

Paper til Distriktssentrets work-shop 05.09.2012

Kommunenes omdømmebygging - egenart til besvær?

Hilde Bjørnå

Paper mye basert på kapitlet "Kommunegrå eller unik? Omdømmehåndtering i kommunesektoren" av Arild Wæraas og Hilde Bjørnå. I A. Wæraas, H. Byrkjeflot, S-I Angell (red) i Substans og fremtreden, Omdømmehåndtering i offentlig sektor, Universitetsforlaget, Oslo. Publiseres september 2011

1. Innledning

Vi kjenner ordet "Kommunegrå". Det står for det anonyme, konforme, triste og kjedelige. Å være særegen, eller unik, er det stikk motsatte. En unik person skiller seg ut på en positiv måte, gjør eller står for noe spesielt og spennende og kan være forbilde for mange. Å være unik er blitt et ideal, ikke bare for profittsøkende bedrifter som selger produkter og tjenester på et fritt marked, men også for den moderne kommune som konkurrerer om nyetablerere, arbeidstakere, innbyggere, turister og det gode omdømme. En kommune vil heller være unik enn grå og kjedelig.

Mange norske kommuner har nå begynt å se på hva de kan gjøre for å skille seg ut, samtidig som de forsøker å identifisere og kommunisere de positive egenskapene og verdiene som definerer deres egenart (KS, 2007). Slik merkevarebygging av kommunene er ikke et særnorsk fenomen, også i Danmark er dette et klart satsingsområde der det settes fokus på å avklare "Hvem er vi og hva vil vi være kjent for?"ⁱ.

Kommunene er imidlertid særegne organisasjoner, de skal ivareta helheten, en mengde oppgaver og skal innfri i forhold til både befolkningens forventninger og sentrale myndigheters krav. Samtidig skal de få til utvikling og dekke opp et til dels sterkt økende behov for tjenester og bemanning. Økonomien er ofte stram, og særlig for utkantskommuner kan det være vanskelig å få tak i kompetent arbeidskraft og få anerkjennelse som etableringskommune og turistmål. Det er derfor stadig viktigere å for kommuner å profilere seg og bli "satt på kartet" - på en god måte. Flere sterke tendenser og drivkrefter trekker m.a.o. i retning av å

gjøre kommunene mindre kommunegrå og mer unike, gjennom en prosess der deres særegenhet defineres, forankres og kommuniseres.

Kommunens omdømme har vært sterkt i fokus de senere år. Det er ikke bare et tema for KS, kommunens interesseorganisasjon, det er et reelt tema ute i de aller fleste kommuner, i mange regionråd og blant folk flest. Firma som måler, veier og gir råd om hvordan man skal bygge opp omdømmet har fått en ny og viktig kunde i kommunene. Men det er kanskje ikke så enkelt for en kommune å bygge sitt omdømme som man skulle ønske.

Egenart som omdømmebyggingstrategi

Alle organisasjoner har noe ved seg som andre ikke har, også kommunene. De kan ha en spesiell organisasjonskultur, en spesiell historie, teknologi, spesielle strukturer, produkter, tjenester, eller produksjonsprosesser. Ingen organisasjoner er helt like. På et stadium i organisasjonsforskningen var man nokså fascinert av disse forskjellene, og man forsøkte å finne frem til noen forklaringer på hvorfor det var så mye variasjon. Noe senere, i organisasjonsforskningens nyinstitusjonelle periode, dreide fokuset imidlertid mer mot en forundring over at så mange *like* organisasjonsformer fantes (DiMaggio & Powell, 1983).

Omdømme- og corporate branding-litteraturen fremhever at den unikheten eller egenarten man har, bør for all del tas frem og gjøres kjent overfor omgivelsene. I en tid hvor markedet mettes med produkter som er teknisk sett nokså like. Beviset for at unikheter fungerer, får man fra omdømmemålinger som viser at de aller mest suksessfulle bedriftene i verden står for noe unikt og spesielt (Fombrun & van Riel, 2004, p. 133).

I dag synes man å ta for gitt at differensiering er den "rette" strategi for å vinne tillit og oppslutning. For kommunene vil dette da innebære å skille seg ut fra hverandre på ulike vis.

