



UiT Norges arktiske universitet

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

Kommunalt omdømmearbeid

Et fokus på sentrale aktørers motivasjon og konteksttilpasning

Åshild Skjegstad Lockert

Avhandling levert for graden Philosophiae Doctor – april 2020



UiT Norges arktiske universitet

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

Kommunalt omdømmearbeid

Et fokus på sentrale aktørers motivasjon og konteksttilpasning

Åshild Skjeggstad Lockert

Avhandling levert for graden Philosophiae Doctor – april 2020

Forord

Jeg er evig takknemlig for all hjelp og støtte som har bidratt til at denne avhandlingen nå er ferdig. Først og fremst rettes en stor takk til hovedveileder Hilde Bjørnå og biveileder Marcus Buck. Hilde takkes for all støtte, mange gjennomlesninger og alltid velformulerte, nyttige og raske tilbakemeldinger. Takk til Marcus for hjelp med det metodiske arbeidet, og for alltid å ha trua.

Tusen takk til alle informanter for deltakelse i spørreundersøkelsen og i intervjuer.

Artikkelsamarbeid har vært et kjærkomment innslag i en ellers ganske ensom jobb. Takk til Kristian H. Haugen, Hilde Bjørnå, Martin Sollund Krane og Heidi Houlberg Salomonsen for spennende og givende samarbeid.

Gode kollegaer på statsvitenskap og på organisasjon og ledelse fortjener også en stor takk. Oppmuntringer, faglige råd og hyggelige kaffepauser har hjulpet meg mye på veien. Til stipendiatene på Institutt for samfunnsvitenskap, Beate, Jonas, Karoline, Inga, Astrid Maria, Stine, Kristian, Maiken og Sigbjørn – tusen takk for all latter, sosiale arrangementer og gode diskusjoner. Jeg vil gjerne rette en ekstra takk til tidligere kollega Martin S. Krane for et fantastisk samarbeid. Det er alltid lærerikt og oppmuntrende å diskutere omdømme, kommuner og alt annet mellom himmel og jord med deg. Jeg vil også takke Instituttleder Anne Britt Flemmen for god støtte og tilrettelegging, samt Turid Moldenæs for gode Ph.D-seminar og konstruktive innspill på sluttseminaret.

Fagmiljøet på Förvaltningshögskolan ved Göteborgs universitet må også nevnes. Takk for faglig og sosial inkludering av meg som «bonusdoktorand» høsten 2016/våren 2017. Jeg setter stor pris på at dere alltid har døren til gjestekontoret åpen for meg.

Innspurten ble preget av Corona-pandemien. Tusen takk til både Kaja og Lars og Britt Elin Steinveg som ga meg husrom, middag og motivasjon i innspurten. Helt på tampen fikk jeg også verdifull hjelp med korrekturlesing fra tre hold. Takk til Martin S. Krane, Øystein Solvang og til pappa. Beate, takk for at du guidet meg i mål.

Venner, familie og Mathias. Uten dere hadde ikke dette vært mulig. Dere har alltid hatt
trua på meg, og guidet meg gjennom vanskelige perioder. Dere er det viktigste i livet.

Tromsø, 14. april 2020

Åshild Skjegstad Lockert

Sammendrag

Temaet for denne avhandlingen er kommunalt omdømmearbeid. Gjennom tre artikler og i kapp analyseres sentrale aktørers motivasjon for omdømmearbeid, og hvordan aktørers posisjon (politikk og administrasjon) og motivasjon kan påvirke hvilke mål og strategier som velges i omdømmearbeid. For å forstå og forklare aktørers rolle i omdømmearbeidet benyttes et rasjonelt og et nyinstitusjonelt perspektiv.

Avhandlingen analyserer både surveydata (en norsk og en dansk undersøkelse av kommunale omdømmearbeider), intervjumateriale, omdømmelitteratur og dokumenter. Funnene i denne avhandlingen viser at det har vært få studier som eksplisitt fokuserer på hvilke roller kommunale aktører har i omdømmearbeid. Funnene viser videre at kommunale aktører kan være motivert av å oppnå mål for kommunen gjennom omdømmearbeidet – de velger omdømme som en rasjonell respons på utfordringer de har, og de tilpasser omdømmearbeidet til sin kontekst. Kommunene velger ulike satsinger i omdømmearbeidet – det bygges hovedsakelig omdømme av kommunen som sted og/eller som organisasjon. Et viktig funn her er at det ser ut som dette valget har sammenheng med aktørene involvert. I store kommuner er administrasjonen i større grad med i mål- og strategiutformingen og de setter spor etter seg. Med mer administrativ involvering desto mer går omdømmearbeidets innhold mot interesser som er mest i tråd med administrasjonens domene, altså å forbedre kommunen som organisasjon. I avhandlingens dybdestudie av en liten kommune, er imidlertid politikerne sterkt involvert sammen med flere aktører.

Jeg trekker fram to implikasjoner ved mine funn: For det første at administrasjonen har stor innflytelse på mål- og strategiutformingen. Her argumenterer jeg for at omdømmearbeidets tidlige faser krever diskusjoner som er av politisk natur. «Hvem vi er» og «hvor vi vil» er politiske spørsmål. For det andre viser funn fra dybdestudien at omdømmearbeidet kan åpne opp for muligheter for tillitsbygging og demokratisk innovasjon gjennom aktiv inkludering av innbyggerne.

Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon.....	1
1.1	Innledning	1
1.2	Litteraturgjennomgang og forskningsbidrag.....	4
1.3	Studieobjektet: Omdømme i kommuner – begrep og policy	6
1.3.1	Avgrensninger.....	8
1.4	Avhandlingens struktur	9
2	Bakgrunn: Kommunen som arena for omdømmearbeid	11
2.1	Innledning	11
2.2	Kommunen: Verdigrunnlag, oppgaver og aktører	11
2.2.1	Det kommunale verdigrunnlaget	11
2.2.2	Kommunens oppgaver	13
2.2.3	Kommunale utfordringer og ulike strategier	14
2.2.4	Kommunale aktører	15
2.3	Omdømmearbeid – fra privat til offentlig sektor	19
2.4	Omdømmefokus i Norge.....	21
2.4.1	Stedsomdømmebygging	24
2.4.2	Omdømmebygging av kommunen som organisasjon	24
2.5	Kommunen som arena for omdømmearbeid.....	25
3	Analytiske tilnærminger	29
3.1	Innledning	29
3.2	Rasjonelt perspektiv – aktive aktører.....	29
3.2.1	Forventninger til en rasjonell omdømmeprosess.....	31
3.2.2	Oppsummering	34

3.3	Det organisatoriske perspektivet	34
3.4	Nyinstitutionell teori – viktigheten av kontekst	35
3.4.1	Forventninger til omdømmearbeidet i et nyinstitutionelt perspektiv	37
3.4.2	Oppsummering	39
3.5	Aktører i to perspektiver	39
4	Metodiske betraktninger	41
4.1	Innledning	41
4.2	Holdepunkter for kvalitet i forskningen	42
4.3	Forskningsprosessen: Utgangspunktet	43
4.3.1	Møte med forskningstemaet	44
4.4	Metodeteknikker og analyse	45
4.4.1	Litteraturgjennomgang	47
4.4.2	Spørreundersøkelse	47
4.4.3	Semi-strukturerte intervjuer	48
4.4.4	Supplerende material	50
4.5	Framstilling av datamaterialet i tekst	51
4.6	Etiske betraktninger: anonymitet og selvbestemmelse	52
4.7	Begrensninger	53
5	Funn	55
5.1	Innledning	55
5.2	Artikkel 1	55
5.3	Artikkel 2	55
5.4	Artikkel 3	56
6	Overordnet analyse	59
6.1	Innledning	59

6.2	Aktørers posisjon og motivasjon.....	59
6.2.1	Rasjonelle og aktive aktører:	60
6.2.2	Aktører og kommunekultur	62
6.2.3	Oppsummering	63
6.3	Omdømmearbeidets aktører og innhold.....	64
6.3.1	Administrasjon og organisatorisk omdømmearbeid.....	64
6.3.2	Politikk, administrasjon og stedsomdømme?	65
6.3.3	Oppsummering	67
6.4	Aktører og omdømmeinnhold i to perspektiver.....	67
6.5	Implikasjoner: utfordringer og muligheter for kommunene	69
6.5.1	Implikasjoner for politikk og administrasjon	70
6.5.2	Profesjonalisering av administrasjonen	71
6.5.3	Implikasjoner for lokaldemokratiet:	74
6.5.4	Teoretisk forklaring på medvirkning i omdømmeprosesser.....	78
6.6	Oppsummering	79
7	Konklusjon og bidrag	81
	Referanseliste	85
	Vedlegg 1 – Feature Map.....	99
	Vedlegg 2 – Intervjuguide for prosjekt om omdømmearbeid i kommunene.	101
	Vedlegg 3 – Spørsmål fra norsk og dansk survey	107
	Vedlegg 4 – Informert samtykkeerklæring.....	115

Tabelliste

Tabell 1: Oversikt over artiklene i avhandlingen 4

Tabell 2: Oversikt over empirisk materiale 46

1 Introduksjon

1.1 Innledning

Temaet for denne avhandlingen er kommunalt omdømmearbeid. De siste 15-20 årene har norske kommuner vært stadig mer opptatt av å ha et godt omdømme, og har med stort engasjement gått inn for å bygge dette på best mulig vis (Bjørnå 2016; Moldenæs 2016; Wæraas og Bjørnå 2011; Wæraas, Bjørnå og Moldenæs 2014). Litteraturen på omdømmehåndtering har i utgangspunktet hatt profittsøkende virksomheter som forskningsfokus. En av grunntankene her er at slike virksomheter skal framstå fremragende og unik, og at et godt omdømme er en viktig ressurs i konkurransen om markedsandeler (Fombrun 1996; Rindova og Martins 2012). I dette ligger en av grunnene til hvorfor omdømmebygging i offentlig sektor er blitt kritisert, både i forskningslitteraturen og i media. Argumentene er blant annet at offentlige sektor er mindre rettet mot konkurranse enn private virksomheter, at offentlige organisasjoner skal preges av nøytralitet og likhet, og at offentlig sektor verken kan eller bør styre sin informasjon strategisk på en omdømmefremmende måte (Byrkjelot 2011; Krane 2018; Luoma-aho 2007; Wæraas og Byrkjeflot 2012). Det kan derfor fremstå både som et paradoks og som et fascinerende fenomen at kommuner, som er demokratier – institusjoner med politisk meningsbryting, fellesskapsorientering og åpenhet i beslutningsprosesser – har engasjert seg i omdømmebygging.

Litteraturen på dette området er voksende, men det etterlyses stadig mer forskning på omdømmearbeid i offentlig sektor (Bjørnå og Salomonsen 2016; Luoma-aho 2007; Wæraas og Maor 2015). Nordisk forskning har studert ulike offentlige organisasjoners omdømmearbeid, blant annet sykehussektoren (Blomgren, Hedmo og Waks 2015; Solbakk og Sataøen 2013), utdanningsinstitusjoner (Aula og Tienari 2011; Nygård og Sataøen 2018; Wæraas og Solbakk 2009), domstolene (Moldenæs 2011) og kommuner (Bjørnå 2016; Källström 2016; Moldenæs 2016; Wæraas og Bjørnå 2011). I kommuner inneholder omdømmearbeidet både omdømmebygging av kommunen som organisasjon og stedsomdømmebygging (Wæraas m.fl. 2014). Nevnte forskning består hovedsakelig av organisasjonsfaglige tilnærminger til omdømme. Her anses omdømme som en sosialt konstruert størrelse som organisasjoner forholder seg til, og

forsøker påvirke, ved hjelp av ulike virkemidler for å oppnå blant annet legitimitet og tillit (Frandsen, Johansen og Salomonsen 2016; Wæraas og Maor 2015). I denne litteraturen forstås ofte omdømme som en respons på trender i, eller press fra, de institusjonelle omgivelsene (Bjørnå og Salomonsen 2016). I en slik forskningskontekst vet vi imidlertid lite om aktørers motivasjon for omdømmearbeid, og hvordan posisjoner i kommuneinstitusjonen (politikere og administrativ ansatte) kan påvirke omdømmearbeidet.

Bjørnå og Salomonsen (2016) viser til omdømmeforskningens «svarte boks». Det som er forsket minst på er på hvilke måter kommunens interne organisering og arbeidsmåter påvirker omdømmearbeidet, og hvordan omdømmearbeid i en kommune kan påvirke andre saksområder eller arbeidsmåter i kommunen. Analyser av dette er riktignok berørt i enkelte forskningsbidrag (Bjørnå 2016; Salomonsen og Nielsen 2015; Wæraas m.fl. 2014), men uten at man har satt eksplisitt fokus på ulike aktørers rasjonelle overveielser og institusjonelle tilpasninger i omdømmearbeidet. I første artikkel drøfter jeg omdømmeforskningens teoretiske bakgrunner og argumenterer for at rasjonelle perspektiver kan åpne opp for studier som kan bidra til å åpne denne «svarte boksen».

Denne avhandlingen forsøker derfor å åpne den svarte boksen ved å sette fokus på aktørers handlingsrom i omdømmearbeidet, og å se på hvilke implikasjoner omdømmearbeid kan ha for andre kommunale aktiviteter.

Den overordnede problemstillingen er:

På hvilke måter kommer kommunale aktørers posisjon og motivasjon til uttrykk i omdømmeforskningen og i kommunenes omdømmearbeid, og hvilke implikasjoner kan omdømmearbeidet ha for forholdet mellom politikk og administrasjon og for lokaldemokratiet?

Underordnede forskningsspørsmål er:

1. Hvordan forstås omdømmearbeid i kommuner i forskningslitteraturen?

2. Hva er motivasjonen for å drive med omdømmearbeid i kommuner, og hvordan tilpasses omdømmearbeidet en kommunekontekst?
3. Hvilket innhold (forstått som omdømmebygging av kommunen som organisasjon eller som sted) får omdømmearbeidet i Danmark og Norge, og kan kommunestørrelse og hvilke aktører som er involvert bidra til å forklare dette?

I første artikkel diskuteres det hvordan omdømmearbeid forstås i forskningslitteraturen. De teoretiske perspektivene som er relevant gjennom hele avhandlingen introduseres og diskuteres her. Artikkelen avdekker kunnskapshull og motiverer en policy-studie av omdømmearbeid i kommuner. En slik studie innebærer «å vinne innsikt i hvilke hensyn og drivkrefter som har ligget bak bestemte beslutninger, og som har formet innholdet i vedtakene» (Hansen 2014: 202). Artikkel to og tre bidrar samlet til en policy-analyse av omdømmearbeid. Artikkel to studerer kommunale aktørers motivasjon for å drive med omdømmearbeid, og gir et dypt innblikk i en kommunes prosess med omdømmearbeid, hvordan aktørene former innholdet i omdømmearbeidet og deres ulike grep for å tilpasse policyen til sin kommunekontekst. Artikkel tre tester om, og i hvilken grad, kommunestørrelse og aktørers posisjon og involvering påvirker hvilket innhold omdømmearbeidet får. Her får vi innsikt i sammenhengen mellom på den enes siden aktørens posisjon (politikere eller administrasjon) og, på den andre siden, omdømmearbeidets innhold i kommunen. Omdømmearbeidets innhold forstås hovedsakelig i to hovedkategorier: Stedsomdømmebygging og omdømmebygging av kommunen som organisasjon.

Analysen i avhandlingen gjøres ved å diskutere temaet opp mot rasjonell og nyinstitusjonell teori. Kappa inneholder en teoretisk motivert diskusjon knyttet til kontekstens innflytelse. Avhandlingen har også et komparativt perspektiv ved at den, i artikkel tre, sammenligner omdømmestrategier i Norge og Danmark.

Tabell 1: Oversikt over artiklene i avhandlingen

	Artikkel 1	Artikkel 2	Artikkel 3
Tittel	Konkurrerende omdømmeoppfatninger: En drøfting av nordisk omdømmeforskning på offentlig sektor generelt og kommuner spesielt	Policy Transfer of Branding and Reputation Management: Motivations, Challenges, and Opportunities for a Small Rural Municipality	Reputation Reform Strategies in Local Government: Investigating Denmark
Problemstilling	Hvilke teoretiske perspektiver blir brukt som utgangspunkt for omdømmestudier i offentlig sektor? Hvilke konsekvenser gir nordisk omdømmeforskeres grunnleggende teoretiske valg for retningen dette forskningsarbeidet tar, og hvilke kunnskapshull etterlater det seg?	Hva er motivasjonen for å overføre omdømmepolicyen? Hvilken grad av policyoverføring er det, og hvordan kan policyoverføringen forstås?	Can conditions be identified that prompt local government to make different choices? Do political and administrative actors pursue the same type of reputation strategies? Do local governments in Norway and Denmark pursue different reputation strategies?
Metode	Litteraturgjennomgang	Longitudinell casestudie	Kvantitative analyser av surveydata

1.2 Litteraturgjennomgang og forskningsbidrag

Noe forenklet har forskningen på offentlig sektor hovedsakelig hatt tre nedslagsfelt. For det første har flere sett på hvordan organisasjoner *bør* arbeide med omdømme. Her gir bidragene anbefalinger og oppskrifter for hvordan man best kan bygge og opprettholde et godt omdømme (Apeland 2007; Brønn og Ihlen 2009; Fombrun og van Riel 2004). Denne litteraturen kan kalles en ‘operativ’ omdømmelitteraturen. For det andre har Wæraas og Byrkjeflot stått for flere sentrale bidrag til et mer teoretisk blikk på omdømmefenomenet. De har sett kritisk på «omdømmeoppskriftens» betydning og

praksis i en offentlig sektor-kontekst og har funnet flere potensielle problemer og paradokser når omdømmearbeid møter offentlige organisasjoners kontekst og verdsett (Byrkjeflot 2010; Byrkjeflot og Wæraas 2012). Nyere bidrag har kommet til at omdømmearbeid kan, gjennom omdømmeoppskriftens anbefalinger til identitetsbygging og strategisk kommunikasjon, utfordre noen sentrale demokratiske verdier som deltakelse, deliberasjon og nøytral informasjon til politikere og befolkningen (Krane 2018). Forskingen på omdømme i de nordiske land diskuteres nærmere i første artikkel. I denne avhandlingen gir jeg et innblikk i omdømmefenomenet i offentlig sektor og kommunene og problematiserer omdømmepolicyen i sammenheng med kommunen som lokaldemokratisk institusjon. Avhandlingen bidrar dermed til problematiseringen av omdømmearbeidets plass i kommunesektoren.

Den tredje gruppen med litteratur er et mangfold med hovedsakelig empiriske bidrag som tar for seg ulike offentlige organisasjoners bygging og håndtering av omdømme. Som vist ovenfor belyser hovedtyngden av disse bidragene omdømmearbeidet i et organisasjonsteoretisk perspektiv. I denne forskningslitteraturen er organisasjoners og omdømmearbeidets institusjonelle kontekst viktig. Avhandlingen bidrar dermed også til denne teoretiske retningen, ved å se på hvordan omdømmefenomenet overføres fra privat sektor, via statlige myndigheter, til kommunene, og hvordan omdømmearbeidet tilpasses sin spesifikke kontekst. Noen av bidragene har imidlertid fulgt en mer statsvitenskapelig strategisk-rasjonell forståelse av omdømme. Bjørnå (2014; 2016) og Salomonsen og Nielsen (2015) plasseres i denne retningen, og tar det som av Wæraas og Maor (2015) kalles et statsvitenskapelig perspektiv. Denne teoriretningen er opprinnelig fra en amerikansk forskningstradisjon hvor organisasjoner anses som rasjonelle og strategiske i hvilke områder de satser på omdømmehåndtering. Målet er blant annet å sikre autonomi vis-à-vis andre enheter og politiske styringsmakter (se første artikkel). I denne avhandlingen legger jeg vekt på aktørene ønsker å oppnå mål med omdømmearbeidet, og at de er rasjonelle når de velger hvilke mål og strategier de skal satse på. Slik skriver jeg meg inn i den såkalte statsvitenskapelige tilnærmingen til omdømmearbeid.

1.3 Studieobjektet: Omdømme i kommuner – begrep og policy

Begrepet omdømme er blitt definert på mange måter. De fleste definisjonene legger imidlertid vekt på at en organisasjons omdømme utgjøres av summen av omgivelsenes oppfatninger av organisasjonen. Ifølge Fombrun (1996) er en virksomhets omdømme «[a] perceptual representation of a company's past actions and future prospects that describes the firm's overall appeal to all of its key constituents when compared with other leading rivals» (1996: 72). Omdømme er altså summen av interessenters inntrykk og vurdering av organisasjonen, basert på oppfatninger om organisasjonens fortid, nåtid samt forventninger til framtiden. Carpenter (2010) definisjon sier at omdømme er «a set of symbolic beliefs about the unique or separable capacities, roles and obligations of an organization, where these beliefs are embedded in audiences networks» (2010: 45). I Carpenters tradisjon kan organisasjonen selv, gjennom strategiske grep, styre omgivelsenes oppfatninger av organisasjonen. Definisjoner og perspektiver på omdømme drøftes nærmere i avhandlingens første artikkelvedlegg.

I denne avhandlingen benytter jeg begrepet *omdømmearbeid*. *Omdømmearbeid* kan brukes synonymt med omdømmehåndtering og regnes som en bredere aktivitet enn selve byggingen av omdømmet. *Omdømmebygging* viser til et “nybyggerprosjekt”, eller en reform, der det arbeides med å skape en merkbar positiv endring og endre interessentenes oppfatninger av organisasjonen i en positiv retning (Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011: 18). En kommunes omdømme er imidlertid ikke konstant, men noe som skapes over tid, og noe som må opprettholdes. Dermed kommer også begrepet *omdømmehåndtering* inn. Omdømmehåndtering innebærer aktiviteter rettet mot opprettholdelse og vedlikehold av et «etablert» omdømme, samt forsvar av omdømme og arbeid med å forebygge omdømmekriser (Wæraas m.fl. 2011: 18). Det strategiske omdømmearbeidet kan dermed forstås 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). Det handler altså om å strategisk forsøke å påvirke omgivelsenes oppfatning av organisasjonen (Byrkjeflot 2010).

Begrepet omdømmepolicy brukes også aktivt i denne avhandlingen. En policy kan defineres som «et substantivt program eller vedtak» (Hansen 2014: 198) eller som «en plan for handling» (Heywood 2014: 198, min oversettelse). Begge forfatterne legger vekt på at det er en form for program som må inneholde en spesifikk handlingsplan eller konkrete tiltak. Omdømmearbeidet i norske kommuner kan tolkes som en ny policy som kom på agendaen gjennom flere statlig initierte prosjekter. For eksempel initierte Distriktssenteret «omdømmeskolen» med en punktvis handlingsplan som kommunene skulle følge. Denne handlingsplanen bygger på en mer «operativ» omdømmelitteratur som viser hvordan man stegvis og strategisk kan bygge og håndtere omdømme (Brønn og Ihlen 2009; Fombrun og van Riel 2004). Denne litteraturen summeres av Byrkjeflot (2011) som «omdømmeoppskriften» (presenteres nærmere i kapittel 2). For kommunene som ikke har deltatt på omdømmeskolen, men som likevel har arbeidet strategisk med omdømme, er det nærliggende å anta at de oppsøker den mer ‘operative’ litteraturen. Vi vet også at flere kommuner har benyttet konsulenter som er eksperter på markedsføring og omdømme. Også disse har en ‘operativ’ tilnærming til omdømmearbeid. Det strategiske omdømmearbeidet, omdømmetrenden, i Norge kan derfor forstås som en ny policy som kommuner velger å ta inn.

I denne avhandlingen har jeg hovedsakelig studert norske kommuner, men også sett nærmere på omdømmefenomenet i andre nordiske land, spesielt i Danmark. Nordiske kommuner har mange fellestrekk, blant annet at de innehar stor autonomi og et stort ansvar for velferdsstatens verdigrunnlag og drift (Christensen m.fl. 2014). I avhandlingen bruker jeg ulike metodiske framgangsmåter for å nærme meg problemstillingen fra ulike vinkler. Datamaterialet består av en survey gjennomført i 2015, en dansk survey fra 2013, dybdeintervjuer over mange år i en kommune, observasjoner, samt dokumentdata. Jeg har dessuten utført en omfattende litteraturstudie og anser dette som en del av datamaterialet. Jeg har i denne avhandlingen studert omdømme med ulike blikk, både teoretisk og metodisk. Dette har hjulpet meg til en dypere forståelse for omdømmefenomenet som helhet.

Artiklene og kappa bidrar samlet til å øke forståelsen for omdømmearbeid i kommuner. Avhandlingen bidrar med økt innsikt i flere dimensjoner i omdømmeforskningen: 1. en tidsdimensjon: Omdømmearbeidets bevegelse fra privat til offentlig sektor frem til implementering; 2. nivåer: Avhandlingen diskuterer både konteksten og aktørenes innvirkning på omdømmepolicyens innhold; samt 3. komparasjon: Omdømmepolicyens innhold i kommuner i to land.

1.3.1 Avgrensninger

Omdømme og omdømmearbeid er et bredt tema som kan assosieres med mange typer prosesser. Det er mange interessante aspekter som kan studeres, og det er dermed nødvendig å gjøre noen tematiske avgrensninger. Omdømmearbeid knyttes til aktiviteter som branding (Lucarelli og Berg 2011), strategisk kommunikasjon (Krane 2018; Salomonsen 2011), identitetsarbeid (Brorström 2010), krisekommunikasjon (Frandsen m.fl. 2016), arbeid med film og visuelle uttrykk (Didriksen og Moldenæs 2015; Moldenæs 2016) samt arbeid med visjoner, strategier og stedsutvikling (Brorström 2015; Kornberger og Clegg 2011). Slike aktiviteter kommer ofte inn som «steg» i prosessen med å skape et omdømme. I denne avhandlingen behandles imidlertid ikke samtlige steg i like stor grad. Avhandlinger fokuserer hovedsakelig på «input»-fasen til omdømmearbeidet, der hvor policyen blir hentet inn i kommunen og hvor dens innhold skal bestemmes. Prosessen videre er imidlertid diskutert med bakgrunn i artikkel to som tar for seg hele omdømmeprosessen.

Dermed får ikke omdømmemålinger, og effekten av omdømmemålingene, videre oppmerksomhet. Heller ikke strategisk kommunikasjon tillegges spesiell vekt. Omdømmeoppskriften er i Norge blant annet spredd gjennom Kompetansesenter for distriktsutviklings «Omdømmeskole». Omdømmeskolen vektlegges ikke i seg selv, men presenteres og er med som bakgrunnsinformasjon for å forstå overføringen av omdømmepolicyen fra privat sektor til kommunesektoren.

Avhandlingen vil heretter benytte begrepene omdømmearbeid og omdømmepolicy. I avhandlingen har jeg hovedsakelig arbeidet med, og henvist til, litteratur om

omdømme eller på engelsk «reputation». I tillegg trekker jeg tidvis på litteratur også fra felt som place-/city branding og strategisk kommunikasjon.

1.4 Avhandlingens struktur

Avhandlingens første del består av en sammenbindingstekst med syv kapitler. Sammenbindingen bidrar med utfyllende begrepsavklaringer og drøftinger av avhandlingens overordnede tema, samt summerer avhandlingens teoretiske og empiriske bidrag. Andre del består av de tre artiklene som er presentert ovenfor.

I kapittel to starter jeg med å gjøre rede for kommuneinstitusjonen. Her presenteres også omdømmepolicyens vei fra privat sektor til norske offentlig sektor. I kapittel tre presenterer jeg sentrale teoretiske perspektiver, det rasjonelle perspektivet og ny-institusjonell teori, som jeg har benyttet til å belyse og forstå omdømmearbeid i kommunen. Deretter, i kapittel fire, følger metodiske refleksjoner om forskningsprosessen. Metodekapitlet supplerer artiklenes metodedeler og reflekterer over hele prosessen med datamaterialet, fra innsamlingsarbeidet og møtet med informantene, til framstillingen i tekst. I kapittel fem gis en kort oversikt over artiklene hvor problemstillingene og funnene presenteres. Sammenbindingens hovedpunkt er kapittel seks. Her besvares problemstillingene hvor analysene er informert av artiklene og hele forskningsprosessen som helhet. Kapittel syv konkluderer og summerer avhandlingens hovedbidrag.

2 Bakgrunn: Kommunen som arena for omdømmearbeid

2.1 Innledning

Dette kapitlet supplerer artiklene med utfyllende bakgrunnsinformasjon om forskningstemaet. For å forstå kommunale aktørers posisjon og motivasjon i omdømmearbeidet, og hvilke implikasjoner dette kan ha, er det viktig med en redegjørelse for kommuneinstitusjonen. Kommunen er en kompleks institusjon som rommer et spesielt verdigrunnlag, et komplekst sett med oppgaver, mange forventninger og hensyn, og ulike aktørgrupper. Dette kapitlet starter med en redegjørelse av den norske kommunen. Videre ser jeg på hvordan omdømmepolicyen har beveget seg fra privat til offentlig sektor og hvordan den har tatt form i Norge. Deretter diskuterer jeg potensielle utfordringer med omdømmearbeid i lokale demokratier som kommuner.

2.2 Kommunen: Verdigrunnlag, oppgaver og aktører

Den norske kommuneinstitusjonen klassifiseres ofte som en del av en nordeuropeisk eller skandinavisk gruppe. Denne gruppen kjennetegnes av at kommunene har en sentral rolle i landets velferdspolitik, med et bredt spekter av oppgaver og funksjoner, samtidig som den innehar høy grad av autonomi vis-à-vis staten (Christensen m.fl. 2014; Heinelt m.fl. 2018). Kommuneinstitusjonen er spesiell – den er både en kompleks organisasjon, et lokaldemokrati og et geografisk avgrenset sted. Jeg vil i det videre presentere kommunenes verdigrunnlag, oppgaver, hensyn og aktører.

2.2.1 Det kommunale verdigrunnlaget

Kommunen er basert på, og ivaretar, mange verdier. Tross skiftende omgivelser, er grunnpilarene i kommuneinstitusjonen de samme. Demokrati og deltakelse, autonomi og frihet, samt effektivitet er kjerneverdier som oftest trekkes fram i litteraturen om kommuneinstitusjonen (Christensen m.fl. 2002; Jacobsen 2009; Kjellberg 1987;

Sharpe 1970). Disse verdiene er de mest sentrale for å forstå kommunens oppgaver, roller og hensyn.

Kommunens eksistens og legitimitet er blant annet begrunnet i dens rolle som lokaldemokrati. Som lokaldemokrati skal kommunen sikre nærhet mellom de styrende og befolkningen og legge til rette for lokal deltakelse i valg, og i økende grad også mellom valg (Sønderskov 2019a). Demokratisk medvirkning utover valg er også noe borgerne forventer (Sønderskov 2019b). Medvirkning anses å være sosialt, dannende og selvutviklende (Rose 2014; Sharpe 1970), og kan dermed regnes som et gode i seg selv. Gjennom medvirkning legges det til rette for økt forståelse for andres meninger og interesser. Når borgerne stadig eksponeres for ulike interesser og ideer i samfunnet, kan det skape gode forutsetninger for fellesløsninger og gi mulighet for en styrket følelse av fellesskap (Kjellberg 1987; Rose 2014).

I rollen som lokaldemokratisk institusjon ligger det også at kommunen er en arena for trening og opplæring i demokrati og dannelse (Sharpe 1970). Gjennom deltakelse skal innbyggerne få mulighet til innsyn i, og dermed større forståelse for, politiske prosesser, og slik lære hvordan man best kan løse komplekse problemer i fellesskap. En forutsetning for demokrati og deltakelse er en opplyst offentlighet. Både politikerne og borgerne er dermed avhengig av en nøytral informasjon fra det administrative apparatet (Krane 2018).

Autonomi og frihet er verdier som berører den konstante spenningen mellom statlige myndigheters føringer og kommunenes selvbestemmelse. Kommunens autonomi viser til idealet om at folket kan styre seg selv (Christensen m.fl. 2002; Jacobsen 2009). Autonomiverdien sikrer en maktspredning og frihet *fra* sentralstyring, men også en frihet *til* å tilpasse politikken lokalsamfunnets spesifikke interesser og utfordringer (Kjellberg 1987; Rose 2014). Ifølge Sharpe (1970) er det gitt at det er de lokalt valgte, samt deres administrative apparat, som er best rustet til å tolke og forstå kommunens spesifikke betingelser og behov.

Den siste verdien som trekkes fram som grunnlag for kommuneinstitusjonen er effektivitetsverdien. Effektivitet kan her vise til flere argumenter for lokalt selvstyre.

De styrendes lokalkunnskap og nærhet til utfordringene trekkes ofte opp som en forutsetning for effektivitet. Nærheten hevdes å gi beslutningstakerne et bedre informasjonsgrunnlag som sikrer løsninger i samsvar med lokale utfordringer og behov, og dermed bedre ressursutnyttelse og effektivitet (Jacobsen 2009; Rose 2014). Dette kalles gjerne samordningseffektivitet. Nærheten mellom de lokale utfordringene og de styrende gjør også kommunen dynamisk og i stand til raskt å respondere på endringer (Fevolden, Hagen og Sørensen 1994). Politiske løsninger kan slik tilpasses lokale behov i en kommunesektor hvor enhetene er svært ulike i størrelse, næringsgrunnlag og demografi (Rose 2014).

En annen side ved effektivitetsverdien viser til kostnadseffektivitet. Produktivitet, kvalitet og effektivitet står sentralt for kommunen som tjenesteleverandør (Jacobsen 2009: 12). Hvordan levere tjenester så billig som mulig uten å gå på bekostning av kvalitet? Dette viser til en kostnadseffektivitet som i mange fall fordrer større enheter som kan utnytte stordriftsfordeler, samt ha større og mer spesialiserte administrative enheter. Kommunene må stadig veie lokal identitet og tilhørighet på den ene siden opp mot kostnadseffektivisering på den andre (Kjellberg 1987).

2.2.2 Kommunens oppgaver

Det kommunale verdigrunnlaget styrer langt på vei hvilke roller og oppgaver kommunen skal ha. Kommunene skal legge til rette for alle innbyggere – både barn, unge, arbeidsføre, arbeidsuføre, entreprenører, eldre og syke. Kommunen er både et geografisk avgrenset territorium, tjenesteyter, politisk arena og del av nasjonalstaten (Jacobsen 2009). I tillegg trekkes ofte kommunen som forvaltningsorgan fram som et viktig aspekt (Christensen m.fl. 2014). Kommune som begrep gir derfor en kompleks assosiasjon til alle disse aspektene ved kommuneinstitusjonen.

En kommune er et geografisk avgrenset territorium hvor kommunen som organisasjon har ansvar for å yte lovpålagte tjenester til folket som bor der. Kommunene skal tilby og levere velferdstjenester, blant annet grunnskoleutdanning, lokalhelsetjenester som eldreomsorg og helsestasjoner, samferdselsoppgaver som å bygge og ivareta lokale veier, tekniske oppgaver som renovasjon og brannvesen, samt lokale kulturtilbud som bibliotek og kulturskole. I tillegg er det kommunene som forvalter egne arealer

gjennom planarbeid og reguleringer (Jacobsen 2009). Kommunen finansieres gjennom både nasjonale rammeoverføringer og lokale skatter og brukerbetalinger. Slik sett lønner det seg å ha aktiv næringsvirksomhet i kommunen samt mange innbyggere som generer skatteinntekter og større rammeoverføringer fra staten (Krane 2018). Kommunen er altså mangefasettert og et sted hvor folk både bor, deltar, stemmer og arbeider.

