

Kommunikation i de nye kommuner

Analyse af kommunernes strategi for at kommunikere med medarbejdere og borgere



Udarbejdet for Dansk Journalistforbund

af Claus Stærbo, rgb kommunikation & internet og
Karin Sloth, karin sloth kommunikation aps

Januar 2006

Indhold

Indhold	2
Indledning.....	3
Konklusion.....	3
Kommunikationsstrategier og -planer	4
Kommunikationspolitik	5
Interessentanalyse i kommunikationsstrategierne/-planerne	6
Kommunikationsansvaret.....	10
Dialog med borgere	11
Samarbejde med pressen.....	12
Retningslinier for kontakt med pressen	13
Krisehåndtering.....	13
Økonomi og ressourcer	14

Bilags del med metodebeskrivelse, skema med alle sammenlægningskommuner og vurderingsparametre samt anbefalinger er udgivet i særskilt dokument

Indledning

Dansk Journalistforbund har en stor gruppe medlemmer, der arbejder i de kommunale kommunikationsafdelinger. Journalistforbundet har derfor valgt at undersøge, hvordan kommunikationen er prioriteret og hvilke områder inden for kommunikationen, der er lagt vægt på/udeladt i forbindelse med gennemførelsen af kommunalreformen.

Kommunesammenlægningen er samtidig en unik mulighed for at gennemføre en komparativ analyse af de deltagende kommuners politik for information og dialog samt strategi og planer for kommunikationsarbejdet under sammenlægningsprocessen

Analysen er gennemført i et samarbejde mellem Karin Sloth Kommunikation ApS og Claus Stærbo, rgb kommunikation & internet.

De offentliggjorte kommunikationsplaner/-strategier er vurderet på baggrund af anbefalingerne i betænkningen "Information til tiden", Dansk Journalistforbunds anbefalinger i forbindelse med vedtagelsen af kommunalreformen (bilag) og Kommunernes Landsforenings (KL's) procesguide til kommunerne om kommunikation i forbindelse med gennemførelse af reformen (bilag).

Forhåbentlig kan denne analyse være en inspiration i forhold til de kommunikationspolitikker og -strategier, der i løbet af 2006 skal udarbejdes for de nye kommuner.

Konklusion

Kommunikationen er prioriteret højt i de nye kommuner. Ud af de 65 nye kommuner har man i de 61 udarbejdet og offentliggjort kommunikationsstrategier/-planer. Hovedparten af disse er godkendt og behandlet i såvel den øverste administrative som den politiske ledelse.

Ambitionsniveauet er højt. I de indledende bemærkninger fastslås det gang på gang, at kommunikation er et strategisk ledelsesværktøj og nøglen til at gennemføre en succesfuld fusion. Det vil sige, at kommunerne har fulgt KL, der har udpeget kommunikation som en afgørende faktor for en succesfuld sammenlægning på linie med ledelse, økonomi og IT. KL fastslog i den forbindelse, at forudsætningen for, at sammenlægningen bliver en succes, er, at alle involverede oplever:

- At være informeret
- At kunne udøve indflydelse
- At have vist interesse for reformens betydning for egen situation

Det er positivt, at stort set alle kommunikationsstrategier/-planer indeholder et afsnit om kommunikationspolitikken og dermed de retningslinier, som skal følges, når der kommunikeres. Her har kommunerne som helhed lagt vægt på åbenhed og dialog koblet med relevant og lettilgængelig information.

Alle sammenlægningskommunerne har valgt at etablere særlige sammenlægnings-hjemmesider på nettet, hvor politikker, referater etc. offentliggøres. Hovedindtrykket er dog, at der ikke er brugt ressourcer på formidlingen på nettet, så det fungerer primært som et offentligt arkivskab, men særligt interesserede borgere vil kunne hente megen information på disse hjemmesider.

I 52 af de 61 offentliggjorte planer er selve analysedelen desværre meget svag eller helt fraværende. KL's anbefaling har været, at der allerede i afklaringsfasen i foråret 2005 blev udarbejdet en interessentanalyse. Disse analyser burde have været klar for et år siden og skulle have været udgangspunktet for de

kommunikationsstrategier og kommunikationsplaner, der skal sikre, at alle ansatte og borgere dels bliver inddraget og dels bliver informeret om hele reformarbejdet.

En kommunikationsstrategi/-plan uden forudgående analyser burde være lige så utænkeligt som at bevillige hjemmehjælp til en borger uden at undersøge personens konkrete behov for hjælp.

De manglende interessentanalyser hos kommunerne sætter derfor spørgsmålstegn ved kvaliteten og relevansen af de offentliggjorte strategier og planer. Uden de grundlæggende analyser er risikoen for en forfejlet kommunikationen stor.

Samtidig har kun et mindretal af kommunerne planer om løbende at måle kvaliteten og effekten af kommunikationen, så hvis kommunikationen er forfejlet, vil det højst sandsynligt først vise sig, hvis medarbejdere eller grupper af borgere reagerer negativt, når beslutningerne om politikkerne og serviceniveau i de nye kommuner er vedtaget. Eller det vil afsløre sig i beslutninger, der må ændres, fordi væsentlige faktorer på grund af mangelfuld kommunikation ikke bliver inddraget i beslutningsprocessen.