Men hvordan skaper man det unike inntrykket? Flere lærebøker peker på betydningen av å starte prosessen med utgangspunkt i en klart definert omdømmeplattform. En omdømmeplattform er rett og slett den posisjoneringen en organisasjon velger som grunnlag for sin interne og eksterne selvpresentasjon.

Det er annerledes for en kommunen enn for private bedrifter som markedsfører et produkt blant mange tilbydere, selv om denne dimensjonen også er til stede. Kommunene må også ta hensyn til at de er uttrykk for et fellesskap og for dem blir det ofte viktig å bygge identiteter som definerer tilhørighet. Deres rolle i samfunnet gjør at de skal appellere til mer enn en livsstil eller et segment av kunder, og de må fremstå som inkluderende og få folks følelser og "hjerter" med inn i denne prosessen med å skape egenart. De må ha oppslutning innad for den posisjonen som utmeisles. Dette forhindrer ikke at man kan ha et bevisst og strategisk syn på posisjonering i kampen om å bli synlig, for tilhørighet og følelser kan forsterkes, bygges opp og uttrykkes gjennom symbolske budskap som bidrar til å gjøre kommunen unik.

Det er også slik at omdømme skapes over tid og det er noe man må gjøre seg fortjent til. Det holder ikke bare å kommunisere hva man ønsker å være, det omdømmet man ønsker å skape må ha rot i virkeligheten.

Kommunenes egenart og omdømmebygging

Hva er kommunenes egenart? Hvordan kommuniserer de den, og hvilke utfordringer og muligheter gir denne egenarten i omdømmearbeidet? Spørsmålet om kommunenes egenart kan forstås på flere måter: Vi kan enten snakke om *kommunesektorens* egenart, det vil si det som kommunene har til felles, men som er så spesielt at det bidrar til å differensiere dem fra andre offentlige og private organisasjoner. Vi kan se på egenarten på *kommunenivå*, det vil si det som er unikt ved hver enkelt kommune, og som bidrar til å differensiere en bestemt kommune fra andre kommuner, og vi kan se på hvordan differensiering er ivare tatt innad i kommunen.

Kommunesektorens unikheter og differensieringsutfordringer

Det enkleste er utvilsomt å se på egenarten som norske kommuner har til felles. Kommunene og fylkeskommunene er politiske institusjoner. De er et politisk uttrykk for et fellesskap, de styres av valgte organer og står ansvarlig overfor lokalbefolkningen. Kommunene er særlig godt egnet til å samordne lokale interesser og tjenesteproduksjon på bakgrunn av god kunnskap om lokale behov

og en politisk handlefrihet til å koordinere og tilpasse tjenester etter det lokale behovsmønstrer. De kan sette innsats inn der det trengs og når det trengs og er basert i verdier som nærhet, lokal tilpasning og variasjon. De ivaretar kultur og arbeider for lokal næringsutvikling de er del av den offentlige forvaltningen og utgjør et ledd i den offentlige administrasjonen. De er etter hvert som velferdsstaten har vokst frem blitt viktige leverandører av velferdstjenester slik som skole, helse, eldreomsorg, mao. tjenester som spiller en viktig rolle i folks liv. Disse egenskapene - og spenningene - i kommunesektoren er unike og svært sentrale for å forstå deres rolle som samfunnsaktør.

Utfordringer knyttet til å brande kommunesektoren som helhet

Ut fra dette ser vi at kommunesektoren har *mange* egenskaper som kun de er kjennetegnet av. Flere av disse egenskapene har også uten tvil kraft nok i seg til å påvirke publikums inntrykk i positiv retning. Og det kan være stordriftsfordeler forbundet med å fremme felles egenskaper, hvis alle kommunene jobber med å få disse egenskapene frem. Sett fra kommunenes side vil dette være ensbetydende med å legge seg på en likhetsstrategi, dvs. legge vekt på det som først og fremst definerer dem som tilhørende kommunesektoren. Av den grunn er KS opptatt av kommunesektorens omdømme som helhet. Men selv om kommunesektoren som helhet har en egenart som lett kan identifiseres og brukes i omdømmearbeid, blir ikke omdømmebyggingen av den grunn nødvendigvis enklere.

