: «*Byjubileet 2016 – forprosjekt*» (behandlet 22.10.2009), «*Kommuneplanens samfunnsdel 2011-2023*» (behandlet 16.6.2011), «*Byidentitet og omdømme, profilelementer*» (behandlet 14.6.2012), «*Etablering av byselskap – forretningsplan*» (behandlet 7.11.2013) og «*Kommunedelplan kommunikasjon 2015-2026*» (behandlet 12.2.2015).

imidlertid etter hvert til innstillingen slik den forelå.¹⁴⁸ Det overordnede målet med omdømmearbeidet, herunder kommunikasjonsplattformen med de fire profileringselementene¹⁴⁹ ble dermed vedtatt – i tråd med saksgrunnlaget fra administrasjonen.

Daværende omdømmerådgiver i Sarpsborg kommune, som jeg intervjuet i januar 2015, kunne bekrefte at prinsippene og strategiene som ble lagt til grunn for omdømmearbeidet i Sarpsborg var forankret i bystyret, men at debatten omkring disse – etter rådgiverens mening – ikke kunne betraktes som veldig god. På spørsmål om i hvilken grad innholdet og strategiene i omdømmearbeidet i Sarpsborg har vært gjenstand for politiske diskusjoner i folkevalgte organer i kommunen svarer omdømmerådgiveren på følgende måte:

«Ja. De viktigste (..) prinsippene for strategiene.. – mål og strategier for omdømmearbeidet er vedtatt av bystyret. Så vi gjør en jobb for å forankre det politisk. Om debatten alltid er like.. – ja, det varierer. Men det er en.., en økt.., altså omdømmeperspektivet, identitets- og omdømmeperspektivet.. – altså det vi gjorde før, ved forrige samfunnsplan, det var at da var identitet likestilt med de tre andre innsatsområdene; verdiskaping, levekår og miljø. Det man har gjort i.., og som politikerne kom med innspill på, det var at de ønsket at identitet skal ligge som en sånn overbygging for alt – identitet og omdømme – så [det skal ligge som en] overbygging for alt. (..)» (omdømmerådgiver, Sarpsborg kommune, 22.1.2015).

Sitatet over fra omdømmerådgiveren tyder for det første på at kommuneadministrasjonen har referert til ideen om demokratisk forankring av omdømmemålene og -strategiene har under arbeidet med dette. For det andre tyder det også på at de folkevalgte har vært aktive når det gjelder å framheve identitets- og omdømmehåndtering – gjennom å utpeke dette området som ett av fire innsatsområder i kommuneplanens samfunnsdel, og dessuten som intet mindre enn en «overbygning for alt». Men samtidig indikerer altså sitatet at den faktiske diskusjonen som

¹⁴⁸ Med unntak av en endring i en formulering et avsnitt under punktet om profileringselementet «Preget av lekenhet» (punkt seks) i den vedlagte sluttrappotten som var utarbeidet av administrasjonen som grunnlag for saken (Sarpsborg kommune, 2012).

¹⁴⁹ De fire profilelementene er formulert som følger: (1) «Formet av vann», (2) «Historisk til 1000», (3) «Rustet for framtiden» og (4) «Preget av lekenhet».

foregikk i de folkevalgte organene omkring disse spørsmålene ikke nødvendigvis har vært betraktet som spesielt *god* – fra administrasjonens ståsted.

Gruppelederen for det største partiet i opposisjon i bystyret i Sarpsborg uttalte seg også i intervjuet om den politiske forankringen av omdømmearbeidet i kommunen. På spørsmål om i hvor stor grad de folkevalgte i en tidlig fase av omdømmearbeidet var involvert, svarer hun at slik hun husker det var arbeidet hovedsakelig administrasjonsdrevet. Hun knytter dette til måten politiske saker ble behandlet på i den tida omdømmearbeidet ble startet opp, da det ifølge informanten var slik at «*administrasjonen [gjorde] alt.*» Behandlingen av politiske saker i bystyret ble imidlertid i starten av bystyreperioden 2011-2015 endret ved at man innførte (folkevalgte) saksordførere for utredningssaker til bystyret. Disse saksordførerne arbeider sammen med den administrative saksbehandleren. Gruppelederen mener de folkevalgtes påvirkning på omdømmearbeidet hadde vært sterkere dersom det nye saksbehandlingssystemet hadde vært innført før arbeidet ble startet opp.

På spørsmål om det var debatt i bystyret omkring spørsmålet om hvorvidt kommunen skulle engasjere seg i omdømmearbeid eller ikke, kunne ordføreren, under intervjuet gjennomført i januar 2015, langt på vei melde om fravær av slike debatter:

«Nei. For å være helt ærlig: Det har ikke vært noen lange, spennende debatter.»
(ordfører, Sarpsborg kommune, 26.1.2015).

Et slikt fravær av «lange, spennende debatter» forteller imidlertid ikke nødvendigvis hele historien om graden av de folkevalgtes deltakelse og engasjement. Et fravær av debatt behøver ikke med nødvendighet bety manglende deltakelse og lavt engasjement i spørsmålet. Fraværet av lange og spennende debatter kan også tolkes som et uttrykk for at det var *bred politisk enighet* om spørsmålet; altså at det i liten grad var politisk kontroversielt blant de folkevalgte at Sarpsborg kommune skulle bruke ressurser på å sette i gang et systematisk omdømmearbeid.

Når det gjaldt selve *innholdet* i Sarpsborgs by-identitet, eller «*merkevaren Sarpsborg*», som etter forslag fra administrasjonen skulle uttrykkes gjennom fire kjerneverdier¹⁵⁰ – gir det empiriske materialet imidlertid indikasjoner på at det var større grad av folkevalgt involvering. I intervju kunne ordføreren, på spørsmål om i hvilken grad innholdet i identiteten ble gjenstand for politisk debatt, fortelle om nokså omfattende diskusjoner og mye engasjement blant de folkevalgte i bystyresalen:

«Den [identiteten] ble litt politisk debattert. Ja, det er riktig. Det.., jeg må ærlig innrømme at vi politikerne i Sarpsborg – jeg snakker for flertallet og.. – vi er nok litt.., vi er ikke så progressive. Vi er nok litt konforme og liker det trygge og kjente. Sånn at når vi fikk de verdiene her, da, eller litt de.. – for eksempel [verdien] 'leken'.. (..) der var bystyret litt mer på det konservative-.., ikke den progressive delen, da. Flertallet syntes jo at.., [de] sluttet seg jo til det her, men det fikk litt motbør, i hvert fall i Fremskrittspartiet, som syntes at.. – 'skal vi profilere oss med å være leken?' Det høres jo litt fjasete ut, ..nesten litt på kanten kanskje og. Men.., men det synes jeg var bare moro» (ordfører, Sarpsborg kommune, 26.1.2015).

I tillegg til at det var debatt om byens identitet indikerer sitatet at de folkevalgte i kommunen kunne knyttes til konformitet og ikke-spennende holdninger når det gjaldt utvikling av byidentiteten – iallfall slik ordføreren oppfattet det, til tross for at de omsider sluttet seg til den foreslåtte identiteten.

Når det gjaldt selve innholdet i «*merkevaren Sarpsborg*», eller innholdet i identiteten man ønsket å legge til grunn for omdømmearbeidet, kunne også omdømmerådgiverens uttalelser i intervju underbygge inntrykket av at det hadde foregått en heftig debatt i bystyret. På spørsmål om i hvilken grad innholdet hadde vært gjenstand for politiske diskusjoner i de folkevalgte organene i kommunen, svarte rådgiveren slik:

¹⁵⁰ De fire kjerneverdiene er i bystyrevedtak av 14.6.2016 (sak 61/12) formulert som følger: ”Historisk til 1 000”, ”Formet av vann”, ”Rustet for framtiden” og ”Preget av lekenhet”.

«Det var en ganske kraftig diskusjon. (..) Det var det. Og spesielt diskusjonen rundt hvordan vi [skal] bruke identitet til å gjøre oss selv mer attraktive. Å, da var det mye diskusjon» (omdømmerådgiver, Sarpsborg kommune, 22.1.2015).

Rådgiveren gikk i intervjuet også nærmere inn på de konkrete stridstemaene knyttet til byens og kommunens identitet som kom fram under den politiske behandlingen i bystyret. Rådgiveren kunne bekrefte ordførerens oppfatning om at visse elementer ved den foreslåtte identiteten, og mer spesifikt én av de fire elementene eller kjerneverdiene som skulle inngå i den, nemlig «preget av lekenhet» vakte særlig opphetet debatt. Forslaget om at byen skulle profilere seg som *leken* vakte kraftige motforestillinger blant en gruppe av medlemmene i bystyret. Det samme gjorde ideen om at kommunen heller enn å profilere seg som kystkommune, skulle fokusere på ferskvannselementer (fossen og elva).

Informasjonssjefen i Sarpsborg kommune ga i intervju uttrykk for det samme – det hadde også ifølge ham «i høyeste grad» vært politisk involvering i prosessen knyttet til Sarpsborg bys identitet:

[Informant:] «[...] Og det ble jo en politisk prosess – hvor vi jobbet veldig mye med å definere .. hva Sarpsborg skal profileres som, da.»

[Intervjuer:] «Så da var politikerne involverte i.., i det, ja?»

[Informant:] «Ja – i høyeste grad. Og det vi.., det som var utfordringen, og som vi hele tiden så veldig tydelig, var jo at Sarpsborg – i likhet med veldig mange andre kommuner, tror jeg – ønsket å være **alt**. (..)»
(utdrag fra intervju med informasjonssjef i Sarpsborg kommune 26.1.2015).

En utfordring, slik informasjonssjefen så det, var at man i Sarpsborg ønsket å være *alt på en gang* – underforstått at flertallet av politikerne i utgangspunktet ikke ønsket å spisse byens identitetsbudskap (i samme retning). I sum innebar politikernes holdning i utgangspunktet et ønske om en mangefasettert identitet med plass til flere stemmer. Politikerne valgte til slutt likevel å slutte seg til den foreslåtte by-identiteten som framgikk av administrasjonens innstilling. Intervjuutdraget over kan sies å illustrere et paradoks eller en konflikt som har vært

trukket fram både i litteraturen om «stedsbranding» og organisatorisk omdømme i offentlig sektor, nemlig paradokset eller spenningen mellom (vellykket) omdømmehåndtering som en nærmest iboende *ovenfra-og-ned-styrt prosess* som krever tydelige beslutninger og entydige budskap, kontrastert mot offentlig sektors demokratiske styringssystem (Riezebos 2007: 7; Wæraas og Byrkjeflot 2012: 188, 193-194).

Folkevalgtes deltakelse i Drammen

For Drammen kommunes vedkommende tyder gjennomgangen av det empiriske materialet på at det både var aktører fra kommunen og byens næringsliv som identifiserte et behov for, og som først tok initiativ til, oppstart av omdømmearbeid. Omdømmeprojektet «*Elvebyen Drammen*» ble etablert som et samarbeid mellom kommunen, aktører fra næringslivet og andre organisasjoner – med et uavhengig styre.

Når det gjelder de folkevalgte i Drammen tyder gjennomgangen av det empiriske materialet på at disse i liten grad har vært involvert i å utarbeide strategier, mål og innhold i omdømmearbeidet for byen (som har foregått i regi av omdømmeprojektet).¹⁵¹ Som tidligere beskrevet har de folkevalgte i Drammen imidlertid vært aktivt involvert i prosessene knyttet til utarbeidelse av kommuneplanene i perioden, herunder strategisk samfunnsdel av kommuneplanene – som det er forutsatt at omdømmeprojektet skal legge til grunn for sitt arbeid. Dette har ifølge alle mine intervjuobjekter i Drammen vært en bevisst strategi helt fra omdømmeprojektets oppstart.

En gjennomgang av bystyrets saksdokumenter for perioden januar 2002 til desember 2016 viser at bystyret i løpet av den perioden omdømmeprojektet har pågått (2005-2016) – med unntak av saker knyttet til fastsettelse av kommuneplanene, samt økonomiplaner og budsjett – ikke behandlet saker relatert direkte til verken omdømmestrategier eller by-identitet eller -profilering. Imidlertid behandlet bystyret den 29. januar 2002 en sak med tittelen «*Drammen 2011. Forslag til visjon og mål for byen*» (bystyresak 6/02). Siktemålet i den ovennevnte saken var at bystyret skulle fastsette en visjon og noen målsetninger som skulle ligge til grunn for et videre arbeid med kommuneplanen. Av saksprotokollen framgår ikke opplysninger om hvor

¹⁵¹ Omdømmeprojektet «*Elvebyen Drammen*» er organisert som et samarbeidprosjekt mellom kommunen og flere andre aktører, der kommunen ikke fullt ut er prosjekteier (jf. kap. 7.3.2.1).

mange som tok ordet under debatten i bystyret under behandling av denne saken, men det ble i løpet av behandlingen fremmet totalt fem endrings- eller oversendelsesforslag til rådmannens innstilling, noe som gir indikasjoner på at det foregikk en debatt blant bystyrets representanter. Innstillingen, med fire endringsforslag innarbeidet, ble vedtatt. Den vedtatte visjonen for Drammen ble som følger: «Miljø- og kompetansebyen Drammen – en tett, mangfoldig og levende by i et vakkert landskap».¹⁵²

På spørsmål om styrker og svakheter ved den måten omdømmeprojektet har vært organisert på uttalte ordføreren i Drammen i intervjuet jeg gjennomførte med ham i oktober 2013 følgende om den politiske forankringen (blant de folkevalgte i kommunen) og den politiske behandlingen av omdømmeprojektet:

*«Omdømmeprojektet har utover bevilgningene på ti millioner kroner ikke vært gjenstand for politisk behandling. Og det tror jeg er bra. Vi har full tillit til at den prosjektgruppa, som utstyret seg med reklamebyrå og greier – og nå .. bestemte de seg for i hvert fall å bruke tre ulike reklamebyråer i Drammen, og rett og slett tvinge dem til å samarbeide, ikke sant? Man bruker ikke **ett** reklamebyrå, man bruker **tre**, og så tvinger man dem til å samarbeide. Så de styrer dette her fullt og helt. Jeg har jobba litt med dette her sånn i [partiet] i hine hårde dager, før jeg ble ordfører. Med kontakt med reklamebyråene. Og (..) det å være **frisk** da – for å si det sånn – det blir vanskelig dersom det skal være gjenstand for en sånn politisk behandling. (..) Så jeg syns det har vært 'all right' at det .. – ja, at det er den styringsgruppa som bestemmer» (ordfører, Drammen kommune, 28.10.2013).*

I sitatet beskriver ordføreren at omdømmeprojektet ikke har vært gjenstand for politisk behandling utover kommunens økonomiske bevilgninger. At strategiene i omdømmearbeidet nettopp ikke har vært gjenstand for politisk behandling framheves videre som noe positivt, noe som legger til rette for «friske» løsninger. Betydningen av styringsgruppas autonomi for omdømmeprojektets suksess – med hensyn til valg av strategier og reklamebyråer, og så videre – er argumenter som vektlegges av ordføreren i denne sammenhengen. Ordføreren knytter i

¹⁵² Politikerne gjorde dermed tilføyelser til rådmannens forslag til visjon, som var «Drammen – en tett, mangfoldig og levende by i et vakkert landskap» (Drammen kommune, 2002).

sitatet det å være «frisk» (i en reklamesammenheng) til det motsatte av politisk behandling. Utsagnene fra ordføreren bidrar til å tegne et bilde av lav grad av folkevalgt deltakelse – eller iallfall liten grad av politisk *innblanding* – i forbindelse med oppstarten av omdømmeprojektet og beslutninger om strategier for omdømmearbeidet i Drammen. Framgangsmåten som beskrives av ordføreren her kan sies å være helt i tråd med «omdømmeoppskriftens» betoning av sentral kontroll og klare, hierarkiske beslutningsstrukturer når det gjelder utmeisling av en tydelig, konsistent identitet – og dermed muligheten for suksess – i forbindelse med strategisk omdømmehåndtering.

Når det gjelder Drammen kommunes økonomiske bevilgninger til omdømmeprojektet – den delen av projektet som ifølge ordføreren *var* gjenstand for politisk behandling – pekte imidlertid ordføreren i samme intervju på at det foregikk debatt i forbindelse med budsjettbehandlinger i bystyret. Denne debatten oppsto ifølge ordføreren fordi opposisjonen var uenig i ressursbruken til projektet:

«[D]et jeg er helt sikker på, er at det har vært en debatt – under budsjettbehandlinger og ved egnede korsveger, hvor opposisjonen har vist sin motstand mot .. å bruke penger på det. Jeg tror vel egentlig hele vegen. (..) Men, hvis [gruppeleder for det største opposisjonspartiet i bystyret] sier noe annet så.. – [men] det tror jeg ikke han gjør – så kan jeg kanskje gi ham rett i det. Men de har markert seg som ihuga motstandere, i hvert fall» (ordfører, Drammen kommune, 28.10.2013).

Ifølge ordføreren var med andre ord den debatten som faktisk foregikk angående kommunens deltakelse i omdømmeprojektet begrenset til spørsmålet om kommunens økonomiske ressursbruk. I den grad det var politisk konflikt i bystyret knyttet til omdømmeprojektets, handler den ifølge ordføreren om opposisjonens ønske om å markere seg ved å være kritiske til posisjonens disponering og prioritering av kommunens økonomiske midler til projektet.

Drammen kommune har på sine internettsider tilgjengeliggjort elektronisk alle møtedokumenter fra møtene i bystyret fra og med 2002.¹⁵³ En systematisk gjennomgang av sakslistene og saksdokumenter i forbindelse med samtlige av bystyrets møter for perioden fra

¹⁵³ <https://www.drammen.kommune.no/no/Lokaldemokrati/Saker-til-politisk-behandling/> [besøkt 25.2.2016].

januar 2002 til februar 2016 viser at det i denne perioden ikke ble behandlet saker i bystyret der begrepet «omdømme» har inngått i sakstittelen. En nærmere gjennomgang viser videre at strategier for, og innhold i, omdømmeprojektet «Elvebyen Drammen» ikke har vært tatt opp og drøftet i bystyret – iallfall i egne saker – i løpet av perioden, utover de økonomiske bevilgningene fra kommunen til prosjektet Dette bekrefter ordførerens beskrivelse av at de folkevalgte i Drammen i liten grad har vært involvert i beslutninger om strategi og målsetninger for det omdømmearbeidet som har foregått i regi av omdømmeprojektet.

Ifølge daværende informasjonssjef i Drammen kommune, som jeg intervjuet i oktober 2013, har en av de viktigste årsakene til at omdømmeprojektet i Drammen har blitt oppfattet som vellykket i omverdenen, vært at de folkevalgte kontinuerlig, og over lang tid, har vist vilje til både å satse på og støtte opp under prosjektet:

«Og så er det noen.. – det er noen suksessfaktorer som har vært helt avgjørende: Det ene det er at vi faktisk har hatt et bystyre som har trodd – og det langsiktig – og som har villet det samme over tid, og det har vært veldig liten politisk friksjon. 'Vi skal gjøre en innsats for å bedre Drammens omdømme og skaffe til oss ny næring og nye innbyggere.' .. Den viljen til å satse, den har vært relativt unison og vedvarende i mange år» (informasjonssjef, Drammen kommune, 28.10.2013).

I sitatet over knytter informasjonssjefen vellykket omdømmearbeid til langsiktig målrettethet, der man for å lykkes må «ville det samme over tid,» og videre unngå «politisk friksjon.» Uttalelsen indikerer at det ikke har vært særlig mye politisk debatt om omdømmeprojektet og strategiene for omdømmearbeidet blant kommunens folkevalgte i løpet av prosjektets levetid. Uttalelsen støtter opp under ordførerens beskrivelse av lite folkevalgt involvering i omdømmeprojektet. Uttalelsen kan imidlertid ikke utelukke at de folkevalgte likevel, til tross for det som kan hende framstår som lavt engasjement og liten involvering, likevel kan ha hatt en eksplisitt bevissthet om den av omdømmelitteraturen anbefalte vektleggingen av langsiktighet og lav grad av «politisk friksjon» i forbindelse med omdømmearbeid – og at politikerne nettopp derfor bevisst kan ha «hevet seg over» mer kortsiktige politiske kamper om innflytelse, posisjoner og stemmer med tanke på å fremme Drammens omdømme.

Når det gjelder utviklingen av *innholdet* i Drammens by-identitet, eller «merkevaren Drammen» i regi av omdømmeprojektet, synes det – ut fra en tolkning av det empiriske materialet – også her å ha vært slik at politikerne har holdt en armlengdes avstand. Ifølge opplysninger rådmannen ga i intervjuet jeg gjennomførte med ham i oktober 2013 har dette vært en helt bevisst strategi. Det ble i ifølge rådmannen i en tidlig fase i Drammens omdømmeprojekt bestemt at (strategiske) beslutninger som kunne utløse store diskusjoner – herunder i folkevalgte fora – skulle delegeres til omdømmeprojektets styringsgruppe.¹⁵⁴

«Det andre strategiske grepet var at man tidlig besluttet at man skulle delegere gjennomføringen av omdømmearbeidet og informasjonsarbeidet til denne styringsgruppen – som var satt sammen av ulike aktører i bysamfunnet. Det gjorde at man da flyttet bort spørsmål om utforming av kampanjer, budskap, og så videre, som jo kan utløse store diskusjoner.. i mange fora, også i folkevalgte fora. Alt dette var da overlatt til denne styringsgruppen, og de fikk da fullmakter til, og hadde følgelig også stor gjennomføringskraft når det gjaldt å få de ulike kampanjene opp og stå – og gjennomføre dem innenfor det budsjettet og innenfor den tiden som var til disposisjon» (rådmann, Drammen kommune, 28.10.2013).

Sitatet indikerer at beslutningen om å delegere omdømmearbeidet til styringsgruppa for omdømmeprojektet ble gjort med den hensikt å flytte bort spørsmål om «utforming av kampanjer, budskap, og så videre» fra blant annet folkevalgte fora, for å unngå større diskusjoner. Utsagnet fra rådmannen er i tråd med funnene etter gjennomgangen av arkivet fra bystyremøtene, og underbygger uttalelsene fra ordføreren om at det ble ansett som vesentlig for omdømmeprojektets suksess å unngå «politisk friksjon». Forståelsen som uttrykkes av rådmannen i sitatet er videre i tråd med oppfatningen om at vellykket omdømmehåndtering forutsetter tydelig ovenfra-og-ned-styring som blir målbåret i den instrumentelle omdømmelitteraturen.

Temaet om eventuell politisk forankring av by-identiteten, eller innholdet i «merkevaren Drammen» som skulle formidles gjennom omdømmearbeidet tok jeg også opp i intervjuet med

¹⁵⁴ Styringsgruppen består av seks medlemmer, hvorav to representerer Drammen kommune, og de øvrige representerer næringsaktører (jf. kap. 6.2.2.1).

ordføreren. På spørsmål om i hvilken grad identiteten, til tross for at verken folkevalgte eller innbyggere hadde vært involvert i utformingen av den, likevel kunne sies å være forankret blant de folkevalgte, svarte ordføreren på følgende måte:

*«Ja, og jeg er blitt orientert om styringsgruppens arbeid i formannskapet – men der er [det blitt] **orientert** om, og det ble ikke invitert til å fatte noe **vedtak om**, deler av det arbeidet. Jeg vil nok si det sånn at nettopp det at vi føler at de treffer ganske bra gjør at det ikke er noe.. – altså, da tenker jeg på den prosjektgruppa som driver og jobber med dette – gjør at det er ingen som føler noe sånn (..), det er ikke kommet noe krav om noe sånn politisk deltakelse eller politisk forankring. (..) Sånn at.. de har fått et mandat, og de har løst det» (ordfører, Drammen kommune 28.10.2013).*

Ordføreren beskriver i dette utdraget en oppfatning blant politikerne om at arbeidet med utviklingen av «merkevaren Drammen» som ble gjort av styringsgruppen i omdømmeprojektet traff blink, selv om innbyggere og folkevalgte ikke hadde vært involvert i det.

I motsetning til hva som synes å ha vært tilfelle i Sarpsborg, der politikerne førte opphetede debatter om byens og kommunens identitet i forbindelse med beslutninger om omdømmehåndtering, kan identitetskonstruksjonsprosessen i Drammen sies å ha vært kjennetegnet av at den ble holdt unna eller «hevet over» det politiske nivået – og dermed også fra potensiell «politisk friksjon». Dette kan tjene som illustrasjon på det tidligere refererte paradokset ved omdømmearbeid i offentlig sektor, nærmere bestemt konflikten Riezebos (2007) påpeker mellom omdømmehåndtering og demokrati, nærmere bestemt konflikten mellom omdømmehåndterings anbefaling om sterk ovenfra-og-ned-styring av image og identitet og hensynet til innbyggernes mulighet til å påvirke dette (jf. kap. 4.3.4). Det kan argumenteres at det i Drammen ble prioritert effektiv og vellykket omdømmehåndtering framfor ivaretagelse av lokaldemokratiske prosesser i omdømmearbeidet.

Til tross for at de folkevalgte i Drammen kommune ikke i særlig utstrekning har vært involvert i det identitetsarbeidet som *omdømmeprojektet* i kommunen har drevet, må det altså likevel kunne hevdes at de i stor grad hatt reell innflytelse på utviklingen av byen Drammen, dens identitet og drammenssamfunnet gjennom kommuneplanprosessene – spesielt i prosessene

knyttet til samfunnsdelen av kommuneplanene – som pågikk delvis parallelt med omdømmearbeidet som har pågått i prosjektet «Elvebyen Drammen». Dette gjelder prosesser som har foregått utenom omdømmeprosjektet. En gjennomgang av alle sakene behandlet i bystyret i Drammen for perioden 2002-2016_ (jf. kap. 6.3.1.1) viser at de folkevalgte i bystyret gjennom planprosesser knyttet til utarbeidelse av kommuneplaner, har hatt spørsmål om utvikling av byen Drammen, herunder spørsmål om *visjoner* og *identitet*, oppe til drøfting og behandling ved flere anledninger. Et eksempel på dette er bystyrets behandling av saken «*Drammen 2011. Forslag til visjon og mål for utviklingen av byen*», fremmet i bystyremøte den 29. januar 2002. I denne saken ble bystyret invitert til å ta stilling til og velge mellom ulike visjoner og målsetninger for drammensamfunnet fram mot byens 200-årsjubileum i 2011. De visjonene og målsetningene som ble valgt av bystyret skulle deretter legges til grunn for arbeidet med kommuneplanen som skulle gjelde fra 2003. I saksdokumentene tilknyttet denne saken framgår at formannskapet i 1999 igangsatte et prosjekt kalt «*Program for utvikling av Drammen mot år 2011 (Drammen 2011)*», og det ble senere (i 2000) presisert at dette prosjektet skulle fastlegge visjon og målsetning for utvikling av Drammen fram mot byjubileet i 2011. I forbindelse med programmet ble det i 2001 arrangert et såkalt «scenarie-seminar» der bystyret skulle komme med innspill om hvilke retningsvalg som for de folkevalgte var aktuelle for utviklingen av Drammen fram mot 2011 til en ekspertkomite med medlemmer fra Asplan Viak AS og NTNU. På bakgrunn av dette seminaret utarbeidet ekspertkomiteen et notat som dannet grunnlag for saksdokumentene som bystyret debatterte og tok stilling til. Bystyret sluttet seg til visjonen og målsetningene som framgikk av saksdokumentet – med enkelte endringer og tilføyelser. Visjonen (kalt «Naturbania») som ble vedtatt i bystyret var formulert som følger: «*Miljø- og kompetansebyen Drammen – en tett, mangfoldig og levende by i et vakkert landskap.*»¹⁵⁵ Visjonen og målsetningene utgjorde senere et grunnlag for kommuneplanens samfunnsdel som ble vedtatt i bystyret 28. mai 2002.¹⁵⁶ I forbindelse med den påfølgende revideringen av kommuneplanen, i 2007, ble igjen politikerne i bystyret invitert til å ta stilling til den overordnede strategiske utviklingen av byen. Denne gangen var planarbeidet lagt opp med tanke på at overordnede mål, visjon og andre føringer skulle videreføres med enkelte

¹⁵⁵ Kilde: Utskrift av møtebok for bystyret 29.1.2002 (sak 6/02 – ”*Drammen 2011. Forslag til visjon og mål for utviklingen av byen*”)

¹⁵⁶ I sak til bystyret 28.5.2002: ”Kommuneplan for Drammen 2003-2014. Forslag til planprogram”

justeringer – og dette ble ifølge rådmannens innledningskapittel i den nye planen også i all hovedsak gjennomført.¹⁵⁷

Ved utarbeidelse av den påfølgende kommuneplanen i 2013 var det imidlertid igjen lagt opp til en mer omfattende gjennomgang og revisjon av kommuneplanens samfunnsdel, der de folkevalgte igjen skulle ta stilling til mer grunnleggende visjoner og mål for Drammen – fram mot byens 225-års-jubileum i 2036. Som debattgrunnlag ble det utarbeidet tre hovedframtidsscenarioer for byens videre utvikling.¹⁵⁸ Bystyremedlemmene deltok i fire arbeidsverksteder der de ga sine innspill til kommuneplanens samfunnsdel (ofte referert til som «bystrategien» i saksdokumentene). Ifølge plandokumentet benyttet bystyret framtidssverkstedene til drøfting og (videre-)utvikling – både av nye og eksisterende mål- og strategiformuleringer, hvorpå rådmannen bearbeidet og innarbeidet forslagene i plandokumentet.¹⁵⁹ Det ble ved denne rulleringen også lagt opp til innbyggermedvirkning i planarbeidet, blant annet gjennom en framtidststilling som foregikk i perioden 28. januar – 12. februar 2012, der de besøkende kunne komme med forslag, synspunkter og innspill til byutviklingstiltak. I forbindelse med framtidststillingen ble det arrangert fire fremtidssverksteder med til sammen 250 deltakere, der de ulike forslagene til framtidsscenario og visjoner ble diskutert i grupper. Videre var det lagt opp til digital medvirkning – gjennom bloggen «Drammen 2036», der det ble postet 19 ulike blogginnlegg, i form av konkrete innspill angående byutvikling, fra forhåndsrekrutterte bloggere. Bloggen fikk 2800 besøk. Det ble også satt opp en Facebook-side om planarbeidet, som ifølge plandokumentene ble godt besøkt.¹⁶⁰ Kommuneplanen for Drammen 2013-2036 ble vedtatt i bystyret 18. juni 2012. Visjonen som ble valgt ble formulert som følger: «*Drammen 2036 – større, smartere, sunnere.*»

¹⁵⁷ Kilde: ”Kommuneplan for Drammen 2007-2018. Strategisk samfunnsdel. Rådmannens forslag” (Drammen kommune 2007: 6)

¹⁵⁸ De tre scenariene ble betegnet henholdvis ”**globus**, den internasjonale byen med størst vekt på utdanning, innovasjon og verdiskaping,” ”**friskus**, det fysiske aktive bysamfunnet, med vekt på folkehelse og helseteknologi,” og «**inspirit**, med vekt på kultur, opplevelser og kreativitet.» Kilde: ”Byvekst med kvalitet. Kommuneplan for Drammen 2013-2036” (Drammen kommune 2012) (s. 3)

¹⁵⁹ Kilde: ”Byvekst med kvalitet. Kommuneplan for Drammen 2013-2036” (Drammen kommune 2012) (s. 12)

¹⁶⁰ Kilde: «Byvekst med kvalitet. Kommuneplan for Drammen 2013-2036» (Drammen kommune 2012) (s. 11)

Folkevalgtes deltakelse i Arendal

Når det gjelder Arendal kommune tyder gjennomgangen av det empiriske materialet på at det var aktører i kommuneadministrasjonen som først oppfattet og identifiserte et behov for, og som først tok initiativ til, oppstart av omdømmearbeid i kommunen. Administrasjonen spilte dette inn til de folkevalgte. Det empiriske materialet tyder på at de folkevalgte i varierende grad har vært involvert i de ulike delene av det som i tydeligst grad kan defineres som eksplisitt arbeid med omdømmehåndtering i kommunen.

Arendal kommune har i likhet med de øvrige casekommunene på sine nettsider gjort tilgjengelig møtedokumenter fra bystyremøter. I Arendals tilfelle er alle bystyredokumenter fra og med 2002 gjort tilgjengelige for publikum på denne måten.¹⁶¹ En systematisk gjennomgang av sakslister og saksdokumenter for samtlige av bystyrets møter i perioden 22. februar 2002 til 8. desember 2016 viser at bystyret i løpet av denne perioden i elleve bystyremøter behandlet saker der Arendals omdømme, identitet og/eller attraktivitet eksplisitt var tematisert. I fire av disse møtene ble saker som omhandlet Samfunnsbyggingsprosjektet¹⁶² behandlet, mens i to av møtene ble det behandlet saker om fastsettelse av en grafisk profilplan for kommunen.¹⁶³ De øvrige sakene omhandlet henholdsvis kommunens grunnleggende strategier for næringspolitikk,¹⁶⁴ eventuell deltakelse i stiftelsen «Kjæmpestaden Arendal»,¹⁶⁵ eventuell deltakelse i sentrumsutviklingsselskapet «Arendal By AS»,¹⁶⁶ fastsettelse av arbeidsgiverstrategi¹⁶⁷ og byplanstrategi fram mot byens 300-årsjubileum i 2023.¹⁶⁸ I saksprotokollene fra bystyremøtene i Arendal framgår ikke hvor mange av representantene som tok ordet i debattene under behandling av disse sakene, men det framgår at det i gjennomsnitt ble fremmet 1,3 endrings-/oversendelsesforslag til innstilling til vedtak, noe som tyder på at det har vært en viss debatt under behandling av disse sakene i bystyret.

¹⁶¹ <https://www.arendal.kommune.no/politikk-og-organisasjon/politikk/politisk-motekalender-saksdokumenter/> [sist besøkt 12.1.2017].

¹⁶² Behandlet i bystyremøtene 29. januar 2004, 26. august 2004, 24. november 2005 og 22. februar 2007.

¹⁶³ Bystyremøtene 23. september 2004 og 25. oktober 2012.

¹⁶⁴ Bystyremøte 22. november 2002.

¹⁶⁵ Bystyremøte 18. november 2004.

¹⁶⁶ Bystyremøte 10. desember 2009.

¹⁶⁷ Bystyremøte 24. april 2014.

¹⁶⁸ Bystyremøte 23. juni 2016.

Sammenfallende i tid med gjennomføringen av intervjuene med informantene i Arendal kommune i forbindelse med denne studien (medio februar 2015) pågikk det en opphetet debatt lokalt – som også fikk nasjonal oppmerksomhet – med bakgrunn i et vedtak i bystyret i Arendal kommune om innføring av et kommunalt forbud mot tigging. Arendal var den første kommunen i landet som vedtok tiggeforbud (og på intervjutidspunktet den eneste). I intervjuene trakk alle informantene mine i Arendal fram at denne saken var belastende for Arendal kommunes omdømme, spesielt siden det kunne oppfattes som nærliggende å se vedtaket om tiggeforbud i lys av verdiene som kommer til uttrykk gjennom den visjonen bystyret tidligere hadde vedtatt (16. juni 2011) som grunnlag for kommuneplanens samfunnsdel, nemlig «*Arendal – varm, stolt og utadvendt.*»¹⁶⁹

I intervjuet jeg gjennomførte med ordføreren i Arendal i februar 2015¹⁷⁰ ble graden av debatt blant de folkevalgte om kommunens omdømmearbeid tatt opp. I intervjuet kom ordføreren inn på det ovennevnte, omstridte vedtaket om å innføre tiggeforbud. På spørsmål om i hvilken grad det hadde vært «gode debatter» i bystyret om kommunens omdømmearbeid svarte ordføreren som følger:

«Ja, altså det har ikke vært en direkte [sak] på saklista.. hvor det har vært en sak om omdømme; det har det ikke vært. Slik at det har ikke vært debattert i seg selv, annet enn de gangene hvor vi har fått presentert disse omdømmebarometerne. Men det har ikke vært noen direkte debatt på den måten om byens omdømme. [Det er] klart at noen har nok gjort dette her.. – du har sikkert hørt om den tiggersaken og de tingene, som.., hvor det er et knapt flertall som har.. Per i dag så er det tiggeforbud i Arendal. Noen har ment at det har med negativt omdømme å gjøre, og noen mener noe annet. Men sånn er det, så per i dag så var det et flertall på 20-19 [i bystyret] som innførte tiggeforbud. Noen hevder at det gir byen et dårlig omdømme, men det [har jo sammenheng med] hvordan man ser det. Så det er den eneste saken hvor [det] kanskje har vært en debatt i retning av omdømme, på en konkret, sånn politisk [måte] – det er [i forbindelse med] den tiggessaken» (ordfører, Arendal kommune, 17.2.2015).

¹⁶⁹ Kilde: «Arendal. Varm, stolt og utadvendt. Kommuneplan 2011-2021» (Arendal kommune 2011).

¹⁷⁰ Gjennomført som telefonintervju 17.2.2015.

Ordførerens utsagn indikerer altså at det i liten grad har vært debatter i bystyret om kommunens omdømmearbeid. Ordføreren trekker fram den tidligere omtalte tiggeforbudssaken og knytter denne til kommunens omdømme. Denne saken har ifølge ordføreren vært den eneste politiske saken der politikerne «på en konkret måte» har diskutert spørsmål om kommunens omdømme.

Når det gjelder de folkevalgtes involvering i utforming av innholdet i omdømmearbeidet, og utviklingen av den by-identiteten som ønskes promotert i forbindelse med dette, svarte rådmannen følgende på spørsmål om i hvor stor grad det har vært politisk debatt i de folkevalgte organene i kommunen om Arendals identitet – eller «merkevaren Arendal»:

«Ikke veldig mye [debatt]. Det har vært noen sånne initiativ for å være [for eksempel] 'Barnebyen,' 'sommerbyen,' men vi har aldri..., vi har egentlig tonet de ned, fordi at det blir fort en karikatur. Så er det jo..., altså 'varm, stolt og utadvendt' – det har vært et sånt [uttrykk] i kommuneplanen, nå i to runder. Og det ble jo utfordret nå med.. Er tiggeforbud forenelig med en kommune som er 'varm, stolt og utadvendt'?» (rådmann, Arendal kommune, 12.2.2015).

Sitatet indikerer at by-identiteten for Arendal i nokså liten grad – ut over noen initiativ om å satse på ulike målgrupperettede posisjoner – har vært gjenstand for diskusjoner blant de folkevalgte. Rådmannen trekker i sitatet fram at den omstridte beslutningen bystyret fattet om å innføre forbud mot tigging kunne oppleves som problematisk i lys av kommunens visjon («Varm, stolt og utadvendt») som er uttrykt i kommuneplanen.

Følgende utdrag er hentet fra intervjuet jeg gjennomførte med spesialrådgiver for innovasjon og nyskaping i Arendal kommune i februar 2015 omhandler politisk forankring av identitetsarbeid (eller «merkevaren Arendal»):

[Intervjuer:] «I hvor stor grad har (...)innholdet i 'merkevaren Arendal' vært gjenstand for debatter i bystyret eller andre folkevalgte organer i kommunen?

[Informant:] Altså, vi diskuterer jo aldri 'merkevaren Arendal', men vi diskuterer jo .. – vi blir jo kritisert for at vi lager et dårlig omdømme, og dermed så får

du jo en debatt – for eksempel i forbindelse med tiggeforbudet så er jo det en het debatt nå.

[Intervjuer:] Altså (..) politikerne kritiserer hverandre, ja?

[Informant:] Ja. Og innbyggerne, ikke sant? Så da blir jo det et tema som blir en type diskusjon: 'Er dette et omdømme som vi vil ha hengende på oss?' [Vi] kom jo på TV i hele Europa på grunn av det der – Norges første kommune som innførte det tiggeforbudet – men det skaper i alle fall en debatt, ..det gjør det.

[Intervjuer:] Har det i forlengelsen av akkurat den debatten vært noe tilløp til mer diskusjon om hva Arendal.., hva slags identitet man skal ha framover også?

[Informant:] Ja. Man diskuterer jo nå 'varm, stolt og utadvendt,' ikke sant? Fordi man mener at man ikke er varm, stolt og utadvendt. .. En kommune er veldig kompleks – [det er] en veldig stor grad av kompleksitet. [Vi] kan ikke drive Arendal kommune som en bedrift, vet du – som en merkevarebedrift som skal selge Toro-produkter, eller..

[Intervjuer:] Men likevel er jo det en trend som har festet seg i kommune-Norge?

[Informant:] Ja, ikke i Arendal i hvert fall. Fordi at du .. – den kompleksiteten er du bare nødt til å forholde deg til, og dermed så må du òg ha mange tanker i hodet, og ha mange innfallsvinkler, for å forstå hva merkevare- og omdømmebygging i kommunene er for noe»

(utdrag fra intervju med spesialrådgiver for innovasjon og nyskaping i Arendal kommune 12.2.2015).

I dette utdraget trekker også spesialrådgiveren, i likhet med de øvrige informantene i Arendal kommune, fram tiggeforbudssaken som belastende for Arendals omdømme. Informanten mener at debatten om forbudet har ført til en debatt knyttet til kommunens visjon og de verdiene som er knyttet til den. Tiggeforbudssaken kan sies å ha satt på spissen en konflikt mellom en overordnet visjon knyttet til ønsket image og omdømme og konkret politikk.

Videre kan uttalelsene i utdraget over hentet fra intervjuet med spesialrådgiveren tolkes som at spesialrådgiveren vil etablere distanse til begrepet «merkevare» og ideen om «merkevaren

Arendal», og til tanken om at en kommune kan drives som en bedrift. «Merkevaren Arendal» var ifølge rådgiveren ikke noe som ble diskutert i kommunen. Informanten framhever videre at kommunene er komplekse organisasjoner, og at man må ha mange tanker i hodet samtidig og flere innfallsvinkler for å forstå omdømme- og merkevarebygging i kommunene. Rådgiveren har vært en sentral aktør i omdømmearbeidet i kommunen helt siden oppstarten. Denne måten å betrakte kommunens identitet som kompleks – og som svært forskjellige fra identitets-/merkevareuttrykk i privat sektor – synes å stå i kontrast til hvordan identitetsspørsmål i forbindelse med omdømmearbeidet har vært konseptualisert og behandlet i de øvrige casekommunene i denne studien. Ingen av de intervjuede i de øvrige casekommunene har i intervjuene gitt uttrykk for refleksjoner omkring kommuneidentitetens kompleksitet satt opp mot merkevarer/identiteter i private bedrifter.

