



ULLENSAKER
KOMMUNE

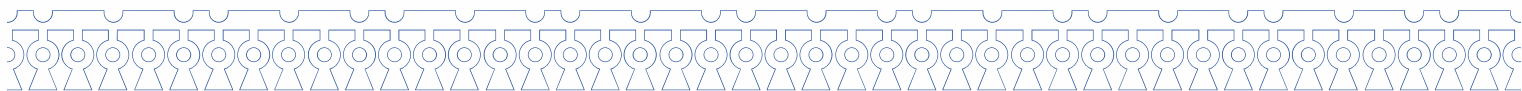
**/20
16**

**KOMMUNIKASJONSSTRATEGI
FAGLIG UTDYPING OG REFERANSER**

Innhold

1. Kommuneplan for Ullensaker kommune 2015 – 2013	3
2: Forankring	3
3: Dialog som preferert metode/modell	3
4: Modell for strategisk kommunikasjon	4
<i>4 modeller for informasjon/kommunikasjon (Public Relations)</i>	<i>4</i>
5: Statens kommunikasjonspolitikk	5
6: Tilgjengelighet	5
7: Portalløsninger i offentlig sektor	6
8: Symmetrisk kommunikasjon	7
9: Klart språk	7
10: Digital kommunikasjon som hovedregel	7
11: Tillit	8
12: Lokaldemokratiundersøkelsen 2014	8
13: Faktorer som påvirker tillit	9
14: Interessenter	9
15: Berørte interessenter	10

Dette dokumentet gir faglig utdyping og referanser til kommunikasjonsstrategiens vedlegg 1



1. Kommuneplan for Ullensaker kommune 2015 – 2013

Befolkningsvekst preger Ullensakersamfunnet. Det er et mål å legge til rette for at veksten er bærekraftig. Veksten skal ikke øke sosiale ulikheter og den skal stimulere til utvikling av framtidig tjenesteproduksjonen. (Kommuneplan for Ullensaker kommune 2015-2030, 2015:7). Det er i kommuneplanen vi finner de viktigste målene og strategiske retningene de kommende årene. Kommunikasjon som strategisk virkemiddel handler om å nå overordnede virksomhetsmål (Robstad & Ihlen 2004:12). Det betyr at også kommunens kommunikasjonsstrategi blant annet har som overordnet mål å bidra til bærekraftig vekst.

2: Forankring

Strategiens grunnpilarer – tilgjengelighet, tillit og engasjement – er forankret i Rådmannens ledergruppes spesifisering av arbeidet med å styrke kommunens kommunikasjonsarbeid, politisk behandlet i forbindelse med etableringen av stillingen som kommunikasjons sjef som skulle lede arbeidet med kommunikasjon i Ullensaker kommune (Ullensaker kommune, sak 2014/126-5)

3: Dialog som preferert metode/modell

Innenfor forskningen er det vanlig å snakke om et skifte fra énveis informasjonsformidling til dialog innenfor litteraturen både om etikk og PR/kommunikasjon. Dette skiftet har skutt fart som en følge av teknologisk utvikling med internett og sosiale medier (Theunissen & Wan Noordin 2012, van Es & Meijlink, 2000, gjengitt i Ihlen 2013:76). Særlig innenfor kommunikasjon i offentlig forvaltning er dialog blitt en kjerneverdi sammen med symmetrisk kommunikasjon (se 10a).

Som metode regnes dialog som mest effektiv i å nå mål. Gjennom dialog kan organisasjoner få bedre og mer effektive beslutningsgrunnlag og engasjement i befolkningen. Dialog bygger tillit dersom prosessene er åpen og deltagerne opplever at det gir resultat. Dialog kan også skape ansvarlighet ved at beslutningsprosesser og antakelser åpnes og diskuteres (Bohm 2008 m.lf., gjengitt i Ihlen 2013:77).

Det er fem trekk som kjennetegner dialog som orientering (Taylor, Kent & White, 2001, gjengitt i Ihlen 2013:76-77):

1. **Gjensidighet:** en annerkjennelse av at virksomheten og interessentene⁸ er nært forbundet og har relasjoner, og dermed at de må samarbeide på en eller annen måte. Gjensidighet er en holdning som strekker seg forbi handlinger om posisjoner eller kompromisser.
2. **Nærhet;** virksomheten har dialog med berørte grupper i nåtid, men også over tid.
3. **Empati:** Annerkjennelse av offentlige mål og interesser og forsøk på å sette seg inn i situasjonen til berørte grupper.
4. **Risiko:** Vilje til å interagere med individer og publikumsgrupper på deres premisser selv om dette gjør virksomheten sårbar, og konsekvensene kan være usikre.
5. **Forpliktelse:** Graden de gir seg hen til genuin dialog, fortolkning og forståelse i møte med publikumsgruppene.