Reformarbejdet er nu så langt fremme, at sammenlægningsrådene (de nye kommunalbestyrelser) allerede i februar i år (2006) skal have temadrøftelser om alle fagområderne, og det endelige serviceniveau skal ifølge KL's beslutningskalender fastlægges på maj-mødet. Desuden skal hele beslutningsprocessen om den fysiske placering og medarbejdernes konkrete arbejdsindhold og arbejdssted være klar inden sommeren 2006.

Kommunikationspolitikken og dermed kommunikationsstrategi og -planer for de nye kommuner skal efter planen fremlægges til drøftelse i november 2006. Det er også først her sidst på året, at kommunalbestyrelserne ifølge planlægningskalenderen skal have temadrøftelser om borgerinddragelse og evalueringspolitik. Det betyder, at de nuværende kommunikationsstrategier/-planer vil være gældende frem til, at der er udarbejdet og vedtaget nye sidst på året.

Kommunikationsstrategier og -planer

Kommunikationen har fået en høj prioritet i kommunerne i forbindelse med sammenlægningsprocessen, og for de 65 sammenlægningskommuner er der offentliggjort kommunikationsstrategier/-planer for de 61.

I hovedparten af planerne fastslås det allerede i de indledende afsnit, at forudsætningen for en vellykket fusion er, at kommunikationen til alle centrale interessenter fungerer optimalt under hele processen. Det er et hovedtræk ved strategierne, at der er en målsætning om, at kommunikation skal tænkes ind i tilknytning til alle beslutninger.

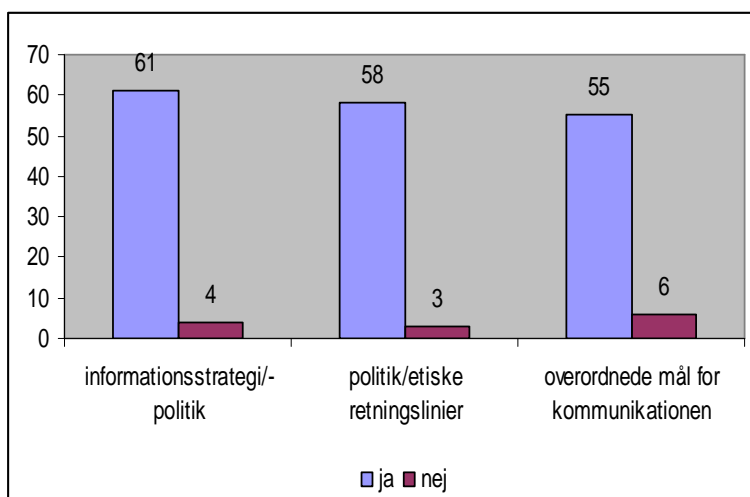


Fig. 1
Stort set alle de nye kommuner har udarbejdet et dokument om kommunikation, defineret principperne for kommunikation og beskrevet de overordnede mål for kommunikationen under kommunalreformen.

Der er ikke en stringens i betegnelsen af de kommunale planer, og betegnelsen: politik, strategi og plan benyttes i flæng om papirer, der ser ud til at have samme status/indhold.

Der er oprettet særlige (under)hjemmesider for alle sammenlægningskommunerne, hvor politikker, beslutninger, referater mm. løbende offentliggøres. Sammenlægningskommunerne har dog ikke satset ensidigt på formidling via nettet. Der bliver benyttet en bred vifte af kommunikationskanaler. I tilknytning til sammenlægningen er der skabt nye personaleblade og trykte nyhedsbreve, der fungerer som opsøgende informationsmedier. I de mere detaljerede kommunikationsstrategier/-planer er også beskrevet brugen af mundtlig information i tilknytning til café-møder eller andre aktiviteter, der har til formål at skabe dialog, fællesskab og få forenet kulturerne i de sammenlagte kommuner.

Omfanget af kommunikationsstrategierne/-planerne svinger fra et enkelt A4 ark til større kompendier, og detaljeringsgraden er derfor meget forskellig fra kommune til kommune.

Mange af sammenlægningskommunerne har valgt at lade sig inspirere af KL's procesguide vedrørende kommunikation, og fem henviser direkte til denne. (Se bilag).

Over halvdelen af "strategierne" er primært handlingsorienterede kommunikationsplaner, der fortæller, hvem der skal informeres om hvad og gennem hvilke kommunikationskanaler. Andre rummer såvel det strategiske niveau som det rent operationelle. Desværre er der ikke sikret en klar sammenhæng mellem det strategiske og det operationelle, hvilket er den gennemgående store svaghed i de vedtagne og offentliggjorte kommunikationsstrategier/-planer. En tydelig konsekvens er, at langt hovedparten af de konkrete initiativer er afsender-orienteret, mens der kun meget få steder er fokus på, hvordan man løbende kan kvalificere arbejdet i sammenlægningskommunerne gennem indsamling af viden, dialog og respons.

Kommunikationspolitik

Stort set alle de offentliggjorte kommunikationsstrategier og -planer rummer en kommunikationspolitik, der beskriver retningslinierne for god kommunikation under sammenlægningsprocessen.

