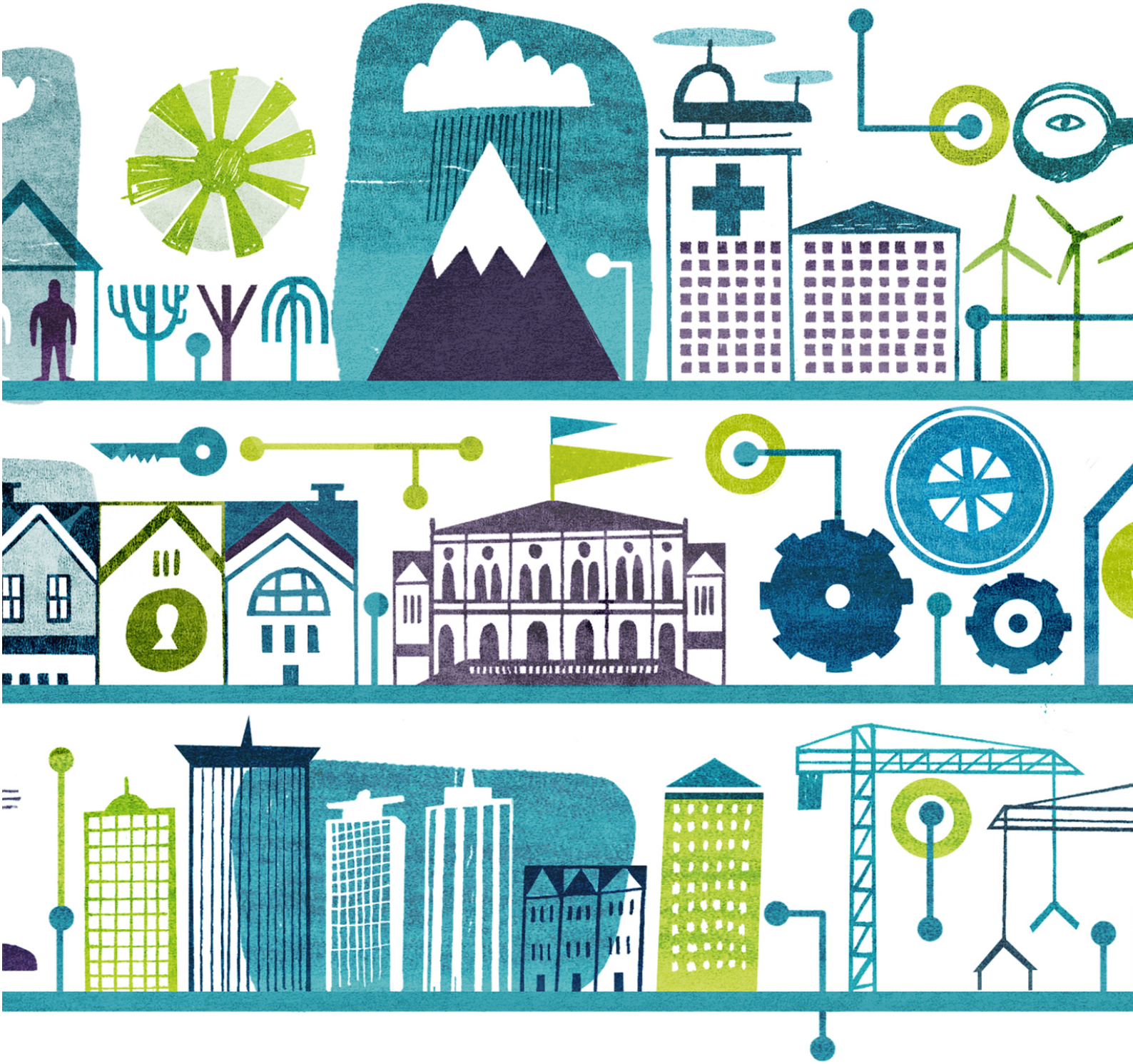


# Kartlegging av kommuner og fylkeskommuners kommunikasjonsarbeid

Rapport 2025 - 02

KS FoU

PROBA samfunnsanalyse

Proba-rapport nr. 2025 - 02 , Prosjekt nr. 24047
ISSN: 1891-8093
PDS, AFJ, HK/AG februar 2025
--
Offentlig
--

# Kartlegging av kommuner og fylkeskommuners kommunikasjonsarbeid

## Utarbeidet for KS

Rapport 2025 - 02

# Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag for KS, i perioden august-desember 2024.

Proba samfunnsanalyse har gjennomført undersøkelsen i samarbeid med Ketil Raknes fra Høyskolen Kristiania. Fra Probas side har Ane Fürst Juul og Hilde Kullerud vært prosjektmedarbeidere, og Pia Dybvik Staalesen har ledet prosjektet.

I prosjektet har vi intervjuet et stort antall kommunikasjonsmedarbeidere og andre roller i kommuner og fylkeskommuner. Vi vil takke alle informanter som har delt informasjon og erfaringer med oss! Vi vil også takke Daniel Ødegård og Tonje Torsgard i KS for godt samarbeid underveis i prosjektet.

ISSN: 1891-8093

Pia Dybvik Staalesen

Februar 2025

# Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER ..... 1

1 INNLEDNING ..... 4
- 1.1 Bakgrunn ..... 4
- 1.2 Problemstillinger ..... 6
- 1.3 Teoretisk utgangspunkt ..... 7
- 1.4 Metoder ..... 8

2 ORGANISERING, RESSURSER OG KOMPETANSE ..... 12
- 2.1 Kommunikasjonsenheter og ansatte ..... 12
- 2.2 Variasjoner i organisering og ansvarsdeling ..... 15
- 2.3 Kommunikasjonsstrategier ..... 19
- 2.4 Kompetanse i kommunikasjonsarbeidet ..... 22
- 2.5 Kjøp av tjenester ..... 25
- 2.6 Rutiner for kommunikasjon fra virksomheter som utfører tjenester for kommunen ..... 26

3 KOMMUNIKASJONSAKTIVITETER OG KOMMUNIKASJONSKANALER ..... 30
- 3.1 Hva legger kommuner og fylkeskommuner i «aktiv informasjon»? ..... 30
- 3.2 Hvilke temaer kommuniserer kommunene om ..... 32
- 3.3 Bruk av ulike kommunikasjonskanaler ..... 36
- 3.4 Tilpasning av innhold til ulike målgrupper ..... 40
- 3.5 Bruk av KI i kommunikasjonsarbeidet ..... 44
- 3.6 Rutiner for arkivering og journalføring ..... 44

4 UTFORDRINGER OG GODE GREP ..... 47
- 4.1 Utfordringer ..... 47
- 4.2 Gode grep i kommunikasjonsarbeidet ..... 51

5 OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER ..... 55
- 5.1 Hva kjennetegner kommuner og fylkeskommuner som driver god og aktiv informasjon? ..... 55
- 5.2 Hvilken støtte trenger kommunene i kommunikasjonsarbeidet? ..... 57
- 5.3 Anbefaling: Økt samarbeid på tvers av kommuner og fylkeskommuner ..... 57

LITTERATUR ..... 60

# Sammendrag og konklusjoner

## Resymé

*Proba har sammen med Høyskolen Kristiania undersøkt hvordan kommunikasjons-arbeidet er organisert og utføres i kommuner og fylkeskommuner. Vi har kartlagt organisering og innhold i kommunenes kommunikasjonsaktiviteter, ressurser i arbeidet, utfordringer og hvilken støtte det er behov for, for at kommunene kan drive et aktivt informasjonsarbeid. Videre har vi hentet inn kunnskap om hva kommunene selv legger i kravet til aktiv informasjon. Vi belyser utfordringer i kommunenes kommunikasjons-arbeid, og trekker frem gode grep.*

## Bakgrunn

Kommuneloven slår fast at kommuner og fylkeskommuner aktivt skal informere om egen virksomhet, og virksomhet fra andre rettssubjekter som utfører oppgaver for dem (kommuneloven, 2018). Kommunens informasjonsplikt omfatter alle kommunens fire roller: rollen som tjenesteyter, demokratisk arena, myndighetsutøver og samfunnsutvikler. Kommunenes informasjonsplikt bør dermed både handle om de ulike tjenestene kommunene yter, og også saker som blir behandlet i politiske organer og i administrasjonen (St Prp. 46 (2017-2018). Hva som ligger i «aktiv» kan imidlertid variere fra en kommune til en annen, og det er opp til kommunene selv å definere innholdet i aktiv informasjon og det er opp til kommunene å fylle informasjonsplikten med innhold.

## Problemstilling og metode

I oppdraget har vi undersøkt følgende hovedproblemstillinger:

- Hvordan har kommuner og fylkeskommuner organisert kommunikasjonsarbeidet?
- Hva inngår i kommunenes kommunikasjonsaktiviteter?
- Hvilken praksis og retningslinjer har kommunene for virksomheter som utfører tjenester på kommunens vegne?
- Hva hemmer, og hva fremmer kommunenes arbeid med aktiv informasjon til innbyggerne?
- Hva kjennetegner god, aktiv informasjon?
- Hvilke kjennetegn har kommuner som driver god, aktiv informasjon?