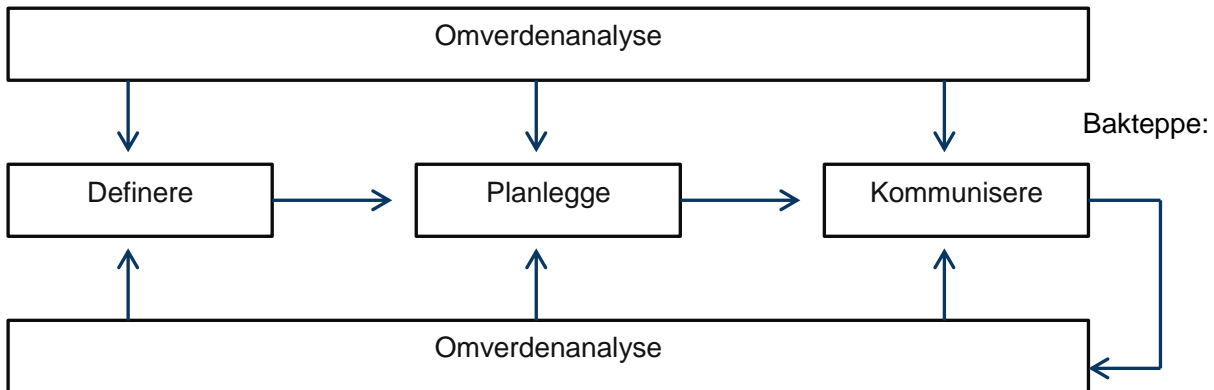
Flere studier har brukt ovennevnte prinsipper i undersøkelse av virksomheters bruk av dialog i sosiale medier. Konklusjonene er i det store og hele at det er enveis kommunikasjon som dominerer (Luca 2011:66 m.fl.). Dette stemmer overens med Norske kommuners bruk av sosiale medier, der det i realitet er fravær av dialog (Bjørnsrud 2012).

Potensialet for dialog og symmetrisk kommunikasjon gjennom digitale medier er til stede, men det synes vanskelig å ta i bruk dialog i virkeligheten.



4: Modell for strategisk kommunikasjon

Blant et utall av modeller som illustrerer strategisk planleggingsprosesser er det såkalte strategihjulet et av de mest kjente og oftest siterte modellene (Robstad & Ihlen 2004:82). Per Robstad og Øyvind Ihlen har utviklet det klassiske strategihjulet for å gjøre en tilpassing til kommunikasjonsområdet, hvor man har inkludert omverdenanalyse og presisert viktigheten av evaluering fortløpende og kontinuerlig. I modellen har det også vært viktig å vise at kommunikasjon foregår mot et bakteppe av organisasjonens kultur og verdier.



organisasjonens kultur og verdier
Modell for strategisk kommunikasjon, Robstad & Ihlen 2004:82)

I Ullensaker kommune skal alt kommunikasjonsarbeid være basert på denne modellen.

I tillegg vil det her bli gitt en enkel 10-stegsmodell. Listen er ikke ment som en oppskrift det er nødvendig å følge fra punkt til prikke, men som en oversikt over hvilke trinn en bør enke igjennom i arbeid med kommunikasjon:

1. Kartlegge omgivelsene
2. Analysere relasjoner
3. Definere utfordringer
4. Analysere situasjonen
5. Sette mål
6. Bestemme respons
7. Analysere målgrupper
8. Planlegge kommunikasjon
9. Gjennomføring
10. Evaluering

Robstad & Ihlen 2004:83

4 modeller for informasjon/kommunikasjon (Public Relations)

Da Grunig og Hunt lanserte symmetri-modellen, var den en del av fire modeller for hvordan informasjon/kommunikasjon (Public Relations) kan drives; publisitetsmodellen (enveis, asymmetrisk), informasjonsmodellen (enveis, symmetrisk), to-veis asymmetrisk og to-veis symmetrisk modell (Grunig & Hunt 1984:22). Modellene ses ofte på som en historisk utvikling (fra propaganda til kommunikasjon), men det er også vanlig å anse alle modellene som mulige former for informasjonsformidling/kommunikasjon også i dagens samfunn.