Folkevalgtes deltakelse i Bodø

Når det gjelder Bodø kommune tyder gjennomgangen av det empiriske materialet på at det i likhet med det som var tilfelle i Drammen først og fremst var aktører som representerte byens næringsliv som identifiserte et behov for, og som først tok initiativ til, oppstart av omdømmearbeid. Materialet gir videre grunnlag for en tolkning som indikerer at de folkevalgte i liten grad var involvert i oppstartsfasen til omdømmeprojektet i byen («Bodø – i vinden»). På spørsmål om nettopp dette – hvorvidt de folkevalgte på et tidlig tidspunkt var involvert i forbindelse med oppstarten av omdømmeprojektet, svarte daværende leder for omdømmeprojektet, i intervjuet jeg gjennomførte med henne i april 2013, som følger:

«Ja.. det der tror jeg at er litt vanskelig å si helt eksakt, men jeg tror nok at den første tydeliggjorte forbindelsen med.. (..) [I forbindelse med] prosessene med næringsplanen ble det laget strategier for næringsplanen, som igjen ble vedtatt av bystyret. Og så kjører man prosesser på utvikling av profiler, og alt det her – diskusjoner om hva Bodø skal være og ikke være, og alt det der. Der er jo politikerne involverte i prosjektet. Men det har ikke vært politikerne som har vært først på banen – i utgangspunktet har det nok vært næringslivet som har spilt behovet inn.» (prosjektleder, «Bodø – i vinden», 23.4.2013).

Prosjektlederen ga uttrykk for at det var aktører fra næringslivet som tok initiativ til oppstarten av et omdømmeprojekt for Bodø, men at kommuneorganisasjonen og de folkevalgte på et senere stadium ble involvert i prosesser knyttet til utvikling av elementer med å profilere en ønsket identitet utad. Under intervju gjennomført i november 2013 spurte jeg også ordføreren om hvorvidt folkevalgte var involvert i forbindelse med oppstarten av omdømmeprojektet. Ordføreren svarte som følger:

«[Prosjektets styringsgruppe] var jo sammensatt av næringslivsrepresentanter og .. – det var nok, nå husker ikke jeg helt altså, i starten der, men at det var folkevalgte [involvert] i det, det var det nok. (..) Ja» (ordfører, Bodø kommune, 13.11.2013).

Ordføreren refererer i sitatet til sammensetningen av den første styringsgruppen for omdømmeprojektet, og nevner at representanter fra næringsliv inngikk. Når det gjelder folkevalgte, framstår informanten litt usikker, men han antar at det også var folkevalgte med. På spørsmål om i hvilken grad strategiene for omdømmearbeidet var gjenstand for debatt i folkevalgte organer i Bodø kommune svarte daværende prosjektleder for omdømmeprojektet følgende:

«Jeg tror ikke det har vært ekstremt mye debatt. ... Vi har jo vært og presentert det [omdømmeprojektet], og .. Men, jeg opplever vel ikke at det har vært en [debatt]» (prosjektleder, «Bodø – i vinden», 23.4.2013).

I likhet med hva som er tilfellet i de øvrige tre casekommunene, er det også i Bodø kommune tilgjengeliggjort saksdokumenter for politiske utvalg på internett (gjelder møter i politiske utvalg fra og med februar 2008). En systematisk gjennomgang av sakslister og møteprotokoller for bystyremøtene for perioden februar 2008 – desember 2016 viser at omdømmeprojektet «Bodø – i vinden» ble presentert for bystyret i møte den 18. juni 2009 – uten at det var lagt opp til noen politisk behandling av prosjektet.¹⁷¹ Gjennomgangen viser videre at bystyret i løpet av denne perioden i (minst) to møter behandlet saker direkte knyttet til omdømmestrategier. Den

¹⁷¹ Presentasjonen ble gitt som orientering før den ordinære saksbehandlingen. Kilde: Møteprotokoll – bystyret 18.6.2009 (Bodø kommune, 2009).

ene av disse ble behandlet i bystyret 24. mai 2012¹⁷² og omhandlet omorganisering av det kommunale foretaket Team Bodø KF, kommunens foretak for nærings- og stedsutvikling, som også fungerte som kommunens fagetat i næringssspørsmål. Omdømmeprosjektets daglige ledelse var organisert under Team Bodø KFs ansvarsområde. Bystyret vedtok i saken – i tråd med rådmannens innstilling – at foretaket skulle legges ned og at dets tidligere oppgaver – herunder omdømmeprosjektets daglige ledelse – skulle legges inn under rådmannens ansvarsområde. Nedleggelsen av Team Bodø KF, og omorganisering av oppgavene, innebar at de folkevalgte var involvert i en overordnet strategisk beslutning om hvordan omdømmeprosjektet skulle styres. Rådmannens argumentasjon for omorganiseringen var blant annet knyttet spesifikt til omdømmeprosjektet og «branding» av byen. Argumentasjonen dreide seg både om å understreke at det å legge omdømmeprosjektet under rådmannens ansvarsområde ikke ville legge hindringer verken for prosjektets autonomi, dets videreutvikling eller samarbeid med privat sektor. Videre ble det argumentert for et behov for kontroll og samordning i kommuneledelsen av kommunikasjonsmessige «store grep» i forbindelse med «bybrandingen». Følgende utdrag er hentet fra saksframlegget i bystyresaken – under overskriften «Rådmannens vurdering»:

«(..) Hvordan skaffe forankring og finansiering for viktige utviklingsprosjekter/-prosesser? Det enkleste eksemplet er Bodø i vinden. Her ligger det både kompetanse, gjennomføringskraft og finansiering i samarbeid med privat sektor. Etter rådmannens oppfatning er det ingen formelle hindre for å kunne videreutvikle og utvide dette samarbeidet og prosjektorganiseringen via en organisering under rådmannen. (...) [D]et [er] også viktig at en del av de store grepene kommunikasjonsmessig må/bør forankres i kommunens ledelse; dvs. ordfører/rådmann. Når man som nå skal 'brande' byen bl.a. med å fortelle om alt det spennende som skjer, må dette på den ene siden times godt med alle de prosesser som for øvrig skjer. Konkret eksemplifiseres dette med prosessen rundt kampflybasesaken, og på den andre siden de prosesser som nå er i gang for å se på nye muligheter for offensiv utvikling av Bodø» (Bodø kommune, 2012a).

Bystyrets andre sak i løpet av perioden februar 2008 – desember 2016, som omhandlet strategier for Bodøs omdømmehåndtering, hadde tittelen «Framtidig satsing på omdømmebygging av

¹⁷² Kilde: Bystyresak 12/66 – Ny organisering av Team Bodø KF (Bodø kommune, 2012a).

Bodø-regionen», ble behandlet 13. september 2012. I saksframlegget fra rådmannen ble bystyret invitert til å gjøre vedtak om at Bodø kommune skulle fortsette sitt engasjement som partner i omdømmeprojektet de tre påfølgende årene (fram til byjubileet i 2016) – med fortsatt arbeidsgiveransvar for prosjektlederen, tilsvarende økonomiske forpliktelser (til lønn og kontorplass) på 750 000 kroner årlig i tre år fra og med 2013. Bystyret sluttet seg – mot to stemmer – til rådmannens innstilling,¹⁷³ og kommunen videreførte sitt engasjement i omdømmeprojektet.

Når det gjaldt *innholdet* i omdømmestrategiene, framholdt daværende daglig leder for omdømmeprojektet at det ikke ble lagt noen føringer fra verken formannskap eller bystyre:

«Nei, det har ikke vært noen sterke føringer. Det vi har diskutert veldig [mye], som vi mener er rett strategi, det er jo å se på de andre strategiske satsingene til Bodø kommune, og ta det med inn i omdømmearbeidet – [f. eks.] at når vi skal bygge kulturkvartalet, så er det faktisk [et] viktig produkt å løfte fram i omdømmearbeidet. Når vi får ny havnepromenade, eller vi får ting som kommunen har fokus på for byutviklinga, så prøver vi å forsterke det positive i det. Men det [gjelder] jo ikke bare kommunen – vi løfter fram private initiativ og andre initiativer også» (prosjektleder, «Bodø – i vinden», 23.4.2013).

Dette sitatet bidrar til å underbygge at det i Bodø ikke ble lagt direkte føringer fra politisk nivå i kommunen for strategiene for det omdømmearbeidet som skulle foregå i regi av omdømmeprojektet. Imidlertid påpeker prosjektlederen at omdømmeprojektet på sin side, mer indirekte, og på eget initiativ, har inkorporert kommunens overordnede strategier og satsingsområder innenfor byutviklingsområdet i sitt arbeid, samtidig som også initiativ og satsinger i ikke-kommunal regi i Bodø-samfunnet ellers også løftes fram.

At folkevalgte ikke har vært involvert i innholdet i omdømmeprojektets strategier underbygges også av utsagn fra en informant blant bystyrerepresentantene. I intervju gjennomført i november 2013 med gruppelederen for det største opposisjonspartiet i bystyret i Bodø stilte jeg

¹⁷³ Kilde: Saksprotokoll – bystyresak 12/138 (13.9.2012) – *Framtidig satsing på omdømmebygging av Bodø-regionen* (Bodø kommune, 2012b).

spørsmål om i hvilken grad innholdet i omdømmeprojektet – herunder strategiene som ble valgt for det – hadde vært gjenstand for politiske drøftinger i bystyret eller andre folkevalgte organer i kommunen. Gruppelederen svarte som følger:

«[Ut fra] min kjennskap har jeg inntrykk av at mye av de diskusjonene gikk i styret i 'Bodø – vinden'. Og det er jo igjen en fordel [fordi] det er [ikke hørbart] – altså, dette er jo et prosjekt der du ikke nødvendigvis trenger å definere strategiene politisk. Målene er lagt politisk, og så får kanskje noen andre prosjektet. Så i det øyeblikket du ikke har en politisk styringsgruppe – det har sikkert vært noen politikere inne der også, da, men det har ikke vært sånn forankret inn til [folkevalgte organer] – så tror jeg det er minst like greit, så lenge prosjektet i seg selv er forankret» (gruppeleder, største opposisjonsparti i bystyret, Bodø kommune, 11.11.2013).

Ordføreren i Bodø kunne på sin side fortelle at det hadde vært en debatt i bystyre og formannskap om strategiene i omdømmeprojektet, men i etterkant av implementeringen – knyttet til ressursbruk og forholdet kost-nytte når det gjaldt de konkrete tiltakene som hadde blitt gjennomført i regi av omdømmeprojektet:

«Jeg tror nok ... den [debatten] som har vært innad i bystyret, det er jo, [ettersom] jeg har fanget opp, at det 'hva er resultatet av å henge opp plakater på Bodø lufthavn?' Og så videre, ikke sant? Det (..), mye av dette har jo kostet penger, man laget en filmsnutt, man hengte opp disse plakatene, man hadde store annonseringer i Dagbladet, eller i et bilag – muligens i Dagens Næringsliv, i alle fall i riksmidia. Og det er klart [at] disse tiltakene, altså – hva kan man si at resultatene er? Men det er jo det som er. Da er vi jo tilbake på den generelle .., knyttet til omdømmebygging: At det er vanskelig å si om det er det ene eller det andre, eller det tredje, tiltaket som var årsaken. Det er summen av mange ting – og ja, nå vet jeg ikke [når det gjelder] de andre spørsmålene, men jeg kan i alle fall kommentere til slutt, hvis du ikke har kommet inn på [det] hvor viktig omdømmebygging er, altså» (ordfører, Bodø kommune, 13.11.2013).

Utsagnet fra ordføreren indikerer at det som har vært av debatt om omdømmeprojektet i bystyret, i likhet med det som har vært beskrevet for Drammens vedkommende, har handlet om

kommunens ressursbruk – i lys av nytteeffekter av de gjennomførte tiltakene i regi av prosjektet.

Som tidligere nevnt (jf. kap. 6.2.4.1) ble omdømmeprojektet ved oppstarten organisert inn under det kommunale foretaket Team Bodø KF. Dette foretaket ble avvirket i 2012 etter vedtak i bystyret som var i tråd med innstilling fra rådmannen. I rådmannens saksframlegg til bystyret i saken¹⁷⁴ om foretakets organisering ble det brukt argumenter for avvikling av foretaksmodellen som blant annet pekte på behov for bedre forankring av kommunens utviklings- og posisjoneringsarbeid i kommunens sentrale politiske og administrative ledelse, herunder de folkevalgte i bystyret:

«Det andre hovedspørsmålet er valg av styringsmodell i en situasjon hvor mye av kommunens arbeid er utvikling og posisjonering som krever løpende forankring og dialog hos/med både administrativ og politisk ledelse i kommunen. Dette skiller Team Bodø nokså mye fra de øvrige [kommunale] foretakene, som primært har større fokus på ivaretagelse av en driftsoppgave og videreutvikling av egen virksomhet (og ikke så mye 'på vegne av' hele kommunen). Styrets rolle er å sørge for at selskapet driftes forsvarlig, men i realiteten er styret lite involvert i å stake ut utviklingsretning for byen. Dette er det bystyret som i større grad gjør og vil gjøre. Styret får en rolle som er uklart definert, og styret/KF-et vil ikke kunne gi den daglige forankringen der den totale by-/samfunnsutviklingen fokuseres» (Bodø kommune, 2012a) .

Utdraget fra rådmannens saksframlegg til bystyret i forbindelse med behandlingen av framtidig organisering av Team Bodø KF indikerer at bedre forankring til, og dialog med, politisk og administrativ toppledelse av oppgaver som kan knyttes til omdømmeprojektet («utvikling og posisjonering») var et viktig argument for innlemmelse av foretakets oppgaver i rådmannens portefølje, sammen med at det blir pekt på at bystyret, i større grad enn styret i et KF som har som oppgave å bestemme retning for utvikling av byen, og at en organisering av disse oppgavene direkte under rådmannen vil kunne gi en bedre forankring i bystyret, der «den totale by-/samfunnsutviklingen fokuseres.» Dette kan tolkes som et ønske om å samle kontrollen over overordnede byutviklingsoppgaver (herunder oppgaver knyttet til omdømmehåndtering) i

¹⁷⁴ Bystyresak 12/66 – Ny organisering av Team Bodø KF (Bodø kommune, 2012a)

kommunens sentrale ledelse. Dette er i tråd med den anvendte omdømmelitteraturens anbefaling om tydelig ovenfra-ned-ledelse. Samtidig kan det tolkes som et ønske om å forankre omdømmearbeidet bedre blant de folkevalgte – og bringe omdømmearbeidet nærmere de folkevalgtes innflytelse. Det sistnevnte ønsket kan igjen settes i sammenheng med et ønske om å bidra til økt legitimitet til arbeidet med byutvikling, posisjonering og omdømme.

Når det gjelder de folkevalgtes involvering i de identitetsbyggende prosessene i forbindelse med omdømmeprosjektet i Bodø, tyder gjennomgangen av det empiriske materialet på at denne involveringen var lav. Rådmannen ble i intervjuet stilt spørsmålet om i hvilken grad det hadde vært debatter blant folkevalgte og/eller innbyggere om omdømmeprosjektet i seg selv og den by-identiteten som man gjennom prosjektet ønsker å formidle til omverdenen. Til dette hadde rådmannen følgende kommentar:

«Ja, til en viss grad. Nå er det sånn at, som jeg sier, det prosjektet her er ikke et rent kommunalt prosjekt. Det er snarere veldig forankret, tenker jeg, gjennom et eget styre der i hvert fall næringslivet er tungt inne. Det ledes av næringslivet. [...] Og når det gjelder næringslivet så vet jeg jo at prosjektet jevnlig er inne i Bodø næringsforum og blir debattert og diskutert. I tillegg, som jeg allerede har snakket om, at det nå er forankret i kommunen – gjennom de folkevalgte. Og man har en type eiermøter også, hvor eierne blir orientert om både framtida og status og 'hva har vi oppnådd,' og så videre. Ja, nå kaller jeg det for 'eiermøter', men altså [møter] der for eksempel både Bodø kommune og andre aktører er.. – jeg er ikke i stand til å si at det har vært noen sånne folkemøter rundt det her, men gjennom folkevalgtrepresentasjon, og gjennom den tette dialogen med næringslivet, så er det forankret langt utenfor en sånn administrativ Bodø-greie, hvis du skjønner hva jeg mener?» (rådmann, Bodø kommune, 13.11.2013).

Sitatet indikerer at rådmannen knytter omdømmeprosjektets legitimitet til dets forankring utenfor kommuneadministrasjonen. Det vises til at omdømmeprosjektet er et samarbeid mellom næringslivsaktører og kommunen, og at det foregår eiermøter der det orienteres om resultater, status og fremtidige satsinger, samt at prosjektet i kommunen er forankret blant de folkevalgte.

8.3 Innbyggerinvolvering og -engasjement

I dette delkapitlet er siktemålet å si noe om hvordan og i hvor stort omfang *innbyggerne* i de fire casekommunene har vært involvert og deltatt i omdømmearbeid. Nærmere bestemt vil jeg først ta for meg innbyggernes eventuelle involvering og deltakelse både når det gjaldt beslutninger om oppstart av arbeidet med omdømmehåndtering i de respektive kommunene, og eventuelt hvordan og i hvilken grad de har gitt innspill til, eller medvirket, arbeidet med utforminger av strategier for omdømmehåndtering. Deretter vil jeg se nærmere på innbyggernes eventuelle involvering i – og innflytelse over – prosessene som handler om utvikling eller konstruksjon av by-/kommuneidentitet i forbindelse med omdømmehåndtering. Jeg vil også undersøke hva det empiriske materialet kan fortelle om graden av innbyggernes eventuelle engasjement i omdømmearbeidet.

Innbyggerdeltakelse i omdømmearbeid er her definert som innbyggernes deltakelse i ulike formelle tiltak der innbyggere inviteres til å delta eller involvere seg i utarbeidelse av målsetninger, strategier og innhold i omdømmearbeidet. Eksempler på slike tiltak som legger til rette for innbyggerdeltakelser kan være folkemøter, ulike former for «workshops», eller andre fora der innbyggerne inviteres til å komme med bidrag og innspill. Ut over slik deltakelse er også innbyggernes mer uformelle *engasjement* i omdømmearbeidet – form av for eksempel leserinnlegg, diskusjoner i sosiale media eller muntlige diskusjoner i hverdagen – omtalt i delkapitlet. Slikt engasjement kan vanskelig sies falle inn under en streng definisjon av politisk deltakelse. Bakgrunnen for at engasjement blant innbyggerne likevel omtales og drøftes her, er at diskusjon blant innbyggerne har demokratisk egenverdi i lys av et deliberativt perspektiv på demokrati. Gjennom sine eventuelle dialoger og diskusjoner brytes argumenter mot hverandre, og på en slik måte kan innbyggerne påvirke offentligheten – og gjennom det også de formelle beslutningsprosessene. Gjennom engasjement i diskusjoner kan innbyggere potensielt sett bidra til kvalitativt bedre, og i et deliberativt perspektiv mer demokratiske beslutninger, som i større grad kan sies å være forankret blant innbyggerne.

Empirisk er innbyggerdeltakelse og innbyggernes engasjement i prosesser knyttet til omdømmearbeid i all hovedsak her undersøkt indirekte gjennom analysen av de kvalitative intervjuene gjennomført blant sentrale administrative og politiske aktører. Intervjumaterialet

kan si noe om hvilket inntrykk informantene sitter igjen med når det gjelder hvordan innbyggernes involvering og deltakelse i forbindelse med omdømmearbeidet har vært. Jeg har også undersøkt hvordan innbyggerdeltakelse omtales i de kommunale dokumentene og medieartiklene som er samlet inn i forbindelse med studien.

Innbyggerinvolvering i Sarpsborg

Innbyggernes deltakelse i beslutningene omkring omdømmearbeidet, og da spesielt i de beslutningene som var tilknyttet prosessene rundt identitetskonstruksjon – som er den delen av omdømmearbeidet det i størst grad er knyttet demokratiske utfordringer til (jf. kap. 4.3.4) – var i Sarpsborg kommune, ifølge intervjuobjektene, ikke særlig omfattende.

Under intervjuet med omdømmerådgiveren i Sarpsborg kommune stilte jeg spørsmål om eventuell folkelig forankring av den identiteten for byen som man ønsket å promotere i omdømmearbeidet, og i hvilken grad spørsmål knyttet til byen eller kommunens identitet hadde vært gjenstand for diskusjoner blant innbyggerne. Rådgiveren svarte som følger:

«Nei, men.. – det har det nok ikke, og det er ikke like stor bevissthet rundt disse strategiske vegvalgene som er gjort sånn generelt i befolkningen. (..)»
(omdømmerådgiver, Sarpsborg kommune, 22.1.2015).

Uttalelsen indikerer at innbyggerne i liten grad har vært involvert i – og bevisst – de strategiske vegvalgene som har vært gjort når det gjelder utvikling av en ønsket by-identitet for Sarpsborg i forbindelse med omdømmearbeidet.

Også under intervjuet med ordføreren i Sarpsborg ble spørsmålet om graden av folkelig forankring av identiteten – utover de folkevalgte organene – stilt. Til dette svarte ordføreren følgende:

«Nei, for å være helt ærlig så tror jeg ikke vi skal ha forhåpninger om at noen går rundt og husker det her, eller at det her var den store samtalen rundt middagsbordet eller .. på puben .. – nei. Det er kanskje noe vi må jobbe med. Det er jo bystyrets ansvar også, politikernes, eller vårt ansvar, det er jo å formidle sakene vi debatterer og drøfter og

diskuterer og fatter vedtak på. Det er vanskelig å ta det ut av bystyresalen og ut på gata, holdt jeg på å si. Folk flest er .. opptatt av helt andre, tradisjonelle ting i hverdagen sin. Naturligvis – det er jo egentlig vi også selv. Så.., så det er .. det har ikke fått mye fokus.»
(ordfører, Sarpsborg kommune, 26.1.2015).

Sitatet hentet fra intervjuet med ordføreren i Sarpsborg styrker inntrykket av at innbyggernes engasjement og involvering i omdømmeprosessene knyttet til Sarpsborgs by-identitet var lav, og det kan virke illustrerende for problemet med manglende fokus på borgerrollen, og innbyggernes involvering i prosesser og beslutninger knyttet til omdømmehåndtering som påpekt av Braun m.fl. (2013). På vegne av de folkevalgte tar ordføreren deler av ansvaret for at det ble slik, gjennom at han indirekte slår fast at politikerne i bystyret, som han påpeker har et ansvar for å formidle sakene som debatteres til innbyggerne, ikke lyktes helt med dette i forbindelse med disse sakene.

Informasjonssjefen i Sarpsborg kommune hadde på sin side et annet inntrykk når det gjaldt det folkelige engasjementet rundt, og diskusjon blant innbyggerne om, innholdet i Sarpsborgs identitet. På spørsmålet om hvorvidt det hadde vært diskusjon blant innbyggerne når det gjaldt dette temaet, ga informanten følgende svar:

«Ja, på en måte så er det jo det. Det handler veldig mye om at innbyggerne – tror jeg – er veldig opptatte av hvordan byen skal fremstå selv. (..) [J]eg tror for sarpingene så handler det nok veldig mye om å.., om å bygge den der stoltheten [over] hva man har; og der tror jeg nok at det vi har snakket om rundt identitet har vært litt viktig. (..)»
(informasjonssjef, Sarpsborg kommune, 26.1.2015).

Informasjonssjefen ga altså i intervjuet uttrykk for en oppfatning om at innbyggerne i Sarpsborg har vært opptatte av hvordan byen skal framstå – og at diskusjonene omkring byens identitet har vært viktig for å bygge stolthet blant innbyggerne. Når det gjelder spørsmålet om i hvilket omfang innbyggerne har engasjert seg i identitetsbyggingen gjennom samtaler og diskusjoner var det altså divergerende oppfatninger mellom ordføreren og informasjonssjefen. I intervjuet med omdømmerådgiveren ble dette temaet også tatt opp.

På spørsmål om hvorvidt kommunen foretar systematiske omdømmemålinger, kunne omdømmerådgiveren opplyse om at kommunen så langt ved én anledning hadde gjennomført en «ordinær» omdømmemåling. I tillegg nevnte rådgiveren en lokaldemokratiundersøkelse i regi av KS som Sarpsborg kommune har deltatt i. Ifølge rådgiveren er målet med denne lokaldemokratiundersøkelsen å måle graden av innbyggernes tillitt til politiske prosesser og beslutninger. Dette ble av rådgiveren framhevet som en metode for å måle kommunens *omdømme som lokaldemokrati*. Fremhevelsen av KS' lokaldemokratiundersøkelse i forbindelse med omdømmemålinger kan indikere at kommunens funksjon som lokaldemokrati også har spilt en rolle i Sarpsborg kommunens arbeid med omdømme.¹⁷⁵

Innbyggerinvolvering i Drammen

Når det gjelder innbyggerdeltakelse i Drammen kommune, har flere av innbyggerne i kommunen, som beskrevet over, vært invitert til å delta i identitetskonstruerende prosesser gjennom arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel (bystrategien) for perioden 2013-2036. Her har de på ulike måter, blant annet gjennom workshops og folkemøter, blitt gitt anledning til å gi innspill til og synspunkter på den planlagte byutviklingen. Når det gjelder identitetsarbeidet som har skjedd i regi av omdømmeprojektet «*Elvebyen Drammen*» tyder imidlertid gjennomgangen av det empiriske materialet at innbyggerne i svært liten grad har medvirket.

Når det gjelder den folkelige forankringen av Drammens by-identitet som omdømmeprojektet forsøker å bygge opp og formidle, forteller ordføreren i intervjuet jeg gjennomførte med ham i oktober 2013 følgende:

«Så ble det foretatt en undersøkelse i Drammens Tidende – cirka tre uker etter at 'Elvebyen Drammen' ble lansert – og (..) jeg tror hele 70 prosent nikket anerkjennende til at 'yes, dette er oss!' Så, for å si det sånn, det de fant ut, som da ikke var gjenstand for politisk behandling, men som [de fant ut da] omdømmeprojektet kjørte, det var så godt som en 'innertier'» (ordfører, Drammen kommune, 28.10.2013).

¹⁷⁵ Det kan her imidlertid være på sin plass å ta et modererende forbehold ut fra den spesifikke konteksten opplysningen ble gitt innenfor, nemlig i et intervju som respondenten hadde fått opplyst at skulle være tematisk rettet mot omdømmehåndtering, styring og demokrati i kommunen.

Slagordet og konseptet «Elvebyen Drammen» med tilhørende logo – som på sett og vis kan betraktes som et konsentrat av byidentiteten for Drammen som omdømmeprojektet vil formidle utad – ble utviklet av et eksternt PR-byrå uten innspill eller annen medvirkning fra folkevalgte eller innbyggere. Ordføreren beskriver i sitatet over hvordan konseptet viste seg å ha truffet blink blant innbyggerne, siden en stor majoritet av de spurte hadde vært positive i en undersøkelse i regi av lokalavisen (Drammens Tidende) tre uker etter lanseringen. Slik sett knytter ordføreren en politisk og folkelig forankring til konseptet og den lanserte stedsidentiteten, ettersom den «de facto» fant gjenklang i byborgernes egne identiteter og raskt ble akseptert. En slik form for «etterpå-forankring» av identiteten vil imidlertid likevel neppe, på en fullgod måte, kunne imøtegå kritiske innvendinger på grunnlag av demokratiske deltakelsesidealer. Merkevarerbygging av steder handler som tidligere nevnt om fastsettelse og utvikling av stedsidentitet, og det har vært påpekt av blant andre Braun m.fl. (2013) og Riezebos (2007) at beslutninger knyttet til disse prosessene er noe stedets innbyggere bør ha innflytelse over dersom disse beslutningene skal kunne betraktes som legitime.

Når det gjelder innbyggerengasjementet knyttet til omdømmeprojektet, har det, ifølge rådmannen, underveis i arbeidet oppstått en debatt som har pågått i form av blant annet leserinnlegg i lokalavisen Drammens Tidende blant annet om strategier, budskap og målgrupper. Følgende utdrag nedenfor er hentet fra intervjuet jeg gjennomførte med rådmannen, og omhandler denne debatten:

[Informant:] «Hvis du leser Drammens Tidende nå så vil du se at det har vært en del leserinnlegg knyttet til den siste kampanjen som har vært i regi av omdømmekampanjen, og der har det vært enkelte av byens borgere, og enkelte av bystyrets medlemmer, som har reist spørsmål ved [hvorvidt] dette er det riktige budskapet? Er det riktig arena?»

*[Intervjuer:] «Altså **innholdet** i strategiene, og ikke ressursbruken, per se, men..?»*

[Informant:] «Ja, først og fremst innholdet i strategiene, og det det går på da er at man i fase to (..) har vektlagt i omdømmearbeidet betydningen av å få flere innbyggere, og også innbyggere som da har potensial, troligvis, [til] å etablere arbeidsplasser. Altså ikke bare det at man er en innbygger

*som sådan – og man ønsker en fortsatt vekst i antallet innbyggere i byen, [det] er det jo enighet om – men det er nok litt mer kontroversielt når man ønsker innbyggere som man **antar** har ressurser [til] å kunne etablere egen virksomhet, for eksempel. Altså ressurssterke..»*

[Intervjuer:] «Alder og utdanning, altså?»

[Informant:] «Ja, ja. Ja. Så der har man fått en runde med debatt nå i det siste da.»

[Intervjuer:] «[Om] hvorvidt det er riktig å henvende seg til..?»

[Informant:] «Henvende seg til en spesiell målgruppe, eller hvorvidt en by skal ha andre tilnærminger til befolkningsvekst og hvordan man skal møte sammensetningen av ulike befolkningsgrupper, og så videre, og så videre. Så det er mange perspektiver knyttet til det – og man kan være opptatt av for eksempel skal man.., altså et dilemma er: Skal man rekruttere flere innbyggere når boligmarkedet er preget av høy prisvekst, og det er stor etterspørsel etter boliger i mange aldersgrupper, blant annet blant ungdom og familier i etableringsfasen – skal man da tiltrekke seg kjøpesterke nye innbyggere fra Oslo, Asker og Bærum, for eksempel? Typisk dilemma, som man kan ha ulike politiske synspunkter på»

(utdrag fra intervju med rådmannen i Drammen kommune 28.10.2015).

I utdraget fra intervjuet viser rådmannen til en debatt som har pågått i lokalmedia om de overordnede strategiene i omdømmeprojektet, i kampanjens «fase to» – iverksatt i 2013. Inntrykket er at debatten først og fremst har dreid seg om hvilke målgrupper omdømmearbeidet skulle innrettes mot. Stridens kjerne i denne debatten, slik det framstår på bakgrunn av en gjennomgang av leserinnlegg i Drammens Tidende høsten 2013, var hvorvidt omdømmekampanjen burde forfølge strategier om å rette omdømmearbeidet inn mot bestemte (ressurssterke) målgrupper, og om i hvilken grad det i det hele tatt var riktig å forsøke å rekruttere kjøpesterke innbyggere i et presset boligmarked der unge mennesker i etableringsfasen sliter med å få innpass.¹⁷⁶ Debatten fant imidlertid sted i etterkant av at strategiene for fase to av omdømmeprojektet var fastsatt.

¹⁷⁶ Jf. Drammens Tidende 14.9.2013 (s. 2-3), 12.10.2013 (s. 7) og 15.10.2013 (s. 12).

Innbyggerinvolvering i Arendal

Når det gjelder innbyggernes deltakelse i forbindelse med omdømmehåndtering og prosessene i forbindelse med identitetsbygging i Arendal kommune, tyder gjennomgangen av det empiriske materialet – heller ikke for Arendals del – på at den folkelige involveringen fra innbyggernes side har vært særlig omfattende. Flere av intervjuobjektene trakk imidlertid fram at kommunen har iverksatt flere tiltak som har til hensikt å implementere utradisjonelle – eller *innovative* – løsninger for å styrke engasjementet og medvirkning, samt innbyggernes deltakelse i lokaldemokratiet generelt. Arendalsuka ble også trukket fram som et demokratistyrkende tiltak. Dette kan tolkes som uttrykk for bestrebelser på å styrke en form for demokratisk identitet for Arendal, både når det gjelder innbyggernes identitet som *borgere* og aktive deltakere i samfunn og lokaldemokrati, samt en kommuneidentitet – kommunen som demokratisk arena. Arendal kan dermed, som en av svært få kommuner, basert på funnene i tidligere refererte studien til Wæraas m.fl. (2014), sies å – iallfall i en viss utstrekning – ha satset på *demokratiomdømme* som et element i sin strategi for omdømmehåndtering.

På spørsmål om i hvor stor grad «merkevaren Arendal», eller by-identiteten, man har forsøkt bygd opp i forbindelse med omdømmearbeidet er forankret blant innbyggerne, ga enhetslederen for enheten *Innovasjon og kompetanse* i Arendal kommune følgende svar:

«Nei, i liten grad. Det er nettopp det jeg sier.. – vi sliter med å komme ut» (enhetsleder, Arendal kommune 12.2.2015).

Utsagnet indikerer lav grad av folkelig forankring og deltakelse blant kommunens innbyggere i identitetskonstruerende prosesser, og det er nærliggende å tolke utsagnet dithen at informanten setter den lave forankringen i forbindelse med et lavt engasjement blant innbyggerne. På spørsmål om hvorvidt *demokrati* er et element som inngår som del av den identiteten som bygges for Arendal, kom samme enhetsleder under intervjuet inn på folkelig deltakelse og engasjement vedrørende kommunale planer – i relasjon til byens identitet:

«Nei, det som på en måte er den kjempestore utfordringen til oss som kommune, det er å skape deltakelse og engasjement i prosesser. I kommuneplanen vår så står det at vi skal ha en metodikk for dialog med våre innbyggere. Og det er krevende. For da er det

jo sånn at vi inviterer til åpne møter for eksempel, eller vi legger ting ut på nettsidene våre til innsyn og til høring og.. Men det er jo [en] veldig, veldig snever deltakelse blant befolkningen. Så har vi på en måte et representativt styre gjennom bystyret, som fatter beslutninger, men veldig mange av prosessene vi kjører, de ønsker vi jo innspill [til] – vi legger det jo ut til høring fordi vi ønsker innspill, men vi klarer ikke nødvendigvis å få det gode engasjementet. Så en ting er jo på konkrete planer som har på en måte [et] sånn lovmessig høringsregime rundt seg, men det andre er jo også.. – hva skal Arendal være, når vi kommer til 2023, som er byjubileet vårt, for eksempel» (enhetsleder, Arendal kommune 12.2.2015).

I uttalelsene framhever enhetslederen at Arendal kommune har lagt en strategi for folkelig medvirkning i byutviklingsprosesser og at det er nedfelt i kommuneplanen at kommunen skal ha «en metodikk for dialog med (...) innbyggerne», men enhetslederen opplever likevel at det er vanskelig å få innbyggerne til å delta i praksis. En ting er de formelle høringsprosessene i plansaker; disse etterleves i henhold til regelverket. Det som imidlertid savnes – ut fra en tolkning av informantens uttalelser referert over – er altså et bredere engasjement i byutviklingen – et engasjement utover det formelle høringssystemet. Oppsummert kan uttalelsene tolkes dithen at det fra administrativt hold i kommunen oppleves som at både innbyggernes deltakelse og deres engasjement er laber når det gjelder byutviklingsprosesser – og det trekkes spesielt fram at engasjement savnes når det gjelder utviklingen av byens identitet fram mot byens neste jubileum – i 2023.

Under intervjuet gjennomført med rådmannen i Arendal kommune i februar 2015 tematiserte jeg demokrati som mulig del av den ønskede identiteten til Arendal. På spørsmål om hvorvidt kommunens særskilte rolle som arena for lokaldemokrati inngår i identiteten eller «merkevaren» man har forsøkt å bygge i forbindelse med omdømmearbeidet, ga rådmannen følgende svar:

«Ja.., du kan si den .. Arendalsuka er jo en sånn utvida demokratiarena. Og vi har gjort, helt siden slutten av [19]90-tallet har det vært gjort en del innimellom, [en del] forsøk på å engasjere befolkningen – med vekslende hell, vil jeg vel si, men.. Men rundt

kommuneplanen har det vært .. altså byplan-kafé .. altså utadrettet virksomhet for å få befolkningen i tale» (rådmann, Arendal kommune, 12.2.2015).

I sitatet gir altså informanten et bekreftende svar på spørsmålet om hvorvidt lokaldemokrati inngår i byidentiteten som man har forsøkt å bygge opp og formidle gjennom arbeidet med omdømmehåndtering. Rådmannen trekker fram noen tiltak som har vært gjennomført for å forsøke å få opp engasjementet blant befolkningen siden slutten av 1990-tallet. Videre knytter han arrangementet Arendalsuka til et demokratielement i Arendals by-identitet.

For Arendal kommunes tilfelle, når det gjelder prosesser knyttet til utvikling av byens identitet, tyder materialet som er samlet inn i forbindelse med denne studien på at demokratispekter og innbyggerinvolvering har blitt vektlagt, gjennom at det har vært satset på en del tiltak for å få innbyggerne delaktige og engasjerte i prosessene. Imidlertid oppfatter sentrale aktører i kommuneadministrasjonen at det ikke har lyktes i ønsket grad å vekke innbyggernes engasjement, og få dem engasjert i dette arbeidet.

Innbyggerinvolvering i Bodø

Når det gjelder Bodø kommune tyder gjennomgangen av det empiriske materialet på at det også i denne kommunen har vært liten grad av innbyggerdeltakelse i omdømmearbeidet. Blant informantene var det videre delte meninger om hvorvidt det har vært høy grad av engasjement og diskusjon om omdømmehåndteringen. Følgende utdrag er hentet fra intervjuet jeg gjennomførte i 2013 med daværende prosjektleder for omdømmeprosjektet «*Bodø – i vinden*», og omhandler folkelig debatt om omdømmeprosjektet:

[Intervjuer:] «I hvilken grad vil du si det har vært folkelig debatt – i samfunnet [og] i media – om måten omdømmearbeidet har blitt drevet på?»

[Informant:] «Det har jo vært stort engasjement, og vi har fått veldig bra tilbakemeldinger på mange av de tiltakene vi har gjort. Og det har selvfølgelig også vært kritiske lys.»

[Intervjuer:] «Det har også vært kritiske (..)?»

[Informant:] «Ja, det er jo ikke sånn at dette er noe som ikke kan kastes negative lys på, et sånt prosjekt – det er det fullt mulig å gjøre. Det har det vært [gjort]. Så.. – reklame er jo heller ikke noe sånn eksakt vitenskap.»

[Intervjuer:] «Nei.»

[Informant:] «Og det er lett å mene noe, det er lett å engasjere seg i det.(..) Det er kanskje lettere å engasjere seg i det enn i mer tekniske, komplekse ting.»

[Intervjuer:] «Ja, det er det. [Og] alle vil ha en mening om det?»

[Informant:] «Ja. Og det skal jo engasjere, og det skal jo også skape debatt – og det er jo det som er positivt. Så hvis det blir likegyldighet, så har det jo på en måte [feilet]»

(utdrag fra intervju med prosjektleder for «Bodø – i vinden», 23.4.2013).

I intervjuutdraget ga daværende prosjektleder for omdømmeprosjektet uttrykk for en oppfatning om at tiltakene som ble igangsatt i regi av prosjektet hadde vakt engasjement, og at prosjektorganisasjonen dessuten mottok mange – også kritiske – tilbakemeldinger. På spørsmål om innbyggerengasjement, og hvorvidt «Bodø-imaget» som omdømmeprosjektet ville promotere var forankret blant innbyggerne, svarte gruppelederen for det største opposisjonspartiet i bystyret i Bodø som følger:

«[Det var] sikkert noen som var det, men det var ikke noen sånn bred folkebevegelse for å finne ut hvordan det her skulle være. Det var mer en sånn.., type det [var] sikkert inne noe pr-byrå eller [ikke hørbart] .. på hvordan det der skulle bygges opp – at det var den vinklingen man tok. Og sånn sett så er det også.. – du skal jo selge byen [..]»
(gruppeleder, største opposisjonsparti i bystyret, Bodø kommune, 11.11.2013).

Informantens inntrykk var at det ikke hadde vært noe voldsomt stort engasjement blant innbyggerne når det gjaldt de image- og identitetsbyggende prosessene i forbindelse med omdømmeprosjektets oppstart. Informanten antok videre at disse oppgavene hadde blitt utført av et pr-byrå eller lignende – og sitatet kan tolkes dithen at informant hadde forståelse for en slik framgangsmåte («du skal jo selge byen»). Samme informant hadde heller ikke inntrykk av at omdømmeprosjektet i seg selv var godt forankret blant innbyggerne, noe som illustreres av følgende passasje fra intervjuet:

[Intervjuer:] «Mener du at – nå er vi fortsatt [inne] på det med folkelig forankring – mener du at omdømmeprojektet har involvert og inkludert befolkningen på en god måte fra oppstarten?»

[Informant:] «Altså, de har jo vært gode på å ha sånn type 'kick-off', og sånne ting. Det har kanskje vært for de som har hatt en eller annen slags rolle i det, altså. Men folkeligheten tror jeg kanskje har vært litt sånn.. – det har ikke vært noe sånn torgfest, liksom. Det har vært en 'kick-off' med inviterte gjester.»

[Intervjuer:] «Så ikke noe sånn kjempe-..?»

[Informant:] «Jeg tror kanskje at hvis du spør – ja ti på gata igjen, da – hvis du går i vennekretsen og spør liksom 'hva het omdømmeprojektet til Bodø,' så er det ikke sikkert de klarer å 'catche' den. Men jeg tror kanskje de vil huske at det var i lørdags-Dagbladet .. en annonse – og den var bra. Det tror jeg at folk på en måte har fått med seg, sånn sett, gjennom den Bodø-kampanjen»

(utdrag fra intervju med gruppeleder for største opposisjonsparti i bystyret i Bodø kommune, 11.11.2013).