Undersøkelsen er først og fremst en breddekartlegging av kommunenes organisering av kommunikasjonsarbeidet, hvilke ressurser de har til dette arbeidet, og hva kommunene gjør for å oppfylle forpliktelsen om aktiv informasjon til innbyggerne. Vi har kartlagt hvilke type kommunikasjonsaktiviteter- og kanaler kommunene bruker, og hvordan de tilpasser kommunikasjonen til ulike målgrupper.

Vi har også gjennomført en dybdeundersøkelse der vi gjorde kvalitative intervjuer med ulike aktører i et mindre utvalg kommuner. I denne delen av undersøkelsen gikk vi mer i dybden på problemstillingene, og undersøkte kommunene og fylkeskommunenes erfaringer, suksesskriterier for god og aktiv kommunikasjon til innbyggerne og barrierer knyttet til kommunens kommunikasjonsaktivitet.

I tillegg til bredde- og dybdeundersøkelsen har vi gjennomgått et utvalg kommunikasjonsstrategier for kommuner og fylkeskommuner, og kategorisert ulike kjennetegn ved disse, både knyttet til form og innhold.

## Funn

Vi finner at organiseringen og antall ressurser som kommuner og fylkeskommuner har til kommunikasjonsarbeid, varierer. Større kommuner og fylkeskommuner har egne kommunikasjonsenheter, og flere ansatte. De har også bedre tilgang til kommunikasjonsfaglig kompetanse. I den andre enden av skalaen finner vi mindre kommuner uten egen kommunikasjonsavdeling eller dedikerte ansatte. Videre finner vi at både kommunene og fylkeskommunene informerer aller mest om tjenestene sine, men også politiske saker og prosesser, innhold knyttet til omdømmebygging og aktuelle arrangementer er aktuelle temaer. Beredskaps- og krisekommunikasjon er også et sentralt område for alle i undersøkelsen. Både kommunene og fylkeskommunene bruker videre en variasjon av kommunikasjonskanaler, slik som sosiale medier, nettsider og informasjonsmøter. Alle kommuner beskriver også tilpasning av kommunikasjon til ulike målgrupper som sentralt i kommunikasjonsarbeidet.

Vi finner en del variasjon i kommunikasjonsarbeidet mellom kommuner med og uten en egen kommunikasjonsenhet. I kommunene med en egen kommunikasjonsenhet synes arbeidet i større grad profesjonalisert. Kommunikasjonsenheten utvikler for eksempel kommunikasjonsstrategi, har rådgivende funksjon for kommuneorganisasjonen og har i en del tilfeller dedikerte ansatte for ulike kommunikasjonsområder. I kommunene uten en egen kommunikasjonsenhet er kommunikasjonsarbeidet i mindre grad faglig forankret. Kommunikasjon kan for eksempel være en oppgave tillagt ansatte ved siden av andre oppgaver.

*Hva legger kommuner og fylkeskommuner i aktiv informasjon?*

Kommunene oppfatter at det å drive aktiv informasjon innebærer at informasjonen skal være enkelt tilgjengelig for innbyggerne. Målgruppen skal både kunne forstå innholdet og de skal lett kunne finne og bruke informasjonen. Aktiv informasjon kan også innebære at kommunen er oppsøkende, og åpne og ærlige i kommunikasjonen.

Vi finner at noen av kommunene ser ut til å jobbe mer systematisk og strukturert med kommunikasjonsarbeidet. Følgende kjennetegn går igjen i disse kommunene og fylkeskommunene:

- *Dedikerte ressurser i arbeidet.* Slike ressurser muliggjør prioritering av kommunikasjonsarbeidet i kommunene.
- *Ressurser med fagkompetanse i kommunikasjon.* Fagkompetanse bidrar til profesjonalisering av kommunikasjonsarbeidet.
- *Kommunikasjon som felles ansvar.* En viktig faktor for godt kommunikasjonsarbeid, er at kommunikasjonsarbeidet og betydningen av det, er godt forankret i ulike deler av kommuneorganisasjonen, også i fagenhetene. Forankring av kommunikasjonsarbeidet i kommunens ledelse gir bedre muligheter for helhetlig og strategisk kommunikasjon.

*Utfordringer*

Kommunene og fylkeskommunene erfarer at det er utfordrende å nå frem til alle innbyggerne med informasjon. Videre er det en utfordring å stadig sikre åpen og tidlig kommunikasjon som bygger tillit mellom kommunen eller fylkeskommunen, og innbyggere. Det å få til forankring av arbeidet i kommuneorganisasjonen, tid og ressurser er som nevnt over suksessfaktorer i kommunikasjonsarbeidet, men for mange av informantene er dette også sentrale utfordringer og vanskelig å få til på en god måte. Dette gjelder for alle kommunene, men særlig for de mindre kommunene uten en egen kommunikasjonsenhet eller dedikerte kommunikasjonsressurser.

### Anbefalinger

Flere av kommunene og fylkeskommunene ønsker seg nettverk for erfaringsdeling og gjenbruk av gode løsninger på tvers av kommuner. Særlig for små kommuner og kommuner uten dedikerte ansatte med ansvar for kommunikasjon, fremstår det som nødvendig å koble seg på nettverk og få bistand fra for eksempel KS for å øke effektiviteten og profesjonaliteten i kommunikasjonsarbeidet. Også i større kommuner uttrykker likevel kommunikasjonsansatte det som viktig med erfaringsdeling.

Vi anbefaler at KS legger til rette for mer erfaringsdeling og samarbeid kommunene og fylkeskommunene imellom. Aktuelle temaer for samarbeid kan være bruk av kunstig intelligens i kommunikasjonsarbeidet, samarbeid om utvikling av innhold og metoder for å nå ut til ulike grupper av innbyggere, samarbeid om måling og evaluering av kommunikasjonsarbeidet, og samarbeid som bidrar til utvikling av kompetanse.

# 1 Innledning

Tilgang til informasjon er en grunnleggende forutsetning for at innbyggerne skal kunne følge med i politiske saker og beslutninger, og delta aktivt i lokaldemokratiet. Informasjon er også viktig for at innbyggerne skal kunne ivareta sine rettigheter når kommunen opptrer som myndighetsutøver (Prop. 46 L (2017-2018).

Kommunene skal etter kommuneloven (kapittel 4, §4-1) aktivt informere om egen virksomhet, og legge til rette for at alle innbyggere får tilgang til denne informasjonen. Kommunen skal blant annet sikre at innbyggere og media får innsyn i politiske prosesser og saker og annet arbeid i kommunen. Kommunene skal også aktivt informere om virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommunen (Kommuneloven, 2018). Lovbestemmelsen er rundt formulert, og det er opp til kommunene å vurdere hva som er aktiv informasjon og hvordan informasjonsarbeidet skal gjennomføres i praksis. Det er lite kunnskap om hvilke ressurser kommunene har til informasjons- og kommunikasjonsarbeid og hva innholdet i kommunikasjonsarbeidet er. Denne rapporten viser hvordan kommunikasjonsarbeidet er organisert og gjennomføres i norske kommuner og fylkeskommuner, hvordan kommunene tolker kravet om aktiv informasjon til innbyggerne samt hva som er utfordringer og gode grep.

## 1.1 Bakgrunn

Kommunenes helhetlige samfunnsansvar kommer til uttrykk gjennom rollene som tjenesteyter, demokratisk arena, myndighetsutøver og samfunnsutvikler. For innbyggerne og offentligheten er det viktig at kommunene informerer om hvordan de ivaretar alle disse rollene. Kommunenes informasjonsplikt bør derfor både handle om de ulike tjenestene kommunene yter og saker som blir behandlet i politiske organer og i administrasjonen (St Prp. 46 (2017-2018). Det er eksempelvis nødvendig for innbyggerne å vite hvilke krav som stilles for å kunne motta ulike velferdsgoder. Videre er informasjon om kommunens virksomhet en grunnleggende forutsetning for at innbyggerne skal kunne stille kommunestyrepolitikere til ansvar for sine handlinger. Aktiv informasjon er også viktig for en transparent forvaltning, som bidrar til at innbyggerne har tillit til kommunen og til at kommunens etiske regelverk blir fulgt (Prop. 46 L (2017-2018).

KS' lokaldemokratiundersøkelser fra 2021 og 2022 viser at de folkevalgte er mer tilfreds med alle sider ved lokaldemokratiet enn innbyggerne er (Winsvold, 2022). Undersøkelsen tyder på at kommunene har et forbedringspotensial når det gjelder innbyggernes oppfatninger om lokaldemokratiet. Undersøkelsene viser blant annet at 1 av 3 innbyggere mener det er vanskelig å holde seg orientert om hvilke saker som diskuteres i kommunepolitikken. Halvparten av innbyggerne mener de ikke har mulighet til å påvirke beslutninger som angår dem, og et flertall av innbyggerne tror de folkevalgte misbruker sin makt til personlig fordel.