Kommunens oppgaver er negativt avgrenset. Det vil si at kommunen i prinsipp kan påta seg hvilke oppgaver som helst, så fremt de ikke er tillagt andre organer ved lov (Christensen m.fl. 2014). Kommunene står relativt fritt til å velge hvilke typer satsinger de skal prioritere, ut ifra lokale forhold som økonomi og aktørers vilje og kompetanse (Larsen og Aarsæther 1985). Omdømmearbeid er en slik oppgave som kommunale aktører selv velger å ta på seg. Omdømmearbeidet knyttes ofte til kommunens rolle som samfunnsutvikler (Ringholm m.fl. 2009; Teigen, Ringholm og Aarsæther 2013: 20-22). Til tross for at utviklingsarbeidet ikke er en lovpålagt oppgave, regnes det i dag som en selvsagt del av det kommunale anliggende. Kommunens legitimitet avhenger også av at den utfører lokale utviklingsoppgaver (Finstad og Aarsæther 2003: 5).

Prinsippet om negativt avgrenset frihet har vært viktig i forbindelse med velferdsstatens utbygging. Kommunen må ikke bare ses på som passiv mottaker av nye policyer. Kommunale aktører har selv påtatt seg oppgaver og har vært pionerer for utviklingen av nye løsninger, både i organiseringen av lovpålagte oppgaver, men også i utviklingen av nye oppgaver som lokalt samfunnsutviklingsarbeid (Christensen m.fl. 2014; Ringholm og Holmen 2019; Teigen m.fl. 2013). Omdømmelitteraturen viser også at kommunene selv har vært aktive i arbeidet med utvikling, vekst, attraktivitet og et godt omdømme (Bjørnå 2014, 2015, 2016; Brorström 2010), samtidig som statlige myndigheter har lagt til rette for omdømmearbeid.

2.2.3 Kommunale utfordringer og ulike strategier

Kommunene står i et konstant krysspress av forventninger. Kommunene befinner seg i spenningsfeltet mellom nasjonale føringer og lokale initiativ og interesser. De skal imøtekomme krav og forventninger både fra statlig hold, fra det lokale næringsliv og

fra lokalbefolkningen. Kommunene må dermed konstant prioritere og balansere mellom mange ulike interesser. Fra statlig hold sendes det stadig signaler, gjennom statlige finansieringer og initiativ, om hvordan og hva kommuner skal og bør arbeide med. De skal stadig levere lovpålagte tjenester samt tilpasse seg stramme budsjetter (Finstad og Aarsæther 2003: 19). De skal også arbeide for å ha tillit og legitimitet blant borgerne, og i tillegg er det forventninger om å henge med i tiden og være moderne organisasjoner – de skal være innovative og «fremoverlente».

Den overordnede utfordringen for kommunene er å få mest ut av pengene de har til rådighet (Jacobsen 2009). Dette løser kommuner på ulike måter. Kommunene varierer blant annet i størrelse, nærings- eller ressursgrunnlag, politisk sammensetning og ikke minst demografi og geografisk plassering (Finstad og Aarsæther 2003: 17; Wæraas og Bjørnå 2011). Det er rimelig å anta at verdier og hensyn ivaretas og tolkes ulikt mellom kommunene, og at det dermed varierer hvordan de tilbyr tjenester, forvalter fellesressursene, ivaretar og praktiserer demokrati, og i hvilken grad, og hvordan, de satser på utviklingsarbeid som omdømmearbeid.

Dermed er det nærliggende å anta at innsatsen i omdømmearbeidet legges på ulike mål og strategier i de forskjellige kommunene. De fleste små kommuner i Norge sliter i dag med fraflytting som en konsekvens av globale trender som sentralisering og urbanisering. De store bykommunene har imidlertid gjerne motsatt problem: Hvordan håndtere en rask og økende tilflytting? I den grad omdømmearbeid benyttes som en måte å imøtekomme slike problemer, får dette arbeidet naturlig nok ulike uttrykk i kommunene. Det kan ha sammenheng med kommunestørrelse, men også med hvilke aktører som er involvert.

2.2.4 Kommunale aktører

Også innad i kommuner er det naturlig nok store variasjoner i hva man ønsker å prioritere. Dette kommer blant annet an på kommuneøkonomi og ressurser i form av kompetent arbeidskraft, men også på aktørene; på politiske sammensetninger og på forholdet mellom politikk og administrasjon, og mellom ordfører og rådmann. I denne avhandlingen er det relevant å trekke fram ulikheter i oppgaver og interesser mellom to viktige posisjoner i kommunen: politikere og administrasjonen.

2.2.4.1 Politikere

Lokalpolitikerne er valgt av befolkningen i kommunen, og står ansvarlig overfor folket (Jacobsen 1997). Den kommunalpolitiske ledelsen er formannskapet (med unntak av i de tre parlamentarisk styrte kommunene i Norge) med ordføreren som øverste leder. Ledelsen er avhengig av beslutningene tatt av kommunens øverste politiske organ – kommunestyret (Baldersheim 2017). I de fleste norske kommuner er det kun ordføreren som har en fulltidsstilling, noe som gir han eller hun mulighet til å oppnå en bredere og dypere innsikt i saksprosessene som pågår, samt opprette og ivareta kontakt med andre aktører som næringslivet, andre kommuner og nasjonale politikere (Aarsæther og Bjørnå 2017).

Politikernes oppgave er å gjøre verdivurderinger og utforme mål og retning for den lokale politikk. Ordføreren, og lokalpolitikerne, har imidlertid en rekke ulike roller som er blitt kategorisert og definert på ulike måter (Jenssen 2010; Sønderskov 2019a; Willumsen 2015). For eksempel skal de være entreprenører og samfunnsutviklere (Sønderskov 2019a; Willumsen 2015) og «gartnere» som legger grunnlaget for gode diskusjoner omkring hvilke normer og verdier som skal styre utviklingen (Jenssen 2010). Ordføreren skal i tillegg ha rollen som samlende figur for kommunesamfunnet (Christensen m.fl. 2014; Willumsen 2015).

Den norske ordføreren har liten formell makt, men regnes likevel for å ha en sterk posisjon i kommunesamfunnet (Bjørnå og Mikalsen 2015; Mikalsen og Bjørnå 2015; Willumsen 2014). I litteraturen argumenteres det for at ordførere generelt kan ha mye makt basert på deres «capacity to act» (Stone 1989) og deres «politisk kapital» (Banfield 1961; Kjaer 2013), og at det er i den uformelle makten at ordføreren har sitt betydelige maktgrunnlag (Berg og Kjaer 2009; Bjørnå og Mikalsen 2015; Svava 2003; Willumsen 2014).

Ettersom både ordføreren og de øvrige politikere er valgt, er de avhengige av legitimitet og oppslutning i befolkningen for å beholde sine posisjoner. Dette kan de oppnå ved å forsøke innfri forventningene fra omgivelsene, og ved å vise seg nytenkende, være initiativtaker og tørre å ta i tu med nye prosjekter og satsninger som skaper entusiasme (Aarsæther og Bjørnå 2017; Mikalsen og Bjørnå 2015). Politikernes

og ordførerens viktigste målgrupper er velgerne og innbyggerne som *borgere* (Aarsæther og Bjørnå 2017). Det er naturlig å anta at politikernes fokus i omdømmearbeidet vil være nettopp borgerne – at kommunen er en plass borgerne trives (Bjørnå og Aarsæther 2010).

I Omdømmeskolens førsteutkast til Kompendium – et informasjonshefte publisert 30. mai 2008 – er lokalpolitikernes rolle i omdømmearbeidet beskrevet. Her står det blant annet at «[p]ositive og entusiastiske politikere er gode omdømmebyggere for kommunen» (2008: 15). Kommunepolitikere blir ansett som ei viktig gruppe i dette arbeidet. Ifølge Kompendiet må lokalpolitikere huske at de er arbeidsgivere for kommunens ansatte og dermed ikke må forstyrre omdømmearbeidet med kritikk og negative innspill utad. Det oppfordres til viktigheten av «å rose i offentlighet og gi de mest kritiske bemerkninger og innspill i mer lukkede sammenhenger» (2008: 15)¹. Omdømmearbeidet krever dermed i utgangspunktet en annen politikerrolle enn den tradisjonelle, kritiske og debatterende politikerens.

2.2.4.2 Administrasjonen

De administrativt ansatte er ikke direkte avhengige av befolkningens gunst. Administrasjonen er ikke valgt, men ansatt av kommunen og behøver dermed ikke forholde seg eksplisitt til velgernes interesser. Tradisjonelt har sentrale bidrag i faglitteraturen argumentert for at politikere skal gjøre verdivurderinger, peke ut mål og retninger for den offentlige politikk, mens administrasjonen skal finne de tekniske løsningene på en kostnadseffektive måte (Weber 1971). Administrasjonen skal altså finne midlene, eller delmålene, for å nå hovedmålet og vil derfor preges av en annen logikk enn politikerne. Den administrative rasjonalitet har tradisjonelt vært tuftet på «weberianske» idealer: Administrasjonen skal utrede og iverksette politikk basert på profesjonelle faghensyn, lover og regler (Jacobsen 1997; Jacobsen 1960; Weber 1971).

¹ «Omdømmeskolen. Kompendium. 1. utkast (2008)». Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/krd/kampanjer/ry/2008-04-30-kompendium-omdommeskolen---pilot-1-1.pdf> [15.mai 2019].

Dette skal gjøres med å balansere mellom faglig uavhengighet og politisk nøytralitet og lojalitet (Jacobsen 1960).

Kommunens administrasjon ledes av kommunedirektøren som er øverste ansvarlig for administrasjonens arbeid. Kommunedirektøren skal både sikre at sakene som fremlegges for kommunestyret er ordentlig utredet, og at politiske vedtak er i tråd med lovverket (Aarsæther og Bjørnå 2017). Kommunedirektørens «målgrupper» hevdes å være de kommunalt ansatte, både sentraladministrasjonen og de ulike etater og enheter, den politiske ledelsen, samt innbyggerne som *brukere* av kommunale tjenester (Aarsæther og Bjørnå 2017).

Både i en tradisjonell og i en nyliberalistisk forståelse for styring, er politikken og administrasjonens ulike sfærer ment å være atskilte (Jacobsen 1997). I Norge er dette institusjonalisert gjennom den såkalte «timeglass-modellen» av Kommuneloven 1992. Det er et prinsipp for formell ansvarsfordeling mellom politikk og administrasjon hvor det formelle møtepunktet mellom de to gruppene er gjennom ordfører og kommunedirektør (Christensen m.fl. 2014; Røiseland 2019). Skillet mellom politikk og administrasjon står fortsatt sterkt som ideal. Behovet for to adskilte sfærer legitimeres av at skillet på den ene siden sikrer at folket, indirekte, har kontroll over retningen for den offentlige politikk, samt på den andre siden at idealet om likebehandling, rettsikkerhet og effektivitet ivaretas (Jacobsen 1997). I praksis kan forholdet mellom aktørgruppene variere som følge av om det er lojalitetsverdien, nøytralitetsverdien eller faglige uavhengighet som står sterkest (se Mouritzen og Svava 2002; Røiseland 2019). Innenfor nyliberalismen står imidlertid administrasjonens faglige uavhengighet sterkt (Røiseland 2019), og de siste tiårene har vi sett en økende grad av profesjonalisering av byråkratiet.

Videre i dette kapitlet vil jeg diskutere kommunen som arena for omdømmearbeid. Det er hevdet i forskningslitteraturen at omdømmearbeid potensielt kan støte på mange problemer og paradokser i møtet med offentlig sektor og kommunene (se f.eks Wæraas og Byrkjeflot 2012). Først er det på sin plass med en ordentlig introduksjon til omdømmepolicyen – dens opprinnelse og vei inn i offentlig sektor.

2.3 Omdømmearbeid – fra privat til offentlig sektor

I introduksjonskapitlet definerte jeg omdømme som summen av interessenters inntrykk og vurdering av organisasjonen, basert på oppfatninger om organisasjonens fortid, nåtid samt forventninger til framtiden, sammenlignet med de ledende konkurrentene (Fombrun 1996, 72). I omdømmelitteraturen om private virksomheter anses et godt omdømme som en av de viktigste ressursene til et foretak. Det hevdes at bygging av et godt omdømme, og ikke minst håndtering av omdømmet over tid, vil forbedre virksomhetens konkurranseevne og dermed øke den økonomiske gevinsten (Fombrun, 1996; Fombrun og van Riel, 2004). Derfor er det naturlig at de fleste virksomheter arbeider strategisk med omdømme. Målet er blant annet å tiltrekke seg de best kvalifiserte søkerne, investorer og ikke minst en stor kundegruppe. Med et godt og veletablert omdømme kan virksomheter også øke muligheten til å etablere seg på det internasjonale markedet og ha gode forutsetninger for å redusere kostnadene (Deephouse 2000; Gibson, Gonzales og Castanon 2006; van Riel og Fombrun 2007; Walker 2010). I tillegg vektlegges det at et godt omdømme skaper lojalitet hos kundene og øker tilliten til bedriften (Brønn og Ihlen 2009: 17).

Omdømmefenomenets inntreden i offentlig sektor knyttes i litteraturen til nyliberalismen og til reformbølgen New Public Management (NPM) (Kornberger 2010; Kornberger og Clegg 2011; Røvik 2007; Wæraas m.fl. 2011). NPM oppfattes i forskningslitteraturen som et samlebegrep for et sett av reformer der hovedmålet er at offentlig sektor skal bli mer kostnadseffektiv i leveringen av kvalitetstjenester (Christensen m.fl. 2014; Røvik 2007). Dette kan oppnås med at offentlig sektor lar seg inspirere av, og implementerer, ideer og modeller fra privat sektor. NPM-logikken preges av en sterk tro på at private managementmodeller og organiseringsmåter og strategier, er godt egnet også i offentlig sektor (Benington og Moore 2011). Fokuset på image, merkevare og omdømme i offentlig sektor er et eksempel på dette.

Flere elementer ved omdømmetenkningen kan knyttes til nyliberalismen og NPM. For det første anses individene i samfunnet, i denne forståelsen, som borger-konsumenter som foretrekker valgfrihet til et differensiert tilbud av effektive og transparente offentlig tjenester (Kornberger og Clegg 2011; Krane 2018; Wæraas m.fl. 2011). Det

nyliberalistiske tankesettet fremholder markedsfrihet som en forutsetning for individuell frihet og valgfrihet (Thorsen 2007; Østerud 2007). Ifølge Wæraas m.fl. (2011) gjør det økte fokuset på valgfrihet og differensiering at borgere nå, i større grad enn tidligere, identifiserer seg med offentlige organisasjoners produkter og tjenester – demokratiets output – heller enn de verdiene det offentlige er satt til å ivareta, som for eksempel representativitet og inkludering. I sammenheng med denne forståelsen framholder omdømmepolicyen at offentlige organisasjoner skal framstå tydeligere som autonome organisasjoner med en særegen identitet, i motsetning til det gamle stemplet som «grå» og tungroddede forvaltningsorganisasjoner (Byrkjeflot og Angell 2011; Krane 2018; Wæraas og Bjørnå 2011).

Den andre koplingen mellom nyliberalisme, NPM og omdømme er troen på at skarp konkurranse vil skjerpe organisasjoner, også i offentlig sektor, til å strekke seg lengre i tilbud og levering av offentlige tjenester. Selve bakgrunnen for omdømmetenkningen handler nettopp om å skille seg ut i mengden gjennom en klar og unik identitet. Det er imidlertid ulike syn på om, eller i hvilken grad, kommuner konkurrerer. I et kritisk innspill om kommunalt omdømmearbeid i Kommunal Rapport (2013) ble det hevdet at kommuner på ingen måte konkurrerer: «Vi selger jo ingenting i kommunesektoren. Vi skal ikke ut på et marked og konkurrere. Hvorfor skal vi da bruke næringslivets metoder?»² I omdømmelitteraturen er det imidlertid framholdt at kommuner konkurrerer, blant annet om kompetent arbeidskraft, næringsetableringer, innbyggere og økonomi (Wæraas m.fl. 2014). I en nyliberalistisk forståelse forklares dette med at borgere, arbeidssøkere og brukere i dag, i langt større grad enn tidligere, ønsker valgfrihet og dermed et differensiert tilbud av offentlige tjenester (Wæraas m.fl. 2011). Kommuner konkurrerer altså på noen områder, og kanskje har fokuset på kommunens konkurranse økt parallelt med omdømmesamfunnets framvekst.

For det tredje så har fokuset på en mer profesjonalisert ledelse stått sterkt i NPM. Det har vært et skifte til økt autonomi for offentlige ledere, og at virkemiddelbruk og

² Kommunal Rapport. 18.04.2013. «Synger ut mot omdømme». S. 4.

ressurser skal kunne bestemmes mer lokalt (Christensen m.fl. 2014; Stoker 2006: 44). Christensen m.fl. (2014) framholder at det er et empirisk spørsmål hvorvidt NPM legger til rette for mer politisk eller mer administrativ styring, men påpeker at konseptet i seg selv har «en innebygget retorikk som trekker i retning av at administrativ og forretningsmessig frihet bør få større gjennomslag enn politisk kontroll» (2014: 203). Det hevdes at demokratibidraget i NPM-tradisjonens reneste form var begrenset til målutformingene samt til den politiske kontrollen av resultatene. I NPM-logikken får output og resultater større vekt enn input, og administrasjonen får større autonomi. Dette kan ha implikasjoner for hvordan omdømmearbeidet styres og hvilken rolle politikere har. Det er kommunestyret som er det øverste organ i kommunen, og det er politikerne som skal legge føringene for hvordan policyer tar form og utføres.

2.4 Omdømmefokus i Norge

I Norge økte bruken av ordet ‘omdømme’ kraftig fra år 2000 til år 2007 og stabiliserte seg på et relativt høyt nivå fram til 2014 (Krane 2018). Omdømmebegrepet ble hyppig brukt i media for å vurdere personer, bedrifter og offentlige organisasjoner. I løpet av disse årene ble også kommuner bevisst sitt omdømme. Overføringen av policyen fra privat sektor til kommunen kan imidlertid ikke ses isolert fra statlige myndigheters engasjement for den nye trenden. Statlige myndigheter la til rette for at norske kommuner kunne arbeide med å forbedre sitt omdømme (Wæraas og Bjørnå 2011; Wæraas m.fl. 2011).

Kommunal- og Regionaldepartementet (2005-2013, i dag Kommunal- og Moderniseringsdepartementet) satte rundt midten av 2000-tallet omdømmearbeid på agendaen. I Stortingsmelding 21 (2005-2006), etter det rødgrønne regjeringsskifte, legges det vekt på styrking av kommunenes attraktivitet som arbeidsplasser og som lokalsamfunn (Kommunal- og regionaldepartementet 2006). Etter hvert startet flere offentlige etableringer arbeidet med omdømme i kommunene og fylkeskommunene, blant annet Innovasjon Norge og Kompetansesenter for distriktsutvikling, tidligere

Distriktssenteret. Innovasjon Norge arbeider blant annet med utvikling i distriktene og lokalt omstillingsarbeid, og støtter og delfinansierer omdømmeprogrammer for omstillingskommuner (Innovasjon Norge 2019)³. Kompetansesenter for distriktutvikling (KDU) ble først opprettet som Distriktssenteret i 2008. Et konkret tiltak fra KDU, på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, er Omdømmeskolen. Omdømmeskolen var et samlingsbasert skoleopplegg som ble arrangert fra 2008 til 2013 (Distriktssenteret 2019)⁴. Målet var «å gi kommunene økt kompetanse og faglig innsikt i prosesser knyttet til omdømmearbeid» (Brastad 2013). Her ble omdømmeoppskriften tatt i bruk som et verktøy for kommunene. Kommunens arbeidsgiver- og interesseorganisasjon, KS, har også vært involvert i satsingen på å bedre omdømmet til enkeltkommunene og kommunesektoren. Et eksempel på dette er programmet «Sammen om en bedre kommune» (2011-2015), et samarbeidsprosjekt mellom KMD og flere arbeidslivsorganisasjoner, hvor det ble satt fokus på blant annet å bedre omdømme til kommunene som arbeidsplass og organisasjon (Sammen om en bedre kommune 2020)⁵. Parallelt med dette har vi også sett en aktiv konsulentbransje med omdømmekunnskap. Det er utviklet et marked for både konsulenter, PR-bransjen og reklamebyråer innenfor omdømmehåndtering i offentlige organisasjoner. Flere selskaper tilbyr sin hjelp og ekspertise i bytte mot betaling. Konsulentselskapene har vært aktivt inne i mange kommuner og støttet arbeidet med å finne kjerneverdier, identitet samt foretatt omdømmemålinger.

Byrkjeflot (2011: 53-55) har gjort en sammenfatning av de ulike verktøy for omdømmebygging og identifiserer en «omdømmeoppskrift» – en oppskrift på hvordan man som organisasjon stegvis og strategisk kan bygge seg et godt omdømme. Denne har sitt utspring i PR- og konsulentbransjen, og i forskningslitteraturen i

³ Innovasjon Norges (2019): «Regional omstilling. Omdømmebygging». Hentet fra <https://www.innovasjon Norge.no/no/regional-omstilling/verktoy/omdommebygging/> [09.09.2019].

⁴ Distriktssenteret (2019): «Omdømmeskolen». Hentet fra <https://distriktssenteret.no/omdommeskolen/> [12.09.2019].

⁵Sammen om en bedre kommune (2020). «Om programmet». Hentet fra <https://www.sammenom.no/om-programmet/> [06.04.2020].

skjæringsfeltet mellom organisasjonsvitenskap og virksomhetskommunikasjon (se Brønn og Ihlen 2009; Fombrun og van Riel 2004). Første steg i oppskriften mot et godt omdømme er å kartlegge nåsituasjonen gjennom en omdømmemåling. Neste steg er å finne organisasjonens kjerneverdier og unikheter vis-a-vis andre liknende organisasjoner, arbeide med utvikling av identitet og kulturbygging og formulere visjon og strategi. Deretter starter arbeidet med å strategisk kommunisere sin unike identitet både internt i organisasjonen, eller internt i det geografisk avgrensede stedet, samt utad til omgivelsene. Litteraturen anbefaler så at organisasjonen foretar en imagemåling, hvor man måler omgivelsenes inntrykk av organisasjonen på et gitt tidspunkt. Resultatene her gir en pekepinn på hvilke tiltak som videre skal settes inn for å komme nærmere den fastsatte visjonen og strategien. Siste steg er ny omdømmemåling for å se om arbeidet har påvirket det eksisterende omdømme. Omdømmemålingen er mer omfattende enn imagemålingen ettersom man her ser på flere gruppers vurdering av organisasjonen over tid (Byrkjeflot 2011; Krane 2018; Solbakk 2014). Videre anbefales det å konstant overvåke og håndtere omdømme. Byrkjeflot (2011) viser hvordan omdømmeoppskriften forstås sirkulært heller enn lineært, og at resultatene fra siste trinn, omdømmemålingen, kan føre organisasjonen tilbake til å tilpasse verdier, visjon og strategi. Omdømmearbeid anses dermed her som et konstant arbeid.

Selv om den overordnede framgangsmåten for mange kommuner er ganske lik, har omdømmearbeid i kommunene fått ulikt innhold (Bjørnå 2014). Kommuner har lagt fokus på ulike deler av omdømmeoppskriften og fyller arbeidet med ulikt innhold, blant annet arbeides det med identitetsarbeid, slagord, filmer, stedsutvikling, kultur, rekruttering, arbeid med å kommunisere mer strategisk til omgivelsene. Mange kommuner har også foretatt omdømmemålinger. Et hovedskille som ofte trekkes fram i omdømmelitteraturen, og som ble henvist til i artikkel én og tre, er mellom stedsomdømmebygging og omdømmebygging av kommunen som organisasjon. Dette hovedskille knyttes også til aktørene som er involvert i strategiutforming som jeg kommer nærmere tilbake til i kapittel tre (Wæraas m.fl. 2014).

2.4.1 Stedsomdømmebygging

Litteraturen om stedsomdømmebygging er omfattende. Et eget forskningsfelt, place branding, ser på merkevarebyggingen til kommuner, bygder eller byer (se f.eks Kavartzis og Hatch 2013; Lucarelli og Berg 2011). Også andre samfunnsforskere, som samfunnsgeografer, interesserer seg for steder – deres identitet og attraktivitet (se f.eks Aure m.fl. 2015). Omdømmebygging av kommuner som sted kan ta ulike former. Wæraas m.fl. (2014) viser hvordan stedsstrategien i omdømmebygginga gjerne sikter seg inn på målgrupper som egne innbyggere, potensielle tilflyttere, næringsliv og turister. Målet er at folk skal kjenne igjen kommunenavnet og ha positive assosiasjoner til stedet. I tillegg vil målet være å bli en god næringslivskommune. Kommuner som er kjent for å gjøre det enkelt for næringslivet, vil kunne tiltrekke seg nye næringsetableringer. Et godt stedsomdømme vil gjøre kommunen til en attraktiv plass å bo, være turist og etablere næring, og vil slik kunne generere økte skatteinntekter.

2.4.2 Omdømmebygging av kommunen som organisasjon

I omdømmebygging av kommunen som organisasjon er det kommunen som arbeidsplass og tjenesteleverandør som står i fokus. Målgruppene i denne omdømmestrategien er gjerne de ansatte i kommuneorganisasjonen, framtidige ansatte/jobbsøkere og innbyggerne forstått som brukere av de kommunale tjenestene (Wæraas m.fl. 2014). Det kommunen ønsker å være kjent for er å ha kvalitetssterke tjenester og være en attraktiv arbeidsplass hvor de ansatte kan trives og føle seg trygge, men også ha gode og utfordrende arbeidsoppgaver (Wæraas m.fl. 2014). Et slikt omdømme vil være fordelaktig ettersom det kan gi mulighetene for økt legitimitet, mer motiverte ansatte, lavere sykefravær og potensielt tiltrekke seg kvalifiserte arbeidssøkere. I tillegg vil et mål være å oppnå større autonomi og tillit vis-à-vis staten og dermed potensielt større mulighet for å tiltrekke seg statlige næringsetableringer eller statlige midler.

Det er imidlertid viktig å få fram at denne todelingen representerer analytiske kategorier (Wæraas m.fl. 2014). I praksis er disse aspektene ved kommunen nært knyttet sammen. Kvaliteten på barnehage og skoler, for eksempel, henger nøye sammen med trivsel og beslutningen om å bli boende eller flytte fra kommunen

(Finstad og Aarsæther 2003). Det samme gjelder tiltrekkingen av kompetente ansatte til kommuneorganisasjonen – det er større sannsynlighet for å få tak i kompetente arbeidstakere dersom kommunen ellers har gode skoler, et godt kulturtilbud og variert næringsliv. Basert på tidligere forskning vet vi imidlertid at «sted» og «organisasjon» er gode hovedkategorier for å omtale innholdet i de kommunale omdømmearbeidene (Krane 2018; Wæraas m.fl. 2014).

2.5 Kommunen som arena for omdømmearbeid

Kommunenes verdigrunnlag, ulike oppgaver, forventninger og aktører kan ha implikasjoner for omdømmearbeidet. Det blir hevdet at det er mer utfordrende å jobbe med omdømme i offentlig sektor enn i private bedrifter (Byrkjeflot 2010), og at omdømme og demokrati rett og slett ikke går overens (Riezebos 2007). Offentlige organisasjoner og kommuner har andre formål og oppgaver i samfunnet, fungerer på andre premisser og bygger på andre verdier enn private bedrifter. Dette kan vanskeliggjøre strategisk omdømmearbeid i offentlig sektor (Byrkjeflot 2010; Wæraas m.fl. 2011).

Et av de første tiltakene i omdømmepolicyen er å identifisere kjerneverdier og utvikle en unik identitet (se Byrkjeflot 2011). I privat sektor er det enklere for ledelsen å bestemme utviklingen av merkevaren og omdømmet. I forskningen på «corporate brands» diskuteres riktignok faren for sprik mellom toppledelsens visjoner og de ansatte kultur (Hatch og Schultz 2003). I private bedrifter er det imidlertid ofte enklere å enes om merkevaren ettersom de alle selger samme produkt. Kommuner er derimot, som vi har sett, komplekse institusjoner med mange oppgaver og hensyn å ivareta. Ifølge Byrkjeflot (2010) er det elementært at kommunene, for å bevare sin legitimitet og for å imøtekomme motstridende meninger og interesser, snakker med flere stemmer og tidvis framstår som tvetydige. I en kommune er det naturlig at flere aktører får en stemme i letingen etter, og definering av, identitet og kjerneverdier. Både næringslivsaktører og folket selv vil ha en formening om «hvem man er» og «hvor man vil» som kommune. I tillegg består kommunen både av politikere og

administrativt ansatte, og som vist i artikkel tre kan disse ha ulike interesser med omdømmearbeidet.

Demokratisk medvirkning er en av kjerneverdiene i norske kommuner, og det er rimelig å forvente at folket selv ønsker innflytelse når konkrete omdømmemål skal utformes. Ifølge Riezebos (2007) representerer dette et paradoks: En prosess med medvirkning vil føre til en mindre konsistent omdømmeposisjon eller merkevare, mens en prosess uten medvirkning, en toppstyrt prosess, vil kunne gi kommunen en sterkere posisjon eller merkevare/omdømme. Konklusjonen er dermed, satt på spissen, at omdømme og demokrati er i en konstant drakamp. Slik sett forventes det å være problematisk å enes om kjerneverdier og en samlet, unik identitet i en kommune.

Offentlig sektor har tradisjonelt hatt et ideal om verdinøytral formidling av informasjon til borgerne. I den operative omdømmelitteraturen er idealet imidlertid et mer instrumentelt syn på kommunikasjon, nemlig at kommunikasjonen bør styres strategisk – med hensikt å påvirke organisasjonens relasjoner til interessenter, herunder forbedre omgivelsenes oppfatninger av organisasjonen og dens virksomhet (van Riel og Fombrun 2007). I omdømmeøyemed vil en kommune kanskje tone ned det negative og heller vektlegge positive attributter ved kommunesamfunnet og kommunens virksomhet. Denne kommunikasjonstankegangen hevdes å kunne utfordre de tradisjonelle forvaltnings- og demokrativerdier (Byrkjeflot 2015; Krane 2018; Salomonsen 2011). Politikerne er avhengig av nøytral informasjon fra administrasjonen. En strategisk kommuniserende administrasjon kan ha negative konsekvenser for politikernes mulighet til å danne seg et tilstrekkelig bilde av den aktuelle situasjonen de skal ta beslutninger om. I offentlig sektor har det tradisjonelt vært sett på som et grunnleggende, demokratisk ideal at kommunikasjon overfor folkevalgte og innbyggerne skal være basert på faglig fundert argumentasjon og informasjon, uansett om informasjonen måtte bidra til å stille avsender i et negativt eller positivt lys (Krane 2018).

Samtidig er administrasjonene i kommune-Norge i vekst og profesjonaliseres stadig. Kommunikasjon- og PR-arbeid knyttes i stor grad til en profesjonalisert

administrasjon og politikere må tone ned uenigheter for ikke å påvirke kommunes omdømme negativt. Politikere er alt annet enn kjent for å presentere en samstemt og positiv versjon av kommunen. I omdømmearbeidet er det anbefalt at politikere toner ned kritikk, men konsekvensen av dette er at politikere fratrer det som i grunn regnes som den politiske natur (Byrkjeflot 2015).

På grunnlag av det ovenfor nevnte, hevder flere forskere at omdømmepolicyen i sin opprinnelige form ikke alltid er i samsvar med offentlig sektors særegne hensyn og oppgaver (Byrkjeflot 2015; Riezebos 2007; Salomonsen og Nielsen 2015; Wæraas og Byrkjeflot 2012). Omdømmearbeid kan dermed være omstridt både med tanke på ivaretagelsen av kommunens mange aktører og interesser, for kommunens tradisjonelt nøytrale informasjon og kommunikasjon og for politikernes rolle i omdømmearbeidet.

På bakgrunn av denne redegjørelsen for kommunens potensiale som arena for omdømmearbeid, er det interessant å se nærmere på hvordan kommunale aktørers posisjon og motivasjon kommer til uttrykk i omdømmearbeidet og hvilke implikasjoner omdømmearbeidet kan ha for andre forhold i kommunen. I neste kapittel vil jeg gå nærmere inn på de teoretiske perspektivene som ligger til grunn for analysene i denne avhandlingen.

3 Analytiske tilnærminger

3.1 Innledning

I avhandlingen som helhet vises det til et teoretisk hovedskille mellom to tilnærminger til omdømmearbeid; det statsvitenskapelige og det organisatoriske perspektivet (se første artikkel; Bjørnå og Salomonsen 2016; Wæraas og Maor 2015). Det organisatoriske perspektivet inneholder flere tilnærminger til omdømme, men resonnerer blant annet med nyinstitusjonelle teorier (se Christensen og Læg Reid 2015). I artikkel to og i artikkel tre viser vi til rasjonell og nyinstitusjonell teori for å forstå aktørers motivasjoner for å drive med omdømmearbeid i kommunen (artikkel to), og for å forklare innholdet omdømmearbeidet får i kommunene (artikkel to og tre). Perspektivene har ulike syn på aktørenes rolle hvor det rasjonelle perspektivet vektlegger aktørenes intensjonalitet og mål som viktigst for å forstå politiske prosesser, mens de institusjonelle perspektivene anser aktører som tett koplet til institusjonene de er knyttet til.

Jeg vil i dette kapitlet utdype disse perspektivene som har vært med å informere analysene i artiklene. Hvert perspektiv munner ut i noen analytiske antakelser som skal forsøke å belyse hvordan kommunale aktørers posisjon og motivasjon kommer til uttrykk i kommunenes omdømmearbeid.

3.2 Rasjonelt perspektiv – aktive aktører

I et rasjonelt perspektiv har aktørene en helt sentral plass. I dette perspektivet er aktørers rasjonelle handlinger grunnlaget for å forklare politiske fenomener (Downs 1957; Rasch 1992; Østerud 2002). Aktører anses som bevisste og strategiske; de vil fokusere på politikk som kan utgjøre tilpassede løsninger på ulike problemer. De finner og vurderer alternative løsninger og hvilke midler som må tas i bruk for å nå dem. Målet er å nå den beste løsningen på et definert problem ut i fra tilgjengelig informasjon. Aktørene har altså en begrenset rasjonalitet (Ostrom 2007; Simon 1955). De er rasjonelle og vil velge alternativet som de beregner gir best måloppnåelse, men

de vil aldri ha kapasitet og ressurser til å oppsøke all tilgjengelig informasjon (Downs 1957; Ostrom 2007).

I dette forskningsarbeidet skilles det mellom to hovedposisjoner i kommuneinstitusjonen – politikk og administrasjon. Det er viktig å bemerke at når det gjelder motivasjon og interesser, er politikere som gruppe og administrasjonen som gruppe en analytisk forenkling. Selvfølgelig vil det være sprik i interesser og preferanser innad i disse gruppe, interne konflikter på begge sider, for eksempel av partipolitisk art eller mellom profesjoner. Forskjellen og relasjonen mellom politikk og administrasjon har imidlertid alltid vært av interesse i statsvitenskapen og er dermed interessant i denne fagkonteksten.