Af generelle værdier og principper skal kommunikationen i de nye kommuner bygge på:

- Åbenhed

- Dialog
- troværdighed
- Relevans
- Lettilgængelig
- Forståelig
- Der skal informeres internt før eksternt
- Der skal kommunikeres fælles, samtidig og ensartet
- Kommunikation skal være et fast punkt på enhver dagsorden

Enkelte kommuner som Brønderslev-Dronninglund henviser desuden til, at kommunen, som offentlig myndighed, har en udvidet informationspligt. I det hele taget er det indtrykket, at ambitionsniveauet på det teoretiske plan er meget højt.

Interessentanalyse i kommunikationsstrategierne/-planerne

Af de undersøgte strategier og planer forholder kun hver sjette sig mere analyserende til deres interessentgrupper. Der kan være gode grunde til ikke at offentliggøre hele analysedataet i tilknytning til kommunikationsstrategien/-planen, men det er kun meget få henvisninger til interne bilag med interessentanalyse. Der er kun ganske få eksempler i materialet på, at der er eller er planlagt udarbejdet mere omfattende analyser af interessenterne end det, der er offentliggjort.

KL's procesguide fastslår, at "det er vigtigt at kommunikationsstrategien udarbejdes på grundlag af konkret viden om interessenterne" og videre "Interessentanalysen gennemføres typisk med udgangspunkt i kvalitative og kvantitative analyser af gruppernes interesser, holdningsmønstre, demografi og medieforbrug".

I følge procesguiden burde interessentanalyserne have været klar/gennemført for et år siden, og før der blev udarbejdet kommunikationsstrategier/-planer.

Interessentanalysen kan sammenlignes med en markedsundersøgelse, og ingen professionel marketingafdeling ville lancere et nyt produkt eller markeditag uden en grundig undersøgelse af markedssituationen. Men det lader til, at man i flertallet af de nye kommuner agter at gennemføre kommunalreformen uden en sådan undersøgelse.

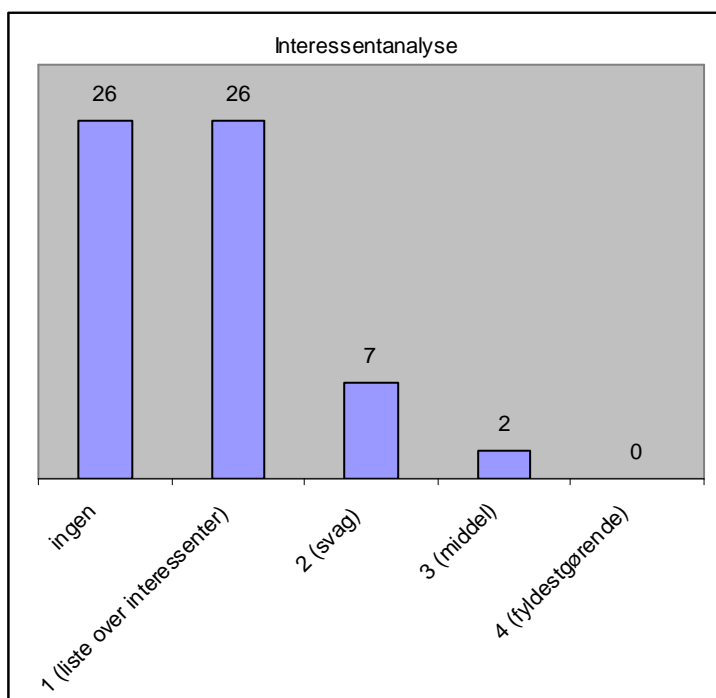


Fig. 2
De manglende interessentanalyser sætter et afgørende spørgsmålstejn ved kvaliteten og relevansen af de offentliggjorte strategier og planer. Uden de grundlæggende analyser er risikoen for en forfejlet kommunikation stor.

Hvor målgrupper og/eller interessentgrupper bliver omtalt, sker det som hovedregel i form af en simpel identificering og opstilling af hovedinteressenterne. Ofte gør forfatterne opmærksom på, at interessenterne har forskellige behov og forskellig interesse i kommunesammenlægningen. I nogle strategipapirer lægges der derfor op til, at de kommunikationsansvarlige skal gennemføre deres egen interessentanalyse – men det er uden, at der er en sikkerhed for, at disse ansvarlige har de nødvendige faglige forudsætninger. Her vil oftest være tale om projektledere eller medarbejdere med personaleansvar/borgerkontakt, der ikke umiddelbart har en kommunikationsfaglig viden.

For at kunne benytte en kommunikationsstrategi som udgangspunkt for ledelsesarbejdet skal en interessentanalyse afdække alle relevante aspekter af relationsforholdet mellem kommunen og de enkelte interessentgrupper. En fyldstgørende interessentanalyse skal indeholde:

- En identifikation af samtlige interessenter
- En vurdering af projektets betydning for de enkelte interessentgrupper
- En vurdering af interessenters betydning for organisationen og projektet
- En vurdering af interessenternes indflydelse på projektets succes
- En vurdering af hvilke interessenter der bliver direkte berørt af projektet
- En vurdering af hvilke interessenter der har en stor eller et lille engagement i projektet
- En vurdering af om interessenterne umiddelbart har en positiv eller negativ holdning til projektet

Disse vurderinger kan ske på baggrund af projektdeltagernes kendskab til interessent-grupperne, eller der kan gennemføres konkrete undersøgelser af de mest betydningsfulde interessentgrupper.