To hovedutfordringer peker seg ut. For det første: Hvis det er slik at kommunesektoren som helhet er så unik, hvorfor har den da ikke et bedre omdømme? Myten om den ineffektive, umoderne og lite bruker- og serviceorienterte kommune sitter langt inne. Media har også en spesiell forkjærlighet for negative fremstillinger, noe som forsterker disse assosiasjonene, mens de "gode" historiene sjelden når frem. Dette er noe av bakgrunnen for kommunenes omdømmeparadoks, nemlig at brukerne av tjenestene og de som jobber der, i langt større grad er fornøyd enn andre som har lite med den aktuelle kommunale enheten å gjøre. For det andre er det ikke klart hvordan omdømmebygging av kommunesektoren som helhet foregår og kan foregå i praksis. Hvordan skal et slikt arbeid koordineres, hvem har det øverste ansvaret for det, og hvordan kan man sikre seg at plattformen blir den samme i alle kommunene? Med en sektor som består av 430 ulike organisasjoner vil det være en vanskelig å samle kommunenes kommunikasjon i ett felles uttrykk. Og

man kan spørre seg om omdømmebygging av kommunesektoren som helhet er den mest nærliggende fremgangsmåten, siden det finnes 430 forskjellige kommuner som i stor grad legitimerer sin eksistens på at de er forskjellig fra hverandre, har nærhet til befolkningen og kan gjøre lokale tilpasninger. Og det er forskjellige utfordringer i nord og i sør, i bygd og by osv.

Utfordringer knyttet til å brande den enkelte kommune

Hvis man tar utgangspunkt i at et vesentlig element i omdømmebyggingen er å uttrykke egenarten eller omdømmeplattformen, vil det i praksis gi seg utslag i logoer, slagord, fortellinger og andre ekspressive uttrykk som uttrykker de mange "egenartene" som finnes i kommunesektoren. For at dette i det hele tatt skal skje, må kommunene ha oppfattet slike virkemidler som relevante for dem i deres arbeid med å bygge opp kommunens posisjon og omdømme. Mye tyder på at så er tilfelle. Norske kommuner arrangerer omdømmeseminarer og slagordkonkurranser, får sitt omdømme målt, og henter inn konsulenter og annen hjelp til å definere hvem de er og hva de står for. Dette er etter hvert en stor industri. Overalt i landet arrangeres det store "omdømmebarometer" som tar utgangspunkt i hvilke inntrykk folk har av ulike steder og regioner. Dette er noe som opptar kommuner og fylkeskommuner i konferanser og strategiutvikling.

Som vi har sett har kommunene sine særpreg og unike egenskaper, men i hvilken grad kommer disse til uttrykk i slagord? Vi finner at mange kommuner har slagord på sine internettsider. For enkelte kommuner fungerer slagordene godt på den måten at de markerer en bestemt posisjon, dvs. noe de vil være kjent for. Sortland er blåbyen, Lyngen er alpekommunen, og Skjervøy er kulturkommunen i Troms. Disse slagordene kan forstås som posisjoner som kan danne utgangspunkt for differensiering fra andre kommuner (om slagordene er vellykkede er riktignok et mer åpent spørsmål). De aller fleste slagordene, derimot, har mindre differensierende effekt; Florø er der himmel og hav møtes, Sandøy er under høy himmel og vid horisont, Hemnes har smul sjø og evig snø, og både Hadsel, Loppa og Hasvik har et hav av muligheter. Mange kommuner vektlegger relasjonen mellom kommunen og innbyggeren; Gratangen er et sted å bli glad i og Kvæfjord er en ren fornøyelse. Flere vektlegger de mulighetene som tilbys.

Vi ser flere temaer som går igjen, og man kan da diskutere i hvilken grad slagordene egentlig bidrar til differensiering. Man ender gjerne opp med å fremme generelle likheter med andre, som i stedet for differensiering heller bidrar til å stadfeste organisasjonenes generiske identitet som formelle organisasjoner.

Det er kanskje ikke uproblematisk at omdømmebygging er en så vidt langsiktig øvelse når vi vet at den politiske ledelsen kan skiftes ut hvert fjerde år. Det er denne som utgjør toppen av det kommunale hierarkiet, og her vil vektlegging av mål og virkemiddel kunne endres. Dette kan i sin tur vanskeliggjøre arbeidet med å profilere en kommune.