Offentlig virksomhet driver tradisjonelt sett primært etter informasjonsmodellen. Informasjon formidles fra kommunen til innbyggerne en kartlegging av norske kommuners bruk av sosiale

medier i et styringsperspektiv var arbeidshypotesene at kommuner som bruker sosiale medier i sin virksomhet i større grad enn før går fra å bruke en tradisjonell informasjonsmodell og heller dreier mot 2-veis symmetrisk kommunikasjon. Kartleggingen viste derimot at kommunene i liten grad driver 2-veis symmetrisk kommunikasjon, men i realitet bruker publisitetsmodellen i dette arbeidet (Bjørnsrud 2012).

5: Statens kommunikasjonspolitikk

Statens kommunikasjonspolitikk setter rammer for statens kommunikasjon med innbyggere, næringsliv, organisasjoner og annen offentlig virksomhet. Politikken er et sett av grunnleggende prinsipper som bygger på grunnleggende kommunikasjonsfaglige modeller som også er relevante for kommunens arbeid med kommunikasjon. Prinsippene er derfor lagt til grunn for Ullensaker kommunes arbeid med kommunikasjon.

Åpenhet

I sin kommunikasjon med innbyggerne skal staten være åpen, tydelig og tilgjengelig

Medvirkning

Staten skal ta berørte innbyggere med på råd og involvere dem i utforming av politikk og tjenester

Nå alle

Staten skal sørge for at relevant informasjon når fram til alle berørte

Aktiv

Staten skal aktivt og i tide gi informasjon om rettigheter, plikter og muligheter

Helhet

Statlig kommunikasjon skal oppleves enhetlig og samordnet

Linje

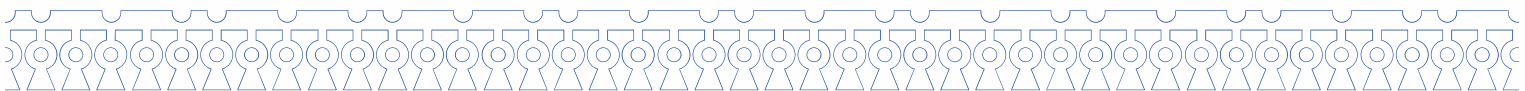
Kommunikasjonsansvaret følger saksansvaret

Statens kommunikasjonspolitikk, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2009:8

6: Tilgjengelighet

Informasjon på offentlige portaler blir ofte beskrevet som vanskelige å finne frem (Brantzæg 2011:39). Dette er blant argumentene som er brukt for at det er viktig for det offentlige å møte befolkningen der de faktisk er, som i sosiale medier. Nettsamfunn har vist seg å være debattstimulerende og gode arenaer for å dele kunnskap og innhold, men særlig viktig fordi de utfordrer etablerte prinsipper om enveiskommunikasjon. De tradisjonelle enveissystemene har ikke utviklet funksjoner som inkluderer innbyggerne egne erfaringer eller synspunkter. Mangelen på dialog og sosiale funksjoner skaper flere hinder fra et innbyggerperspektiv. Uten at det offentlige tilpasser seg innbyggerne basert på kunnskap og fortsetter å bruke byråkratisk fagsjargong, skapes det ytterligere barrierer som forsterker maktforholdet og gjør innhold fra det offentlige vanskelig tilgjengelig (Brantzæg 2011:39-40)

Ikke alle innbyggere vet hva slags informasjon de trenger. Gjennom digitale, sosiale medier og nettsamfunn kan de gjennom brukerskapt innhold og dialog få hjelp av andre brukere (Brantzæg 2011:41).



7: Portalløsninger i offentlig sektor

Blant de nettløsningene som i dag utvikles, er det en klar trend at man går vekk fra å fremstå som en nyhetsformidler, men i stede har et oppgavefokus. Kommunikasjonsekspertise går i mindre grad med på å skrive journalistiske tekster, men mer å skape innhold og løsninger basert på kunnskap og analyse om brukerne og faktisk bruk, ofte i «real time».

Blant de mest kjente og fremtredende nye offentlige nettsidene, er nok den Britiske stats GOV.UK. I Norge har Oslo kommune gjort seg bemerket da de lanserte sine nye nettsider i 2015. Helt uten «nyheter».