### 1.1.1 Mål for kommunenes kommunikasjonsaktiviteter

Kommunens informasjonsplikt omfatter som nevnt over alle kommunens fire roller: rollen som tjenesteyter, demokratisk arena, myndighetsutøver og samfunnsutvikler.

I kommunens rolle som demokratisk arena, er det av betydning at innbyggerne får informasjon om politiske saker og prosesser samt hvordan saksprosessene i kommunen fungerer. Det skal være tydelig for innbyggerne hvordan beslutninger fattes og av hvem og når og hvilke muligheter den enkelte har til å påvirke. Eksempler kan være informasjon om saksliste og politiske møter samt dokumenter og saksprosess i konkrete

saker. I kommunens rolle som samfunnsutvikler er det også viktig med god informasjon om politiske prosesser, planarbeid, samt annet utviklingsarbeid i kommunen hvor innbyggerne skal involveres og bidra med sine innspill og synspunkter. Innbyggerne skal ha informasjon om hvordan de kan medvirke og hva de kan medvirke til i slike prosesser.

Innbyggerinvolvering og medvirkning er lovpålagt, blant annet etter plan og bygningsloven. Kommunen kan ha en mer eller mindre oppsøkende og aktiv rolle i slike sammenhenger – fra tradisjonelle høringsprosesser til mer innovative former for informasjon, medvirkning og involvering.

Når det gjelder rollen som tjenesteyter og myndighetsutøver, er det viktig for innbyggerne å vite hvilke rettigheter de har til ulike kommunale tjenester og velferdsgoder samt hvem som leverer tjenestene. Det er også viktig for innbyggerne å ha en generell forståelse av hvilket grunnlag kommunen fatter sine beslutninger på, knyttet til tjenester og annen saksbehandling. Videre må innbyggerne få informasjon dersom en kommunal eller fylkeskommunal tjeneste skal omorganiseres, flyttes eller på annen måte endres på en måte som påvirker innbyggerne. Informasjonsarbeid knyttet til rollen som tjenesteyter vil også være aktuell for selskaper som utfører oppgaver på vegne av kommunen eller fylkeskommunen, så som kommunale foretak eller interkommunale selskaper.

Kommunene må imidlertid være påpasselige med og bevisste p, hvordan de håndterer ulike typer informasjon. For eksempel er det enkelte begrensninger i adgangen til å legge ut dokumenter på internett, jf. offentlighetsloven § 10 tredje ledd.

### 1.1.2 Aktiv informasjon

Det følger som omtalt av kommuneloven at kommunen skal gi «aktiv» informasjon (kapittel 4, paragraf 4-1). Hva som ligger i «aktiv» kan variere fra en kommune til en annen, og det er opp til kommunene selv å definere innholdet i aktiv informasjon. Aktiv informasjon kan altså både være informasjon på kommunens nettsider, men også mer målrettet og tilpasset informasjon til innbyggere. Lovbestemmelsen innebærer at kommunene har frihet til å fylle informasjonsplikten med innhold. Bestemmelsen er ikke ment å gi innbyggere, presse eller andre krav på en bestemt type informasjon. Hvordan kommunene informerer er heller ikke lovregulert. Kommunene har frihet til å selv å fylle informasjonsplikten med innhold.

### 1.1.3 Endringer som er gjort i kommuneloven

Siden 1992 har kommuneloven inneholdt en generell plikt for kommuner til å aktivt informere om sin virksomhet.

Kommuneloven av 2018 ble supplert med en bestemmelse om at det skal legges til rette for at alle kan få tilgang til informasjon. Det vil si at informasjonen skal tilrettelegges og tilpasses målgruppen, enten det er innbyggerne eller særskilte grupper blant innbyggerne, media eller andre aktører. Av forarbeidene til loven går det frem at det skal være opp til kommunen hvordan de ønsker å nå fram til forskjellige målgrupper. Departementet legger i St Prop. nr 46 til grunn at forpliktelsen om tilrettelegging innebærer at kommunen skal bruke et klart språk som er tilpasset de forskjellige målgruppene.

#### Virksomhet fra andre rettssubjekter

I loven av 2018 ble plikten utvidet til å også gjelde andre rettssubjekter som utfører oppgaver på vegne av kommuner og fylkeskommune. Denne utvidelsen er begrunnet i at stadig mer av kommunenes tradisjonelle virksomhet i dag utføres av kommunale selskaper, interkommunale samarbeid eller private aktører.

Innbyggere og presse har behov for informasjon om tjenester og annen aktivitet som foregår i interkommunale samarbeid og selskaper eller som ytes av private etter avtale med kommunen.

### Offentlig innsyn

Kommuneloven av 1992 inneholdt en plikt til å legge forholdene best mulig til rette for offentlig innsyn. Denne bestemmelsen ble fjernet i loven av 2018. Dette var begrunnet med at bestemmelsen ikke innebærer noen utvidelse av publikums rett til dokumentinnsyn etter offentlighetslovens regler og dermed innebar en unødvendig dobbeltregulering (Prop. 46 L (2017-2018)). Det følger av offentleglova at kommunen alltid skal vurdere meroffentlighet. Det vil si at i dokumenter som kan offentliggjøres/gis innsyn i, bør det gis innsyn. Dersom kommunen ikke gir innsyn, skal kommunen begrunne dette særskilt.

Da lovforslagene ble sendt på høring mente noen av høringsinstansene at omfanget av informasjonsplikt var for uklart ettersom kommunene selv skal ha «frihet til å fylle informasjonsplikten med innhold». En oppfatning var at bestemmelsen ikke har tilstrekkelig innhold til at det er mulig å vurdere om en kommune oppfyller plikten eller ikke. Enkelte mente også at det var uheldig at setningen om å legge til rette for offentlig innsyn er tatt ut av bestemmelsen. Disse mente bestemmelsen var viktig å sikre tilgang til informasjon som kommunene ikke nødvendigvis sprer aktivt på eget initiativ.

## 1.2 Problemstillinger

Hovedformålet med prosjektet har vært å beskrive hvordan kommunikasjonsarbeidet er organisert og utføres i kommuner og fylkeskommuner. Herunder har vi kartlagt innhold i kommunenes kommunikasjonsaktiviteter og hva kommunene selv legger i kravet til aktiv informasjon. Videre har vi hentet inn kunnskap om hvordan og med hvilke ressurser kommuner gjennomfører informasjon og formidling. Vi har også kartlagt utfordringer, hvilken støtte det er behov for, for at kommunene kan drive et aktivt informasjonsarbeid.

I oppdraget har vi undersøkt følgende hovedproblemstillinger med delspørsmål:

- Hvordan har kommuner og fylkeskommuner organisert kommunikasjonsarbeidet?
  - Hvor i organisasjonen er øverste kommunikasjonsansvarlig plassert?
  - Hvordan er informasjon og kommunikasjon forankret i overordnede styringsdokumenter?
  - Hvor mange stillinger benyttes til å kommunikasjonsaktiviteter og hvilken kompetanse har personene som jobber med dette?
- Hva inngår i kommunenes kommunikasjonsaktiviteter?
  - Hvilke kanaler bruker kommunene for å formidle budskap til ulike målgrupper?
  - Hvilke tilpasninger i kommunikasjonen gjør kommunene for å nå ulike målgrupper?
  - Hvilken vekt legger kommunene på universell utforming og klart språk?
  - Hvilke rutiner har kommuner og fylkeskommuner for arkivering og journalføring?
- Hvilken praksis og retningslinjer har kommunene for virksomheter som utfører tjenester på kommunens vegne?
- Hva hemmer og hva fremmer kommunenes arbeid med aktiv informasjon til innbyggerne?
  - Hvilken støtte, tjenester og verktøy trenger kommunene for å drive aktiv informasjon?

- Hva kjennetegner god, aktiv informasjon? Hvordan kan aktiv informasjon måles? Hvilke kjennetegn har kommuner som driver god aktiv kommunikasjon?

FoU-prosjektet handler om kommunikasjonsarbeid som støtter opp under aktiviteter og beslutninger i kommuner og fylkeskommuner som treffer *innbyggerne* som målgruppe. Med «informasjon fra kommunen», forstår vi i denne sammenheng informasjon om:

- Innbyggernes rettigheter og plikter knyttet til kommunenes tjenester og velferdsgoder
- Politiske og administrative saker og prosesser som kan påvirke den enkelte eller lokalsamfunnet som helhet
- Beslutninger som har konsekvenser for innbyggerne i en kommune og fylkeskommune
- Muligheter og systemer for innsyn og medvirkning

Undersøkelsen er først og fremst en breddekartlegging av kommunenes organisering av kommunikasjonsarbeidet, hvilke ressurser de har til dette arbeidet, og hva kommunene gjør for å oppfylle forpliktelsen om aktiv informasjon til innbyggerne. Basert på funnene i kartleggingen har vi analysert hva som er gode grep. Vi har imidlertid ikke evaluert den enkelte kommunes kommunikasjons – og informasjonsarbeid. Studien viser hva kommunene selv legger i god og aktiv kommunikasjon, hva de selv synes fungerer bra og hva som er utfordringer. Vi trekker frem det vi vurderer at er interessante grep eller løsninger, som andre kommuner kan dra nytte av. Vi peker også på hva som kjennetegner kommuner som ser ut til å drive et godt og aktivt informasjonsarbeid, og det vi oppfatter er suksessfaktorer, basert på datamaterialet.