I motsetning til en privat bedrift, så må det "unike" man ender opp med ha bred oppslutning i folket, det skal ikke splitte et fellesskap. En privat bedrift som vil brande seg derimot, trenger ikke ta slike indre hensyn. Og den henvender seg til segmenter i befolkningen, de som kanskje vil være litt annerledes og som utgjør en gruppe i et stort mangfold. Det at hele fellesskapet i en kommune skal innlemmes i den identitetsprosessen en branding innebærer, trekker mot at posisjoneringsprosesser utflates, og at man ender opp med mer intetsigende slagord som i liten grad differensierer. Man skal appellere til både hjerte og hjerne.

Det kan selvsagt også diskuteres om kommunene virkelig er interesserte i å differensiere seg ved hjelp av slagordene, dvs. om slagordene er en del av en strategi, eller om kommunene tvert imot oppfatter det som viktigere å bare ha et slagord, nesten uansett hvilket. Det er hypoteser som vi ikke kan teste med utgangspunkt i dataene våre, men er likevel viktig å ta i betraktning når man studerer eventuelle forskjeller og likheter mellom kommunene.

Vi ser at den egenarten vi har beskrevet ovenfor, i nokså liten grad blir tilsvarende reflektert i slagordene. Selv om det ikke ser helt ut til at kommunene har klare egenarter når man ser på hvordan de uttrykker seg gjennom slagord, er det likevel ikke tvil om at slike egenarter finnes og at de varierer fra kommune til kommune. Det kan også stilles store spørsmålstegn ved om at gode slagord er det som skaper et godt omdømme for en offentlig virksomhet.

Utfordringer knyttet til branding av kommunale enheter

Omdømmebygging forutsetter at det er mulig å skape et unikt inntrykk med utgangspunkt i en valgt posisjonering. Det fordrer at organisasjoner vektlegger å finne sin egenart og at denne i det minste har et snev av kreativitet og er noe spennende og spesielt. Spørsmålet blir så om det på gjennomførte måter legges til rette for det å tenke kreativitet, spennende og kanskje nytt innad i kommunen. Her legger vi merke til at det har skjedd store endringer på organisasjons og ledelsessiden etter kommuneloven (1992) åpnet opp for at kommuner fikk stor frihet til å organisere seg etter eget ønske. I dette kjølvannet vokste det frem en flora av organisasjonsvarianter for kommunal tjenesteyting. Det har også skjedd en økt delegasjon av oppgaver og ansvar både ved at politisk nivå setter ut oppgaver til foretak eller til rådmannen, og ved at rådmannen delegerer videre ned i systemet.

Den mest omfattende delegasjonen har funnet sted i de kommunene som har gått over til resultatenhetsmodell. Denne organiseringen innebærer at man organisatorisk har fjernet ett ledd, mellomledelsen, i administrasjonshierarkiet. Rådmannen skal med andre ord lede en stor mengde enhetsledere som står relativt fritt og som har ansvar for egne budsjetter. Her ser man på kreativitet, innovasjon og ulikhet mellom enhetene som positivt. Mangfold i enhetsledelse ses som positivt. Modellen bygger på at det skal være liten daglig kontakt mellom enhetslederne og rådmannssjiktet (ellers vil man risikere overbelastning av toppnivå) og på at verken denne eller de politiske lederne skal blande seg inn i den daglige driften av enheten.

Dette er forhold som taler for at det blir vanskelig for toppen av hierarkiet, den politiske ledelsen i kommunen, å få til en stram og enhetlig oppslutning om ett mål, en strategi og noen avgrensede verdier i organisasjonen, for resultatenhetsmodellen legger jo nettopp opp til det motsatte, nemlig det at mangfoldet skal få spillerom og at innovasjoner og nye spennende løsninger skal få florerer i hver enhet. Kanskje er det nettopp i dette handlingsrommet at man vil finne grobunn for det særegne og spesielle som kan heftes ved hver kommune i fremtiden, og kanskje er det her man finner kommunen som laboratorium for innovasjoner som tilfredsstillende befolkningens forventninger og myndighetenes krav på effektive og differensierte måter å yte tjenester på. Denne organiseringsmodellen, dersom den implementeres etter de idealer de er

foreskrevet etter, vil i alle fall kunne ha potensial til å gjøre kommunen til en spennende og utfordrende arbeidsplass, og den vil kunne bidra til velferdsinnovasjoner og tilfredse borgere. Slik organisering gjør imidlertid at det vil være vanskelig for kommunen som helhet å finne frem til en enhetlig posisjonering som bringer dette sammen i et godt slagord. Men det er kanskje heller ikke nødvendig.