Da Oslo kommune startet sitt arbeid med å utvikle nye nettsider, fant de en rekke alvorlige funn. Mest alvorlig var det at nesten ingen av testbrukerne var i stand til å løse oppgavene de fikk. Løsningen besto da av 60 000 sider med informasjon. Dette bidro til at brukerne fikk opp gamle, utdaterte nyheter og informasjon som ikke lenger var fullstendig korrekt. Søkefunksjonene virker mot sin hensikt og skaper flere problemer enn de løste. Sidene var preget av vanskelig og utilgjengelig språk. Vanskelig å navigere pga. nettstedets organisasjonsbaserte struktur. Dårlig prioritering av innhold. Lenkefeil og feil bruk av aler. Feil arbeidsmetode (bla. for lite måling av effekter av endringene). (Netlife research / Oslo kommune 2009).

I en brukerundersøkelse i 2013 var arbeidet med en mellomløsning i påvente av en ny og bedre portal i gang og hadde gjort tilgjengeligheten bedre for brukerne. Det var likevel mange som ikke fikk løst oppgavene sine. På spørsmål om hva man som innbygger da gjør, svarte 35 % at de vil ringe kommunen, 30 % at de sender e-post og 17 % sier at de bare gir opp. (Oslo kommune 2013). Kostnadene forbundet med at innbyggere kontakter kommunen er 80 kr per oppmøte, 40 kr per telefon og 3 kr per elektronisk (Beregninger fra København, gjengitt i Regjeringens digitaliseringsprogram «På nett med innbyggerne», 2012). Konsekvensene av å ha nettløsninger for selvbetjening som ikke fungerer er alvorlige. De vil gi unødvendig forhøyede kostnader for kommunen eller bidra til at innbyggere ikke får tilegnet seg kunnskap som er nødvendig som deltager i lokalsamfunnet.

Oslo kommune lanserte nye nettsider februar 2015. Fra over 60 000 sider med informasjon har de nye sidene 6 000. Den nye portalløsningen fremstår som ekstremt enkel og ren, helt uten «nyheter», foto eller andre distraksjoner. Målet er at innbyggerne raskt finner det de leter etter og får løst sine oppgaver på nett.

Det mest interessante ved nettstedet er imidlertid det vi ikke ser. For det første er Oslo kommune i ferd med å reorganisere hele sin kommunikasjonsvirksomhet. Fra å ha en struktur der hver virksomhet/etat har sine webredaktører og innholdsleverandører, vil kommunen få en helt annen og mer sentralisert kommunikasjonsvirksomhet. Dette vil bidra til en mer effektiv virksomhet, men viktigst vil det bidra til en bedre hverdag for innbyggerne. Kommunikasjonsfaglig kompetanse blir viktigere enn «journalistisk» skriveferdighet. Ressursene blir først og fremst brukt på å analysere brukernes atferd. Finner folk frem? Hva søker de? Hvilke ord bruker innbyggerne? Hvordan navigerer de. Basert på løpende analysearbeid gjøres tilpassinger fortløpende. Kommunikasjonsekspert bidrar til å spisse og forme budskap fra fagpersoner basert på den løpende kunnskapen de har om brukerne.

Oslo kommunes målsetting med sitt nettprosjekt, er at man innen utgangen av 1. Kvartal 2015 skal ha et nettsted der minst 85 % av brukerne før løst oppgavene de kommer for å utføre. Kommunens nye nettsted er ikke en «nettavis» for nyheter og markedsføring av tjenester, men et reelt verktøy for innbyggerne for å løse oppgaver.



8: Symmetrisk kommunikasjon

Den mest innflytelsesrike og hyppigst refererte forskningsprosjekt innenfor kommunikasjon er Excellence-prosjektet til professor James E. Grunig og hans kolleger (Grunig m.fl., 1992, 1995, 2002). Prosjektet hadde som mål å teste en rekke hypoteser for hva «fremragende» («excellent») kommunikasjon er og hvordan strategisk kommunikasjon skaper mer effektive virksomheter. Sentralt i dette arbeidet står symmetriske relasjoner. Kort fortalt beskriver begrepet symmetri og asymmetri to mønstre for strategisk kommunikasjon. Virksomheter som driver asymmetrisk kommunikasjon forsøker å *påvirke* interessentene til å gjøre noe, la vær å gjøre noe eller la virksomheten få gjøre som den vil. De søker endringer hos omgivelsene, selv om det går på bekostning av disse.