I analysen av materialet har vi også sett etter faktorer som ser ut til å være av betydning for hvilken prioritet og oppmerksomhet kommunikasjonsarbeidet får.

### Avgrensninger

Med «kommunenes kommunikasjonsarbeid» forstår vi både det å legge til rette for tilgang til informasjon og aktiv kommunikasjon og informasjon til innbyggerne. KS har selv avgrenset oppdraget til ikke å omhandle kommunikasjon som foregår mellom kommuner og fylkeskommuner og den enkelte innbygger gjennom tradisjonell saksbehandling.

## 1.3 Teoretisk utgangspunkt

Kommunikasjon og effektene av kommunikasjon er omdiskutert både i profesjonen og i faglitteraturen. Ofte har kommunikasjonsfaget blitt anklaget for å mangle en klar identitet og ikke ha teorier som er spesifikke for feltet (Ihlen, 2014; Falkheimer & Heide, 2019), Når vi i denne rapporten gjør vurderinger av hvilke kommuner som driver «god aktiv informasjon» lener vi oss på to teorier som begge har tydelige oppfatninger om hva som kjennetegner organisasjoner som kommuniserer effektivt.

Den ene teorien er eksellentteorien som postulerer at kommunikasjon er et strategisk verktøy og for å lykkes må kommunikasjonsfunksjonen være representert i organisasjonens ledelse. Videre må man ha felles oppfatninger om hva kommunikasjonen skal gjøre for organisasjonen. Gjort på riktig måte vil kommunikasjonen hjelpe organisasjonen å nå sine mål, redusere motstand fra omgivelsene og gi mer fornøyde ansatte i egen organisasjon (Tam m.fl, 2017; Tench m.fl, 2022).

Den andre tilnærmingen er teorien om den kommunikative organisasjonen som er utviklet av de to svenske forskerne Mats Heide og Jesper Falkheimer. Her er man mer opptatt av at kommunikasjon blir stadig viktigere for organisasjoners overlevelse. Den legger vekt på mange av de samme elementene som eksellentteorien og understreker behovet for at kommunikasjonsfunksjonen løftes opp og det må være enighet om at kommunikasjon skal brukes strategisk. Der den skiller seg fra eksellentteorien er at den legger mer vekt på hvordan kommunikasjonsansatte samhandler med andre grupper i organisasjonen. Selv om de kommunikasjonsansatte selv mener de gjør en viktig jobb kan det ofte være slik at andre faggrupper ikke helt forstår vitsen med strategisk kommunikasjon og ikke helt ser hvilken verdi den tilfører organisasjonen (Falkheimer m.fl, 2017).

I rapporten bruker vi disse to teoriene som referansepunkter når vi diskuterer hva som er gode grep og hva som kjennetegner kommuner som har et godt og aktivt kommunikasjonsarbeid.

## 1.4 Metoder

Vi har gjennomført kartleggingen gjennom bruk av flere datakilder og har brukt både kvantitative og kvalitative metoder for å svare på problemstillingene.

Vi har gjennomført en breddeundersøkelse til et representativt utvalg kommuner og fylkeskommuner. Hensikten med breddeundersøkelsen var å få en god oversikt over kommunenes organisering av kommunikasjonsarbeidet, type kommunikasjons-aktiviteter- og kanaler og hvordan de tilpasser kommunikasjonen til ulike målgrupper.

Vi har også gjennomført en dybdeundersøkelse i form av kvalitative intervjuer med ulike aktører i et mindre utvalg kommuner. I denne delen av undersøkelsen gikk vi mer i dybden på problemstillingene og undersøkte kommunene og fylkeskommunenes erfaringer, suksesskriterier for god og aktiv kommunikasjon til innbyggerne og barrierer knyttet til kommunens kommunikasjonsaktivitet.

I tillegg til bredde- og dybdeundersøkelsen har vi gjennomgått et utvalg kommunikasjonsstrategier for kommuner og fylkeskommuner og kategorisert ulike kjennetegn ved disse, både knyttet til form og innhold.

### 1.4.1 Innledende intervjuer

I starten av prosjektet gjennomførte vi innledende intervjuer med fagpersoner for kommunikasjon i KS, kommunikasjonsansvarlige i et par kommuner og fylkeskommuner og en representant for Kommunik, et faglig forum for kommunikasjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge. Formålet med de innledende intervjuene var å sikre oss en god forståelse av problemstillingene og å få innspill til utforming av spørreskjema og intervjuguider, til bredde- og dybdekartleggingen.

### 1.4.2 Strukturerte telefonintervjuer med et representativt utvalg kommuner og fylkeskommuner

Vi gjennomførte en spørreundersøkelse på telefon til et bredt utvalg kommuner og fylkeskommuner. I de fleste kommuner og fylkeskommuner intervjuet vi øverste kommunikasjonsansvarlig i kommunene. Hos noen er det kommunikasjonsrådgiver som har besvart undersøkelsen. Temaene var:

- Organisering av kommunikasjonsarbeidet, antall ansatte som jobber med kommunikasjon

- Hvilke konkrete kommunikasjonsaktiviteter og kanaler kommunen eller fylkeskommunen bruker,
- Praksis for kommunikasjon hos av eksterne virksomheter som utfører tjenester på vegne av kommunen/fylkeskommunen
- Rutiner og systemer knyttet til arkivering og innsyn
- Hvordan kommuner og fylkeskommuner tilpasser kommunikasjonen til ulike målgrupper
- Hva kommuner og fylkeskommuner legger i aktiv informasjon til innbyggerne og utfordringer de opplever i sitt arbeid med slik kommunikasjon.

Vi spurte også kommunene om de har en kommunikasjonsstrategi og om kommunikasjon er forankret i eventuelle andre strategier eller dokumenter som kommunen har. Mange av spørsmålene hadde faste svarkategorier. En del hadde i tillegg mulighet for utdypende svar, mens noen spørsmål – blant annet om utfordringer kommunen står ovenfor i kommunikasjonsarbeidet – kun hadde fritekstfelt.

Bruken av forhåndsdefinerte svarkategorier gjorde det mulig å kvantifisere svarene. Det tok rundt 45 minutter å gjennomføre hvert telefonintervju.

### Utvalg av deltakerkommuner i breddekartleggingen

Om lag 40 kommuner og 5 fylkeskommuner deltok i spørreundersøkelsen over telefon. Et formål med undersøkelsen var å frembringe systematisk kunnskap om kommunikasjonsarbeidet i kommunene, og hvordan dette varierer med sentrale kjennetegn ved kommunene. Vi forsøkte derfor å gjøre et så representativt utvalg av kommuner og fylkeskommuner som mulig, med hensyn til befolkningsstørrelse, sentralitet og geografisk plassering. I utvelgelsen benyttet vi et datasett med variablene kommunenavn, kommunenummer, folketall[1] og sentralitet, sistnevnte i form av kommunenes score på SSBs sentralitetsindeks[2]. Indeksen sier noe om nærhet til arbeidsplasser og servicefunksjoner, og deler kommunene i seks sentralitetsklasser, fra mest sentral (1) til minst sentral (6). Ut fra det nevnte datasettet fordelte vi kommunene i kategorier basert på ulike kombinasjoner av kommunestørrelse (liten, mellomstor, stor) og sentralitet (klasse 1-6).

Deretter valgte vi ut kommuner fra kategoriene med jevn geografisk spredning i landet og tok kontakt med kommunikasjonsansvarlig i de utvalgte kommunene per epost.

### Analyse av dataene fra breddekartleggingen

Vi har laget en deskriptiv analyse av svarene fra breddekartleggingen i vårt program for utsending av spørreundersøkelser, SurveyXact. Herfra har vi også hentet ut fritekstsvar fra breddekartleggingen, som vi har analysert systematisk som kvalitative data.

Vi har kartlagt både kommuners og fylkeskommuners kommunikasjonsarbeid. Vi presenterer stort sett funnene samlet for de to forvaltningsnivåene. Der hvor vi finner at fylkeskommunene skiller seg fra kommunene, omtaler vi dette.

Vi har også analysert materialet etter kommunestørrelse. Vi har gruppert i kategoriene liten, mellomstor, stor, storby og fylkeskommune. Der hvor vi finner interessante skiller mellom de ulike gruppene, er dette omtalt i teksten.

---

[1] Variabelen folketall hadde tre verdier: liten (under 5000 innbyggere), mellomstor (mellom 5000 og 19999 innbyggere) og stor (20000 eller flere innbyggere), i tråd med en inndeling benyttet av SSB.