Utdraget fra intervjuet tegner et bilde av at det i forbindelse med utformingen av Bodøs omdømmeprojekt, herunder by-identiteten som prosjektet skal formidle har vært liten grad av innbyggerinvolvering; det har vært pr-byråer som har utformet innholdet i prosjektene. Oppfatningen er likevel at innbyggerne i ettertid har kjent seg igjen i og latt seg begeistre av utformingen og innholdet i kampanjene. Noe av forklaringen på høy grad av gjenkjennelsesfaktor blant innbyggerne – altså til tross for liten grad av medvirkning – kan, ifølge ordføreren i Bodø kommune, ha sammenheng med at det ble gjort grundige undersøkelser som ble lagt til grunn for utforming av kampanjer og by-identitet. Ordføreren ble i intervjuet spurt om «merkevaren Bodø» var folkelig forankret, og hvorvidt den var noe innbyggerne kjente seg igjen i. Ordføreren ga følgende svar:

«Ja, altså – det var jo også gjort undersøkelser i nabokommunene [om] hvordan de så på Bodø, og så det var gjort mye grundig arbeid for å få fram Bodøs fortrinn og merkevare» (ordfører, Bodø kommune, 13.11.2013).

Ordføreren i Bodø ble i forbindelse med sitt intervju stilt spørsmålet om omdømmeprojektet, etter hans mening, hadde involvert og inkludert kommunens befolkning på en god måte. Ordføreren svarte som følger:

«Ja, det har det. Det har det. Det har jo vært «workshoper» eller samlinger av folk og det.. Så involveringen, den tror jeg har vært bra.. Og du hadde jo nettopp lanserings-.., i regi av «Bodø – i vinden», en siste lansering av kampanje to i forbindelse med den filmen-.., og det.. – alle de her har jo ..hatt stor grad av involvering av mange, altså» (ordfører, Bodø kommune, 13.11.2013).

Ifølge ordføreren hadde omdømmeprojektet gjennom ulike arrangementer involvert mange – og hans inntrykk var at prosjektet har hatt en høy grad av involvering.

8.4 Oppsummering – demokratisk deltakelse

Gjennomgangen av det empiriske materialet viser at beslutningene om igangsetting av omdømmearbeid i *Sarpsborg* kommune har vært gjenstand for politisk behandling i bystyret. Uttalelser fra intervjuinformantene tyder imidlertid på at det var liten grad av debatt i bystyret knyttet til oppstarten av omdømmearbeidet, herunder beslutninger om strategier, målgrupper, osv. Dette kan enten tolkes som lavt engasjement rundt temaet blant de folkevalgte, men det kan like gjerne skyldes at det var høy grad av konsensus – og dermed et lavt konfliktnivå, og følgelig lite debatt – knyttet til prosessen. Når det gjelder aspektene ved omdømmearbeidet som handler om identitetskonstruksjon derimot, tyder informantenes uttalelser på at dette i langt større grad ble gjenstand for debatt blant de folkevalgte. Dette kan tyde på at det i større grad har vært konflikt – og kan hende engasjement – knyttet til spørsmålene om byens identitet enn til spørsmål om oppstart av omdømmearbeidet, målsetninger og de mer overordnede strategiene for dette. Innbyggernes involvering og engasjement i omdømmearbeidet i *Sarpsborg* synes å ha

vært begrenset. Av de tre informantene som i intervjuene kunne uttale seg om graden av folkelig involvering, var to av den oppfatning at det folkelige engasjementet i kommunen rundt identitetsspørsmålene i tilknytning til omdømmearbeidet hadde vært lavt. Én av informantene satt imidlertid igjen med et inntrykk av at folk i byen hadde vært opptatt av disse spørsmålene.

I forbindelse med omdømmeprojektet i *Drammen* synes det fra initiativtakernes side å ha vært en bevisst strategi at folkevalgte og innbyggere i liten grad skulle involveres i omdømmearbeidet i regi av omdømmeprojektet og innholdet i by-identiteten for Drammen som dette projektet skulle formidle. Arbeidet i regi av omdømmeprojektet ble ikke gjenstand for politisk behandling, utover at politikerne i bystyret tok stilling til kommunens deltakelse i projektet og kommunens økonomiske bevilgninger til det. Innholdet i omdømmearbeidet ble ikke gjenstand for politisk behandling. Når det gjelder innbyggernes engasjement i Drammens omdømmearbeid, tyder det empiriske materialet på at det har vært noe debatt omkring målsetninger og strategier. Bildet kan imidlertid nyanseres i lys av at strategiene og aktivitetene til omdømmeprojektet i Drammen er ment å skulle bygge på visjonene, målsetningene og utviklingsstrategiene som er nedfelt i samfunnsdelen av gjeldende kommuneplan, som har vært behandlet og vedtatt i bystyret. Prosessene som har ledet fram til utarbeidelse og vedtak av kommuneplanens samfunnsdel synes å ha vært preget av at det har vært lagt til rette for deltakelse både fra de folkevalgte og innbyggerne. Det kan imidlertid viktig å understreke at en alternativ tolkning – i tråd med Kornberger og Clegg (2011) begrep om *strategi-som-forestilling* («*performance*») – kan være at de ulike deltakelses- og involveringsformene i denne prosessen først og fremst har vært av performativ karakter – og primært har hatt som oppgave å gi plan- og strategiprosessene legitimitet og skaffe politisk tyngde (2011: 138). Til tross for tilrettelegging for innbyggerdeltakelse i planarbeidet, kan den lave graden av deltakelse i arbeidet som har foregått i regi av omdømmeprojektet betraktes som prinsipielt problematisk, fordi det oppstår en avstand mellom forankret identitet (i kommunestyret og ulike innbyggerinvolverende tiltak) og formidlingen (i regi av omdømmeprojektet). Omdømmeprojektet er gitt frihetsgrader og bestemmer hva som skal betones i den konkrete utformingen av kampanjer og tiltak – og utformingen av ekspressive tiltak som omdømmekampanjer virker igjen tilbake og påvirker stedsidentiteten.

I *Arendal* kommune har arbeidet med omdømmehåndtering som tidligere nevnt dels vært integrert i kommuneadministrasjonens løpende arbeid, og dels vært lagt til tre ulike prosjekter der *Arendal* kommune har deltatt, nemlig «Samfunnsbyggingsprosjektet», «Omdømmebarometer Sør» og «Omdømme Sørlandet». I deler av omdømmearbeidet, spesielt arbeidet knyttet til temaet omdømme i Samfunnsbyggingsprosjektet, synes deltakelsesdemokratiske aspekter å ha vært vektlagt. Oppsummert tyder det empiriske materialet på at de folkevalgte i *Arendal* i noen grad har vært involvert i beslutninger om kommunens omdømmehåndtering, selv om initiativet til og gjennomføringen av omdømmearbeidet primært synes å ha hatt tyngdepunkt i administrasjonen. Graden av involvering og engasjementet fra innbyggernes side i dette arbeidet synes å ha vært lav, til tross for at det fra kommunens side har vært fokusert på å legge til rette for engasjement og deltakelse – gjennom flere ulike tiltak.

Som i *Drammen* synes det i *Bodø* kommune å ha vært en bevisst strategi at verken folkevalgte eller innbyggere skulle være særlig involvert i utforming av strategiene i omdømmeprosjektet og innhold i omdømmekampanjene i regi av dette. Ifølge informantene jeg intervjuet i *Bodø* var det aktører i næringslivet som initierte oppstarten av prosjektet, og kommunen ble senere med som deltaker og som arbeidsgiver for prosjektleder – i starten gjennom kommunalt foretak (senere direkte under rådmannens ansvarsområde). Når det gjelder innbyggernes involvering og engasjement var det blant informantene delte meninger. En mulig forklaring på dette kan være forskjellige ståsteder. Mens (daværende) daglig leder for omdømmeprosjektet og ordfører – som begge har vært tett på dette arbeidet – hadde en opplevelse av at engasjementet blant innbyggerne var stort, ga andre informanter (med ståsted i kommuneadministrasjonen eller som opposisjonspolitikere) uttrykk for en opplevelse av lavt innbyggerengasjement.

Som referert tidligere (jf. kap. 4.3.4) hevder Braun m.fl. (2013: 21) at *borgerrollen* er den mest neglisjerte av innbyggerrollene innen både teoriene om og praktiseringen av stedsomdømme. Disse forfatterne understreker at innbyggerne som borgere har politisk makt; de velger de styrende politikerne og deltar i politiske beslutninger, og at det er et myndighetsansvar både å garantere og tilrettelegge for innbyggernes deltakelse i beslutningsprosesser, og prosesser knyttet til stedsomdømme burde ikke være unntak fra dette. På den andre siden er det påpekt at stor grad av involvering kan skape problemer for stedsomdømmehåndterings suksess. I likhet

med blant annet Riezebos (2007) påpeker forfatterne en konflikt mellom ivaretagelsen av lokaldemokratiske verdier og vellykket stedsomdømmebygging.

Det samlede inntrykket når det gjelder demokratisk deltakelse i omdømmearbeidet i de fire casekommunene er at de folkevalgte i varierende grad har vært involvert. Når det gjelder de to casekommunene med prosjektorganisert omdømmearbeid (Drammen og Bodø) tyder datamaterialet på at mål og strategier for byenes omdømmeprosjekter ikke var gjenstand for folkevalgt behandling i det hele tatt – sett bort fra beslutninger om kommunenes deltakelse i prosjektene og økonomiske bevilgninger til disse. Når det gjelder de to casekommunene som har integrert omdømmearbeidet som del av kommunens løpende arbeid er bildet et annet. Når det gjelder Sarpsborg kommune tyder datamaterialet på at de grunnleggende prinsippene og strategiene som ble lagt til grunn for omdømmearbeidet, etter at disse ble utarbeidet og drevet fram av kommuneadministrasjonen, ble forankret i bystyret. For Arendal kommunes vedkommende tyder det empiriske materialet på at spørsmål om strategier for kommunens omdømmehandtering i noen grad har vært gjenstand for debatter i kommunens folkevalgte organer. Omdømmearbeidet i Arendal har imidlertid vært spredt i ulike prosjekter – med varierende grad av folkevalgt involvering.

KAPITTEL 9: Strategisk kommunikasjon

9.1 Innledning

Omdømmetrenden – eller tendensen blant kommunene til å implementere organisasjonsoppskrifter som har som målsetning å skape en tydelig identitet, en sterkere merkevare og et bedret omdømme – gir seg utslag i (blant flere ting) implementeringen av strategiske kommunikasjonsmodeller inspirert av «*corporate communication*» (cc) og beslektede tilnærminger til kommunikasjon.

I dette kapitlet, som utgjør del to av avhandlingens analysedel er den overordnede målsetningen å belyse den andre av avhandlingens to underproblemstillinger, formulert som følger: *I hvilken grad kan omdømmehåndteringens vektlegging av strategisk kommunikasjon i kommunene utfordre verdier som utgjør grunnleggende forutsetninger for lokaldemokratiet?*

Hensikten med underproblemstillingen er å kaste lys over sammenhengene mellom kommunenes økende bevissthet om omdømme og de samme kommunenes bruk av *strategisk kommunikasjon* som virkemiddel, hvordan dette kommer til uttrykk i strategier, planer og måten sentrale aktører i kommunene omtaler kommunikasjon (og omdømme). Videre er hensikten å belyse hva som kan bidra til å forklare slike eventuelle sammenhenger. Et formål er også å diskutere og belyse i hvilken grad endringer i kommunikasjonstilnærming i retning av mer strategisk kommunikasjon i sin tur kan utfordre noen av de tradisjonelle forvaltningsverdiene eller –idealene (som beskrevet i kapittel fem); forvaltningsverdier eller -idealer knyttet til informasjons- og kommunikasjonsvirksomhet som av mange betraktes som grunnleggende forutsetninger for kommunenes ivaretagelse av funksjonen som arena for fungerende lokaldemokrati. Følgende to forskningsspørsmål er utarbeidet for å kunne undersøke denne problemstillingen empirisk:

1. *Hvilke kommunikasjonsstrategier finnes, og hvordan organiseres og praktiseres kommunikasjon i casekommunene?*

2. *Hvilke konsekvenser kan disse strategiene, organiseringsformene og praksisene få for demokratistandarder knyttet til deliberasjon?*

For å besvare forskningsspørsmålene vil jeg i dette kapitlet – basert på analyser av det empiriske materialet – se nærmere på eventuelle forbindelser mellom omdømmetrenden og bruken av strategisk kommunikasjon i casekommunene. Videre vil jeg undersøke og diskutere hvorvidt en observert økt tendens blant kommuner til å tenke strategisk om kommunikasjon. Jeg vil videre diskutere hvordan det at strategiske perspektiver legges til grunn for informasjons- og kommunikasjonsarbeidet, kan utfordre – eller til og med undergrave – ivaretagelsen av forvaltningsverdier som oppfattes å utgjøre grunnleggende forutsetninger for at kommunene skal kunne ivareta rollen som arena for lokaldemokrati.

Kapitlet er strukturert på følgende måte: Etter en kort innledning gis en beskrivelse av hvordan de fire casekommunene tilnærmer seg informasjons- og kommunikasjonsvirksomhet. Beskrivelsen er basert på hvordan en tolkning av det empiriske materialet tyder på at kommunene organiserer, utarbeider strategier for og praktiserer kommunikasjon. Videre diskuteres hvordan organiseringen, strategiene og praksisene knyttet til kommunikasjon eventuelt kan ses i sammenheng med omdømmetrendens innflytelse. Det diskuteres videre hvordan organisering, strategier og praksiser knyttet til kommunikasjon i casekommunene kan sies å være uttrykk for idealer som gjenfinnes i en strategisk tilnærming til kommunikasjon utviklet innenfor en privat-sektor-kontekst, såkalt «*corporate communication*» (*cc*). *Cc* betegner et instrumentelt og strategisk perspektiv på organisasjoners kommunikasjon som i stor grad har vunnet dominans innen virksomhetskommunikasjonsfeltet de siste tiårene, og er tett sammenknyttet med omdømmetrenden. Kapitlet avrundes med en diskuterende analyse av hvordan kommunenes bruk av strategisk kommunikasjon potensielt kan medføre endringer i forståelsesrammer og syn på kommunikasjon i kommuneorganisasjonene – endringer som flytter fokus bort fra tradisjonelle informasjons- og opplysningsidealer i offentlig sektor. Diskusjonen knytter an til spørsmål om det er slik at et slikt skifte i kommunikasjonsforståelse kan ha problematiske implikasjoner for ivaretagelsen av rollen kommunene har som arenaer for lokaldemokrati.

9.1.1 Kommunikasjon i offentlig sektor

Som beskrevet tidligere (jf. kap. 5.2) er det en utbredt oppfatning at kommunikasjonsidealer i offentlig sektor er i endring. Mens man tidligere i offentlig sektor som oftest benyttet begrepet *informasjon*, og snakket om at kommunene informerte sine innbyggere, har i dag *kommunikasjon* blitt den dominerende termen. Kommunene og andre offentlige virksomheter ansetter i stadig større omfang kommunikasjonsrådgivere og oppretter kommunikasjonsavdelinger – som blir tillagt høy status og betydning i kommuneorganisasjonene. Fokuset på kommunikasjon i offentlig sektor er av relativt ny dato, og har vært satt i sammenheng med at ideen om viktigheten av å være synlig for å bygge et godt omdømme har blitt utbredt i offentlig sektor (Thorbjørnsrud 2015: 147).

Én måte å forstå endringen i kommunikasjonsperspektiver i kommunene på er å betrakte endringen som et *diskursivt skifte*, hvor en dominerende, eller hegemonisk, måte å tenke om og tilnærme seg informasjons- og kommunikasjonsvirksomhet erstattes av en annen. Konseptet om diskursivt skifte kan bidra til å kaste lys over dyptgripende endringer i forståelsesrammer, ideologier og praksiser – som skjer parallelt i flere ulike virksomheter og over store geografiske avstander. En *diskurs* betegner helt kortfattet et dominerende system av mening – eller et sett av ideer og taleformer som gir en forståelsesramme til bestemte deler av den sosiale virkeligheten, og som dermed på en og samme tid beskriver og (gjen-)skaper det vi betrakter som virkeligheten. Diskurser kan definere og strukturere et problem og de riktige måtene å håndtere problemet på. Betraktet som en *diskurs om kommunikasjon* utstyrer den strategiske kommunikasjonstilnærmingen (cc) oss med «en måte vi kan snakke på om kommunikasjonsproblemer og kommunikasjonsusikkerheten som virksomheter står overfor i dag[, og] [s]amtidig konstruerer begrepene imidlertid disse begrepene på en ganske bestemt måte som utelukker andre måter å snakke på»¹⁷⁷ (Christensen, L. T. og Morsing 2008: 86).

Et diskursivt skifte innenfor kommunikasjonsfeltet vil med andre ord innebære at rammen for hvordan kommunikasjon forstås forandres nokså dyptgripende og erstattes av en ny ramme. Et diskursivt skifte på dette området innebærer at det finner sted vesentlige endringer i måtene aktørene, for eksempel i og rundt en organisasjon eller i et institusjonelt felt, forstår, tenker og

¹⁷⁷ Min oversettelse.

agerer når det gjelder organisatorisk kommunikasjon. Disse dyptgripende endringene blir i sin tur bestemmende, eksempelvis for hva man betrakter som formålene med kommunikasjon, hvilke verdier kommunikasjonen skal bygge på, hvem som utgjør målgruppen, og hvordan kommunikasjonsvirksomheten bør organiseres og nærmere bestemt foregå, og så videre.

Den dominerende kommunikasjonsforståelsen i offentlig sektor, herunder i kommunene, har lenge vært preget av den «klassiske informasjonstilnærmingen», en diskurs som kan hende er i ferd med å bli sterkt utfordret av en alternativ måte å forstå og forholde seg til kommunikasjon på, nemlig en kommunikasjonsdiskurs preget av strategisk tenkning og *cc*.

I «omdømmeoppskriften» er det, som jeg har beskrevet tidligere i avhandlingen (jf. kap. 2.2.1 og 5.2.2), en strategisk tilnærming til kommunikasjon som vektlegges og blir fremmet – i den forstand at kommunikasjon innen oppskriften betraktes som et *virkemiddel* som brukes for å oppnå og ivareta et fordelaktig omdømme. Strategisk kommunikasjon kan helt kortfattet defineres som kommunikasjon brukt instrumentelt for å oppnå et eller flere bestemte formål. I litteraturen om organisasjoners kommunikasjon som ofte refereres til som *virksomhetskommunikasjon*, studeres primært organisasjoners kommunikasjon med sine institusjonelle omgivelser. Innenfor denne litteraturen har strategisk kommunikasjon vanligvis vært knyttet til en tilnærming der kommunikasjon i første rekke ses på som et redskap ledelsen kan benytte for å fremme organisasjonens interesser vis-a-vis aktører eller interessenter i omgivelsene. Et vesentlig ledd i omdømmeoppskriften, er *selvfremstilling*. Det handler om å kommunisere utad et ønsket bilde av virksomheten, organisasjonen eller stedet – et bilde som er i tråd med den identiteten man har utmeislet tidligere i prosedyren foreskrevet av «oppskriften».

En nærliggende antakelse i forlengelsen av det ovennevnte er at en kommunes økte opptatthet av omdømme og omdømmehåndtering sammenfaller med en tilsvarende tendens til i økende grad å betrakte kommunikasjon som et strategisk virkemiddel, og at idealene innen *cc*-perspektivet vinner større grad av innflytelse – på bekostning av de tradisjonelle, byråkratiske informasjons- og opplysningsverdiene som tradisjonelt har tjent som idealer og rettesnor innenfor offentlig sektor.

I den resterende delen av dette kapitlet er hensikten å undersøke om ideen om et (diskursivt) skifte fra det tradisjonelle (normative) idealet om «klassisk informasjon» til «strategisk kommunikasjon» er betegnende for å beskrive de tilnærmingene til kommunikasjon som kan observeres i de fire casekommunene. Nærmere bestemt vil jeg undersøke om det empiriske materialet peker på eller uttrykker tendenser til at strategiske tilnærminger til kommunikasjon, og *cc*-idealene, er implementert og danner forståelsesrammene når det gjelder organisatorisk kommunikasjon blant sentrale aktører, og i sentrale styringsdokumenter, i de fire casekommunene. Gjennom en analyse av det empiriske materialet er det første delmålet å kaste lys over det første forskningsspørsmålet knyttet til underproblemstilling to, nemlig spørsmålet om hvordan kommunene legger strategier for, organiserer og praktiserer kommunikasjon. Den neste målsetningen er å belyse det andre forskningsspørsmålet, som omhandler konsekvenser av strategisk kommunikasjon for deliberative demokrativerdier. Første steg er å undersøke om strategiene, organiseringen og praksisene i casekommunene kan sies å være i tråd med strategiske tilnærminger til kommunikasjon slik de kommer til uttrykk i sentrale *cc*-idealene. Deretter er andre steg er å diskutere spørsmålet om hvorvidt eventuell dominans av strategisk tilnærming til kommunikasjon kan utfordre de tidligere presenterte forvaltningsverdiene som blant mange betraktes som grunnleggende forutsetninger for et velfungerende lokaldemokrati.

Undersøkelsen, analysene og drøftingene i dette kapitlet presenteres som følger: I delkapitlet 9.2 vil jeg først se nærmere på struktur og strategi knyttet til kommunikasjon – nærmere bestemt hvordan kommunikasjonsarbeidet er *organisert* i studiens casekommuner, og hvilke *strategier* disse kommunene har utarbeidet for sin kommunikasjonsvirksomhet. Deretter vil jeg se nærmere på noen grunnleggende og i denne sammenhengen relevante aspekter som knyttes til *cc*-tilnærmingen. De tre sentrale aspektene jeg har avgrenset, og mer spesifikt vil se nærmere på, er (1) *enhetlig kommunikasjon*, (2) *(ekstern) informasjonsstyring og mediestrategier*, samt (3) *(intern) informasjonskontroll og lojalitet*. Dette er elementer innen *cc*-tilnærmingen som kan betraktes å ha implikasjoner for ivaretagelsen av viktige forvaltningsverdier med tanke på ivaretagelse av en opplyst offentlighet og et velfungerende lokaldemokrati. Først ser jeg nærmere på idealet om enhetlig kommunikasjon, og undersøker om dette er noe som vektlegges i casekommunene (i kap. 9.3), før jeg undersøker hvordan (ekstern) informasjonsstyring og mediestrategier blir håndtert (i kap. 9.4) Deretter vil jeg (i kap. 9.5) belyse nærmere det mulige dilemmaet mellom ledelsen i kommuneorganisasjonens behov for informasjonskontroll og

lojalitet fra de ansatte overfor kommunens kommunikasjonsstrategier, og åpenhet/innsyn, samt de ansattes opplevde ytringsfrihet og muligheter for ekstern varsling. Avslutningsvis vil jeg gi en kortfattet sammenfatning og drøfting av kommunenes implementering av strategiske kommunikasjonsstiltørninger (i kap. 9.6).

9.2 Kommunikasjonsarbeidet – struktur og strategi

Oppbygging og styrking av administrativ kapasitet sentrert rundt formålet å håndtere omdømme har den siste tiden blitt stadig viktigere (Byrkjeflot 2015: 54). Røvik (2007: 197) har hevdet at «[s]amtidens mange ideer for forvaltning av omdømme handler om utforming av ulike deler av formelle organisasjoner,» og videre at disse ideene «i særlig grad [har] implikasjoner for utforming av strategi og struktur, og for virksomhetsstyring generelt». Ifølge Røvik kan med andre ord opptattheten av omdømmehåndtering gi seg utslag både i endringer i organisasjonsstrukturer og påvirke utforming av strategier i kommunene. En nærliggende antakelse er at strukturer og strategier knyttet til nettopp kommunikasjonsfeltet i særlig stor grad vil kunne bli påvirket av omdømmetenkningen, fordi denne tenkningen så sterkt betoner kontroll over de ekspressive, kommunikative sidene ved organisasjonen – som er ment å sette denne i stand til å kommunisere på en slik måte utad at et ønsket, fordelaktig inntrykk etterlates i omgivelsene, og et godt omdømme på sikt skapes (eller opprettholdes).

Som tidligere nevnt er kommunikasjonsstiltørningen *cc* i sterk grad knyttet til tenkningen om strategisk omdømmehåndtering. Innen *cc* er hovedidealet at kommunikasjonen skal være *integrert* og *enhetlig*. En tiltørning til kommunikasjon inspirert av *cc* vil innebære at bestemte strategiske kommunikasjonsidealer vektlegges. Når det gjelder den formelle organiseringen av kommunikasjon i virksomheter som inspireres av *cc*-idealene har man sett en klar tendens til at kommunikasjonen profesjonaliseres, og at ansvaret for håndtering av kommunikasjon samles i toppen av organisasjonshierarkiet (Christensen, L. T. og Morsing 2008: 104). Profesjonalisering av kommunikasjonsvirksomhet og samling av kommunikasjonsansvar og -kontroll til organisasjonskartets topp, vil kunne betraktes som (ett av potensielt flere) uttrykk for et kommunikasjonsperspektiv dominert av strategiske *cc*-idealer.

Særskilte kommunikasjonsavdelinger og skriftlig nedfelte kommunikasjonsstrategier er noe som gjenfinnes i alle de fire casekommunene i denne studien. I dette delkapitlet vil jeg først se nærmere på både hvordan informasjons- og kommunikasjonsarbeidet er organisert i de fire casekommunene og hvilken posisjon og betydning kommunikasjonsenhetene synes å bli tillagt innen kommunenes respektive organisasjonshierarkier. Utdannings- og yrkesbakgrunnen til ledere og enkelte øvrige sentrale medarbeidere i kommunikasjonsenhetene blant de informantene jeg har intervjuet i forbindelse med denne studien, vil også bli studert nærmere. Deretter vil jeg presentere de skriftlig nedfelte kommunikasjonsstrategiene/-policyene som har blitt utarbeidet, og analysere både hvordan disse dokumentene omtaler kommunens omdømme og omdømmehåndtering, og i hvilken grad de uttrykker strategiske kommunikasjonsverdier. Analysen av strategidokumentene vil også informeres av andre empiriske kilder fra casekommunene, ikke minst av intervjudata, spesielt fra intervjuene jeg gjennomførte med administrativt ansatte (eksempelvis informasjonssjefer, rådgivere og administrasjonssjefer).

Hensikten med undersøkelsen av kommunikasjonsarbeidets organisering og kommunikasjonsstrategiene i casekommunene er å forsøke å si noe om hvordan strategiske kommunikasjonsidealer kan forbindes med opptattheten av omdømme og omdømmehåndtering, og hvordan disse kan settes i sammenheng med organiseringen av kommunikasjonsarbeid, og til sist hvordan dette kan sies å komme til uttrykk i kommunenes dokumenterte kommunikasjonsstrategier.

9.2.1 Organiseringen av kommunikasjonsarbeidet i casekommunene

Omdømmetrendens inntog i offentlig sektor har blant annet har gitt seg utslag i profesjonalisering av kommunikasjon innen sektoren, herunder blant annet i at offentlige virksomheter i stadig større omfang har opprettet egne kommunikasjonsavdelinger – som også tenderer å øke i omfang og betydning (Merkelsen 2011: 299; Røvik 2007: 208, 214; 2011: 74-77).

Den formelle organiseringen av en kommunes arbeid med informasjon og kommunikasjon, herunder omfang og plassering i organisasjonshierarkiet, kan fortelle noe om både

prioriteringen av kommunikasjonsarbeidet og statusen dette arbeidet har i den aktuelle kommunen. Høy prioritering av kommunikasjonsarbeidet vil ifølge denne tankegangen kunne indikeres av flere forhold knyttet til organisering av kommunikasjonshåndtering: For det første vil det at kommunen i det hele tatt *har etablert* en egen organisatorisk enhet dedikert til informasjons- og kommunikasjonsarbeid kunne gi klare indikasjoner på at dette arbeidet er noe som gis prioritet. For det andre kan kommunikasjonsavdelingens størrelse (målt i antall ansatte og ressurstilgang), samt i hvilken grad lederen for denne avdelingen har høy formell status i organisasjonen, fortelle noe om hvilken betydning kommunen tillegger informasjons- og kommunikasjonsarbeid.

Nedenfor følger en gjennomgang av i hvilken grad – og hvordan – hver av casekommunene i denne studien har organisert arbeidet med kommunikasjon.

Sarpsborg kommunes organisering av kommunikasjonsarbeid

Sarpsborg kommunes organisering av kommunikasjonshåndtering kan sies å være tydelig preget av profesjonalisering. I kommunen har enheten «Kommunikasjon og service» ansvaret for informasjons- og kommunikasjonsarbeid, og lederen for enheten har stillingstittelen «informasjonssjef». Per januar 2015 besto enheten totalt av rundt 60 medarbeidere, hvorav seks (i tillegg til informasjonssjefen selv) hadde oppgaver direkte knyttet til informasjons- og kommunikasjonshåndtering. Informasjonssjefen (enhetslederen) hadde journalistutdanning og yrkeserfaring fra media (aviser og TV), samt fra stilling som informasjonsansvarlig i et stort, norskeid selskap – som også er en stor internasjonal aktør innenfor sin bransje – før ansettelsen i Sarpsborg kommune. Informasjonssjefen inngikk ikke i rådmannens ledergruppe. Per januar 2015 rapporterte informasjonssjefen til kommunesjef for HR.¹⁷⁸ Dette ble imidlertid endret i forbindelse med en administrativ omorganiseringsprosess, og per 2017 hørte enheten inn under området «Organisasjon», og informasjonssjefen rapporterer til kommunesjefen for dette området.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Kilde: Intervju med informasjonssjefen i Sarpsborg kommune 22.1.2015. Ansatte i kommunens servicetorg, IKT-medarbeidere og arkivpersonale hører også inn under enheten, men disse er ikke medregnet blant de seks som ifølge informanten var direkte involvert i informasjons-/kommunikasjonsoppgaver på intervjuetidspunktet.

¹⁷⁹ Kilde: Sarpsborg kommunes nettsider: <https://www.sarpsborg.com/byen-og-kommunen/om-organisasjonen/#open-accor=kommuneomr-de-organisasjon-best-r-av-fire-enheter> [sist besøkt 27.2.2017].

I 2010 opprettet og utlyste Sarpsborg kommune stilling som *omdømmerådgiver*, og fram til 2015 hadde kommunen en medarbeider engasjert på fulltid i denne stillingen.¹⁸⁰ Oppgavene tillagt stillingen handlet primært om internt rettet, integrerende kommunikasjonsvirksomhet – nærmere bestemt kommunikasjonsrådgivning i kommuneorganisasjonen som hadde som siktemål å gjøre organisasjonen bedre i stand til å jobbe helhetlig med kommunikasjon, på en slik måte at omdømmet skulle bli styrket. Spesielt har omdømmerådgiveren hatt mye fokus på rådgivning i forbindelse med planprosessene i kommunen. Personen som var tilsatt i stillingen som omdømmerådgiver fra 2010 og til stillingsbetegnelsen ble endret i 2015, hadde omfattende yrkeserfaring fra markedsførings- og konsulentbransjen.¹⁸¹

Drammen kommunes organisering av kommunikasjonsarbeid

Kommunikasjonshåndteringen i Drammen kommune synes klart å være preget av høy grad av profesjonalisering, noe som blant annet kommer til uttrykk gjennom at kommunen har egen enhet for kommunikasjon, ledet av en person med journalistfaglig utdanning og yrkesmessig bakgrunn fra kommunikasjonsfeltet. At kommunikasjonsfeltet tillegges betydning i kommunen kommer blant annet til uttrykk gjennom at lederen for kommunikasjonsenheten (pressesjefen) inngår i rådmannens ledergruppe. Kommunen hadde fram til 2014 egen informasjonssjef med ansvar for en seksjon – «informasjonsseksjonen» – som (per oktober 2013) besto av fem medarbeidere (i tillegg til informasjonssjefen selv). Informasjonssjefen inngikk i rådmannens ledergruppe – på lik linje med kommunaldirektørene – og hadde et overordnet ansvar for informasjonsarbeidet på vegne av rådmannen.¹⁸² Informasjonssjefen, og dermed informasjonsseksjonen, kan blant annet på bakgrunn av dette sies å ha vært tillagt stor betydning, og høy status, i organisasjonen. Informasjonssjefen fungerte også – fram til april 2014 – som kommunens pressekontakt, I april 2014 tilsatte Drammen kommune egen *pressesjef* i en nyopprettet stilling. Til stillingen som pressesjef ble også lederansvaret for informasjonsseksjonen – nå omdøpt til «*Kommunikasjonsteamet*» – lagt, og pressesjefen

¹⁸⁰ Omdømmerådgiveren gikk i over i stilling som næringsrådgiver i slutten av 2015.

¹⁸¹ Kilde: Intervju med omdømmerådgiver i Sarpsborg kommune 22.1.2015

¹⁸² Kilde: Intervju med informasjonssjef i Drammen kommune 28.10.2013.

inngikk deretter i rådmannens ledergruppe.¹⁸³ Personen som ble ansatt i pressesjefsstillingen har utdannings- og yrkesmessig bakgrunn som journalist og seniorkommunikasjonsrådgiver i Klima- og miljødepartementet.¹⁸⁴

Arendal kommunes organisering av kommunikasjonsarbeid

Også i Arendal kommune synes organisering av kommunikasjonsarbeidet å være preget av profesjonalisering. Informasjons- og kommunikasjonsarbeidet i Arendal kommune har i løpet av det siste tiåret vært gjenstand for flere organisatoriske endringer. Lederen for enheten med ansvar for kommunikasjonsarbeid (per februar 2015) ble tilsatt i kommunen i 2007 i stilling som informasjonsrådgiver; en stilling som, ifølge personen som ble tilsatt, ble opprettet fordi Arendal hadde opplevd å komme dårlig ut av Ordkrafts «Omdømmebarometer» (omdømmeundersøkelse). Kommunen fikk på bakgrunn av det nedslående resultatet i omdømmeundersøkelsen, råd fra eksternt hold om å skaffe seg en informasjonsrådgiver som kunne jobbe med forbedring av omdømmet. I 2010 ble den tilsatte informasjonsrådgiveren enhetsleder i den nyopprettede enheten «Informasjon og service» (som var resultatet av en sammenslåing av informasjonsavdelingen og publikums-/servicetorget). I Arendal kommunes tilfelle kan omdømmetenkning sies å nokså direkte kunne ses i forbindelse med profesjonalisering av kommunikasjonsarbeidet, i og med at en omorganisering og økt profesjonalisering av dette arbeidet ble gjennomført som en konsekvens av at kommunen kom dårlig ut i Omdømmebarometerets omdømmeundersøkelse.

I intervjuet jeg gjennomførte i februar 2015 knyttet enhetslederen utgangspunktet for de organisatoriske endringene som ble gjort på kommunikasjonsområdet i kommunen til den omdømmebevissthet som hadde blitt vekket i kommunen:

«Det er klart at det som du kaller en omdømmebevissthet var nok et utløsende punkt tilbake i tid. For hvis ikke, så hadde man ikke ansatt noen informasjonsrådgiver, og så hadde man ikke fått noen enhet som het 'Informasjon og service', og så hadde man ikke

¹⁸³ Personen ansatt i stillingen som informasjonssjef gikk i forbindelse med ansettelsen av pressesjef over til stilling som spesialrådgiver.

¹⁸⁴ Kilde: Drammens Tidende (web) 12.4.2014: <https://www.dt.no/nyheter/drammen/nyheter/pressesjef-pa-plass-i-kommunen/s/2-2.1748-1.8381410> [sist besøkt 22.2.2017].

jobbet sånn systematisk, som vi da har gjort gjennom alle disse årene» (enhetsleder, Arendal kommune, 13.2.2015).

Arendal kommune har de siste årene satset på å bygge omdømme knyttet til begrepet *innovasjon*, og i juni 2014 ble enheten igjen omorganisert – denne gang under navnet «Innovasjon og kompetanse». I intervju gjennomført i februar 2015 begrunnet enhetslederen sammenkoblingen mellom innovasjon, kompetanse og omdømmebygging på følgende måte:

“[N]å tenker vi at kommunikasjonsavdelingen vår har en utrolig viktig rolle i utviklingsarbeidet vårt, (..) og særlig når det gjelder omdømmebygging; det vi gjør på utvikling, det som skjer, det som Arendal er – det må kommuniseres ut. Så det er en veldig bevisst satsing å legge kommunikasjon inn under disse innovasjons- og utviklingsarenaene” (enhetsleder i Arendal kommune 13.2.2015).

I Arendal kommune var det (per februar 2015) om lag 4,2 årsverk (inkludert enhetslederen) som arbeidet direkte med informasjons- og kommunikasjonshåndtering. Arbeidsoppgavene til disse gikk i stor grad ut på kommunikasjonsrådgivning til øvrige ansatte i kommunen. Enhetslederen for «Innovasjon og kompetanse» hadde samfunnsvitenskapelig utdanning, og yrkesbakgrunn fra et stort konsulentselskap innenfor organisasjonsutviklingsfeltet.¹⁸⁵

Bodø kommunes organisering av kommunikasjonsarbeid

Også i Bodø – som i de tre øvrige casekommunene – må kommunens organisering av kommunikasjonsarbeidet klart kunne sies å være preget av profesjonalisering. Kommunen har egen kommunikasjonssjef, med lang yrkeserfaring fra media, som videre er tilknyttet kommunens administrative toppledelse, som leder en egen organisatorisk enhet i kommunen. I kommunen finnes en egen organisatorisk enhet som ivaretar informasjons- og kommunikasjonsarbeid, nemlig «Kommunikasjonsenheten». Denne enheten ledes av en kommunikasjonssjef, som inngår i rådmannens strategiske ledergruppe. Kommunikasjonsenheten besto per november 2013 av fire medarbeidere (inkludert kommunikasjonssjefen). Utover oppgaven med å ivareta og oppdatere kommunens webside

¹⁸⁵ Kilde: Intervju med enhetsleder i Arendal kommune 13.2.2015.

(herunder borgerportalen) og intranettsider, handler de konkrete arbeidsoppgavene til denne enheten om kommunikasjonsrådgivning internt i organisasjonen – særlig overfor politisk og administrativ toppledelse.¹⁸⁶ Kommunikasjonssjefen har journalistutdanning og lang yrkeserfaring fra media, og arbeidet en periode i Bodø kommune med kommunikasjonsoppgaver direkte knyttet til prosessen rundt planlegging og bygging av det nye kulturhuset «Stormen» (åpnet november 2014) før tiltredelsen som kommunikasjonsjef ultimo 2009.

9.2.2 Kommunikasjonsstrategier i casekommunene

Ut over de rent organisatoriske/strukturelle tegnene på kommunikasjonsfaglig profesjonalisering og en økende grad av strategisk tilnærming til kommunikasjon, vil også det faktum at en organisasjon har utarbeidet en egen, skriftlig dokumentert *kommunikasjonsstrategi* være en tydelig indikasjon på at organisasjonen har utviklet en bevisst, strategisk tilnærming til kommunikasjonspraksiser.

I alle de fire case-kommunene i denne studien har det blitt utarbeidet egne (skriftlig dokumenterte) kommunikasjonsstrategier, og en gjennomlesning av disse dokumentene viser at i alle av dem knyttes kommunikasjonspraksiser eksplisitt til kommunens omdømme.

Nedenfor gis en kort presentasjon av sentrale trekk ved de fire kommunenes kommunikasjonsstrategier, sammen med en analyserende beskrivelse av hvordan disse kan knyttes til et strategisk kommunikasjonssyn, og hvordan verdier assosiert med *cc*-perspektivet på kommunikasjon uttrykkes i strategidokumentene. Videre diskuteres det hvorvidt, og eventuelt hvordan, kommunikasjonsstrategiene kan settes i sammenheng med kommunenes strategier for omdømmehåndtering.

¹⁸⁶ Kilde: Intervju med kommunikasjonsjef i Bodø kommune 11.11.2013.

Sarpsborg kommunes kommunikasjonsstrategi

I Sarpsborg kommune er det utarbeidet og vedtatt en egen *kommunedelplan*¹⁸⁷ for kommunikasjon. Første versjon av denne planen ble vedtatt i 2011 og var planlagt å gjelde for perioden 2011-2023 (med handlingsdel 2013-2016).¹⁸⁸ Denne planen var på 31 sider (i A4-format), mens en revidert versjon av planen for perioden 2015-2026 (med handlingsdel 2015-2018) som i omfang (målt i sidetall) var nedkortet (denne versjonen besto av 18 A4-sider), ble vedtatt i 2015.¹⁸⁹ I begge versjonene av kommunikasjonsplanen er temaet «omdømme» avsett med egne kapitler. Mens den første versjonen av kommunedelplanen tok for seg omdømmehåndtering av kommunen både som sted og organisasjon, fokuserer den reviderte versjonen fra 2015 utelukkende på organisatorisk omdømmehåndtering. I planen blir det henvist til at kommunens strategier for stedsomdømmehåndtering er beskrevet i kommuneplanens samfunnsdel og i et bystyrevedtak (av 14.6.2012) om identitet og omdømme.¹⁹⁰

Bakgrunnen for at man i Sarpsborg kommune hadde valgt å utforme en egen *kommunedelplan* for kommunikasjon kom informasjonssjefen inn på i intervjuet jeg gjennomførte med ham den 26. januar 2015 – i forbindelse med spørsmål om hvorvidt kommunen har en eksplisitt informasjons- og kommunikasjonsstrategi:

«Det gjorde vi rett og slett fordi vi trengte en informasjonsstrategi. Vi hadde fra før en IKT-strategi, men vi så også det at vi hadde lyst til å.. – og vi trengte også en omdømmestrategi. (..) Så når vi valgte å gå den vegen, så var det rett og slett fordi at vi synes det var litt underlig at vi hadde kommunedelplaner [om] ganske små fagområder, sånn som for eksempel avfallshåndtering, levekår, eller SFO. Og da spurte vi oss selv hvorfor skal vi da ikke ha det [om] kommunikasjon og omdømme – som jo, etter vårt

¹⁸⁷ *Kommunedelplan* brukes som betegnelse for en plan for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder (sektorer). Kommunestyret i den enkelte kommune avgjør om det skal settes i gang arbeid med en separat kommunedelplan (alternativt kan det aktuelle temaet inngå som tema i en samlet kommuneplan).

¹⁸⁸ Sarpsborg kommune (2011): «Kommunedelplan kommunikasjon 2011-2023. Med handlingsdel 2013-2016»

¹⁸⁹ Sarpsborg kommune (2015): «Kommuneplan kommunikasjon 2015-2026. Med handlingsdel 2015-2018»

¹⁹⁰ Bystyresak 61/12 (Sarpsborg kommune, 2012).

syn, er vel så viktig som de spesifikke områdene der» (informasjonssjef i Sarpsborg kommune, 26.1.2015).