Virksomheter som driver symmetrisk kommunikasjon har en helt annen innstilling. De kommuniserer med omgivelsene for å skape best mulige relasjoner. Det er gjensidig forståelse, aksept og felles løsning på eventuelle konflikter som er fokuset her. Effektene som søker er balanserte, og dermed symmetriske. Begge parter skal få tilnærmet like stort utbytte. Målet er altså å komme fram til et resultat av kommunikasjonen som begge parter er fornøyd med. (Ihlen 2013:51)

Ullensaker kommune skal bruke symmetrimodellen i sin kommunikasjonsvirksomhet, både fordi det er etisk og riktig i et lokaldemokratisk perspektiv, men også fordi det er en effektiv arbeidsform.

9: Klart språk

I en undersøkelse ble det klart at 1/5 av innbyggerne har problemer med å forstå innholdet i alminnelige offentlige tekster («Mål og mening, St.meld.nr. 35, 2007-2008»). Prosjektet «Klart språk i staten» ble igangsatt, med to hovedbegrunnelser; klarspråk vil gi alle brukere like muligheter og en likeverdig behandling uavhengig av ressurser, kunnskapsnivå og språklige forutsetninger. Og klarspråk vil føre til en mer effektiv dialog mellom myndighetene og brukerne som vil gi besparelser i tids- og ressursbruk, både for myndighetene og de som mottar informasjon.

I sin evalueringsrapport fra 2013 pekes det på varierende effekter av prosjektet. Men ett av de eksemplene fra prosjektet som løftes fram er Vegvesenets klarspråkprosjekt. Blant de viktigste effektene viser Statens vegvesen til at de etter prosjektet fikk 40 % færre henvendelser etter et av de nye brevene ble sendt ut. I tillegg har de spart 1,2 millioner bare i porto og papir på klarere versjoner av to andre brev. (Statens vegvesens klarspråkblogg, 2013).

10: Digital kommunikasjon som hovedregel

Digital kommunikasjon er nå hovedregelen innenfor forvaltningslovens virkeområde etter endringer i forvaltningsloven og eForvaltningsforskriften per februar 2014. Som en følge av dette har Ullensaker kommune som overordnet mål å digitalisere arbeidsprosesser og tjenester. Dette arbeidet er allerede godt i gang. Sammen med de andre kommunene på Øvre Romerike jobber Ullensaker med et større, langsiktig digitaliseringsprogram med 15 del-prosjekter (per august 2015), blant annet digitalisering av formell kommunikasjon (SvarUt), «min side», eSkjema, politikerløsning og ny innbyggerportal.

Utfordringer knyttet til innføringen av digital kommunikasjon er mange. Samordning og standardisering av IKT-løsninger og innbyggernes digitale kompetanse og modenhet er blant noen av disse. Det offentlige har et ansvar for å nå alle berørte med sin kommunikasjonsvirksomhet, også de som ikke har kommet så langt i sin digitaliseringsreise. Samtidig er det slik at digitale virkemidler og kanaler ikke nødvendigvis er de mest effektive.

Ullensaker kommune skal velge kanaler og virkemidler for kommunikasjon som er mest effektive i å nå mål – kommunens og innbyggernes. Det er ikke alltid de digitale er mest egnet til dette.

11: Tillit

En av de kanskje viktigste samfunnsendringene de siste tiår knytter seg til autoritetenes fall. Avgjørelser må legitimeres på kontinuerlig basis (Ihlen 2013). Begrepene tillit, legitimitet, forståelse og refleksjon er dermed svært sentrale begreper i all offentlig kommunikasjonsvirksomhet (Ihlen & Verhoeven 2012).

12: Lokaldemokratiundersøkelsen 2014

En undersøkelse i regi KS ble gjennomført i 2014. Innbyggere og folkevalgte i Ullensaker kommune ble bedt om å besvare spørsmål om hvordan de oppfatter lokaldemokratiet i egen kommune.

Undersøkelsen gir svar på to hovedområder. Den gir et bilde av hvordan Ullensakers innbyggere ser på politikerne sine og på kommunens arbeid. Og siden man har spurt politikerne om det samme, er den særlig interessant da den kan avdekke et eventuelt gap mellom hvordan befolkningen oppfatter politikerne og kommunen, og hvordan politikerne ser på seg selv, sine beslutninger og tjenestetilbudet derav.

I tillegg gir undersøkelsen en del svar på hvordan politikerne ser på administrasjonens arbeid med å legge til rette for politisk aktivitet og relasjonen folkevalgt/administrasjon.

Befolkningen har en generell god tillit til sine folkevalgte. De fleste stoler på løftene politikerne gir og det er relativt få som tror de folkevalgte misbruker sin makt til egen fordel. Det er verdt å merke seg at den positive tendensen er noe mindre tydelig på spørsmålet om makt til egen fordel og om man tror at personlige forbindelser i kommunen eller til politikere gjør at man lettere får ivare tatt sine interesser. «Vet ikke»-prosent er høy på disse spørsmålene.