[2] https://www.ssb.no/befolkning/folketall/artikler/sentralitetsindeksen/_/attachment/inline/aa8e00bb-5704-4b23-8ce3-1828cd6103f8:0fcdbdeb227f2ef11f95d3864a78c3efeab38640/NOT2020-04_web.pdf

Som del av undersøkelsen har vi også analysert om det er forskjeller i svarene til kommunene i breddekartleggingen, avhengig av sentrale kjennetegn ved hvordan kommunene har organisert kommunikasjonsarbeidet. Mer spesifikt har vi sett på om det er forskjeller mellom kommuner med og uten en kommunikasjonssjef/ kommunikasjonsansatt. Vi har også sett på forskjeller mellom kommuner som har og ikke har den som er ansvarlig for kommunikasjon representert i kommunens ledergruppe.

Der vi har identifisert relevante forskjeller omtales disse under de relevante underkapitlene i beskrivelsene av resultater fra undersøkelsen.

### 1.4.3 Dybdeintervjuer i et utvalg kommuner og fylkeskommuner

Vi inviterte fem kommuner og to fylkeskommuner til dybdeintervjuer. Disse har geografisk spredning og ulik sentralitet og ulik størrelse. Vi rekrutterte kommunene og fylkeskommunene fra breddekartleggingen.

Utvalget bestod av tre små kommuner, en mellomstor kommune og en storby samt de to fylkeskommunene. I alle kommunene gjennomførte vi intervjuer med kommunikasjonsansatt eller -leder og én til to fagledere/medarbeidere. Disse jobbet innen områdene helse og omsorg, kultur, bymiljø, kommunalteknisk og innbyggerservice. I en av kommunene deltok også en fagleder og prosjektleder på regionnivå. Intervjuene ble gjennomført digitalt på teams, som gruppeintervjuer med både kommunikasjonsansatt og fagansatt eller som individuelle intervjuer.

I hver av fylkeskommunene gjennomførte vi ett gruppeintervju med kommunikasjonsansvarlig og kommunikasjonsrådgivere. De fleste rådgiverne var plassert i den sentrale kommunikasjonsenheten i fylkeskommunen, mens én jobbet i samferdselsenheten. I én av fylkeskommunene gjennomførte vi også et individuelt intervju med en enhetsleder innenfor samferdsel. Alle intervjuene ble gjennomført digitalt på Teams.

Formålet med intervjuene var å få en dypere innsikt i organiseringen og gjennomføringen av kommunikasjonsarbeidet. Spørsmålene omhandlet ansvarsdelingen og samarbeidet mellom kommunikasjonsansatt/avdeling og fagenhetene, kommunikasjonsaktiviteter, behov for støtte i arbeidet, utfordringer og gode grep i arbeidet. Vi har blant annet spurt om hvilke saker og temaer fagenhet og kommunikasjonsansatt/avdeling samarbeider om, hvordan samarbeidet fungerer i praksis, ansvarsdeling for ulike kommunikasjonskanaler- og kommunikasjonsinnhold samt behov for kompetanse og verktøy i arbeidet. Intervjuene tok utgangspunkt i datamateriell fra breddekartleggingen, og vi tilpasset spørsmål noe til hver enkelt case.

### 1.4.4 Gjennomgang av kommunikasjonsstrategier

Som del av undersøkelsen har vi også gått gjennom og systematisert innholdet i til sammen 13 kommunikasjonsstrategier. Kartleggingen omfattet kommunikasjons-strategiene til de av kommunene og fylkeskommunene i dybdeundersøkelsen som har en slik strategi, og som vi fikk tilgang til, til sammen to kommuner og to fylkeskommuner. Kartleggingen omfatter i tillegg 9 kommunikasjonsstrategier fra kommuner og fylkeskommuner som deltok i spørreundersøkelse på telefon. Vi valgte strategier fra kommuner med ulik størrelse og sentralitet. Det er til sammen tre kommunikasjonsstrategier fra fylkeskommuner blant de 13 vi har analysert.

I analysen har vi kartlagt beskrivelser i kommunikasjonsstrategiene av roller, ansvar og fordeling av oppgaver i kommunikasjonsarbeidet, mål, målgrupper, kanalvalg og tilpasning av kommunikasjon til ulike målgrupper.

Denne gjennomgangen har gitt oss tilleggsinformasjon til dybde- og breddekartleggingen. Der hvor kommunikasjonsstrategiene har gitt utfyllende informasjon til intervjumaterialet fra dybde- og breddekartleggingen, har vi tatt det med i rapporten. Der hvor kommunikasjonsstrategiene omtaler det samme som datamaterialet for øvrig, har vi ikke gjentatt dette i rapporten.

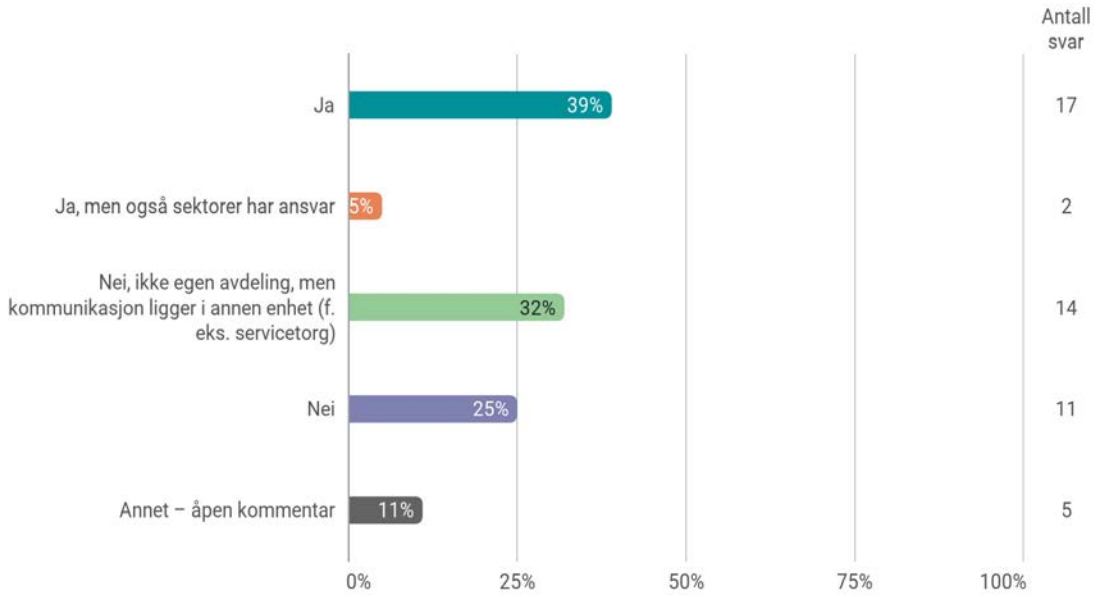
# 2 Organisering, ressurser og kompetanse

Vi har undersøkt hvordan kommunene organiserer kommunikasjonsarbeidet sitt, herunder hvor i kommuneorganisasjonen kommunikasjonsarbeidet er plassert, om det er dedikerte enheter og/eller ansatte til disse oppgavene samt ansvarsområder og ansvarsdelingen mellom kommunikasjon og andre enheter i kommunen.

## 2.1 Kommunikasjonsenheter og ansatte

Vi har kartlagt hvilke ressurser kommunene har i kommunikasjonsarbeidet, og om de har en egen kommunikasjonsenhet. Figuren under viser kommunene og fylkeskommunenes svar på om de har en egen kommunikasjonsenhet.

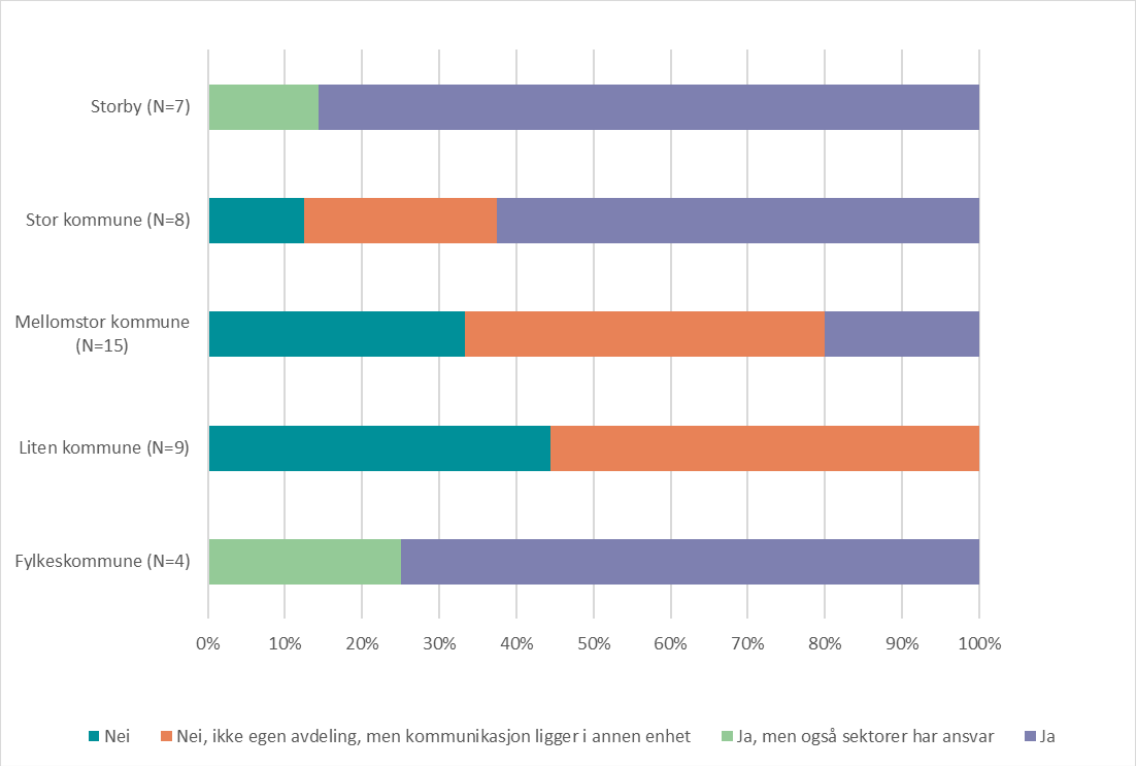
*Figur 2-1 Har dere en egen enhet/avdeling for kommunikasjon i kommunen?*




Av figuren ser vi at 39 prosent har en egen enhet eller avdeling for kommunikasjon. 32 prosent svarer at de ikke har en egen enhet, men at kommunikasjonsoppgavene ligger under en annen enhet, for eksempel servicetorg. 25 prosent av kommunene har ikke en egen kommunikasjonsenhet.