De to aktørgruppene kan ha ulike motiver (Niskanen 1994; Salomonsen og Nielsen 2015; Svava 2001). Aktørene kan handle rasjonelt basert på deres personlige motiver, men også basert på sin avdelings interesser. Aktørene forholder seg til sin gruppes regler, budsjett og kompetanse, men også med personlige interesser som egen karriere Enserink, Koppenjan og Mayer (2013). De vil slik bli påvirket av sin posisjon.

Hva som er politikeres hovedsakelige motivasjon og fokus har vært mye diskutert i forskningslitteraturen. Lokalpolitikere vil gjerne være aktive i utviklingen av kommunesamfunnet og ønsker å skape positive framskritt for kommunen med å velge de antatt beste løsningene. Ifølge Polsby (1984) er politikere blant annet motivert av sine politiske ambisjoner. Politikere søker å få gjennomført sine ideer og mål. De er hevdet å ha som mål å «get elected, and elected, and elected once again» (‘t Hart 2014: 23). For å oppnå dette må en politiker både vinne oppslutning rundt seg selv som person, samt være strategisk når det gjelder hvilke politikkområder hun eller han velger å fokusere på, og måten hun eller han går fram for å vinne oppslutning på (‘t Hart 2014). Downs (1957) ser politikeres primære mål som å maksimere antall stemmer. Politikere vil dermed tjene på ha nær kontakt med velgerne for å få innsikt i, og tilpasse sin politikk til, deres preferanser.

Innenfor klassisk teori om forvaltning og demokrati er det som oftest forutsatt som grunnleggende ideal at politikere bestemmer politikens innhold, tar de overordnede

valgene og staker ut retningen, mens administrasjonen gjennomfører politikken i praksis innenfor de lover, regler og beslutninger som er vedtatt (Weber 1971; Wilson 1887). Samtidig er både akademia og folk flest klar over at skillet mellom politikk og administrasjon ikke er like tydelig i praksis, og at aktører i kommuneadministrasjon selv kan ha en agenda. Det administrative lederskapet kan for eksempel påvirke politikken ved å gå inn for å høyne egne budsjetter (Niskanen 1994), gå inn for å fremme egne interesser (Downs 1967), ha som mål å få innflytelse på policyutforming og forsøke å unngå vanskelige saker knyttet til drift (Dunleavy 1991). Det er også velkjent at det kan være vanskelig å få gjennomført tiltak som administrasjonen er uenig i (Pressman og Wildavsky 1984). Administrasjonen kan altså i praksis påvirke politikk på ulike måter (Jacobsen 1997), og i et rasjonelt perspektiv kan man anta at fokuset vil være å styre politikk mot mål som også gagnar administrasjonen selv.

Politikere som gruppe og administrativt ansatte som gruppe kan forenklet sies å ha ulike interesser og muligens, i forlengelsen av dette, motstridende motiver og mål. Policyprosesser bærer dermed preg av forhandlinger mellom ulike grupper om mål og innhold. Utfallet kan bli kompromisser eller at den sterkeste aktør-gruppen vinner fram (Allison 1971; Christensen m.fl. 2015; Enserink m.fl. 2013). I et rasjonelt perspektiv vil imidlertid alle aktører forsøke å oppnå konkrete mål med de strategier de velger.

3.2.1 Forventninger til en rasjonell omdømmeprosess

Basert på antakelsene i det rasjonelle perspektivet kan vi forvente at aktørenes motivasjon for omdømmearbeid er i samsvar med definerte problemer i kommunen og aktørenes interesser. Sett med dette perspektivet vil arbeid med omdømme være vurdert til å være den beste løsningen, betinget av tilgjengelig informasjon, for å oppnå gitte mål. Aktørene vil se omdømmearbeid som en ressurs for kommunen, et arbeid som kan brukes for å oppnå mål som kan bøte på utfordringer i kommunen (Bjørnå 2014). Dette er et syn som er i tråd med den statsvitenskapelige forståelsen for omdømmearbeid. Kommunale aktører er bevisste og strategiske når de velger strategi for omdømmearbeidet – de kan kontrollere omdømmet, tilpasse det til de områdene

der de har problemer, og slik styre omgivelsenes oppfatning av kommunen på det valgte området (Maor 2010). Definerte problemer kan for eksempel være problemer med dårlig omdømme, befolkningsnedgang, kritiserte offentlige tjenester eller dårlig ekstern kommunikasjon av hva kommunen har å tilby. Omdømmearbeid kan slik framstå som en løsning på kommunes spesifikke problemer og behov.

Aktørene kan også bruke omdømmearbeid til å få i gang andre tiltak i kommunen. Omdømmearbeidet er en lang prosess og det vil være mulig å anvende arbeidet til å oppnå flere mål underveis. Satsninger og bevilgninger kan skje etter at arbeidets hovedmål er definert. For eksempel kan det prioriteres tiltak for informasjon og kommunikasjon fra kommunen, workshoper for befolkningen, lederutviklingsprogrammer, befolkningsundersøkelser, interne kvalitetsprosesser i administrasjonen osv.

I et rasjonelt perspektiv er det rimelig å anta at politikere og administrativt ansatte vil vektlegge ulike mål.

3.2.1.1 Politikere

I et rasjonelt perspektiv forventer jeg at politikere vil ha som motivasjon å skape fortrinn for kommunen gjennom omdømmearbeid. De vil benytte omdømmearbeidet til å få i gang tiltak og nå mål i kommunen (Bjørnå 2014). Incentiver for politikere er gjerne å tiltrekke seg flere innbyggere, få folk til å trives og dermed bli boende i kommunen, satse på turisme og/eller arbeid med å tiltrekke seg, eller beholde, næringsvirksomhet. Forventninger er dermed at politikere vil styre policyens innhold mot det vi kjenner som «stedsomdømmebygging». Dette vil potensielt øke antall innbyggere og skattebetalere (Krane 2018; Salomonsen og Nielsen 2015), og flere innbyggere påvirker også rammeoverføringer fra staten. En bedre kommunal økonomi vil gagne hele kommunen, men også politikere selv vil framstå som vellykkede. Politikere vil slik kunne få et større velgergrunnlag. Omdømmearbeidet kan også få politikere til å vise seg som aktive, «fremoverlente» og løsningsorienterte. Slik vil de ha mulighet til å oppnå høyere politisk status og gjenvalg ('t Hart 2014). De kan

benytte anledningen omdømmearbeidets arbeid med identitet og kjerneverdier gir til å søke kontakt med borgerne og tilpasse seg deres preferanser for å vinne oppslutning (Downs 1957). De kan også vinne oppslutning på å vise at de bryr seg om borgernes interesser og tar lokaldemokratiet på alvor gjennom å basere omdømmearbeidet på en aktiv medvirkningsprosess, og benytte det til å forsøke nye måter å arbeide med politikk.

3.2.1.2 Administrasjon

Min forventning til administrative aktørers motivasjon for omdømmearbeid er, sett i et rasjonelt perspektiv, at de ønsker å oppnå gevinster for kommunen som organisasjon. Administrasjonen vil også være motivert av bedre kommuneøkonomi, men måten de ønsker å gå fram på for å nå dette målet kan være annerledes enn hos politikerne. Tidligere forskning viser for eksempel at administrasjonen er mer interessert enn politikere til å bevilge penger til administrativ-interne formål (Jacobsen 2007). I et omdømmeøyemed kan vi anta at administrasjonen har lignende motiver.

Administrasjonens motivasjon for et forbedret omdømme kan være å styrke administrative funksjoner. Det kan være at administrasjonen har som mål å rekruttere kompetente ansatte, arbeide autonomt med minst mulig innblanding fra politikere eller regionale og statlige myndigheter (Bjørnå 2016; Maor 2015), ha gode interne rutiner og prosesser for å være mest mulig effektive og levere service og tjenester raskt og med høy kvalitet til borgerne. Administrativt ansatte kan bruke omdømmearbeidet for å vise innbyggerne og omgivelsene at organisasjonen er effektiv, kvalitetssterk og seriøs. Slik kan de oppnå høyere status, kanskje høyere lønn og/eller mer autonomi fra politikerne eller fra regionale og statlige myndigheter (Downs 1967; Maor 2015).

Administrasjonens ønske om å bygge, og håndtere, et godt omdømme kan antas å være motivert av at *kommuneorganisasjonen* skal kunne hevde seg mot, eller være bedre enn, andre kommuneorganisasjoner og private tjenestetilbydere, gjennom å være kjent for sin effektive administrasjon og kvalitetssterke tjenesteyting. Da vil omdømmearbeidet naturlig gå mot det som blir kalt organisatorisk omdømmebygging.

3.2.2 Oppsummering

Ut fra det rasjonelle perspektivet forventer jeg at

- aktørenes motivasjon for å arbeide med omdømme er at de kan relatere det til en løsningen på kommunale utfordringer.
- politikere og administrativt ansatte har ulike motivasjoner i omdømmearbeidet ut i fra hva som gagnar de mål de primært vil ivareta
- hvilke satsningsområder som blir prioritert vil være avhengig av hvilke aktører som er involvert.

3.3 Det organisatoriske perspektivet

Det rasjonelle perspektivet har imidlertid fått kritikk for å ta for lite hensyn til andre faktorer som kan påvirke politiske prosesser (Heywood 2013). Det er i statsvitenskapen debatter om forklaringskraften av politiske prosesser ligger hos aktørenes frie vilje eller i mer strukturelle trekk som regulariteten i institusjoner, rutiner og konvensjoner (Hay 2002). Fokuset i det organisatoriske perspektivet har overordnet vært på organisasjoner «in search of a stronger reputation, and reputation management as an ‘organizational’ and taken-for-granted prescription with allegedly universal validity ready to be installed in any context” (Wæraas og Maor 2015: 5).

Som vist i første artikkel er det organisatoriske perspektivet på omdømme, i motsetning til det mer strategisk-rasjonelle, statsvitenskapelige perspektivet, mye brukt i nordisk omdømmeforskning. Her har rasjonalitet og organisasjoners muligheter til å styre sitt omdømme vært i bakgrunnen. I det organisatoriske perspektivet har forskningen blant annet vært opptatt av omdømmemålinger av organisasjoner, hvor målingene avgjør «fasiten» på organisasjonens omdømme (Rindova og Martins 2012). I dette perspektivet er aktørene uviktige. Det organisatoriske perspektivet er også knyttet til nyinstitusjonelle teorier. Én versjon her er March-og-Olsen-versjonen (1989) som får større plass nedenfor. Her er det kulturelle trekk i institusjoner som får størst oppmerksomhet. En annen nyinstitusjonell retning vektlegger trender, myter og immaterielle ideer (DiMaggio og Powell 1991; Meyer og Rowan 1977; Røvik 1998).

Som vist i artikkel tre, tilpasser organisasjoner seg de institusjonelle omgivelsene for å framstå legitim og moderne (DiMaggio og Powell 1991; Meyer og Rowan 1977). Organisasjonen søker aksept i sine omgivelser ved å adoptere moderne og tidsriktige organisasjonstrender som for eksempel omdømmearbeid. I dette ny-institusjonelle perspektivet er dermed antakelsen at organisasjoner over tid blir mer like da de tilpasser seg liknende myter og organisasjonsideer (DiMaggio og Powell 1991). Dette gjelder hovedsakelig i hvordan de framstår utad, ikke nødvendigvis internt.

I dette forskningsarbeidet vektlegger jeg aktørers posisjon og motivasjon i omdømmearbeidet. Her vil jeg dra nytte av March' og Olsens (1989) nyinstitusjonelle perspektiv for å forstå aktører fra en annen side enn i det rasjonelle perspektivet.

3.4 Nyinstitusjonell teori – viktigheten av kontekst

I institusjonelle perspektiver er det viktig å forstå *institusjoner*. Organisasjoner, på sin side, er viktige rammer for politiske beslutninger gjennom sine regler og rutiner, mens *institusjoner* er mer enn administrasjon og rasjonelle instrumenter for effektivitet. Institusjon viser til de uformelle sidene ved en organisasjon, til de kulturelle og verdiladete aspektene, sosiale relasjoner og samspillet med nære omgivelser (Besharov og Khurana 2015; Selznick 1957). Kommunen er i dette perspektivet en institusjon med egne verdier, normer og regler for hvordan de gjør ting.

March og Olsen (1989) utvikler med boka «Rediscovering Institutions» en nyinstitusjonell retning som ofte kalles «kulturperspektivet» (Christensen m.fl. 2015) eller normativ institusjonalisme (Lowndes 2010). Det normative viser her til at *normer* og verdier kan være med å bestemme atferd (Lowndes 2010). Forfatterne argumenterer for at aktørene ikke handler isolert fra sine omgivelser – de handler i tråd med sin institusjons regler, normer og rutiner, som igjen er påvirket av institusjonens historie og kultur (March og Olsen 1989; Olsen 1993). Det er et samspill mellom aktør og institusjon hvor institusjonene bidrar til å forme aktørenes verdier, interesser og identitet (Lowndes 2010). March og Olsen (1989) presenterer med dette en annen handlingslogikk enn i det rasjonelle perspektivet. Aktørene handler mer «rimelig» enn

rasjonelt (Offerdal 1992). Det rimelige viser til hva som er passende atferd i henhold til institusjonens tradisjoner, regler, normer og verdier som er utviklet over tid. Dette kalles en *passendehetslogikk*, «the logic of appropriateness» (March og Olsen 1989). Aktørene handler passende fordi det er ansett som det rette, det som er forventet og legitimt gitt deres rolle eller posisjon i institusjonen (March og Olsen 2004). Når alle handler passende, vil det skape tillit, stabilitet og forutsigbarhet i arbeidet (March og Olsen 1989; Enserink m.fl. 2013), og kan potensielt begrense personlige, private interesser (Christensen m.fl. 2015; March og Olsen 1989).

Hva som er passende er gjerne intuitivt for erfarne ansatte – de har over tid utviklet inngående kjennskap til «hva som er viktig her» og «hvordan man gjør ting her». De følger «handlingsregler» (Christensen m.fl. 2015) hvor de kopler en ny situasjon opp mot forventinger og plikter i sin rolle i institusjonen og vanlige praksiser (March og Olsen 2004). I dette perspektivet er handlingslogikken preget av en *stivhengighet* koplet til organisasjonens institusjonaliseringsprosess hvor regler, normer og prosedyrer ble etablert. Aktører vil forsøke å forstå en ny situasjon i lys av sin posisjon/rolle og i lys av fortidige handlinger og beslutninger i organisasjonen (March og Olsen 1989). Reformen og nye policyer vil som oftest bære preg av den institusjonelle hukommelsen i institusjonen – de vil bli forsøkt tolket, forstått og tilpasset innenfor rammene av det som for aktørene er kjent. Endringer i politikk og handlingsmønstre anses dermed å være inkrementell og mer liknende «reproduksjoner» av tidligere policyer (Enserink m.fl. 2013).

Aktørene handler så godt de kan i tråd med dette, selv om de ikke nødvendigvis er av personlig interesse for den som utfører handlingen (March og Olsen 1989: 22). Perspektivet legger således et annet menneskesyn til grunn enn det rasjonelle perspektivet (Olsen 1992). Aktørene forutsettes å kunne handle utover hva som er deres egne interesser og mål.

Det som er passende vil være ulikt for politikerne som gruppe og administrasjonen som gruppe – de tilhører ulike deler av institusjonen og de følger ulike regler og normer (March og Olsen 2004). Lokalpolitikere har som regel politikk som en frivillig

aktivitet i tillegg til sin daglige jobb. Ordføreren er riktig nok fulltidsansatt i alle kommuner i dag, og store kommuner har i større grad enn tidligere flere fulltidsansatte politikere. Kulturen i lokalpolitikken varierer naturlig nok mellom kommunene, men overordnet antar man at politikere vil følge normer og regler for kommunepolitikere; politikere definerer verdier, utformer mål for kommunen og står ansvarlig overfor folket.

Ordføreren har for eksempel flere roller som vedkommende skal fylle, deriblant rollen som entreprenør. Entreprenørrollen handler om å skape endring og forbedring i kommunesamfunnet (Willumsen 2014) – for borgerne, men også for å oppnå legitimitet som lokalpolitiker. Administrasjonen, de ansatte som befinner seg på kommunehuset hver dag, følger en passendehetslogikk gjennom regler og rutiner i sitt arbeid. En administrativ kultur varierer også mellom kommuner, og internt i organisasjonen, men vi kan likevel påpeke noen viktige trekk ved administrasjonskultur mer generelt. Administrasjonens hovedoppgave er å utrede og iverksette politikk, i et krysspress av forventninger til politisk lojalitet og nøytralitet og faglig uavhengighet (Jacobsen 1960). Et fellestrekk for administrativ kultur er også å forholde seg til idealer om rettsikkerhet, forutsigbarhet, åpenhet og likebehandling (Christensen m.fl. 2015). Administrasjonen har også et samfunnsoppdrag med å følge utviklingstrekk og analysere hvilke tiltak som bør settes i verk, i tillegg til sitt utredningsarbeid og iverksettelse. Hva som er *passende* kan variere ut i fra hva som er de dominerende legitimerende idealer i samtiden (Jacobsen 1997). Det vil si om det er lojaliteten, nøytraliteten eller den faglige uavhengigheten som vektlegges sterkest (Røiseland 2019). I tider med mer nyliberal innflytelse på offentlig sektor, har administrasjonens profesjonalisering økt, og den er blitt forsøkt skjerma for politisk innblanding (Jacobsen 1997).

3.4.1 Forventninger til omdømmearbeidet i et nyinstitusjonelt perspektiv

Motivasjonen sett i et nyinstitusjonelt perspektiv er også knyttet til forhold utover aktøren selv. I et nyinstitusjonelt perspektiv kan vi forvente at motivasjonen for omdømmearbeid, og innholdet det får, kan forklares ut fra hva som i

organisasjonskulturen anses som passende eller rimelige handlinger. Det passende er knyttet til kommuneinstitusjonens verdier, oppgaver og hensyn, og avhenger også av aktørenes posisjon, og den kultur som er tilknyttet denne. Nedenfor ser jeg, i likhet med tidligere, nærmere på politikere som gruppe og administrasjonen som gruppe. I teorien er skillet mellom politikk og administrasjon strengt satt opp, mens i praksis vet vi at aktørgruppene ofte trer inn i hverandres sfærer (Jacobsen 1997).

3.4.1.1 Politikere

Politikere er generalister og vil derfor kunne kople omdømmearbeidet til flere kommunale oppgaver. En viktig rolle for ordfører og lokalpolitikere er rollen som entreprenør og utvikler i kommunen (Mikalsen og Bjørnå 2015; Willumsen 2015). Det er forventet at kommunene driver aktivt med samfunnsutvikling, og her kan omdømmearbeid være en måte å gå fram på. Deres motivasjon knyttes dermed til ulike roller de ønsker å fylle med omdømmearbeidet (se kapittel 2.2.4). I et lokaldemokrati er det dessuten forventet, og legitim atferd, av politikerne, og særlig ordføreren, å vise at de bryr seg om kommunesamfunnet, og at de ønsker å skape noe positivt for kommunen (Mikalsen og Bjørnå 2015).

3.4.1.2 Administrasjon

Jeg forventer ut ifra administrasjonens kultur at deres motivasjon for omdømmearbeidet kan være knyttet til at de anser det som passende å følge opp signaler som sendes fra statlige myndigheter. I dette tilfellet tilrettela både KS og tidligere Kommunal- og Regionaldepartementet for kommunalt omdømmearbeid. De forventes også å knytte omdømmearbeidet til det arbeidet de holder på med. For eksempel at omdømmearbeidet kan rette seg mot å kommunisere ut forbedringsarbeid de allerede har arbeidet med, at de arbeider med kommuneplanen og anser omdømmearbeid som en passende ny strategi i dette arbeidet eller at de kan bruke omdømmearbeid som en ny merkelapp på arbeide med forbedringsprosesser i tjenesteytingen, eller i stedsutviklingen. Det vil være legitimt for administrasjonen å

tilby sin ekspertise til omdømmearbeidet, men samtidig forholde seg lojal og nøytral til de etisk-politiske diskusjonene om verdivalg og retning for omdømmearbeid.

3.4.2 Oppsummering

Ut fra det ny-institusjonelle perspektivet forventer jeg at

- aktørene anser det som passende atferd å arbeide med omdømmearbeid
- politikerne og administrasjonen delvis har ulike motivasjoner basert på kultur og forventninger til deres rolle
- aktørene vil forsøke å tilpasse policyen til kommunens kultur og verdier

3.5 Aktører i to perspektiver

I denne avhandlingen er det et eksplisitt fokus på aktørene i omdømmearbeidet. I de to perspektivene presentert ovenfor fremlegges det ulike logikker for aktørers handlinger. De to perspektivene er ofte satt opp som motsetninger i forklaringsmodeller, og det debatteres hvilken teori som er best egnet til å forklare politiske prosesser (se Olsen 1992; Rasch 1992). Rasch (1992), talsmann for et rasjonelt perspektiv, hevder imidlertid at dette er en kunstig oppstilling. Rasch refererer sentrale statsvitenskapelige forfattere og viser at moderne rasjonelle teorier tar tilstrekkelig hensyn til institusjonelle faktorer. Institusjoner er en sentral del av hele forskningsprosessen; lover, regler og normer er rammene rundt aktørene og setter grenser for mulighetene og alternativene som aktørene har. Hovedvekten av forklaringen skrives imidlertid tilbake til de valg aktører gjør. Aktørenes intensjoner er viktig for å forstå politiske prosesser. Det er aktørene som faktisk tar valg og utfører handlinger – deres motivasjon og drivkrefter for å nå mål er, i dette perspektivet, essensielle for å forstå politiske prosesser.

Olsen (1992) argumenterer på sin side at nyinstitusjonell teori er et betydelig supplement til analysen av det politiske liv. Både den rasjonelle og den nyinstitusjonelle tradisjonen er enige i at regler avgrenser mulighetene til aktørene,

men i det nyinstitusjonelle perspektivet kan ikke institusjoner reduseres til summen av individene i den, institusjoner er noe eget, sammenfiltret med sin historie og kontekst. Aktørene må her forstås i lys av sin kontekst ettersom institusjoner påvirker aktørens «identitet og tenkemåter» og «utstyrer oss [aktører] med formelle og uformelle handlingsregler (Olsen 1992: 150). For å kunne gjøre gode analyser av politiske hendelser og prosesser, må man, ifølge denne retningen, tilegne seg kunnskap om «institusjoners identitet, rutiner, egendynamikk og historie» (Olsen 1992: 150).

4 Metodiske betraktninger

4.1 Innledning

I dette kapitlet skal jeg redegjøre for valg av metoder, samt reflektere rundt, og vurdere kvalitet i, framgangsmåten, datamaterialet og tolkningsarbeidet. Jeg har i dette forskningsarbeidet fått en bred tilnærming til forskningsmetode og fått arbeidet nært med ulike metoder. Som vedlegg ligger tre artikler med ulik metodebruk. Første artikkel er en litteraturgjennomgang hvor det er litteraturen som er det empiriske materialet. Andre artikkel er en longitudinell studie av én kommune hvor vi innhentet informasjon både fra personlige intervjuer på intervjusubjektens arbeidsplass, telefonintervjuer, observasjoner og sentrale dokumenter fra kommunens hjemmesider og andre relevante offentlige aktørers hjemmesider. Her benyttes også intervjumateriale innsamlet av min veileder, samt observasjoner gjort av mine medforfattere i denne artikkelen. Tredje artikkel er kvantitativ og bygger på to surveyundersøkelser; en norsk undersøkelse jeg gjennomførte våren 2015 i forbindelse med doktorgradsarbeidet, og en dansk undersøkelse gjennomført i 2013 som jeg fikk tilgang til gjennom forskningsgruppa «The challenges of building trust: Reputation and brand management in municipalities». All data brukt i denne avhandlingen er samlet inn mellom 2012 og 2018.

Som regel framstilles forskningsprosessen som en skritt-for-skritt prosess som ender i analysen. Min forskningsprosess har imidlertid beveget seg fram og tilbake mellom artiklene og kapp, mellom teori og empiri, og mellom empiri-innsamling og analyse. Selv om forskningsprosessen har vært fleksibel og dialektisk (se Jerdal 1998), har den vært konstant innenfor regler og normer for holdbar og etterrettelig forskning (King, Keohane og Verba 1994). Regler og normer i forskningen er blant annet knyttet til *kvalitet* i forskningen og til de *etiske* aspektene ved forskningen. I et etterrettelig og etisk forsvarlig forskningsarbeid vil man alltid etterstrebe refleksivitet og transparens (Richards 2005; Tracy 2010), og jeg vil derfor, i det følgende, reflektere rundt forskningsprosessen – fra første møte med forskningstemaet, genereringen av empiri, de tolkningene som gjøres, og til framstilling i tekst. Jeg vil gå nærmere inn på hver av metodeteknikkene benyttet i denne avhandlingen og til slutt gi noen etiske

refleksjoner. Først vil jeg presentere to begrepspar som er nyttig for å vurdere kvalitet i forskningsarbeidet; reliabilitet og validitet, samt troverdighet og bekreftbarhet hvis innhold guider metodekapitlets refleksjoner.

4.2 Holdepunkter for kvalitet i forskningen

Det finnes flere kriterier, eller holdepunkter, for å vurdere kvaliteten i forskningsarbeidet (se Richards 2005; Ringdal 2013; Thagaard 2006; Tracy 2010). For å ha noen holdepunkter for vurdering av kvaliteten i min forskningsprosess, har jeg valgt å benytte meg av begreper ofte brukt i norsk forskning; reliabilitet og validitet som er knyttet til kvantitativ forskning, samt Thagaards (2006) begreper troverdighet og bekreftbarhet.

Reliabilitet viser til at gjentatte målinger med samme metode vil gi samme resultater, mens validitet viser til om forskerne måler det de faktisk har satt seg ut for å måle (Ringdal 2013: 96). Sistnevnte henger sammen med teoretiske begreper og spørsmålsformulering. Troverdighet handler om at forskeren viser hvordan dataen er samlet inn og hvilke valg som er tatt i prosessen og i analysen. Man må videre være tydelig på hva som er rådata og hva som er tolkninger gjort av forskeren. Lydopptak av intervjuer regnes som en styrke da dette er opptak av utsagn fra forskerens tolkninger (Thagaard 2006). Med bekreftbarhet henvises det til at leserne skal kunne stole på resultatene. For å oppnå dette er det relevant å reflektere over konteksten dataen er samlet inn i og relasjoner i feltet, samt vise hvilke forståelser man legger til grunn for tolkningen av dataene (Thagaard 2006: 178). Hvis resultatene kan bekreftes av andre forskningsstudier er det en styrke. I denne sammenbindingsteksten supplerer jeg mitt materiale med data også fra andre studier, for eksempel Krane (2018).

For å vise hvordan jeg har sikret kvalitet i forskningsprosessen, vil jeg i det videre redegjøre for hvordan dataen er samlet inn, og hvilke vurderinger og valg som er gjort i analysearbeidet.

4.3 Forskningsprosessen: Utgangspunktet

En erfaring jeg har gjort meg er at forskningsprosessen ikke nødvendigvis bare er logisk og konsistent (Jerdal 1998). I et slikt artikkelbasert arbeid har det vært mange delproblemstillinger, og deler av arbeidet vokser fram underveis. Min forståelsen for omdømmearbeid i kommuner har gradvis vokst fram gjennom dette arbeidet. Hvilken rolle aktørene har, og hvilke implikasjoner omdømmearbeid i kommuner kan få for lokaldemokratiet og forholdet mellom politikk og administrasjon, er imidlertid spørsmål som har vært i bakhodet hele veien.

I møte med materialet, på konferanser og på forskningsopphold, har jeg blitt inspirert til nye ideer og blitt introdusert for ny litteratur. Gjennom et stort tilfang av litteratur, ulike teorier og metoder, har jeg kunnet se på omdømmearbeidet med ulike blikk. De ulike forståelsene for omdømmearbeid har vært en driver gjennom hele forskningsprosessen. Det endelige produktet er et resultat av en lang prosess med prøving, feiling og mange diskusjoner med kollegaer og veiledere.

Metodetriangulering anses ofte som en styrke ettersom det har potensiale for å få fram flere aspekter ved forskningstema. De epistemologiske utgangspunktene for kvantitativ og kvalitativ forskning er imidlertid forskjellig hvor blant annet synet på kunnskap og kunnskapservervelsen skiller seg fra hverandre. I dette forskningsarbeidet støtter jeg meg til posisjoner i forskningsfeltet som inntar et mer kompromiss-søkende standpunkt mellom paradigmene. Det er mulig å drive metodetriangulering på et teknisk, metodisk nivå, uten å gå i dybden på de epistemologiske utgangspunktene (Alvesson og Sköldbberg 2009; Brannen 2004; Bryman 1984). I dag anses det som uproblematisk å kombinere metodeteknikker, og det er vanlig å ta utgangspunkt i problemstillingens natur og forskningsarbeidets mål før man velger hvilke metoder som er mest fruktbar.

Mitt utgangspunkt i denne avhandlingen er i tråd med et sosialkonstruktivistisk syn på forskning. Jeg inntar en kritisk posisjon til det innsamlede materialet, både det kvantitative og det kvalitative, og anser det med noen grad av usikkerhet tilknyttet seg (King m.fl. 1994). Jeg ser ikke på resultatene mine som sikker kunnskap, men som en

tolkning gjort av meg som forsker ut fra de forutsetninger jeg har. Tolkningene er igjen basert på informasjon gitt av informantene ut fra de forutsetningene de hadde på det tidspunktet de besvarte mine spørsmål i spørreundersøkelsen eller i intervjuene. I et slikt syn på forskningsprosessen er det viktig å konstant reflektere over forestillinger som er med inn i forskningsfeltet (Richards 2005), samt være transparent og reflekterende i presentasjon av metode og tolkninger (Tracy 2010). Du er en del av det du studerer: “It is not bad (or good) for the project, just central to it.” (Richards 2005: 42). Derfor vil jeg nå starte med å redegjøre for mitt ståsted vis-a-vis forskningsfeltet.

4.3.1 Møte med forskningstemaet

Ettersom jeg i utgangspunktet var relativt ukjent med forskningsfeltet var det viktig å forsøke å sette seg inn i informantens forståelser og situasjon for å vurdere konteksten hvor det uttalte ble til (Thagaard 2006). I min masteroppgave arbeidet jeg med småkommuners samfunnsutviklingsarbeid. Ettersom omdømme på denne tiden var et ord man stadig så i media, hadde jeg en viss kjennskap til dette fenomenet og møtte også begrepet gjentatte ganger i litteraturen om samfunnsutvikling. Det var imidlertid da jeg startet doktorgradsarbeidet at jeg systematisk satte meg inn i forskningslitteraturen samt undersøkte statlige myndigheters program og tiltak for omdømmearbeid i kommuner. I utgangspunktet var jeg noe kritisk til omdømmearbeid i kommuner. Jeg var, som mange andre, kritisk til hvordan en slik strategi fra privat sektor kunne resonnerer med offentlig sektors misjon og verdisett. Etter hvert som jeg har blitt mer kjent med aktører som arbeider med omdømme, har jeg mildnet betraktelig. Det finnes måter å gjøre dette på som også kan gi positive muligheter for kommuner. Som samfunnsforsker er det imidlertid viktig at man ser kritisk på nye fenomener og hvilke betydning – både muligheter og utfordringer – de potensielt kan ha.

4.4 Metodeteknikker og analyse

I det videre går jeg nærmere inn på min framgangsmåte for innhenting av empiri og reflekterer rundt tolkningene. Man velger gjerne framgangsmåte med å ta utgangspunkt i problemstillingen (Alvesson og Sköldberg 2009; Brannen 2004; Trow 1957). Jeg har i mitt prosjekt en overordnet problemstilling og flere forskningsspørsmål som krever ulike metoder for datainnsamling. For å besvare spørsmålet *hvordan forstås omdømmearbeid i forskningslitteraturen*, bestemte jeg å gjøre en omfattende litteraturgjennomgang for å se på det akademiske feltet innenfor omdømmeforskning i offentlig sektor. Kompleksiteten i fenomenet *omdømmearbeid i kommuner* samt *aktørers posisjon og motivasjon i omdømmearbeidet* fremmer et behov for både spesifikk og lokal dybdekunnskap, samtidig som det vil være behov for en bred kartlegging av omdømmearbeid i norske kommuner. Et kvantitativt opplegg er mest gunstig for å få et overordnet blick på fenomenet i kommune-Norge. Kvantitativ metode muliggjør også å se på faktorer som kan påvirke innholdet omdømmearbeid får i kommunene, for eksempel kommunestørrelse og aktørers posisjon. Avhandlingen har også som mål å forstå aktørers motivasjon for, og tilpasninger av, omdømmearbeid på nært hold. Dette er gjort gjennom å studere en utvalgt kommunes omdømmearbeid i dybden. Siste del av problemstillingen, som handler om *hvilke implikasjoner omdømmearbeidet kan ha for forholdet mellom politikk og administrasjon og for lokaldemokratiet*, er spørsmål som har vært med underveis i hele studien. For å besvare denne siste del i problemstillingen støttet jeg meg på teori og litteratur om politikk og administrasjon, samt om lokaldemokrati, og tok utgangspunkt i mine funn.

Tabell 2: Oversikt over empirisk materiale

Metode	Data	Innsamlet periode	Innsamlet av	Formål
Litteraturstudie	Omdømmelitteratur fra nordiske forskere	2014-2016	Åshild Skjegstad Lockert	Første artikkel
Spørreundersøkelse	Data fra norsk survey og dansk survey om kommunalt omdømmearbeid	2015 2013	Norsk survey: Åshild S. Lockert Dansk survey: Tilgang gjennom forskningsgruppa	Bakgrunn og tredje artikkel
Semistrukturerte intervjuer	Intervjuer med sentrale aktører fra casekommunen	2012-2016	Åshild Skjegstad Lockert, Martin Sollund Krane og Hilde Bjørnå	Andre artikkel
Telefonintervjuer	Transkripsjon av samtaler med aktørene i casekommunen	2016 2013	Åshild Skjegstad Lockert Hilde Bjørnå	Andre artikkel
Dokumentstudier	<ul style="list-style-type: none"> - Kommunale plan- og strategidokumenter⁶ - Nasjonale styringsdokumenter - Forsknings- og evalueringsrapporter 	Kontinuerlig	Åshild Skjegstad Lockert	Bakgrunn og andre artikkel
Observasjon	Feltnotater av deltakende observasjon på samling i regi av Distriktssenterets Omdømmeskole	2013	Martin Sollund Krane	Andre artikkel

⁶ Ikke i referanselista (anonymisert kommune)

4.4.1 Litteraturgjennomgang

Arbeidet med avhandlingen startet med en omfattende litteraturstudie som ble til første artikkel. I en litteraturstudie er det litteraturen som er det empiriske materialet. Her ble det nødvendig med noen avgrensninger (se første artikkel), og jeg utformet derfor et «feature map» (se vedlegg) for å strukturere prosessen. Kartet hjalp hovedsakelig for å guide meg i artikkellesingen ut i fra noen spesifikke elementer som jeg så etter i hver artikkel. Jeg ble tidlig gjort oppmerksom på at mye av litteraturen behandlet skandinavisk omdømmearbeid som noe som hadde fått spesielt godt fotfeste, og at forskningen dermed hadde fulgt etter. Mye av forskningen kom imidlertid fra organisasjonsfaget, og jeg så tidlig at det var få i Norden som hadde skrevet om omdømmefenomenet i et mer statsvitenskapelig, rasjonelt, perspektiv. Slik ble hovedsynspunktet i første artikkel formulert.