Informasjonssjefen gir i sitatet uttrykk for at kommunikasjon er et felt som blir tillagt vesentlig betydning i organisasjonen – i tråd med *cc*-tilnærmingen. I tråd med dette perspektivet er også sammenknytningen av kommunikasjonsstrategi med omdømmestrategi, noe som indikerer et avsenderorientert, instrumentelt syn på kommunikasjon.

Når det gjelder sammenfall mellom omdømmebevissthet og kommunikasjonsperspektiv, framgår i den første versjonen av kommunedelplanen for kommunikasjon, vedtatt i 2011, følgende i innledningskapitlet:

«[K]ommunikasjonen [har] stor betydning for folks oppfatning av Sarpsborg kommune som bedrift og Sarpsborg som et sted å leve, besøke eller jobbe – kort sagt Sarpsborgs omdømme» (Sarpsborg kommune 2011: 4).

Det slås med andre ord fast i planens innledningsavsnitt at kommunikasjon knyttes til kommunens omdømme. Det samme gjøres også i den reviderte utgaven av planen (fra 2015) som innledes som følger:

«Denne planen beskriver Sarpsborg kommunes mål og strategier innen omdømme, kommunikasjon og IKT for perioden 2015-2026, samt konkrete tiltak for 2015-2018. De tre fagområdene henger tett sammen. Sarpsborg kommunes omdømme er sterkt påvirket av hva kommunen gjør, men også hva kommunen formidler» (Sarpsborg kommune 2015: 3).

I den opprinnelige versjonen av kommunikasjonsplanen vises det til utviklingen i kommunikasjonsfaget og profesjonalisering av kommunikasjon i stadig flere virksomheter som del av begrunnelsen for hvorfor kommunen trenger en egen kommunikasjonsstrategi:

«De siste 20-30 årene har kommunikasjon som fag også hatt en formidabel utvikling. Bedrifter, organisasjoner og offentlige myndigheter ser i økende grad behovet for en

profesjonalisering av kommunikasjonen både for å nå ut til kunder og brukere med sitt budskap, og for å framstå på en ønsket måte overfor omverdenen. De vil bygge et best mulig omdømme» (Sarpsborg kommune 2011: 4).

Henvisningen til profesjonalisering av kommunikasjonsfaget – sammen med mål om at kommunikasjonen skal bidra til å «bygge et best mulig omdømme» – indikerer tydelig to ting: både at kommunikasjonsstrategien ses i sammenheng med kommunens omdømme og at den bygger på et strategisk perspektiv på kommunikasjon som er i tråd med *cc*-idealene. Fra den reviderte planen finnes det også henvisninger til betydningen av at kommunens kommunikasjon skal framstå enhetlig, og at informasjon utad skal være koordinert og kontrollert – noe som begge deler må sies å være tydelig i tråd med *cc*-idealene og et strategisk perspektiv på kommunikasjon. Eksempelvis framgår, under delkapitlet som omhandler mål med informasjon, at «*[b]ruk av felles grafisk profil skal gjøre det tydelig at Sarpsborg kommune er avsender uansett hvilken del av kommunen som informerer,*» og at «*informasjonsavdelingen skal tidlig inn som rådgivere i saker som kan resultere i mye mediedekning eller som har stor betydning for de ansatte*» (Sarpsborg kommune 2015: 8). Disse utdragene fra planen illustrerer at idealer om enhetlig og styrt kommunikasjon blir vektlagt i organisasjonen.

Drammen kommunes kommunikasjonsstrategi

Drammen kommunes kommunikasjonspolicy ble vedtatt i rådmannens ledergruppe våren 2006 (og deretter tatt opp som orientering i partssammensatt samarbeidsutvalg).¹⁹¹ Kommunikasjonspolicyen er et femsiders dokument (i A4-format) som i et overordnet perspektiv beskriver mål, prinsipper, roller og ansvarsfordeling for kommunikasjonsarbeidet i kommuneorganisasjonen (Drammen kommune 2013: 2).

Kommunikasjonspolicyens strategiske syn på kommunikasjon understrekes blant annet under et avsnitt om gjeldende prinsipper for kommunikasjon, hvor det blant annet framgår at «*[i] Drammen kommune er informasjon et ledelsesansvar og lederne uttaler seg på vegne av organisasjonen,*» og videre at «*Drammen kommune skal være helhetlig og samkjørt i sin kommunikasjon*» (Drammen kommune 2013: 2). I policyen framgår med andre ord en

¹⁹¹ Drammen kommune (2013): «*Kortversjon av rådmannens kommunikasjonspolicy*»

vektlegging av enhetlig («helhetlig og samkjørt») kommunikasjon, samtidig som også ledelsens kontroll over kommunikasjonen utad betones.

I Drammen kommunes kommunikasjonspolicy framgår også andre kommunikasjonsverdier enn de som vektlegges innen cc-perspektivet. Under et kapittel om mediekontakt, refereres til de ansattes *ytringsfrihet*:

*«Ansatte i Drammen kommune har ytringsfrihet. Enhver **ansatt** uttaler seg på vegne av kommunen om sitt eget fag og ansvars-område. Det må ikke være tvil om når en medarbeider uttaler seg som ansatt og når en uttaler seg som privatperson»* (Drammen kommune 2013: 6, uthevelse i original).

I kommunikasjonspolicyen vises det altså til at ansatte har ytringsfrihet. Samtidig gis det klare retningslinjer om rolleatskillelse, og hva den ansatte kan uttale seg om i rollen som kommuneansatt. En nærliggende tolkning er at det refererte avsnittet tydelig har til hensikt å bidra til at de ansatte opptrer lojalt overfor kommunens kommunikasjonsstrategi.

Arendal kommunes kommunikasjonsstrategi

Arendal kommunes kommunikasjonsstrategi ble vedtatt av bystyret i oktober 2012.¹⁹² Strategien er et seks-siders dokument (i A4-format) som beskriver rammer, mål, prinsipper og utfordringer for kommunens kommunikasjonsvirksomhet (Arendal kommune 2012: 1).

I innledningen av Arendal kommunes kommunikasjonsstrategi, i del én, som omhandler rammene for kommunens kommunikasjonsvirksomhet, gir en beskrivelse av hvordan sammenhengen mellom kommunikasjon og omdømme oppfattes å være:

«God kommunikasjon er en forutsetning for god tjenesteproduksjon og godt omdømme. Omdømme handler om de historiene vi forteller, og de historiene som fortelles om oss. Et godt omdømme skapes av gode tjenester og resultater, og av vår evne til å formidle

¹⁹² Arendal kommune (2012): «Kommunikasjonsstrategi»

disse. Arendal kommune ønsker at ledere og ansatte er bevisst betydningen av god kommunikasjon» (Arendal kommune 2012: 2).

Videre i innledningen poengteres – i tråd med et strategisk perspektiv på kommunikasjon – at kommunikasjon er å betrakte som et *virkemiddel* for å oppnå bestemte resultater:

«Kommunikasjon er et virkemiddel for at kommunen skal oppnå ønskede resultater. Enhet for informasjon og service forvalter kommunikasjonsstrategien i det daglige og støtter ledere og ansatte i deres kommunikasjonsvirksomhet» (Arendal kommune 2012: 2).

I strategiens del én framgår også at det etterstrebtes et *bevisst og enhetlig uttrykk* ved utadrettet kommunikasjonsvirksomhet, blant annet ved at det påses at *«[p]rofilering gjennom skilting, utforming av dokumenter og annonsering skal være enhetlig og i samsvar med kommunens grafiske profil» (Arendal kommune 2012: 2).* I strategiens del to, framgår – som ett av underkapitlene – hvilke prinsipper som skal kjennetegne Arendal kommunes kommunikasjon. Her slås det blant annet fast at *«[k]ommunikasjon er et lederansvar»* og at *«[e]nhetlig kommunikasjon»* er et prinsipp. Disse prinsippene er tydelig i tråd med *cc*-idealer og et strategisk syn på kommunikasjon. Under kapitlet om prinsipper er det imidlertid også eksplisitt vist til *ytringsfrihet* som prinsipp – og det gjøres i den forbindelse eksplisitt at *«[a]nsatte har full rett til å uttale seg til media, også om omstridte spørsmål innad i kommunen. Det må skilles mellom personlige ytringer og ytringer som gjøres på vegne av kommunen» (Arendal kommune 2012: 4).* Slik eksplisitt henvisning til ansattes ytringsfrihet – også om omstridte spørsmål internt i organisasjonen – kan sies å nyansere et inntrykk av Arendal kommunes kommunikasjonsstrategi som utelukkende preget av strategiske kommunikasjonsverdier. Den eksplisitte henvisningen til prinsippet om ytringsfrihet i kommunikasjonsstrategien bidrar til å indikere at *cc*-idealet om informasjonskontroll ikke synes å vektlegges i samme grad i denne kommunen som i de øvrige case-kommunene.

Bodø kommunes kommunikasjonsstrategi

Bodø kommunes kommunikasjonsstrategi ble utarbeidet i januar 2013.¹⁹³ Strategidokumentet består av ti A4-sider og omhandler kommunikasjonsutfordringer og –mål, i tillegg til bakgrunn, roller og begreper, metoder for kommunikasjon, strategier, samt en tiltaksliste.

Hovedutfordringen som kommunikasjonsstrategien er ment å gripe fatt i oppgis innledningsvis å være at «*Bodø kommunes kommunikasjon er fragmentert og tilfeldig*» (Bodø kommune 2013: 1). Den største utfordringen kommunikasjonsstrategien er ment å finne løsninger på oppgis å være fragmentert og tilfeldig kommunikasjon, noe som kan tyde på at *cc-idealer* ligger til grunn for strategien. Innenfor *cc-perspektivet* pekes det gjerne på at fragmentert kommunikasjon er det viktigste problemet *perspektivet* er ment å bøte på. I strategidokumentet framgår det videre at en målsetning for kommunikasjonsstrategien er at den skal «*skape et godt omdømme*» (ibid.). Kommunikasjonsenhetens ansvarsområde og dens tilknytning til kommunens toppledelse defineres i strategien slik:

«Kommunikasjonsenheten har det faglige ansvaret for å ivareta helheten i kommunens kommunikasjonsarbeid, og ikke minst sørge for at det er etablert felles verdier og prinsipper for informasjonsarbeidet som følges i hele organisasjonen. Da er det nødvendig med et nært og daglig samarbeid med kommunens toppledelse» (Bodø kommune 2013: 4).

Formuleringene i utdraget – som omhandler ivaretagelse av *helheten* i kommunikasjonsarbeidet og besørging av at det er etablert *felles verdier og prinsipper* for informasjonsarbeidet som skal følges i *hele* organisasjonen, samt nødvendigheten av *nært og daglig samarbeid med kommunens toppledelse* – er helt klart i tråd med *cc-idealer* om integrert, enhetlig kommunikasjon og underbygger at strategien bygger på et tydelig strategisk kommunikasjonsperspektiv. Videre i kommunikasjonsstrategien gis også en definisjon på *hva det vil si* at kommunikasjon brukes strategisk:

¹⁹³ Bodø kommune (2013): «Åpenhet, respekt og tilgjengelighet. Kommunikasjonsstrategi for ledere/medarbeidere i Bodø kommune»

«Å bruke kommunikasjon strategisk vil si at man i alle faglige, politiske, økonomiske og praktiske valg også tar hensyn til at beslutningene skal kommuniseres» (Bodø kommune 2013: 4).

Dette sitatet kan sies å gi uttrykk for et syn på kommunikasjonsstrategi som noe som bør ha dyptgripende virkninger i organisasjonen, i det kommunikasjonsstrategien ses på som noe som bør virke strukturerende på *alle* beslutninger i organisasjonen.

I Bodø kommunes kommunikasjonsstrategidokument tas ikke ansattes ytringsfrihet opp som eget tema, men ytringsfrihet blir referert til som et prinsipp – og det blir vist til at ansattes ytringsfrihet omtales i nærmere i kommunens arbeidsreglement (Bodø kommune 2013: 2).

9.3 Enhetlig kommunikasjon i casekommunene

Innenfor litteraturen om *cc* legges det i stor grad vekt på at organisasjoners kommunikasjon bør være integrert og *enhetlig* (Christensen, L. T. og Morsing 2008: 294; Merkelsen 2011). «Enhetlig kommunikasjon» avgrenses og defineres her på en slik måte at konseptet refererer til at en organisasjon i sin utadrettede kommunikasjon i størst mulig grad søker å framstå som *én samlet/sammenhengende enhet* – metaforisk gjennom å etterstrebe å «tale med én stemme». Dette *cc*-idealet innebærer videre at organisasjonen gjennom sine kommunikasjonspraksiser så godt lar seg gjøre tilstreber å *unngå å framstå fragmentert og/eller selvmotsigende*. Idealet om enhetlig kommunikasjon kan sies å sammenfalle med «omdømmeoppskriftens» ideal om at man så langt det lar seg gjøre bør kommunisere ut et *entydig og over tid konsistent budskap* om egne attributter, kvaliteter eller egenskaper (knyttet til identitet/image og/eller kvaliteter på produkter eller tjenester). Dette idealet oppfattes innen omdømmelitteraturen som helt vesentlig for bygging eller vedlikehold av et ønsket omdømme blant relevante interessenter.

I dette delkapitlet vil jeg, på bakgrunn av gjennomgangen av det empiriske materialet generert i studien, undersøke nærmere hvordan idealet om enhetlig kommunikasjon synes å spille inn på måten kommunene utarbeider strategier for og praktiserer kommunikasjon, og hvordan sentrale aktører i kommunene omtaler informasjons- og kommunikasjonshåndtering.

Enhetlig kommunikasjon i Sarpsborg

I Sarpsborg kommunes gjeldende versjon av kommunedelplan for kommunikasjon finnes det som tidligere nevnt flere henvisninger til betydningen av at kommunens kommunikasjon skal framstå enhetlig utad, samt at informasjon som formidles skal være kontrollert og koordinert fra ledelseshold. I den omtalte kommunedelplanen framgår det blant annet at bruken av kommunens grafiske profil skal gjøre det tydelig at det er *Sarpsborg kommune* som er avsender, uavhengig av hvilken del av kommunen det er som står bak informasjonen. Det framgår også at informasjonsavdelingen på et tidlig stadium skal inn som rådgivere i saker som forventes å kunne resultere i mye mediedekning eller som har stor betydning for de ansatte – noe som kan tolkes som en indikasjon på at det satses på forebygging av fragmentert, flerstemmig kommunikasjon, der ulike aktører i kommuneorganisasjonen kan bringe ulike (i verste fall motstridende) fortellinger eller synspunkter til torgs.

Under et intervju jeg gjennomførte i januar 2015 stilte jeg informasjonssjefen i Sarpsborg kommune spørsmål om det etter hans oppfatning var slik at oppstarten av et bevisst, strategisk omdømmearbeid i kommunen hadde bidratt til sterkere vektlegging av enhetlig kommunikasjon enn tidligere. Informasjonssjefen ga et bekreftende svar:

«Ja. Ja, det har det utvilsomt gjort. Og det handler om både.. – det handler veldig mye om den strategiske biten, men du vet at for å implementere en strategi så er du også avhengig av at du har noen som gjør jobben. Og der har jo [omdømmerådgiveren] spilt en viktig rolle, og ikke minst informasjonsavdelingen, vil jeg si, som vi jo har bygd opp – selv om den har vært der hele tiden så har den jo blitt mye mer strategisk enn den har vært tidligere. Så kommunikasjonsrådgiverne da, de er jo i mye større grad nå ute og driver rådgivning – i stedet for bare å være der for å skrive en sak til nettet, eller hva det nå er. Men det handler rett og slett om å være delaktig [i] å rådggi [om] kommunikasjonsfaglige ting. Og det handler også om nettopp det å bygge.. – å bygge de rette historiene, da» (informasjonssjef, Sarpsborg kommune 26.1.2015).

Informasjonssjefen bekrefter i dette sitatet inntrykket av at arbeidet med omdømmehåndtering har medført sterkere fokus på enhetlig kommunikasjon i administrasjonen – og at dette skyldes

en kombinasjon av strategi og organisasjonsstruktur. Strategi blir omtalt som viktig i så henseende, men det blir også lagt vekt på den viktige rollen omdømmerådgiveren og resten av informasjonsavdelingen har spilt når det gjelder å implementere strategier knyttet til omdømmehåndtering og kommunikasjon i organisasjonen.

Jeg stilte også omdømmerådgiveren i Sarpsborg kommune, i intervjuet jeg gjennomførte i januar 2015, spørsmål som omhandlet eventuelle strategier for å få organisasjonen til å framstå enhetlig. På spørsmål om hvorvidt det er viktig – med tanke på omdømmehåndtering – at kommunen framstår som enhetlig i sin kommunikasjon med omverdenen, og at den «taler med én stemme» ga omdømmerådgiveren følgende svar:

*«Nei, det er det ikke. Vi har noen verdier her som er selve fundamentet for omdømmearbeidet i kommunen. Det er det første prosjektet som jeg jobbet med i kommunen – som jeg var prosjektleder for. Tidligere så var vi **veldig** fragmenterte. Vi trengte å få en plattform til å binde organisasjonen sammen på, og gjorde det gjennom en verdiprosess. For oss er det viktig med åpenhet. Åpenhet innebærer også at ulike synspunkter kommer frem»* (omdømmerådgiver, Sarpsborg kommune 22.1.2015).

Rådgiveren markerer i sitatet avstand til tanken om at omdømmearbeidet medfører en organisasjon som praktiserer enhetlig kommunikasjon på en måte som undertrykker åpenhet og flerstemmighet. Åpenhet og viktigheten av at flere synspunkter kommer fram trekkes fram som viktige verdier, og rådgiveren kan i sitatet tolkes dithen at dette er blant verdiene som inngår i «fundamentet for omdømmearbeidet i kommunen». Dette kontrasteres samtidig av at rådgiveren viser til at kommunen var «*veldig* fragmentert» tidligere, underforstått at det *var* et behov for mer samordning, og at man trengte «å få en plattform til å binde organisasjonen sammen på». Dette knytter likevel an til en måte å betrakte kommunikasjon på som ligger nært opp til *cc*-tilnærmingens vektlegging av enhetlig kommunikasjon.

Sarpsborg kommunes økte opptatthet av omdømmehåndtering synes å ha bidratt til et sterkere fokus på enhetlig kommunikasjon. En oppfatning som kommer til uttrykk i administrasjonen er at kommunen tidligere var (for) fragmentert i sin kommunikasjon, og at omdømmearbeidet har bidratt samordning og «en felles plattform» for kommunikasjonsarbeidet i kommunen. I

kommuneadministrasjonen markeres imidlertid også avstand til tanken om at organisasjonen undertrykker flerstemmighet, og det gis uttrykk for at både åpenhet og flerstemmighet er viktige verdier i kommunens omdømme- og kommunikasjonsarbeid.

Enhetlig kommunikasjon i Drammen

I Drammen kommunes skriftlig nedfelte kommunikasjonsstrategi framgår prinsipper som tyder på at idealer om integrert og enhetlig kommunikasjon er implementert. I kommunens kommunikasjonspolicy framgår at målene med policyen er

«å skape felles forståelse for kommunens kommunikasjonsutfordringer, å skape felles forståelse for hvordan administrasjonen opptrer i det offentlige rom, å slå fast retningslinjer for kommunikasjon og mediehandtering, [og] å bedre kommunens omdømme» (Drammen kommune 2013: 2).

Disse målsetningene er tydelig i tråd med *cc*-idealet om enhetlig kommunikasjon. Kommunikasjonsstrategien oppgis å ha som målsetning å bedre kommunens omdømme, og det fremmes videre en forståelse av at kommunikasjonshåndtering i kommuneadministrasjonen skal være integrert og enhetlig, noe som gjøres gjennom å slå fast målsetninger om (*felles*) retningslinjer for kommunikasjon og mediehandtering og skape *felles* forståelse for kommunikasjon innad i administrasjonen.

Jeg gjennomførte et intervju med informasjonssjefen i Drammen kommune i oktober 2013. Under intervjuet stilte jeg blant annet spørsmål om hvorvidt det er viktig at Drammen kommune framstår som en enhetlig aktør i sin kommunikasjon med omverdenen. Svaret til informasjonssjefen var at *«det er et sentralt punkt i kommunikasjonspolicyen, ja.»* På oppfølgingsspørsmål om hvorvidt det etter informasjonssjefens oppfatning var slik at omdømmeprosjektet i Drammen hadde medført en sterkere vektlegging av enhetlig kommunikasjon i kommuneorganisasjonen, svarte informasjonssjefen blant annet at *«framveksten av, og gjennomføringen av omdømmeprosjektet har helt sikkert påvirket vår måte å tenke på.»*

Også i intervjuet jeg gjennomførte med rådmannen i Drammen kommune i oktober 2013 ble temaet enhetlig kommunikasjon brakt på bane. På spørsmål om hvorvidt det er viktig at kommunen framstår som enhetlig i forbindelse med kommunikasjonsvirksomheten, svarte rådmannen som følger:

*«Altså, både ja og nei. (..) Det [er] avhengig av hvilket perspektiv man anlegger: Dersom det for eksempel er en konkret mediehenvendelse knyttet til et konkret saksforhold så vil det jo være hensiktsmessig og ønskelig at kommunen framstår.. som enhetlig, og at det ikke.. – og at den informasjonen man får, kan man forholde seg til. For hvis ikke, så vil det jo være vanskelig å kritisere.. – altså utøve samfunnskritikk, det vil være vanskelig å initiere debatt hvis kommunen både mener ja og nei, og det er uklart i det hele tatt om kommunen har en oppfatning, eller om opplysningene er motstridende. Så i et slikt perspektiv – altså i et klassisk demokratiperspektiv – så er det helt åpenbart at det er mange gode argumenter for at kommunen er mest mulig pålitelig, opplysende, og at kommunen.. – i hvert fall kommuneorganisasjonen – har **ett** budskap. Når det gjelder kommunen som lokalpolitisk arena, da ligger det jo i sakens natur at det er tvert om – der vil det jo være en fordel for demokratiet, og for debatten, at de ulike synspunktene og vurderingene i lokalsamfunnet kommer fram. Så der vil jo perspektivet være helt annerledes» (rådmann, Drammen kommune, 28.10.2013).*

I sitatet gir rådmannen uttrykk for at kommunens kommunikasjon må ses i et demokratiperspektiv, og argumenterer på den ene siden for at enhetlig kommunikasjon – fra kommuneadministrasjonens side – er ønskelig i lys av nettopp demokratihensyn. Dette begrunnes med at det er vanskelig å utøve kritikk, som ses på som nødvendig i en fungerende demokratisk debatt, mot fragmenterte, motstridende budskap fra kommunen. Det at kommunens kommunikasjon er entydig og helhetlig oppfatter altså rådmannen som en forutsetning for lokaldemokratiet. På den andre siden anfører rådmannen at som lokaldemokratisk arena er det på samme tid kommunens oppgave å sørge for at ulike synspunkter og vurderinger kommer fram i den demokratiske debatten.

Enhetlig kommunikasjon i Arendal

I Arendal kommunes kommunikasjonsstrategi framgår at kommunen skal etterstrebe et *bevisst og enhetlig* uttrykk ved utadrettet kommunikasjonsvirksomhet, som nevnt blant annet ved at profilering – gjennom skilting, design og utforming av dokumenter og annonsering – «skal være enhetlig og i samsvar med kommunens grafiske profil» (Arendal kommune 2012: 2). I strategien vises videre til at kommunikasjon skal betraktes som et lederansvar og at enhetlig kommunikasjon er et prinsipp. Disse elementene i kommunikasjonsstrategien må utvilsomt kunne sies å være i tråd med *cc*-tilnærmingens ideal om enhetlig kommunikasjon. Følgende passasje om tiltak (under kapitlet «aktuelle kommunikasjonsutfordringer») for å kunne møte utfordringer knyttet til å «utvikle en felles kommunikasjonskultur for hele virksomheten» peker videre i samme retning:

«Det må utarbeides råd og retningslinjer for kommunikasjon på innbyggerportal, e-post og på sosiale medier. I tillegg må man ha fokus på skriftlig kommunikasjon generelt, samt overordnede budskap kommunen ønsker å formidle» (Arendal kommune 2012: 5).

At det i det hele tatt er en uttalt målsetning for kommunen å etablere en felles kommunikasjonskultur – og at det utarbeides konkrete tiltak for å dyrke fram en slik – er ytterligere en indikasjon på at *cc*-idealet om integrering av organisasjonens kommunikasjon, med den hensikt at virksomheten skal framstå *enhetlig*, står sterkt i kommunen. Det samme kan sies om det den siterte passasjen over uttrykker om at det skal være fokus på «overordnede budskap kommunen ønsker å formidle». Innenfor *cc*-tilnærmingen legges det vekt på at organisasjoner bør skape samstemte fortellinger som formidles utad med klare, entydige budskap, med sikte på at organisasjonen skal framstå med en tydelig og konsistent identitet og for å «ta styring over» offentlighetens dagsorden.

I intervjuet jeg gjennomførte med enhetsleder for enheten *Innovasjon og kompetanse* i Arendal kommune i februar 2015 stilte jeg blant annet spørsmål om hvorvidt det er en sammenheng mellom omdømmebevissthet i kommuneorganisasjonen og det at organisasjonen eventuelt bestreber seg på å framstå enhetlig i sin kommunikasjon. Enhetslederen svarte bekreftende på spørsmålet:

«Fra [et] kommunikasjonsståsted så henger disse tingene veldig tett sammen. Ja, vi er liksom metodiske på at skal vi få et godt omdømme så [da] må vi også kommunisere på en ordentlig måte, og vi må framstå enhetlig og [som] profesjonelle og ordentlige, ikke sant?» (enhetsleder, Arendal kommune, 12.2.2015).

I sitatet knytter enhetslederen det å framstå enhetlig med profesjonalitet og det å framstå «på en ordentlig måte». I tråd med tenkningen innen cc-tilnærmingen forbindes dette igjen med det å bygge et godt omdømme. Enhetslederen fortsatte videre med å påpeke den utfordrende oppgaven det er å forsøke å kontrollere de mange ulike stemmene i kommuneorganisasjonen:

«Men så er det alle stemmene, da – så det er jo en.. egentlig uendelig jobb å ha kontroll på brev, dokumenter, ytringer – og det er ikke alle ansatte i Arendal kommune som er bevisste disse tingene. Det er det ikke. Men fra vårt ståsted, liksom fra.., litt sånn sentralt hold, så jobber vi med det» (enhetsleder, Arendal kommune, 12.2.2015).

Sitatet over kan betraktes som en illustrerende eksemplifisering av noen av vanskelighetene påpekt i litteraturen ved forsøk på implementering cc-idealet om integrert og enhetlig kommunikasjon i offentlig sektor. I sitatet påpeker enhetslederen at oppgaven med å skulle kontrollere kommunikasjonsarbeidet i hele den mangefasetterte kommuneorganisasjonen er «uendelig», men at man fra ledelsens side likevel arbeider med det som en målsetning – og da nettopp av hensyn til kommunens omdømme, som det første leddet av det siterte svaret tyder på.

Den samme enhetslederen fikk senere i intervjuet spørsmål om hvorvidt det er viktig at kommuneorganisasjonen framstår enhetlig utad i sin kommunikasjon – og «taler med én stemme». Enhetslederen ga følgende svar:

«Ja, det er det. Og derfor har vi også en grafisk profil som vi er veldig nøye med, vi har en logo, og vi.. er opptatte av det. Men det er veldig, veldig krevende å holde det der sånn hundre prosent 'innafor', fordi vi har mange virksomheter som har litt sånn.., biblioteket for eksempel.. – [de] glemmer at de er en del av Arendal kommune, for de er jo biblioteket. Eller kulturenheten; lenge jobbet de mye med sånne kulturarrangementer

*som 'nei, det kan ikke forbindes med Arendal kommune'. Men det synes jeg vi har.. I løpet av de årene jeg har vært her, [så] er vi blitt bedre og bedre på det å.. – det er **Arendal kommune**, og så har vi underenheter som driver med forskjellige ting. Og det synliggjør vi gjennom den grafiske profilen. Så ja, vi synes det er viktig, og vi skal ha et godt språk, og vi skal være tilgjengelige, og vi skal på en måte ha en tone som vi ønsker å være kjent [av]. Så vi er opptatte av det, men det er ikke noe sånn at du.. Vi er mange stemmer – og vi er jo en kommune. Det er helt naturlig at vi [har] mange stemmer» (enhetsleder, Arendal kommune, 12.2.2015).*

I sitatet understreker informanten igjen at det er viktig at kommunen framtrer enhetlig og samlet utad, at alle underenhetene (biblioteket trekkes fram som eksempel) når de informerer og kommuniserer med omverdenen opptrer og framstiller seg selv som en del av kommunen, har et (felles) godt språk og god tone, og at hele organisasjonen benytter seg av kommunens felles grafiske profil. I slutten av sitatet modererer informanten dette noe, og viser til at organisasjonen det er snakk om er en *kommune* (implisitt ikke en privat bedrift) – og at det er «helt naturlig» at det i en kommune skal være mange stemmer.

I intervju gjennomført i februar 2015 med spesialrådgiver for innovasjon og nyskaping i Arendal kommune tok jeg også opp temaet enhetlig kommunikasjon. Spesialrådgiveren fikk spørsmål om i hvor stor grad det er viktig – med utgangspunkt i bevissthet om omdømme – at kommunen framstår som enhetlig utad i forbindelse med kommunikasjon, og hvorvidt det å framstå enhetlig utad eventuelt kan stå i konflikt med det faktum at kommunen inneholder et mylder av stemmer. Spesialrådgiveren svarte som følger:

«Nei, altså jeg tror at.., altså det å framstå enhetlig er nærmest utopisk, og den friheten og autonomien som er i Arendal vil jo gjøre at dette har ulike grader av variasjon i seg, alt etter hvilket ståsted den enkelte har, og.. – men det er jo viktig å bygge opp en kompetanse og en forståelse som på en måte gjør at man prøver å tenke noenlunde likt; men folk er jo forskjellige – [de] prioriterer forskjellig, kommuniserer forskjellig.. – og det tror jeg bare vi må respektere. Men det er jo et spørsmål [om] (..) hvilken form for kommunikasjon [det gjelder]; hvis det er krisekommunikasjon så blir det jo noe helt annet, da har vi jo et veldig stramt opplegg, ikke sant? Som styres etter kommandolinjer.

Men i den vanlige hverdagen så er det jo en helt annen virkelighet. Det er det»
(spesialrådgiver, Arendal kommune, 12.2.2015).

I sitatet anfører spesialrådgiveren at det å framstå enhetlig nærmest er utopisk for en kommune. Informanten hevdet at det likevel er viktig å forsøke å bygge en felles forståelse som kan medføre at de ansatte tenker noenlunde likt, men modererte igjen dette med å poengtere at folk er forskjellige, prioriterer forskjellig og kommuniserer forskjellig – og at det må respekteres. Unntaket, som ble understreket av informanten, er krisekommunikasjon; i forbindelse med slik kommunikasjon har kommuneorganisasjonen strenge retningslinjer.

I Arendal kommune virker administrasjonens syn på sammenhengene mellom enhetlig kommunikasjon og omdømmehåndtering å være mer ambivalent enn i de øvrige casekommunene. I kommunikasjonsstrategien er det et uttalt mål at kommunens kommunikasjonsvirksomhet skal være enhetlig. Viktigheten av korrekt og stringent bruk av den grafiske profilen som kommunen har fått utarbeidet synes å bli vektlagt. Det samme gjelder viktigheten av at de ulike enhetene eksplisitt uttrykker tilhørighet til kommuneorganisasjonen. Men på samme tid synes det i Arendal – i større grad enn i de øvrige casekommunene – å bli uttrykt en aksept for at det i en kommuneorganisasjon alltid vil eksistere et mylder av ulike stemmer, og at det i realiteten ikke vil være mulig for ledelsen eller kommunikasjonsavdelingen å kontrollere kommunikasjonen – verken internt eller eksternt.

Enhetlig kommunikasjon i Bodø

I Bodø kommune tyder gjennomgangen av det empiriske materialet på at enhetlig kommunikasjon legges vekt på. I kommunes kommunikasjonsstrategi betones, som tidligere nevnt, *helheten* i kommunikasjonsarbeidet og besørging av at det er etablert *felles* verdier og prinsipper for informasjonsarbeidet som skal følges i *hele* organisasjonen – i tråd med idealet om integrert og enhetlig kommunikasjon. Videre legges i strategien vekt på nødvendigheten av at kommunens kommunikasjonsavdeling har et nært og daglig samarbeid med kommunens toppledelse. Disse elementene indikerer samlet sett helt klart at det er en strategisk tenkning rundt kommunikasjonshåndtering i Bodø kommune som er i tråd med *cc*-idealer, herunder idealet om enhetlig kommunikasjon.

Under intervjuet jeg gjennomførte med rådmannen i Bodø kommune i november 2013 stilte jeg blant annet spørsmål om hvorvidt det er viktig at kommuneorganisasjonen skal framstå enhetlig i forbindelse med kommunikasjon med omverdenen, og om det er viktig for organisasjonen å «tale med én stemme». Rådmannen ga følgende svar:

«Veldig viktig. Veldig viktig. Og derfor så har jo vi da – bevisst, vi har en kommunikasjonsplan, vi har en medieplan, vi stresser lederne på hva som står i arbeidsreglementet: Hvem er det som uttaler seg i hvilke saker? Da jeg kom så (..) framsto Bodø som ganske fragmentert, altså. Det var.. Du fant ledere som sto i avisa og snakket som om de var tillitsvalgte. Når avisa ringte så ante du ikke hvem [de] hadde snakket med på forhånd – du fikk oppslag der rådmannen sa noe, og så sa kommunaldirektøren noe annet, og så sa den [aktuelle] lederen noe tredje – altså en virksomhetsleder – og så kom det da en til, og alle sa kanskje litt sånn.. – nyanser av forskjellighet, da. Det der kunne vi ikke ha. Sånn at vi har stressa det veldig» (rådmann, Bodø kommune, 13.11.2013).

I sitatet uttrykkes en diagnose for kommuneorganisasjonen som finner gjenklang i den allmenne fragmenteringsdiagnosen som cc-tilnærmingen fremholdes som en kur mot (Christensen, L. T. og Morsing 2008: 88). I sitatet over viser rådmannen til at kommuneorganisasjonen – etter informantens oppfatning – tidligere har framstått som fragmentert og selvmotsigende, og at det ikke var ønskelig å la kommuneorganisasjonen fortsette å framstå på en slik måte. På bakgrunn av dette ble det ifølge rådmannen iverksatt tiltak for å bøte på den fragmentariske og selvmotsigende måten kommunen framsto på gjennom sin kommunikasjon. Blant tiltakene var å legge sterkere vekt på arbeidsreglementets bestemmelser om mediekontakt, samt utarbeide kommunikasjons- og medieplaner.

Videre i intervjuet (som svar på samme spørsmål) utdypet rådmannen nærmere hvordan han ønsker at kommunen som en enhetlig organisasjon skal framstå:

«Men det betyr også at vi har – det er nå i forhold til media – men vi har stressa veldig at.. (..) 'Bodø kommune – det er vi,' og 'sånn gjør vi det i Bodø kommune.' Det er alt i fra indre liv med å drifte et personalreglement til å si at 'i Bodø så får du permisjon

sånn og sånn, ' til den utadvendte.. Så når du treffer en representant fra Bodø kommune så skal det være noenlunde sånn helhetlig ved, enten det kommer en fra helsesektoren eller en fra teknisk. Vi er ikke helt i mål på det der – det er jo en svær organisasjon, vi er jo nærmere 4000, 3800-4000 ansatte, alt etter hvordan du teller – men vi er på full vei, altså. [Vi] starter nå et tungt ledertreningsprogram som har også det som ett av hovedfokusområdene. Men å være helhetlig.., en helhetlig organisasjon, sånn som.. Det er jo aldri tvil når du møter noen fra Statoil, at liksom grunntanken med Statoil, og de er liksom veldig.., enten det er en som jobber i Harstad eller i Stavanger eller for den del i Houston. Mens i Bodø kommune så er vi ikke helt der ennå – men dit skal vi» (rådmann, i Bodø kommune, 13.11.2013).

For rådmannen synes det, på bakgrunn av sitatet over, å være svært viktig at kommuneorganisasjonen framstår som en enhetlig – eller helhetlig – organisasjon, og at dette er en målsetning man arbeider for å nå i organisasjonen. Sitatet kan også tjene som illustrasjon på hvordan organisasjoner i privat sektor tjener som forbilder for kommuner når det gjelder kommunikasjonshåndtering; rådmannen trekker i sitatet fram det børsnoterte selskapet Statoil AS som et forbilde når det gjelder det å framstå som en enhetlig organisasjon kommunikasjonsmessig.

Jeg stilte også kommunikasjonssjefen i Bodø kommune (i intervju gjennomført i november 2013) spørsmål om hvorvidt det er viktig at kommunen framstår enhetlig utad og «taler med én stemme». Kommunikasjonssjefen ga følgende svar:

«Ja. Vi opplever hele tiden at.. – altså, nyhetsjournalistikken drives jo fram av konflikt, og kommunen.. – (..) det er fortsatt sånn at journalistene kan ringe til hvem som helst i Bodø kommune. Rådmannen har vært her like lenge som meg. Når han var i Avisa Nordland for første gang, på omvisning og sånn, da fikk han beskjed om at 'det du iallfall ikke må gjøre noe med, det er de åpne linjene inn til kommunen.' 'Jaja,' tenkte (..) rådmannen, 'er vi for åpne?' .. Jo, men altså de leter etter konflikt, og du begynner å kryss-ringne – jeg kjenner meg selv igjen fra mitt journalistiske virke – at 'jaja, det er sånn og sånn, men kan vi ikke få noen andre i kommunen til å si noe annet, da? Så har vi en konflikt på gang, så har vi noe å bygge på. Så henter vi litt ut av politikken, så får

vi en [ikke hørbart] til å skjelle ut en rådmann, eller et eller annet sånt. Ikke sant? Så har vi det gående en fjortendagers tid, ikke sant?' Altså, det her er jo intern kritikk. Hvis du er uenig i noe, så har du en linje du kan ta det i.» (kommunikasjonssjef, Bodø kommune, 11.11.2013).

Sitatet indikerer at viktigheten av at kommunen framstår enhetlig og «taler med én stemme» i sin kommunikasjon med omverdenen også betones sterkt i ledelsen av kommunikasjonsavdelingen i kommunen. Sitatet illustrerer også, i likhet med rådmannens uttalelser, at det – i kommunens ledelse – oppleves å være et behov for styrking av ledelsens kontroll over organisasjonens kommunikasjonsvirksomhet og informasjonsstrøm. Kommunikasjonssjefen trekker fram en opplevd mediedynamikk der journalister ønsker å grave fram intern konflikt – som en begrunnelse for dette.

Kommunikasjonssjefen ble videre i intervjuet spurt om det er slik at den økte graden av «omdømmetenkning», som følge av det pågående omdømmeprojektet i kommunen, har bidratt til økt vektlegging av enhetlig kommunikasjon i organisasjonen. Kommunikasjonssjefen svarte som følger:

«Ja, det har jeg tro på – at det bygger omdømme i positiv retning, etter hvert. Så det her.., altså omdømmebygging, forventninger, opplevelser – hele den biten der, det er jo langsiktig arbeid. Det er jo ikke noe som gjøres over natta. Det er (..) fort gjort å bryte ned, men det tar lang tid å bygge opp. Men du må være åpen og ærlig i kommunikasjonen din» (kommunikasjonssjef, Bodø kommune, 11.11.2013).

Etter kommunikasjonssjefens oppfatning eksisterer det en sammenheng mellom enhetlig kommunikasjon og bygging av fordelaktig omdømme. Informanten legger også til at omdømmebygging krever langsiktighet, og åpen og ærlig kommunikasjon.

Også i Bodø kommune synes omdømmearbeidet å ha bidratt til et økt fokus på enhetlig kommunikasjon. Representanter fra den administrative ledelsen i kommunen som jeg har intervjuet var av den klare oppfatningen at kommunen i sin kommunikasjon tidligere var alt for fragmentert, og de var også av den oppfatning at det var nødvendig å oppnå større grad av

sentral kontroll over kommuneorganisasjonens informasjonsstrøm og kommunikasjonsvirksomhet overfor omverdenen.

9.4 Mediehåndtering – informasjonsstyring overfor media

Sett bort fra at de regelmessig har benyttet lokalmedia (primært lokalaviser) i forbindelse med kunngjøringer og annen informasjon til innbyggerne, har kommunenes forhold til media tradisjonelt sett vært preget av en passiv tilnærming. Overfor media har kommunene tradisjonelt sett det som sin oppgave å besvare journalistenes henvendelser – på medias initiativ. Flere har påpekt at i de senere årene har en ny, mer aktiv måte å forholde seg til media fått rotfeste i kommunene – i forlengelsen av en mer strategisk tilnærming til kommunikasjon.

Idealet om viktigheten av å innta en mer aktiv rolle – eller med andre ord aktivt påvirke og forsøke å kontrollere informasjon – overfor media, kan settes i sammenheng med og ses som en forlengelse av idealet om enhetlig kommunikasjon innenfor det strategiske *cc*-perspektivet. For å sette seg selv i stand til å framstå enhetlig utad – med en tydelig og konsistent identitet – er en organisasjon ifølge dette perspektivet avhengig av at medias framstilling er i tråd med organisasjonens ønskede selvframstilling.

Måten en organisasjon framstilles i media oppfattes altså å ha stor betydning – både for organisasjonens synlighet og ikke minst dens omdømme. Mediene dras i våre dager stadig oftere inn i integrerte kommunikasjonsprosesser (Christensen, L. T. og Morsing 2008: 41). Idealet om informasjonsstyring overfor media kan derfor ikke betraktes uavhengig verken av idealer om enhetlig, integrert kommunikasjon og ledelsesk kontroll over informasjons- og kommunikasjonsvirksomhet, eller av tenkningen knyttet til strategisk omdømmehåndtering. Innen en strategisk tilnærming til kommunikasjon regnes det som vesentlig for ledelsen å utforme en bevisst – gjerne og helst såkalt *proaktiv* – strategi for organisasjonens kontakt med eksterne media. Idealet er å få mediene til å gjengi organisasjonens egne virkelighetsoppfatninger og fortellinger om seg selv.