Vi har også undersøkt variasjoner i organisering (hvorvidt kommunene og fylkeskommunene har en egen kommunikasjonsenhet), etter innbyggerstørrelse. Resultatene av analysen er presentert i Figur 2-2 under.

*Figur 2-2* *Har dere en egen enhet/avdeling for kommunikasjon i kommunen? Kommunenes svar inndelt etter kommunestørrelse*

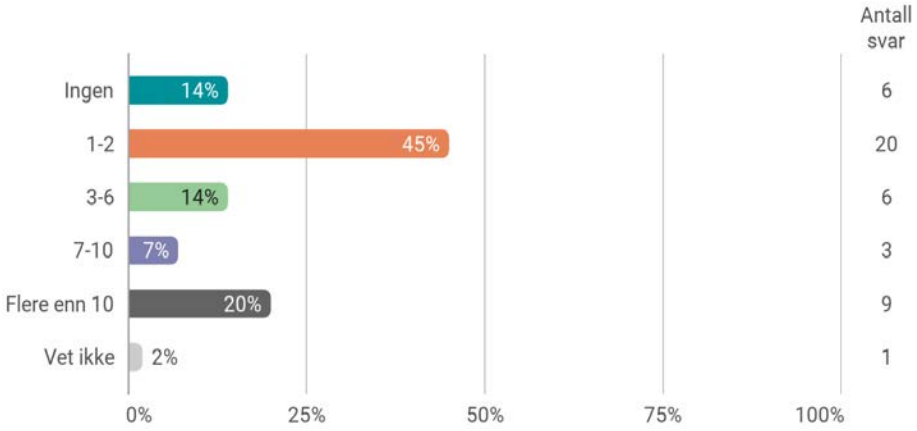



Vi ser av figuren at alle fylkeskommunene har en egen enhet for kommunikasjon. I én av dem har imidlertid også sektorer et selvstendig ansvar for kommunikasjon. Det samme gjelder for storbyene.

Blant de store kommunene (20 000 innbyggere eller mer) er det variasjon i organiseringen. Det er noen kommuner av denne størrelsen som oppgir at de har egen enhet, men også kommuner som ikke har egen enhet eller som har kommunikasjonsoppgavene plassert under en annen enhet. Vi finner også at ingen av de små kommunene (kommuner med mindre enn 5000 innbyggere) har en egen enhet for kommunikasjon.

Selv om en kommune ikke har en egen enhet for kommunikasjon, kan det likevel være ansatte i organisasjonen som jobber med kommunikasjon. For å få et mer nyansert bilde av organisering av kommunikasjonsarbeidet i kommunene, spurte vi derfor også om hvor mange ansatte i kommunene og fylkeskommunene som helhet som har kommunikasjon som hovedoppgave. Resultatene er presentert i figuren under.

*Figur 2-3* *Oversikt over antall ansatte med kommunikasjonsoppgave i kommunenes og fylkeskommunenes organisasjon som helhet*

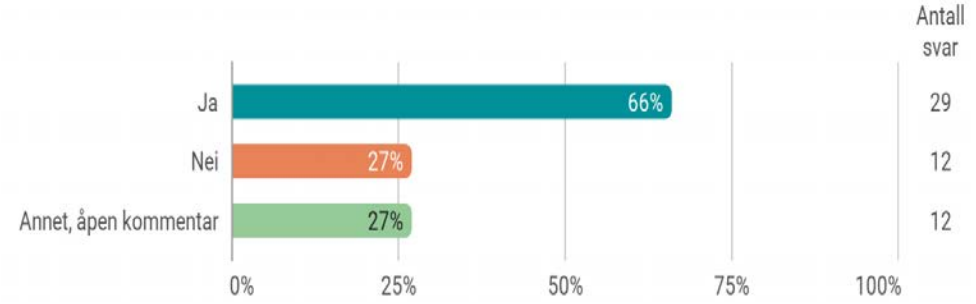



Flertallet av kommunene har 1-2 ansatte som har kommunikasjon som hovedoppgave. Dette gjelder 45 prosent. Respondentene fordeler seg nokså jevnt utover de andre kategoriene – omtrent like stor andel har ingen og 3-6 kommunikasjonsansatte. En mindre andel har 7-10, mens 20 prosent av kommunene har over 10.

Blant kommunene som ikke har noen kommunikasjonsansatte er det kun små og mellomstore kommuner. Blant dem som har 1-2 er det omtrent like mange mellomstore og små, i tillegg til et mindre antall store kommuner. Blant dem som har 3-6 er det store og mellomstore kommuner og én fylkeskommune. Blant dem som har 7-10 og flere enn 10 ansatte er det kun storbyer og fylkeskommuner. Det er altså tydelig at antall ansatte med kommunikasjon som hovedoppgave øker med kommunestørrelse og størrelsen på organisasjonen.

Vi spurte kommunene om de har en kommunikasjonsansvarlig eller kommunikasjonssjef. Som Figur 2-4 viser har 66 prosent en kommunikasjonsansvarlig, mens like under 30 prosent ikke har dette. I kommunene uten en kommunikasjonsansvarlig er gjerne rådmann eller kommunedirektør øverste ansvarlig for kommunikasjonsarbeidet.

*Figur 2-4* *Har kommunen/fylkeskommunen en kommunikasjonssjef eller kommunikasjonsansvarlig ansatt i kommunen?*




En del av informantene opplevde imidlertid dette spørsmålet som vanskelig å svare entydig på. Slik figuren viser svarer 27 prosent «annet». En kommunalsjef kan eksempelvis ha ansvar for kommunikasjonsarbeidet, men har ikke dette som

hovedoppgave eller en formell stilling. Det operative ansvaret kan være delegert ned til en kommunikasjonsrådgiver, men som for eksempel ikke har beslutningsansvar.

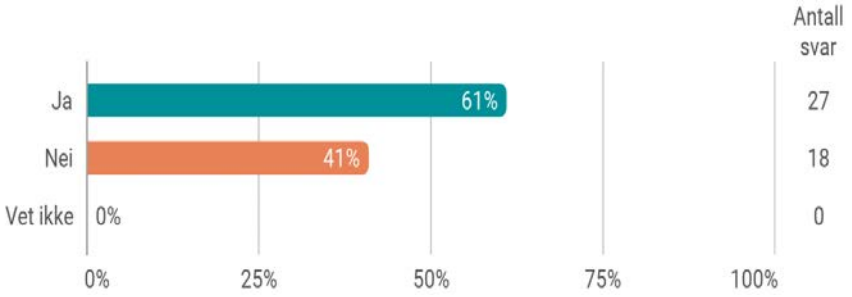
Definerer vi kommunikasjonsansvarlig som en dedikert/operativ leder for kommunikasjon, vil det reelle antall kommuner med en slik leder være lavere enn det figuren viser.

Det er både små, mellomstore og store kommuner og storbyer blant dem som oppgir å ha en kommunikasjonsansvarlig, men det er kun små og mellomstore kommuner som oppgir å *ikke* ha en slik ansvarlig, noe som ikke er overraskende. Alle de store kommunene, storbyene og fylkeskommunene i utvalget har en kommunikasjonssjef eller kommunikasjonsansvarlig.

### Organisatorisk plassering

I flertallet av kommunene er den øverste ansvarlige for kommunikasjonsarbeidet del av ledergruppen i kommunen, slik Figur 2-5 under viser.

*Figur 2-5* *Er den øverste ansvarlige for kommunikasjonsarbeidet i din kommune en del av ledergruppen i kommunen?*




Som nevnt er rådmann eller kommunedirektør øverste ansvarlig for kommunikasjonsarbeidet i en del av kommunene. Blant de 61 prosentene som har svart ja på spørsmålet, kan dette i noen tilfeller være kommunedirektøren eller en kommunalsjef som også har andre oppgaver.