Avsluttende bemerkninger

Dette papret handler om det å problematiske sider ved å utvikle sin særegenhet som strategi for omdømme- og merkevarebygging i kommunesektoren. Det å være unik og ha en egenart er i litteraturen oppskattet og pekt ut som den rette strategi. Samtidig skaper denne egenarten som kommunene allerede har, sine egne utfordringer i utviklingen av en omdømmeplattform. Det er ikke lett å få tilslutning for en unik omdømmeplattform for hele denne sektoren som består av så mange ulike enheter, og det er kanskje heller ikke ønskelig. Det er ikke lett innad i en kommune å bli enig om en omdømmeplattform og en strategi for å innfri dette, fordi det dreier seg om en unikhet som skal appellere til, og ha stabil oppslutning fra ett bredt felleskap. Det ligger kanskje også utfordringer i det at det blir stadig mer populært for kommunale enheter å brande seg og gjøre seg spesielle i forhold til hverandre, og dette vil kanskje vanskeliggjøre den helhetlige styringen av kommunen.

Det er dessuten en stor utfordring for kommunene at disse offentlige organisasjonene skal ivareta *en hel rekke hensyn og oppgaver* som ikke så lett lar seg forene med verken hverandre eller så raske og klare omlegginger som man gjerne skulle ha ønsket seg. Kommuneøkonomien gjør det heller ikke alltid så lett.

Dette er store organisasjoner som både skal yte en tjenesteproduksjon som svarer til de forventningen folk har innenfor viktige områder som skole og helse. De er organisasjoner som skal vurderes i forhold til demokratiske kriterier, så som inkludering av berørte parter, åpenhet, og det at ansvarige skal kunne stilles til ansvar. Kommunene er demokratiske institusjoner, der befolkningen og de folkevalgte skal ha det overordnede ansvaret for beslutninger, mens administrasjonen skal iverksette dem. I seg selv kan det tenkes at dette er en utfordring dersom man ikke har full politisk enighet om hvor prioriteringer skal

gjøres over tid, eller dersom mye av dette arbeidet overlates til det administrative apparat. De skal også overholde sine budsjetter og legge til rette for innovasjon og utvikling, de skal skape optimisme og en felles identitet og stolthet. Spennet i det man skal fremstå som "god" på er med andre ord stort, det er ikke bare snakk om at "produktet" – eller servicen - skal ha god kvalitet, det skal også være produsert på en legitim måte og skal appellere til hele befolkningen.

Kommunene ønsker å utvikle seg, og å framstå med styrke og kraft. De konkurrerer på godt og vondt med hverandre om tilflyttere og nyetableringer, da dette vil skape optimisme og klingende mynt i kommunekassa. De må derfor både tilrettelegge for nye arbeidsplasser, skape gode utfordrende arbeidsmiljø og få folk til å trives og å være tilfreds med lokale tjenester. Dette er ingen enkel sak, ettersom kravene til nivå og ytelse av service bare synes å øke og øke. Kanskje genererer denne konkurransen svært så gode resultat totalt sett, i og med at kommuner strekker seg etter hverandre, men kanskje skaper den for det meste bare tapere. På den positive siden så ser vi ofte at kommuner engasjerer seg sterkt i å få til positiv utvikling lokalt og at de i dette arbeidet samarbeider med sine omgivelser for å skape et godt omdømme.

Referanser

- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 31(4), 147-160.
- Fombrun, C. J., & van Riel, C., B. M. (2004). *Fame and Fortune: How successful companies build winning reputations*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- KS. (2007). *Stolt og unik. Arbeidsgiverstrategi mot 2020*. Oslo: Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon.

ⁱ "Introduktion til kommunebranding" 2008