Nedenfor følger en gjennomgang av de fire casekommunenes forhold til media – og deres eventuelle strategier når det gjelder informasjonsstyring overfor media.

Mediehåndtering i Sarpsborg

I den gjeldende kommunedelplanen for kommunikasjon framgår når det gjelder kommunens forhold til media, at «*[k]ommunen bruker lokale medier aktivt i sitt informasjonsarbeid, både på redaksjonell plass og gjennom annonsering*», og videre at «*[k]ommunen skal jobbe aktivt for å få mest mulig omtale i tradisjonelle medier*» (Sarpsborg kommune, 2015: 7). Videre understrekes det at «*informasjonsavdelingen skal tidlig inn som rådgivere i saker som kan resultere i mye mediedekning eller som har stor betydning for de ansatte*» (Ibid.: 8). Disse formuleringene indikerer en tydelig målsetning om at organisasjonen skal etterstrebe aktivt forhold til media, i tråd med tankegangen om mediehåndtering innenfor cc-tilnærmingen. Ut over tradisjonell informasjonsformidling til media, skal det jobbes aktivt for å oppnå mest mulig omtale i tradisjonelle medier. Ledelseskontroll over organisasjonens kommunikasjon overfor media skal ivaretas ved at informasjonsavdelingen skal virke som rådgivere på et tidlig stadium blant annet i saker som kan medføre mye omtale i media.

Gjennomgangen av intervjutranskripsjonene etter samtalene med sentrale aktører i Sarpsborg kommunes administrasjon bidrar til å styrke inntrykket av at aktiv mediehåndtering er en tankegang som har festet seg i kommuneorganisasjonen. I intervjuet jeg gjennomførte med omdømmerådgiveren i Sarpsborg kommune i januar 2015 stilte jeg spørsmål om hvorvidt kommunen – etter rådgiverens vurdering – har et aktivt forhold til media. Rådgiveren svarte tydelig bekreftende på det, og ga følgende svar på mitt oppfølgingsspørsmål om i hvilke tilfeller kommunen bruker media aktivt:

«Det kan være [i forbindelse med] spennende prosjekter som vi er involvert i, eller samfunnsnyttige prosjekter som vi er involvert i. Det kan være på tjenesteområder hvor vi har utmerket oss spesielt godt, eller hvor vi selv mener at vi har en god historie å formidle. Det kan være i plansaker; når vi.. – altså planarbeidet kan jo gå over flere år, og når vi ønsker å ha med media som en part i planarbeidet [med den hensikt] å klare å formidle helhetlig rundt viktig planarbeid, så tar vi direkte kontakt med dem. Vi har

også en veldig tydelig strategi på å bygge opp våre egne kanaler i informasjonsarbeidet» (omdømmerådgiver, Sarpsborg kommune, 22.1.2015).

Ifølge informanten søker Sarpsborg kommune å bruke media aktivt til å formidle «gode historier», fortelle om spennende prosjekter, og til å formidle «helhetlig rundt viktig planarbeid». Dette er i tråd med *cc*-tilnærmingens betoning av å «ta styring» over de fortellingene som formidles ut til offentligheten, og kan vitne om en avsenderorientert tilnærming til informasjons- og kommunikasjonsarbeid. En slik avsenderorientert tilnærming kan sies å blant annet bygge (i tillegg til informasjonsformidling) på en målsetning om å ivareta og styrke en tydelig og konsistent organisasjonsidentitet. Kommunen har også, ifølge omdømmerådgiveren, en tydelig strategi som går ut på å bygge opp egne kanaler i informasjonsarbeidet. Sarpsborg kommune var tidlig ute med å bruke sosiale medier, og var blant de kommunene som var tidligst ute med egen facebookside, og i 2014 var Sarpsborg den norske kommunen som hadde flest følgere på Facebook (Sarpsborg kommune 2015: 7). Aktiv bruk av sosiale medier betraktes av Sarpsborg kommune som viktig i seg selv, med tanke på direktekommunikasjon med innbyggere og andre interessenter.

Ifølge informasjonssjefen i Sarpsborg kommune har den aktive bruken av sosiale medier også endret måten kommunen forholder seg til tradisjonelle medier på, som kom inn på temaet i intervjuet jeg gjennomførte i januar 2015. Ifølge informasjonssjefen kan bruken av sosiale medier fungere som en måte å (forsøksvis) påvirke informasjonen som de tradisjonelle mediene (videre-)formidler om kommunen:

«Selv om vi er aktive så er vi jo aktive både på egne kanaler, [og] vi er jo selvfølgelig også aktive overfor de tradisjonelle mediene. Men dette har jo etter hvert blitt en symbiose, da. Så det er ikke sann at det er liksom enten-eller, det blir både-og. Så (..) det å involvere mediene betyr jo ikke nødvendigvis at du ringer dem, eller sender en pressemelding; det kan også være at du vet at de følger deg og dine kanaler. Så det er også en måte å håndtere dem på – gjennom dem» (informasjonssjef, Sarpsborg kommune, 26.1.2015).

Bruken av egne kommunikasjonskanaler, der kommunen altså selv har styring og kontroll over hva som formidles og hvordan «de gode historiene» skal vinkles, kan med andre ord for kommunens del ha den «heldige bieffekten» at den også fungerer som et virkemiddel for å kunne sette dagsorden og medvirke til å styre medias informasjon overfor innbyggerne og andre interessenter. Oppsummert tyder gjennomgangen av Sarpsborg kommunes dokumenterte strategi for kommunikasjon på at kommunen etterstreber et aktivt forhold til media.

Mediehåndtering i Drammen

Også for Drammen kommunes vedkommende tyder gjennomgangen av den skriftlig nedfelte kommunikasjonsstrategien på at *cc*-perspektivets anbefalinger om aktiv mediehåndtering legges til grunn som en rettesnor for kommuneorganisasjonens forhold til media. I kommunens gjeldende *kommunikasjonspolicy* blir mediehåndtering tatt opp, og det slås fast, under overskriften «Roller og ansvarsfordeling», at «*[r]ådmannen (med direktører) har hovedansvaret for kommunens forhold til mediene,*» men at «*[l]edere (..) har et selvstendig ansvar for å svare på spørsmål fra mediene og for å ta initiativ til å informere om aktuelle saker innenfor eget område eller virksomhet*» (Drammen kommune 2013: 3). En nærliggende tolkning av dette er at mediehåndteringen i Drammen kommune betraktes som et lederansvar, og at styring og kontroll over den eksternt rettede informasjonen i stor grad vektlegges.

Under overskriften «Mediekontakt – veiledning og tips» i kommunikasjonspolicyen, anbefales videre en *aktiv* holdning overfor media, og det gis blant annet følgende oppfordringer til kommunalt ansatte i møte med media: «*Sett dagsorden og søk å redusere antall negative oppslag*», og videre: «*Ta kontakt med media i forkant når du har aktuelle og interessante saker, også av negativ karakter. Da kan du selv påvirke hvordan saken blir framstilt*» (Drammen kommune, 2013: 4). Det gis også instruks om at kommunens pressesjef eller kommunikasjonsteamet skal kontaktes for å få «eventuelle mediefaglige råd» eller ved bistand til utforming av pressemeldinger. Det gis videre råd om hvordan eventuelle negative oppslag i media skal håndteres. Kort oppsummert går disse ut på å svare raskt, korrigere faktafeil (men ikke angripe mediens vurderinger), komme med egen versjon av saken, men innrømme begåtte feil fra kommunens side – og ta selvkritikk dersom det er på sin plass, samt «spille med åpne kort», og ikke pynte på fakta eller skjule seg bak formelle lover og regler (Drammen kommune 2013: 4). Kommunikasjonsstrategien i kommunen betoner med andre ord en tydelig aktiv

holdning overfor media – med siktemål å påvirke medias dekning av saker på en slik måte at kommunens helhetlige versjon i størst mulig grad er den som formidles. Samtidig markeres en avstand til det å unngå selvkritikk, forsøke skjule feil eller fordreie fakta.

I intervjuet jeg gjennomførte med rådmannen i oktober 2013 stilte jeg spørsmål om hvorvidt Drammen kommune søker å ha et aktivt forhold til media. I svaret løftet rådmannen fram en oppfatning om at det i dag oppleves som at kommunene skal ivareta flere roller og oppgaver enn tidligere, og at de derfor har mer informasjon som kan og må formidles ut. En kommune må dermed også nødvendigvis innta en mer aktiv rolle når det gjelder informasjon enn tidligere. Rådmannen legger denne utviklingen til grunn som begrunnelse for at ressursbruken til informasjons- og kommunikasjonsoppgaver har økt:

«Kommunikasjonen mellom kommune og innbygger er i rivende utvikling, og det er flere kanaler, det er flere typer budskap, det er ulikt innhold, og vi har forskjellige oppgaver (..) – og i sum så innebærer det at vi bruker flere ressurser, og vi er mer aktive enn vi var tidligere» (rådmann, Drammen kommune, 28.10.2013).

Rådmannen fulgte imidlertid umiddelbart opp med å imøtegå en mulig kritikk som går ut på at økt ressursbruk på kommunikasjonsvirksomhet heller enn å bidra til mer og bedre informasjon, ofte har som formål å påvirke, tilsløre og gjøre informasjon *mindre* tilgjengelig for publikum:

«Men dette må ikke misforstås dithen at kommunen har.. – slik det av og til blir en kritikk på – at kommunen ansetter flere informasjonsmedarbeidere for å være mindre tilgjengelige, (og) for å påvirke mediedekning. Det er noe helt annet. Derimot så er det klart at mediene har en større pågang på kommunalt ansatte, og våre medarbeidere får flere henvendelser fra media, og media er mer offensive i sine tilnærminger enn de var tidligere, og det betyr jo at mange ansatte – både ledere, mellomledere, tillitsvalgte og andre – i større utstrekning ønsker å (..) trene på å snakke med journalister, fordi journalistene forventer høy grad av kompetanse knyttet til å svare på de spørsmålene de har, og de forventer høy grad av service, og de forventer klare og gode og bearbejdede budskap, og så videre og så videre, samtidig som de i stor utstrekning blir

veldig skeptiske dersom vi virker for godt forberedte, og har tenkt for mye gjennom det [vi] sier.» (rådmann, Drammen kommune, 28.10.2013).

Rådmannen forklarer i sitatet kommunens økte ressursbruk på kommunikasjonsarbeid, blant annet at kommunen bruker tid og ressurser på medietreningskurs for de ansatte, med den økte mengden av henvendelser fra media, samtidig som at media oppfattes å ha fått høyere forventninger til de ansattes kompetanse til å besvare spørsmålene journalistene kommer med. På samme tid imøtegår rådmannen (uoppfordret) i dette intervjuet det han oppfatter som en vanlig kritisk oppfatning, nemlig at økning i ressursbruk til kommunikasjonsavdelinger i seg selv er suspekt – ut fra en tanke om at en slik prioritering tyder på at organisasjonen forsøker å fordreie eller skjule informasjon overfor media og publikum.

Oppsummert indikerer gjennomgangen av Drammen kommunes kommunikasjonsstrategi og utsagn fra rådmannen gitt i intervju helt tydelig at kommunen etterstreber å ha en aktiv rolle overfor media. Rådmannen begrunner økt ressursbruk på mediehandtering med at kommunen har fått flere oppgaver og mer å formidle, i tillegg til økte forventninger fra presse og publikum – og markerer avstand til tanken om at økende opptatthet av mediehandtering skyldes ønske om å styre (eller fordreie) informasjon på bestemte måter.

Mediehandtering i Arendal

I Arendal kommunes gjeldende kommunikasjonsstrategi omtales under kommunikasjonsstrategiens del én – «Rammer for kommunens kommunikasjonsvirksomhet» – media som «*en viktig samarbeidspartner og målgruppe for kommunens informasjon*», og videre fremheves det at «*[m]edia skal betjenes på en effektiv og god måte*» (Arendal kommune 2012: 2). Under del to av kommunikasjonsstrategien – «Strategi» – framgår følgende begrunnede målsetning for kommunens mediehandtering:

«[Mål:] Gi et riktig og godt bilde av kommunen som beslutningstaker, organisasjon, arbeidsplass og tjenesteyter.

[Hvorfor:] Erfaringer med kommunens tjenester og omtale i media vil påvirke omverdenens oppfatninger av og tillit til kommunen som organisasjon og arbeidsgiver. Kommunen har også et omdømme som sted» (Arendal kommune 2012: 3).

Kommunikasjonsstrategien inneholder en seksjon der aktuelle utfordringer knyttet til kommunikasjon nevnes, og der tiltak for å møte disse beskrives. Når det gjelder media oppgis «[t]rygghet til å møte media og andre interessenter åpent, aktivt og planlagt» som en aktuell utfordring, og som tiltak for å imøtekomme denne utfordringen foreskrives at «[a]nsatte med mye mediekontakt bør få tilbud om kurs og opplæring» (Arendal kommune 2012: 5). Blant annet en aktiv (samt åpen og planlagt) holdning i møtet med media vektlegges altså i kommunikasjonsstrategien.

I intervjuet jeg gjennomførte med spesialrådgiver for innovasjon og nyskaping i Arendal kommune i februar 2015 tematiserte jeg kommunens forhold til media. Spesialrådgiveren svarte som følger på spørsmål om hvorvidt Arendal kommune forholder seg aktivt overfor media:

«Både og, vil jeg si. Men jeg vil og si at vi har det. (..) Så vi forholder oss jo bevisst til media, men det er jo ikke sånn at vi har en håndbok for.. – eller det har vi muligens et eller annet sted, men det er mer den kulturen vi har som gjør at vi har en bevissthet. Vi har jo hatt samlinger, og hatt det som tema.. for at organisasjonen skal få kompetanse [vedrørende] kommunikasjon, forståelse for hva som skjer når man kommuniserer i det offentlige rom» (spesialrådgiver, Arendal kommune, 12.2.2015).

Arendal kommune har ikke lagt noen formelle restriksjoner på de ansattes kontakt med media; enhver ansatt står fritt til å snakke med journalister. Spesialrådgiveren kommenterte i intervjuet bakgrunnen for dette valget slik:

«Det er stor grad av autonomi og frihet i organisasjonen til å håndtere dette på klokest mulig måte, og [til å] søke råd her inne hvis det er noe man trenger råd til. Det er mer på det nivået der» (spesialrådgiver, Arendal kommune, 12.2.2015).

I intervjuet jeg gjennomførte med enhetslederen med lederansvar for kommunikasjonsavdelingen i Arendal kommune i februar 2015 stilte jeg spørsmål om hvorvidt mediehåndteringskurs for de ansatte var noe kommunen hadde prioritert å gjennomføre. Enhetslederen ga følgende svar:

«Nei, vi har ikke hatt det – [men] vi burde hatt det. Det er en av de tingene som vi egentlig ønsker oss litt, men som vi.. – ja, som [vi] ikke egentlig har klart helt å prioritere. Det handler både om på en måte penger og tid. Og behov, altså hvor mye.. press. Men det er nok en del ledere og ansatte som kjenner at de gjerne skulle hatt det [kurset], som står oppi det der. Og samtidig så har vi en rådmann som er veldig tydelig på at kritikk det tar han, på en måte, sånn at hvis du virkelig synes det er vanskelig, så har du noen som kan hjelpe deg. Men vi ønsker at ansatte skal håndtere det på egenhånd» (enhetsleder, Arendal kommune, 12.2.2015).

Ifølge informanten har medietreningskurs for ansatte så langt ikke blitt gjennomført i Arendal kommune, men står på ønskelisten. Enhetslederens uttrykte ønske om at ansatte skal håndtere media selv indikerer imidlertid at en tankegang om sterk ledelseskontroll overfor informasjonsflyt til media ikke har inntatt en sterk posisjon i Arendal, men at det også legges vekt på andre verdier og/eller prioriteringer når det gjelder kommunens eksterne kommunikasjon.

Senere i intervjuet ble enhetlig kommunikasjon tatt opp som tema, og den samme enhetslederen slo i intervjuet fast, når det gjaldt de ansattes kontakt med pressen, at *«vi [må] jo tåle at det er mange stemmer. Men vi jobber jo med bevissthet.. rundt ting.»* Dette tyder på at det i den administrative toppledelsen i Arendal kommune finnes en aksept for at kommuneorganisasjonen består – og skal bestå – av mange ulike stemmer, men at man samtidig jobber for å oppnå integrert kommunikasjon, gjennom å skape en felles kommunikasjonskultur, slik det legges til grunn i den skriftlig dokumenterte kommunikasjonsstrategien.

Mediehåndtering i Bodø

I Bodø kommunes kommunikasjonsstrategi framgår at kommunen skal *«bruke mediene aktivt»* (Bodø kommune 2013: 5). Videre går det fram i strategien at et av tiltakene som skal konkretisere kommunens strategi for *«økt samordning av kommunikasjon»* er at *«[l]edere som får henvendelser fra media skal ut fra sakens karakter kontakte kommunikasjonsenheten for bistand»* (Bodø kommune 2013: 6). I kommunikasjonsstrategien fremmes altså et tydelig aktivt forhold til media. Dette, sammen med instruksjonen om at kommunikasjonsenheten skal kontaktes

(«ut fra sakens karakter») dersom henvendelser fra media kommer, indikerer at *cc*-perspektivets idealer om integrert, enhetlig kommunikasjon, samt ledelseskontroll over ekstern kommunikasjon, står sterkt i organisasjonen.

Kommunikasjonssjefen i Bodø kommune ble i intervjuet jeg gjennomførte i november 2013 spurt om hvorvidt kommunen bruker media aktivt. Kommunikasjonssjefen besvarte spørsmålet på følgende måte:

«Vi gjør det, vi bruker media mye mer aktivt nå enn det vi har gjort før. Før var man veldig reaktiv. Nå har jo det også selvfølgelig vært variabelt, og jeg kan ikke [redegjøre for] så veldig langt tilbake i tida, men vi har altså på mange måter gjort det klart hvem i Bodø kommune som kan snakke i media. Det er hjemlet ansettelsesreglementet» (kommunikasjonssjef, Bodø kommune, 11.11.2013).

Ifølge kommunikasjonssjefen har det skjedd en utvikling i kommunens forhold til media. Mens kommunen tidligere var «reaktiv», og i større grad responderte passivt på henvendelser fra media, har kommunen den senere tiden inntatt en mer aktiv tilnærming. Kommunikasjonssjefen refererer også til at det er fastsatt retningslinjer for de ansattes interaksjon med media. I kommunens gjeldende *personal- og arbeidsreglement*¹⁹⁴ framgår under kapitlet «Pressekontakt» at det er ordføreren og rådmannen som kan uttale seg til media på vegne av Bodø kommune om politiske saker, og når det gjelder uttalelser til media på vegne av administrasjonen framgår at «[r]ådmannen eller den han bemyndiger uttaler seg på vegne av administrasjonen angående administrasjonens vurderinger og kommentarer i enkeltsaker av prinsipiell eller strategisk karakter,» men likevel at «virksomhetsledere gir faglige vurderinger på vegne av sin virksomhet,» og at «[a]lle ansatte kan gi faktaopplysninger om eget arbeidsfelt, så lenge disse ikke omfattes av lovbestemt taushetsplikt» (Bodø kommune 2015: 8). Retningslinjene for ansattes pressekontakt indikerer at kommunen har lagt seg på en linje der organisasjonens kommunikasjon med media søkes kontrollert fra ledelsens side.

I samme intervju kom kommunikasjonssjefen også nærmere inn på flere sider ved kommunens informasjonsstrategi overfor media. En viktig del av strategien synes ifølge informanten å bestå

¹⁹⁴ Bodø kommune (2015): «*Personal- og arbeidsreglement*»

av det å være bevisst hvilken informasjon man i starten av en mulig sak gir til media; det bildet av saken media presenterer påvirkes nemlig i stor grad av det bildet kommunen skaper gjennom sin tidlige formidling av informasjon om saken overfor media. Det gjelder altså å være bevisst hva slags informasjon som gis media i den tidlige fasen:

«Nei, jeg pleier å snakke om å ta eierskap til egen informasjon, på den måten at.. Altså vi.., vi er jo åpne, vi snakker ikke.. – vi prøver jo ikke å 'pynte brura' på noen måte, det er ikke det det handler om, men det handler om at den første-informasjonen du får ut er riktig. Og nå snakker jeg [overfor] media spesielt da. (..) I min verden så er de [media] ofte litt sånn 'avskrivningsbyråer', og da får du jo ut, stort sett, den informasjonen du vil – som første-informasjon. Da kan du jo lage, da kan du skape – etter min vurdering – et bredere bilde av et budsjett, for eksempel. (..) Jeg [tenker] ofte at det er viktig å få ut den informasjonen riktig fra start av – for blir det feil så sliter du enormt, altså, med å rette det opp» (kommunikasjonssjef, Bodø kommune, 11.11.2013).

I sitatet uttrykker kommunikasjonssjefen en tydelig «pro-aktiv» holdning når det gjelder kommunens foretrukne håndtering av mediekontakt. Det å presentere en ferdig informasjonspakke, der organisasjonens versjon av en aktuell sak presenteres helhetlig, handler om bevisst, strategisk styring av informasjon overfor – og kommunikasjon med – media, og er uttrykk for en tankegang som er i tråd med et strategisk cc-perspektiv på kommunikasjon (Christensen, L. T. og Morsing 2008: 41).

9.5 Ansattes ytringsbetingelser

Som beskrevet tidligere (jf. kap. 5.3.5) kan det argumenteres for at den reelle muligheten de ansatte i kommuneorganisasjonen har til fritt å kunne ytre seg om forhold i egen organisasjon – deres *opplevde ytringsfrihet*, også når det resulterer i informasjon som kan oppleves som belastende for kommunens omdømme – er en forutsetning for et reelt fungerende lokaldemokrati. Beslutningstakere i et demokrati, som i en kommune inkluderer både politikere (som formelt tar overordnede politiske beslutninger) så vel som velgere (som velger sine

representanter), er avhengige av tilstrekkelig relevant informasjon både om egen kommuneorganisasjon og det lokalsamfunnet de er satt til å styre.

Som også nevnt tidligere (jf. kap. 5.3.5) er transparens (åpenhet og innsyn), sammen med tilgjengeligheten av så mye informasjon som mulig om ulike sider av hvordan kommuneorganisasjonen fungerer, for det første av vesentlig både for en velfungerende organisasjon, men også for den demokratiske debatten i offentligheten. Noe som kan betraktes som en forutsetning for at vilkåret om transparens og informasjonstilgang skal kunne la seg realisere er at informasjonstilgang fra flere ulike kilder som er tett på organisasjonens virksomhet – ikke bare fra organisasjonens ledelse. Derfor er informasjon om virksomheten fra medarbeidere, som er de som har mest detaljert kjennskap til det som foregår i virksomheten, av sentral betydning. At de ansatte i en kommune opplever at de har reelle muligheter til å melde fra – om nødvendig eksternt – om kritikkverdige forhold på arbeidsplassen eller i andre deler av egen organisasjon er i lys av dette viktig med tanke på at tilstrekkelig informasjon skal nå ut til offentligheten, slik at grunnlaget for politiske beslutninger skal kunne bli så godt som mulig. I den grad en strategisk tilnærming til kommunikasjon fra kommuneledelsens side medfører at de ansatte opplever at denne muligheten til å ytre seg i praksis innskrenkes, kan det derfor betegnes som et *demokratisk* problem.

Gjennomgangen av det empiriske materialet som er generert i forbindelse med denne studien tyder – som beskrevet over – på at i alle de fire case-kommunene er det strategiske tilnærminger til kommunikasjon som er rådende i administrativ toppledelse, og at de strategiske perspektivene – om enn i noe varierende grad – er preget av idealer som gjenfinnes innen *cc*-perspektivet på virksomhetskommunikasjon.

I dette delkapitlet presenteres ulike eksempler på hvordan spørsmål om åpenhet, de ansattes opplevde ytringsfrihet og muligheter for varsling behandles og omtales i de fire case-kommunene i lys av deres tilnærming til kommunikasjonshåndtering, og det gis eksempler på saker der det – iallfall tilsynelatende – har vært konflikter mellom case-kommunenes kommunikasjonsstrategier og medarbeidernes ytringsbetingelser.

Ytringsbetingelser i Sarpsborg

I intervju gjennomført med omdømmerådgiver i Sarpsborg kommune i januar 2015 stilte jeg spørsmål om i hvor stor grad det – etter rådgiverens oppfatning – eksisterer en konflikt mellom kommuneledelsens ønske om at enhetlig kommunikasjon i kommuneorganisasjonen og de ansattes muligheter for fritt å kunne gi uttrykk for sine oppfatninger og meninger om forhold i kommunen. Omdømmerådgiveren innledet svaret sitt med å peke på at dette har vært et stridstema i kommunen, men at det generelle prinsippet om ytringsfrihet skal gjelde for de kommuneansatte:

«Det har vært et stridstema i kommunen. Alle står fritt til å ytre seg og si sine meninger når man er ansatt i Sarpsborg kommune» (omdømmerådgiver, Sarpsborg kommune 22.1.2015).

Omdømmerådgiveren utdypet svaret med at det etter hans oppfatning er slik at enkelte ansatte, ut fra funksjon eller rolle i kommuneorganisasjonen, bør være mer bevisste enn andre ansatte om hva og hvordan de ytrer:

«Så er det [det] at noen funksjoner, noen roller, bør være mer bevisste på hvilken rolle de har, og hva de ytrer seg om i det offentlige rom – og på hvilken måte. Det er ganske naturlig. Men alle ansatte i kommunen har ytringsfrihet, liksom punktum» (omdømmerådgiver, Sarpsborg kommune 22.1.2015).

Til slutt i svaret tok omdømmerådgiveren opp at det har vært saker der det har oppstått utfordrende konflikter mellom ledelsens lojalitetskrav og ansattes opplevde ytringsfrihet:

«Og så har det vært.. – vi har hatt en del.. – vi har hatt noen saker som går på medarbeidernes opplevelse av ytringsfrihet og åpenhet. (...) Og det har vært.. – det har vært alvorlig, og en utfordring for kommunen. Og jeg vil nesten.. gå så langt [som] å si at vi kanskje har hatt et omdømme som [i større grad] gir inntrykk av en.. – en organisasjon hvor medarbeiderne er kneblet enn det motsatte. Og nå er det knytta spesielt til spesifikke enheter. (..) Vi har hatt en del saker lokalt som har.. Hvor medarbeidere har stilt spørsmålstegn ved denne verdien, åpenhet, og hvor det også har

vært debattert politisk, det har vært saker i avisene som er knytta til verdien åpen – hvor åpne vi er – og hva man kan ytre seg om» (omdømmerådgiver, Sarpsborg kommune 22.1.2015).

Informanten viser innledningsvis til at alle ansatte i Sarpsborg kommune har ytringsfrihet, men at enkelte ansatte – avhengig av funksjon eller rolle – bør være mer bevisste når det gjelder hva de ytrer seg om i det offentlige rom – og på hvilken måte. Deretter viser rådgiveren til at det har forekommet saker i kommunen der ansatte har opplevd at deres ytringsfrihet har blitt forsøkt begrenset. Dette har ifølge rådgiveren ført til at kommunen har fått et omdømme som en organisasjon hvor medarbeiderne opplever seg å være kneblet.

Også informasjonssjefen i Sarpsborg kommune fikk, i intervju gjennomført i januar 2015, spørsmål om hvorvidt det finnes en konflikt mellom hensynet til kommuneledelsens ønske om enhetlig kommunikasjon i organisasjonen og de kommuneansattes opplevde ytringsfrihet. Informasjonssjefen innledet svaret sitt med å trekke fram konfliktsakene om ansattes ytringsfrihet som hadde fremkommet i lokalpressen:

«Der vet vi jo at det har vært en del skriverier, blant annet om ytringsfrihet, og så videre, i kommunen. (...) Mitt bestemte inntrykk er at det er veldig få som opplever det som noen stor konflikt. Vi har, på overordnet nivå, veldig tydelige retningslinjer [for] hvordan vi forventer at våre ansatte skal uttale seg. Vi har en egen presseinstruks som sier noe om den enkeltes muligheter og rettigheter for å uttale seg til offentligheten. Vi har også noen retningslinjer for bruk av sosiale medier og sånt» (informasjonssjef, Sarpsborg kommune, 26.1.2015).

Informasjonssjefen pekte i svaret videre på at kommunen har forventninger til, og tydelige retningslinjer for, måten de ansatte uttaler seg på, og refererte til kommunens presseinstruks som «sier noe om den enkeltes muligheter og rettigheter for å uttale seg til offentligheten». Avslutningsvis i svaret sitt viste informasjonssjefen til at det generelle prinsippet om ytringsfrihet også gjelder for de ansatte i kommunen – som privatpersoner:

«Hovedprinsippet der er veldig tydelig – det er at alle ansatte i utgangspunktet skal ha rett til å fortelle det de ønsker. Men så sier vi som så at hvis du uttaler deg på vegne av kommunen, så skal du forholde deg til kommunens syn. Altså, hvis du sier at 'jeg er ansatt i Sarpsborg kommune, og uttaler meg på grunn av det,' da må du samtidig være tro mot det kommunen har bestemt. Derimot så.. – der står det også, like tydelig, at du – selv om du er ansatt i kommunen – kan uttale deg som privatperson. Så står det deg fritt, på tvers av kommunens syn; da kan du være uenig i det kommunen har bestemt eller ønsker å gå for – så lenge du understreker at du er.., at du uttaler deg som privatperson. Og det er jo en sånn.. – altså dette er jo i henhold til norsk lov, så det er ikke noe 'hokus-pokus'» (informasjonssjef, Sarpsborg kommune, 26.1.2015).

Informasjonssjefen viser i likhet med omdømmerådgiveren til at det er ytringsfrihet for ansatte i kommunen, dersom de uttaler seg som privatpersoner, men at kommunen har tydelige retningslinjer for hvordan ansatte kan uttale seg i offentligheten på vegne av Sarpsborg kommune. Informasjonssjefen setter i tillegg til kravene knyttet til det å uttale seg på vegne av kommunen, et ytterligere krav, nemlig at ansatte må forholde seg til *kommunens syn* («det kommunen har bestemt»), når de uttaler seg som ansatte i kommunen.

I likhet med omdømmerådgiveren refererte også informasjonssjefen til at det har forekommet flere tilfeller omtalt i media i Sarpsborg kommune der ansatte har opplevd sin ytringsfrihet begrenset av kommuneledelsen. Uttalelser i intervjuene fra begge disse informantene indikerer altså at Sarpsborg kommune har hatt tilfeller der ansatte har opplevd begrensninger i ytringsbetingelsene sine – og at dette kan betraktes som en følge av en konflikt mellom ledelsens kontrollbehov og lojalitetskrav når det gjelder kommuneansattes uttalelser i offentligheten og ytringsfriheten de ansatte opplever å ha.

Et søk i mediearkivet *retriever.no* bekrefter at det i lokalavisen i Sarpsborg, Sarpsborg Arbeiderblad, i perioden 2007-2016 ved flere tilfeller har vært tatt opp problematikk knyttet til kommuneansattes ytringsbetingelser og opplevde ytringsfrihet. Det har vært omtalt tilfeller der kommuneansatte har hevdet at mulighetene for å varsle og/eller fritt gi informasjon til media har blitt forsøkt hindret av kommuneledelsen – både i form av redaksjonelle artikler og leserinnlegg. Blant annet var det fra februar 2014 i flere måneder en rekke oppslag i lokalavisen

– både redaksjonelle artikler eller kommentarer og leserinnlegg – om en sak der en lærer opplevde forsøk på sanksjoner fra en kommunaldirektør på bakgrunn av en ytring som inneholdt faglig kritikk av en beslutning om kutt i spesialundervisningen. Denne beslutningen mente læreren gikk ut over kvaliteten på brukernes tilbud. I oppslagene fortelles også at to andre lærere ved den samme skolen hadde fortalt at de fra skoleledelsens side opplevde trusler om oppsigelse dersom de utad fremmet kritikk i samme sak. I følge oppslag i lokalavisen ba et enstemmig kommunestyre i Sarpsborg den 20. mars 2014 kommunens kontrollutvalg undersøke ansattes ytringsfrihet i Sarpsborg kommune.¹⁹⁵ Etter at først rådmannen, og deretter kommunestyret, avviste kontrollutvalgets forespørsel om innsyn i de berørte ansattes e-poster, et innsyn utvalget mente var nødvendig for å få gjennomført undersøkelsen, valgte alle medlemmene å trekke seg fra sine verv i kontrollutvalget.¹⁹⁶ Kommunestyret ba deretter forhandlingsutvalget overta ansvaret for undersøkelsen, og dette utvalget ba kommunerevisjonen¹⁹⁷ gjennomføre undersøkelsen i form av en forvaltningsrevisjon av ansattes ytringsfrihet i Sarpsborg kommune.¹⁹⁸ I forvaltningsrevisjonsrapporten fant revisjonen, ifølge oppslag i lokalavisen i april 2015, at ansattes ytringsfrihet var ivaretatt av Sarpsborg kommune, og at kommunen hadde håndtert to konkrete varslingssaker (herunder saken om kritikk av kutt av spesialundervisning) i henhold til sine egne retningslinjer.¹⁹⁹ Imidlertid ble revisjonen kritisert for mangelfull metodebruk i undersøkelsen, nærmere bestemt at revisjonen ikke hadde et tilstrekkelig materiale for å kunne konkludere, herunder at de ikke hadde intervjuet tilstrekkelig mange av de ansatte i de berørte enhetene i kommunen.²⁰⁰

Når det gjelder Sarpsborg kommune tyder gjennomgangen av det empiriske materialet klart på at det har vært konflikter mellom kommuneledelsens opplevde behov for informasjonskontroll og de ansattes ytringsbetingelser. Gjennomgangen av det empiriske materialet og en tolkning av hvordan tematikken ytringsfrihet i relasjon til kommunikasjonskontroll omtales i sentrale

¹⁹⁵ Kilde: Sarpsborg Arbeiderblad 21.3.2014 (s. 2)

¹⁹⁶ Kilde: Sarpsborg Arbeiderblad 6.11.2014 (ss. 6-7), 7.11.2014 (ss. 2-3), 25.11.2014 (ss. 2-3) og 26.11.2014 (ss. 6-7).

¹⁹⁷ Østfold kommunerevisjon IKS

¹⁹⁸ Kilde: Sarpsborg Arbeiderblad 13.12.2014 (s. 4).

¹⁹⁹ Kilde: Sarpsborg Arbeiderblad 22.4.2015a (s. 14) og 23.4.2015 (s. 6).

²⁰⁰ Kilde: Sarpsborg Arbeiderblad 23.4.2015b (s. 6).

dokumenter og av informantene, indikerer at konfliktene kan ses i sammenheng med at et strategisk kommunikasjonsperspektiv og at *cc*-idealer om informasjonskontroll har vunnet fotfeste i kommunens politiske og administrative ledelse.

Ytringsbetingelser i Drammen

Som tidligere nevnt er ansattes lovfestede ytringsfrihet påpekt i Drammen kommunes kommunikasjonspolicy, riktignok etterfulgt at et tydelig signal om at lojalitet overfor kommunens kommunikasjonsstrategi er *forventet* (jf. kap. 9.3). Imidlertid viser en gjennomgang av Drammens Tidendes (DT) arkiv for perioden 2006-2016 at det også i Drammen – i likhet med i Sarpsborg – finnes flere eksempler på at det i offentligheten har vært tatt opp problematikk knyttet til konflikter mellom kommuneansattes ytringsbetingelser og forventninger om lojalitet fra kommuneledelsens side. Blant annet refereres det i en kommentarartikkel skrevet av DTs nyhetsleder Lars Arntzen i mars 2014, til flere saker der Drammen kommune har mottatt sterk kritikk, blant annet fra Fylkesmannen, for å ha holdt tilbake informasjon fra offentligheten i strid med offentlighetsloven. I artikkelen framgår at det ene tilfellet (av to refererte) der Drammen kommune fikk kritikk fra Fylkesmannen handlet om at kommunen hadde nektet pressen innsyn i dokumenter knyttet til kommunens engasjement av kommunikasjonsbyrået First House for bistand med arbeidet med å beholde sykehus innenfor Drammens kommunegrense i forbindelse med Vestre Viken HF's planlagte nybygg for Drammen sykehus.²⁰¹ I samme kommentarartikkel skriver journalisten også at «(..) *mangelen på åpenhet [har] kommet til syne ved at ledere i kommunen har ønsket å stoppe kritiske saker, eller at ansatte og tillitsvalgte ikke vil eller får lov til å uttale seg i media,*» og videre i kommentaren hevder nyhetslederen i DT at avisen til stadighet opplever at ansatte og tillitsvalgte i Drammen kommune ikke tør uttale seg til media:

«Drammens Tidende opplever til stadighet at ansatte og tillitsvalgte som er misfornøyde, gjerne vil snakke med media. Men de tør ikke. De frykter reaksjonene dersom de går ut i media med kritikk av arbeidsgiveren eller arbeidssituasjonen sin» (Arntzen 2014: 14).

²⁰¹ Kilde: Arntzen (2014:14) (kommentar i Drammens Tidende 15.3.2014).

Også i en kommentarartikkel i DT fra september 2013 fortelles det om ansatte i Drammen kommune som ikke tør varsle – og det vises til en «fryktkultur» blant ansatte innen pleie- og omsorgssektoren i Drammen kommune. Som eksempel på hva som har skapt en slik påstått kultur der ansatte ikke tør varsle eller gå til media med kritikk av arbeidsgiver, nevnes en episode der en sykepleier ansatt i Drammen kommune ble «kalt inn på teppet» av sin nærmeste leder – etter å ha bidratt til en reportasje i DT om konsekvenser av budsjettkutt innen pleie og omsorg, og i samme avis ha skrevet en kritisk kronikk om samme tema.²⁰²

Ytringsbetingelser i Arendal

I Arendal kommunes kommunikasjonsstrategi er det, som tidligere nevnt, vist til at ytringsfrihet skal gjelde som prinsipp, og det formidles i strategien at «*[a]nsatte har full rett til å uttale seg til media, også om omstridte spørsmål innad i kommunen. Det må skilles mellom personlige ytringer og ytringer som gjøres på vegne av kommunen*» (Arendal kommune 2012: 4). Det henvises altså eksplisitt til de ansattes ytringsfrihet, og det presiseres videre at ytringsfriheten også gjelder omstridte spørsmål internt i organisasjonen.

I intervjuet jeg gjennomførte med rådmannen i Arendal kommune i februar 2015 ble temaet eksterne ytringsbetingelser i kommuneorganisasjonen (overfor media) tatt opp, og rådmannen hadde følgende å si om de kommuneansattes muligheter til å uttale seg når de blir kontaktet av media:

«Vi sier rett og slett – vi har noe informasjon til nyansatte – (..) at alle kan snakke med hvem de vil om hva de vil. Det er utgangspunktet. Og vi har jo vært igjennom en øvelse med å lage noen regler, og kommet til at det funker ikke. Det er ikke sånn verden er. Så ingen blir innkalt på teppet for det de måtte ha sagt, og vi skal ikke skrive noe, noe sted, noen av oss, som vi ikke kan stå for. (..) Så der praktiserer vi en sånn totalt åpen linje. Og det [fritar] oss jo for mange bekymringer» (rådmann, Arendal kommune, 12.2.2015).

²⁰² Kilde: Drammens Tidende 20.9.2013 (s. 7).

I sitatet over viser rådmannen til at Arendal kommune tidligere har forsøkt å implementere retningslinjer for ansattes kontakt med og ytringer overfor media, men at man ikke har høstet gode erfaringer fra dette. Rådmannen anfører at kommunen derfor praktiserer «en totalt åpen linje», og at alle ansatte i kommunen kan «snakke med hvem de vil om hva de vil» – uten fare for sanksjoner.

Prinsippet om kommuneansattes ytringsfrihet synes å være forankret både i kommunens skriftlige nedfellede strategi på kommunikasjonsfeltet og i kommunens øverste administrative ledelse.

Et søk, og en etterfølgende gjennomlesning av relevante treff, i arkivet til lokalavisen i Arendal (Agderposten) – for perioden 2006-2016 – gir ingen funn som indikerer at det i offentligheten har vært tatt opp problematikk knyttet til konflikter mellom kommuneansattes ytringsbetingelser og forventninger om lojalitet fra kommuneledelsens side i Arendal kommune.

Ytringsbetingelser i Bodø

I Bodø kommunes personal- og arbeidsreglement²⁰³ omtales temaene ansattes ytringsfrihet og pressekontakt. Under reglementets punkt om ansattes ytringsfrihet vises tydelig til de ansattes ytringsfrihet. I tillegg til at det slås fast at alle ansatte i kommunen har full ytringsfrihet, gjøres videre klart at «ytringsfrihet er en grunnleggende rettighet, og en forutsetning for en opplyst samfunnsdebatt og et velfungerende lokaldemokrati» (Bodø kommune 2015: 9). Videre framgår at «Bodø kommune ser det som positivt at ansatte gir uttrykk for sine meninger om eget arbeidsområde og egen arbeidsplass,» og at «[y]tringsfriheten gjelder også omstridte temaer og kritikk» (ibid.: 9). Formelt sett er altså de ansattes ytringsfrihet anerkjent og lagt til grunn i kommunens reglement for de ansatte.

Når det gjelder de eksterne ytringsbetingelser for de ansatte i Bodø kommune, er de ansattes kontakt med pressen, som tidligere nevnt (jf. kap 9.5), også regulert i personal- og arbeidsreglementet. Her framgår at det er rådmannen, eller den han bemyndiger, som skal uttale

²⁰³ Bodø kommune (2015): «Arbeidsreglement. Personal- og arbeidsreglement»

seg på vegne av administrasjonens vurderinger og kommentarer i enkeltsaker av prinsipiell eller strategisk karakter, og at alle ansatte kan gi faktaopplysninger om eget arbeidsfelt, så lenge disse ikke omfattes av lovbestemt taushetsplikt (Bodø kommune 2015: 8).