## 2.2 Variasjoner i organisering og ansvarsdeling

Det er en del variasjon i organisering mellom kommunene. Vi finner særlig et tydelig skille mellom kommunene med en egen kommunikasjonsenhet og kommunene uten dette, og vi har derfor strukturert de neste punktene etter disse to hovedformene for organisering av arbeidet.

### 2.2.1 Kommuner med kommunikasjonsenhet

Det er først og fremst store kommuner med 20 000 innbyggere eller mer som har en egen kommunikasjonsenhet. I vårt utvalg gjelder dette 13 av kommunene, hvorav 7 er større byer.

I omtrent halvparten av kommunene er kommunikasjonsenhet organisert i stab sammen med politisk og administrativ ledelse. I disse kommunene er kommunikasjonsleder følgelig en del av ledergruppen i kommunen. I de resterende kommunene er kommunikasjon en del av ulike fagenheter, slik som enhet for innbygger- og samfunnskontakt eller enhet for organisasjon og innovasjon. Her er kommunikasjonsleder i de fleste tilfeller ikke en del av ledergruppen i kommunen.

### Flere kommunikasjonsenheter

I de største kommunene er det i tillegg til én overordnet kommunikasjonsenhet, også egne kommunikasjonsenheter i de ulike fagavdelingene og fagenhetene/etater. Det kan også være egne kommunikasjonsteam tilknyttet store prosjekter eller innsatser, som for eksempel områdesatsinger, eller store bygge- og utviklingsprosjekter. Organiseringen av samarbeidet mellom disse enhetene varierer. I en kommune er det beskrevet at det er felles møter for alle kommunikasjonsenhetene omtrent hvert kvartal, hvor de samkjører informasjonsarbeidet. Utover dette er det løpende dialog dersom det oppstår saker hvor ansvarsdelingen må avklares. En kommunikasjonsansvarlig som sitter i en sentral kommunikasjonsenhet, beskriver:

> *Fagavdelingene har 1-2 kommunikasjonsrådgivere. De driver sitt eget kommunikasjonsarbeid. De trenger ikke [sentral kommunikasjonsavdeling] for å koordinere sitt kommunikasjonsarbeid, men hvis det er litt uavklart hvilken avdeling som skal svare på et spørsmål, da blir vi koblet på og sier hva vi mener. Vi får vite om viktige saker som kommer, og kan bistå hvis man sitter alene i en fagavdeling med kommunikasjonen, da kan vi være sparringspartner.*

Hver avdeling har ansvar for å svare for sine respektive fagområder og rapporterer da direkte til sine ledere og ikke til seksjonen for kommunikasjon sentralt i kommunen. Samtidig vil gjerne kommuniaksjonsavdelingen sentralt også kunne løfte frem saker av særlig betydning som går på tvers av fagområdene.

### Ansvarsområder

I kommuner med én sentral kommunikasjonsenhet, har enheten det overordnede kommunikasjonsansvaret i kommunen. Enheten utarbeider gjerne strategi og retningslinjer for kommunens kommunikasjon ut til innbyggerne, har redaktøransvar for kommunens sentrale kommunikasjonskanaler og utarbeidelse av enhetlig visuell profil, og samordner kommunens informasjonsberedskap. Kommunikasjonsansvarlige beskriver også at enheten har ansvar for å samordne kommunikasjonen på tvers av fagenheter og jobber for å sikre demokrati, åpenhet og medvirkning. Videre bidrar gjerne kommunikasjonsenheten med medie- og kommunikasjonstrening for resten av kommunen, særlig ledere, og driver selv mediehåndtering på vegne av kommunen. Enheten har særlig en støttefunksjon for kommunal ledelse.

*Ansvarsdeling med fagenhetene*

Fagenhetene har i flertallet av kommunen et selvstendig ansvar i kommunikasjonsarbeidet. Mens kommunikasjonsenheten tar seg av overordnede kommunikasjonsoppgaver, skal fagenheten kommunisere ut til innbyggere om egne tjenester. Enhet for utdanning skal eksempelvis sende ut informasjon til foreldre om skolens feriedager og annen praktisk informasjon. Handler saken krevende politiske beslutninger, som for eksempel nedleggelse av skoler, vil imidlertid kommunikasjonsenheten bli koblet på.

Vi finner at det ikke er et enhetlig svar på hvem som har ansvar for kommunikasjonen ut til innbyggerne. Ansvaret kan ligge i ulike deler av organisasjonen, og i de fleste kommunene blir ansvaret i det enkelte tilfellet avklart i dialog mellom kommunikasjonsenheten og fagenhetene. En kommunikasjonsleder beskriver:

> *Noen ganger er det vi på kommunikasjonsenheten som tar initiativet mot fagavdelingen når vi vet det er saker som rører seg, andre ganger er det fagavdelingene som tar initiativet ovenfor oss, og ber om hjelp. Og noen ganger vil fylkesrådmann si at her skal kommunikasjonsavdelingen være med i bildet.*

I noen av kommunene har de også dedikerte kommunikasjonsansatte som jobber med konkrete fagområder for kommunen. Vi finner tre hovedformer for organisering av dette:

- Kommunikasjonsansatt organisatorisk plassert i kommunikasjonsenheten, med ansvar for et fagområde
- Kommunikasjonsansatt organisatorisk plassert i kommunikasjonsenheten, men fysisk lokalisert ute i fagenhet
- Kommunikasjonsansatt organisatorisk og fysisk plassert i fagenhet

Kommunikasjonsansatt setter seg inn i aktuelt fagområde og har løpende dialog med sektoren de er ansvarlig for. Her er det også ulike måter å finansiere arbeider på. I én kommune har eksempelvis en fagenhet i kommunen finansiert en kommunikasjonsstilling i kommunikasjonsenheten, som er dedikert til deres fagområde.

Kommunikasjonsenheten samarbeider også med servicetorg eller andre former for innbyggerservice om informasjon ut til innbyggerne.

Kommunikasjonsavdelingen bistår fagenhetene på flere områder, slik som å sikre en åpen kommunikasjon med innbyggerne og håndtering av mediehenvendelser. Samtidig er kommunikasjonsomfanget mer omfattende i de større kommunene. Kommunikasjonsavdelingen bistår særlig med strategisk kommunikasjonsfaglig bistand til fagenhetene, i motsetning til i de kommunene som har få eller ingen kommunikasjonsfaglig ansatte og ikke egen kommunikasjonsenhet. Mange av kommunene opplever et høyt medietrykk og legger vekt på proaktiv kommunikasjon. De har videre en svært bred målgruppe, som stiller høye krav til tilpasning av informasjon. Kommunikasjonsavdeling bistår med råd, veiledning og kommunikasjonsopplæring, samt til produksjon av informasjonsinnhold.

To sektorledere beskriver:

> *Det at kommunikasjon kan det kommunikasjonsfaglige er veldig fruktbart. Vi er utsatt når vi gjennomfører prosjekter for eksempel, det går ikke alltid som tenkt. Der har vi hatt glede av kommunikasjonskompetanse. Det å være i forkant, være åpen, ærlig og forklare hva som skjer.*
>
> *Kommunikasjon er et fag. Vi bruker de strategisk når det er saker som vi vet kan komme i media, ting som kan være negativt ladet. Så vi har god erfaring med å bruke kommunikasjonsavdelingen proaktivt for å eie sakene (...) Viktig at vi har en rød tråd i det vi kommuniserer.*

### 2.2.2 Kommuner uten egen kommunikasjonsenhet

Det er 23 kommuner i vårt utvalg som ikke har en egen kommunikasjonsenhet. De fleste av disse er små eller mellomstore kommuner, men det er også fire som er store kommuner. Kommunene uten egen kommunikasjonsenhet har ingen eller en til to hele stillinger i kommunikasjonsarbeidet.

#### Organisering av kommunikasjonsarbeidet

Figur 2-1 viste at en del av kommunene uten en egen kommunikasjonsenhet har lagt kommunikasjonsarbeidet til en annen enhet i kommunen. Av oppfølgingsspørsmål fremgår det at flertallet har lagt arbeidet til ulike varianter av serviceavdelinger, slik som servicetorg, innbyggerservice eller kommunetorg. Her er med andre ord veiledning av innbyggere og øvrig kommunikasjonsarbeid i kommunen samorganisert.

Flere av kommunene har også lagt arbeidet til HR/personal, og enkelte har lagt arbeidet til tjenesteutviklingsavdeling, digitalisering eller IKT. I enkelte av kommunene er kommunikasjonsarbeidet lagt til kommunedirektørens eller rådmannens stab.

Videre ser vi av figur 2-1 over at det er 25 prosent som ikke har noen form for kommunikasjonsenhet eller avdeling. Også i kommunene uten en enhet er det gjerne en medarbeider, som kan være plassert i ulike avdelinger, som er delegert et ansvar for kommunens nettsider, sosiale medier og lignende. Organisatorisk plassering fremstår likevel mer tilfeldig i noen av disse kommunene og kan eksempelvis være tillagt en medarbeider som har kompetanse til å ta jobben heller enn en spesifikk enhet. Oppgaver blir også i enkelte av kommunene tildelt fortløpende til ulike ledere, fagpersoner og medarbeidere på saksbasis.