Foruden en interessentanalyse bør der også udarbejdes en SWOT analyse (svagheder/styrker i projektet plus udefrakommende muligheder og trusler) og en kompetenceanalyse. Desuden kan det være relevant også at udarbejde en kulturanalyse og en omverdensanalyse. Først på baggrund af disse analyser vil det være muligt at beskrive:

- de konkrete kommunikationsmæssige udfordringer
- hvilke kommunikative mål der er for den enkelte gruppe

- hvordan man vil nå målene
- hvilke kommunikationskanaler den konkrete interessentgruppe foretrækker og som vil være de mest effektive i forhold til at informere eller kommunikere med den konkrete interessentgruppe (kanalstrategi).

Der er ingen af de eksisterende kommunikationsstrategier/-planer, der har denne præcision med hensyn til interessentanalyserne, men de ni mere uddybende indeholder dele af en sådan analyse. (Se Fig. 2).

Flere af kommunerne er klar over, at interessentanalyser er et omfattende arbejde, og bl.a. Kolding Kommune skriver i sin kommunikationsplan: "...en sådan analyse er en omfattende opgave, som vil kræve eksterne konsulenter. Det er imidlertid Kommunikationstjenestens opfattelse, at en interessentidentifikation vil være tilstrækkelig".

I andre kommuner, som ny Frederikssund Kommune, er en af hovedopgaverne for projektgruppen at få udarbejdet en interessentanalyse.

Den mest omfattende interessentanalyse er udarbejdet af Esbjerg Kommune, der arbejder med målgrupper, undermålgrupper og for hver af disse har beskrevet videnbehov, kommunikationskanaler og succeskriterier.

De mangelfulde interessentanalyser er måske en del af forklaringen på, at de offentliggjorte strategier og planer mangler konkrete målbare mål.

Strategiske og konkrete mål

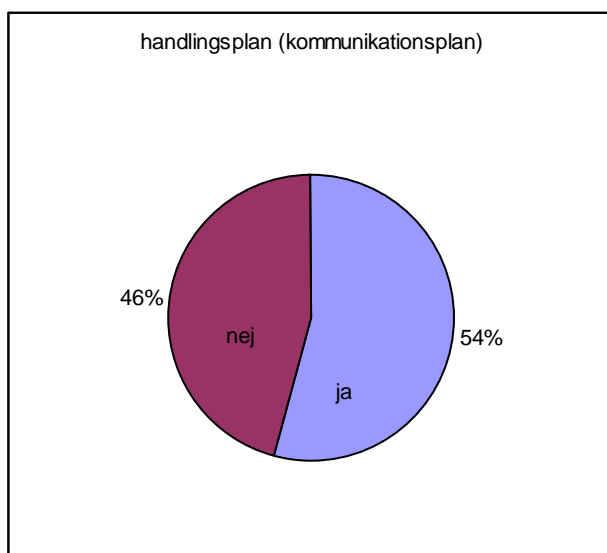
Af de undersøgte strategier og planer har 90 procent af kommunerne sat strategiske mål, for hvad de vil opnå gennem kommunikationen.

Der er typisk syv overordnede strategiske mål for kommunikationen:

1. At få en dialog med borgerne
2. At sikre ejerskab
3. At borgerne er velorienterede om og trygge ved processen
4. At der generelt er accept og opbakning til processen
5. At sikre et entydigt billede af den nye kommune
6. At sikre der er overensstemmelse mellem forventninger og virkelighed
7. At der er sammenhæng mellem det, der bliver sagt og gjort
8. At sikre effektiv drift under processen

Men de er ikke nedbrudt til evaluerbare operationelle mål i forhold til de enkelte interessentgrupper. Derfor vil det ikke være muligt hverken undervejs i sammenlægningsprocessen eller efterfølgende at vurdere, i hvilket omfang de strategiske mål er indfriet. Her mangler kommunerne at tage stilling til, hvad der skal til i forhold til de enkelte interessentgrupper (borgere, brugere, politikere, ansatte) før man kan fastslå om og i hvilket omfang de strategiske mål er nået.

Mange af strategierne har meget konkrete afsnit med detaljerede beskrivelser af, hvordan og hvornår der skal kommunikeres, hvilke medier der skal anvendes, og hvem de enkelte medier specielt retter sig mod. Men der mangler en rød tråd til de strategiske mål og kommunikationspolitikken. Det fremgår derfor ikke af strategierne/planerne, hvad man konkret vil opnå i forhold til de enkelte interessent-grupper i form af dialog, indhentning af viden eller formidling af budskaber.



*Fig. 3
De offentliggjorte strategier og planer er rimeligt stærke på det operationelle plan. En række af planerne indeholder konkrete tidsangivelser for udsendelser af materiale, hvornår der skal være dialogmøder med medarbejdere, udsendes nyhedsbreve eller afholdes fælles kulturelle arrangementer for at knytte kommunerne sammen etc..*

En gennemlæsning af kommunikationsstrategierne/-planerne giver et indtryk af, at der ikke har været tid/afsat ressourcer til, at de kommunikationsansvarlige kunne omsætte det abstrakte teoretiske niveau til det konkrete operationelle niveau. Når vi i forbindelse med analysen har efterlyst materiale, har forklaringen fra medarbejderne været manglende tid og knappe ressourcer. På flere sammenlægningshjemmesider er det også muligt at se beklagende undskyldninger for, at siderne ikke er opdaterede på grund af manglende tid.