I ettertid, som et resultat av utvikling, modning og mer kjennskap til fenomenet jeg studerer, var det nødvendig å utvide søkene utover det som ble inkludert i første artikkel. En refleksjon jeg har gjort meg i ettertid er om skillet i første artikkel mellom «omdømme» og «merkevare/branding» var for strengt. Det er et stort tilfang av place branding-litteratur og litteratur om image, strategisk kommunikasjon, identitet og om sted hvor alt potensielt kunne belyse min problemstilling. I avhandlingen som helhet har jeg vært mer inklusiv ettersom disse fenomenene henger tett sammen.

4.4.2 Spørreundersøkelse

I 2015 gjennomførte jeg en spørreundersøkelse som ble sendt til ordfører og rådmenn/administrasjonssjefer i samtlige av landets kommuner. Undersøkelsen fikk 229 svar, hvorav 199 er svar fra unike kommuner (av 429 som i 2015 var antall kommuner i Norge). Kommunene som svarte var både store (over 50.000 innbyggere), mellomstore (10.000-50.000) og små kommuner (under 10.000) fra et geografisk spredt område i Norge. Før utformingen av spørreundersøkelsen var det essensielt å ha en klar ide om hva jeg ønsket å undersøke videre. Jeg hentet inspirasjon fra en survey gjennomført i 2012 av den tidligere omtalte forskningsgruppa på omdømme, samt at spørsmålene til undersøkelsen ble konsultert og testet på veiledere og kollegaer, både

noen med dyp innsikt i forskningsfeltet, og noen mer utenforstående. I spørreundersøkelsen var det også tekstbokser hvor respondentene kunne kommentere tekstlig. Dette for å gjøre det enklere for respondentene å kommentere med flere ord, samt at de kunne signalisere om de hadde andre tanker enn det som ble direkte spurt om. Her kom det for eksempel fram at en av respondentene «ikke kjøpte» min teori på omdømme, men derimot hevdet at kommunen alltid hadde arbeidet med omdømme, siden de ble etablert i 1837. Dette viser at også i surveyer ligger det noen forutinntatte antakelser til grunn for spørsmålene. Spørsmålene er besvart av kommunale aktører som tenker tilbake i tid. Dette er deres versjon og basert på deres hukommelse.

Det er landets ordførere og rådmenn som hovedsakelig ble spurt om å delta i undersøkelsen. Som kommunens øverste politiske leder, og kommunens øverste administrative leder regnet jeg disse som aktørene med det beste helhetlige perspektivet på egen kommune. Jeg har derfor vurderte disse som de best egnede til å besvare spørreskjemaet. Gjennom resultatene fra denne surveyen fikk jeg en oversikt over hvordan sentrale aktører i norske kommuner tenkte om omdømme og hvordan de arbeidet med dette.

Svar fra spørreundersøkelsene er supplert med data om kommunestørrelse fra SSB og Danmarks statistikk (DST).

For å sikre høy reliabilitet og validitet har jeg blant annet definert begrepene brukt i avhandlingen nøye, spesielt omdømmearbeid, omdømme og kommune. Jeg har også lagt ved relevante spørsmål i spørreundersøkelsen (se vedlegg). Likevel kan respondentene huske feil eller andre feilkilder kan oppstå i materialet. Dette er imidlertid noe vi må godta i innsamlingsarbeidet og reflektere over i tolkningene.

4.4.3 Semi-strukturerte intervjuer

Avhandlingen har også som mål å studere omdømmearbeid mer i dybden. Slik vil intervjuer med sentrale aktører være naturlig. Jeg anser intervjusituasjonen som en dynamisk situasjon som skapes av forskeren og respondenten, sammen (Holstein og

Gubrium 1995; Järvinen 2005), og som en «kunnskapsproduserende aktivitet» (Kvale og Brinkmann 2009: 66). Da er den mest gunstige malen for intervjuet et semistrukturert opplegg. Det som tidligere ble ansett som støy og «bias» i intervjusituasjonen, anerkjenner de fleste forskere i dag som en del av prosessen og en del av kunnskapsgrunnlaget for å komme nærmere det studerte fenomen. I denne samtalen, får forskeren innblikk i informantens opplevelser av, og refleksjoner rundt, et tema eller et fenomen.

Intervjusubjektene ble først forespurt via e-post. Her fikk de informasjon om hva vi ønsket å prate om, og hva som var formålet med intervjuene. Ved første møte gikk vi igjennom innholdet i samtykkeerklæringer hvor jeg også ga muntlig informasjon om deres rettigheter som informanter. De aktuelle intervjusubjektene er offentlige personer i kommunen som skulle snakke om offentlig anliggende. Jeg tolket det slik at de ikke anså situasjonen som sensitiv.

I et slikt semi-strukturert intervju ble det åpnet opp for mer spontanitet i samtalen. Når vi avvek fra spørsmålene jeg stilte, fikk jeg et bedre innblikk i hva som var viktig for intervjusubjektet og et bedre bilde av deres forståelse for omdømmearbeidet i denne kommunen. Jeg fulgte likevel intervjuguidenes overordnede temaer for å sikre empiri på alle punktene fra alle informantene. Slik vil informantene bekrefte hverandres historier og jeg kunne i ettertid finne tendenser i materialet. Flere av intervjuene ble også gjennomført i den aktuelle kommunen. Vi overnattet i kommunen, vandret rundt og snakket med folk på kommunehuset. Dette er nyttig bakgrunnsinformasjon som bidrar til å informere analysene.

Jeg gjorde lydopptak av alle intervjuene for å sikre troverdighet til analysene. Ingen av informantene uttrykte eller viste tegn til ubehag rundt dette. Samme dag som intervjuene ble utført satte jeg meg ned og skrev notater, både av samtalen, men også av inntrykket jeg fikk av miljøet rundt informantene. Dette er spesielt viktig ettersom jeg studerer et fenomen og en kontekst jeg ikke tidligere har kjennskap til (Thagaard 2006). Ved hjelp av disse notatene kunne jeg danne meg et visst bilde av informantenes kontekst, kommunens spesifikke utfordringer, og samtidig komme

nærmere en forståelse av hvordan informantene opplever sin situasjon. Litteratur om ulike aktørgrupper i en kommune bidrar også til å forstå rammene rundt aktørene, det vil si hvilke regler og normer aktørene forholder seg til.

I ettertid ble lydopptakene transkribert og jeg hadde slik to dokumenter for hvert intervju. Ettersom vi var flere forskere som samarbeidet om denne artikkelen ble alle analyser diskutert og vurdert opp mot alternative forklaringer. Samarbeid mellom flere forskere regnes som positivt, både for troverdigheten og bekreftbarheten til forskningsarbeidet (Thagaard 2006). Vi hadde før intervjuene utviklet problemstillinger og teoretiske perspektiver noe som styrte intervjuguiden til en viss grad. Tolkingsarbeidet startet med at jeg hentet fram de mest relevante utsagnene i forbindelse med de teoretiske temaene. Vi åpnet i tillegg opp for at intervjusituasjonen ville bringe inn nye ideer, og dermed hadde vi også lange diskusjoner om det resterende materialet.

I artikkelen kommer det tydelig fram hva som er direkte sitater og hva som er teoretiske tolkninger gjort av forfatterne.

4.4.4 Supplerende material

Gjennom hele prosessen har også annet informasjonsmateriale vært brukt som bakgrunnsinformasjon. For å bli kjent med omdømmearbeid i ulike kommuner har Atekst vært hyppig brukt. Medieartikler om omdømme fra ulike lokalaviser er studert og tatt notater fra. I tillegg har det vært mange uformelle samtaler med kommunale aktører fra ulike kommuner. Både med aktører som har hatt nær kjennskap med kommunalt omdømmearbeid, samt med aktører som har mer indirekte kjennskap til omdømmearbeid. Diskusjoner rundt hva omdømmearbeid i kommuner egentlig er, har vært spesielt interessante ettersom arbeidet gjøres på ulike måter.

Det har også vært gjennomført flere intervjuer enn det som er brukt som underlag i artiklene. Dette bidrar også til å informere analysene og forsterke min forståelse for omdømmearbeid i kommuner. Spørreundersøkelsen inneholdt også langt flere

spørsmål enn de som er inkludert i artikkel tre. Svar herfra er også med som bakgrunnsmateriale, og vil forhåpentligvis kunne bli brukt i videre arbeid etter denne avhandlingen.

4.5 Framstilling av datamaterialet i tekst

Det rike datamaterialet må på et tidspunkt omformes til tekst. I den kvantitative artikkelen er det enklere å rapportere om de svarene vi har fått, hvordan vi har analysert dataen og hvilke resultater vi fikk. Tolkningene er gjort i lys av relevante teoretiske perspektiver, og artikkelen viser leserne hvordan vi har gått fram. I artikkel 3 har vi gjort en longitudinell casestudie. Datamaterialet var ervervet gjennom ulike metodeteknikker der vi både brukte observasjoner, studerte dokumenter og gjorde flere intervjuer, både på Distriktscenterets Omdømmeskole, over telefon og på kommunehuset i den aktuelle kommunen. Noe er brukt som bakgrunnsinformasjon, mens noe er brukt direkte i teksten. Journalens artikkelformat hadde klare standarder for artikkelens disposisjon og metodedel. Jeg vil derfor her tilføye noen refleksjoner og valg som ikke ble inkludert i artikkelen.

På grunn av god tilgang til kommunens prosesser over flere år og følgelig et rikt datamaterialet, var det utfordrende å framstille en slik kompleks prosess på noen få sider. Målet var å forstå kommunens omdømmearbeid så godt som mulig samt å framstille dette på en mest mulig korrekt, troverdig og bekreftbar måte.

Tolkningsarbeidet beveget seg fra den informasjonen vi fikk om aktørenes opplevelser og arbeid, til vår oppfatning og tolkninger av det som skjedde og til slutt til framstilling i tekst. Resultatet ble i teksten en mer kronologisk framstilling av en kompleks prosess. Dette kan imidlertid være problematisk. På den ene siden vil nyanser gå tapt, men på den andre siden er dette uunngåelig for å framstille en slik prosess forståelig for lesere. For å framstille et slikt materiale i tekst er det nødvendig å «silence some of the voices that form the polyphony of the world» (Czarniawska 2004: 121). Den tekstlige framstillingen består dermed både av direkte sitater, samt en analyse basert på de tolkninger man gjør i skjæringsfeltet mellom teori og empiri.

4.6 Ethiske betraktninger: anonymitet og selvbestemmelse

Avhandlingen ble registrert hos Norsk Senter for forskningsdata, NSD, våren 2015. Som forsker forholder jeg meg til *forskningsetikk* som viser til “et mangfoldig sett av verdier, normer og institusjonelle ordninger som bidrar til å konstituere og regulere vitenskapelig virksomhet” (NESH 2016)⁷. I litteraturen om forskningsetikk vises det til fire overordnede og generelle prinsipper for forskningen: a.) respekt, b.) gode konsekvenser, c.) rettferdighet og d.) integritet (De nasjonale forskningsetiske komiteene 2020)⁸.

Første punkt legger vekt på menneskeverdet og menneskets frie handling (selvautonomi). I henhold til dette punktet har jeg respektert alle deltakerne i forskningsprosjektets selvbestemmelse. Alle deltakerne, både i spørreundersøkelsen og i intervjuene har fått skriftlig informasjon om prosjektet og om hvordan datamaterialet skal benyttes. Intervjusubjektene har også fått mulighet til å trekke sin deltakelse uten å oppgi årsak.

Det andre prinsippet går på at forskeren alltid skal gjøre sitt ytterste for at hennes forskning skal ha gode konsekvenser, eller unngå negative konsekvenser for deltakerne i forskningsprosjektet. Det kan i samfunnsvitenskapen være vanskelig å avgjøre hva som kan være konsekvensene av forskningsresultatene, enten på kort eller på lang sikt. Informanter kan for eksempel i ettertid føle seg krenket, kritisert, misforstått eller stigmatisert (Alver og Øyen 2007). For å etterkomme dette prinsippet har jeg tenkt nøye over hvilke implikasjoner min forskning kan ha. På grunn av anonymitet og lite sensitiv informasjon fra deltakerne, har jeg vurdert at deres deltakelse ikke vil ha noen negativ konsekvenser.

Når det gjelder de to siste punktene, rettferdighet og integritet, omhandler dette at forskningsprosjekter skal designes og implementeres rettferdig, og at forskeren skal

⁷ NESH viser til Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora.

⁸ «Generelle forskningsetiske retningslinjer». Hentet fra <https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/Generelle-forskningsetiske-retningslinjer/> [21.03.2020].

handle i tråd med de anerkjente normene; være ansvarlig, samt åpen og ærlig i teksten og overfor kolleger og det offentlige. Dette kapitlet viser min forskningsprosess og hvilke valg som er tatt. Det viktigste prinsippet er at all forskning som krever deltakelse av informanter ikke skal gjennomføres med mindre de har frivillig samtykket til å delta i forskningsprosjektet. Dette er i mitt forskningsprosjekt tatt høyde for. Intervjusubjektene er også informert om at de blir anonymiserte, men at de kan være indirekte observerbare. De er alle personer i offentlige stillinger som uttalte seg om offentlig anliggende, dermed anså de ikke dette som et problem.

Utover dette anser jeg det som selvsagt at forskningsarbeidet krever en ærlig og transparent forsker, både i framstillingen av tolkningene, i møte med forskersamfunnet og i offentlig debatt eller avisinnlegg.

4.7 Begrensninger

Spørreundersøkelsen ga, med sin høye svarprosent, et godt innblikk i kommuners omdømmearbeid i Norge. Analysen i artikkel tre viser noen mønstre i dataen som gir grunnlag for generalisering. Det kan imidlertid være forhold som ikke er inkludert i analysen og som kan være viktige forklaringsvariabler og som kunne ha endret resultatene. Analysen i artikkel tre er imidlertid et interessant tidlig bidrag til feltet, og i konklusjonen kommer vi med forslag til variabler som kan utvikle resultatene videre.

I casestudier er målsetningen gjerne å undersøke sammenhenger og prosesser, ikke å generalisere (Thomas 2011), dette gjelder også min casestudie som beskrives i artikkel to. Her var målsetningen å gjøre en dybdeundersøkelse av omdømmearbeid og implikasjoner av dette. Funn fra én case kan ikke si noe generelt empirisk utover det som framkommer i studien. En case kan imidlertid i prinsippet bidra til en dypere teoretisk forståelse av det fenomen som studeres, og fortolkningene man gjør av de prosessene og sammenhengene man studerer kan være overførbare til andre sammenhenger (Thagaard 2009). I artikkel to kan de detaljrike beskrivelsene og fortolkningene brukes til å lære mer om omdømmefenomenet i små kommuner. Studien sier noe om kommunale aktørers rasjonalitet og kontekst. Aktørenes

intensjoner og konteksttilpasninger er, gjennom denne studien, noe vi kan komme nærmere å forstå. Andre kommuner i lignende situasjoner kan bruke eksemplet til å lære og bli inspirert.

I dette forskningsarbeidet har jeg intervjuet og fått svar på spørreundersøkelsen av kommunale aktører med en potensiell «omdømmebevissthet» som kan ha som mål å framstille kommunen i et så positivt som mulig lys. I omdømmebyggende kommuner er det naturlig å ta høyde for at det som blir sagt kan være fordelaktig for aktøren og kommunen. Dette er imidlertid et metodisk problem man ikke kommer utenom. Her blir det sentrale at man som forsker reflekterer rundt, og er bevisst på, dette når man behandler materialet. Jeg tolket imidlertid samtalene som gode og tillitsfulle interaksjoner hvor kunnskap om kommunes omdømmeprosesser kom godt fram. Jeg tolket også intervjusubjektene som reflekterte aktører som ga en nyansert fortelling av prosessen. I tillegg kunne noe av informasjonen sjekkes opp mot offentlige dokumenter og slik kunne vi i noen grad bekrefte våre tolkninger.

5 Funn

5.1 Innledning

I dette kapitlet presenteres funn fra de tre artiklene denne avhandlingen baserer seg på.

5.2 Artikkel 1

«Konkurrerende omdømmeoppfatninger: En drøfting av nordisk omdømmeforskning på offentlig sektor generelt og kommuner spesielt»

Avhandlingens første artikkel handler om de teoretiske perspektivene og definisjonene som benyttes for å forstå omdømme, og hvordan nordisk litteratur posisjonerer seg i omdømmelitteraturen. Tidligere forskning på omdømme i offentlig sektor viser til hovedsakelig to teoretiske forståelser; en statsvitenskapelig, strategisk-rasjonell forståelse og en organisasjonsteoretisk og symbolsk forståelse. Artikkelen argumenterer for at teoretisk forståelse for omdømme også påvirker hvilken retning forskningen tar. Jeg finner at de fleste nordiske bidragene kan plasseres i den organisatoriske retningen, og jeg argumenterer for at en mer variert teoretisk bakgrunn vil kunne gagne omdømmeforskningen, spesielt på kommuner. En mer statsvitenskapelig inngang vil potensielt kunne åpne opp for forskning om hva som konkret gjøres i et omdømmearbeid, og hvilke roller aktørene og ledelsen har. Dette er spesielt viktig i en organisasjon som kommunen – som både er et geografisk avgrenset sted, samtidig som den er en kompleks, tjenesteproduserende organisasjon og arbeidsgiver, og skal fungere som arena for lokaldemokrati.

5.3 Artikkel 2

“Policy Transfer of Branding and Reputation Management: Motivations, Challenges, and Opportunities for a Small Rural Municipality”

Den andre artikkelen i avhandlingen er en longitudinell studie av en liten fraflytningstruet kommune i Norge. Artikkelens mål er å gi en dypere forståelse for

omdømmepolicyens overføring fra privat sektor til kommunen. Vi viser hvordan omdømmepolicyen – opprinnelig tiltenkt private virksomheter – overføres til og implementeres i et lokaldemokrati. Spesifikt studerer vi motivasjon for å overføre denne policyen – vi studerer aktørenes rasjonale (eller argumentasjonen) i overføringen («transfer») av omdømmepolicyen, og hvilken grad av overføring vi til slutt ser. Vi studerer overføringen av tre kjente elementer i den originale policyen – konkurranse, kjerneverdier og unikheter. Våre funn viser at noen av elementene fra den opprinnelige policyen er problematiske å overføre til den kommunale, lokaldemokratiske konteksten. Likevel finner vi samlet sett at policyoverføringen var en suksess, og at den vellykkede overføringen var avhengig av at aktørene tolket og tilpasset policyen til sin kontekst – til de kommunale institusjonelle karakteristikene og verdiene. Prosessen er imidlertid lang og vanskelig, men våre funn viser at med dette arbeidet har kommunen på nye og mer innovative måter engasjert lokalbefolkningen og vi kan si at vi har observert en revitalisering av lokaldemokratiet.

5.4 Artikkel 3

“Reputation reform strategies in local government: Investigating Denmark and Norway”

Den tredje artikkelen i avhandlinga ser på omdømmehåndtering som en del av en reformbølge for å skape en mer effektiv og attraktiv kommunal sektor. Artikkelen tar for seg omdømmearbeid i Danmark og Norge i et komparativt perspektiv. Vi undersøker, gjennom en kvantitativ studie, om valg av omdømmestrategi (stedsomdømmebygging eller omdømmebygging av kommunen som organisasjon) er avhengig av graden av administrativ involvering og kommunestørrelse. Vi tok utgangspunkt i kjente perspektiver på forskjellene mellom politikere og administrasjonens ulike verdensbilder og syn på kommuneoppgavene, og forventet at grad av involvering av politikere versus administrativt ansatte ville føre til ulikt fokus i valg av omdømmestrategi. Funnene våre viser at jo større kommune, desto mer er administrasjonen involvert. Dette forklares med at større kommuner har en mer

profesjonalisert administrasjon med egne kommunikasjonsavdelinger som det er naturlig å inkludere i omdømmearbeidet. Et annet funn viste at jo mer administrasjonen er involvert, desto mer går strategiene mot organisatorisk omdømmebygging. Dette forklarte vi med at administrasjonen kan ha egne interesser, kapasitet og spillerom til å forme arbeidet mot organisatorisk omdømmebygging.

Kontrollert for kommunestørrelse virker kommunene i både Danmark og Norge å respondere ganske likt på omdømmepolicyen. Ulikhetene mellom de to landene i analysen virker ikke å ha betydning for valg av omdømmestrategi. En av årsakene til dette kan være at til tross for ulikheter i de to landenes strukturelle utforming av kommunesektoren er de to systemene mer like i praksis. Dette kan tolkes dithen at alle organisasjoner forholder seg til nye trender relativt likt for å vise utad at de er moderne organisasjoner som følger med i tiden. Dette funnet indikerer også at administrasjonen, i begge land, er opptatte av administrative utfordringer og vil bidra til at omdømmestrategien er mer i tråd med disse interessene. Artikkelen er basert på surveydata fra to undersøkelser i Norge og i Danmark.

6 Overordnet analyse

6.1 Innledning

Jeg vil nå diskutere funnene i artiklene i relasjon til problemstillingen.

Den overordnede problemstillingen er:

På hvilke måter kommer kommunale aktørers posisjon og motivasjon til uttrykk i omdømmeforskningen og i kommunenes omdømmearbeid, og hvilke implikasjoner kan omdømmearbeidet ha for forholdet mellom politikk og administrasjon og for lokaldemokratiet?

Kapitlet vil starte med en kort oppsummering av funn fra første artikkel som så på omdømmeforskningens status. Deretter gjør jeg en analyse av de ulike aktørenes motivasjoner for omdømmearbeid i lys av deres posisjon og de teoretiske perspektivene. Jeg vil så diskutere funnene fra artikkel tre, komplettert med funn fra andre artikkel og annen forskning: På hvilke måter kommer aktørers posisjon og motivasjon til uttrykk i kommunenes omdømmearbeid? Mer spesifikt ser jeg her nærmere på sammenhengen mellom på den ene siden aktørenes posisjon og motivasjon, og på den andre siden, innholdet i omdømmearbeidet (stedsomdømmebygging eller omdømmebygging av kommunen som organisasjon). Siste del i kapitlet er viet til avhandlingens andre problemstilling: Hvilke implikasjoner kan omdømmearbeidet ha for forholdet mellom politikk og administrasjon og for lokaldemokratiet? Her analyseres implikasjoner av funn fra artiklene i kombinasjon med annen forskning på området.

6.2 Aktørers posisjon og motivasjon

Utgangspunktet for denne studien var først å finne status i nordisk omdømmeforskning for å kunne avdekke kunnskapshull. Første artikkel konkluderte blant annet med at aktørene og aktørenes roller i omdømmearbeidet var lite utforsket. Forskningen så

langt hadde i liten grad hatt et eksplisitt aktørfokus. For å åpne den «svarte boksen» i omdømmeforskninga lå det til rette for en polycystudie av drivkrefter for omdømmearbeid og hva som former innholdet i det (Hansen 2014). Dermed var artikkel to teoretisk motivert til å ta tak i blant annet kommunale aktørers motivasjoner for å arbeide med omdømme.

Nye policyer kommer stadig på agendaen i offentlig sektor. I en NPM-tid var målet å gjøre offentlig sektor mer effektiv og attraktiv med inspirasjon fra privat sektor. Omdømmearbeidet kan forstås i lys av dette. Både artiklene og sammenskrivingen viser hvordan kommunene ble omgitt av en omdømmetrend – både fra Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (tidligere Kommunal- og Regionaldepartementet), KS og Distriktssenteret. Idet en ny regjering og en ny kommunal- og regionalminister tiltrådte og rettet blikket mot kommuners omdømme og utfordringer med å være attraktive⁹, fikk vi et «window of opportunity» (Kingdon 1995). Det som var en høyst populær policy i privat sektor kunne overføres til offentlig sektor og kommunene.

6.2.1 Rasjonelle og aktive aktører:

Kommunale aktørers motivasjon og drivkrefter for omdømmearbeid kan forklares ut i fra et rasjonelt perspektiv. Her forstås aktørene som *aktive* søkere av trender og nye reformer, og at de benytter trender og reformer *for å oppfylle egne mål for kommunen*. Aktørene i casekommunen i artikkel to ga ikke uttrykk for at omdømmearbeid var en løsning som hadde blitt valgt ut blant flere vurderte alternativer slik en rasjonell prosess i teorien antas å være. Omdømmearbeidet var altså ikke kalkulert blant flere alternativer for å være den beste løsningen på utfordringene. Aktørene så en mulighet som åpnet seg, og grep denne policyen som et middel for å nå målene sine. Kommunen hadde riktig nok ikke slitt med å ha et dårlig omdømme, men de anså

⁹ Rogalands Avis (2008). «Lanserer omdømmeskole». Hentet fra <https://www.dagsavisen.no/rogalandsavis/lanserer-omdommeskole-1.548810> [24.02.2019].

omdømmearbeid som en løsning på flere andre utfordringer, hovedsakelig synkende befolkningsutvikling, og i arbeidet med å lage en ny samfunnsplan.

Både ordføreren og rådmannen uttrykte at de ville bruke omdømmearbeidet til å oppnå mål for kommunen, hovedsakelig å bli mer attraktiv, bremse befolkningsnedgangen, tiltrekke seg hytteeiere og å få nye innspill og ideer til rullering av kommuneplanens samfunnsdel. Ordføreren var aktiv i å inkludere flere aktører i kommunen og anså befolkningen som en viktig målgruppe. Hun brukte omdømmepolicyen som en måte å få i gang ulike tiltak i kommunesamfunnet med å inkludere aktører fra både næringsliv og lag og foreninger. Rådmannen deltok aktivt på omdømmeprogrammet «Sammen om en bedre kommune». Her var det kommunens administrasjon som sto i sentrum, og målet var blant annet bedre og mer effektiv administrasjon og tjenester. Rådmannen uttrykte tidlig i prosessen at kommunen skulle konkurrere med andre kommuner. Omdømmearbeidet skulle bidra til at kommunen kom best ut av konkurransen. Målet var at omdømmearbeidet skulle hjelpe kommunen til mer effektive prosesser i kommuneorganisasjonen.

Aktørene framsto altså rasjonelle i sin motivasjon og i sitt resonnement for å gå i gang med omdømmearbeid. I en rasjonell forståelse kan dette tolkes som at omdømmearbeid vil bidra til at aktørene når mål: Ordføreren kan vinne oppslutning om egen person og politikk med å vise at hun tar kommunens utvikling og framtid på alvor, og rådmannen kan oppnå høyere status vis-à-vis andre kommuner og øvrige myndigheter med å vise seg som en effektiv og kvalitetsorientert leder av kommunens administrasjon. Til sammen kan kommunen oppnå et bedre omdømme, både blant befolkningen i kommunen og i omgivelsene.

Litteratur om kommunalt tiltaks- og samfunnsutviklingsarbeid viser at kommunene ofte har vært i førersetet – de har vært aktive, initiativrike, handlingsorienterte og innovative (Ringholm og Holmen 2019; Teigen og Lien 2013; Teigen m.fl. 2013). Mine funn viser i tråd med dette at de kommunale aktørene i casekommunen var aktive i å finne gode løsninger for å håndtere ulike utfordringer. Kommuneledelsen grep den muligheten omdømmepolicyen ga til å oppfylle egne mål som å

bremse/stoppe befolkningsnedgangen, arbeide med rullering av samfunnsdelen i kommuneplanen og få i gang andre tiltak i kommunesamfunnet som for eksempel nye medvirkningsprosesser.

Det kan argumenteres for at aktørene handlet rasjonelt ut fra sine posisjoner, forutsetninger og rammer, og vi kan tolke en forskjell i hvordan ordføreren, som øverste politiker i kommunen, og administrativt ansatte rasjonaliserte rundt omdømmearbeidet. Jeg tolker ordførerens fokus som at omdømmepolicyen kunne vinne oppslutning rundt kommunen, mens rådmann snakket mye om å styrke det administrative apparatet i kommunen. Begge var riktig nok opptatte av at omdømmepolicyen kunne gi nye muligheter for kommunen. Dette hadde imidlertid også sammenheng med hvilke deler av omdømmearbeidet de var engasjerte i (ordføreren var mer aktiv i Omdømmeskolen som har et stedsfokus, mens rådmannen var mest engasjert i Sammen om en bedre kommune som drev med organisatorisk omdømmebygging).

6.2.2 Aktører og kommunekultur

Det strategiske arbeidet med omdømme var noe nytt for norske kommuner, men introduksjon til nye programmer og reformer er noe kommuner er vant til. Både casekommunen og nabokommunen hadde tidligere vært aktive i å finne nye policyer eller løsninger på utfordringer og problemer, samt å kople seg på statlige finansieringer. En organisasjon tilpasser seg også sine omgivelser (Selznick 1957), og det oppfattes som rimelig at det KS og sentrale myndigheter vektlegger, vil være naturlig for kommunene å ta tak i (Christensen m.fl. 2015: 59-60). Påmeldingen på de to omdømmeprogrammene, og den generelle satsningen på omdømmearbeid, kan dermed hevdes å være passende atferd (March og Olsen 1989), og i tråd med tidligere kommunal praksis hvor kommunen søker eksterne midler og programmer for å få til utvikling.

I et nyinstitusjonelt perspektiv er ikke aktørens intensjoner det som vektlegges mest. Her forstår jeg heller at aktørene motiveres av legitimiteten de får av å oppfylle

forventningene til sin posisjon og rolle (March og Olsen 2004). Ordføreren som kommunens politiske leder uttrykte ønske om å skape, og opprettholde, trivsel, stolthet og bolyst gjennom inkludering og sosiale møteplasser. Politikerne, og særlig ordføreren, forventes å bidra til samfunnsutvikling i kommunen. Omdømmearbeidet var dermed en passende fremgangsmåte for å få til dette. Ordføreren kopler altså omdømmearbeidet til sin rolle, og former innholdet i tråd med det som er legitimt og forventet.

Omdømmearbeidet passet også godt inn i administrasjonens arbeidsoppgaver. Det administrative apparatet i kommunen var engasjert i rulleringen av kommuneplanens samfunnsdel og ble motivert av at omdømme kunne være en overordnet strategi for samfunnsdelen (sammen med folkehelse). Dette var også noe Omdømmeskolen foreslo. I tråd med et nyinstitusjonalistisk perspektiv forstår jeg dette som at omdømmearbeidet ble koplet på rutiner og saker de vanligvis arbeidet med. Aktørene forsto omdømmearbeidet i tråd med den kontekst de opererer i: De tilpasset omdømmearbeidet til kommunekulturen, for eksempel ved at de, som vi viste i andre artikkel, etter hvert nedtonet konkurranseelementet som er viktig i den opprinnelige policyen.

6.2.3 Oppsummering

Kommunale aktører er ikke bare passive *mottakere* av en policy. Aktørene har et handlingsrom i omdømmearbeidet. De velger å arbeide med omdømme, og de velger hva de skal satse på og hvordan de skal arbeide. Aktørene grep muligheten omdømmearbeidet ga, og tok aktivt i bruk omdømmearbeidet som en løsning tilpasset kommunale utfordringer. Dette er i tråd med en rasjonell forståelse. Aktørenes motivasjon kan også forstås i et nyinstitusjonelt perspektiv som at de kopler omdømmearbeidet til kjente rutiner, og dermed tilpasser omdømmepolicyen til sin kontekst. I tillegg må det nevnes at det på denne tiden også var et visst press på kommunene til å arbeide med omdømme. En del av forklaringen på hvorfor omdømmetrenden grep om seg i så stort omfang som den gjorde, kan forstås i tråd med DiMaggio og Powell (1991) og Meyer og Rowan (1977) – kommunale aktører

kan også ha hatt som motivasjon å tilpasse seg de institusjonelle omgivelsene for å framstå legitim, rasjonell og moderne (Røvik 2007).

6.3 Omdømmearbeidets aktører og innhold

Artiklene har bidratt til å åpne den svarte boksen i omdømmeforskninga med å se på hvilke faktorer som spiller inn når kommuner velger omdømmemål og -strategi. Forskingen så langt har sagt lite om dette. I dette delkapitlet vil jeg drøfte om aktørenes posisjon og motivasjon kan påvirke innholdet i omdømmearbeidet.

I tredje artikkel gjorde vi en studie som undersøkte kommunestørrelse og aktørers påvirkning på innholdet omdømmearbeidet fikk i Danmark og Norge. Når det gjaldt omdømmestrategi, eller omdømmeinnhold, skilte vi mellom to ulike typer: Stedsomdømmebygging og omdømmebygging av kommunen som organisasjon. I stedsomdømmebyggingen er fokuset på stedet som destinasjon for turister, næringsetableringer eller som et attraktivt sted for innbyggerne med kulturtilbud, aktiviteter og bolyst. I omdømmebygging av kommunen som organisasjon er målet at den kommunale organisasjonen skal ha et godt omdømme, for eksempel med å være en attraktiv arbeidsplass med gode interne prosesser og tilby kvalitetssterke og effektive tjenester. Ulikt innhold i omdømmearbeid hadde, i vår analyse, sammenheng hvilke aktører som var mest involvert i mål- og strategiutforming. I det videre diskuteres funnene fra artikkel tre komplettert med funn fra andre artikkel samt annen forskning på feltet.

6.3.1 Administrasjon og organisatorisk omdømmearbeid

Funnene fra artikkel tre viste at jo større kommune, desto mer er administrasjonen involvert i forming av policyens innhold. Dette forklarte vi med at store kommuner har større og mer profesjonaliserte administrasjoner. Store kommuner har også i økende grad egne kommunikasjonsavdelinger som kan ha spisskompetanse på omdømme, merkevarebygging, PR og kommunikasjon. I slike tilfeller er det naturlig at deres faglighet vil vektlegges og inkluderes i en omdømmeprosess.

Artikkel tre viste også at jo mer administrasjonen er med i mål- og strategiutforming, desto mer går innholdet mot organisatorisk omdømmearbeid. En

forklaring i lys av det rasjonelle perspektivet kan ligge hos politikernes og administrasjonens ulike motivasjoner og mål. I et slikt perspektiv forstår vi dette som at administrasjonen har egne interesser, kapasitet og spillerom til å påvirke omdømmearbeidet. Da vil det være naturlig at omdømmesatsingen går mot mer administrative mål som bedre interne prosesser i kommuneorganisasjonen, og/eller bedre og mer effektive tjenester og service. I artikkel to ser vi også at det er rådmannen som er mest opptatt av det organisatoriske omdømmet. Bjørnå (2014) viser også at i store kommuner (over 50.000 innbyggere) er det administrasjonen som er mest involvert i omdømmearbeidet og at fokuset er organisatorisk omdømmearbeid.