I intervjuet jeg gjennomførte med rådmannen i november 2013 tok jeg opp kommuneansattes forhold til media. På spørsmål om i hvilken grad kommunens omdømmehåndtering hadde påvirkning på hvordan åpenhet ble praktisert i Bodø kommune, kom rådmannen inn på relasjonen mellom kommuneorganisasjonen og media. I den forbindelse uttalte rådmannen blant annet følgende:

*«Det er forskjell på å være åpen og det å være sånn 'kollåpen' og legge alt [ut] fritt – jamfør det jeg sa i sted om å ha et bevisst forhold til media. (..) Når jeg traff avisen første gang da jeg begynte som rådmann, så sier de 'du må for guds skyld ikke gjøre noe med det her, det er så fint i Bodø kommune – du kan ringe til hvem som helst, og de svarer', ikke sant? Og da skjønnte jeg med en gang hvordan det var, for da var det sånn at du kunne ringe til [hvem som helst], så fikk de forskjellige syn på en sak, og så så [vi] jo hvordan de framstilte det – for da fikk du jo en sånn dobbeltside hvor rådmannen sa [én ting] og kommunaldirektøren noe annet, politikerne sa noe tredje, og ansatte eller en leder på en virksomhet.. – og det framsto jo som **helt** ustyrlig, altså! Og det er et dårlig omdømme. Så det er en åpenhet med visse.. – under visse betingelser, nærmest» (rådmann, Bodø kommune 13.11.2013).*

Rådmannen viser med andre ord i sitatet til at det i Bodø kommune tidligere ikke var særlig stor grad styring av hvordan de ansattes kommunikasjon overfor media skulle være fra ledelsens side, og at dette i hans øyne ikke var en særlig ønskelig situasjon. Dette begrunnes med at media, ved å kontakte flere representanter for kommunen angående en sak, som uttalte seg på forskjellige måter, lett kunne vinkle saker slik at kommunen framsto som fragmentert og i konflikt med seg selv. Et fragmentarisk inntrykk av kommuneorganisasjonen ble sett på som problematisk, og noe rådmannen knytter til et negativt omdømme. Det var etter rådmannens oppfatning derfor viktig å få endret denne situasjonen. En nærliggende tolkning av sitatet er at strategisk styring av informasjon overfor media, slik at kommunens kommunikasjon skal framstå enhetlig og konsistent, blir lagt stor vekt på av kommunens øverste administrative

ledelse. Dette er noe som igjen potensielt kan medvirke til at de ansattes opplevde ytringsfrihet, og dermed deres reelle ytringsbetingelser, forringes.

En gjennomgang av Bodøs lokalavis Avisa Nordlands (AN) arkiv for perioden 2006-2016 viser at det i Bodø – i likhet med hva som var tilfelle i Sarpsborg og Drammen – finnes en rekke eksempler på at det i offentligheten i Bodø har vært tatt opp problematikk knyttet til konflikter mellom kommuneansattes ytringsbetingelser og forventninger om lojalitet fra kommuneledelsens side. Blant annet ble det i AN i flere artikler og leserbrev i januar 2014²⁰⁴ omtalt en sak der en sykehjemslege fikk refs av rådmannen etter i et leserinnelegg å ha gitt uttrykk for sin bekymring for at dekningen når det gjaldt sykehjemsplasser etter hennes mening var uforsvarlig lav i kommunen. Ifølge omtale i AN 2. januar 2014 fikk legens nærmeste overordnede i etterkant av leserinnelegget en e-post fra rådmannen der det ble gitt beskjed om at «slike uttalelser måtte det bli slutt på.» I samme artikkel viser sykehjemslegen til at hun forut for leserinnelegget hadde forsøkt å varsle internt, gjennom ordinær tjenestevei, om den lave dekningen av sykehjemsplasser, som hun mente utgjorde en fare for pasientenes sikkerhet – uten at det førte til bedring av situasjonen.²⁰⁵ Sivilombudsmannen rettet på bakgrunn av saken en henvendelse til Bodø kommune med tanke på å foreta undersøkelser av ytringsretten til kommunens ansatte.²⁰⁶ Sivilombudsmannen kritiserte videre retningslinjene for ansattes mediekontakt i kommunens daværende personal- og arbeidsreglement.²⁰⁷ For å imøtekomme henvendelsen – og på bakgrunn av oppmerksomheten saken fikk i media – foretok Bodø kommune en revisjon av bestemmelsene om ansattes eksterne ytringsbetingelser i personal- og arbeidsreglementet.²⁰⁸

²⁰⁴ Jf. bl. a. Avisa Nordland 2.1.2014 (s. 8), 3.1.2014 (s. 8), 7.1.2014 (s. 3) og 10.1.2014 (ss. 6-7).

²⁰⁵ Avisa Nordland 2.1.2014 (ss. 6-7)

²⁰⁶ Kilde: Avisa Nordland 24.11.2014 (s. 3).

²⁰⁷ Kilde: Avisa Nordland 26.11.2014 (s. 2).

²⁰⁸ Kilde: Avisa Nordland 13.1.2014 (ss. 6-7) og 24.11.2014 (s. 3).

9.6 Strategisk kommunikasjon – sammenfatning

Som vist tidligere er omdømmetenkningen preget av en strategisk tilnærming til både identitet og kommunikasjon. Strategisk kommunikasjon utgjør et sentralt element i «omdømmeoppskriften». Det empiriske materialet i denne studien tyder på at et strategisk perspektiv på kommunikasjon, inspirert av *cc*, har vunnet stor grad av innflytelse i sentraladministrasjonene i de undersøkte kommunene. Dette gir seg utslag blant annet i organisering av og strategier for kommunikasjonsvirksomheten, og i måtene kommunene praktiserer kommunikasjon – slik det kommer til uttrykk i medieomtale og i måten informanter i denne studien omtaler kommunikasjon. Jeg har i dette kapitlet identifisert og diskutert tre elementer ved kommunikasjonsperspektivet som er rådende innen omdømmetenkningen som (potensielt) kan medføre demokratiske utfordringer. Jeg har undersøkt hvordan disse gir seg utslag i casekommunenes kommunikasjon og i den lokale offentlige debatten. De tre elementene er *enhetlig kommunikasjon, (ekstern) informasjonsstyring og mediestrategier, samt (intern) informasjonskontroll og lojalitet*. Elementene kan ses i sammenheng med hverandre gjennom at de alle er knyttet til målsetningen om å bygge enhetlige og tydelige identiteter, som igjen er en del av strategisk omdømmetenkning.

9.6.1 Kommunikasjonsarbeidet – struktur og strategi

Både organiseringsformer og ressursbruk indikerer at kommunikasjonsarbeid er noe som gis prioritet og fokus i casekommunene. I alle de fire casekommunene har man valgt å prioritere ressurser tilsvarende mellom fire og seks stillinger til arbeid utelukkende orientert mot kommunikasjonsfaglige oppgaver. To av casekommunene (Drammen og Bodø) hadde egne, avgrensede organisasjonsenheter avsatt til informasjons- og kommunikasjonsarbeid, mens kommunikasjonsavdelingene i de øvrige to (Sarpsborg og Arendal) inngikk som deler av større organisatoriske enheter. Tre av de fire case-kommunene i denne studien hadde på undersøkelsestidspunktet en egen kommunikasjonsleder,²⁰⁹ mens i den fjerde (Arendal

²⁰⁹ Kommunikasjonsledernes stillingstitler er henholdsvis *informasjonssjef* (Sarpsborg), *pressesjef* (Drammen) og *kommunikasjonssjef* (Bodø).

kommune) hadde leder for enheten som ivaretar kommunens kommunikasjonsoppgaver ikke tittel som informasjonssjef, kommunikasjonsjef (eller tilsvarende).

En tolkning av det empiriske materialet peker videre på at kommunikasjonsfunksjonene i casekommunene er tett knyttet til den øverste ledelsen – i tråd med anbefalinger innen strategiske kommunikasjonsperspektiver og *cc*-idealer. I Drammen og Bodø inngår kommunikasjonslederen i rådmannens ledergruppe. I Sarpsborg og Arendal rapporterer kommunikasjonslederen ikke direkte til rådmannen, men til en kommunalsjef. Lederne av kommunikasjonsavdelingene i casekommunene (på undersøkelsestidspunktet) hadde tidligere erfaring hovedsakelig fra mediebransjen eller fra informasjonsarbeid i andre organisasjoner. Dette indikerer at kommunene har fokus på profesjonalisering av informasjonsarbeidet. Tre av de fire kommunikasjonslederne i casekommunene hadde utdanning som journalister, mens én hadde samfunnsvitenskapelig utdanning. Når det gjelder kommunikasjonsledernes yrkesmessige bakgrunn, hadde alle de tre som hadde journalistfaglig bakgrunn også arbeidserfaring fra media. Utover det hadde én av lederne erfaring fra konsulentbransjen, én fra stilling som informasjonsansvarlig i en stor privat virksomhet, og én fra stilling som informasjonsrådgiver i et departement.

Når det gjelder kommunikasjonsenhetenes og medarbeidernes mer spesifikke oppgaver og funksjoner, oppgir informantene i intervjuene jeg gjennomførte *rådgivning om kommunikasjon internt i organisasjonen* som en svært viktig del av de daglige arbeidsoppgavene i alle casekommunene. En tolkning av dette, som også kan sies å bli styrket av andre utsagn i intervjuene – for eksempel utsagn som understreker betydningen av at organisasjonen ikke skal framstå fragmentert – kan være at *integrering* av kommunikasjon ses på som viktig. I tråd med *cc*-perspektivet ønsker man å få de ulike delene av organisasjonen til å kommunisere på en enhetlig, integrert måte. En viktig motivasjon bak dette virker å være hensynet til hvordan kommuneorganisasjonen framstår overfor omverdenen. Kommunikasjonsenhetene og -medarbeiderne som bidrar til å integrere kommuneorganisasjonens kommunikasjonsvirksomhet er i casekommunene videre nokså tett knyttet til den administrative toppledelsen, noe som også bidrar til å sikre ledelsens kontroll over kommunikasjonsvirksomheten. Også dette kan sies å være i tråd med en strategisk tilnærming til kommunikasjon og idealer som gjenfinnes innen *cc*-perspektivet. Oppsummert tyder det

empiriske materialet, etter min tolkning av det, på at kommunikasjon med omverdenen ses på som viktig i de fire casekommunene, og at organiseringen og profesjonaliseringen av arbeidet viser at det gis prioritet og tillegges betydning. I tillegg tyder materialet på at ledelseskontroll over, og integrering av, kommunikasjonsarbeidet er viktige verdier – eller prinsipper – i disse kommunene.

Utarbeidelse av skriftlig dokumenterte kommunikasjonsstrategier i en organisasjon betraktes som tidligere nevnt (og kanskje ikke særlig overraskende) i litteraturen som et uttrykk for en strategisk kommunikasjonstilnærming. Som påpekt over har alle de fire casekommunene i denne studien utarbeidet skriftlig dokumenterte kommunikasjonsstrategier. Disse strategidokumentene varierer i form og omfang, men har alle fellestrekk som helt tydelig korresponderer med et strategisk perspektiv på kommunikasjon og idealer som gjenfinnes i *cc*-perspektivet. Kommunikasjon settes i disse dokumentene i forbindelse med omdømmehåndtering. I samtlige av de fire kommunikasjonsstrategidokumentene blir *omdømme* omtalt, og i alle blir også kommunikasjons- og omdømmehåndtering knyttet sammen – og blir betraktet som sammenvevde størrelser. Strategidokumentene i alle de fire kommunene må videre kunne sies å formidle tydelige strategiske syn på kommunikasjon – etter inspirasjon fra idealer eller elementer som kjennetegner *cc*-perspektivet. Strategiske idealer synes også å ligge til grunn for de foreskrevne kommunikasjonspraksisene. Eksempler på dette er at alle de fire strategidokumentene beskriver kommunikasjon som et *virkemiddel* for å oppnå bestemte mål, at det i alle strategidokumentene legges vekt på at kommunikasjonen skal være *enhetlig*, og at (ledelses-)kontroll og koordinasjon betones når det gjelder kommunikasjon. Tre av de fire kommunenes kommunikasjonsstrategier gir også tydelige signaler om konsekvent bruk av den aktuelle kommunens grafiske profil.

Det vises imidlertid også til andre idealer eller verdier enn bare de som kan knyttes til et strategisk perspektiv i kommunikasjonsstrategidokumentene. Blant annet refereres i flere av strategiene til verdien *ytringsfrihet*; at de ansatte i kommunen har ytringsfrihet framgår eksplisitt i to av kommunenes kommunikasjonsstrategier (Arendal og Drammen), og i en tredje kommune (Bodø) refereres det til ansattes ytringsfrihet ved at det vises til at dette omtales i et annet av kommunens reglementer (arbeidsreglementet).

9.6.2 Enhetlig kommunikasjon

Når det gjelder enhetlig kommunikasjon – som er et ideal som kjennetegner den strategiske kommunikasjonstilnærmingen *cc* – viser undersøkelsen av det empiriske materialet at det er tydelig fokus på enhetlig kommunikasjon i de fire casekommunene. Dette vises spesielt i formuleringer i kommunenes kommunikasjonsstrategier, men også langt på vei i måten flere av de sentrale folkevalgte og administrativt ansatte omtalte kommunikasjonsbehandling i intervjuene jeg gjennomførte i disse kommunene. Når det gjelder Arendal kommune tyder det empiriske materialet på at kommuneadministrasjonens syn på sammenhengene mellom enhetlig kommunikasjon og omdømmehåndtering synes å være mer ambivalent enn i de øvrige casekommunene. På den ene siden påpekes i kommunikasjonsstrategien viktigheten av korrekt og stringent bruk av den grafiske profilen som kommunen har fått utarbeidet, og viktigheten av at de ulike enhetene eksplisitt uttrykker tilhørighet til kommuneorganisasjonen. I kommunikasjonsstrategien er det videre et uttalt mål at kommunens kommunikasjonsvirksomhet skal være enhetlig. På den andre siden gir sentrale aktører i kommuneadministrasjonen i Arendal altså uttrykk for et mer ambivalent syn på enhetlig kommunikasjon enn det intervjuobjektene i de øvrige casekommunene gjør. Dette kom til syne gjennom intervjuene gjennomført med informantene i kommuneadministrasjonen. I intervjuene ga disse uttrykk for en større grad av aksept for at det som regel vil være ulike oppfatninger i en kommuneorganisasjon – at det alltid vil eksistere et mylder av ulike stemmer, og at det i realiteten ikke er utopisk for ledelsen eller kommunikasjonsavdelingen å ha som ambisjon at organisasjonens kommunikasjon fullt ut kan kontrolleres – verken internt eller eksternt. Også i Sarpsborg har det i intervjuet materialet kommet til uttrykk en viss ambivalens når det gjelder idealet om enhetlig kommunikasjon – ved at det blir vist til at åpenhet og flerstemmighet ses på som viktige verdier.

I de dokumenterte kommunikasjonsstrategiene og i intervjuene ses i all hovedsak ikke enhetlig kommunikasjon i lys av et demokratiperspektiv. Idealet knyttes ikke til kommunen som demokratisk arena. I én av casekommunene var det imidlertid en av informantene (rådmannen i Drammen) som formidlet at enhetlig kommunikasjon kunne ses på som positivt i et demokratiperspektiv. Intervjuobjektets argument var at det er lettere for deltakere i den

demokratiske offentligheten å forholde seg til en kommuneadministrasjon som kommuniserer enhetlig (konsistent og ikke-fragmentert) enn til en fragmentert kommune som taler med mange ulike stemmer. På bakgrunn av dette mente intervjuobjektet at enhetlig kommunikasjon kan ses på som en styrke for demokratiet. Når det gjelder kommunen som lokaldemokratisk arena var informanten likevel tydelig på at kommunen må legge til rette for at ulike synspunkter kommer til uttrykk i offentligheten.

9.6.3 Informasjonsstyring overfor media

Når det gjelder *mediehåndtering*, anbefaler strategiske kommunikasjonstilnæringer at organisasjoner bør tilstrebe en aktiv holdning. Hensikten bak denne anbefalingen er å forsøke sørge for at media formidler kommunens (helhetlige) fortellinger og versjon(er) av de(n) aktuelle saken(e) man vil få fram i offentligheten. De dokumenterte kommunikasjonsstrategiene i alle de fire casekommunene legger, i tråd med et strategisk perspektiv på kommunikasjon, vekt på at kommuneorganisasjonen skal ha et aktivt forhold til media. Også intervjuobjekter i de fire casekommunene har betonet dette, men igjen skiller Arendal kommune seg fra de øvrige kommunene ved at de i mindre bestemte ordelag vektlegger aktiv medietilnærming. Idealet om ledelseskontroll over informasjonen som formidles overfor media – basert på gjennomgangen av det empiriske materialet samlet inn i forbindelse med denne studien – må betraktes å være noe som tre av de fire casekommunene i stor grad etterstreber. Igjen med Arendal kommune som et unntak. I kommunene Sarpsborg, Drammen og Bodø betoner kommunikasjonsstrategiene at kommunikasjon med media er et lederansvar, og at kommunikasjonsavdelingen bør involveres dersom ledere i kommunen skal besvare henvendelser fra media (som er av ikke-triviell art). I to av case-kommunene (Drammen og Arendal) enten gjennomfører man, eller ønsker å gjennomføre, egne kurs i mediehåndtering for de ansatte. Kritikken mot en *for* aktiv mediehåndtering – som blant annet handler om at en slik tilnærming kan kritiseres for å fordreie og styre informasjon på suspekterte måter – synes videre å være velkjent for aktørene i kommunene. Flere av intervjuobjektene (i flere kommuner) tar opp dette i intervjuene (på eget initiativ) og forsøker å markere avstand til tanken om at en aktiv holdning overfor media – og bruk av ressurser til mediehåndtering – innebærer forsøk på å

villedde offentligheten gjennom å fordreie den informasjonen som presenteres overfor offentligheten.

Når det gjelder tenkningen rundt informasjonsstyring overfor media tyder gjennomgangen av det empiriske materialet altså på at Arendal skiller seg ut fra de øvrige tre casekommunene. I Arendal kommune synes håndtering av media ikke primært å bli betraktet som et ledelsesansvar. Både i kommunens skriftlig nedfelte kommunikasjonsstrategi og i intervjuene med de administrativt ansatte jeg intervjuet uttrykkes det at det er ønskelig at alle ansatte i kommunen håndterer henvendelser fra media, og at det både er naturlig med – og at man må tåle – en *flerstemt* kommuneorganisasjon. Når det gjelder forholdet til media tyder dette klart på at Arendal kommune *ikke* følger *cc*-idealet om informasjonsstyring (ovenfra og ned) overfor media. Arendal kommune skiller seg også ut ved tilsynelatende ikke i samme grad som de øvrige casekommunene å betone det å ha et aktivt forhold til media.

9.6.4 Ansattes yringsbetingelser

En bekymring som har vært tatt opp er at strategiske kommunikasjonstilnæringer, omdømmehåndtering og informasjonskontroll kan innebære negative konsekvenser for *ansattes yringsbetingelser* (jf. kap. 5.4). I de skriftlig nedfelte kommunikasjonsstrategiene i alle de fire casekommunene vises det eksplisitt til de kommuneansattes yringsfrihet. I tre av kommunene uttrykkes en vektlegging de ansattes lojalitet overfor kommuneledelsen – av hensyn til ledelsens behov for eksternt informasjonskontroll, blant annet med den ytterligere begrunnelsen å unngå at organisasjonen skal framstå som fragmentert. Spenningen mellom ansattes yringsbetingelser og opplevde yringsfrihet og hensynet til lojalitet overfor kommunen som arbeidsgiver synes da også i tre av case-kommunene å ha gitt seg utslag i konflikter mellom kommuneledelsen og ansatte som har varslet eksternt om det de opplevde som kritikkverdige forhold.

I *Sarpsborg* kommune tyder gjennomgangen av det empiriske materialet på at det har vært konflikter mellom kommuneledelsens opplevde behov for informasjonskontroll og de ansattes yringsbetingelser. Gjennomgangen av det empiriske materialet og en tolkning av hvordan

tematikken ytringsfrihet i relasjon til kommunikasjonskontroll omtales i sentrale dokumenter og av informantene, indikerer at konfliktene kan ses i sammenheng med at et strategisk kommunikasjonsperspektiv og *cc*-idealene har vunnet fotfeste i kommunens politiske og administrative ledelse.

Også for *Drammen* kommunes vedkommende indikerer gjennomgangen at det har vært mange konflikter mellom kommuneledelsens behov for informasjonskontroll og ansattes opplevde ytringsfrihet. I lokalmedia har det vært referert til det som fremstilles som en «frytkultur» i kommuneorganisasjonen, noe som hevdes å ha gjort varsling av kritikkverdige forhold problematisk. Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at medieframstillinger nødvendigvis alltid vil være vinklet i bestemte retninger, og at media aktivt kan «brukes» av partene i en konflikt.

For *Bodø* kommunes vedkommende tyder gjennomgangen av det empiriske materialet på at det har vært konflikter mellom kommuneledelsens opplevde behov for informasjonskontroll og de ansattes ytringsbetingelser. Gjennomgangen av det empiriske materialet og en tolkning av hvordan tematikken ytringsfrihet i relasjon til kommunikasjonskontroll omtales i sentrale dokumenter og av informantene, indikerer at konfliktene kan ses i sammenheng med at et strategisk kommunikasjonsperspektiv og *cc*-idealene i stor grad har vunnet fotfeste i kommunens politiske og administrative ledelse.

Arendal kommune framstår når det gjelder ytringsbetingelser og opplevd ytringsfrihet som et unntak sammenholdt med de øvrige tre undersøkte kommunene i denne studien. Måten tematikk knyttet til ansattes ytringsbetingelser omtales i kommunale dokumenter og av informantene jeg intervjuet, sammenholdt med (manglende) funn etter søk i lokalavisens arkiver, indikerer at det ikke har vært konflikter av betydning (som har fått offentlighetens oppmerksomhet) når det gjelder kommuneledelsens eventuelle behov for kommunikasjonskontroll og de kommuneansattes ytringsbetingelser. Dette kan igjen tolkes som at aspektene ved *cc* knyttet til ledelseskontroll over kommunikasjonsarbeidet i kommunen ikke i samme grad som i de øvrige casekommunene har blitt en del av kommuneorganisasjonens kommunikasjonsforståelsesramme, og at tiltak for å søke å oppnå slik kontroll dermed verken synes tungt implementert eller praktisert i Arendal kommune. En mer «betingelsesløs»

ytringsfrihet for de ansatte synes å være lagt til grunn, og man har i mindre grad enn i de øvrige casekommunene forsøkt å balansere ytringsfrihet mot lojalitetsplikt. Dette funnet kan også sies å bli styrket av at gjennomgangen av lokalmedias arkiv for de fire case-kommunene. Søket i Arendals lokalavis' (Agderposten) arkiv for perioden 2006-2016 gir ikke noen indikasjoner på at det har vært noen saker i offentligheten omhandlende konflikt mellom kommunens ansatte og ledelse som har omhandlet spenning mellom ytringsfrihet og lojalitetsplikt – noe som tilsvarende gjennomgang av lokalavisarkiver har påvist en rekke eksempler på i de tre andre casekommunene.

9.6.5 Oppsummering

Det samlede inntrykket ut fra en gjennomgang og tolking av det innsamlede empiriske materialet i forbindelse med denne studien er altså at et strategisk kommunikasjonsperspektiv – og mer spesifikt, idealer som gjenfinnes innen *cc* – har dannet forståelsesrammene når det gjelder kommunikasjon i alle de fire casekommunene, om enn i noe varierende grad. I Arendal synes elementene i *cc*-perspektivet knyttet til toppstyrt informasjonskontroll over hva som ytres til media og lojalitetsbehov overfor ansattes interne og eksterne ytringer verken i teori eller praksis å være en del av kommunens måte å forstå og forholde seg til kommunikasjon. I de tre øvrige undersøkte kommunene synes imidlertid disse elementene i stor grad å være en integrert del av forståelsesrammene når det gjelder kommunikasjon. Tiltak for å oppnå kontroll og lojalitet vektlegges både i dokumenterte strategier og synes å være implementert i praksis i disse kommunene. Enhetlig kommunikasjon er tydelig en del av kommunikasjonsperspektivet i alle de fire case-kommunene.

Spenningen mellom omdømmetenkningens vektlegging av sentralstyring av kommunikasjonsvirksomhet og offentlig sektors grunnleggende demokratiske styringsstruktur, som har vært påpekt i litteraturen om omdømme i offentlig sektor, kan i lys av gjennomgangen og tolkingen av det empiriske materialet i denne studien gjenfinnes i stor grad i tre av de undersøkte casekommunene (Sarpsborg, Drammen og Bodø), og i noe mindre grad i Arendal.

KAPITTEL 10: Sammenfatning og konklusjoner

10.1 Innledning

Den overordnede problemstillingen i denne avhandlingen var som følger: *Hvordan kan strategisk omdømmehåndtering i kommunene få uintenderte konsekvenser for lokaldemokratiets virkemåte?* Et utgangspunkt for prosjektet var et ønske om å se nærmere på hvordan tenkemåten knyttet til omdømme og omdømmehåndtering kan spille seg ut og virke i organisasjoner som på grunnleggende måter skiller seg fra de organisasjonene tenkingen tok utgangspunkt i. Prosjektet har hatt som siktemål å undersøke mulige uintenderte implikasjoner for lokaldemokratiet av omdømmetrendens institusjonalisering i kommunene. Bakgrunnen for at jeg mer spesifikt har ønsket å se nærmere på omdømmehåndterings implikasjoner for kommunene som *lokaldemokratiske arenaer* var blant annet debatter, både i media og i forskningslitteraturen om omdømme i offentlig sektor, der spenningen mellom de prinsippene strategisk omdømmehåndtering bygger på og offentlig sektors demokratiske styringsprinsipper har vært tematisert og problematisert.

I avhandlingen har jeg tatt for meg to sentrale dimensjoner ved «omdømmeoppskriften», nemlig *identitet* og *kommunikasjon*. Jeg har sett nærmere på hvordan omdømmetenkningens perspektiver, forståelsesrammer og anbefalinger knyttet til disse to dimensjonene kan støte mot tradisjonelle idealer i offentlig sektor som har blitt sett på som grunnleggende betingelser for lokaldemokratiet. I denne sammenhengen har jeg lagt vekt på betingelser som ses på som sentrale i lys av demokratiperspektiver som legger vekt på verdiene representasjon, deltakelse og deliberasjon. Problemstillingen er belyst ved hjelp av følgende to underproblemstillinger: (1) *Hvordan og i hvilken grad deltar kommunenes folkevalgte og innbyggerne i omdømmearbeid?*» og (2) *I hvilken grad kan omdømmehåndterings vektlegging av strategisk kommunikasjon i kommunene utfordre verdier som utgjør grunnleggende forutsetninger for lokaldemokratiet?* Demokrativerdiene representasjon og deltakelse har blitt knyttet til folkevalgte og innbyggers innflytelse over konstruksjonen av kommuneidentitet som omdømmelitteraturen legger opp til i forbindelse med omdømmearbeidet, mens demokrativerdien deliberasjon knyttes til hvordan strategisk omdømmehåndterende kommuneorganisasjoner forstår og praktiserer (intern og eksternt) kommunikasjon.

Jeg har i prosjektet foretatt en kvalitativ dybdeundersøkelse, gjennomført som casestudier i fire store, norske kommuner som driver strategisk omdømmehåndtering. Innledningsvis i avhandlingen redegjorde jeg for bakgrunnen for valg av omdømmehåndtering og demokrati som tema, og for utformingen av avhandlingens problemstillinger. Valg av tema og utformingen av problemstillinger tok blant annet utgangspunkt i hvordan omdømmetrendens spredning til offentlig sektor og kommunene i debatter – både i faglitteraturen og media – har vært problematisert i lys av demokratiperspektiver. Videre gjorde jeg nærmere rede for omdømmebegrepet, og omdømmetrendens opphav i profittmaksimerende selskaper i privat sektor. Jeg viste hvordan denne trenden i løpet av de siste par tiårene i stadig større grad har fått stadig større utbredelse, og har vunnet innpass også i andre typer organisasjoner, herunder i offentlig sektor, og i norske kommuner. Jeg beskrev og diskuterte deretter drivkreftene for kommunenes omdømmebevissthet og deres arbeid med eget omdømme. Grovt sagt presenterte jeg to mulige hovedtyper av drivkrefter, nemlig *rasjonalistiske* (indre) og *institusjonelle* (ytre) drivkrefter. Deretter redegjorde jeg for det teoretiske rammeverket jeg har lagt til grunn for studien. Teoretisk har studien vært basert på et gjennomgripende demokratiteoretisk fundament, med vekt på demokratiperspektiver som vektlegger representasjon, deltakelse og deliberasjon. Viktige deler av det teoretiske rammeverket har også bestått av elementer hentet fra teorier om omdømme, demokrati, steds- og organisasjonsidentitet, organisasjonskommunikasjon og offentlig forvaltning. Videre beskrev jeg framgangsmåten og metodene jeg har benyttet for å gjennomføre studien, og presenterte en oversikt over det empiriske materialet. I forkant av analysekapitlene ga jeg deretter en presentasjon av konteksten for studien; først i form av en generell del, der jeg presenterte surveyfunn som kan si noe om utbredelsen av omdømmetrenden i norske kommuner og ga noen eksemplifiserende kvalitative beskrivelser av omdømmearbeid i kommunene. Siden presenterte jeg de fire utvalgte casekommunene og ga en beskrivelse av omdømmearbeidet som har foregått i disse, før jeg analyserte jeg det empiriske materialet i lys av de to underproblemstillingene i avhandlingen – knyttet til omdømmeelementene identitet og kommunikasjon henholdsvis, og deres forhold til demokrativerdier representativitet, deltakelse og deliberasjon. Demokrativerdier representativitet og deltakelse så jeg i sammenheng med de identitetskonstruerende prosessene omdømmehåndtering innebærer, mens deliberasjon ble sett i sammenheng med omdømmetenkningens kommunikasjonsperspektiv, og hvordan disse henger sammen med

forvaltningsverdier som utgjør grunnleggende forutsetninger for en velfungerende offentlighet og (de deliberative aspektene ved) demokrati. Nedenfor følger sammenfatninger og drøftinger av funnene i de to analysekapitlene i lys av problemstillingene.

10.2 Deltar folkevalgte og innbyggere i omdømmearbeid knyttet til kommuneidentitet?

Avhandlingens første underproblemstilling handlet om omdømmetenkningens identitetskonstruksjonselement, og stilte spørsmål ved hvordan og i hvilken grad de folkevalgte og innbyggerne har deltatt i de identitetskonstruerende prosessene knyttet til omdømmehåndtering i casekommunene. Underproblemstillingen ble forsøkt belyst gjennom følgende to forskningsspørsmål:

- Hvordan og i hvilken grad deltar folkevalgte i beslutninger knyttet til identitetskonstruerende prosesser i forbindelse med omdømmehåndtering?
- Hvordan og i hvilken grad har innbyggerne i kommunen medvirket og engasjert seg i identitetskonstruerende prosesser i forbindelse med omdømmehåndtering?

10.2.1 Folkevalgtes deltakelse

Gjennomgangen og analysene av det empiriske materialet knyttet til det første av de to forskningsspørsmålene nevnt over har vist at graden av folkevalgdeltakelse i identitetsarbeid i forbindelse med omdømmehåndtering har fremstått som variert i de fire casekommunene. For det første tyder mine funn i denne studien på at det ikke er folkevalgte som har vært initiativtakere bak omdømmearbeidet. I alle de fire casekommuner var det andre aktører enn de folkevalgte som drev fram og utformet omdømmearbeidets strategier og innhold.

Initiativtakerne har vært aktører i næringslivet og kommuneadministrasjonene.²¹⁰ Videre tyder funn i studien på at beslutninger om omdømmearbeidets målsetninger, strategier og innhold har vært gjenstand for folkevalgt behandling i to av fire casekommuner, nemlig i Sarpsborg og Arendal. I disse kommunene har politikerne i flere omganger hatt politiske saker fremlagt av administrasjonen til behandling som har omhandlet omdømmearbeid. Av disse var flere saker der beslutninger om innretning av og strategier for omdømmehåndtering formelt ble tatt. Informantene i disse to kommunene tegnet i intervjuene imidlertid et bilde av at det – med unntak av noen få tilfeller – i liten grad fant sted drøftinger og debatt i bystyrene under behandlingen av «omdømmesakene» – et bilde gjennomgangen av møteprotokoller fra de aktuelle politiske møtene langt på vei synes å bekrefte. Ett av få unntak gjelder for en av disse sakene som ble behandlet av bystyret i Sarpsborg, der de folkevalgte var invitert til å gjøre beslutninger knyttet til kommunenes omdømmestrategier. Under behandlingen av denne saken førte politikerne ifølge uttalelser fra informantene, nokså opphetede debatter om byens identitet og hvordan den burde profileres. I de to øvrige casekommunene (Drammen og Bodø) tyder funnene på at de folkevalgte i svært liten grad har behandlet saker som omhandler omdømmehåndtering – ut over saker omhandlende økonomiske bevilgninger til omdømmeprosjektene. I disse to kommunene har de folkevalgte bystyrerepresentantene ved flere anledninger fått orienteringer om omdømmeprosjektet fra prosjektorganisasjonene. Oppsummert kan folkevalgt deltakelsen i beslutninger om strategier for og innhold i omdømmearbeidet betegnes som variert. I to av de fire casekommunene kan den representative demokrati verdien sies å være ivaretatt i forbindelse med omdømmearbeidet, ved at folkevalgte representanter har foretatt formelle beslutninger om omdømmearbeidets strategier, målsetninger og innhold.

Funn i studien tyder på at organiseringen av omdømmearbeidet synes å ha sammenheng med hvilke aktører som initierte omdømmesatsingen. I de to casekommunene der aktører i kommuneadministrasjonen initierte satsingen ble omdømmearbeidet integrert i kommunens løpende arbeid, mens i de to casekommunene der det var aktører i næringslivet som var initiativtakere ble omdømmesatsingen prosjektorganisert. Et funn er også at grad av deltakelse fra de folkevalgtes side kan synes å henge sammen med måten omdømmearbeidet er organisert

²¹⁰ I kommunene Sarpsborg og Arendal var det kommuneadministrasjonene, og i Drammen og Bodø var det aktører fra næringslivet som tok initiativ til omdømmearbeidet.

på. Ut fra det empiriske materialet synes det å kunne etableres en hovedskillelinje ut fra hvorvidt omdømmearbeidet er prosjektorganisert eller foregår som en mer integrert del av kommuneorganisasjonens løpende arbeid. I de to casekommunene som har organisert omdømmearbeidet i form av omdømmeprosjekter med eget styre (Drammen og Bodø), har det som nevnt over vært liten grad av politisk deltakelse når det gjelder fastsettelse av omdømmearbeidets målsetninger, strategier og innhold. For Drammens vedkommende indikerer det empiriske materialet at det nærmest i forsvinnende liten grad synes å ha forekommet deltakelse i debatter og beslutninger vedrørende framstilling av byens identitet i forbindelse med omdømmeprojektet «*Elvebyen Drammen*» fra de folkevalgtes side. Drammens omdømmeprojekt har tjent som forbilde for Bodøs omdømmeprojekt, og her kan samme tendens identifiseres. Flere av de sentrale aktørene i disse to kommunene jeg intervjuet omtalte politisk deltakelse som en hemsko for utvikling av en tydelig «merkevare» og identitet for byene. Beslutninger om utforming av en stor del av selve innholdet i omdømmearbeidet, herunder viktige identitetslementer, har i disse to kommunene blitt delegert til ulike pr- og/eller kommunikasjonsbyråer. I de to casekommunene der omdømmearbeidet ikke er prosjektorganisert (Sarpsborg og Arendal) har målsetninger, strategier og innhold i omdømmearbeidet i stor grad, som nevnt over, vært gjenstand for politisk behandling. En del av forklaringen på dette er de fastlagte rammene for hvordan kommunen, som demokratisk styrt organisasjon, skal fatte beslutninger om kommunens virksomhet. Saker som utarbeides av kommuneadministrasjonen arbeid skal være forankret i kommunens øverste folkevalgte organ, og behandles på politisk nivå. «Outsourcing» av omdømmearbeidet til eksterne prosjektgrupper kan i en slik sammenheng betraktes som en måte å flytte beslutninger om strategisk omdømmehåndtering bort fra det ordinære, demokratiske styringssystemet i kommunene.

Uttalelser fra informanter i kommunene der omdømmearbeidet er organisert i egne prosjektorganisasjoner tyder på at det fra initiativtakernes side nettopp har vært et selvstendig poeng med prosjekt som organiseringsform å holde omdømmearbeidet «på en armlengdes avstand» fra de folkevalgte og «politiske friksjon». I tråd med omdømmelitteraturen oppfattes demokratiske politiske prosesser som et forstyrrende element med tanke på etablering av en tydelig og konsistent identitet, og dermed som noe som kan virke hemmende for omdømmehåndterings vellykkethet. Uttalelsene tyder videre på en bevissthet i de to prosjektorganiserende kommunene omkring den i omdømmelitteraturen omtalte konflikten

mellom ovenfra-ned-styring som suksesskriterium for strategisk omdømmearbeid og offentlig sektors demokratiske styringssystem.

I de tilfellene der omdømmearbeidet har vært integrert i kommunenes demokratiske, representative styringssystem indikerer funnene i denne studien at det har vært flere konflikter og «politisk støy» knyttet til identitetsbyggingsprosessene – og at prosessene i disse kommunene har framstått som mindre strømlinjeformede – enn i de tilfellene der omdømmearbeidet har vært holdt på avstand til det demokratiske styringssystemet.

10.2.2 Innbyggerdeltakelse

Det andre forskningsspørsmålet jeg har utarbeidet for å belyse underproblemstillingen knyttet til demokratisk deltagelse i omdømmearbeidet, tar for seg innbyggernes eventuelle medvirkning og engasjement i omdømmearbeidet.

Mine funn i denne studien tyder på at graden av innbyggerdeltakelse og -engasjement i forbindelse med utforming av målsetninger, strategier og innhold for det uttalte omdømmearbeidet, herunder utarbeidelse av kommuneidentitet, har vært lav i alle de fire casekommunene. Det har imidlertid i alle kommunene vært gjennomført ulike tiltak som har forsøkt å forankre arbeidet med *kommuneplanens samfunnsdel* blant innbyggerne. I de to casekommune hvor omdømmehåndteringen er organisert som eget prosjekt (Drammen og Bodø) er det forutsatt at omdømmearbeidet som foregår i regi av prosjektet skal baseres på strategiene som uttrykkes gjennom kommuneplanens samfunnsdel. Arendal kommune skiller seg noe ut blant casekommunene ved at det synes å ha vært sterkere fokus på innbyggerdeltakelse i selve omdømmearbeidet enn i de øvrige tre kommunene, blant annet gjennom at det har vært gjennomført tiltak som skulle legge til rette for innbyggerinvolvering i prosessene knyttet til utvikling av byidentitet. Imidlertid har informantene jeg snakket med i Arendal gitt uttrykk for at engasjementet blant innbyggerne har vært lavt til tross for disse initiativene fra kommunens side.

Som påpekt tidligere (jf. kap. 4.3.4) har manglende fokus på innbyggerdeltakelse vært påpekt som vanlig i forbindelse med stedsomdømmehåndtering (Braun m.fl. 2013: 21). Funnene i denne studien må sies å støtte opp under at dette også gjelder i tre av de fire casekommunene. Unntaket gjelder altså omdømmearbeidet i Arendal kommune, der medvirkningsaspektet virker å ha blitt vektlagt i større grad enn i de tre øvrige casene. Imidlertid tyder funnene på at det heller ikke i Arendal har vært tilfredsstillende grad av innbyggerdeltakelse – ut fra forventninger blant aktører i kommuneadministrasjonen. Informantene jeg intervjuet i Arendal refererte til at man fra kommunens side ikke har klart å oppnå målsetningene om å få innbyggerne engasjerte i prosessene knyttet til identitetsutvikling og omdømmehåndtering.

Oppsummert synes de undersøkte kommunene i denne studien å i liten grad ha fokus på innbyggermedvirkning i omdømmearbeidet. Medvirkning vektlegges imidlertid når det gjelder planarbeidet i kommunene.

10.3 Omdømme, strategisk kommunikasjon og deliberasjon

Avhandlingens andre underproblemstilling handlet om det strategiske kommunikasjonsperspektivet i omdømmetenkningen, og stilte spørsmål ved i hvilken grad casekommunenes vektlegging av strategisk kommunikasjon kan utfordre verdier som utgjør grunnleggende forutsetninger for lokaldemokratiet. Denne underproblemstillingen ble forsøkt belyst gjennom følgende to forskningsspørsmål:

- Hvilke kommunikasjonsstrategier finnes, og hvordan organiseres og praktiseres kommunikasjon i casekommunene?
- Hvilke konsekvenser kan disse strategiene, organiseringsformene og praksisene få for demokratistandarder knyttet til deliberasjon?

Kommuneadministrasjonene – som er studert her – spiller i dagens norske lokaldemokrati en uunnværlig rolle, på bakgrunn av oppgavene de har knyttet til bearbeiding og tilretteleggere av informasjon i det demokratiske systemet. Alle beslutninger – individuelle som kollektive – må

baseres på (i det minste en viss mengde) informasjon. Å fatte *gode* beslutninger krever dessuten *en tilstrekkelig mengde relevant informasjon* – altså informasjon som gjør beslutningstakerne i stand til å sette seg inn i og forstå et saksforhold og en beslutningssituasjon, samt de mulige, relevante og tilgjengelige handlingsalternativene, på en adekvat måte. Tilgangen til informasjon, og informasjonens beskaffenhet, må derfor kunne sies å være av helt sentral betydning for utfall i en beslutningsprosess. Blant annet dette hensynet har vært grunnlaget for idealene i den klassisk-byråkratiske tilnærmingen til informasjon og kommunikasjon, og hensynet til mottakernes behov for uhildet, relevant og grundig informasjon har ideelt sett vært betraktet som den vesentligste drivkraften i offentlig sektors informasjonsvirksomhet og dens kommunikasjon med omverdenen.