Denne mangel har flere uheldige konsekvenser. Først og fremmest giver det kommunikationsafdelingen og de kommunikationsansvarlige er usikkert grundlag for deres arbejde, da det først er i udmøntningen af de strategiske mål (som man sjældent kan være uenige i), at det reelt viser sig, hvordan målet skal tolkes – ikke mindst hvilke ressourcer, der skal bruges for at nå målene. På samme måde, som man i kommunerne skal definere serviceniveauerne med hensyn til den gode folkeskole eller ældrepleje, kræver kommunikationspolitikken og -strategien også en mere præcis udmøntning for at kunne være et reelt arbejdsredskab såvel for ledelsen som for kommunikationsafdeling og de kommunikationsansvarlige i de enkelte projekter og enheder i kommunen.

Test og opfølgning

Stort set alle kommunerne har en politik om, at kommunikationen skal være forståelig, relevant, let tilgængelig, åben og troværdig, men kun 11 af kommunerne har planer om at undersøge, i hvilket omfang interessenterne oplever, at kommunen lever op til egne mål.

Som metode agter de 11 kommuner, hvor man har planlagt at undersøge effekten af kommunikationsarbejdet, at benytte en blanding af kvalitative og kvantitative undersøgelser i form af fokusgrupper og elektroniske spørgeskemaer.

I betænkningen "Information til tiden" anbefales det, at alt materiale testes før det offentliggøres/udsendes, men ingen af kommunerne har i deres kommunikationsstrategi/-plan forudsat eller stillet krav til dette. Der er dermed ingen sikkerhed for, at de enkelte målgrupper oplever materialet som relevant og forståeligt, før der ofres ressourcer på at mangfoldiggøre og distribuere det.

Det er specielt bemærkelsesværdigt, at der ikke i planerne er forudsat brugertest af sammenlægningshjemmesiderne på nettet. Alle de undersøgte kommuner har i stort omfang valgt at benytte nettet som platform for al formidlingen omkring de nye kommuner, men ingen af dem har gennem deres strategi/plan sikret, at de enkelte hjemmesider er brugervenlige.

Uddannelse af medarbejdere og ledere

Alle planerne fastslår, at en forudsætning for en vellykket fusion er, at kommunikationen fungerer optimalt i hele organisationen. Kommunikationsansvaret er placeret hos henholdsvis de politisk ansvarlige, kommunens ledergruppe eller projektansvarlige, men der er intet i kommunikationsstrategierne/-planerne, der tyder på, at der er udarbejdet en kompetenceanalyse for at se, i hvilket omfang ledelsen og de projektansvarlige har de nødvendige faglige forudsætninger for at påtage sig arbejdet.

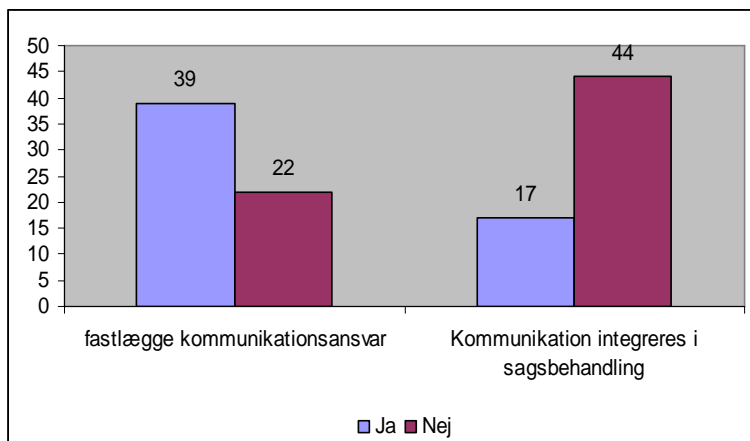
Kun fem af kommunerne har i følge deres kommunikationsstrategi/-plan taget højde for, at de kommunikationsansvarlige gennem kurser eller uddannelse skal have styrket deres evner til formidling. Primært omtales kurser kun i tilknytning til pressen og krisehåndtering. Målet er at blive bedre til at kommunikere med og gennem medierne.

Kommunikationsansvaret

Kommunikation er et fast punkt i sammenlægningsråd, koordinationsudvalg og projektgrupper i flertallet af de nye kommuner. Kommunikationsansvaret er klart placeret i 39 af de undersøgte kommunikationsstrategier/-planer, hvilket er over halvdelen af de nye kommuner.

I sammenlægningskommunerne er det gennemgående træk, at ansvaret for kommunikationen er placeret på ledelsesniveau, og at kommunikationsstrategierne/-planerne er politisk behandlet og vedtaget i de respektive kommunalbestyrelser. Ansvar for at rådgive, styre og til dels udføre kommunikationsarbejdet er placeret i de enkelte kommunikationsafdelinger, og medarbejderne herfra er som hovedregel repræsenteret i ledelsesgruppen, der står for det koordinerende og styrende arbejde.

En forudsætning for, at der bliver kommunikeret, er, at aktørerne er klar over, hvem der har et kommunikativt ansvar. Derfor er det skuffende, at 22 af de undersøgte strategier/planer ikke klart fastlægger kommunikationsansvaret.