Administrasjonen kan ha, spesielt med økende kommunestørrelse, ressurser og kapasitet til å drive dette arbeidet i en retning som ser ut til å gagne administrasjonens posisjon i kommuneinstitusjonen. I et nyinstitusjonelt perspektiv, kan dette forstås som at administrasjonen vil følge vanlige rutiner og arbeide på lignende måter som ellers – de vil følge etablerte arbeidsmønstre. De vil kople omdømmearbeidet til administrative prosedyrer og administrativ oppgaveløsning i kommuneinstitusjonen. Dette kan også forklare hvorfor omdømmearbeidet får det organisatoriske uttrykket det har når administrative ansatte er involvert. Det vil også anses som rimelig og passende (March og Olsen 1989) at administrasjonen har større spillerom i store kommuner. Mer profesjonaliserte administrasjoner vil ha ressurser og kompetent arbeidskraft til å ta på seg slikt arbeid, og kommunikasjonsavdelinger har ansatte med spisskompetanse på kommunikasjon, PR og kunnskaper knyttet til omdømmearbeid.

6.3.2 Politikk, administrasjon og stedsomdømme?

I små kommuner, og de har Norge mange av, er bildet nødvendigvis annerledes. Her har man ikke ressurser til omfattende kommunikasjonsavdelinger. Dette har implikasjoner for hvordan man arbeider i kommunen og dermed også for hva som får fokus. Dette går klart fram av avhandlingens dybdestudie av en kommune med færre enn 2000 innbyggere. I slike små kommuner er administrasjonen gjerne mindre profesjonalisert. Omdømmearbeidet tok utgangspunktet i et samarbeid mellom ordføreren og rådmann, men involverte også flere aktører både internt i

kommuneadministrasjonen og blant næringsliv og lag og foreninger. Arbeidet dreide hovedsakelig mot et stedsfokus som kan anses som en passende strategi. Aktørene tilpasset arbeidet i tråd med kommunens kultur og utfordringer.

Basert på funn fra artikkel to virker politikere i små kommuner å være mer involvert sammen med administrasjonen. Andre studier av små kommuner viser funn av mer åpenhet og tillit mellom aktørene, og at grensen mellom politikk og administrasjon tidvis er porøs (Bjørnå og Mikalsen 2015; Stocker og Thompson-Fawcett 2014). Selv om jeg ikke kan generalisere fra dette ene caseeksemplet i avhandlingen, er det naturlig å anta at slike små kommuner har en annen kultur som gir seg utslag på hvordan de arbeider enn det de store har; i små kommuner virker politikere å være mer involvert sammen med administrasjonen. Kommunikasjonen er mindre spesialisert, og det er lettere og kanskje mer naturlig å involvere et bredere lag av befolkningen i omdømmepolicyen.

Når politikerne er mer involvert, kan vi, i et rasjonelt perspektiv, anta at målet er å tiltrekke seg flere innbyggere, flere turister og mer næringsaktivitet slik at de kan generere inntekter gjennom flere arbeidsplasser og flere skattebetalere (Salomonsen og Nielsen 2015). Politikere vil også ha som mål å få til utvikling for kommunesamfunnet som helhet. Slik kan de vinne oppslutning rundt egen person og politikk ('t Hart 2014). Dermed kan omdømmepolicyens innhold gå mer mot utvikling av kommunen som sted. Dette var tilfellet i vår casekommune og støttes også av annen forskning som viser at små kommuner tenderer å være mer aktive i omdømmebygging av stedet (Wæraas m.fl. 2014). Funn fra artikkel tre viste også en tendens til at mer politisk deltakelse hadde sammenheng med at organisatorisk omdømmearbeid i mindre grad ble valgt. Stedsfokuset til mindre kommuner kan imidlertid også ha sammenheng med at små kommuner er mindre kjente, og derfor har et ønske om å sette kommunen «på kartet», og at de dermed responderer rasjonelt på de utfordringene de har.

Det kan være rimelig å anta at små, mindre spesialiserte administrasjoner, mer enn store, profesjonaliserte, vil være mer mottakelig for de folkevalgtes påvirkning. En rimelig antakelse er at administrasjonen i små kommuner vil styres mer mot

politikernes fokus og logikk. I vår casekommune var politikerne engasjerte og satte føringen for omdømmepolicyen. Politikerne var delaktige i målutforming og i hele prosessen. Dette anses som legitim og passende atferd av lokalpolitikere – politikerne i casekommunen tok rollene som samfunnsutviklere og entreprenører på alvor (Willumsen 2015).

6.3.3 Oppsummering

Både kommunestørrelse og hvilke aktører som er involvert i mål- og strategiutforming av omdømmearbeidet har, ifølge mine analyser, betydning for hvilket innhold omdømmearbeidet får. Med økende kommunestørrelse får administrasjonen en større rolle i omdømmearbeidet, og jo mer administrativ involvering, desto mer går innholdet mot organisatorisk omdømmearbeid. Aktørene involvert setter spor etter seg i utforming av innhold i omdømmepolicyen.

6.4 Aktører og omdømmeinnhold i to perspektiver

I spenningen mellom de to perspektivene har jeg analysert hvordan kommunale aktørers posisjon og motivasjon kan påvirke omdømmearbeidet. Kritikken mot institusjonelle teorier har vært at aktørene kommer i bakgrunnen i analysene, og at aktørene blir fanger av institusjonene (Heywood 2013). Ifølge nyinstitusjonalister er ikke dette tilfelle. Konteksten anses heller å gi aktørene de nødvendige ressurser for å få til handling og endringer (Zapata og Zapata Campos 2019), og handlingsreglene er «retningsgivende mer enn dikterende» (Olsen 1992: 150). I omdømmearbeidets tilfelle er tilpasning til kommuneneinstitusjonens verdier og kultur veldig viktig for en legitim omdømmeprosess.

Det nyinstitusjonelle perspektivet får imidlertid ikke, i like stor grad som i det rasjonelle perspektivet, fram aktørenes intensjonelle sider. Som vi har sett er aktørenes intensjoner viktige – aktørene har driv, motivasjon og mål for omdømmearbeidet. Det er også aktørene som gjør den viktige jobben med å tilpasse policyen til sin institusjon.

Omdømmearbeid, slik det ofte forstås i litteraturen, faller imidlertid ikke nødvendigvis naturlig sammen med kommuneinstitusjonens identitet og historie (se kapittel 2). Dermed må aktørene tilpasse sine mål og midler til kommuneinstitusjonens kultur og tradisjon. Slik blir de to perspektivene utfyllende for å forstå omdømmearbeid i kommuner.

For å forstå aktørenes påvirkning på omdømmearbeidet, har det vært nyttig å analysere dem i lys av både et rasjonelt og et nyinstitusjonelt perspektiv. De to perspektivene gir ulike forståelser for aktørers logikk. En god politisk analyse krever flere innfallsvinkler (Enserink m.fl. 2013), og her har det vært relevant med innsikt i både aktørenes intensjoner og mål, men også i aktørenes passendehetslogikk i en kommunekontekst. De teoretiske perspektivene har ulike styrker og kompletterer hverandre i denne studien.

Ut ifra denne studien vet vi at administrasjonen er mer involvert i større kommuner, og at de setter spor etter seg. Bjørnå (2014) viser også at det i store kommuner er administrasjonen som er mest involvert i omdømmearbeidet, og at fokuset er organisatorisk omdømmearbeid. Hvorfor mer administrativt ansatte involvert fører til mer organisatorisk omdømmearbeid kan forklares godt i et rasjonelt perspektiv. Som vi har sett har aktørene et handlingsrom i omdømmearbeidet, de tar i bruk dette handlingsrommet og har mulighet til å forme arbeidet i tråd med egne motiver og mål. De ønsker å oppnå noe med omdømmearbeidet og å løse utfordringer med å være målrettet i hvilke satsingsområder de velger. Administrasjonen har for eksempel i store kommuner ressurser og kapasitet til å drive dette arbeidet i en retning som ser ut til å gagne administrasjonens posisjon i kommuneinstitusjonen.

I et nyinstitusjonelt perspektiv, slik jeg har redegjort for det overfor, vil dette 'rasjonelle elementet' forstås som at administrasjonen har en identitet og tenkemåte som gir aktørene de nødvendige ressurser for å få til handling og endringer i en omdømmeprosess. Administrasjonen er farget av hvordan de vanligvis løser og tenker om administrative oppgaver og forsetter med dette i omdømmearbeidet. De får et ansvar og bruker sine ressurser til å forbedre administrative prosedyrer og

administrativ oppgaveløsning i kommuneinstitusjonen. Vi ser altså to ulike perspektiv på handling som har ulike innfallsvinkler på hva som styrer aktørens logikk.

Aktørene i casekommunen brukte mye tid og ressurser på å tilpasse omdømmearbeidet til kommunekulturen. Omdømmepolicyen endte også opp med å bli akseptert i kommunen, da de tok tak i lokal tradisjon og kultur. Dette viser at den mer rasjonelle forklaringen på hvordan kommunen grep omdømmetrenden også er knyttet til kontekst. Det er kommunens lokale muligheter og utfordringer som fokuseres på. Det man vektla var i tråd med kommunens tradisjoner og kultur. Identiteter, tradisjoner og «det man alltid har gjort», betyr noe lokalt som kan utnyttes av aktørene i en omdømmepolicy for å skape verdier i sin kommune. Politikernes muligheter for gjenvalg henger også nøye sammen med at de forholder seg til det som er passende i kommunekulturen. Omdømmepolicyen er dermed åpen og fleksibel – den legger opp til at kommunene kan fylle den med lokalt tilpasset innhold. Det at kommunene rundt om så denne muligheten i omdømmetrenden, kan være av forklaringene på hvorfor omdømmepolicyen grep om seg.

Aktørenes motiver og mål må altså hele tiden balanseres opp mot det som er kulturelt passende i kommunen. Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er om administrasjonen har for stort rom til å forme innholdet? Nedenfor kommer en diskusjon om implikasjoner ved omdømmearbeid i kommuner.

6.5 Implikasjoner: Utfordringer og muligheter for kommunene

En naturlig forlengelse av funnene jeg har presentert til nå, er å se videre på hvilke implikasjoner omdømmearbeidet i kommuner kan ha. I denne delen er det siste ledd i hovedproblemstillingen som skal diskuteres og besvares: *Hvilke implikasjoner kan omdømmearbeidet ha for forholdet mellom politikk og administrasjon, og for lokaldemokratiet, sistnevnte forstått som a.) medvirkning og innovasjon, og b.) oppslutning og tillit til kommunen som institusjon.* Denne diskusjonen bidrar også til åpningen av den svarte boksen i omdømmeforskninga som etterlyser forskning på

hvilke implikasjoner omdømmearbeidet har på interne forhold i den omdømmearbeidende organisasjonen.

6.5.1 Implikasjoner for politikk og administrasjon

I Norge er vi inne i en tid hvor kommuner blir større og administrasjoner moderniseres og profesjonaliseres. NPM-reformene de siste tiårene har gitt administrasjonen større autonomi vis-à-vis politikere (Christensen m.fl. 2014). Ifølge Christensen m.fl. (2014) har NPM-konseptet «en innebygget retorikk som trekker i retning av at administrativ og forretningsmessig frihet bør få større gjennomslag enn politisk kontroll» (2014: 203). I dette styringsidealet er administrasjonens faglige uavhengighet høyt verdsatt (Røiseland 2019). Omdømmetekningen i seg selv legger også i økende grad opp til større kommunikasjonsavdelinger med administrativt ansatte med spisskompetanse på merkevare, PR, omdømme og kommunikasjon (Brønn 2011; Røvik 2011). Det er dermed i tråd med tiden at administrasjonen i store kommuner får mer autonomi og at det er de som håndterer omdømmearbeidet.

Funn fra artikkel tre viser at jo mer administrasjonen er involvert i policyutforming, desto mer merkes arbeidets innhold med administrative interesser, det vil si organisatorisk omdømmearbeid. Artikkelen viste at administrasjonen er høyst delaktig i forming av mål og strategier i omdømmearbeidet. I et rasjonelt perspektiv antar vi at administrasjonen vil påvirke arbeidet i en retning som gagnar mer administrative mål og interesser, og at de anser et godt omdømme som tjenesteleverandør og som attraktiv arbeidsplass for kvalifiserte arbeidstakere som svært verdifullt, mer verdifullt enn omdømmearbeid med fokus på kommunen som sted. Slik vil omdømmearbeidet styres mot administrative interesser.

Trenden i offentlig sektor viser at utviklingen av administrasjonen går raskere enn utviklingen av det politiske lederskapet (Klausen 2013; Sønderskov 2019b). Dersom administrasjonen får større makt og er aktive i policyutforming, er det nærliggende å spørre om dette er riktig utvikling for kommunene, der selve fundamentet og legitimitetsgrunnet er det lokale demokrati hvor politikerne styrer? I det videre trekker jeg fram to poenger i denne sammenheng. Med mer profesjonalisering blir omdømmearbeid, i likhet med andre politikkområder, mer spesialisert og «teknisk» og

kan dermed være vanskelig for politikere å engasjere seg, og delta aktivt i. Og, omdømmearbeidet kan legge føringer på øvrig politikk i en kommune – hvem er det som skal bestemme utviklingen?

6.5.2 Profesjonalisering av administrasjonen

Som diskutert i artikkel tre, kan en mer profesjonalisert administrasjon gå på bekostning av lokalpolitikernes muligheter til å sette seg inn i sakene, og bidra aktivt, i politikktutformingen (Stocker og Thompson-Fawcett 2014). Blant andre uttrykker Klausen (2013) bekymring omkring danske kommuners politiske ledelse. Det er administrasjonen som er kommet lengst i modernisering og utvikling, og det er disse som i stor grad er initiativtakere til utvikling av kommunale visjoner, samt at det er administrasjonen som gjør strategiske prioriteringer og arbeider med innovasjon (Klausen 2013: 296).

En annen utvikling er at sakene som administrasjonen håndterer blir stadig mer komplekse og at kommunale administrasjoner profesjonaliseres i økende grad. Store administrasjoner har ansatt nye profesjoner og utviklet en fagspesifikk kommunikasjon, for eksempel om omdømmetenkning, strategisk kommunikasjon og markedsføring. Dette er imidlertid en utvikling i tråd med tiden. Administrasjonen handler dermed passende ut fra sitt ståsted (March og Olsen 1989), og ut ifra rådende styringsidealer hvor faglig uavhengighet vektlegges sterkt (Christensen m.fl. 2014; Røiseland 2019). Denne utviklingen kan imidlertid vanskeliggjøre aktiv involvering fra politikere (Klausen 2013; Stocker og Thompson-Fawcett 2014).

Lokalpolitikerne har ikke, i alle tilfeller, kapasitet til å følge utviklingen hos de profesjonaliserte administrasjonene. Funn fra en studie av fire større kommuner i Norge (mellom 40.000-70.000 innbyggere) viste også at det var administrasjonen eller næringslivet som tok initiativ til, og holdt tak i, omdømmearbeidet, ikke politikerne (Krane 2018). Studien viste også at politikere i tre av fire kommuner var lite involvert i omdømmearbeidet, målt i debatt og vedtak i kommunestyrene. Bare i én av kommunene hadde politikere engasjert seg i prosessen rundt kjerneverdier og

identitet. Casestudiet fra andre artikkel viste også at deler av omdømmearbeidet var for komplisert for de kommunale aktørene i den lille kommunen uten profesjonalisert administrasjon. Det var til slutt en ekstern konsulent som formulerte omdømmeposisjonen. I de mange prosessene som foregikk i forbindelse med omdømmearbeidet klarte de ikke å samles om én samlende identitet og unik posisjon. Omdømmearbeidet kan dermed være spesielt utfordrende og kan regnes som et område som er spesialisert og «teknisk» og som kan bidra til å ekskludere politikere fra prosessen. Det er komplisert og ressurskrevende dersom man skal arbeide strategisk med sitt omdømme slik dette er lagt ut i omdømmelitteraturen og gjennom omdømmeskoler.

6.5.2.1 Hvem skal bestemme utviklingen? Politikernes rolle i omdømmearbeidet

Politikernes rolle i omdømmearbeidet er imidlertid viktig. Omdømmearbeidets tidlige faser, hvor man gjerne arbeider med identitet og kjerneverdier, kan karakteriseres som etisk-politiske spørsmål. Dette er spørsmål om hvem man er, og hvem man vil være, i kommunen (Eriksen og Weigård 1999: 217). Det må gjøres verdivurderinger for å komme fram til hvem man som kollektiv vil være, og dette er dermed diskusjoner som er av en politisk natur (Eriksen og Weigård 1999; Jenssen 2010). Dette er også grunnleggende kunnskap å ha før man setter mål og retning for omdømmearbeidet.

Omdømmearbeidet kan også legge føringer på øvrig politikk. En evaluering gjort av omdømmeskolen i 2012 viser at omdømmearbeidet har en snøball-effekt i flere kommuner og er med på å sette i gang prosesser og deltakelse i andre satsinger og programmer (Furre, Kundsén, Brastad og Vestergaard 2014). Funn fra casekommunen viser også at aktørene forsøker å ta i bruk sin omdømmeposisjon i andre aktiviteter, for eksempel en festival og i en medvirkningsprosess med mål om videre samfunnsutvikling i tråd med omdømmeposisjonen. Omdømmet har også en overordnet plass i kommuneplanens samfunnsdel noe Omdømmeskolen vektla som viktig.

Verdier og identiteter, utviklet eller satt ord på i omdømmearbeidet, kan altså påvirke hvilke prioriteringer som gjøres i framtidig politikk (Jenssen 2010). For å håndtere omdømme må man stadig signalisere ut identiteten, den unike posisjonen og forsøke å gi et positivt bilde av kommunen, basert på faktiske positive endringer (Brønn og Ihlen 2009; Byrkjeflot 2011), og slik vil den videre utviklingen av kommunal aktivitet være knyttet til omdømmearbeidet. I en tid hvor utviklingen går mot større og mer profesjonaliserte administrasjoner er dette viktige spørsmål å ta opp. Politikerne, som innbyggernes representanter, skal diskutere og bestemme mål og retning for utviklingen, og skal stå til ansvar for det kommunen gjør (Klausen 2013). Med andre ord så må politikere være delaktige i å formulere en samlet identitet og bestemme hvilken retning omdømmearbeidet og øvrig utvikling skal ta. Dette er imidlertid i motsetning til det som anbefales i den operative omdømmelitteraturen. Her anbefales det sterk og samstemt ledelsesstyring (Riezebos 2007). Politikere kan dermed skade organisasjonens, eller kommunens, omdømme ved uenigheter, ved å uttale seg kritisk, eller ved å uttrykke tvil om den vedtatte omdømmestrategien.

Det vil være rasjonelt for politikere, som kommunens ledere, å involvere seg i prosessen med omdømmearbeidet. For å være entreprenører i kommunen, samt oppnå blest rundt egen person og politikk ('t Hart 2014), vil det være strategisk å holde tett kontakt med ekspertene, holde kontroll og oversikt over omdømmearbeidet, samt vise at de er framtidsretta og med på utviklingen. Slik vil de kunne stå til ansvar for de beslutninger som tas, være delaktig i kommunens utvikling, og kunne svare befolkningen på hva som foregår i kommunen.

Det vil også være kulturelt passende for politikere å være involvert i omdømmearbeidet (March og Olsen 1989). Kommunen er en spesiell og kompleks institusjon, og lokaldemokratiet er en viktig komponent i denne institusjonen. Det som er en legitim og kulturelt passende håndtering av omdømmearbeidet i kommuner, er at politikere, som representanter for folket, er delaktig i formingen av mål og innhold i omdømmepolicyen, som vi har sett kan legge føringer på videre politikk.

Når det er sagt, så kan kommunestørrelse være relevant å diskutere her. I casekommunen (færre enn 2000 innbyggere) var politikere involvert. De folkevalgte kan være sterkt involvert i omdømmepolicyer, og lignende trender, men kanskje er forutsetningene for å få til dette best i små kommuner med større nærhet mellom aktørene og mindre kompleksitet? At forholdet mellom politikk og administrasjon er forskjellig i store og små kommuner, støttes også av Jacobsen (2007). Når organisasjoner vokser vil de som styrer få mindre muligheter til å kontrollere saksgangen (Downs 1967) fordi avstanden fra politikernes mål til de som faktisk skal utføre politikken blir større enn i små kommuner. Jacobsen (2007) finner også at norske politikere selv antyder større styringsproblemer med økende kommunestørrelse.

En endring i retning mer politisk involvering i omdømmearbeid forutsetter at politikernes rolle må styrkes vis-à-vis administrasjonen da et legitimt kommunalt omdømmearbeid, som vi har sett, vil kreve aktiv politisk deltakelse. Politikere må kunne «dyrke fram» gode standarder for diskusjoner omkring identitet og kultur i kommunen, og dermed hvilken utvikling som er rimelig i sin kontekst (Eriksen og Weigård 1999; Jenssen 2010). Kanskje er det behov for å utvikle og styrke det politiske lederskapet (Klausen 2013; Røiseland 2019) i en tid der kommuner blir større og administrasjoner profesjonaliseres?

6.5.3 Implikasjoner for lokaldemokratiet:

Omdømmearbeidets plass i offentlig sektor har vært kritisert og problematisert. Et viktig spørsmål er om administrasjonen får for stort spillerom på bekostning av politikerne. I casekommunen fra andre artikkel, var dette imidlertid ikke et problem. Her var politikerne engasjert sammen med administrasjonen og befolkningen gjennom hele prosessen. Basert på funn i artikkel to, en casestudie av en kommune hvor politikerne var sterkt involvert, vil jeg hevde at omdømmearbeidet, spesielt arbeidet med kjerneverdier og identitet, kan resonnerer godt med offentlig sektor og kommunekonteksten, og gi positive muligheter for kommunen.

I privat sektor er utviklingen av merkevaren og omdømmet som regel toppstyrt fra ledelsen, men i en kommunekontekst er inkludering og medvirkning i politiske prosesser både forventet, legitimt og kan være innovativt (Rose 2014; Røiseland 2019; Sønderskov 2019b). Funnene mine viser at aktørene i den lille kommunen la til rette for både medvirkning og demokratisk innovasjon, samt oppslutning og tillit til kommunen.

6.5.3.1 Muligheter for medvirkning og demokratisk innovasjon

Deltakelse utover valg hevdes i deltakerdemokratisk teori å være en ressurs for demokratiet. Medvirkning anses å være sosialt og dannende i det borgerne får erfaring med meningsbryting (Rose 2014; Sharpe 1970). Kommunalt omdømmearbeid har potensialet til å åpne opp dører til medvirkning, involvering og kanskje demokratisk innovasjon. Da må kommunale aktører utnytte mulighetene omdømmearbeidet gir til å få i gang deltakerdemokratiske tiltak i kommunen.

I vår casekommune involverte den kommunale ledelsen mange ulike aktører til å bidra i utviklingen av omdømmet. Det ble arrangert folkemøter for å inkludere innbyggerne til å ta del i utformingen av kommunens omdømmepolicy. Det ble også satt ned arbeidsgrupper internt i kommunen, samt en ekstern arbeidsgruppe med aktører utenfor kommuneorganisasjonen. Borgernes mening om identitet og kjerneverdier var en viktig del av prosessen. Her diskuterte de blant annet hva omdømmepolicyen skulle bety for deres kommune, og hvilke områder som skulle satses på. Kommunen brukte lang tid på denne prosessen, men gjennom aktivt å søke råd, samarbeid og diskusjoner med borgerne, både fra næringslivet, lag og foreninger, innbyggerne generelt og nabokommunen, skapte de gode forutsetninger til å finne en identitet og noen kjerneverdier som folk flest kunne kjenne seg igjen i. Slik medvirkning og samarbeid legger gode forutsetninger for at policyen er mer treffsikker, ved at løsningen gjenspeiler de interesser som er framkommet i prosessen (Torfing og Triantafillou 2011). Demokratisk medvirkning underbygger også den nærheten mellom folket og kommuneledelsen som lokaldemokratiet er basert på (jf. Jacobsen 2009; Rose 2014).

Wæraas m.fl. (2014) løfter fram «democracy branding», «demokratisk omdømmebygging», som et eget fokusområde for omdømmearbeidet. Forfatterne argumenterer for at det er politikerne som vil være hovedaktør i et slikt arbeid og som har størst interesse av et forbedret demokratiomdømme. Igjen finner vi altså argumenter for politikernes viktige posisjon i omdømmearbeidet. Et godt demokrati er et gode i seg selv, men også et godt utgangspunkt for å skape oppslutning og tillit til satsninger på sted- eller organisasjonsomdømmearbeid.

Funnene våre viser også at omdømmearbeid kan være en åpning for mer innovative måter å arbeide med politikk. Ordføreren i vår casekommune la til rette for at borgerne ble inkludert allerede i politikktviklingsfasen (inputfasen), og ble gitt innflytelse på utformingen av policyen. Dette regnes ifølge Sønderkov (2019b) som innovativ medvirkning. Innbyggerne ble også inkludert i prosesser rundt hvordan omdømmearbeidet i etterkant skulle videreføres gjennom andre arrangementer/tiltak. Dette er innovasjon i metode og prosess heller enn innovasjon i innhold (Ringholm og Aarsæther 2013), og lokaldemokratiets legitimitet avhenger ikke bare i hva som oppnås rent målmessig, men i like stor grad av hvordan prosesser har forløpt (Jenssen 2010).

Medvirkning i omdømmearbeid kan imidlertid også være problematisk. Det er viktig at medvirkningsprosesser blir fulgt opp med handling fra kommunens side.

Folkemøter og andre inkluderingsformer med diskusjoner som aldri blir noe av, eller som «havner i en skuff», har motsatt effekt. I slike tilfeller kan borgerne miste tillit til kommunen som organisasjon og lokaldemokrati (Hagebakken 2012).

6.5.3.2 Muligheter for oppslutning og tillit

Omdømmearbeidets resultater i kommuner behøver nødvendigvis ikke måles i antall nye tilflyttere eller antall turister. Omdømmearbeidet kan åpne for positive muligheter og gevinster som ikke nødvendigvis kan måles i et kort perspektiv. I det videre vil jeg vise hvordan omdømmearbeidets tidlige fase, hvor leting etter kjerneverdier og identitet er sentralt, kan skape oppslutning om, og tillit til, kommunen.

I omdømmeoppskriften legges det vekt på å samle, utvikle og/eller definere organisasjonens kjerneverdier, identitet og dernest finne en unik posisjon (Brønn og Ihlen 2009; Byrkjeflot 2011). I vår casekommune var ordføreren svært aktiv i å skape nye møteplasser for innbyggerne og kommunepolitikerne. I en kommune kan en felles leting etter kjerneverdier og identitet skape en prosess hvor man definerer hvilke styrker kommunen har og hva man er stolte av. Slike prosesser kan utvikle stolthet, trivsel og samhold. Stolthet er en viktig komponent i en god organisasjonskultur, eller kommunekultur, og er essensielt for å bygge et godt og troverdig omdømme (Ryan, B. 2007).

Kommunale aktører kan også benytte anledningen til å samtale med borgerne, de kan møte innbyggerne, informere om relevante prosesser og være åpen og lydhør for ulike interesser. Prosessen i seg selv, med de folkevalgte i spissen, kan potensielt skape tillit og legitimitet til beslutningstakerne i kommunen og til lokaldemokratiet (Ryan, R. 2014; Sønderskov 2019a).

Både stolthet og kunnskap er viktige bidrag i en kommune, for dens oppslutning og tillit i et langsiktig perspektiv, både for stedet, kommuneorganisasjonen og lokaldemokratiet. Arbeidet med kjerneverdier og identitet i en omdømmeprosess kan dermed bidra til å skape større tilfredshet og dernest tillit og legitimitet, både blant interne og eksterne interessenter (Ryan 2014). Funn fra tidligere omdømmeforskning underbygger dette da den viser at omdømmearbeid kan bidra til å skape nettopp intern stolthet selv om den opprinnelige målsetningen var å gjøre seg attraktiv for eksterne målgrupper (Didriksen og Moldenæs 2015; Moldenæs 2016).

Diskusjoner om identitet og kjerneverdier kan imidlertid også ha potensiale for konflikt. Kommuner er komplekse institusjoner, og det kan være en utfordring å inkludere ulike identiteter og interesser i omdømmearbeidet. Som Riezebos (2007) trekker fram, vil en mer inkluderende omdømmeprosess medføre en mindre konsistent merkevare eller omdømmeposisjon. Kommunen må derfor avveie hva som i sin kontekst er viktigst. I en kommunekontekst er det, med bakgrunn i rådende idealer for kommuneinstitusjonen, mer passende med aktiv medvirkning som innebærer at mange

interesser blir inkludert. Som vi har sett kan dette også kunne ha positive effekter for kommunen.

6.5.4 Teoretisk forklaring på medvirkning i omdømmeprosesser

Medvirkning kan være både rasjonelt og passende for kommunale aktører. I et rasjonelt perspektiv kan medvirkning anses som fordelaktig, spesielt for politiske aktører. Politikerne kan gjennom medvirkning skape nærhet til innbyggerne og vise seg innovative, engasjerte og lyttende. Slik kan de oppnå støtte for egen person og egen politikk (‘t Hart 2014). For administrasjonen er ikke motivasjonen for medvirkningen i omdømmearbeidet nødvendigvis av egeninteresse eller av interesse for arbeidsprosessen. Medvirkning vil forlenge prosessen og skape flere stemmer og interesser i et arbeid som krever konsistent kommunikasjon, det er således ikke så rasjonelt. Medvirkning er derimot en passende og legitim atferd. Dette elementet gjenfinnes best i det nyinstitusjonalistiske perspektivet, der man først og fremst anser aktørene for å være drevet av omgivelsenes forventninger heller enn av interesser (Olsen 1992).

I tråd med et nyinstitusjonalistisk perspektiv tolker jeg medvirkning som passende atferd av kommunale aktører. Som vi har sett, kan ikke kommunale aktører opptre i et vakuum, men må ta hensyn til den kontekst de opererer i. Politikeres hovedsakelige oppgave er å være representant for folket de er satt til å tjene – de skal være lydhøre overfor ulike ønsker og interesser, og det er forventet og passende med inkludering i kommunen som institusjon.

Det er imidlertid flere tegn på at forutsetningen for dette er best i små kommuner. Krane (2018) viste hvordan tre av fire kommuner mellom 40.000-70.000 innbyggere hadde minimalt med medvirkning i sine omdømmeprosjekter. Her var også politikerne lite involverte i prosessen. Eshuis og Edwards (2013) vektlegger at branding av byer har gode forutsetninger for medvirkning, men studiet av to urbane områder i Nederland viser at dette potensialet ikke benyttes i særlig stor grad. Korneberger og Clegg (2011) viser derimot at storkommunens Sydneys strategiprojekt «Sustainable

Sidney 2030» anvendte medvirkning. Forfatterens konklusjon var imidlertid at dette var «window dressing». Innspillene fra borgerne ble ikke benyttet i særlig grad annet enn til å legitimere prosessen som i tråd med lokaldemokratiske idealer.

6.6 Oppsummering

Som kjent er omdømmearbeidet i utgangspunktet en policy utviklet for private profittmaksimerende selskaper, og har i offentlig sektor vært omstridt. Kommunen griper muligheten til å arbeide med dette, og kommunale aktører må bestemme hva de skal satse på å forbedre. Som vi har sett, har kommunene ulike satsinger – det bygges hovedsakelig omdømme av kommunen som sted og/eller som organisasjon. Et viktig funn her er at det ser ut som dette har sammenheng med aktørene involvert. Jo mer administrativ involvering desto mer ser vi at omdømmearbeidets innhold går mot interesser som er mest i tråd med administrasjonens domene, altså å forbedre kommunen som organisasjon. I små kommuner tyder funn på at politikerne er sterkere involvert sammen med flere aktører. Vår casekommune viste også at omdømmearbeidet, gjennom aktiv inkludering i mål- og strategiutforming, bidro til positive gevinster for kommunen.

Mine funn viser to ulike implikasjoner av dette: For det første at administrasjonen har stor innflytelse på mål- og strategiutforming, kanskje på bekostning av politikere? For det andre, at omdømmearbeidet kan åpne opp for muligheter for tillitsbygging og demokratisk innovasjon gjennom aktiv inkludering av innbyggerne.

7 Konklusjon og bidrag

Den overordnede problemstillingen for avhandlingen var: På hvilke måter kommer kommunale aktørers posisjon og motivasjon til uttrykk i omdømmeforskningen og i kommunenes omdømmearbeid, og hvilke implikasjoner kan omdømmearbeidet ha for forholdet mellom politikk og administrasjon og for lokaldemokratiet?

Problemstillingen er drøftet gjennom tre artikler og i sammenskrivingen. Et statsvitenskapelig, rasjonelt perspektiv og et organisatorisk, nyinstitusjonelt perspektiv har vært utgangspunktet for å forstå omdømme i forskningslitteraturen og i kommunene. I nordisk omdømmeforskning er det hovedsakelig det organisatoriske perspektivet som er brukt for å forstå omdømme i offentlig sektor. Et rasjonelt perspektiv er imidlertid viktig for å studere aktørers driv, intensjoner og mål i omdømmearbeidet. I dette arbeidet er begge perspektivene blitt anvendt for å belyse og forsøke å forklare sentrale kommunale aktørers motivasjon for å arbeide med omdømme, deres handlingsrom i mål- og strategiutformingen i omdømmearbeidet, og hvordan aktørene kan påvirke innholdet i omdømmearbeidet. Vi ser altså to perspektiver som har ulike innfallsvinkler på hva som styrer aktørers logikk.

Avhandlingen har hatt som mål å bidra til åpningen av omdømmelitteraturens «svarte boks». Gjennom å gjøre en policy-studie av drivkrefter og motivasjoner for valg av policy, samt finne faktorer som påvirker policyens innhold, har denne avhandlingen vist følgende: Politikere og administrativt ansatte kan ha ulike motivasjoner og mål for å nå hovedmålet om et bedre omdømme. Avhandlingen har vist at administrasjonen spiller en betydelig rolle i omdømmearbeidets mål- og strategiutforming, og at de setter spor etter seg – jo mer administrativ involvering, desto mer går innholdet mot organisatorisk omdømmebygging. En tolkning her er at administrasjonen således kan påvirke politikk med egne mål og motiver. Administrasjonens rolle i omdømmearbeidet øker også med kommunestørrelse. Funn fra den lille casekommunen viste imidlertid at politikerne var høyst involvert i omdømmearbeidet.

Hovedfunnet denne avhandlingen har fått fram er at aktørene har et handlingsrom i omdømmearbeidet som er viktig å vektlegge. Aktørene betyr noe, deres driv,

motivasjon og mål er viktig i politikk. Det er aktørene som aktivt tar inn en ny policy, og som tilpasser policyen til sine omgivelser. Omdømmearbeidet får dermed ulikt innhold rundt om i kommunene ut fra aktørenes mål i kommunen. Dette er et viktig bidrag til omdømmeforskningen og til kommuneforskningen.

Til sammen har avhandlingen økt vår forståelse av omdømmearbeid i kommuner. Avhandlingen bidrar til flere dimensjoner i omdømmeforskningen ved å se på overføringen av omdømmearbeid fra privat til en offentlig, lokaldemokratisk sektor, samt aktørers rasjonalitet og konteksttilpasning i en kommunekontekst. I artikkel tre, er det også et komparativt element hvor vi ser på aktører og innhold i omdømmearbeidet i Norge og Danmark.