10.3.1 Hvordan organiserer og praktiserer kommunene kommunikasjonsarbeidet?

Gjennomgangen og analysene av det empiriske materialet knyttet til det første av de to forskningsspørsmålene nevnt over har for det første gitt klare indikasjoner på at kommunikasjonsarbeidet i casekommunene bærer preg av høy grad av *profesjonalisering* og *strategisk tenkning*. Kommunikasjon blir i casekommunene i stor grad sett på som et eget fagfelt, og som et redskap som skal tjene bestemte formål og interesser for avsenderorganisasjonen. Alle de fire kommunene undersøkt i denne studien har utarbeidet og nedfelt egne kommunikasjonsstrategier, og hadde ved undersøkelsestidspunktene (mellom fire og seks) ansatte i heltidstillinger spesielt avsatt til kommunikasjon og kommunikasjonsfaglige oppgaver. To av casekommunene hadde dessuten egne kommunikasjonsavdelinger – organisatoriske enheter dedikert utelukkende til kommunikasjonsarbeid. En vesentlig del av oppgavene til kommunikasjonsenhetene i alle de fire casekommunene handler om å gi råd og veiledning om kommunikasjonspraksis til resten av organisasjonen. Dette tjener som en tydelig indikasjon på at *cc*-idealet om integrert kommunikasjon står sterkt. I to av case-kommunene inngikk lederne for kommunikasjonsenhetene i rådmannens ledergruppe – og kommunens toppledelse har dermed mulighet til å øve direkte kontroll over kommunikasjonsvirksomheten, mens i de øvrige to rapporterte kommunikasjonslederne til toppledelsen via en kommunalsjef. Kommunikasjonsenhetene er i to av de fire casekommunene altså svært tett koblet til administrativ toppledelse, mens avstanden mellom toppledelse og kommunikasjonsleder er noe

(ett ledd) svakere i de to øvrige kommunene. Idealene om ledelseskontroll over organisasjonens kommunikasjon som gjenfinnes i *cc*-perspektivet synes oppsummert å stå sterkt i casekommunene.

10.3.2 Konsekvenser av et strategisk kommunikasjonsperspektiv for demokratisk deliberasjon

Som det tidligere i denne avhandlingen har vært påpekt (jf. kap. 5) er demokratiets virkemåte i moderne samfunn uløselig forbundet med forvaltningsutøvelse, informasjon og kommunikasjon. Ulike demokratitilnærminger er samstemte i at informasjon og kommunikasjon spiller helt grunnleggende roller for graden av autentisitet i demokratiske beslutningsprosesser. Det andre forskningsspørsmålet jeg har utarbeidet for å belyse underproblemstillingen knyttet til strategisk kommunikasjon, tar for seg mulige uintenderte konsekvenser disse strategiene, organiseringsformene og praksisene kan få for demokratistandarder knyttet til deliberasjon.

Som tidligere nevnt har et hovedformål med offentlige etaters informasjonsvirksomhet ut fra et tradisjonelt perspektiv vært å opplyse innbyggerne og tilby tilstrekkelig, relevant og god informasjon om den offentlige virksomheten og samfunnet. Folkeopplysningstanken har stått sterkt, og et normativt ideal har vært at offentlig informasjonsvirksomhet skal bidra til opplyste, velinformerte borgere, noe som igjen er ment å legge forholdene til rette for et velfungerende demokrati. Nøytralitet, faglig integritet, kunnskap og etterrettelighet har således vært viktige verdier for kommunikasjonsarbeidet – og disse kan tjene som viktige markører innen det som her karakteriseres som «den klassiske informasjonstilnærmingen» i offentlig sektor.

Det empiriske materialet i denne studien har imidlertid gitt tydelige indikasjoner på at de fire casekommunenes tilnærming til kommunikasjon i betydelig grad (også) preges av et strategisk kommunikasjonsperspektiv. Det empiriske materialet viser også at kommunikasjonspraksiser ses på som tett sammenkoblet med strategier for omdømmehåndtering. Nedenfor vil jeg diskutere mulige implikasjoner av skiftet til et mer strategisk perspektiv på kommunikasjon i kommunene. Strategiske tenkemåter om kommunikasjon synes å ha inntatt en dominerende

posisjon i tre av de undersøkte kommuneorganisasjonene. Dette er noe som kommer til uttrykk både i de skriftlig nedfelte kommunikasjonsstrategiene og i intervjumaterialet – og gjennom måten informantene snakker om kommunens kommunikasjon – på den måten at disse gjenspeiler organiseringsidealer og idealer som knyttes til *cc*-perspektivet på kommunikasjon, herunder blant annet anbefalingen om ledelseskontroll over kommunikasjonsvirksomheten, og idealene om integrert, enhetlig kommunikasjon og informasjonsstyring overfor media. Skiftet fra det tradisjonelle *informasjonsperspektivet* til et *kommunikasjonsperspektiv* kan også sies å komme til uttrykk gjennom selve organiseringen av kommunikasjonsarbeidet. Det kommer også til uttrykk på mer symbolske måter, gjennom for eksempel gjennom hvilke navn som gis kommunikasjonsenhetene. Illustrerende i så måte er omdøpingen av *informasjonsseksjonen* til *kommunikasjonsteamet* som skjedde i Drammen kommune i 2014.

10.3.2.1 Hvilke interesser tjener kommunikasjonen?

Et ideal som har preget det tradisjonelle kommunikasjonsperspektivet i offentlig sektor er at informasjon skal gis publikum direkte av fagpersoner innen det aktuelle fagområdet eller andre ansatte direkte tilknyttet tjenesteproduksjonen – uten modererende mellomledd. Ut fra et folkeopplysningsideal har idealet vært at informasjon om spesifikke fagfelt eller temaområder blitt formidlet overfor innbyggerne fra de offentlige ansatte som arbeidet tettest på det aktuelle fagfeltet, fordi disse antas å ha mest spesifikk kunnskap om feltet. Gjennom et fokus på innbyggers og andre interessenters *behov for informasjon, opplysning og kunnskap*, kan man hevde at det er innbyggernes interesser – altså mottakerinteressene – som innen det tradisjonelle perspektivet har stått i sentrum for det offentliges kommunikasjon. Den tradisjonelle kommunikasjonstilnærmingen i offentlig sektor kan derfor kalles en *mottakerorientert tilnærming*.

Gjennomgangen og analysene av det empiriske materialet generert i denne studien indikerer at organiseringen av, og strategiene for, kommunikasjonspraksisene i tre av de fire case-kommunene er lagt opp slik at informasjon i nokså begrenset grad skal formidles direkte fra fagpersoner/ansatte i tjenesteproduserende enheter. Det er utarbeidet retningslinjer med klare linjefullmakter for hvem i organisasjonen som kan formidle eller kommunisere eksternt om

hva. Ifølge de dokumenterte kommunikasjonsstrategiene i tre av de fire undersøkte kommuneorganisasjonene skal informasjon og kommunikasjon gå gjennom kommunikasjonsavdelingen/-enheten eller den administrative toppledelsen. Et viktig motiv bak dette synes å være at kommunene skal framstå som enhetlige og med tydelige identiteter – i tråd med *cc*-idealene. Denne tolkningen finner støtte i at kommunikasjonsstrategier omtaler identitet og omdømme i relasjon til kommunikasjon og som beveggrunner for de spesifikke måtene å organisere kommunikasjonsvirksomheten på.

Mens mottakerorientering tradisjonelt sett altså har vært et ideal for kommunikasjon, har den strategiske *cc*-tilnærmingen økende innflytelse i kommuneorganisasjonene medført større grad av *avsenderorientering* (Merkelsen 2011: 300). En tolkning av funnene i denne studien er at de en avsenderorientert tilnærming til kommunikasjon har vunnet en viss grad innflytelse i kommunenes måte å betrakte kommunikasjon på. Dette kan igjen – om enn utilsiktet – tenkes å gå på bekostning av idealet om at offentlige etaters kommunikasjon alltid skal sette innbyggernes interesser i sentrum.²¹¹

En tolkning av funn i denne studien er at i tre av de fire undersøkte casekommunene preger idealene om folkeopplysning og mottakerorientering i mindre grad måten det tenkes om kommunikasjon enn ideen om kommunikasjon som strategisk virkemiddel orientert mot å fremme bestemte formål i avsenderorganisasjonen (for eksempel knyttet til omdømmehåndtering). En alternativ tolkning, som påpekt av en av informantene i studien, er at kommunene ønsker å fremme mulighetene for kritikk og dermed fremme den demokratiske offentligheten gjennom å unngå å framstå som fragmentert og utydelige i sin kommunikasjon. Denne tolkningen kan imidlertid ikke sies å finne særlig gjenklang i det empiriske materialet sett under ett.

²¹¹ Det er imidlertid viktig å understreke at en avsenderorientert tilnærming til kommunikasjon ikke har blitt *enerådende* i casekommunene. Det empiriske materialet viser at alle de fire casekommunene (også) legger vekt på formidling og tilgjengeliggjøring av informasjon til innbyggerne. For eksempel legges informasjon om brøyting, byggesaksbehandling, politiske møter, osv. ut på kommunenes hjemmeside og/eller formidles gjennom annonser i lokalavisene.

10.3.2.2 Implikasjoner for ytringsbetingelser

Innenfor den klassiske tilnærmingen til informasjon i offentlig sektor har det blitt vurdert som hensiktsmessig at henvendelser om informasjon om den offentlige enhetens faglige virksomhet ble besvart av ansatte i de aktuelle tjenesteproduserende virksomhetene, siden disse blir antatt å ha størst grad av fagkunnskap og kunnskap om enhetens virksomhet. I tråd med strategiske tilnærminger til kommunikasjon og *cc*-perspektivet synes imidlertid, som nevnt over, en større grad av avsenderorientering og et fokus på ledelseskontroll, å ha vunnet innflytelse over organisasjonens utadrettede kommunikasjon. Dette innebærer gjerne i praksis hierarkiske retningslinjer for hvem som kan informere og kommunisere utad på vegne av organisasjonen. I en kommune der en slik forståelse av kommunikasjon har etablert seg vil de ansattes reelle mulighet for å ytre seg fritt til media og andre om kommunens virksomhet kunne oppleves som begrenset. Det har vært anført at slike begrensninger i ytringsbetingelser til ansatte i offentlig sektor utgjør et demokratisk problem fordi vesentlig og verdifull informasjon om offentlig virksomhet ikke når fram til offentligheten og der kan bli gjenstand for demokratisk debatt. Demokratiske styresett forutsetter derfor at politisk kommunikasjon og den offentlige samtalen er basert på ytringsfrihet (Aalberg m.fl. 2015: 25).

Funnene i denne studien har vist at det i tre av de fire undersøkte casekommunene – ut fra tolkninger av skriftlige strategidokumenter og uttalelser i intervju fra administrative ledere og informasjonsarbeidere – finnes det hierarkiske retningslinjer for kommunikasjonsvirksomhet, og det legges vekt på kontroll over utadrettet kommunikasjon med omverdenen – spesielt overfor media. Dette kan synes å være motivert av ønsket om å fremstå enhetlig med tydelige, konsistente identiteter – med andre ord av omdømmehensyn.

Gjennomgangen og tolkningen av medieartikler i lokalavisene i som dekker casekommunene har videre gitt klare indikasjoner på at det har vært medieframstillinger av konflikter mellom ansattes ytringsbetingelser og kommuneledelsens kontrollbehov over informasjonsformidling i de tre casekommunene der informasjonskontroll synes å bli vektlagt, mens slik omtale av konflikt ikke kan spores (i media) når det gjelder den casekommunen (Arendal) der informasjonskontroll ikke i like stor grad synes å bli vektlagt.

10.3.2.3 Fra informasjon og folkeopplysning til strategisk omdømmebygging

En strategisk tilnærming til kommunikasjon inspirert av *cc*-idealer i en organisasjon vil i tillegg til profesjonalisering av kommunikasjonsarbeidet, et ønske om ledelseskontroll og toppstyring av kommunikasjonsvirksomheten, innebære større grad av lojalitetskrav overfor ansatte – på grunn av en vektlegging av organisasjonens integrasjon og enhet.

En av mekanismene som kan bidra til å kaste lys over årsakene til at *cc* i stadig større grad synes å ha vunnet innpass i offentlig forvaltning, herunder i kommunene, er den tidligere nevnte trenden som handler om «organisasjonsgjøring» av alle typer virksomheter (jf. kap. 4.3.2). «Organisasjonsgjøring» er brukt som en betegnelse på en utvikling påpekt innen organisasjonsteoretisk litteratur som innebærer at alle typer virksomheter – være seg innen forretning, forvaltning eller forening – søker seg mot en institusjonalisert *organisasjonsidentitet* – basert på en idé om at identitet som organisasjon kan bidra til at kommunen oppnår egenskaper som offentlig forvaltning tradisjonelt sett har manglet – som autonomi, identitet og ansvar (Kvåle og Wæraas 2006: 162-163). Det kan argumenteres for at en slik «organisasjonsgjøring» kan ha medført at offentlige virksomheter, herunder kommuner, i større utstrekning enn tidligere har opplevd seg selv som aktuelle kandidater for implementering av organisasjonsoppskrifter og -verktøy utviklet innenfor andre sektorer og andre typer virksomheter. Virksomhetskommunikasjon, eller *cc*, kan – i likhet med strategisk omdømmehåndtering – betraktes som organisasjonsoppskrifter som i prinsippet er myntet på hvilken som helst organisasjon.

Denne studien gir tydelige indikasjoner på det ikke er den tradisjonelle, byråkratiske tilnærmingen til kommunikasjon beskrevet over som alene danner den dominerende forståelsesrammen når det gjelder informasjons- og kommunikasjonspraksiser i de undersøkte kommunene. Opplysningsidealer og mottakerorientering innen kommunenes informasjonsperspektiv synes ikke (lenger) å ha verken en enerådende eller dominerende posisjon når det gjelder motivasjonene og drivkreftene bak kommunikasjonspraksiser. Funnene indikerer at den klassiske forståelsesrammen har blitt utfordret av en langt mer strategisk

tilnærming til kommunikasjon – en tilnærming som i langt større grad er avsenderorientert, i den forstand at den legger vekt på avsenderens interesser – knyttet blant annet til hensyn til eget omdømme blant interessenter i omgivelsene.

Funnene i denne studien tyder videre på en klar sammenheng mellom omdømmetenkning og et instrumentelt og strategisk syn på kommunikasjon, noe som kan hende ikke er overraskende i lys av anbefalingene om strategisk bruk av kommunikasjon i den operative omdømmelitteraturen. Kommunikasjon blir i casekommunene betraktet – iallfall et stykke på vei – som et virkemiddel for å bygge et fordelaktig omdømme. Funnene kan underbygge at det har funnet sted et skifte i synet på kommunikasjon i omdømmebyggende kommuneorganisasjoner – fra et «klassisk, byråkratisk» kommunikasjonssyn til et kommunikasjonssyn dominert av «*corporate communication*». Det sistnevnte kommunikasjonsperspektivet kommer i det empiriske materialet i denne studien til uttrykk blant annet gjennom måten sentrale personer i kommunenes administrative ledelse (med særlige oppgaver knyttet til organisasjonenes interne og eksterne kommunikasjon) og de skriftlig nedfelte kommunikasjonsplanene omtaler kommunikasjon. Sentralt her er hvordan de definerer og artikulere problemene og utfordringene de oppfatter at kommunikasjon skal bidra til å løse, og på hvilke måter «riktig» bruk av kommunikasjon kan bidra til disse løsningene. Det må imidlertid påpekes at det tradisjonelle informasjonsperspektivet ikke fullstendig kan sies å være erstattet av strategisk kommunikasjon i casekommunene. Tenkemåter om kommunikasjon som blir målbåret innen det klassiske informasjonsperspektivet kommer (også) til uttrykk i det empiriske materialet, blant annet gjennom henvisning til verdien ytringsfrihet og viktigheten av å tilgjengeliggjøre nyttig og viktig informasjon til kommunens innbyggere.

10.4 Studiens bidrag og teoretiske implikasjoner

Denne studien inngår som ett blant flere bidrag som kritisk har utforsket utfordringer og dilemmaer som oppstår når organisasjonstrender fra privat sektor implementeres i offentlig sektor. Den kan på et overordnet nivå bidra med økt teoretisk og empirisk innsikt om hvilke uforutsette implikasjoner kommuners adaptering av strategisk omdømmehåndtering kan innebære for rollen som arena for lokaldemokrati.

Tidligere forskning på kommunal omdømmehåndtering i Norge har i hovedsak fokusert på hvordan kommuner driver omdømmehåndtering, hvordan de oversetter omdømmeoppskriften og hvilke motiver og drivkrefter som ligger bak (se bl. a. Bjørnå 2015; Bjørnå 2016; Wæraas og Bjørnå 2011; Wæraas m.fl. 2014). Når det gjelder offentlig sektor generelt har også ulike utfordringer og paradokser ved omdømmehåndtering vært gjenstand for studier (se bl. a. Byrkjeflot 2011; Byrkjeflot 2015; Røvik 2011). Enkelte studier har også tematisert demokratiutfordringer spesifikt i forbindelse med omdømmehåndtering i offentlig sektor (se bl. a. Byrkjeflot 2015; Salomonsen 2011). Tidligere studier som har tatt for seg demokratiutfordringer ved omdømmehåndtering har imidlertid i hovedsak hatt teoretisk fokus, og har i begrenset grad vært empiriske undersøkelser. Med utgangspunkt i en sammenkobling av demokratiperspektiver, teorier om offentlig forvaltning, identitet, kommunikasjon og omdømme har jeg i denne gjennomført en empirisk dybdeundersøkelse av aktører og praksiser i omdømmehåndterende kommuner. Denne avhandlingen kan empirisk og teoretisk bidra til å kaste lys over noen spesifikke mekanismer som kan medføre at omdømmetenkningen i kommunene kan ha uintenderte problematiske implikasjoner for lokaldemokratiet. Empirisk kan studien bidra til et økt kunnskapsgrunnlag om omdømmetrendens institusjonalisering i kommunesektoren, hvordan kommuneorganisasjoner driver omdømmehåndtering, og hvordan omdømmehåndterende kommuner organiserer og arbeider med identitetsbygging og kommunikasjon. Teoretisk kan studien bidra til en mer nyansert forståelse av spesielle demokratiutfordringer som kan oppstå når kommunene implementerer strategisk omdømmehåndtering.

Basert på analyser og funn i denne studien kan det være mulig å trekke fram noen implikasjoner for hvordan man teoretisk betrakter omdømmehåndtering i kommunene, kommunal forvaltning og lokaldemokrati. For det første bidrar studien bidrar til å styrke en antakelse om at omdømmetenkning institusjonaliseres i den norske kommunesektoren, blant annet indikert ved at omdømmehåndtering ved flere anledninger har vært gjenstand for forvaltningsrevisjon. Omdømmetrendens store utbredelse og dens (begynnende) institusjonalisering i kommunesektoren er også noe andre studier av omdømmehåndtering i kommuner har indikert (Wæraas og Bjørnå 2011; Wæraas m.fl. 2014). Det kan argumenteres for at kunnskapen om omdømmetenkningens institusjonalisering i kommunene bør innebære at en tar høyde for

omdømmedimensjonen i studier av kommunal forvaltning. Når det gjelder spørsmål om hvordan kommuner forholder seg til sine omgivelser, og hvordan kommunal forvaltning fungerer – viser denne studien, sammen med andre studier om omdømme i kommunesektoren, at omdømme og omdømmebevissthet er en faktor det kan være relevant å ta med i betraktning. Omdømmebevissthet og strategisk omdømmehåndtering kan ha implikasjoner for blant annet kommuners plan- og strategiutforminger, satsingsområder, stedsutviklingsarbeid og kommunikasjonsvirksomhet. I kjølvannet av omdømmetrendens spredning til kommunene, kan disse i større grad enn tidligere betraktes i lys av at de har fått en selvforståelse som strategiske organisasjoner som konkurrerer med – og må posisjonere seg vis-a-vis – andre kommuner og andre aktører. Denne forståelsen av kommunene kan også ses i sammenheng med det bredere NPM-reformprogrammet og den tilknyttede tendensen til *organisasjonsgjøring* av stadig flere typer virksomheter (jf. kap. 4.3.2). Omdømmetrenden i kommunene kan forstås ut fra en dobbeltrolle; den kan på en og samme tid oppfattes både som uttrykk for, og som en forsterkende faktor, når det gjelder kommunenes endring i selvforståelse i retning av strategiske organisasjoner.

Funn i studien som indikerer et diskursivt skifte i kommuneorganisasjonenes måte å forstå og forholde seg til kommunikasjon på, inviterer videre til teoretisk blikk på kommuners kommunikasjon også som strategisk, heller enn bare basert på folkeopplysningstanken. Å ta høyde for at kommuners kommunikasjonsvirksomhet ofte kan være avsenderorientert og strategisk, heller enn mottaker- og opplysningsbasert, kan åpne for nye blikk også i studier av kommunal forvaltning – når det gjelder forholdet mellom ledelse og medarbeidere innen organisasjonen, mellom administrasjon og folkevalgte, samt mellom kommuneorganisasjonen, innbyggere og andre interessenter.

Som tidligere beskrevet har omdømmehåndtering vært betraktet som en organisasjonsidé som har utgangspunkt i privat sektor. Denne studien tegner et bilde av at casekommunene har oversatt, organisert og implementert «omdømmeoppskriften» på ulike måter. Vektlegging av oppskriftens strategiske kjerneelementer identitet og kommunikasjon er imidlertid et fellestrekk ved disse kommunenes omdømmehåndtering. En innsikt som kan trekkes ut fra studien er at måten strategisk omdømmehåndtering startes opp på, hvilke aktører som er initiativtakere og fungerer som pådrivere i den tidlige fasen, influerer med den videre organisering av

omdømmearbeidet. Denne studien viser at graden av folkevalgt innflytelse når det gjelder omdømmearbeidets innhold er lavere i kommuner der omdømmearbeidet er prosjektorganisert enn i kommuner der arbeidet inngår i kommuneadministrasjonens løpende arbeid.

10.5 Avsluttende kommentarer

På den ene siden kan kommunale omdømmeprosjekter i mange tilfeller med sannsynlighet bidra til optimisme i både kommuneadministrasjon og lokalsamfunn. Omdømmeprosjektene er sjelden særlig kontroversielle eller gjenstand for mye debatt. Det kan videre ikke utelukkes at omdømmebygging kan ha positive virkninger på aspekter ved kommunene som lokaldemokratiske arenaer. For eksempel er det ikke umulig å tenke seg at omdømmebygging på sikt kan bidra til økt engasjement for egen kommune blant innbyggerne, og gjennom det kan hende også økt deltakelse og generelt høyere engasjement i lokalpolitikken. På den andre siden tyder funn i denne studien på at det kan være gode grunner til å rette et kritisk blikk mot visse deler knyttet til strategisk omdømmehåndtering i kommunene, og rette mer oppmerksomhet mot omdømmetenkningens ikke-intenderte konsekvenser. Gjennom arbeidet med denne avhandlingen har jeg forsøkt å bidra til å utdype og nyansere dette kritiske blikket ved å undersøke nærmere spenningen – eller den potensielle konflikten – mellom omdømmehåndtering og demokratisk styring som har vært omtalt i litteraturen om omdømme i offentlig sektor (Wæraas og Byrkjeflot 2012: 188, 193-194). Jeg har i avhandlingen gjennom studier av tidligere forskningsbidrag, sammenkobling av elementer fra teoretiske perspektiver innen flere forskningsfelt, og empiriske undersøkelser i fire store omdømmehåndterende kommuner, kartlagt noen spesifikke sammenhenger som forklarer hvordan omdømmetenkning kan ha problematiske implikasjoner for lokaldemokratiet. Nærmere bestemt har jeg empirisk vist hvordan «omdømmeoppskriftens» anbefalinger om håndtering av identitetsbygging og kommunikasjon kan komme i konflikt med demokrativerdiene deltakelse og deliberasjon.

Studier som ser nærmere på omdømmehåndterings implikasjoner for lokaldemokrati i mindre kommuner vil kunne være en nærliggende anbefaling for videreføring av arbeidet i denne studien. Flere områder der virkninger av omdømmetrendens institusjonalisering i kommunesektoren gjør seg gjeldende for kommunens styringssystem vil etter min oppfatning

også kunne være interessante temaer for videre empiriske studier. Et tema som fremstår som aktuelt vil kunne være nærmere studier av eventuelle vekselvirkninger mellom omdømmearbeid og kommunes planarbeid. Kommuneplanarbeidet har stor betydning for utvikling av lokalsamfunn, både når det gjelder samfunnsstruktur og stedsidentitet. Det er i lovverket lagt opp til bred medvirkning fra folkevalgte og innbyggere i dette arbeidet. Empiriske undersøkelser kan fokusere på kommuneplanleggeres arbeid i forbindelse med utarbeidelse av kommuneplanens samfunnsdel og hvordan omdømmetenkning kommer til uttrykk i kommuneplanene. En studie av i hvilken grad strategisk omdømmehåndtering eventuelt foregår i et samspill med planarbeidet, og hvordan dette eventuelt får betydning for medvirkning, vil videre kunne bidra til å kaste ytterligere lys over omdømmetrendens institusjonalisering i kommunesektoren og dens implikasjoner for demokrati. Et annet relevant tema for videre empiriske undersøkelser knyttet til kommunal omdømmehåndtering vil kunne være å studere nærmere hvordan omdømmeoppskriften oversettes ulikt og dermed kommer til uttrykk i form av ulike praksiser i ulike kommuner – ut fra ulikheter i steds- og organisasjonskontekster.

Forhåpentligvis kan denne studien inngå som et bidrag til økt forståelse for at kommunene er mangefasetterte enheter, med lokalsamfunn og steder som uttrykker et mangfold av identiteter, og at kommuneadministrasjonene ivaretar en viktig oppgave som en viktig tilrettelegger for en velfungerende lokaldemokratisk offentlighet i lokalsamfunnene.

REFERANSER:

Litteratur

- Andersen, Niels Åkerstrøm (2003): *Discursive analytical strategies: understanding Foucault, Koselleck, Laclau, Luhmann*. Bristol: Policy Press.
- Apeland, Nils M. (2010): *Det gode selskap: omdømmebygging i praksis*. Høvik: Hippocampus.
- Arblaster, Anthony (1994): *Democracy* (2. ed.). Buckingham: Open University Press.
- Barnett, Michael L., John M. Jermier og Barbara A. Lafferty (2006): Corporate Reputation: The Definitional Landscape. *Corporate Reputation Review*, 9(1), 26-38. doi: <http://dx.doi.org/10.1057/palgrave.crr.1550012>
- Beiner, Ronald (1996): What Liberalism Means. I Ellen Frankel Paul, jr. Miller, Fred D. og Jeffrey Paul (red.): *The Communitarian Challenge to Liberalism* (ss. 190-206). Cambridge/New York/Melbourne: Cambridge University Press.
- Bellamy, Richard (2008): Republicanism, Democracy, and Constitutionalism. I Cécile Laborde og John Maynor (red.): *Republicanism and Political Theory*. Malden/Oxford/Carlton: Blackwell Publishing.
- Berger, Peter M. og Thomas Luckman (1967): *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. London: Penguin.
- Bjørnå, Hilde (2005): Demokrativerdien i det lokale selvstyret. *Kommunal økonomi och politik*, 9(4), 37-53.
- Bjørnå, Hilde (2015): Dealing with Stakeholders in Local Government. Three Norwegian Cases of Municipal Reputation Management. I Arild Wæraas og Moshe Maor (red.): *Organizational Reputation in the Public Sector* (ss. 185-202). New York/London: Routledge.
- Bjørnå, Hilde (2016): Norwegian Municipalities and Reputation Building. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 20(2), 39-58.
- Blomgren, Maria, Tina Hedmo og Caroline Waks (2015): Struggles behind the Scenes I Arild Wæraas og Moshe Maor (red.): *Organizational Reputation in the Public Sector*. New York/London: Routledge.
- Brastad, Bjørn (2013): *Følgeevaluering av Omdømmeskolen 2008 og 2010*. Kristiansand: Oxford Research AS.
- Bratberg, Øyvind (2014): *Tekstanalyse for samfunnsvitere*. Oslo: Cappelen Damm.

- Braun, Erik, Mihalis Kavaratzis og Sebastian Zenker (2013): My City - My Brand: The Different Roles of Residents in Place Branding. *Journal of Place Management and Development*, 6(1), 11. doi: 10.1108/17538331311306087
- Brønn, Peggy Simcic (2014): Kommunikasjon og organisasjoner. I Peggy Simcic Brønn og Jan Ketil Arnulf (red.): *Kommunikasjon for ledere og organisasjoner* (ss. 49-70). Bergen: Fagbokforlaget.
- Brønn, Peggy Simcic og Øyvind Ihlen (2009): *Åpen eller innadvendt: omdømmebygging for organisasjoner*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Bråthen, Bjørn, Bernt Frydenberg og Ole Kristian Rogndokken (2011): *Tilsyn og revisjon i kommunal sektor* (2. ed.). Oslo: Norges Kommunerevisorforbund.
- Byrkjeflot, Haldor (2011): Et kritisk blikk på omdømmeblikket. I Arild Wæraas, Haldor Byrkjeflot og Svein Ivar Angell (red.): *Substans og framturen. Omdømmehåndtering i offentlig sektor* (ss. 51-70). Oslo: Universitetsforlaget.
- Byrkjeflot, Haldor (2015): Driving Forces, Critiques and Paradoxes of Reputation Management in Public Organizations. I Arild Wæraas og Moshe Maor (red.): *Organizational Reputation in the Public Sector* (ss. 54-73). New York/London: Routledge.
- Byrkjeflot, Haldor og Svein Ivar Angell (2011): Omdømmehåndtering og strategisk kommunikasjon i sykehus. I Arild Wæraas, Haldor Byrkjeflot og Svein Ivar Angell (red.): *Substans og framturen. Omdømmehåndtering i offentlig sektor* (ss. 116-129). Oslo: Universitetsforlaget.
- Carnoy, Martin og Manuel Castells (2001): Globalization, the Knowledge Society, and the Network State: Poulantzas at the Millennium. *Global Networks*, 1(1), 18.
- Carpenter, David (2015): Preface. I Arild Wæraas og Moshe Maor (red.): *Organizational Reputation in the Public Sector*. New York/London: Routledge.
- Chappell, Zsuzsanna (2012): *Deliberative Democracy. A Critical Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
- Christensen, Lars Thøger og Mette Morsing (2008): *Bagom corporate communication*. Frederiksberg: Forlaget Samfundslitteratur.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O. Larsen, et al. (2002): *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2011): Democracy and Administrative Policy: Contrasting Elements of New Public Management (NPM) and Post-NPM. *European Political Science Review*, 3(1), 21. doi: 10.1017/S1755773910000299
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness, et al. (2009): *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Cruikshank, Jørn (2012): The Role of Qualitative Interviews in Discourse Theory. *Critical Approaches to Discourse Analysis across Disciplines*, 6(1), 38-52.
- Czarniawska, Barbara (2000): Identity Lost or Identity Found? Celebration and Lamentation over the Postmodern View of Identity in Social Science and Fiction. I Majken Schultz, Mary Jo Hatch og Mogens Holten Larsen (red.): *The Expressive Organization. Linking Identity, Reputation, and the Corporate Brand* (ss. 271-283). New York: Oxford University Press.
- Dale, Britt og Nina Gunnerud Berg (2012): Hva er stedsidentitet, og hvordan fanger vi den opp? I Anniken Førde, Britt Kramvig, Nina Gunnerud Berg og Britt Dale (red.): *Å finne sted. Metodologiske perspektiver i stedsanalyser*. Oslo: Akademika forlag.
- Dick, Penny (2004): Discourse Analysis. I Catherine Cassell og Gillian Symon (red.): *Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research* (ss. 203-213). London/Thousand Oaks/New Dehli: Sage Publications.
- Drucker, Peter F. (1993): The Rise of the Knowledge Society. *The Wilson Quarterly*, 17(2), 19.
- Dryzek, John S. (2000): *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Dyrnes, Bjarne, Marianne Hopmark og Ingvild Fugelsøy (2014): *Arkiv, journalføring og henvendelser til kommunen. Halså kommune*. Kristiansund: Distriktsrevisjon Nordmøre IKS.
- Egeberg, Morten (1992): *Konstruktiv statsvitenskap og forvaltningspolitikk* (Institutt for statsvitenskap, Trans.). Oslo: Universitetet i Oslo.
- Elgvin, Olav (2013): 'Saman om' et bedre omdømme - en kunnskapsstatus Fafo-notat (ss. 30). Oslo: Fafo.
- Eriksen, Erik Oddvar og Jarle Weigård (1999): *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati. Jürgen Habermas' teori om politikk og samfunn*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Eriksson-Zetterquist, Ulla (2009): *Institusjonell teori - idéer, moden, förändring*. Malmö: Liber.
- Eshuis, Jasper og Arthur Edwards (2013): Branding the City: The Democratic Legitimacy of a New Mode of Governance. *Urban Studies*, 50(5), 17. doi: 10.1177/0042098012459581
- Esmark, Anders, Carsten Bagge Laustsen og Niels Åkerstrøm Andersen (2005): Socialkonstruktivistiske analysestrategier - en introduksjon. I Anders Esmark, Carsten Bagge Laustsen og Niels Åkerstrøm Andersen (red.): *Socialkonstruktivistiske analysestrategier* (ss. 7-30). Fredriksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Flæte, Oddvar, Hilde Bjørnå, Kjersti Flåten, et al. (2016): *NOU (Norges offentlige utredninger) 2016:4 - «Ny kommunelov»*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

- Fombrun, Charles J. og Cees B. M. Van Riel (2004): *Fame & Fortune. How Successful Companies Build Winning Reputations*. Upper Saddle River NJ/New York/London/San Francisco/Toronto/Sydney/Tokyo/Singapore/Hong Kong/Cape Town/Madrid/Paris/Milan/Munich/Amsterdam: Prentice Hall.
- Frandsen, Finn og Winni Johansen (2009): Institutionalizing Crises Communication in the Public Sector: An Explorative Study in Danish Municipalities. *International Journal of Strategic Communication*, 3(2), 13.
- Harvey, William S. (2010): Methodological Approaches for Interviewing Elites. *Geography Compass*, 4(3), 193-205.
- Held, David (1996): *Models of Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Ihlen, Øyvind (2015): Politikk og PR: strategisk kommunikasjon om byrder og knappe goder. I Øyvind Ihlen, Eli Skogerbø og Sigurd Allern (red.): *Makt, medier og politikk* (ss. 64-75). Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, Knut Dahl (1960): Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1(4), 18.
- Jørgensen, Marianne W. og Louise Phillips (1999): *Diskursanalyse som teori og metode*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Kavaratzis, Mihalis og Mary Jo Hatch (2013): The Dynamics of Place Brands: An Identity-based Approach to Place Branding Theory. *Marketing Theory*, 13(1), 17. doi: 10.1177/1470593112467268
- Keller, Reiner (2013): *Doing Discourse Research. An Introduction for Social Scientists*. London/Thousand Oaks/New Dehli/Singapore: Sage.
- Kornberger, Martin (2010): *Brand Society: How Brands Transform Management and Lifestyle*: Cambridge University Press.
- Kornberger, Martin og Stewart Clegg (2011): Strategy as Performative Practice: The Case of Sydney 2030. *Strategic Organization*, 9(2), 136-162. doi: 10.1177/1476127011407758
- Kvåle, Gro og Arild Wæraas (2006): *Organisasjon og identitet*. Oslo: Det norske samlaget.
- Laborde, Cécile og John Maynor (2008): The Republican Contribution to Contemporary Political Theory. I Cécile Laborde og John Maynor (red.): *Republicanism and Political Theory* (ss. 1-28). Malden/Oxford/Carlton: Blackwell Publishing.
- Littig, Beata (2009): Interviewing the Elite - Interviewing Experts: Is There a Difference? I Alexander Bogner, Beata Littig og Wolfgang Menz (red.): *Interviewing Experts* (ss. 98-113). Basingstoke: Palgrave.
- Lockert, Åshild Skjægstad (2017): Konkurrerende omdømmeoppfatninger. En drøfting av nordisk omdømmeforskning på offentlig sektor generelt og kommuner spesielt. *Nordiske organisasjonsstudier*, 19(2), 25-46.

- Lundquist, Lennart (1991): *Förvaltning och demokrati*. Lund: Norstedts Juridikförlag.
- Luoma-aho, Vilma (2007): Neutral Reputation and Public Sector Organizations. *Corporate Reputation Review*, 10(2), 20.
- Lynggaard, Kennet (2012): Dokumentanalyse. I Svend Brinkmann og Lene Tanggard (red.): *Kvalitative metoder. Empiri og teoriutvikling*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Maia, Rousiley C. (2012): *Deliberation, the Media and Political Talk*. New York: Hampton Press.
- Merkelsen, Henrik (2011): Corporate Communication som styringsideal for offentlig kommunikation. I Tor Busch, Erik Johnsen, Kurt Klaudi Klausen og Jan Ole Vanebo (red.): *Modernisering av offentlig sektor* (ss. 293-304). Oslo: Universitetsforlaget.
- Meyer, John W. og Brian Rowan (1977): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Midgaard, Knut (2004): Gode styringsformer og demokrati. I Knut Midgaard og Bjørn Erik Rasch (red.): *Demokrati - vilkår og virkninger* (ss. 21-50). Bergen: Fagbokforlaget.
- Moldenæs, Turid og Hilde M. Pettersen (2015): Teori. I Harald Espeland (red.), *10-punktsmodellen. Strategisk og kreativ samfunnsutvikling* (ss. 128-132). Molde: TIBE Samfunn AS.
- Mouffe, Chantal (2013): *Agonistics. Thinking the World Politically*. London/New York: Verso.
- Neby, Steinar og Didrik Hjort (2016) *Kommunens møte med publikum - Nesodden kommune* (2016). Nesodden: Follo distriktsrevisjon IKS.
- Nesje, Liv Mari, Morten Jeppesen og Helge Røed (2006): *Evaluering av samfunnsbyggingsprosjektet i Arendal*. Kristiansand: Agderforskning.
- Neumann, Iver B. (2001): *Mening, materialitet, makt: en innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforl.
- Overeem, Patrick (2006): In Defense of the Dichotomy: A Response to James H. Svara. *Administrative Theory & Praxis*, 28(1), 140-147. doi: 10.2307/25610782
- Peters, B. Guy (2010): Bureaucracy and Democracy. *Public Organization Review*(10), 13. doi: 10.1007/s11115-010-0133-4
- Riezebos, Rik (2007): *City Branding: Sense or Non-Sense? White Paper of the European Institute for Brand Management*. Rotterdam: European Institute for Brand Management.
- Riker, William H. (1982): *Liberalism Against Populism. A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Choice*. Illinois: Waveland Press.

- Rose, Lawrence (2005): Demokratiteori - forventninger og virkelighet. I Harald Baldersheim og Lawrence Rose (red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (ss. 53-86). Bergen: Fagbokforlaget.
- Ryan, Alan (2012): *The Making of Modern Liberalism*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Røvik, Kjell Arne (2007): *Trender og translasjoner: ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforl.
- Røvik, Kjell Arne (2011): Analyse av kommunikatorenes innmarsj i offentlig sektor. I Arild Wæraas, Haldor Byrkjeflot og Svein Ivar Angell (red.): *Substans og framturen. Omdømmehåndtering i offentlig sektor* (ss. 71-83). Oslo: Universitetsforlaget.
- Salomonsen, Heidi Houlberg (2011): Strategisk kommunikasjon og organisasjonsidentiteter i kommunene. I Arild Wæraas, Haldor Byrkjeflot og Svein Ivar Angell (red.): *Substans og framturen. Omdømmehåndtering i offentlig sektor* (ss. 197-213). Oslo: Universitetsforlaget.
- Salomonsen, Heidi Houlberg og Jeppe Agger Nielsen (2015): Investigating the Politics of Reputation Management in Local Government: The Case of Denmark. I Arild Wæraas og Moshe Maor (red.): *Organizational Reputation in the Public Sector* (ss. 203-226). New York/London: Routledge.
- Saward, Michael (2003): *Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Schumpeter, Joseph A. (1976 [1943]): *Capitalism, Socialism & Democracy*. London/New York: Routledge.
- Sejersted, Francis, Vigdis Moe Skarstein, Jon Bing, et al. (1999): *NOU (Norges offentlige utredninger) 1999:27 - "Ytringsfrihed bør finde sted"*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Sevland, Leif Johan, Dag Hagen Berg, Trude Brosvik, et al. (2006): *NOU (Norges offentlige utredninger) 2006:7 - "Det lokale folkestyret i endring? Om deltaking og engasjement i lokalpolitikken"*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Skrede, Joar (2017): *Kritisk diskursanalyse*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Solbakk, Marianne Nikolaisen (2014a): Kommunisere med "de andre" eller oss selv? En studie av kommunikasjonsidealer i den norske sykehussektoren. *Nordiske organisasjonsstudier*, 16(2), 22.
- Solbakk, Marianne Nikolaisen (2014b): *Mål, utfordringer og muligheter for omdømmehåndtering i offentlig sektor: Fra identitet via ekspressivitet og transparens til autokommunikasjon?* (Ph.d.-avhandling), UiT Norges arktiske universitet, Tromsø.
- Steiner, Jürg (2012): *The Foundations of Deliberative Democracy. Empirical Research and Normative Implications*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Stene, Tonje Skarvøy (2013) *Arbeidsgivarpolitikken: Innsatsområdet identitet og omdømme - ei undervegsevaluering* (2013). Molde: Møre og Romsdal fylkeskommune.
- Terchek, Ronald J. og Thomas C. Conte (2001a): The Evolving Liberal Tradition. I Ronald J. Terchek og Thomas C. Conte (red.): *Theories of Democracy. A Reader* (ss. 3-7).
- Terchek, Ronald J. og Thomas C. Conte (2001b): Participatory Democracy. I Ronald J. Terchek og Thomas C. Conte (red.): *Theories of Democracy. A Reader* (ss. 165-166). Maryland/Oxford: Rowman & Littlefield.
- Thagaard, Tove (2003): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thomas, Gary (2011): *How to do Your Case Study. A Guide for Students and Researchers*. Los Angeles/London/New Dehli/Singapore/Washington DC: Sage.
- Thorbjørnsrud, Kjersti (2015): Byråkrati, medier og kommunikasjon. I Øyvind Ihlen, Eli Skogerbø og Sigurd Allern (red.): *Makt, medier og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Thorsen, Dag Einar og Amund Lie (2007): Kva er nyliberalisme? I Per Kristen Mydske, Dag Harald Claes og Amund Lie (red.): *Nyliberalisme - ideer og politisk virkelighet* (ss. 33-48). Oslo: Universitetsforlaget.
- Tjora, Aksel (2017): *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Tracy, Sarah J. (2010): Qualitative Quality: Eight «Big-Tent» Criteria for Excellent Qualitative Research. *Qualitative Inquiry*, 16(10), 14. doi: 10.1177/1077800410383121
- Trygstad, Sissel C., Anne Mette Ødegård, Marit Skivenes, et al. (2017): *Ytringsfrihet og varslings i norske kommuner og fylkeskommuner. Fafo-rapport 2017:04*. Oslo: Fafo.
- Van Riel, Cees B. M. (2005): Defining Corporate Communication. I Peggy Simcic Brønn og Roberta Wiig Berg (red.): *Corporate Communication. A Strategic Approach to Building Reputation* (ss. 21-40). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Van Riel, Cees B. M. og Charles J. Fombrun (2007): *Essentials of Corporate Communication*. Oxon/New York: Routledge.
- Wright, Erle Holstad, Tore Neset og Roger Veinan (2012): *Team Bodø KF. Endelig rapport - evaluering av Team Bodø KF*. Kristiansand: Oxford Research AS Bedriftskompetanse AS.
- Wæraas, Arild (2014): Kommunal omdømmebygging som konkurransestrategi. I Åge Johnsen (red.), *En strategisk offentlig sektor* (ss. 189-208). Bergen: Fagbokforlaget.
- Wæraas, Arild og Hilde Bjørnå (2011): Kommunegrå eller unik? Omdømmehåndtering i kommunesektoren. I Arild Wæraas, Haldor Byrkjeflot og Svein Ivar Angell (red.): *Substans og framreden. Omdømmehåndtering i offentlig sektor* (ss. 230-245). Oslo: Universitetsforlaget.