*Fig. 4
Hovedparten af kommunerne har klart fastlagt ansvaret for kommunikationsarbejdet, men man har ikke på samme måde sikret, at det sker systematisk i forbindelse med sagsbehandlingen og beslutningerne i reformprocessen.*

En række af planerne har en målsætning om, at kommunikation skal indtænkes i alle beslutninger og hermed sagsbehandling. Men kun 17 beskriver, hvordan det rent faktisk skal ske, og hvem der i givet fald har ansvaret. I flere planer står, at alle ansatte har et kommunikationsansvar, uden at der er taget stilling til, hvad dette kommunikationsansvar indebærer for den enkelte medarbejder.

Som en særlig service indeholder enkelte af strategierne/planerne en anbefalet model til, hvordan de projektansvarlige konkret kan udarbejde deres egen kommunikationsplaner for de enkelte beslutninger/projekter

Dialog med borgere

Med hensyn til måldelen skriver stort set alle kommuner, at de vil have en åben dialog med borgerne. Men når de overordnede mål skal uddybes såvel på det strategiske som det operationelle niveau, er de overordnede tanker om borgerinddragelse reduceret til beskrivelser af, hvor og hvornår borgerne skal informeres og gennem hvilke kanaler. Det betyder, at borgerne stort set kun betragtes som modtagere af information. Det kan undre, da der i de eksisterende kommuner er en række etablerede dialogfora blandt andet i form af foreningslivet, brugerbestyrelser, grundejerforeninger, faglige organisationer etc.. Netop dannelsen af nye større kommuner øger behovet for en målrettet og systematisk dialog med borgerne eller grupper af borgere for at sikre demokratiet mellem valgene.

Ingen af kommunikationsstrategierne/-planerne har afsnit om, hvordan man vil sikre, at borgernes henvendelser systematisk opsamles og benyttes som viden i udviklingen af kommunen. Det er en af de centrale anbefalinger fra betænkningen "Information til tiden" og meget relevant i forbindelse med reformprocessen.

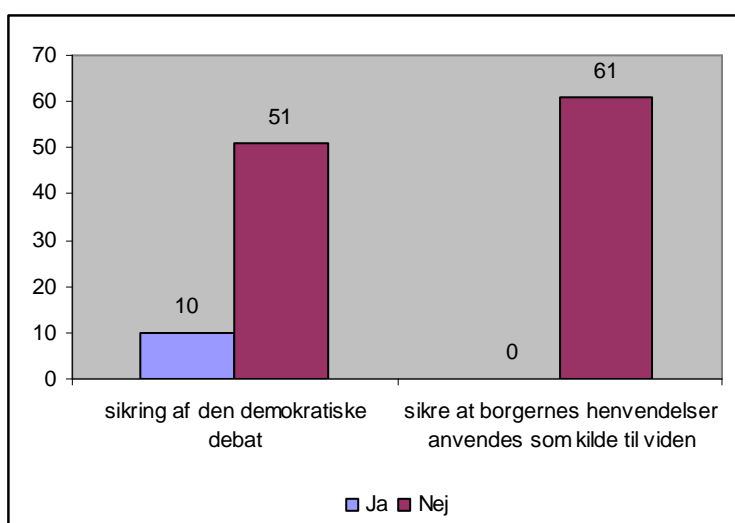


Fig. 5
Kun meget få af kommunerne har indtænkt den demokratiske debat i kommunikationsstrategien, og ingen omtaler, hvordan man vil sikre, at borgernes henvendelse anvendes som kilde til viden i reformarbejdet.

Hvor sammenlægningskommunerne omtaler dialog med borgerne, sker det i de indledende afsnit, hvor det er holdt i de overordnede og generelle vendinger – altså på et meget ukonkret og abstrakt niveau, hvilket umuliggør efterfølgende at vurdere, om man har nået et tilfredsstillende niveau på borgerdemokrati og borgerinddragelse. Kun 11 af sammenlægningskommunerne beskriver, hvordan de vil arbejde med at inddrage borgerne og derved sikre den demokratiske debat.

Medierne har skrevet om en række demokratiprojekter i flere af de nye kommuner, så der sker helt klart noget på dette område, men som tema er demokratiet fraværende i kommunikationsstrategien/-planerne for sammenlægningskommunerne. I KL's guide til "Fremtidens lokaldemokrati" står: "I tilrettelæggelsen af inddragelsesarbejdet er det vigtigt, at kommunen fra begyndelsen gør sig overvejelser om kommunikation med borgerne. Borgerinddragelsen skal gå hånd i hånd med kommunikationsstrategien".

KL har i sin procesguide om kommunikation anbefalet, at der udarbejdes en særlig politik for netop dette område. Politikken for dette område kan meget vel være beskrevet i et separat dokument i nogle af sammenlægningskommunerne, men det kan undre, at kommunikationspolitik og politik for nærdemokrati ikke er tænkt sammen, eller at der er sikret et tæt sammenhæng mellem disse to politikområder, hvilket KL anbefaler.