Omdømmepolicyen knyttes til NPM-reformer og en nyliberal logikk. Eksemplet fra casekommunen viser imidlertid et større input-fokus, enn output-fokus, i omdømmearbeidet. Avhandlingen har vist at omdømmearbeidets tidlige fase krever etisk-politiske vurderinger i spørsmålene om «hvem man er» og «hvor man vil». Dette er spørsmål jeg hevder behøver politisk deltakelse og diskusjon. Omdømmearbeidet kan slik gi muligheter for kommuner: Omdømmearbeidet kan bidra til å skape stolthet, engasjement og til og med demokratisk innovasjon dersom kommunale aktører legger til rette for brede, inklusive diskusjoner om kjerneverdier og identitet, samt viser at de følger opp innspillene i praktisk politikk. Slik vil policyen også ha større muligheter for å oppnå legitimitet. Dette er noe andre kommuner kan lære av.

Analysen er basert på tolkninger jeg og mine medforfattere har gjort av datamaterialet. Når det gjelder analyser av aktørenes motivasjon og omdømmeprosessen i praksis, er dette funn som er basert på én kommune. Aktørenes intensjoner og konteksttilpasninger er imidlertid noe vi, gjennom denne studien, kan komme nærmere å forstå. Selv om funnene herfra ikke kan si noe generelt om kommunale aktørers motivasjon og kommuners omdømmeprosess, kan andre kommuner bruke eksemplet fra denne studien til å lære og hente inspirasjon. Studier som sikter seg inn på å se videre på aktørers mål og midler i slike arbeider, vil være nyttig i denne forskningskonteksten. For eksempel kan videre studier forsøke å forstå på hvilke måter

ulike aktører, næringslivsaktører, administrative aktører, lag og foreninger, kan påvirke omdømmeinnholdet. I tillegg er det behov for å gå nærmere inn på politikernes fokus i omdømmearbeidet. Skiller motivasjoner for omdømmearbeidet seg mellom politiske partier?

Avhandlingen viser at administrativt ansatte er involvert i formingen av omdømmeinnholdet. Vi vet imidlertid ikke *på hvilke måter* politikere og administrasjon samhandler og arbeider med omdømme i kommuner generelt, og hvilke prioriteringer som blir gjort. Her vil jeg anbefale videre forskning til å gå nærmere inn på forholdet mellom de to aktørgruppene i kommuner som arbeider med omdømme eller andre lignende arbeider som stedsutvikling, merkevarebygging eller identitetsprosjekter.

Referanseliste

- Aarsæther, Nils og Hilde Bjørnå (2017): Skjønnskompenten i utøvelse av kommunal ledelse, i Ole Johan Andersen, Turid Moldenæs og Harald Torsteinsen (Red.): *Ledelse og skjønnsutøvelse: Analyse, intuisjon, forhandlinger* (ss. 156-176). Bergen: Fagbokforlaget.
- Allison, Graham T. (1971): *Essence of Decisions: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown.
- Alver, Bente Gullveig og Ørjar Øyen (2007): Challenges of Research Ethics: An introduction, i Bente Gullveig Alver, Tove Ingebjørg Fjell og Ørjar Øyen (Red.): *Research Ethics in Studies of Culture and Social Life* (ss. 11-55). Helsingfors: Academia Scientiarum Fennica.
- Alvesson, Mats og Kaj Sköldberg (2009): *Reflexive Methodology: New Vistas for Qualitative Research* (2 ed.). London: SAGE.
- Apeland, Nils M. (2007): *Det gode selskap: Omdømmebygging i praksis*. Drammen: Hippocampus.
- Aula, Hanna-Mari og Janne Tienari (2011): Becoming “world-class”? Reputation-building in a university merger. *Critical Perspectives on International Business*, 7(1), 7-29.
- Aure, Marit m.fl. (Red.). (2015). *Med sans for sted: Nyere teorier*. Bergen: Fagbokforlaget Vigemostad & Bjørke.
- Baldersheim, Harald (2017): Kommuner og regioner - dobbeltdemokratiets dilemmaer, i Jan Erik Grindheim, Knut Heidar og Kaare Strøm (Red.): *Norsk politikk* (ss. 178-199). Oslo: Universitetsforlaget.
- Banfield, Edward C. (1961): *Political influence - a new theory of urban politics*. New York, NY: The Free Press.
- Benington, John og Mark H. Moore (2011): Public Value in Complex and Changing Times, i John Benington og Mark H. Moore (Red.): *Public Value: Theory & Practice* (ss. 1-30). New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Berg, Rikke og Ulrik Kjaer (2009): Facilitation in its 'natural' setting: supportive structure and culture in Denmark, i James H. Svava (Red.), *The facilitative*

- leader in city hall: reexamining the scope and contributions* (ss. 55-72). Boca Raton, FL: CRC Press.
- Besharov, Marya L. og Rakesh Khurana (2015): Leading amidst competing technical and institutional demands: Revisiting Selznick's conception of leadership. *Research in the Sociology of Organizations*, 44, 53-88. doi: 10.1108/S0733-558X20150000044004
- Bjørnå, Hilde (2014): Omdømmebygging i kommunene - hva gjør de og hva vil de? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 4, 256-276.
- 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*. New York: Routledge.
- Bjørnå, Hilde (2016): Norwegian Municipalities and Reputation Building - Agents, Agendas, Coalitions and Outcomes. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 20(2), 39-58.
- Bjørnå, Hilde og Nils Aarsæther (2010): Networking for development in the North: power, trust, and local democracy. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28(2), 304-317.
- Bjørnå, Hilde og Knut H. Mikalsen (2015): Facilitative Leadership Revisited – The Case of Norway. *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 13(4), 953-972.
- Bjørnå, Hilde og Heidi Houlberg Salomonsen (2016): Reputation and Brand Management in Scandinavian Municipalities. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 20(2), 3-5.
- Blomgren, Maria, Tina Hedmo og Caroline Waks (2015): Struggles behind the scenes: Reputation Management in Swedish Hospitals, i Arild Wæraas og Moshe Maor (Red.): *Organizational Reputation in the Public Sector* (ss. 163-184). New York: Routledge.
- Brannen, Julia (2004): Working Qualitatively and Quantitatively, i Clive Seale, Giampietro Gobo, Jaber F. Gubrium og David Silverman (Red.): *Qualitative research Practice* (ss. 312-326). London: SAGE.

- Brastad, Bjørn (2013): Følgeevaluering av Omdømmeskolen 2008 og 2010. *Oxford Research*.
Hentet fra <https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2013/06/endelig-rapport-omdommeskolen-2-.pdf> [10.01.2020].
- Brorström, Sara. (2010). *Kommunala satsingar av betydelse - en fråga om identitet, förnuft och tillfälligheter*. (Philosophiae Doctor), Göteborgs Universitet, Göteborg.
- Brorström, Sara (2015): Strategizing sustainability: The case of River City, Gothenburg. *Cities*, 42, 25-30.
- Bryman, Alan (1984): The Debate about Quantitative and Qualitative Research: A Question of Method or Epistemology? *The British Journal of Sociology*, 35(1), 72-92.
- Brønn, Peggy Simic (2011): Forståelse av omdømme i offentlig sektor i Arild Wæraas, Haldor Byrkjeflot og Svein Ivar Angell (Red.): *Substans og framturen: Omdømmehåndtering i offentlig sektor* (ss. 34-49). Oslo: Universitetsforlaget
- Brønn, Peggy Simic og Øyvind Ihlen (2009): *Åpen eller innadvendt. Omdømmebygging for organisasjoner*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Byrkjeflot, Haldor (2010): Omdømmehåndtering - drivkrefter, kritikk og paradokser. *Scandinavian Journal of Public Administration* 14(1), 3-24.
- 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*. Oslo: Universitetsforlaget
- Byrkjeflot, Haldor (2015): Driving Forces, Critiques, and Paradoxes of Reputation Management in Public Sector, i Arild Wæraas og Moshe Maor (Red.): *Organizational Reputation in the Public Sector* (ss. 54-75). New York: 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*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Carpenter, Daniel P. (2010): *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*. Princeton: Princeton University Press.
- Christensen, Tom m.fl. (2002): *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom m.fl. (2014): *Forvaltning og politikk* (4 ed.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom m.fl. (2015): *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3 ed.). Oslo: Unviersitetsforlaget.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2015): Reputation Management in Times of Crisis: How the Police Handled the Norwegian Terrorist Attack in 2011, i Arild Wæraas og Moshe Maor (Red.): *Organizational Reputation in the Public Sector*. New York: Routledge.
- Czarniawska, Barbara (2004): *Narratives in Social Science Research: Introducing Qualitative Methods*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Deephouse, David L (2000): Media reputation as a strategic resource: An integration of mass communication and resource-based theories. *Journal of management*, 26(6), 1091-1112.
- Didriksen, Stine og Turid Moldenæs (2015): Regional omdømmebygging som autokommunikasjon, i Kristen Albert Ellingsen og Trond Blindheim (Red.): *Regional merkevarebygging*. Bergen: Fagbokforlaget.
- DiMaggio, Paul J. og Walter W. Powell (1991): The Iron Cage Revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, i Walter W. Powell og Paul J. DiMaggio (Red.): *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York, NY: Harper & Row.
- Downs, Anthony (1967): *Inside Bureaucracy*. Boston, MA: Little, Brown and Company.
- Dunleavy, Patrick (1991): *Bureaucracy, democracy and public choice*. New York; London: Harvester Wheatsheaf.
- Enserink, Bert, Joop F. M. Koppenjan og Igor S. Mayer (2013): A Policy Science View on Policy Analysis, i Wil A. Thissen og Warren E. Walker (Red.): *Public*

- Policy Analysis: New Developments* (ss. 11-40). New York, NY: Springer Science+Business Media.
- Eriksen, Erik Oddvar og Jarle Weigård (1999): *Kommunikativ handling og deliberativt demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Eshuis, Jasper og Arthur Edwards (2013): Branding the City: The Democratic Legitimacy of a New Mode of Governance. *Urban Studies*, 50(5), 1066-1082.
- Fevolden, Trond, Terje P. Hagen og Rune Sørensen (1994): *Kommunal organisering: Styring, effektivitet og demokrati*. Otta: Tano.
- Finstad, Nils og Nils Aarsæther (2003): Utviklingskommunen, i Nils Finstad og Nils Aarsæther (Red.): *Utviklingskommunen* (ss. 15-37). Oslo: Kommuneforlaget.
- Fombrun, Charles (1996): *Reputation: Realizing Value from the Corporate Image*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Fombrun, Charles J. og Cees B. M. van Riel (2004): *Fame & fortune: how successful companies build winning reputations*. Upper Saddle River, N.J: Prentice Hall.
- Frandsen, Finn, Winni Johansen og Heidi Houlberg Salomonsen (2016): Responding to Institutional Complexity: Reputation and Crisis Management in Danish Municipalities. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 20(2), 7-36.
- Furre, Harald, Jon P. Knudsen, Bjørn Brastad og Martin Vestergaard (2014): «Evaluering av Kompetansesenter for Distriktsutvikling». *Oxford Research*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/rega/kdu_evaluering.pdf [29.01.2020].
- Gibson, Dirk, Jerra Leigh Gonzales og Jaclynn Castanon (2006): The importance of reputation and the role of public relations. *Public Relations Quarterly*, 51(3), 15.
- Hagebakken, Grete. (2012): *Prosjektorganisering i kommunal sektor - Om forholdet mellom kontekstuelle variasjoner og prosjektutfall* (Philosophiae Doctor), Universitetet i Tromsø, Tromsø.
- Hansen, Tore (2014): Policyanalyser - har kommunepolitikken noen konsekvenser?, i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (Red.): *Det kommunale*

- laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (3 ed., ss. 197-217). Bergen: Fagbokforlaget.
- Hatch, Mary Jo og Majken Schultz (2003): Bringing the corporation into corporate branding. *European Journal of Marketing*, 37(7/8), 1041-1064.
- Hay, Colin (2002): *Political Analysis: A critical Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillian.
- Heinelt, Hubert m.fl. (2018): Local Government Systems: Grasping the Institutional Environment of Mayors, i Hubert Heinelt, Annick Magnier, Marcello Cabria og Herwig Reynaert (Red.): *Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor* (ss. 19-79). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Heywood, Andrew (2013): *Politics* (4 ed.). New York, NY: Palgrave Macmillian.
- Holstein, James A. og Jaber F. Gubrium (1995): *The Active Interview. Qualitative Research Methods Series 37*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications
- Jacobsen, Dag Ingvar (1997): *Administrasjonens makt - om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2009): *Perspektiver på Kommune-Norge - en innføring i kommunalkunnskap*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, Knut Dahl (1960): Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1(1), 231-248.
- Jenssen, Synnøve (2010): Lokaldemokrati på tomgang? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 26(3), 204-234.
- Jerdal, Else (1998): Forskning som oppdagelsesreise, i Karen Christensen, Liv Johanne Syltevik, Per Solvang, Else Jerdal og Atle Møen (Red.): *Prosess og metode: sosiologisk forskning som ferdighet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Järvinen, Margaretha (2005): Interview i en interaktionistisk begrepsramme i Margaretha Järvinen og Nanna Mik-Meyer (Red.): *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv: Interview, observationer og dokumenter*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Kavaratzis, Mihalis og Mary Jo Hatch (2013): The dynamics of place brands: An identity-based approach to place branding theory. *Marketing Theory*, 13(1), 69-86. doi: 10.1177/1470593112467268

- King, Gary, Robert O. Keohane og Sidney Verba (1994): *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kingdon, John W. (1995): *Agendas, alternatives, and public policies* (2 ed.): Longman Pub Group.
- Kjaer, Ulrik (2013): Local Political Leadership: The Art of Circulating Political Capital. *Local Government Studies*, 39(2), 253-272. doi: 10.1080/03003930.2012.751022
- Kjellberg, Francesco (1987): Frihet, likhet - Effektivitet og demokrati, i Hilmar Rommetvedt (Red.), *Hafrsfjord: Fra rikssamling til lokalt selvstyre*. Stavanger: Dreyer Bok.
- Klausen, Kurt Klaudi (2013): Political Leadership - Future Challenges, i Tor Busch, Alexander Heichlinger, Kurt Klaudi Klausen, Alex Murdock og Jan Ole Vanebo (Red.): *Public Management in the Twenty-first Century* (ss. 288-297). Oslo: Universitetsforlaget.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2006): *Hjartet for heile landet. Om distrikts- og regionalpolitikken* (St.meld. nr. 21 (2005-2006)). Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Kornberger, Martin (2010): *Brand Society: How Brands Transform Management and Lifestyle*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kornberger, Martin og Stewart Clegg (2011): Strategy as performative practice: The case of Sidney 2030. *Strategic Organization*, 9(2), 136-162.
- Krane, Martin Sollund. (2018). *Omdømmehåndtering og lokaldemokrati: Uintenderte implikasjoner av strategisk tilnærminger til identitet og kommunikasjon for kommunen som lokaldemokratisk arena*. (Philosophiae Doctor), UiT The Arctic University of Norway, Tromsø.
- Kvale, Steinar og Svend Brinkmann (2009): *Det kvalitative forskningsintervju* (2 ed.). Oslo: Gyldendal.
- Källström, Lisa (2016): Rethinking the Branding Context for Municipalities. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 20(2), 77-95.

- Larsen, Helge O. og Nils Aarsæther (1985): *Kommunalt tiltaksarbeid*. Tromsø: Universitetsforlaget.
- Lowndes, Vivian (2010): The Institutional Approach, i David Marsh og Gerry Stoker (Red.): *Theory and Methods in Political Science* (3 ed., ss. 60-79). Basingstokes: Macmillian.
- Lucarelli, Andrea og Per Olof Berg (2011): City branding: a state-of-the-art review of the research domain. *Journal of Place Management and Development*, 4(1), 9-27.
- Luoma-aho, Vilma (2007): Neutral Reputation and Public Sector Organizations. *Corporate Reputation Review*, 10(2), 124-143.
- Maor, Moshe (2010): Organizational reputation and jurisdictional claims: The case of the US Food and Drug Administration. *Governance*, 23(1), 133-159.
- Maor, Moshe (2015): Theorizing Bureaucratic Reputation, i Arild Wæraas og Moshe Maor (Red.): *Organizational Reputation in the Public Sector* (ss. 17-36). New York: Routledge.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York, NY: The Free Press.
- March, James G. og Johan P. Olsen (2004): The logic og appropriateness. *Working Paper 04/09*. doi: 10.1093/oxfordhb/9780199548453.003.0034
- Meyer, John W. og Brian Rowan (1977): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Mikalsen, Knut H. og Hilde Bjørnå (2015): Den norske ordføreren: Begrenset myndighet, mye makt?, i Nils Aarsæther og Knut H. Mikalsen (Red.): *Lokalpolitisk lederskap i Norden* (ss. 169-195). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Moldenæs, Turid (2011): Visjonsarbeid i domstolene - mellom flere identiteter, i Arild Wæraas, Haldor Byrkjeflot og Svein Ivar Angell (Red.): *Substans og framturen: Omdømmehåndtering i offentlig sektor* (ss. 162-179). Oslo: Universitetsforlaget.

- Moldenæs, Turid (2016): Story Found or Story Lost? Storytelling in Audiovisual Municipality Branding. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 20(2), 59-76.
- Mouritzen, Poul Erik og James H. Svara (2002): *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburg, PA: University of Pittsburgh Press.
- NESH (2016): "Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi". *De nasjonale forskningsetiske komiteene*.
- Niskanen, William A. (1994): *Bureaucracy and Public Economics*. Brookfield, VT: Edward Elgar Publishing Company.
- Nygård, Johan og Hogne Lerøy Sataøen (2018): Omdømmehåndtering i høyere utdanning: Argumentasjon og selvframstilling i studiekataloger. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 20(1), 45-66.
- Offerdal, Audun (1992): *Den politiske kommunen*. Otta: Det Norske Samlaget.
- Olsen, Johan P. (1992): Nyinstitusjonalismen. En kommentar til Bjørn Erik Rasch. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 8(2), 148-153.
- Ostrom, Ellinor (2007): Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework, i Paul A. Sabatier (Red.), *Theories of the Policy Process* (ss. 21-64). Boulder, CO: Westview Press.
- Polsby, Nelson W. (1984): *Political innovation in America: The politics of policy initiation*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Pressman, Jeffrey L. og Aaron Wildavsky (1984): *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation*. (4 ed.). Berkeley, CA: University of California Press.
- Rasch, Bjørn Erik (1992): Rasjonalitetsmodeller eller (ny)institusjonalisme? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 8(2), 133-147.
- Richards, Lyn (2005): *Handling Qualitative Data: A Practical Guide*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

- Riezebos, Rik (2007): *City Branding: Sense or Non-Sense?* Rotterdam: European Institute for Brand Management.
- Rindova, Violina P. og Luis L. Martins (2012): Show me the money: A multidimensional perspective on reputation as an intangible asset, i Timothy G. Pollock og Michael L. Barnett (Red.): *The Oxford Handbook of Corporate Reputation* (ss. 16-33). Oxford: Oxford University Press.
- Ringdal, Kristen (2013): *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (3 ed.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Ringholm, Toril og Nils Aarsæther (2013): Demokrati i kommunale innovasjonsprosesser, i Toril Ringholm, Håvard Teigen og Nils Aarsæther (Red.): *Innovative kommuner* (ss. 310-327). Oslo: Cappelen Damm AS.
- Ringholm, Toril m.fl. (2009): Kommunen som samfunnsutvikler: En undersøkelse av norske kommuners arbeid med lokal samfunnsutvikling. *NORUT, Rapport nr. 8/2009*.
- Ringholm, Toril og Ann Karin Tennås Holmen (2019): Innovasjon i møtet mellom idé og institusjon, i Ann Karin Tennås Holmen og Toril Ringholm (Red.): *Innovasjon møter kommune* (ss. 13-29). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Rose, Lawrence E. (2014): Demokratiteori - forventninger og virkelighet, i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (Red.): *Det kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (ss. 19-50). Bergen: Fagbokforlaget.
- Ryan, Barbara (2007): How can the corporate sector concepts of 'reputation' and 'trust' be used by local government? A study to establish a model of reputation management for local government. *Asia Pacific Public Relations Journal*, 8, 35-75.
- Ryan, Roberta (2014): Innovative Citizen Involvement for Creating Public Value in Local Government. *The Journal of African & Asian Local Government Studies*, 3, 35-51.
- Røiseland, Asbjørn (2019): Politisk lederskap som arena for innovasjon, i Ann Karin Tennås Holmen og Toril Ringholm (Red.): *Innovasjon møter kommune* (ss. 31-47). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

- Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner: Trender i organisasjonstenkningen ved årtusenskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell Arne (2007): *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- 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 (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*. New York, NY: Routledge.
- Selznick, Philip (1957): *Leadership in Administration. A sociological Interpretation*. New York, NY: Harper & Row.
- Sharpe, L. J. (1970): Theories and Values of Local Government. *Political Studies*, 18(2), 153-174.
- Simon, Herbert A. (1955): A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99-118.
- Solbakk, Marianne Nikolaisen. (2014). *Mål, utfordringer og muligheter for omdømmehåndtering i offentlig sektor: Fra identitet via ekspressivitet og transparens til autokommunikasjon?* (Philosophiae Doctor), Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet.
- Solbakk, Marianne Nikolaisen og Høgne L. Sataøen (2013): En dans preget av forhandlinger: Om kommunikasjonsledere i sykehus og media. *Magma - Tidsskrift for økonomi og ledelse*, 5, 70-77.

- Stocker, Nathan og Michelle Thompson-Fawcett (2014): 'It's Not Like Never-the-Twain-Shall-Meet': Politician-Staff Relationship Structures in Local Government. *Local Government Studies*, 40(5), 791-808.
- Stone, Clarence N. (1989): *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Svara, James H. (2001): The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, 61(2), 176-183.
- Svara, James H. (2003): Effective mayoral leadership in council-manager cities: Reassessing the facilitative model. *National Civic Review*, 92(2), 157-172. doi: 10.1002/ncr.14
- Sønderskov, Mette (2019a): "Innovasjonspolitikeren": Betingelser for en interaktiv politikerrolle, i Ann Karin Tennås Holmen og Toril Ringholm (Red.): *Innovasjon møter kommune*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Sønderskov, Mette. (2019b). *Lokalpolitikernes holdninger til borgerdeltakelse: En propp for demokratisk innovasjon?* (Philosophiae Doctor), Høgskolen i Innlandet.
- 't Hart, Paul (2014): *Understanding Public Leadership*. New York, NY: Palgrave.
- Teigen, Håvard og Gudbrand Lien (2013): Kommunen som næringsutviklar - kommunalt tiltaksarbeid, i Toril Ringholm, Håvard Teigen og Nils Aarsæther (Red.): *Innovative kommuner* (ss. 240-257). Oslo: Cappelen Damm.
- Teigen, Håvard, Toril Ringholm og Nils Aarsæther (2013): Innovatør frå alders tid, i Toril Ringholm, Håvard Teigen og Nils Aarsæther (Red.): *Innovative kommuner* (ss. 15-30). Oslo: Cappelen Damm.
- Thagaard, Tove (2006): *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitative metoder*. (2 ed.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Thagaard, Tove (2009): *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitativ metode*. (3 ed.). 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.

- Thorsen, Dag Einar (2007): Nyliberalisme, i Øyvind Østerud (Red.), *Statsvitenskapelig leksikon* (ss. 186). Oslo: Universitetsforlaget.
- Torfinn, Jacob og Peter Triantafillou (2011): Introduction to interactive policy making, metagovernance and democracy, i Jacob Torfinn og Peter Triantafillou (Red.): *Interactive policy making, metagovernance and democracy* (ss. 1-25). Colchester: ECPR Press.
- Tracy, Sarah J. (2010): Qualitative Quality: Eight "Big-Tent" Criteria for Excellent Qualitative Research. *Qualitative Inquiry*, 16(10), 837-851.
- Trow, Martin (1957): Comment on participant observation and interviewing. *Human Organization*, 16(3), 33-35.
- van Riel, Cees og Charles J. Fombrun (2007): *Essentials of Corporate Communication*. New York, NY: Routledge.
- Walker, Kent (2010): A Systematic Review of the Corporate Reputation Literature: Definition, Measurement, and Theory. *Corporate Reputation Review*, 12(4), 357-387.
- Weber, Max (1971): *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.
- Willumsen, Tord (2014): Lokalt politisk lederskap: Norske ordførere i komparativt perspektiv, i Harald Baldersheim og Lawrence E. Rose (Red.): *Det kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* (ss. 71-90). Bergen: Fagbokforlaget.
- Willumsen, Tord (2015): Lederskap på toppen - den norske "timeglassmodellen" i praksis, i Nils Aarsæther og Knut H. Mikalsen (Red.): *Lokalpolitisk lederskap i Norden* (ss. 196-213). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Wilson, Woodrow (1887): The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.
- 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*, 17(9), 1282-1304. doi: 10.1080/14719037.2014.906965
- 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 (2011): Dilemmaer i omdømmehåndtering: substans og framtredden, i Arild Wæraas, Haldor Byrkjeflot og Svein Ivar Angell (Red.): *Substans og framtredden: Omdømmehåndtering i offentlig sektor* (ss. 15-33). Oslo: Universitetsforlaget.
- Wæraas, Arild og Moshe Maor (2015): Understanding Organizational Reputation in a Public Sector Context, i Arild Wæraas og Moshe Maor (Red.): *Organizational Reputation in the Public Sector* (ss. 1-13). New York, NY: Taylor & Francis.
- Wæraas, Arild og Marianne N. Solbakk (2009): Defining the essence of a university: lessons from higher education branding. *Higher education*, 57(4), 449-462.
- Zapata, Patrick og Maria José Zapata Campos (2019): Cities, institutional entrepreneurship and the emergence of new environmental policies: The organizing of waste prevention in the City of Gothenburg, Sweden. *EPC: Politics and Space*, 37(2), 339-359.
- Østerud, Øyvind (2002): *Statsvitenskap: Innføring i politisk analyse* (3 ed.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Østerud, Øyvind (2007): *Statsvitenskap: Innføring i politisk analyse* (4 ed.). Oslo: Universitetsforlaget.

Vedlegg 1 – Feature Map

<p>DEL 1:</p> <p>Informasjon om publikasjonen:</p>	<p>1.) Tittel på publikasjonen</p> <p>2.) Forfatter(e)</p> <p>3.) Årstall</p> <p>4.) Publikasjonsmedium</p>	
<p>DEL 2:</p> <p>Publikasjonens studieobjekt:</p>	<p>5.) Hvilken type offentlig organisasjon er studert?</p> <p>6.) I hvilket land befinner organisasjonen seg?</p> <p>7.) På hvilket nivå opererer organisasjonen på?</p>	<p>a.) Nasjonalt</p> <p>b.) Internasjonalt</p> <p>c.) Regionalt</p> <p>d.) Lokalt/kommunalt</p>

<p>DEL 3:</p> <p>Hvordan defineres omdømme i den utvalgte publikasjonen?</p>	<p>8.) Hvilken definisjon brukes på omdømme i den utvalgte publikasjonen?</p> <p>9.) Framstilles definisjonen:</p> <p>10.) Erstattes begrepet omdømme av andre begreper?</p> <p>11.) Forklares omdømme?</p>	<p>a.) Tydelig b.) Flere definisjoner er brukt c.) Vagt</p> <p>a.) Nei b.) Ja, erstattes med...</p> <p>a.) Nei b.) Ja, forklares...</p>
<p>DEL 4:</p> <p>Spørsmål til perspektivet:</p>	<p>12.) Hvilke(t)/(n) perspektiv/teoretisk vinkling legges til grunn i den utvalgte publikasjonen?</p> <p>13.) Hvordan framstilles perspektivet i publikasjonen?</p>	<p>a.) Eksplisitt b.) Implisitt c.) Ingen teoretiske betraktninger</p>

Vedlegg 2 – Intervjuguide for prosjekt om omdømmearbeid i kommunene.

OMDØMMEPROSJEKTET:

Hva vil du si var bakgrunnen for at omdømmearbeidet ble startet opp?

(Evt.) Hvorfor var/er det viktig for kommunen å arbeide med omdømme?

AKTØRER:

Hvem tok initiativ til at kommunen skulle arbeide med omdømme?

Hvem hadde ledelsen i omdømmearbeidet? [Koordinering av de to gruppene og eventuelle andre involverte]

Hvordan organiserte dere arbeidet med omdømme?

Hvem var de viktigste aktørene etter hvert i omdømmeprosjektet?

Hvordan var de folkevalgte involvert i omdømmearbeidet? [startfasen] (mtp målutforming, valg av strategi)

Involverte dere kommunens innbyggere i omdømmearbeidet? [startfasen] (Hvordan og i hvilken grad mtp målutforming, valg av strategi)

Vil du trekke fram noen styrker og svakheter ved organiseringen av prosjektene/arbeidet?

DE EKSTERNE SKOLENE – INITIATIVFASEN:

Hvorfor valgte dere å søke opptak til skolene?

Hadde dere en strategi, eller en tanke, om hvordan omdømmeprojektet skulle gjennomføres forut for deltakelsen på skolene?

OMDØMMESKOLEN:

Hvem tok initiativet til at kommunen skulle delta?

Hvor mange samlinger deltok kommunen på?

Hvem deltok fra kommunen på disse samlingene? [Aktør]

Hvordan ble kunnskapene som deltakerne fikk på omdømmeskolen videreformidlet i kommuneorganisasjonen? [konkretiser]

Fulgte dere omdømmeskolens opplegg til punkt og prikke?

- Vektla dere noen elementer mer enn andre? /Var det (ev.) elementer ved framgangsmåten som man nedprioriterte eller så bort fra?
- Var det noe i omdømmeskolens opplegg som var særlig vanskelig å håndtere for dere/ for kommunen? (Måtte noe endres?)

SAMMEN OM EN BEDRE KOMMUNE (TEMA OMDØMME)

Hvem tok initiativet til at kommunen skulle delta?

Hvor mange «samlinger» deltok kommunen på?

Hvem deltok fra kommunen på disse samlingene? [Aktør]

Husker du hva SOBEK eventuelt sa om medvirkning/inkludering av kommunens innbyggere i omdømmearbeidet?

Hvordan ble kunnskapene som deltakerne fikk på omdømmeskolen videreformidlet i kommuneorganisasjonen? [konkretiser]

- Fulgte dere SOBEKs opplegg til punkt og prikke?
- Vektla dere noen elementer mer enn andre? /Var det (ev.) elementer ved framgangsmåten som man nedprioriterte eller så bort fra?
- Var det noe i SOBEKS opplegg som var særlig vanskelig å håndtere for dere/for kommunen? Endret dere på noe?

POLICY-VERIDENE

Husker du hva omdømmeskolen sa om disse punktene? Hva med SOBEK?

- Strategisk tenking (strategisk identitetstenking)?
- Finne en unik identitet?
- Kommunisere med en klar og konsistent stemme?
- Konkurransen?

Hvordan håndterte kommunen dette?

Opplevde dere at noen av disse punktene var problematiske for kommunen?

Føler du at det kan være konflikt mellom omdømmetankens opprinnelige ide/strategi og kommunens kjerneverdier?

ENHET OG MEDVIRKNING

Er det vanskelig å finne enighet om kommunens omdømmesatsing – mål, målgrupper og strategi?

Diskusjoner/konsensus rundt den valgte identiteten, strategien osv?

Er det vanskelig å få oppslutning hos politikerne for omdømmestrategien i praksis?

Hvordan håndterte dere innspillene for å komme fram til en enhetlig identitet, mål, målgruppe og strategi?

FASEN ETTER OPPLÆRINGEN:

Hvilken identitet valgte dere?

Hvem bestemte den valgte identiteten?

Endret denne seg i løpet av prosessen fra omdømmeskolen via SOBEK og til behandlingen i kommunen?

TIL SLUTT:

Hva er status i omdømmearbeidet nå, og hva er planen videre? [følges identiteten/posisjonen opp?]

Spørsmål til ordføreren utover den generelle intervjuguiden:

Er kommunens omdømme noe du vil si du er opptatt av når du utfører din ordførergjerning?

Spørsmål til kommunedirektøren utover den generelle intervjuguiden:

Er du opptatt av kommunens omdømme når du utfører din rådmannsgjerning?

Hva består/hvordan ser næringslivet av/ut i kommunen i dag?

Hvordan er situasjonen for kommunen økonomisk?

Hvordan foregikk kommunens deltakelse på SOBEK i praksis?

Hva legger SOBEK vekt på i omdømmearbeidet?

Hvordan skiller SOBEK seg fra omdømmeskolen?

Hvordan forsøker SOBEK å hjelpe kommunen med omdømme?

Spørsmål til virksomhetsleder plan og teknisk utover den generelle intervjuguiden

Er du opptatt av kommunens omdømme i ditt daglige virke som virksomhetsleder for plan og teknisk?

Hva er/var din rolle i kommunens omdømmearbeid?

Vedlegg 3 – Spørsmål fra norsk og dansk survey

The tables below display the questions and responses included in the scales used in the analyses.

PLACE:

Norway:

Question in Norwegian	Question in English
Omdømmearbeidet kan ha forskjellige mål. I hvilken grad er følgende mål viktige i kommunens omdømmearbeid?	The reputation work can have different aims. To what degree are the following aims important in the municipality's reputation work?

Categories, Norwegian	Categories, English
Styrke næringslivet i kommunen	Strengthen the local business in the municipality
Øke den norske befolkningens kjennskap til kommunen vår	Increase the Norwegian populations' knowledge of our municipality
Øke tilflytning/tilbakeflytning	Increase the number of people moving to the municipality/moving back to the municipality
Øke turismen	Increase tourism
Forbedre bolyst, tilhørighet og trivsel hos lokalbefolkningen	Improve the citizen's desire to live in this municipality, the sense of belonging, and their well-being (at the place).

Question in Norwegian	Question in English
Kommunen ønsker å profilere seg med utgangspunkt i:	The municipality wishes/wants to profile/brand itself regarding:

Categories in Norwegian	Categories in English
Lokale attraksjoner	Local attractions
Naturen	The nature
At det er en god plass å bo	Being a good place to live

Denmark:

Question in Danish	Question in English
Det strategiske arbejde med kommunens omdømme kan have flere forskellige formål. Indiker i hvilken grad arbejdet med omdømme i din kommune har følgende formål.	The strategic work with the municipality's reputation can have different purposes. Indicate to what degree the reputation work in your municipality have the following purposes.

Categories, Danish	Categories, English
Øget tilflytning af borgere	Increase the number of people moving to the municipality
Forbedre borgernes identifikasjon med kommunen	Improve the citizen's identification with the municipality.

Question in Danish	Question in English
Det strategiske arbejdet med kommunens omdømme kan have forskellige målgrupper. I hvor høj grad er kommunens strategiske arbejdet med sit omdømme målrettet følgende interessenter?	The strategic work with the municipality's reputation can have different target groups. To what degree does the municipality's strategic work with its reputation target the following stakeholders?

Categories, Danish	Categories, English
Turister	Tourists
Det lokale erhvervsliv	The local business
Kommunens borgere	The citizens of the municipality

ORGANISATION:

Norway:

Question in Norwegian	Question in English
Omdømmearbeidet kan ha forskjellige mål. I hvilken grad er følgende mål viktige i kommunens omdømmearbeid?	The reputation work can have different aims. To what degree are the following aims important in the municipality's reputation work?