- Wæraas, Arild, Hilde Bjørnå og Turid Moldenæs (2014): Place, Organization, Democracy: Three Strategies for Municipal Branding. *Public Management Review*.
- Wæraas, Arild og Haldor Byrkjeflot (2012): Public Sector Organizations and Reputation Management: Five Problems. *International Public Management Journal*, 15(2), 186-206. doi: 10.1080/10967494.2012.702590
- Wæraas, Arild, Haldor Byrkjeflot og Svein Ivar Angell (2011a): Dilemmaer i omdømmehåndtering: substans og framturen. I Arild Wæraas, Haldor Byrkjeflot og Svein Ivar Angell (red.): *Substans og framturen. Omdømmehåndtering i offentlig sektor* (ss. 15-33). Oslo: Universitetsforlaget.
- Wæraas, Arild, Haldor Byrkjeflot og Svein Ivar Angell (Eds.). (2011b). *Substans og framturen. Omdømmehåndtering i offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Wæraas, Arild og Moshe Maor (2015): Understanding Organizational Reputation. I Arild Wæraas og Moshe Maor (red.): *Organizational Reputation in the Public Sector* (ss. 1-13). New York/London: Routledge.
- Wøhni, Arthur (2007) *Byutviklingsprosessene i Drammen* (2007). Oslo: Miljøverndepartementet.
- Yin, Robert K. (2009): *Case Study Research. Design and Methods*. Los Angeles/London/New Delhi/Singapore/Washington DC: Sage.
- Yin, Robert K. (2012): *Applications of Case Study Research*. Los Angeles/London/New Delhi/Singapore/Washington DC: Sage.
- Ølnes, Anna og Tor Arne Stubbe (2011a): *Omdømme og omdømmebygging. Meldal kommune*. Orkdal: Revisjon Midt-Norge IKS.
- Ølnes, Anna og Tor Arne Stubbe (2011b): *Omdømme og omdømmebygging. Selbu kommune* (ss. 44). Orkdal: Revisjon Midt-Norge IKS.
- Østerud, Øyvind, Kjell Goldmann og Mogens N. Pedersen (1997): *Statsvitenskapelig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aalberg, Toril, Eiri Elvestad og Eli Skogerbø (2015): Demokrati og offentlighet. I Øyvind Ihlen, Eli Skogerbø og Sigurd Allern (red.): *Makt, medier og politikk* (ss. 22-34). Oslo: Universitetsforlaget.

Offentlige dokumenter

- Arendal. Varm, stolt og utadvendt. Kommuneplan 2011-2021* (2011) (2011). Arendal: Arendal kommune.
- Byvekst med kvalitet. Drammen 2036 - større, smartere og sunnere. Kommuneplan for Drammen 2013-2036* (2013) (2013). Drammen: Drammen kommune.
- Drammen 2011. Forslag til visjon og mål for utviklingen av byen (sak til bystyret 29.1.2002)* (2002) (2002). Drammen kommune.
- Drammen 2011. Forslag til visjon og mål for utviklingen av byen (utskrift av møtebok/bystyresak 6/02)* (2002) (2002). Drammen: Drammen kommune.
- Handlingsprogram 2008-2011, budsjett 2008* (2007) (2007). Arendal: Arendal kommune.
- Kommunedelplan kommunikasjon 2011-2023. Med handlingsdel 2013-2016* (2011) (2011). Sarpsborg: Sarpsborg kommune.
- Kommuneplan for Drammen 2003-2014. Forslag til planprogram (sak til bystyret 28.5.2002)* (2002) (2002). Drammen: Drammen kommune.
- Kommunikasjonsstrategi for Arendal kommune* (2012) (2012). Arendal: Arendal kommune.
- Kortversjon av rådmannens kommunikasjonspolicy. Noen tips om mediekontakt* (2013) (2013). Drammen: Drammen kommune.
- Møteprotokoll - bystyret 18.6.2009* (2009) (2009). Bodø: Bodø kommune.
- Møteprotokoll. Bystyret 24.5.2012. Bodø kommune* (2012) (2012). Bodø: Bodø kommune.
- NESH (2006)*Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi* (2006). Oslo: Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH).
- Omdømmeprosjekt Drammen. Power-point-presentasjon* (2013). Drammen.
- Personal- og arbeidsreglement* (2015) (2015). Bodø: Bodø kommune.
- Saksframlegg - bystyresak 12/66 (24.5.2012) - Ny organisering av Team Bodø KF* (2012a). Bodø: Bodø kommune.
- Saksprotokoll - bystyresak 12/66 (24.5.2012): Ny organisering av Team Bodø KF* (2012b). Bodø: Bodø kommune.
- Saksprotokoll - bystyresak 12/138 (13.9.2012): Framtidig satsing på omdømmebygging av Bodø-regionen* (2012c). Bodø: Bodø kommune.
- Saksprotokoll - bystyresak 5/15 (12.2.2015): Kommunedelplan kommunikasjon 2015-2026* (2015) (2015). Sarpsborg: Sarpsborg kommune.

- Saksprotokoll - bystyresak 61/12 (14.6.2012): Byidentitet og omdømme, profilelementer (2012)* (2012). Sarpsborg: Sarpsborg kommune.
- Saksprotokoll - bystyresak 67/13 (7.11.2013): Etablering av byselskap - forretningsplan (2013)* (2013). Sarpsborg: Sarpsborg kommune.
- Saksprotokoll: Byjubileet 2016 - forprosjekt (2009) (2009)*. Sarpsborg: Sarpsborg kommune.
- Saksprotokoll: Kommuneplanens samfunnsdel 2011-2023 (16.6.2011) (2011) (2011)*. Sarpsborg: Sarpsborg kommune.
- Samfunnsbygging i arendalsregionen (sak til bystyret 29.1.2004) (2004) (2004)*. Arendal: Arendal kommune.
- Sluttrapport: Identitet, ønsket profil og omdømme for Sarpsborg (2012) (2012)*. Sarpsborg: Sarpsborg kommune.
- Statens kommunikasjonspolitikk. Fastsatt av Fornyings- og administrasjonsdepartementet 16. oktober 2009 (2009) (2009)*. Oslo: Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- Utskrift av møtebok/bystyret (sak 6/02, 29.1.2002): Drammen 2011. Visjon og mål for utviklingen av byen (2002) (2002)*. Drammen: Drammen kommune.
- Åpenhet, respekt og tilgjengelighet. Kommunikasjonsstrategi for ledere/medarbeidere i Bodø kommune (2013) (2013)*. Bodø: Bodø kommune.

Internettssider

- Agderrådet: Videreføring av Omdømmebarometeret Sør (2007). Hentet 5.8.2015, fra <http://www.agderradet.no/agderradet-blir-hovedsamarbeidspartner-i-omdømmebarometer-sor-hosten-2007/>
- Arendal kommune: Historikk (2009). Hentet 24.6.2015, fra <http://www.arendal.kommune.no/Om-Arendal/Historikk/>
- Bodo.no: Bodø - i vinden (2015a). Hentet 27.8.2015, fra <http://www.bodo.no/>
- Bodo.no: Historie (2015b). Hentet 23.4.2015, fra <http://www.bodo.no/wips/1922766112/>
- Bodo.no: Partnere (2015c). Hentet 23.3.2016, fra <http://www.bodo.no/partnere/>
- Bokmålsordboka - Norges språkråd (2015). Hentet 31.8.2015, fra <http://www.nob-ordbok.uio.no/>
- Distriktssenteret: Metode for strategisk arbeid med lokal utvikling - 10-punktsmodellen (2015a). Hentet 26.3.2015, fra <http://distriktssenteret.no/2014/06/18/metodikk-strategisk-arbeid-med-lokal-utvikling/>
- Distriktssenteret: Om Distriktssenteret (2015b). Hentet 26.3.2015, fra <http://distriktssenteret.no/om-distriktssenteret/>
- Distriktssenteret: Omdømmeskolen som verktøy i utviklingsprogramma (2015c). fra <http://distriktssenteret.no/2014/02/17/omdommeskolen-som-verktoy-utviklingsprogramma/>
- Drammen kommune: Bystyre, formannskap og bystyrekomiteer (2010). Hentet 25.2.2016, fra <https://www.drammen.kommune.no/no/Lokaldemokrati/Saker-til-politisk-behandling/>
- Drammen kommune: Drammens historie (2011). Hentet 8.7.2015, fra <https://www.drammen.kommune.no/no/Om-kommunen/fakta/Drammens-historie/>
- Drammen.no: Elvebyen Drammen (2015). Hentet 11.8.2015, fra <http://www.drammen.no/nb-NO/TopMenu/OmOss/Omdommeprosjektet.aspx>
- Elvebyen Drammen (2015). Hentet 8.4.2015, fra <http://www.drammen.no/nb-NO/TopMenu/OmOss/Omdommeprosjektet.aspx>
- Elvebyen Drammen: Boligkampanjen 2013 (2013). Hentet 6.1.2017, fra <http://drammen.tibenet.no/TopMenu/OmOss/Omdommeprosjektet/Reklamekampanjer/Boligkampanje%202013.aspx>
- Herøyfjeringen (2015). Hentet 26.3.2015, fra <http://heroyfjeringen.no>
- Kampanje.com: Skal lokke folk til Sørlandet (2010). Hentet 11.8.2015, fra <http://kampanje.com/archive/2010/09/skal-lokke-folk-til-sorlandet/>

- Kommunikasjonsforeningen: Omdømme. Når kommuner kommuniserer (2008). Hentet 2.1.2017.2017, fra <http://www.kommunikasjon.no/fagstoff/omdømme/når-kommuner-kommuniserer>
- NKRF: Forvaltningsrevisjonsregisteret (2016). Hentet 18.2.2016, fra <http://www.nkrf.no/forvaltningsrevisjonsregister/cms/144>
- Omdømmebarometeret: Historie - 2013 (2014b). Hentet 5.8.2015, fra <http://www.omdømmebarometeret.no/historie/2013-2/>
- Omdømmebarometeret: Historie (2014a). Hentet 5.8.2015, fra <http://www.omdømmebarometeret.no/historie/>
- QSR International: What is NVivo? (2016). Hentet 17.3.2016, fra <http://www.qsrinternational.com/what-is-nvivo>
- Retrievers elektroniske mediearkiv (2015). Hentet 14.2.2017, fra <https://www.retriever.no>
- Sammen om en bedre kommune: Karmøy (2013). Hentet 4.4.2015, fra <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/sammenomenbedrekommune/deltakerkommunene/karmoy/id696435/>
- Sammen om en bedre kommune: Kommuner fordelt på tema (2014a). Hentet 7.4.2015, fra <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/sammenomenbedrekommune/kommuner-fordelt-etter-tema/id701112/>
- Sammen om en bedre kommune: Om programmet (2014b). Hentet 4.4.2015, fra <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/sammenomenbedrekommune/om-programmet/id676232/>
- Sammen om en bedre kommune: Omdømme (2014c). Hentet 3.4.2015, fra <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/sammenomenbedrekommune/saman-om-ein-betre-kommunes-temaer/omdomme/id676288/>
- Sammen om en bedre kommune: Sørreisa (2014d). Hentet 4.4.2015, fra <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/sammenomenbedrekommune/deltakerkommunene/sorreisa/id736356/>
- Sammen om en bedre kommune: Temaene (2014e). fra <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/sammenomenbedrekommune/saman-om-ein-betre-kommunes-temaer/id699608/>
- Sammen om en bedre kommune: Åfjord (2014f). Hentet 4.4.2015, fra <https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/sammenomenbedrekommune/deltakerkommunene/afjord/id733910/>
- Sarpsborg 2016: Historisk til 1000 (2015a). Hentet 9.7.2015, fra <http://sarpsborg2016.no/Historie/>

- Sarpsborg kommune: Forslag til styre i byselskapet (2015b). Hentet 13.7.2015, fra <http://www.sarpsborg.com/Nyhetsarkiv/Forslag-til-styre-i-byselskapet/>
- Sarpsborg kommune: Om organisasjonen Sarpsborg kommune (2017a, 16.1.2017). Hentet 27.2.2017, fra <https://www.sarpsborg.com/byen-og-kommunen/om-organisasjonen/#open-accor=kommuneomr-de-organisasjon-best-r-av-fire-enheter>
- Sarpsborg kommune: Politiske møter (2017b). Hentet 13.2.2017, fra <https://www.sarpsborg.com/politikk-og-planer/motekalender/>
- Sarpsborg kommune: Sarpsborgs historie (2015c). Hentet 18.6.2015, fra <https://www.sarpsborg.com/Byen-var/Fakta-om-Sarpsborg/Sarpsborgs-historie/>
- Statistisk sentralbyrå (SSB): KOSTRA (2015). Hentet 11.6.2015, fra www.ssb.no
- Sørlandsliv.no (2014). Hentet 11.8.2015, fra www.sorlandsliv.no
- Telemarksforskning: Attraksjonskraft gjennom stedsinnovasjon (2016). Hentet 4.1.2017, fra https://www.telemarksforskning.no/fag/tema.asp?gID=rei&t_id=110
- The Internet Archive (2015). Hentet 28.8.2015, fra www.web.archive.org

Avisartikler

Aftenposten, 29.5.2010, ss. 6-8: *"Hva er galt med Agder?"*

Agderposten (web), 12.1.2005: *"Arendal lærer image-bygging av Drammen"*

Agderposten (web), 21.9.2006: *"Arendal - upopulær og lite kjent"*

Agderposten, 11.4.2014, ss. 24-27: *"Det koster å mene noe"*

Agderposten, 17.1.2009, ss. 30-31: *"Arendal - bedre enn sitt rykte"*

Agderposten, 17.1.2009, ss. 32-33: *"Byen med de mange ansikter"*

Agderposten, 20.10.2009, ss. 30-31: *"Arendal er blitt in-byen"*

Agderposten, 24.12.2013, s. 9: *"-Avskyelig rasisme"*

Avisa Nordland (web), 24.10.2013: *"Nå vil de ha DIN venn til Bodø"*

Avisa Nordland, 13.1.2014: *"Avviser knebling av ansatte"*

Avisa Nordland, 2.1.2014: *"«Nå må vi få stoppet disse medieoppslagene, der våre ansatte går ut og henger ut egen virksomhet»"*

Avisa Nordland, 2.1.2014: *"Kun disse to fikk uttale seg i media"*

Avisa Nordland, 24.11.2014: *"Hold kjeft, det er tryggest (kronikk)"*

Avisa Nordland, 26.11.2014: *"Fornuftig retrett (leder)"*

Avisa Nordland, 4.1.2014: *"Full støtte fra jusprofessor"*

Avisa Nordland, 7.1.2014: *"Når kommunen knebler (kronikk)"*

Drammens Tidende (web), 12.4.2014: *"Pressesjef på plass i kommunen"* Retrieved from <https://www.dt.no/nyheter/drammen/nyheter/pressesjef-pa-plass-i-kommunen/s/2-2.1748-1.8381410>

Drammens Tidende, 12.10.2013, s. 7: *"Ap-politikere etterlyser boliger for unge og familier. - Vanskelig å kjøpe"*

Drammens Tidende, 14.9.2013, ss. 2-3: *"-Kom igjen - her bor du billig"*

Drammens Tidende, 15.10.2013, s. 12: *"Omdømme og veien videre (kronikk)"*

Drammens Tidende, 15.3.2014: *"Det blir enda vanskeligere"*

Drammens Tidende, 20.9.2013: *"Frykten for å varsle"*

Fædrelandsvennen, 10.4.2010, s. 12: *"De er unge og har bare trygd å se fram til"*

Kommunal Rapport, 17.4.2013, s. 17: *"Omdømmebygging - dødsfelle for folkestyret (leserinnlegg av Johan G. Foss)"*

Kommunal Rapport, 25.4.2013, s. 17: *"Omdømmebygging og lokal utvikling (leserinnlegg av Harald Espeland, TIBE PR)"*

Kommunal Rapport, 25.4.2013, s. 17: *"Tydelige verdier i omdømmebygging (leserinnlegg av Fleming Johnsen, rådgiver i Sarpsborg kommune)"*

Sarpsborg Arbeiderblad, 13.12.2014: *"Får ekstern hjelp"*

Sarpsborg Arbeiderblad, 21.3.2014: *"Ber anonyme melde seg"*

Sarpsborg Arbeiderblad, 22.4.2015: *"Kommunen frikjent"*

Sarpsborg Arbeiderblad, 23.4.2015: *"«Det er ingen vinnere her»"*

Sarpsborg Arbeiderblad, 23.4.2015: *"Slakter rapporten"*

Sarpsborg Arbeiderblad, 25.11.2014: *"Ekspert støtter innsynskravet"*

Sarpsborg Arbeiderblad, 26.11.2014: *"Dette ble deres siste møte"*

Sarpsborg Arbeiderblad, 6.11.2014: *"Krever innsyn i ansattes e-poster"*

Sarpsborg Arbeiderblad, 7.11.2014: *"Vraket av bystyret"*

Appendiks

Intervjuguide 1: Administrasjon (prosjektleder)

- 1) Hvor mange ansatte er tilknyttet omdømmeprosjektet? (om aktuelt)
- 2) Omtrent hvor store ressurser har blitt brukt årlig av X kommune på omdømmeprosjektet i løpet av perioden dette har pågått?
- 3) Kan du si noe om bakgrunnen for at prosjektet ble startet opp?
 - Hvilke aktører tok initiativet til prosjektet?
 - Var kommunale aktører involvert ved oppstarten av prosjektet? Eventuelt hvilke?
 - Var folkevalgte i kommunen involvert ved oppstarten av prosjektet (politisk forankring)? Ev. hvilke?
 - Var aktører fra næringslivet involvert ved oppstarten av prosjektet?
 - Ble det gjennomført omdømmemåling(er) i forbindelse med oppstart av prosjektet? (Hvis ja: Hva var resultatene av disse?)
- 4) Hva er hovedmålsettingene med omdømmeprosjektet/omdømmehåndteringen?
- 5) Vil du si at omdømmebygging av kommunen som *organisasjon* utgjør en viktig del av prosjektets målsetning, eller er det i hovedsak omdømmebygging av *stedet/byen* som er viktigst?
- 6) Et vanlig ledd i forbindelse med innledende faser i omdømmebygging er å fastsette et image eller en identitet for stedet eller organisasjonen (som man ønsker å formidle utad). I den grad en slik identitet (eller et image) ble utarbeidet/skissert i startfasen av omdømmeprosjektet/omdømmearbeidet, kan du gi en kortfattet beskrivelse av *innholdet* i denne?
- 7) Hvordan er omdømmearbeidet organisert?
 - Hva mener du er styrker ved organiseringen?
 - Eventuelle svakheter/ulempes?
- 8) Har omdømmearbeidet vært organisert annerledes tidligere? Eventuelt hvordan?
 - [Eventuelt:] Kan du si noe om bakgrunnen/årsakene for endring av organiseringen underveis?
 - [Eventuelt:] Mener du disse endringene medførte en styrking eller svekkelse av den kommunale innflytelsen over omdømmeprosjektet?
- 9) I hvilken grad vil du si at strategiene for omdømmearbeidet (og/eller innholdet i omdømmeplattformen) har vært gjenstand for politiske diskusjoner (enten i bystyret, formannskapet eller andre folkevalgte organer i kommunen)?
- 10) Har det vært lagt føringer fra politisk nivå (formannskap eller bystyre) når det gjelder innholdet i strategien for omdømmebyggingen, eller for omdømmearbeidet generelt?
 - Har det vært endringer når det gjelder eventuelle føringer fra politisk nivå etter kommunevalget i 2011?
 - I hvilken grad vil du si det har vært folkelig debatt (f. eks. i media) om omdømmestrategiene/måten omdømmearbeidet drives på?

- [Eventuelt:] Har du noe inntrykk av hva som eventuelt særlig har vært i fokus i slike debatter (er det noe knyttet til omdømmestrategiene/omdømmeplattform som har vært særlig omstridt?)?
- 11) Slik du oppfatter det, synes omdømmearbeidet/-prosjektet å påvirke styringen av kommunen (politiske beslutninger) på andre områder? Tas det «omdømmehensyn», eventuelt i hvilken grad?
 - 12) Har innleide konsulenter/markedsføringsbyråer blitt brukt i forbindelse med omdømmehåndtering/omdømmekampanjene?
 - [Eventuelt:] På hvilke måter har disse bidratt?
 - 13) Hvordan vil du beskrive resultatene/effektene av omdømmeprojektet/omdømmehåndteringen (kampanjene) så langt? Ser målsetningene ut til å bli oppfylt?
 - Tror du denne oppfatningen deles av flere i organisasjonen?
 - 14) Andre ting du ønsker å trekke fram?

Intervjuguide 2: Kommunikasjonsledere/-medarbeidere

- 1) Når begynte du i din nåværende stilling i X kommune?
 - Har du jobbet i kommunen tidligere?
 - Arbeidshistorikk ellers?
- 2) Hva vil du definere som dine primære oppgaver i stillingen?
- 3) Hvor er stillingen innplassert i kommunens organisasjon?
- 4) Hvor mange medarbeidere er det i din avdeling?
 - Hvor mange av disse arbeider med kommunikasjon/informasjon?
 - I hvor stor grad arbeider du, eventuelt i samarbeid med andre medarbeidere på din avdeling, med oppgaver knyttet til omdømmehåndtering?
 - Er innovasjon (utvikling av nye løsninger) viktig for kommunens omdømme?
 - Hva med kompetanseutvikling?
 - Vil du si det er utfordrende å overbevise medarbeidere i kommunen om viktigheten av omdømmearbeid?
- 5) Bruker kommunen etter din oppfatning media aktivt [har kommunen en aktiv eller passiv holdning overfor media]?
 - [Eventuelt:] i hvilke tilfeller tar kommunen aktivt bruk av media?
 - Vil du si at din kommune innovativ når det gjelder informasjon og kommunikasjon (tar man i bruk nye kanaler, etc.)?
- 6) Har kommunen en eksplisitt definert informasjons- og kommunikasjonsstrategi?
- 7) Er det etter din oppfatning viktig med tanke på omdømmehåndtering at kommunen framstår som *enhetlig* («taler med en stemme») i sin kommunikasjon med omverdenen?
 - Har etter din mening bevissthet rundt omdømme (omdømmeprojektet/-arbeidet) medført større vektlegging av enhetlig kommunikasjon?
 - I hvor stor grad er det, etter din oppfatning, en konflikt mellom hensynet til enhetlig kommunikasjon og ansattes muligheter til å gi uttrykk for sine oppfatninger og meninger om forhold i kommunen overfor omverdenen (f. eks. i media)?
- 8) Hvordan er arbeidet med omdømme organisert?
 - Organisert som eget prosjekt eller som en del av det løpende arbeidet i kommunen?
 - Er andre aktører (utenfor kommuneorganisasjonen) formelt involvert i omdømmeprojektet/omdømmehåndteringen?
 - Hva med eventuell mer uformell involvering?
- 9) Forholdet mellom omdømmehåndtering og (øvrig) informasjonsarbeid: Vil du si at omdømmekampanjen (eller omdømmearbeid og omdømmehåndtering for øvrig) påvirker annet informasjonsarbeid i kommunen?
 - I så fall hvordan?
- 10) Betrakter du omdømmehåndtering som atskilt fra annet informasjonsarbeid – eller ser du på dette som integrerte oppgaver?
- 11) Vil du si at *åpenhet og innsyn* i beslutninger og i kommuneorganisasjonen i er prinsipper det tas hensyn til i praksis i kommunens informasjonsarbeid?

- [Eventuelt:] Vil du si at åpenhet og innsyn er en del av omdømmehåndteringen i kommunen?
- 12) Kan du gi en kortfattet beskrivelse av imaget eller identiteten som omdømmeprojektet/-arbeidet forsøker å formidle? Hva er *innholdet* i «merkevaren [kommunenavn]»?
 - Framheves eventuelt kommunens spesielle rolle som arena for lokaldemokrati og deltakelse som del av imaget/identiteten/merkevaren?
 - 13) I hvilken grad vil du si at innholdet i omdømmeprojektet/-arbeidet (viktigst: strategiene for omdømmearbeidet) har vært gjenstand for *politiske diskusjoner* i bystyret, formannskapet eller andre folkevalgte organer i kommunen?
 - 14) I hvilken grad vil du si at innholdet i «merkevaren [kommunenavn]» (eller kommunens image) har vært gjenstand for *politiske diskusjoner* i bystyret, formannskapet eller andre folkevalgte organer i kommunen?
 - I hvor stor grad vil du si at imaget/«merkevaren» – er folkelig forankret – var innbyggerne og/eller de folkevalgte involvert ved fastsettelse av identiteten som forsøkes formidlet?
 - 15) Utgjør forbedring av kommunens *organisatoriske* omdømme en viktig del av prosjektets/arbeidets målsetning, eller er det altoverveiende omdømmet til stedet og samfunnet som er viktig?
 - 16) I hvilken grad – eventuelt hvordan – har X kommunes status som fylkeshovedstad blitt brukt i forbindelse med posisjonering og strategier i omdømmeprojektet/omdømmearbeid?
 - [Eventuelt:] Brukes denne statusen i konkurransen med andre kommuner i fylket?
 - 17) På hvilken måte mener du den geografiske plasseringen til X kommune har hatt betydning for valg av posisjoneringsstrategi for kommunen – og ellers for strategier i omdømmeprojektet/-arbeidet?
 - 18) Hvordan vil du beskrive resultatene/effektene av omdømmeprojektet/-arbeidet (kampanjene) til nå? Ser målsetningene ut til å bli oppfylt?
 - Mener du de oppnådde resultatene/effektene står i stil med kommunens ressursbruk i forbindelse med prosjektet/arbeidet?
 - 19) Foretas omdømmemålinger?
 - [Eventuelt:] Systematisk?
 - [Eventuelt:] Hvor ofte/når?
 - [Eventuelt:] Hvem gjennomfører disse?
 - 20) Andre ting du ønsker å trekke fram?

Intervjuguide 3: Administrasjon (rådmann)

- 1) Når begynte du i din nåværende stilling i X kommune?
 - Har du jobbet i kommunen tidligere?
 - Arbeidshistorikk ellers?
- 2) Hva vil du si var bakgrunnen for at omdømmeprojektet/-arbeidet i X kommune ble startet opp?
- 3) Hvem (hvilke aktører) tok initiativ til omdømmeprojektet/-arbeidet?
- 4) Hva er de viktigste målsetningene med prosjektet/-arbeidet?
- 5) Er du fornøyd med rollen *kommunen* spiller i prosjektet/arbeidet?
 - Hvor store ressurser bruker *kommunen* på omdømmeprojektet/-arbeidet?
 - Hva er etter din mening styrker og svakheter ved måten omdømmeprojektet/-arbeidet er organisert?
- 6) Hva er (eventuelt) din rolle i omdømmeprojektet i kommunen?
- 7) Bruker kommunen etter din oppfatning media aktivt?
- 8) Er det etter din oppfatning viktig at kommunen framstår som enhetlig («taler med en stemme») i kommunikasjon med omverdenen?
 - [Eventuelt:] Har etter din mening omdømmeprojektet/-arbeidet medført sterkere vektlegging av enhetlig kommunikasjon i kommunen?
- 9) Vil du si at omdømmehåndtering er viktig for deg når du utfører oppgavene knyttet til din stilling?
 - [Eventuelt:] På hvilke måter?
- 10) Vil du si at *åpenhet og innsyn* i beslutninger og i kommuneorganisasjonen i er prinsipper det tas hensyn til i praksis i kommunens informasjonsarbeid?
 - [Eventuelt:] Vil du si at åpenhet og innsyn er en del av omdømmehåndteringen i kommunen?
- 11) Kan du gi en kortfattet beskrivelse av imaget eller identiteten som omdømmeprojektet/-arbeidet forsøker å formidle? Hva er *innholdet* i «merkevaren [kommunenavn]»?
 - Framheves eventuelt kommunens spesielle rolle som arena for lokaldemokrati og deltakelse som del av imaget/identiteten/merkevaren?
- 12) I hvilken grad vil du si at innholdet i omdømmeprojektet/-arbeidet (viktigst: strategiene for omdømmearbeidet) har vært gjenstand for *politiske diskusjoner* i bystyret, formannskapet eller andre folkevalgte organer i kommunen?
- 13) I hvilken grad vil du si at innholdet i «merkevaren [kommunenavn]» (eller kommunens image) har vært gjenstand for *politiske diskusjoner* i bystyret, formannskapet eller andre folkevalgte organer i kommunen?
 - I hvor stor grad vil du si at imaget/«merkevaren» – er folkelig forankret – var innbyggerne og/eller de folkevalgte involvert ved fastsettelse av identiteten som forsøkes formidlet?
- 14) I hvilken grad vil du si at innholdet i prosjektet/arbeidet generelt – herunder strategiene for omdømmearbeidet – har vært gjenstand for *politiske diskusjoner* i bystyret, formannskapet eller andre folkevalgte organer i kommunen?

- 15) I hvilken grad vil du si at innholdet i «merkevaren [kommunenavn]» (eller kommunens «image») har vært gjenstand for *politiske diskusjoner* i bystyret, formannskapet eller andre folkevalgte organer i kommunen?
- I hvilken grad var *de folkevalgte* involvert ved fastsettelse av innholdet i identiteten/imaget/merkevaren?
 - I hvilken grad var *innbyggerne* involvert ved fastsettelse av innholdet i identiteten/imaget/merkevaren?
- 16) I hvilken grad har det, etter din erfaring, vært *folkelig debatt* om omdømmeprojektet/-arbeidet, for eksempel om strategiene og/eller innholdet i merkevarebyggingen (herunder identitet)?
- 17) Har det, etter din oppfatning, vært *mest positive eller mest negative* kommentarer/synspunkter angående projektet blant befolkningen (i media, leserbrev, osv.)?
- 18) Utgjør forbedring av kommunens *organisatoriske* omdømme en viktig del av projektets/arbeidets målsetning, eller er det altoverveiende omdømmet til stedet og samfunnet som er viktig?
- 19) I hvilken grad – og eventuelt hvordan – har X kommunes status som fylkeshovedstad blitt brukt i forbindelse med posisjonering og strategier i omdømmeprojektet/omdømmearbeid?
- [Eventuelt:] Brukes denne statusen i konkurransen med andre kommuner i fylket?
- 20) På hvilken måte mener du den geografiske plasseringen til X kommune har hatt betydning for valg av posisjoneringsstrategi for kommunen – og ellers for strategier i omdømmeprojektet/-arbeidet?
- 21) Hvordan vil du beskrive resultatene/effektene av omdømmeprojektet/-arbeidet (kampanjene) til nå? Ser målsetningene ut til å bli oppfylt?
- Mener du de oppnådde resultatene/effektene står i stil med kommunens ressursbruk i forbindelse med projektet/arbeidet?
- 22) Har, etter din mening, omdømmeprojektet/-arbeidet hatt innvirkning på hvordan kommuneadministrasjonen arbeider (positive/negative)?
- 23) Andre ting du ønsker å trekke fram?

Intervjuguide 4: politikere (gruppeleder)

- 1) Hvor mange perioder har du som gruppeleder i bystyret for ditt parti?
- 2) Hvor lenge har du sittet i bystyret i X kommune?
- 3) Er kommunens omdømme noe du vil si du er opptatt av i rolle som lokalpolitiker?
- 4) Hva vil du si var bakgrunnen for at omdømmeprojektet/-arbeidet i kommunen ble startet opp?
- 5) Hvem (hvilke aktører) tok initiativ til oppstart av omdømmearbeidet?
- 6) Er du fornøyd med den rollen kommunen spiller i arbeidet?
 - Hva er etter din mening styrker og svakheter ved måten kommunen har organisert arbeidet med omdømmehåndtering?
- 7) Hva er eventuelt din rolle i omdømmearbeidet i kommunen?
- 8) Var de folkevalgte involvert i en tidlig fase ved oppstarten av omdømmearbeidet?
- 9) Var det bred politisk enighet (i bystyret) ved oppstart om at kommunen skulle drive omdømmearbeid?
- 10) I hvilken grad ble oppstart av systematisk omdømmearbeid gjenstand for debatt i bystyret, formannskap eller andre folkevalgte organer i kommunen?
 - Var det noe debatt om kommunal **ressursbruk** i prosjektet/arbeidet?
- 11) I hvilken grad vil du si at *innholdet* i omdømmearbeidet/-prosjektet (viktigst: strategiene for omdømmearbeidet) har vært gjenstand for politiske diskusjoner i bystyret, formannskapet eller andre folkevalgte organer i kommunen?
- 12) I hvilken grad vil du si at *innholdet* i «merkevaren [kommunenavn]» har vært gjenstand for politiske diskusjoner i bystyret, formannskapet eller andre folkevalgte organer i kommunen?
 - I hvor stor grad vil du si at imaget/merkevaren/identiteten er folkelig forankret? Var innbyggerne og/eller de folkevalgte involvert ved fastsettelse av denne?
 - I hvor stor grad vil du si at kommunens spesielle rolle som arena for lokaldemokrati inngår som del av imaget/merkevaren/identiteten man ønsket å skape?
- 13) I hvilken grad har det, etter din erfaring, vært debatt blant innbyggerne (leserinnelegg mm.) om omdømmearbeidet, herunder om strategiene og innholdet i merkevarebyggingen (knyttet til identitet)?
- 14) Har det slik du har oppfattet det vært mest positive eller mest negative kommentarer/synspunkter angående omdømmeprojektet/-arbeidet blant innbyggerne (som uttrykt i media, leserbrev, etc.)?
- 15) I hvilken grad mener du omdømmeprojektet/-arbeidet har involvert og inkludert befolkningen på en god måte fra oppstarten?
- 16) Etter din oppfatning, er kvaliteten på utredningene og informasjonen til politikere i bystyret og andre råd og utvalg i kommunen fra administrasjonen for det meste fullstendige og balanserte nok?

- Mener du det finnes eksempler på at hensyn til kommunens omdømme har gått ut over utredningers (eller annen informasjons) *kvalitet* eller *fullstendighet* (at f. eks. alle sider ved en sak ikke har blitt fullstendig nok redegjort for, eller på andre måter har blitt skjevframstilt)?
- 17) Etter din oppfatning, påvirker omdømmearbeidet – eller omdømmehensyn for kommunen generelt – debatten i kommunestyret, og eventuelt politiske beslutninger (tas det i stor grad «omdømmehensyn»)?
 - 18) Har det etter din mening i stor grad vært gode debatter om kommunens omdømmestrategier generelt i bystyret?
 - 19) Utgjør forbedring av *kommuneorganisasjonens* omdømme en viktig del av arbeidets målsetning (eller er det stedets/samfunnets omdømme som er vesentligst i prosjektet)? Synes du eventuelt dette burde vektas annerledes?
 - 20) I hvilken grad – og eventuelt hvordan – har X kommunes status som fylkeshovedstad blitt brukt i forbindelse med posisjonering og strategier i omdømmeprosjektet/omdømmearbeid?
 - [Eventuelt:] Brukes denne statusen i konkurransen med andre kommuner i fylket?
 - 21) På hvilken måte mener du den geografiske plasseringen til X kommune har hatt betydning for valg av posisjoneringsstrategi for kommunen – og ellers for strategier i omdømmeprosjektet/-arbeidet?
 - 22) Hvordan vil du beskrive resultatene/effektene av omdømmeprosjektet/-arbeidet (kampanjene) til nå? Ser målsetningene ut til å bli oppfylt?
 - Mener du de oppnådde resultatene/effektene står i stil med kommunens ressursbruk i forbindelse med prosjektet/arbeidet?
 - 23) Foretas omdømmemålinger?
 - [Eventuelt:] Systematisk?
 - [Eventuelt:] Hvor ofte/når?
 - [Eventuelt:] Hvem gjennomfører disse?
 - 24) Andre ting du ønsker å trekke fram?

Intervjuguide 5: politikere (ordfører)

- 1) Hvor lenge har du vært ordfører i X kommune?
- 2) Har du vært bystyrerepresentant i X kommune før du ble ordfører, eventuelt hvor lenge?
- 3) Er kommunens omdømme noe du vil si du er opptatt av når du utfører din ordførergjerning?
- 4) Hva vil du si var bakgrunnen for at omdømmeprojektet/-arbeidet i kommunen ble startet opp?
- 5) Hvem (hvilke aktører) tok initiativ til oppstart av omdømmearbeidet?
- 6) Er du fornøyd med den rollen kommunen spiller i arbeidet?
 - Hva er etter din mening styrker og svakheter ved måten kommunen har organisert arbeidet med omdømmehåndtering?
- 7) Hva er eventuelt din rolle i omdømmearbeidet i kommunen?
- 8) Var de folkevalgte involvert i en tidlig fase ved oppstarten av omdømmearbeidet?
- 9) Var det bred politisk enighet (i bystyret) ved oppstart om at kommunen skulle drive omdømmearbeid?
- 10) I hvilken grad ble oppstart av systematisk omdømmearbeid gjenstand for debatt i bystyret, formannskap eller andre folkevalgte organer i kommunen?
 - Var det noe debatt om kommunal *ressursbruk* i prosjektet/arbeidet?
- 11) I hvilken grad vil du si at *innholdet* i omdømmearbeidet/-prosjektet (viktigst: strategiene for omdømmearbeidet) har vært gjenstand for politiske diskusjoner i bystyret, formannskapet eller andre folkevalgte organer i kommunen?
- 12) I hvilken grad vil du si at *innholdet* i «merkevaren [kommunenavn]» har vært gjenstand for politiske diskusjoner i bystyret, formannskapet eller andre folkevalgte organer i kommunen?
 - I hvor stor grad vil du si at imaget/merkevaren/identiteten er folkelig forankret? Var innbyggerne og/eller de folkevalgte involvert ved fastsettelse av denne?
 - I hvor stor grad vil du si at kommunens spesielle rolle som arena for lokaldemokrati inngår som del av imaget/merkevaren/identiteten man ønsket å skape?
- 13) I hvilken grad har det, etter din erfaring, vært debatt blant innbyggerne (leserinnlegg mm.) om omdømmearbeidet, herunder om strategiene og innholdet i merkevarebyggingen (knyttet til identitet)?
- 14) Har det slik du har oppfattet det vært mest positive eller mest negative kommentarer/synspunkter angående omdømmeprojektet/-arbeidet blant innbyggerne (som uttrykt i media, leserbrev, etc.)?
- 15) I hvilken grad mener du omdømmeprojektet/-arbeidet har involvert og inkludert befolkningen på en god måte fra oppstarten?
- 16) Etter din oppfatning, er kvaliteten på utredningene og informasjonen til politikerne i bystyret og andre råd og utvalg i kommunen fra administrasjonen for det meste fullstendige og balanserte nok?

- Mener du det finnes eksempler på at hensyn til kommunens omdømme har gått ut over utredningers (eller annen informasjons) *kvalitet* eller *fullstendighet* (at f. eks. alle sider ved en sak ikke har blitt fullstendig nok redegjort for, eller på andre måter har blitt skjevframstilt)?
- 17) Etter din oppfatning, påvirker omdømmearbeidet – eller omdømmehensyn for kommunen generelt – debatten i kommunestyret, og eventuelt politiske beslutninger (tas det i stor grad «omdømmehensyn»)?
 - 18) Har det etter din mening i stor grad vært gode debatter om kommunens omdømmestrategier generelt i bystyret?
 - 19) Utgjør forbedring av *kommuneorganisasjonens* omdømme en viktig del av arbeidets målsetning (eller er det stedets/samfunnets omdømme som er vesentligst i prosjektet)? Synes du eventuelt dette burde vektas annerledes?
 - 20) I hvilken grad – og eventuelt hvordan – har X kommunes status som fylkeshovedstad blitt brukt i forbindelse med posisjonering og strategier i omdømmeprosjektet/omdømmearbeid?
 - [Eventuelt:] Brukes denne statusen i konkurransen med andre kommuner i fylket?
 - 21) På hvilken måte mener du den geografiske plasseringen til X kommune har hatt betydning for valg av posisjoneringsstrategi for kommunen – og ellers for strategier i omdømmeprosjektet/-arbeidet?
 - 22) Hvordan vil du beskrive resultatene/effektene av omdømmeprosjektet/-arbeidet (kampanjene) til nå? Ser målsetningene ut til å bli oppfylt?
 - Mener du de oppnådde resultatene/effektene står i stil med kommunens ressursbruk i forbindelse med prosjektet/arbeidet?
 - 23) Foretas omdømmemålinger?
 - [Eventuelt:] Systematisk?
 - [Eventuelt:] Hvor ofte/når?
 - [Eventuelt:] Hvem gjennomfører disse?
 - 24) Andre ting du ønsker å trekke fram?