Politikerne er enige med befolkningen i man kan stole på løftene som gis og mener at man som politiker ikke misbruker makt til egen fordel. Men også politikerne mener at personlige forbindelser gjør det lettere å ivareta sine interesser.



(KS/Ullensaker kommune, sak 2014/5664)

Det er vanskelig å konkludere med befolkningens totale grad av tillit til de folkevalgte basert på denne undersøkelsen alene. Det er imidlertid uheldig at spørsmålene om misbrukt av makt til egen fordel og om personlige forbindelser fremstår som mindre tydelige og at mange svarer «vet ikke». Politikernes svar på spørsmålet om personlige relasjoners betydning gir et signal om at dette har betydning. Det legges i undersøkelsen opp til at dette skal tolkes negativt. Det er det

kun om det fra administrativ gjøres saksfremlegg og vedtak som ikke er nøytrale og basert på likebehandling. Det er vanskelig å tolke om befolkningen eller politikere har svart på om relasjonen gjelder kommunen eller politikere. Språk i svar kan henge sammen med nettopp denne uklarheten.

Se punkt 11 om tillit

13: Faktorer som påvirker tillit

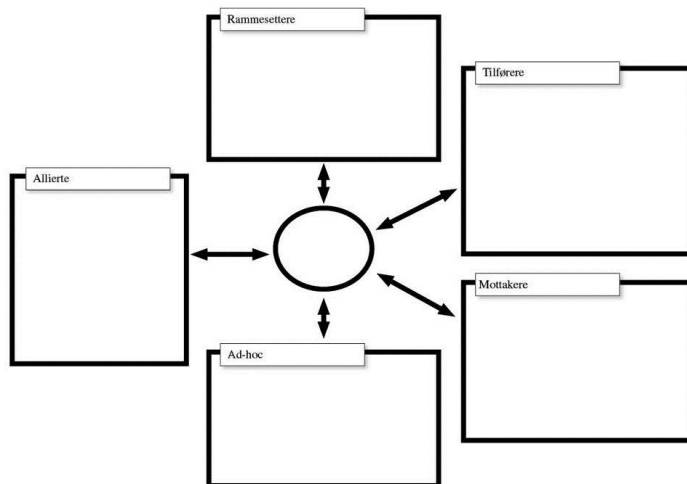
Tillit bygges særlig gjennom opplevelse av fire faktorer (Covello 1992, gjengitt av Robstad og Ihlen, 2004:97):

- Kompetanse (har han/hun greie på dette?)
- Sannferdighet (snakker han/hun sant?)
- grad av empati (bryr han/hun seg?)
- involvering/engasjement (er hun/han virkelig opptatt av dette?)

I en studie på tillit og kredibilitet knyttet til risikokommunikasjon var et av hovedfunnene at for offentlig sektor var opplevelsen av engasjement og involvering særlig viktig for tillit (Peters, Covello og McCallum 1997)

14: Interessenter

Kommunens omverden består av et enormt antall interessenter, det vil si enkeltindivider eller grupper som vi har mål eller konsekvenser overfor, eller vice versa; som har mål eller konsekvenser overfor kommunen (Robstad & Ihlen 2004:45). Det er gjennomført interessentkartlegging på flere områder i Ullensaker kommune. Kartleggingen viser at kommunen forholder seg til ulike interessenter på ulike områder. Innenfor kommunikasjonsområdet er det vanlig å kategorisere ulike interessentgrupper på følgende måte:



(Grunig & Hunt, 1984:141)

Inndelingen har som formål å skape oversikt over interessentgrupper, men også å vurdere relasjonene mellom kommunen og interessentene og kvaliteten på disse relasjonene. Kartet vil i seg selv være et hjelpemiddel som fokuserer og bevisstgjør kommunen i kommunikasjon.

15: Berørte interessenter

Et vesentlig strategisk grep er å være fokusert i arbeidet med interessenter til de som er, eller tenkes å være, berørt. Dette tar for seg utfordringen med det umulige i å kommunisere med «alle». Et viktig prinsipp i offentlig kommunikasjon (se 3) er å «nå alle», men her er det viktig å være klar over presiseringen «berørte». Prinsippet skal sikre at den eller de som er direkte berørt av noe kommunen gjør informasjon først. Det er også et viktig prinsipp, forankret i Kommunelovens § 4, at kommunen skal være den aktive part.