Categories, Norwegian	Categories, English
Øke serviceinnstillingen hos kommunens ansatte	Increase/strengthen the municipal employees' attitude towards the municipal services
Styrke felleskapsfølelsen blant de ansatte i kommuneorganisasjonen	Strengthen the feeling of community among the municipal employees.
Styrke oppfatninger av kommunens tjenesteyting	Strengthen the perception of the municipality's service performance

Question in Norwegian	Question in English
Kommunen ønsker å profilere seg med utgangspunkt i:	The municipality wishes/wants to profile/brand itself regarding:

Categories in Norwegian	Categories in English
At kommuneorganisasjonen er en god plass å arbeide	That the municipal organisation is a good place to work/be employed
Tjenestekvaliteten	The quality of the services
Kompetanse i kommuneorganisasjonen	Competence in the municipal organisation

Denmark:

Question in Danish	Question in English
Det strategiske arbejde med kommunens omdømme kan have flere forskellige formål. Indiker i hvilken grad arbejdet med omdømme i din kommune har følgende formål.	The strategic work with the municipality's reputation can have different purposes. Indicate to what degree the reputation work in your municipality have the following purposes.

Categories, Danish	Categories, English
Forbedre kommunens omdømme over for de ansatte	Better/strengthen the municipality's reputation vis-a-vis the employees
Rekruttere de bedste ansatte	Recruit the best employees

Question in Danish	Question in English
Det strategiske arbejdet med kommunens omdømme kan have forskellige målgrupper. I hvor høj grad er kommunens strategiske arbejdet med sit omdømme målrettet følgende interessenter?	The strategic work with the municipality's reputation can have different target groups. To what degree does the municipality's strategic work with its reputation target the following stakeholders?

Categories, Danish	Categories, English
Kommunens ansatte	The employees in the municipality
Brugere af kommunens services	The users of the municipality's services

POLITICAL ACTORS

Norway:

Question in Norwegian	Question in English
I hvor stor grad hadde følgende aktører innflytelse på mål- og strategiutformingene?	To what degree did the following actors have influence on the formulation/design of the aims and strategy.

Categories, Norwegian	Categories, English
Ordføreren	The Mayor
Kommunestyret	The Council

Denmark:

Question in Danish	Question in English
I hvor høj grad er følgende aktører involveret i at udvikle strategier rettet mod kommunens omdømme?	To what degree are the following actors involved in developing strategies regarding the municipality's reputation?

Categories, Danish	Categories, English
Borgermesteren	The Mayor
De øvrige byrådsmedlemmer	The (rest of the) Council

ADMINISTRATION

Norway:

Question in Norwegian	Question in English
I hvor stor grad hadde følgende aktører innflytelse på mål- og strategiutformingen?	To what degree did the following actors have influence on the formulation/design of the goal and strategy.

Categories, Norwegian	Categories, English
Øvrig administrasjon	The Administration
Administrasjonssjefen/rådmannen/byrådslederen	The CAO
Informasjons- eller kommunikasjonsansvarlig	The chief of information/communication
Andre ansatte i kommuneorganisasjonen	Other employees in the municipal organisation

Denmark:

Question in Danish	Question in English
I hvor høj grad er følgende aktører involveret i at udvikle strategier rettet mod kommunens omdømme?	To what degree are the following actors involved in developing strategies regarding the municipality's reputation?

Categories, Danish	Categories, English
Kommunaldirektøren	The CAO
Øverige medlemmer af direktionen	Other members of the administration
Den ansvarlige for kommunikationen i kommunen	The responsible for communication in the municipality
Andre medarbejdere	Other employees

Vedlegg 4 – Informert samtykkeerklæring

Forespørsel om å delta i intervju i forbindelse med doktorgradsprosjekt

Jeg er doktorgradsstipendiat ved UiT Norges arktiske universitet og arbeider med en avhandling som omhandler omdømmearbeid i kommuner. Jeg er interessert i å snakke med sentrale kommunale aktører om temaet omdømmearbeid.

Det er frivillig å delta, og du har mulighet for å trekke deg når som helst underveis, uten begrunnelse. Dersom du ønsker dette, vil innsamlet data om deg bli slettet. Jeg ønsker å bruke båndopptaker og ta notater mens vi snakker sammen. Intervjuet beregnes å ta mellom en halvtime og en time.

Studien er meldt til Norsk senter for forskningsdata, NSD. Forskeren er underlagt taushetsplikt og opplysningene du gir vil bli behandlet konfidensielt. Informantens navn vil ikke på noen tidspunkt komme fram i studiene, men indirekte identifisering i form av kommunenavn, tittel og yrkestilhørighet vil kunne bli brukt. Opptakene slettes når avhandlingen er levert.

Jeg bekrefter å ha mottatt skriftlig informasjon om studiet til Åshild Skjegstad Lockert og er på bakgrunn av dette villig til å delta i hennes studie. Jeg bekrefter også å ha mottatt en kopi av denne samtykkeerklæringen.

Dato og sted

Deltakerens underskrift

Forskerens underskrift

Artikkel 1

Åshild Skjegstad Lockert (2017): Konkurrerende omdømmeoppfatninger: En drøfting av norsk omdømmeforskning på offentlig sektor generelt og kommuner spesielt. *Nordiske Organisasjonsstudier*, 19(2), 25-46

Konkurrerende omdømmeoppfatninger



En drøfting av nordisk omdømmeforskning på offentlig sektor generelt og kommuner spesielt

ÅSHILD SKJEGSTAD LOCKERT

Nøkkelord: offentlig sektor, kommune, omdømme, merkevarebygging, rasjonal teori, organisasjonsteori, sosialkonstruktivisme

Keywords: reputation, municipality, branding, public sector, rational theory, organizational theory, social constructivism

INNLEDNING

Nordiske kommuner er som andre organisasjoner blitt mer og mer opptatt av sitt omdømme (Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011). Omdømmebegrepet er imidlertid svært diffust og forstås ulikt av ulike aktører. Omdømmeforskningen inkluderer flere fagretninger, konkurrerende definisjoner og ulike teoretiske forståelser, og det kan være utfordrende for kommunale aktører å manøvrere i et terreng hvor både forskere, media, statlige institusjoner og private omdømmeselskaper omtaler omdømme på ulike måter. Omdømme knyttes også til andre beslektede begreper som branding, image, legitimitet og identitet, noe som gjør forvirringen komplett. I en slik kontekst er det nyttig å få klarhet i hvordan omdømme forstås fra forskerhold.

I denne artikkelen ser jeg nærmere på teoretiske perspektiver i omdømmeforskningen, og setter fokus på hvordan omdømme i offentlig sektor, og spesielt kommuner, forstås av forskere. Jeg har begrenset meg til å se på nordisk litteratur som omhandler omdømme, og jeg undersøker hva slags grunnleggende teoriforståelse som anvendes i forskningen, og hvilke føringer dette gir for retningen på forskningen og kunnskapshull. Det er tre forhold som gjør denne vinklingen spennende: For det første skiller offentlig omdømmehåndtering seg markant fra arbeidet med omdømme i privat sektor, der hvor strategisk omdømmehåndtering har sin opprinnelse. Forskning på omdømmebygging i politiske og demokratiske organisasjoner krever andre innfallsvinkler enn de som tradisjonelt blir brukt i omdømmelitteraturen på privat sektor (Brønn

2011; Byrkjeflot 2010, 2011, 2015; Wæraas og Byrkjeflot 2012). For det andre har organisasjonsideen¹ om omdømmearbeid fått fotfeste i Norden, kanskje spesielt i Norge og i Danmark (Bjørnå 2014; Salomonsen og Nielsen 2015). Også et utvalg finske forfattere har vært interessert i omdømmefenomenet. I Sverige finner jeg mest omtale av liknende fenomener som f.eks. kommunale identitetsprosjekter og offentlige organisasjoners og kommuners branding (Brorström 2010; Cassel 2008). Jeg har søkt i Google Scholar og i Oria etter vitenskapelige bidrag skrevet på norsk, svensk, dansk eller engelsk og tatt utgangspunkt i litteraturtilfanget som da kom opp. Jeg finner få referanser til islandsk forskning på omdømme, men har funnet bidrag som ser på nasjonal branding. Jeg ønsker spesielt å se på hvordan nordiske forskere behandler begrepet *omdømme*, på engelsk *reputation*, og dermed ekskluderes hovedsakelig litteratur hvor dette begrepet ikke benyttes, f.eks. merkevarebygging/branding o.l., selv om disse fenomenene grenser til omdømme. For det tredje vet vi at mange kommuner arbeider med sitt omdømme, og at kommunen er en spesiell type offentlig organisasjon der spørsmål om autonomi, politikk og demokrati gjør seg gjeldende. En kommune er mer enn bare et sted, mer enn bare en tjenesteleverandør og mer enn bare et lokaldemokrati. Kommunen er flere ting samtidig og appellerer til forskjellige grupper. Omdømmebygging i kommuner er et relativt nytt fenomen og får et spesielt blikk mot slutten av denne artikkelen.

Gjennom en studie av nordisk litteratur som omhandler omdømme i offentlig sektor, undersøker jeg hvordan omdømmebegrepet forstås innenfor ulike teoretiske perspektiver og hvordan de konkurrerende omdømmeoppfatningene håndteres i nordisk omdømmeforskning på offentlige organisasjoner. Hensikten med artikkelen er å beskrive og drøfte konkurrerende omdømmeoppfatninger og definisjonsmangfoldet, hvilke perspektiver som er rådende, samt avdekke kunnskapshull og komme med innspill til videre forskning på omdømme i kommuner. Artikkelen søker svar på følgende spørsmål:

1. Hvilke teoretiske perspektiver blir brukt som utgangspunkt for omdømmestudier i offentlig sektor?
2. Hvilke konsekvenser gir nordiske omdømmeforskeres grunnleggende teoretiske valg for retningen dette forskningsarbeidet tar, og hvilke kunnskapshull etterlater det seg?

For å nærme meg dette er artikkelen hovedsakelig tredelt. I første del presenterer jeg ulike teoretiske forståelser for omdømmebegrepet. Her er det naturlig å starte med teoriene fra corporate reputation-litteraturen, hvor Fombrun og van Riel (1997) og Rindova og Martins (2012) er sentrale, for deretter å se hvordan disse teoritilnærmingene behandles i omdømmeforskningen på offentlig sektor. Her trekker jeg fram to teoretiske perspektiver, det statsvitenskapelige

perspektivet og det organisatoriske perspektivet, som Wæraas og Maor (2015) benytter for å kategorisere denne litteraturen teoretisk. I andre del ser jeg på nordisk omdømmelitteratur på offentlig sektor og definisjons- og teoribruken her, med et spesielt blikk på kommuneforskningen, og plasserer denne forskningen teoretisk. I siste del drøfter jeg hvilke implikasjoner teoretiske omdømmeanskuelser har for forskningens retning og kunnskapshull. Avslutningsvis drøfter jeg perspektivbevissthet og gir innspill til videre forskning på kommunalt omdømmearbeid.

TEORETISK STATUS: KONKURRERENDE OMDØMMEOPPFATNINGER

Det er en rekke ulike fagdisipliner som er engasjert i omdømmeforskningen. Blant annet er økonomi, organisasjonsvitenskap, markedsføring og kommunikasjonsstudier sentrale bidragsytere til litteraturen. Den tverrdisiplinære tilnærmingen til feltet er likevel langt fra enig om en omdømmedefinisjon. Barnett, Jermier og Lafferty (2006) finner i en undersøkelse minst 49 ulike definisjoner på omdømme. De forskjellige fagfelt har altså tilnærmet seg begrepet med ulike innfallsvinkler (Fombrun og van Riel 1997; Lange, Lee og Dai 2011; Walker 2010), og følgelig har fokuset vært på ulike aspekter av omdømme. Walker (2010) identifiserer tre fundamentale problemer i omdømmelitteraturen: «the need for a comprehensive and well-accepted definition, the difficulty in operationalizing corporate reputation, and the ongoing need for more developed theory» (Walker 2010:357). Det mangler altså et systematisk og enhetlig fokus på fenomenet omdømme (Fombrun og van Riel 1997; Lange, Lee og Dai 2011; Rindova mfl. 2005).

Kategorisering i tre grunnsyn

Det er flere forskere som har presentert en teoretisk bakgrunn for omdømmeforskningen. Rindova og Martins (2012) presenterer tre teoretiske innfallsvinkler til studiet av omdømme, mens Fombrun og van Riel (1997) viser til fem fagretningers behandling av omdømmefenomenet. Perspektivene overlapper på flere punkter, og jeg presenterer derfor en sammenfatning av det forfatterne anser som grunnlaget for ulike omdømmeforståelser.

Rindova og Martins (2012) ser på hvordan fenomenet har vært behandlet i tre teoretiske tradisjoner: spillteori, sosialkonstruktivisme og institusjonell teori. I det spillteoretiske perspektivet viser Fombrun og van Riel (1997) til økonomiske forskningsmiljøer hvor «rational choice» og andre strategisk-rasjonelle tilnærminger har et godt fotfeste. De tidlige arbeider på omdømme kom fra disse forskningsmiljøer. Omdømme er her funksjonelt og anses som en egenskap ved organisasjonen, og som et signal som sendes ut og beskriver organisasjonens mulige atferd i en bestemt situasjon (Brønn og Ihlen 2009:19; Fombrun og van Riel 1997; Rindova og Martins 2012). Ulike typer omdøm-

mearbeid genererer oppfatninger blant ulike aktører, som ansatte, investorer, kunder og konkurrenter, om hva bedriften er, hva den gjør og hva den står for. Omdømme oppfattes dermed som en strategisk, immateriell ressurs ved organisasjonen og som organisasjonen selv har kontroll over. Dette kan gi bedriften er konkurransemessig fordel da den selv velger hvordan den vil handle og dermed hvilke signaler som sendes ut (Rindova og Martins 2012).

Perspektivet vektlegger også at en organisasjon gjerne har flere «omdømmer». En organisasjon har «different reputations for different attributes with different stakeholder groups» (Rindova og Martins 2012:20). Omdømmet på helseområdet i en kommune kan for eksempel være annerledes enn på skoleområdet. Dette fordi ulike typer handling som organisasjoner foretar seg, blir mottatt og vurdert ulikt av ulike interessenter (Rindova og Martins 2012:20). Spillteoriperspektivet tar dermed ikke høyde for det overordnet inntrykket folk har av organisasjonen (Rindova og Martins 2012). Dette til forskjell fra det sosialkonstruktivistiske synet.

Det andre perspektivet Rindova og Martins (2012) presenterer, er et sosialkonstruktivistisk syn på omdømme. Her flyttes fokuset vekk fra hva organisasjonen selv har kontroll over, og til omgivelsenes, eller interessentenes, samlede vurdering av organisasjonen. Det sosialkonstruktivistiske synet som Rindova og Martins presenterer, har mange likhetstrekk med to perspektiver som Fombrun og van Riel (1997) presenterer: det sosiologiske perspektiv på omdømme og på det organisatoriske synet. Omdømmeforskere i den sosiologiske tradisjonen påpeker at omdømmet blir konstruert i samspillet mellom bedriften og interessentene i organisasjonens sosiale og institusjonelle omgivelser. Omdømme er dermed sosialt konstruert i et institusjonelt rom hvor interessentene og organisasjonen møtes (Brønn og Ihlen 2009). Omdømmet anses videre som en kvalitet ved bedriften og sier noe om bedriftens prestasjon sammenliknet med forventningene og normene i det institusjonelle feltet (Fombrun og van Riel 1997). I det sosiologiske perspektivet anses dermed omdømme hovedsakelig som en indikator på legitimitet.

Det organisatoriske perspektivet anser, i likhet med det sosiologiske perspektivet, omdømme som interessentenes kognitive oppfatninger av organisasjonen (Brønn og Ihlen 2009; Fombrun og van Riel 1997). For forskere som benytter seg av dette perspektivet, er det imidlertid organisasjonens kultur og identitet samt de ansattes opplevelse av kulturen og identiteten som former oppfatningene. Ifølge organisasjonslitteraturen avhenger omdømmet av i hvilken grad organisasjonen opplever å ha en enhetlig kultur. Jo mer enhetlig kultur, desto mer konsistent selvpresentasjon til omgivelsene (Camerer og Vepsäläinen 1988; Fombrun og van Riel 1997). Dette forklares med at en god kultur og en sterk identitetsfølelse i organisasjonen guider lederne til å definere hva organisasjonen står for, og er med på å legitimere omdømmestrategiene som brukes overfor interessentene.

Oppsummert, i Rindova og Martins' (2012) sosialkonstruktivistiske perspektiv, er altså omdømme sosialt konstruert, basert både på den opplevde kvaliteten organisasjonen leverer, men også på interessentenes oppfatning og kommunikasjon seg imellom. Organisasjonen har følgelig mindre kontroll over det overordnede omdømme, og organisasjonen kan dermed ikke direkte påvirke sitt eget omdømme.

Det siste perspektivet Rindova og Martins (2012) vektlegger, er det de kaller en institusjonell retning. Her ses omdømme i et makroperspektiv. Perspektivet vektlegger betydningen av de mellomliggende institusjonenes påvirkning på omdømme, for eksempel media eller selskaper som *måler* omdømme. Omdømme kan dermed ses på som en plassering i en omdømmemåling, og konkurransefortrinn oppnås når plasseringen på omdømmemålingen er bedre relativt til andre organisasjoner. Organisasjonen behandles dermed som en del av en institusjonell kontekst. Rangeringene hjelper interessentene å holde oversikt over hvilke organisasjoner som er å foretrekke, og kontrollen over omdømme ligger følgelig hos de mellomliggende organisasjonene – de som foretar og presenterer omdømmemålingene (Rindova og Martins 2012).

Omdømme i offentlig sektor: Tre perspektiver blir til to

Jeg skal nå se nærmere på hvordan omdømme er vektlagt og forstått i forskningen rettet mot offentlig sektor. Omdømmefenomenet har, som vi har sett, sin opprinnelse i privat sektor hvor profittmaksimerende bedrifter konkurrerer i et marked. Forskning på omdømmebygging og -håndtering i offentlige organisasjoner krever andre innfallsvinkler enn de som tradisjonelt blir brukt i omdømmelitteraturen på privat sektor (se f.eks. Byrkjeflot 2010; Wæraas og Byrkjeflot 2012). Offentlige organisasjoner er politisk styrt, mange er basert på demokratiske prinsipper, de er komplekse organisasjoner, semi-autonome og er begrenset av lov. Sistnevnte innebærer at de har lovpålagte oppgaver som gjør at de i begrenset grad kan velge hvilke tjenester de skal levere, eller om de skal legges ned (Christensen mfl. 2009). Dette må det tas høyde for i omdømmeforskningen på offentlig sektor.

Forskningsfeltet på omdømme i offentlig sektor er fortsatt i startfasen, men regnes for å være et lovende forskningsfelt (Wæraas og Maor 2015). Carpenter (2001, 2002) var den første som forsket mer systematisk på omdømme i offentlig sektor, og en rekke forskere har fulgt opp med bidrag om hvordan omdømme bygges og håndteres av blant annet byråkratiet generelt, sykehus, utdanningsinstitusjoner og kommuner. Et forskningsfelt i en begynerfase står imidlertid ofte overfor utfordringer. I likhet med «corporate reputation»-litteraturen mangler feltet et bredt teoretisk fundament, og det er behov for teoretisering og konseptualisering av omdømmeforskning på offentlig sektor. Wæraas og Maor (2015) har med boken *Organizational Reputation*

in the Public Sector som ambisjon å bidra til et mer samstemt forskningsfelt på omdømme i offentlig sektor. I første kapittel gjør Wæraas og Maor (2015) en teoretisk sortering av litteraturen. Forfatterne spiller videre på Rindova og Martins' (2012) oppdeling av omdømmefeltet, og beskriver hvordan de tre perspektivene – spillteori, sosialkonstruktivism og institusjonell teori – gjør seg gjeldende også i litteraturen om offentlig sektor. Wæraas og Maor (2015) plasserer imidlertid omdømmelitteraturen om offentlig sektor i *to* forskningstradisjoner: det de kaller den statsvitenskapelige retningen, og den organisatoriske retningen, på engelsk «the organizational approach». Førstnevnte slekter på det økonomiske synet, mens sistnevnte har trekk både fra det sosialkonstruktivistiske og det institusjonelle synet.

Den statsvitenskapelige perspektivet

I det statsvitenskapelige perspektivet, som er nært beslektet med det økonomiske perspektivet, anses omdømme som en strategisk ressurs for organisasjonen og noe som organisasjonen selv kontrollerer. Carpenter regnes for å være den første som teoretisk og empirisk ser systematisk på omdømme i offentlig sektor. I tillegg til Carpenter (2001 og 2010) har sentrale forskere som Gilad og Yogev (2012), Maor (2007, 2011, 2016), Maor, Gilad og Bloom (2013), Maor og Sulitzeanu-Kenan (2013, 2014) og Moffitt (2010) bidratt til denne statsvitenskapelige litteraturen om omdømme. Denne litteraturen har hovedsakelig et rasjonelt perspektiv på omdømme.

I likhet med det spillteoretiske perspektivet som Rindova og Martins (2012) presenterer, ses omdømme i det statsvitenskapelige perspektivet på som en egenskap ved organisasjonen. I dette tilfellet kan omdømme brukes som et middel for å nå et politisk mål. Slik skiller omdømme i offentlig sektor seg fra omdømme i privat sektor. Carpenter presenterer det som at

«[b]ureaucratic reputations are valuable political assets – they can be used to generate public support, to achieve delegated authority and discretion from politicians, to protect the agency from political attack, and to recruit and retain valued employees» (2002:491).

Dette er i tråd med Bjørnå (2014) som hevder at omdømme er «politiske aktiva som kan brukes for å oppnå støtte i omgivelsene og større autonomi» (2014:258). Et godt omdømme kan dermed i offentlige organisasjoner ses på som et «verktøy» for å oppnå noe og som en politisk ressurs.

I dette perspektivet anses organisasjonen å være politisk bevisst og rasjonell, og man har som utgangspunkt at organisasjonene har kontroll over eget omdømme (Wæraas og Maor 2015). Omdømmebyggerne styrer interessentenes oppfatning av organisasjonen, og de rasjonelle målgruppene evaluerer organisasjonen etter deres fortidige handlinger (Bjørnå 2014). Omdømme

er her formet av interessentgrupper basert på organisasjonens spesifikke handlinger (Picci 2015:38). Omdømmebygging handler således om handling som resulterer i endrede oppfatninger blant interessenter (Noe 2012). Det statsvitenskapelige perspektivet vektlegger at organisasjoner har ulike «omdømmer» blant ulike interessentgrupper (Carpenter 2010; Carpenter og Krause 2012; Rindova og Martins 2012). Carpenter (2010) legger vekt på fire dimensjoner av omdømme som former interessentenes holdning til organisasjoner: Performativt omdømme – får organisasjonen jobben gjort? Moralsk omdømme – er de moralsk og ærlige? Prosedyremessig omdømme – følger organisasjonen aksepterte normer og regler? Og til slutt, teknisk omdømme – har de kapasitet og kunnskap til å levere som lovet? Organisasjoner signaliserer sine sanne egenskaper, og de tilpasser hvilke signaler som sendes til de ulike interessentgruppene (Noe 2012). Det er altså en direkte sammenheng mellom hva organisasjonen gjør og hvordan den blir oppfattet. Da følger naturlig nok spørsmål om hva som faktisk gjøres i et omdømmearbeid, og av hvem dette gjøres. Perspektivet åpner således for studier av hva som gjøres i omdømmearbeid og hvem aktørene er (Bjørnå 2014, 2016; Maor 2015). Dette underbygges av Walker (2010) som hevder at forskning som fokuserer på det han kaller «action-stage» i et omdømmearbeid, hovedsakelig har brukt et rasjonelt perspektiv.

Det empiriske fokuset er i dette perspektivet relativt selvstyrte enheter i det offentlige systemet (se bl.a. Carpenter 2001; Gilad og Yogev 2012; Maor, Gilad og Bloom 2013; Moffitt 2010). Forfatterne vektlegger byråkratiets særegenhet i forhold til private bedrifter, og ser på byråkratiets posisjon i et politisk-administrativt system.

Det organisatoriske perspektivet

Det andre perspektivet Wæraas og Maor (2015) presenterer, er mer organisasjonssentrert, og trekker veksler både på det sosialkonstruktivistiske perspektivet og det institusjonelle perspektivet som Rindova og Martins (2012) presenterer. Omdømme forstås her som et «aggregert produkt» som konstrueres både innad i organisasjonen, utenfor organisasjonen og i interaksjonen mellom interessentene. Fenomenet forstås på et kollektivt makronivå (Corley mfl. 2006; Walker 2010) hvor omdømmet som helhet kan være godt eller dårlig (Wæraas og Maor 2015).

Til grunn for denne forskningen ligger antakelsen om at alle organisasjoner ønsker et bedre omdømme (Wæraas og Maor 2015). Forskingen ser derfor ofte på hvordan organisasjoner arbeider med å forbedre sitt omdømme, og hvordan de utvikler og/eller tar i bruk strategier, inspirert av den såkalte omdømmeoppskriften (se Brønn og Ihlen 2009; Byrkjeflot 2011), for å kunne påvirke prosessen med å få et bedre omdømme (Wæraas og Maor 2015). Orga-

nisasjonens muligheter for å kontrollere omdømme er nedtonet, i motsetning til i det statsvitenskapelige perspektivet, og følgelig blir organisasjonens eller aktørenes rasjonalitet sjelden vektlagt. Perspektivet anser aktørene i organisasjonen mer som mottakere av en idé som skal oversettes og implementeres i organisasjonen (Bjørnå 2016). Perspektivets sterkeste bidrag er å forstå omdømmearbeid i offentlig sektor i lys av den institusjonelle konteksten organisasjonen operer i (Bjørnå og Salomonsen 2016; Walker 2010). Riktig nok anerkjenner perspektivet at det er flere kilder til folks oppfatning av organisasjonene, men forskningen fokuserer altså mer generelt på hvordan organisasjoner i offentlig sektor forholder seg til, og håndterer, omdømme og omdømmeoppskriften.

Tabell 1. De to perspektivene: teoretisk og empirisk fokus.

De to perspektivene:	Statsvitenskapelig perspektiv	Organisatorisk perspektiv
Teoretisk fokus:	Økonomisk og rasjonell tradisjon. Offentlige organisasjoner er rasjonelle og politisk bevisste. Organisasjoner bruker omdømme strategisk for å oppnå (politisk) støtte og økt autonomi gjennom å styre interessentenes forhold til organisasjonen. Organisasjonen har kontroll over omdømmet.	Sosialkonstruktivistisk og institusjonell tradisjon. Omdømme som et sosialt konstruert «aggregert produkt». Omdømme skapes både innad i organisasjonen, mellom organisasjonen og ulike målgrupper, og gjennom interaksjon mellom ulike målgrupper. Organisasjoners rasjonalitet og mulighet for kontroll på eget omdømme er nedtonet.
Empirisk fokus:	Fokuserer på omdømme i deler av en offentlig organisasjon, og legger vekt på at en organisasjon gjerne har flere «omdømmer». Utøvende organer i det politisk-administrative system (Carpenter 2001, 2002, 2010; Maor 2010; Moffit 2010). Kommuner (Bjørnå 2014, 2015, 2016; Salomonsen og Nielsen 2015)	Fokuserer mer generelt på offentlige organisasjoners status i deres institusjonelle kontekst. Helseinstitusjoner (Blomgren, Hedmo og Waks 2015; Byrkjeflot og Angell 2007; Solbakk 2014; Wæraas og Sataøen 2014), Utdanningsinstitusjoner (Aula og Tienari 2011; Suomi mfl. 2014; Wæraas og Solbakk 2009), departementer og sentraladministrasjon (Luoma-aho 2007, 2008; Luoma-aho og Makikangas 2014; Wæraas 2013), omdømme til nasjoner (Angell og Mordhorst 2014; Gudjonsson 2005; Wæraas 2011), og kommuner (Kuoppakangas, Suomi og Horton 2013; Nielsen og Salomonsen 2012; Wæraas og Bjørnå 2011)

Definisjoner i litteraturen på omdømme i offentlig sektor

Det er et skille mellom definisjonene som blir brukt i de to perspektivene. I det statsvitenskapelige perspektivet er det, ifølge Wæraas og Maor (2015), enighet om Carpenters (2010) definisjon: «a set of symbolic beliefs about the unique or separable capacities, roles and obligation of an organization, where these beliefs are embedded in audience networks» (2010:45). Ifølge Carpenter (2001:5) innebærer et godt omdømme for offentlige organisasjoner at de tilbyr ekspertise, er løsningsorienterte og effektive, og at de tilbyr bedre service og politiske utfall enn liknende institusjoner i det politiske systemet. Dette indikerer at omdømme baseres på interessentenes oppfatning av den offentlige organisasjonens fortidige handlinger, og at interessentene anser kvalitet, politikk og effektivitet som bedre enn hos andre i det politiske systemet (Maor 2015:19).

I det organisatoriske perspektivet er det vanskeligere å finne en klar enighet i definisjonsvalget. Definisjonene har imidlertid et sosialkonstruktivistisk utgangspunkt da de tar høyde for at omdømme er noe som eksisterer atskilt fra og utenfor organisasjonen, og dermed også delvis utenfor organisasjonens kontroll. En undersøkelse gjort av Walker (2010), der han ser på definisjonsbruken i 43 artikler, viser at Fombruns definisjon fra 1996 står sterkt. For Fombrun (1996) er omdømme «[a] perceptual representation of a company's past action and future prospects that describe the firm's overall appeal to all of its key constituents when compared with other leading rivals» (1996:72). Fombruns (1996) definisjon impliserer at omdømme er ute av den aktuelle organisasjonens kontroll: «Because a reputation is not directly under anyone's control, it is difficult to manipulate» (Fombrun 1996:59). En organisasjons omdømme utvikler seg altså uavhengig av organisasjonens realitet og er følgelig sosialt konstruert.

Tabell 2. Omdømmedefinisjoner i de to perspektivene i stikkordsform.

	Statsvitenskapelig perspektiv	Organisatorisk perspektiv
Definisjon:	<p>Carpenters definisjon: Omdømme oppstår gjennom nettverk av interessenter. Nettverkene av interessenter har en symbolsk tro på, eller overbevisning om, at organisasjonen har en unike kapasitet, rolle eller forpliktelse. Denne unikheten kan være ulik for ulike grupper av interessenter.</p>	<p>Fombruns definisjon: Omdømme baseres på interessenters persepsjon/inntrykk av organisasjonens fortidige handlinger og framtidige utsikter. Omdømme er interessentenes samlede, overordnede inntrykk av organisasjonens framtoning. Dette sammenliknes med andre, konkurrerende organisasjoners framtoning.</p>

SENTRALE BIDRAG I DEN NORDISKE LITTERATUREN

Nordiske bidrag tar for seg omdømmearbeid i ulike typer offentlige organisasjoner: helseinstitusjoner (Blomgren, Hedmo og Waks 2015; Byrkjeflot og Angell 2007; Solbakk 2014; Wæraas og Sataøen 2014), utdanningsinstitusjoner (Aula og Tienari 2011; Suomi mfl. 2014; Wæraas og Solbakk 2009), departementer og sentraladministrasjon (Luoma-aho 2007, 2008; Luoma-aho og Makikangas 2014; Wæraas 2013), omdømme til nasjoner (Angell og Mordhorst 2014; Gudjonsson 2005; Wæraas 2011) og kommuner (Bjørnå 2014; Kuoppakangas, Suomi og Horton 2013; Nielsen og Salomonsen 2012; Wæraas 2014; Wæraas og Bjørnå 2011). Nordiske forskere har også bidratt med artikler som tar for seg omdømmefenomenet i seg selv. De har sett på hvordan omdømmetrenden tar form i det offentlige generelt, gjerne som en oppskrift for å bygge og etter hvert håndtere omdømme, og problematisert denne trenden i lys av særegenheten med offentlige organisasjoner hvor spørsmål om demokrati og åpenhet blir berørt (se f.eks. Byrkjeflot 2010; Wæraas og Byrkjeflot 2012). I 2014 kom en doktorgrad, skrevet av Marianne Solbakken, som tar for seg «den skjematiske modellen for omdømmehåndtering», den såkalte omdømmeoppskriften, gjennom fem artikler. Artikkelen dekker prosessen fra at organisasjonen finner sine kjerneverdier og sin identitet, via selvpresentasjon og image, og til organisasjonens forhold til omgivelsene og media. Doktorgradens viktigste bidrag er å se hvordan autokommunikasjon – det å «tale med seg selv med omverdenen som publikum» – bryter skillet mellom intern og ekstern kommunikasjon og mellom substans og framtredden, og hun argumenterer for at dette kan flytte blikket vekk fra forhold som demokratiske utfordringer.

Også en «special issue» fra SJPA (2016) må trekkes fram. Her er temaet både omdømme og «brand management» i skandinaviske kommuner, og bidragene kommer fra skandinaviske og en finsk forfatter. Bjørnå og Salomonsen (2016) skriver i introduksjonen at spesialutgaven hovedsakelig regnes som å være et bidrag til den organisatoriske retningen av omdømmeforskning, men her finnes også ett bidrag som analyserer omdømmearbeid i et «public policy»-perspektiv med inspirasjon fra Carpenter.

To redigerte bøker har også vært sentrale og bidratt konkret til denne forskningslitteraturen: Wæraas, Byrkjeflot og Angells *Substans og Framtredden: Omdømmehåndtering i offentlig sektor* fra 2011 og *Organizational Reputation in the Public Sector* av Wæraas og Maor (2015). Hos Wæraas, Byrkjeflot og Angell (2011) hevdes det at norsk omdømmeforskning har fått spesielt fotfeste i organisasjonsforskningen. Boka handler om ulike aspekter ved organisatorisk omdømmehåndtering i offentlig sektor, og skiller seg dermed både fra «place branding»-litteraturen (se f.eks. Gertner 2011; Lucarelli og Berg 2011; Zenker 2011), fra omdømmelitteratur på privat sektor og fra den statsvitenskapelige, Carpenter-inspirerte retningen. Omdømme forstås her som «hvordan en orga-

nisasjon blir oppfattet på tvers av interessenter og over tid» (Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011:18). Omdømme ses i en sosialkonstruktivistisk kontekst som en størrelse som «skapes gjennom meningsdannende prosesser der erfaringer med, og oppfatninger av, formelle organisasjoner deles, brynes mot hverandre og settes sammen over tid» (2011:18). Omdømme er dermed vanskelig å styre, men boka tar gjennom de ulike kapitlene opp om det er mulig, og eventuelt hvordan, å påvirke omdømme gjennom blant annet omdømmeoppskriften hvor identitetsbygging og strategisk kommunikasjon er sentralt.

I *Organizational Reputation in the Public Sector* har en rekke sentrale forskere på feltet, også forskere utenfor Norden, belyst omdømmearbeid i offentlig sektor fra ulike vinkler. De to teoretiske perspektivene på omdømme i offentlig sektor introduseres her for første gang: det statsvitenskapelige og det organisatoriske perspektivet. Bokas første del består av tre kapitler som med ulike innfallsvinkler drøfter teoretiske perspektiver på byråkratisk omdømme. I andre del av boka har nordiske forfattere ett bidrag. Christensen og Læg Reid skriver om kriseomdømmehåndtering i politiet og viser hvordan politiet i etterkant av en krise mistet legitimitet i et forsøk på å balansere symboler, kultur og instrumentelle handlinger. Siste del av boka er imidlertid rettet mot omdømmearbeid i «local government». Dette ser jeg nærmere på nedenfor.