Demokratiprojekter er en meget aktiv og bevidst måde at sikre dialog og dermed kommunikation med brugere og borgere i de nye kommuner. To af undtagelserne er

Rudersdal og Svendborg kommuner, der i tilknytning til deres kommunikationsplan har konkrete tiltag vedrørende borgerinddragelse og styrkelse af borgerdemokrati. Men ingen af de to kommuner har målsat deres ambitions-niveau med hensyn til borgerinddragelse. I Svendborg Kommune er der dog annonceret, at en mere detaljeret plan er undervejs.

Uden klare mål for dialog med borgere og brugere er det efterfølgende umuligt at vurdere, om de enkelte tiltag har virket og i hvilket omfang de har virket. Det kræver, at den enkelte kommune sætter konkrete kvalitative og kvantitative mål. Det kan eksempelvis være:

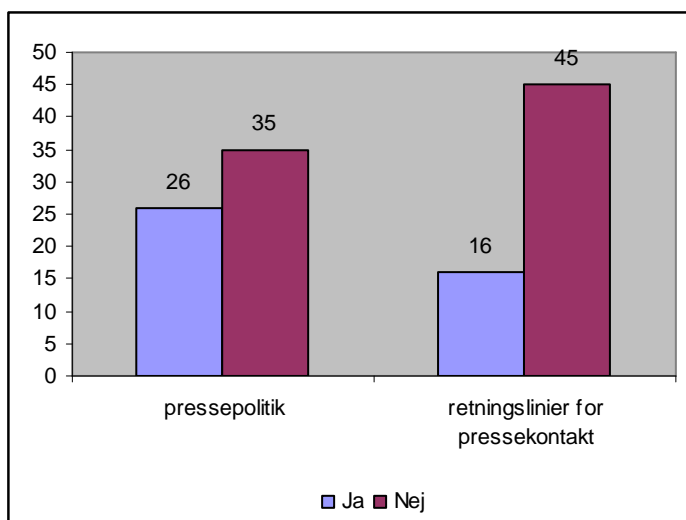
- I hvilket omfang skal interessentgrupper føle sig hørt/orienteret?
- Hvordan skal tilfredshedsgraden være med hensyn til informationens relevans?
- Hvor mange man vil have reaktion fra?
- Oplever borgere og berørte parter, at de er blevet hørt?
- Hvor mange man vil have til at deltage i arrangementer?
- Hvilke interessentgrupper man ønsker kontakt med (at der er tale om en repræsentativ gruppe af borgere/brugere i forhold til det konkrete projekt)

Når ikke flere kommuner har inddraget dialog og demokratiarbejdet i deres kommunikationsstrategier/-planer, kan det skyldes, at denne del af kommunikationsarbejdet ikke er forankret et konkret sted i den kommunale organisation, og at der derfor ikke er taget stilling til, hvordan man ønsker en systematisk dialog med borgere og brugere i for eksempel brugerbestyrelser og interessegrupper.

Samarbejde med pressen

I alt har 26 af sammenlægningskommunerne, hvilket svarer til 40 procent, et afsnit om pressepolitik og/eller pressehåndtering. Hvor kommunikationsplanerne har en målsætning om have en åben dialog med kommunens interessenter, fremgår det ikke af planerne, at relationen til pressen er omfattet af denne målsætning.

I de uddybende afsnit om pressen har planerne primært fokus på, hvordan man i sammenlægningsråd og kommuner skal håndtere pressen og ikke på, hvordan man får et godt samarbejde og en god dialog. Dette til trods for at hovedparten af kommunerne omtaler pressen som en vigtig kommunikationskanal både i forhold til deres eksterne interessenter i form af brugere, borgere og erhvervsliv men også som kanal til de ansatte i de berørte kommuner.



*Fig. 6
Under halvdelen af kommunerne har udarbejdet en pressepolitik og endnu færre har beskrevet retningslinierne for kontakt med pressen. Kontakten og formidlingen gennem medierne bliver ellers beskrevet som en meget vigtig kanal til såvel borgere som medarbejdere.*

Af positive undtagelser er Brønderslev-Dronninglund kommune, der har et mål om en "...åben og professionel kommunikation med pressen for ad den vej at sikre borgerne og den øvrige offentlighed så vide rammer som mulig for indflydelse". Her har man også et mål om, at "det skal være let for pressen at følge fusionsprocessen, og de to kommuner skal agere proaktivt over for pressen – i negative såvel som i positive sager skal målet være at kontakte pressen, før de kontakter os".

Ved at beskrive, at man ønsker "et åbent og professionelt forhold" eller "det skal være let for pressen at følge fusionsprocessen", er det muligt løbende at undersøge, om pressen oplever, at den nye kommune lever op til sine erklærede mål. Der er i de eksisterende strategier og planer dog kun ganske få, der omtaler, at man løbende vil undersøge, om pressen som interessant oplever, at kommunen lever op til sine erklærede mål.

Retningslinier for kontakt med pressen

Kun 16 kommuner har beskrevet retningslinierne for pressekontakt, hvor det klart beskrives, hvem i organisationen der har en udtalepligt, og hvem der har en udtaleret. Hovedtrenden er, at politikere og den øverste ledelse har en udtalepligt, mens mellemledere og medarbejderne har en udtaleret inden for deres ansvarsområde. De steder, hvor det er beskrevet, understreges det samtidig, at samtlige medarbejdere ikke har begrænsninger i deres ytringsfrihed, men at hvis de vil udtale sig om politiske spørgsmål, holdninger, vurderinger etc., så skal det ske som privatpersoner.

Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut offentliggjorde i 2004 en undersøgelse af fusionen på Bornholm. Den viste, at specielt lederne af de forskellige institutioner i den nye kommune oplevede, at de kom i klemme i forhold til den lokale presse, fordi de blev stillet til ansvar for udmøntningen af en række politiske beslutninger. Det kan derfor undre, at kun 16 af de nye kommuner har udarbejdet retningslinier for, hvem der kan udtale sig til medierne, om hvilke typer af sager.

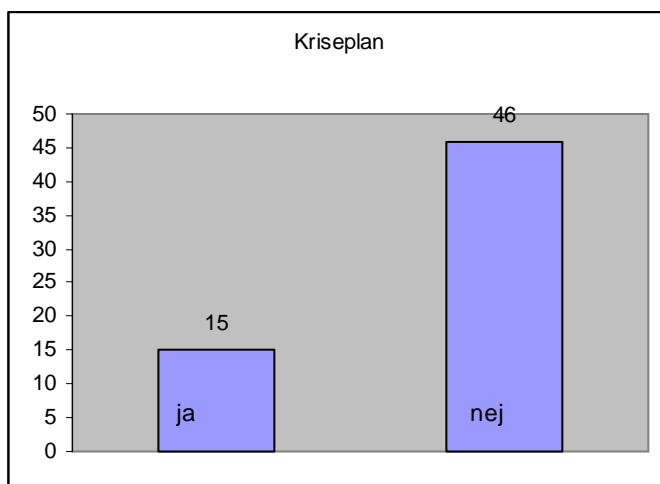
Kun ganske få kommuner har planlagt at give deres medarbejdere kurser i pressehåndtering og formidling. Hvis erfaringerne fra Bornholm holder stik, vil pressens fokus flytte fra politikerne til lederen af den pågældende forvaltning eller institution. Det sker, fordi politikerne ikke i samme omfang som nu vil være inde i de konkrete sager, og det derfor bliver en opgave for den enkelte leder at udlægge de politiske beslutninger og effektuere dem i forhold til den konkrete kommunale enhed.

Krisehåndtering

Af kommunikationsplanerne kan det tydeligt udledes, at kommunerne ikke forventer, at fusionsprocessen vil forløbe uden problemer. Men kun 15 af de 61 strategier/-planer har afsnit, der omhandler krisehåndtering.

Krisehåndtering omtales som et væsentligt indsatsområde, men hovedparten af de 15 har krisehåndtering som et element i tilknytning til pressepolitikken, så man kunne få det indtryk, at det er pressen, der skaber krisen, hvor det mere korrekt må være at gå ud fra, at pressen blot formidler viden om en krise.

Det er lidt bekymrende, hvis man i kommunerne kun agter at reagere på kritiske situationer af frygt for, hvad medierne kan finde på at skrive frem for at have et kriseberedskab for, hvordan man skal håndtere kriser kommunikativt, hvad enten det drejer sig om fejl i det kommunale arbejde, drastiske ændringer i den kommunale service/økonomi eller konflikter.



*Fig. 7
Kriser omtales ofte som "noget der giver negativ omtale i medierne". Derfor er handlingerne som hovedregel beskrevet i forhold til, hvem der skal udtale sig til medierne under kriser. Kun ganske få har planlagt at nedsætte en krisestab, der skal se på kommunikationsbehov i forbindelse med en krise*

Økonomi og ressourcer

Kun seks af kommunikationsstrategierne/-planerne har afsnit, der fortæller, hvilke ressourcer, der er sat af til kommunikationsarbejdet i tilknytning til gennemførelsen af reformen.

Enkelte steder har man frigjort 1-3/4 kommunikationsmedarbejder til reformarbejdet, andre steder budgetterer man med indkøb af freelance arbejdskraft. To kommuner, Sønderborg og Faaborg-Midtfyn, har i følge det undersøgte materiale budgetteret med ekstraudgifter på henholdsvis 1,5 og 1,3 millioner kroner til kommunikationsarbejdet i 2005-06 i tilknytning til sammenlægningsprocessen. Beløbene omfatter alt fra egne ressourcer til: formidlingsassistance, annoncering, tryksager og distribution. I den anden ende af skalaen ligger Esbjerg og Frederikssund, der har skønnet ekstraomkostningerne til henholdsvis 500.000 kroner og 200.000 kroner. Disse beløb er dog eksklusive egne interne ressourcer.

Men hovedindtrykket er, at kommunikationsarbejdet i tilknytning til sammenlægningsprocessen skal klares inden for de eksisterende ressourcer. Som en kommunikationsmedarbejder skrev i sit følgebrev: "Jeg står for intern og ekstern kommunikation og information i form af medarbejderblad og nyhedsbrev, pressen, messestand, to websites....og så selvfølgelig alt ad hoc arbejde....og en faktaliste om den nye kommune. Det vælter ind med opgaver, og mit realistiske bud er, at vi burde være to personer plus en webmaster, som minimum. Men vi er kun mig".

*Analysen er udarbejdet af
Journalist Claus Stærbo (DJ), rgb kommunikation og internet
og kommunikationskonsulent Karin Sloth (DJ), karin sloth kommunikation aps
Januar 2006*