Omdømmeforskning og kommuner

I nordiske kommuner har omdømmetenkning og merkevarebygging festet seg (Bjørnå og Salomonsen 2016). Nordiske forskere har dermed fattet interesse for denne trenden. Kommunen er imidlertid en spesiell type organisasjon der det må tas høyde for spørsmål om autonomi, politikk og demokrati. Kommuner må også velge hvor, eller på hvilket nivå, de vil bygge omdømme: på kommunen som organisasjon (arbeidsplass og tjenesteyter), på kommunale enheter, på kommunen som lokaldemokrati eller kommunen som et geografisk avgrenset sted (Wæraas, Bjørnå og Moldenæs 2014). Kommunen skiller seg således fra private organisasjoner, men også fra andre typer offentlige organisasjoner. Definisjonene og de teoretiske perspektivene må da også naturlig nok åpne for dette.

Kommunal politikk og administrasjon, og forholdet mellom disse, har vært sentrale forskningsfelt for statsvitere. Spesielt har forholdet mellom kommunen som tjenesteyter og kommunen som demokratisk og politisk institusjon vært analysert (Offerdal og Kjellberg 1997). Når det gjelder omdømme og kommunal sektor, vil det være nærliggende at liknende problemstillinger tas opp: Hvordan bygge omdømme i en organisasjon som både er en tjenesteleverandør, et demokrati og et geografisk område?

Omdømme og kommunen er et begrenset forskningsområde, men det virker som interessen for dette, spesielt i lys av at stadig flere kommuner

satser på omdømmearbeid, er økende. I *Substans og framturen* finner vi to kapitler som retter seg spesielt mot den kommunale omdømmebyggingen. Salomonsen (2011) ser på i hvilken grad danske kommuner benytter seg av strategisk kommunikasjon for å uttrykke sin identitet, mens Wæraas og Bjørnå (2011) analyserer differensieringsstrategi som verktøy for å utvikle kommunens omdømme. Her drøftes muligheter og utfordringer ved kommunens egenart når det gjelder differensiering både på kommunal sektor som helhet, enkeltvis kommuner og kommunale enheter, hvert nivå med ulike egenarter. I *Organizational Reputation in the Public Sector* er som sagt én av tre deler av boka viet til omdømmehåndtering i kommuner. Bjørnå (2015) tar her for seg hva tre norske kommuner gjør i praksis i omdømmearbeidet, og hvordan de håndterer ulike interessenter, mens Salomonsen og Nielsen (2015) analyserer politikkenes rolle overfor administrasjonen i omdømmearbeidet i danske kommuner. Wæraas (2015) skriver i bokas siste kapittel om kommunal omdømmebygging som et valg mellom å differensiere seg fra nabokommuner og regionen, kontra det å bygge et felles omdømme med nærområdene (Wæraas 2015). Forfatteren viser at kommuner ikke kan differensiere seg i samme grad som private bedrifter uten at det går på bekostning av kommunens legitimitet. Det er forventet at kommunen handler på forhåndsbestemte måter i en gitt kontekst. Samtlige forfattere plasserer seg i denne boken teoretisk i innledningen av kapitlet, og her går Bjørnå (2015) inn med et statsvitenskapelig utgangspunkt, Salomonsen og Nielsen (2015) kombinerer organisatorisk og statsvitenskapelig omdømmeforståelse, mens Wæraas (2015) velger en organisatorisk tilnærming.

Oppsummering av den nordiske omdømmeforskningen

Det viser seg at de nordiske bidragene på omdømmeforskning på offentlig sektor hovedsakelig befinner seg innenfor et organisatorisk perspektiv og er tilknyttet organisasjons- og managementforskningen. Nordisk forskning inneholder et mangfold av ulike definisjoner på omdømme, men et fellestrekk er imidlertid at forklaringene på hva omdømme er, som oftest bærer i en sosialkonstruktivistisk forståelse av omdømme. For eksempel bruker Aula og Tienari (2011) en definisjon som sier at omdømme er en «on-going evaluation process by relevant stakeholders». Omdømme er ikke et utfall, men en prosess i konstant (re)konstruksjon (Aula og Tienari 2011). Wæraas og Sataøen (2014) støtter seg til Fombrun (1996) som sier at omdømme er «[the] overall estimation in which a company is held by its constituents» (Wæraas og Sataøen 2014:312), Byrkjeflot (2010) oversetter Fombrun til norsk, Luoma-aho inspireres også av Fombrun (1996) og sier at omdømme «depends on stakeholder's conception of their [public sector organizations] services» (2007:124), mens Suomi mfl. (2014) bruker Rayners (2005) definisjon som

sier at «[r]eputation is a collection of perceptions and beliefs, both past and present, which reside in the consciousness of an organisation's stakeholders» (2014:462). Bjørnå (2014, 2015, 2016) tar imidlertid, som den eneste blant nordiske artikler, i bruk Carpenters (2001) definisjon, som hevdes å være den mest dominerende i det statsvitenskapelige perspektivet.

TEORETISK STATUS OG VEIEN VIDERE I NORDISK FORSKNING

Forskeres teoretisk forutsetninger og valg av teoretisk perspektiv legger nødvendigvis føringer på forskningens fokus og retning. De teoretiske forståelsene av omdømme har konsekvenser for hvordan omdømme studeres. Det viser seg at den statsvitenskapelige anskuelsen av omdømme ikke er tatt i bruk i særlig stor grad i Norden. De fleste bidrag i den nordiske litteraturen kan plasseres i det organisatoriske perspektivet – et perspektiv som er svært mangfoldig. Det empiriske fokuset er bredt, og det benyttes ulike definisjoner, hvor de fleste av disse kan tolkes innenfor et konstruktivistisk perspektiv. Følgelig har fokuset dreiet seg mot omdømmearbeidende organisasjoner og deres forhold til den institusjonelle konteksten. Litteraturen har gitt verdifulle bidrag til framveksten av og bakgrunnen for omdømmeideen. Litteraturen viser også hvordan organisasjoner håndterer omdømme og omdømmeoppskriften gjennom identitetsbygging/-konstruering og kommunikasjonsarbeid, samt hvordan ideen oversettes og implementeres i organisasjoner. Omdømmemålingene har derimot fått lite oppmerksomhet i den vitenskapelige litteraturen. Den såkalte omdømmeoppskriften oppfordrer organisasjoner til konstant å overvåke sin posisjon blant interne og eksterne aktører, og i kjølvannet av dette har det vokst fram flere selskaper som tilbyr organisasjoner omdømmemålinger. Det organisatoriske perspektivet, som slekter på Rindova og Martins' (2012) institusjonelle perspektiv, vil kunne bidra til å kaste lys over dette fenomenet.

Få har forsket på det som gjøres i selve omdømmearbeidet, og aktørenes rolle i et slikt arbeid. Dette kan ha sammenheng med få bidrag som inntar et statsvitenskapelig utgangspunkt. I den internasjonale litteraturen som benytter den statsvitenskapelige innfallsvinkelen til omdømme, studeres det ofte hva som *gjøres* i selve prosessen med omdømmearbeidet. Det hevdes her at omdømme er «fylt med innhold» (Bjørnå 2014). Forskere innenfor dette perspektivet ser på hvordan organisasjonen blir oppfattet av omgivelsene, og analyserer hvordan organisasjonen bestemmer hvilken respons, eller hvilke signaler, som skal sendes ut for å endre omgivelsenes oppfatning. Walker (2010) finner i sin litteratur-review om «corporate reputation» at signalteori oftest benyttes når forskere studerer «the action stage» i omdømmearbeidet. Signalteori prøver i denne sammenheng å forklare handlingsstadiet i en omdømmeprosess, og ser på hvordan organisasjonens strategiske valg sendes ut som signaler som omgivelsene og interessentene bruker for å danne et

bilde av organisasjonen (Walker 2010). I den nordiske litteraturen har jeg bare kommet over én forfatter som eksplisitt inntar dette teoretiske utgangspunktet uten å kombinere det med mer organisatoriske tolkninger (Bjørnå 2014, 2015 og 2016). Det ville vært nyttig for litteraturen å få flere bidrag som inntar denne forståelsen av omdømme.

Det er imidlertid viktig å få fram at handlingsstadiet og aktører også kan studeres i det organisatoriske perspektivet. Dette viser blant annet et kapittel av Blomgren, Hedmo og Waks (2015): «Struggles behind the scenes: Reputation Management in Swedish Hospitals» i Wæraas og Maor (2015). Hos Blomgren, Hedmo og Waks benyttes det de kaller et intra-organisatorisk perspektiv når de ser på de interne forholdene. De analyserer en organisasjon (sykehus) som forsøker å forme, håndtere og styre sitt omdømme, og hvilke implikasjoner dette kan ha for organisasjonens selv-presentasjon. Aula og Tienari (2011) ser på omdømmearbeidende aktører i universitetsfusjoner gjennom en kritisk diskursanalyse. Det statsvitenskapelige perspektivet er på sin side mer fokusert mot å analysere aktørenes rasjonelle atferd og hvordan deres arbeid forholder seg til organisasjonen som en politisk enhet. Her vil aktørene få en primær status hvor perspektivet ser på aktører med egne motiver og med bevisste strategier (Bjørnå 2016). Det er i dette perspektivet også nærliggende at spørsmål om beslutningsatferd og målprioriteringer blir vektlagt (Maor 2015). Forskning på dette kan gi oss en større forståelse av hvordan kommunale aktører arbeider internt med omdømme, hvordan de prioriterer, hvordan aktørene forholder seg til hverandre, og om dette har implikasjoner for andre arbeidsoppgaver.

I det statsvitenskapelige perspektivet vektlegges det også at en organisasjon har flere «omdømmer». Omdømme anses her som et flerdimensjonalt fenomen som eksisterer i et rom med mange forventninger og målgrupper (Bjørnå 2014; Carpenter 2010; Maor 2015). Når det gjelder forskning på kommuner, er dette spesielt viktig. Kommuner er flere ting samtidig og har flere interentsgrupper. Det vil være nyttig å få mer kunnskap om hvordan kommuner stiller seg til Carpenters dimensjoner i sitt omdømmearbeid, samt de ulike domeneene de kan bygge og håndtere omdømme på. En kommune er både en leverandør av velferdstjenester, en lokal samfunnsutvikler, et geografisk avgrenset sted og et lokaldemokrati (se Wæraas, Bjørnå og Moldenæs 2014).

Forskere har funnet at kommuner bygger omdømme både på det organisatoriske nivået og på kommunen som sted. Wæraas, Bjørnå og Moldenæs (2014) finner en tendens til at store kommuner retter fokuset mot egen organisasjon og tjenesteytingen, mens mindre kommuner fokuserer på omdømmebygging av stedet. Derfor er det viktig å se omdømmefenomenet i sammenheng med «place branding» (på norsk: merkevarebygging av sted).

«Place branding»-litteraturen framhever å ta det geografiske stedets egenart på alvor, mens den nordiske omdømmelitteraturen tradisjonelt har vært rettet

mot det organisatoriske aspektet (Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011). Det går imidlertid et skille mellom branding og omdømmebygging. «Place branding» som forskningslitteratur har hovedsakelig feste i turisme- og reiselivslitteratur, samt i markedsføringslitteraturen. I tillegg viser omdømmebygging og merkevarebygging til dels til ulike fenomener (Byrkjeflot 2011). Branding er sentrert rundt kunden og handler om kundens tilknytning til produktet, servicen eller selskapet, mens omdømmebygging handler om en organisasjonscentrert aktivitet og hvilken respekt og stilling en organisasjon har hos ikke bare kunden, men omgivelsene som helhet (Ettenson og Knowles 2008).

I nordisk litteratur brukes begrepene omdømmebygging og branding om hverandre. Dette kan komme både av begrepsforvirring i oversettelsen av begrepene til f.eks. norsk, men også av at dette skillet ikke anses som betydningsfullt. En annen årsak til begrepsbruken kan være at de to fenomenene, «reputation management» og «place branding», har nærmet seg hverandre (Byrkjeflot 2011). Ifølge Byrkjeflot har det vært en «trend vekk fra fokus på produkter og åndsverk til å bygge hele organisasjoner eller personer som merkevarer, noe som betyr at skillet som har vært etablert mellom merkevarebygging og omdømmebygging er blitt mindre markant» (2011:52). Når det gjelder kommunene, er kanskje hovedsaken at forskerne skiller mellom kommunen som organisasjon, som sted og som lokaldemokrati (Wæraas, Bjørnå og Moldenæs 2014). En kommune er altså flere ting samtidig, og kommunen har slik flere «omdømmer». Ønsker man å analysere det mer overordnede og helhetlige omdømmet til en kommune, tar det organisatoriske perspektivet inn over seg at slike spesifikke «omdømmer» kan ha spill-over-effekter til det mer overordnede omdømmet. Forskere må dermed være klar på hvilke sider ved en kommune som studeres, og hvilke teoretiske forståelser av omdømme som åpner best for en slik analyse.

Teoribevissthet

Nordiske forskere på omdømme er ikke alltid eksplisitte med hensyn til sin teoretiske bakgrunn for forståelsen av omdømme. Forskerne oppgir som oftest definisjoner, men uten henvisning til en teoretisk debatt. Dette kan forstås på to måter. For det første kan det ha sammenheng med at Wæraas og Maor (2015) er de første som konstruerer et teoretisk skille i litteraturen på omdømme i offentlig sektor. Hos Wæraas og Maor (2015) er imidlertid de ulike forfatterne eksplisitte rundt sitt teoretiske perspektiv på omdømme. Dette gjelder også i SJPAs spesialutgave som er utgitt etter boka til Wæraas og Maor. For det andre kan det forstås i sammenheng med at nordisk forskning på offentlig forvaltning og offentlig politikk generelt i mindre grad enn for eksempel amerikansk litteratur problematiserer begreper eller angir teoretisk plassering. Nordisk litteratur om offentlig forvaltning og offentlig politikk

er mer empirisk og problemdrevet, hvor teoriene benyttes for å belyse det aktuelle problemet (Offerdal og Kjellberg 1997; Olsen 2012; *Statsvitenskapelig forskning i Norge. Status og utfordringer* 2002).

På den ene siden ser jeg altså lite problematisering av begreper og teoretiske premisser i den nordiske forskningen. På den andre siden kan man anse nordisk litteratur som mer pragmatisk og åpen for ulike teoriretninger. Rindova og Martins (2012) hevder at en pragmatisk framgangsmåte er nødvendig i et felt som studerer et slikt multidimensjonalt og komplekst fenomen. Teoriplukking og fravær av begrepsfesting er ikke nødvendigvis problematisk, med mindre man skal plassere litteraturen inn i en slik teoretisk dikotomi, eller hvis man skal sammenlikne omdømmeforskning mellom land. I sistnevnte tilfelle er det svært viktig at definisjon og begrepsfesting er avklart, og at man har en felles forståelse av hvordan forskerne oppfatter omdømme. En klarere forståelse av hvordan omdømme anses, vil imidlertid også hjelpe praktikere som skal arbeide med omdømme.

Slik den nordiske forskningen på omdømme framstår i dag, er det betydelig rom for å utvide det teoretiske repertoaret og øke bevisstheten rundt de teoretiske perspektivene. Da vil flere dimensjoner ved omdømmearbeid i kommuner fanges opp, og bevisstheten vil hjelpe feltet til å få en klarere og kanskje mer presis omdømmeforståelse. Det statsvitenskapelige perspektivet, som blir svært lite benyttet, synes altså å åpne for forskning på hva som gjøres i omdømmearbeider – det å forstå prosesser og aktørers valg. Perspektivet behandler omdømme i en organisasjon som oppdelt og basert på flere «omdømmer» som må håndteres ulikt gjennom spesifikke handlinger, og er slik sett særlig aktuelt for organisasjoner med et mangfoldig virksomhetsfelt. Jeg finner imidlertid lite i forskningen som fokuserer på hvordan omdømmeprioriteringene blir gjort, hvordan sentrale aktører bygger nettverk for å påvirke sitt omdømme hos spesifikke interessentgrupper, og hvilken motivasjon og hvilke mål den politiske ledelsen i kommuner har i et slikt arbeid. Analyser av dette kan åpne for en bredere forståelse av omdømmearbeid i kommuner, og i tillegg en bredere forståelse av kommunen i en tid hvor omdømmearbeid for mange er blitt en sentral del av arbeidet. Slike analyser kan også bidra til mer kunnskap om hvordan omdømmearbeid påvirker interne forhold i kommunene, og om omdømmearbeid kan påvirke måten man driver med politikk på.

AVSLUTNING

Det råder ulike oppfatninger av hva omdømme er, og hvordan man skal bygge og håndtere omdømme. Samtidig er omdømmearbeid i praksis blitt så populært at for å forstå hvordan organisasjoner arbeider i dag, må man også forstå omdømme (Carpenter og Krause 2012). I denne artikkelen har målet vært å vise hovedtrekk i de konkurrerende omdømmeoppfatningene, og hvilke

konsekvenser det teoretiske utgangspunktet i nordisk forskning har for retningen på omdømmeforskning i offentlig sektor, og spesielt på kommunene.

I denne artikkelen har jeg vist at den teoretiske bakgrunnen for omdømme stammer fra «corporate-reputation»-litteraturen. Der er det tre perspektiver som har utpekt seg som ledende: det rasjonelle, det sosialkonstruktivistiske og det institusjonelle. I offentlig sektor er disse redusert til to hovedperspektiver: det statsvitenskapelige og det organisatoriske. Jeg har vist at nordisk omdømmeforskning bygger på et annet teorigrunnlag enn den «opprinnelige» amerikanske omdømmeforskningen på offentlig sektor, som er mer strategisk-rasjonelt inspirert. Nordisk forskning på omdømme i offentlig sektor kan hovedsakelig plasseres i et organisatorisk perspektiv. Omdømme blir dermed ansett som et konstruert, aggregert produkt, og det empiriske fokuset har hovedsakelig dreiet seg mot organisasjonens stilling i en institusjonell kontekst og hvordan organisasjoner arbeider med å posisjonere seg i forhold til hverandre.

Etter en nærmere beskrivelse av det statsvitenskapelige perspektivet ser det ut til at mer nordisk forskning med et slikt utgangspunkt vil bidra til å fange opp enda flere dimensjoner i det kommunale omdømmearbeidet. Jeg har vist hvordan dette perspektivet åpner for studier av hva som gjøres i omdømmearbeidet, og hvilke aktører som er involvert, samt hvilken rolle aktørene spiller i et slikt arbeid. Det er på disse temaene at kunnskapshullet er størst. Spesielt i kommunene kan dette bidra til interessant forskning på omdømme, da det f.eks. åpner for et bredt innblikk i motiver, prosesser og omdømmelederskap i en svært mangfoldig offentlig organisasjon.

Jeg vil oppfordre omdømmeforskning på offentlig sektor, og spesielt omdømmeforskningen på kommuner, til å ta i bruk flere perspektiver på omdømme. Ifølge Picci (2015) behøver vi både mer kunnskap om aktørers incentiver og handlinger og mer kunnskap om hvordan offentlige organisasjoner forholder seg til sin kontekst, trender og press fra omgivelsene. Omdømmeforskningen oppfordres til tydeliggjøring av det perspektivet som ligger til grunn, og å utvikle forskningsfeltet teoretisk slik at flere dimensjoner fanges inn.

Avslutningsvis er det viktig å vektlegge at ingen av perspektivene kan gi en fullstendig analyse av kommunalt omdømmearbeid. Perspektivene fokuserer på ulike dimensjoner og ulike deler av prosessen i et omdømmearbeid. Ingen av perspektivene kan dermed alene ta høyde for den komplekse sosiale prosessen som omdømme er (Rindova og Martins 2012). Derfor trenger vi mer varierte teoretiske utgangspunkter i den videre forskningen på omdømme.

NOTE

- 1 Røvik (2007) anser fokuset på omdømmehåndtering som en av de fem viktigste trendene omkring årtusenskiftet.

REFERANSER

- Angell, Svein Ivar og Mads Mordhorst (2014). National Reputation Management and the Competition State. *Journal of Cultural Economy* 8 (2): 184–201. doi: 10.1080/17530350.2014.885459
- Aula, Hanna-Mari og Janne Tienari (2011). Becoming «world-class»? Reputation-building in a university merger. *Critical Perspectives on International Business* 7 (1): 7–29.
- Barnett, Michael L., John M. Jermier og Barbara A. Lafferty (2006). Corporate reputation: The definitional landscape. *Corporate Reputation Review* 9 (1): 26–38.
- Bjørnå, Hilde (2014). Omdømmebygging i kommunene – hva gjør de og hva vil de? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 4: 256–276.
- 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* (s. 185–202). New York: Routledge.
- Bjørnå, Hilde (2016). Norwegian Municipalities and Reputation Building. *Scandinavian Journal of Public Administration* 20 (2): 39–58.
- Bjørnå, Hilde og Heidi Houllberg Salomonsen (2016). Reputation and Brand Management in Scandinavian Municipalities. *Scandinavian Journal of Public Administration* 20 (2): 3–5.
- Blomgren, Maria, Tina Hedmo og Caroline Waks (2015). Struggles behind the scenes: Reputation Management in Swedish Hospitals. I: Arild Wæraas og Moshe Maor (red.): *Organizational Reputation in the Public Sector* (s. 163–184). New York: Routledge.
- Brorström, Sara (2010). *Kommunala satsingar av betydelse – en fråga om identitet, förnuft och tilfälligheter*. Göteborg: Göteborgs Universitet.
- Brønn, Peggy Simic (2011). Forståelse av omdømme i offentlig sektor. I: Arild Wæraas, Haldor Byrkjeflot og Svein Ivar Angell (red.): *Substans og framturen: Omdømmehåndtering i offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brønn, Peggy Simic og Øyvind Ihlen (2009). *Åpen eller innadventd. Omdømmebygging for organisasjoner*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Byrkjeflot, Haldor (2010). Omdømmehåndtering – drivkrefter, kritikk og paradokser. *Scandinavian Journal of Public Administration* 14 (1): 3–24.
- 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*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Byrkjeflot, Haldor (2015). Driving Forces, Critiques, and Paradoxes of Reputation Management in Public Sector. I: Arild Wæraas og Moshe Maor (red.): *Organizational Reputation in the Public Sector* (s. 54–75). New York: Routledge.
- Byrkjeflot, Haldor og Svein Ivar Angell (2007). Dressing up hospitals as enterprises? The expansion and managerialization of communication in Norwegian hospitals. I: Peter Kjær og Tore Slaatta (red.): *Mediating Business. The Expansion of Business Journalism* (s. 235–264). København: Copenhagen Business School Press.
- Camerer, Colin og Ari Vepsäläinen (1988). The economic efficiency of corporate culture. *Strategic Management Journal* (1986–1998) 9 (5): 115–126.
- Carpenter, Daniel P. (2001). *The forging of bureaucratic autonomy: Reputations, networks, and policy innovation in executive agencies, 1862–1928*. Princeton: Princeton University Press.
- Carpenter, Daniel P. (2002). Groups, the Media, Agency Waiting Costs, and FDA Drug Approval. *American Journal of Political Science* 46 (3): 490–505.
- Carpenter, Daniel P. (2010). *Reputation and Power: Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*. Princeton: Princeton University Press.
- Carpenter, Daniel P. og George A. Krause (2012). Reputation and public administration. *Public Administration Review* 72 (1): 26–32.

- Cassel, Susanna Heldt (2008). Trying to be attractive: Image building and identity formation in small industrial municipalities in Sweden. *Place Branding and Public Diplomacy* 4 (2): 102–114.
- Christensen, Tom mfl. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom og Per Læg Reid (2015). Reputation Management in Times of Crisis: How the Police Handled the Norwegian Terrorist Attack in 2011. I: Arild Wæraas og Moshe Maor (red.): *Organizational reputation in the Public Sector*. New York: Routledge.
- Corley, Kevin G. mfl. (2006). Guiding Organizational Identity Through Aged Adolescence. *Journal of Management Inquiry* 15 (2): 85–99.
- Ettenson, Richard og Jonathan Knowles (2008). Dont Confuse Reputation With Brand. *MIT Sloan Management Review* 49 (2): 19–21.
- Fombrun, Charles (1996). *Reputation: Realizing Value from the Corporate Image*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Fombrun, Charles og Cees van Riel (1997). The reputational landscape. *Corporate Reputation Review* 1 (1–2): 1–16.
- Gertner, David (2011). Unfolding and configuring two decades of research and publications on place marketing and place branding. *Place Branding and Public Diplomacy* 7 (2): 91–106.
- Gilad, Sharon og Tamar Yogev (2012). How reputation regulates regulators: Illustrations from the regulation of retail finance. I: Michael L. Barnett og Timothy G. Pollock (red.), *The Oxford Handbook of Corporate Reputation* (s. 320–340). Oxford: Oxford University Press.
- Gudjonsson, Hlynur (2005). Nation branding. *Place Branding* 1 (3): 283–298.
- Kuoppakangas, Päivikki, Kati Suomi og Khim Horton (2013). Reputation and Legitimacy: A Comparative View of Three Municipal Enterprises in Finland. *International Journal of Public and Private Healthcare Management and Economics* 3 (2): 1–17. doi: 10.4018/ijpphme.2013040101
- Lange, Donald, Peggy M Lee og Ye Dai (2011). Organizational reputation: A review. *Journal of Management* 37 (1): 153–184.
- Lucarelli, Andrea og Per Olof Berg (2011). City branding: A state-of-the-art review of the research domain. *Journal of Place Management and Development* 4 (1): 9–27.
- Luoma-aho, Vilma (2007). Neutral Reputation and Public Sector Organizations. *Corporate Reputation Review* 10 (2): 124–143.
- Luoma-aho, Vilma (2008). Sector reputation and public organisations. *International Journal of Public Sector Management* 21 (5): 446–467.
- Luoma-aho, Vilma og Mirja E. Makikangas (2014). Do public sector mergers (re)shape reputation? *International Journal of Public Sector Management* 27 (1): 39–52.
- Maor, Moshe (2007). A scientific standard and an agency's legal independence: Which of these reputation protection mechanisms is less susceptible to political moves? *Public Administration* 85 (4): 961–978.
- Maor, Moshe (2011). Organizational reputations and the observability of public warnings in 10 pharmaceutical markets. *Governance* 24 (3): 557–582.
- Maor, Moshe (2015). Theorizing Bureaucratic Reputation. I: Arild Wæraas og Moshe Maor (red.): *Organizational Reputation in the Public Sector* (s. 17–36). New York: Routledge.
- Maor, Moshe (2016). The Missing Areas in the Bureaucratic Reputation Framework. *Politics and Governance* 4 (2): 80–90. doi: 10.17645/pag.v4i2.570
- Maor, Moshe, Sharon Gilad og Pazit Ben-Nun Bloom (2013). Organizational reputation, regulatory talk, and strategic silence. *Journal of Public Administration Research and Theory* 23 (3): 581–608.

- Maor, Moshe og Raanan Sulitzeanu-Kenan (2013). The effect of salient reputational threats on the pace of FDA enforcement. *Governance* 26 (1): 31–61.
- Maor, Moshe og Raanan Sulitzeanu-Kenan (2014). *Differential Performance Response: The Effect of Reputational Threats on Public Agency Outputs*. Paper presented at the Accountability Workshop, May, LSE.
- Moffitt, Susan L. (2010). Promoting agency reputation through public advice: Advisory committee use in the FDA. *The Journal of Politics* 72 (3): 880–893.
- Nielsen, Jeppe Agger og Heidi Houlberg Salomonsen (2012). Why all this communication? Explaining strategic communication in Danish local governments from an institutional perspective. *Scandinavian Journal of Public Administration* 16 (1): 69–89.
- Noe, Thomas (2012). A Survey of Economic Theory of Reputation: Its Logic and Limits. I: Michael L. Barnett og Timothy G. Pollock (red.): *The Oxford Handbook of Corporate Reputation* (s. 114–139). Oxford: Oxford University Press.
- Norges Forskningsråd (2002). *Statsvitenskapelig forskning i Norge. Status og utfordringer*. Rapport fra et internasjonalt evalueringspanel.
- Offerdal, Audun og Francesco Kjellberg (1997). Lokalpolitikk og forvaltning. Sentrale utviklingslinjer i norsk kommunalforskning i etterkrigstiden. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 13 (3): 279–298.
- Olsen, Johan P. (2012). Hvor går statsvitenskapen? *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 3: 125–151.
- Picci, Lucio (2015). Actors and Strategies of the Bureaucratic Reputation Game. I: Arild Wæraas og Moshe Maor (red.): *Organizational Reputation in the Public Sector* (s. 37–53). New York: Routledge.
- Rayner, Jenny (2005). *Managing Reputational Risks – Curbing Threats, Leveraging Opportunities*. Chichester: John Wiley & Sons Ltd.
- Rindova, Violina P. og Luis L. Martins (2012). Show me the money: A Multidimensional Perspective on Reputation as an Intangible Asset. I: Timothy G. Pollock og Michael L. Barnett (red.): *The Oxford Handbook of Corporate Reputation* (s. 16–33). Oxford: Oxford University Press.
- Rindova, Violina P. mfl. (2005). Being good or being known: An empirical examination of the dimensions, antecedents, and consequences of organizational reputation. *Academy of Management Journal* 48 (6): 1033–1049.
- Røvik, Kjell-Arne (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Salomonsen, Heidi (2011). Strategisk kommunikasjon og organisasjonsidentiteter i kommunene. I: Arild Wæraas, Haldor Byrkjeflot og Svein Ivar Angell (red.): *Substans og framreden: Omdømmehåndtering i offentlig sektor*. 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* (s. 203–226). New York: Routledge.
- Solbakk, Marianne Nikolaisen (2014). *Mål, utfordringer og muligheter for omdømmehåndtering i offentlig sektor: Fra identitet via ekspressivitet og transparens til autokommunikasjon?* Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet.
- Suomi, Kati mfl. (2014). Focusing on dilemmas challenging reputation management in higher education. *International Journal of Educational Management* 28 (4): 461–478.
- Walker, Kent (2010). A Systematic Review of the Corporate Reputation Literature: Definition, Measurement, and Theory. *Corporate Reputation Review* 12 (4): 357–387.
- Wæraas, Arild (2011). Nasjonens omdømme. I: Arild Wæraas, Haldor Byrkjeflot og Svein Ivar Angell (red.): *Substans og framreden: Omdømmehåndtering i offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Wæraas, Arild (2013). Beauty From Within: What Bureaucracies Stand for. *The American Review of Public Administration*. doi: 10.1177/0275074013480843
- Wæraas, Arild (2014). Making a Difference: Strategic Positioning in Municipal Reputation Building. *Local Government Studies* 41 (2): 280–300. doi: 10.1080/03003930.2014.930025
- Wæraas, Arild (2015). Municipal Reputation Building in Norway: A Reputations Commons Tregedy? I: Arild Wæraas og Moshe Maor (red.): *Organizational Reputation in the Public Sector* (s. 227–244). New York: Routledge.
- 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* (s. 230–245). Oslo: Universitetsforlaget.
- Wæraas, Arild, Hilde Bjørnå og Turid Moldenæs (2014). Place, Organization, Democracy: Three strategies for municipal branding. *Public Management Review* 17 (9): 1282–1304. doi: 10.1080/14719037.2014.906965
- 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 (2011). *Substans og framreden: omdømmehåndtering i offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Wæraas, Arild og Moshe Maor (2015). *Organizational Reputation in the Public Sector*. New York: Routledge.
- Wæraas, Arild og Hogne L. Sataøen (2014). Trapped in conformity? Translating reputation management into practice. *Scandinavian Journal of Management* 30 (2): 242–253.
- Wæraas, Arild og Marianne N. Solbakk (2009). Defining the essence of a university: lessons from higher education branding. *Higher education* 57 (4): 449–462.
- Zenker, Sebastian (2011). How to catch a city? The concept and measurement of place brands. *Journal of Place Management and Development* 4 (1): 40–52.

SAMMENDRAG

Det er blitt vanlig i alle typer virksomheter å fokusere på eget omdømme. Ikke minst eksponeres offentlig sektor, deriblant kommuner, nå massivt for budskapet om å arbeide med – og håndtere – omdømme. Omdømmebegrepet er imidlertid svært diffust og forstås ulikt av ulike aktører. I denne artikkelen rettes oppmerksomheten mot de teoretiske perspektivene og definisjonene som benyttes for å forstå omdømme, og hvordan nordisk litteratur forholder seg til det teoretiske bakteppet. Artikkelen peker også på hvordan de valgte teoretiske perspektivene påvirker retningen omdømmeforskningen går i, og hvilke kunnskapshull som så avdekkes. I omdømmelitteraturen som omhandler offentlig sektor, deles litteraturen i to teoretiske hovedretninger: den statsvitenskapelige og den organisatoriske. Jeg finner at nordisk forskning på omdømme i offentlig sektor hovedsakelig kan plasseres i det organisatoriske perspektivet, mens det statsvitenskapelige i svært liten grad blir benyttet. Jeg argumenterer for at et mer variert teoretisk utgangspunkt vil være fordelaktig for å forstå omdømme bedre. Det statsvitenskapelige perspektivet åpner for studier av aktørers valg og prioriteringer i et omdømmearbeid, samt en forståelse for omdømme som et multidimensjonalt fenomen. Dette er spesielt

viktig i en kompleks organisasjon som kommunen – som både er et geografisk avgrenset sted, en kompleks, tjenesteproduserende organisasjon og arbeidsgiver, og arena for lokaldemokrati.

ABSTRACT

It is a trend for organizations to focus on their reputation. The public sector, including the municipal sector, is also being exposed to the trend of reputation management. However, the concept *reputation* currently appears diverse and at times confusing. This article examines the theoretical perspectives and the different definitions used in the literature and how the Nordic contributions relate to the theoretical background. The article also points out how choice of theoretical background affects the direction of reputation literature on the public sector and reveals knowledge gaps. In the literature on public sector reputation, the theoretical background divides into two main perspectives: the political science perspective and the organizational. Findings are that the Nordic literature on reputation in the public sector mainly prefers the organizational perspective, while the political science perspective rarely is used. I argue that a more nuanced theoretical approach would be preferable to the literature on reputation in municipalities. The political science approach opens up both for studies of the action stage and rational actors with own motives, and sees reputation as a multidimensional phenomenon. This is especially important in municipalities, which simultaneously are highly complex organizations, geographical places, and arenas of local democracy.

FORFATTEROPPLYSNINGER

Åshild Skjægstad Lockert

Adresse: Bodenhoffs veg 20, 9009 Tromsø

Telefonnummer: 98 82 17 37

E-postadresse: ashild.s.lockert@uit.no

Institusjon: Institutt for samfunnsvitenskap (ISV), Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning, Universitetet i Tromsø – Norges arktiske universitet

Stilling: ph.d.-student (4-årig)

Høyeste akademiske grad: master i statsvitenskap

Faglige interesseområder: offentlig politikk, omdømme, demokrati, kommuner, governance, kommunalt lederskap

Artikkel 2

Åshild Skjegstad Lockert, Hilde Bjørnå og Martin Sollund Krane (2020): Policy Transfer of Branding and Reputation Management: Motivations, Challenges, and Opportunities for a Small Rural Municipality, *Public Performance & Management Review*, 43(2), 461-482, DOI: 10.1080/15309576.2019.1694545

Artikkel 3

Åshild Skjegstad Lockert, Hilde Bjørnå, Kristian H. Haugen og Heidi Houlberg Salomonsen (2019): Reputation reform strategies in local government: investigating Denmark and Norway, *Local Government Studies*, DOI: 10.1080/03003930.2018.1560270