### Ansvarsområder og ansvarsdeling

Det er store variasjoner i hvordan kommunene uten en kommunikasjonsenhet fordeler ansvaret for kommunikasjonsarbeidet. Vi gjennomgår i det følgende sentrale roller i kommunikasjonsarbeidet.

*Rollen til rådmann, kommunedirektør og kommunalsjef*

I en del av kommunene er det rådmann, kommunedirektør eller kommunalsjef som er øverste ansvarlig for kommunikasjonsarbeidet. En typisk oppgave for disse rollene er å besvare henvendelser fra media og ha et blikk på kommunens helhetlige kommunikasjonsprofil. Utover dette varierer det hvor involverte øverste ansvarlige er i kommunikasjonsarbeidet. I én kommune er det eksempelvis i praksis kommunikasjonsmedarbeider som tar kommunikasjonsansvaret i det daglige, inkludert dialogen med sektorene. I andre kommuner er imidlertid øverste ansvarlig fortløpende involvert. I én kommune sender for eksempel sektorene informasjon de ønsker å få publisert til kommunalsjef, som så tar en vurdering og sender det videre til en medarbeider på HR for publisering.

*Rollen til kommunikasjonsansatte*

Flertallet av kommunene har, som beskrevet over, ingen til et par ansatte med ansvar for kommunikasjonsoppgaver. Disse har typisk ansvaret for kommunens hjemmeside og sosiale medier. Utover dette er det store forskjeller i omfanget av kommunikasjonsoppgaver.

I noen av kommunene uten egen kommunikasjonsenhet, har kommunikasjonsansatte et tydelig fagansvar for kommunikasjon og kan ha ansvaret for utvikling av kommunikasjonsstrategi, publisering i flere kanaler, mediehåndtering, rådgivning i kommunikasjon internt, og andre kommunikasjonsoppgaver. Kommunikasjonsansatte med en slik rolle har gjerne en fag- og/eller erfaringsbakgrunn fra kommunikasjonsarbeid. Inntrykket fra intervjuene er at ansatte med en slik bakgrunn gjerne har en strategisk og helhetlig kommunikasjonsfaglig tilnærming i kommunikasjonsarbeidet.

I andre kommuner er kommunikasjonsansatt tillagt oppgaven ved siden av andre oppgaver. Én informant er eksempelvis ansatt sekretær på sentralbordet på servicetorget, men har fått tillagt enkelte kommunikasjonsoppgaver. Den ansatte beskriver:

> *Jeg har ansvaret for kommunen sin hjemmeside. Også legger jeg ut på Facebook. (...) Vi har så få ansatte, så vi har mange ulike oppgaver. Vi er alle poteter. Kommunedirektøren står ansvarlig, men vi har ikke en egen person som jobber med kommunikasjon.*

I denne kommunen har også flere andre ansatte tilgang til å publisere i sosiale medier, og det er en flytende ansvarsdeling i arbeidet.

Det er med andre ord en god del variasjon i profesjonalisering og innhold i de kommunikasjonsansattes rolle.

*Ansvarsdeling med fagenhetene*

I samtlige kommuner uten en kommunikasjonsenhet er fagenhetene tillagt et kommunikasjonsansvar. De ulike tjenestene eller fagenhetene har i disse kommunene ansvaret for å kommunisere om sine tjenester til innbyggerne og håndtere henvendelser fra media knyttet til sitt fagområde. I noen av kommunene skjer dette i samråd med kommunikasjonsansvarlig, mens i andre kommuner publiserer fagenhetene direkte til hjemmesider og andre kanaler selv.

I praksis er ansvarsdelingen for kommunikasjonsarbeidet ofte flytende og blir til gjennom en løpende dialog mellom fagenhet og kommunikasjonsansvarlige og eventuelt også kommunal ledelse. I en del tilfeller vil fagenheten spille inn saker til publisering, og kommunikasjonsmedarbeideren gir tilbakemelding eller tar det videre. I andre tilfeller tar fagenheten ansvaret selv.

Flere av kommunene beskriver at de grunnet begrensede ressurser må ha fagenhetene aktivt involvert i kommunikasjonsarbeidet. Mens det i noen kommuner som nevnt i stor grad er opp til fagenhetene selv å styre dette, har andre kommuner ulike løsninger for å samkjøre arbeidet. Én kommune har eksempelvis organisert et eget redaktørteam bestående av kommunikasjonsmedarbeider og ni medarbeidere fra fagenhetene i kommunen. Teamet har et par møter i året og ellers løpende dialog om kommunikasjonsarbeidet i kommunen. Kommunen har også utviklet retningslinjer på tvers av enhetene for kommunikasjonsarbeidet.

Av dybdeintervjuene med ledere i tjenestene/fagenhetene fremgår det at de oppfatter råd og bistand fra kommunikasjonsansatte som viktig. De fremhever særlig å ha behov for bistand til å kommunisere tydelig og åpent, herunder bruke klart språk, og råd for å håndtere medie- og innbyggerhenvendelser. De beskriver videre at kommunikasjonsmedarbeideren/-ne er viktig for en enhetlig kommunikasjon ut til innbyggerne. En leder beskriver at før kommunen fikk en kommunikasjonsansvarlig, var ikke arbeidet mellom enhetene samkjørt:

> *Det viktige med det er at det er noen som holder i det, man vet hvem man skal kontakte, man begynner ellers å kjøre litt sine egne veier og man roter man seg bort. Jeg mener det er veldig viktig, at du har noen som gjør arbeidet.*

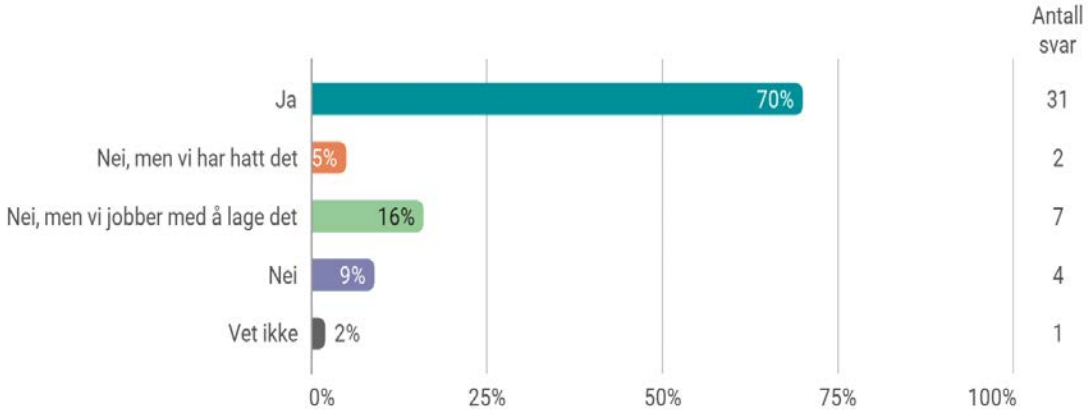
Fagledere fremhever her også at det er effektivt at kommunikasjonsansvarlig håndterer sentrale kommunikasjonskanaler, som nettsidene.

## 2.3 Kommunikasjonsstrategier

I NOU 2016:4 Ny kommunelov vises det til at det er naturlig at kommunene utarbeider en informasjonsstrategi for hvordan formålet med bestemmelsen kan oppnås best mulig. St.prp. 46 viser til utvalgets vurdering og praksis som er avgjørende for innbyggernes mulighet til å sette seg inn i hva som skjer i kommunen. Det er altså ikke et eksplisitt krav til at kommunene skal utarbeide informasjons- og kommunikasjonsstrategier.

Vi stilte spørsmål til kommunene og fylkeskommunene om de har en slik strategi. 31 av respondentene svarer at de har en kommunikasjonsstrategi, mens syv holder på å utarbeide en. Over åtti prosent i vårt utvalg har altså, eller holder på å lage, en kommunikasjonsstrategi. Resultatene er presentert i Figur 2-6 under.

*Figur 2-6 Har kommunen/fylkeskommunen en kommunikasjonsstrategi?*




De som ikke har en kommunikasjonsstrategi, er små og mellomstore kommuner. Alle, med unntak av én, er kommuner uten egen kommunikasjonsenhet. Det er også en av fylkeskommunene i utvalget som ikke har kommunikasjonsstrategi.

Blant kommunene som ikke har noen dedikerte kommunikasjonsansatte har omtrent 1/3 en kommunikasjonsstrategi. Andelen øker med antall kommunikasjonsansatte i kommunen. Blant kommunene med 1-2 kommunikasjonsansatte er andelen 70 prosent, mens blant kommunene med 3 eller flere har over 80 prosent en kommunikasjonsstrategi. Det er en betydelig større andel av kommunene med kommunikasjonsansvarlig som har en kommunikasjonsstrategi (83 prosent), sammenliknet med kommunene uten en kommunikasjonsansvarlig (42 prosent). Dette henger sammen med størrelse på kommunen.

Vi spurte alle informantene om kommunikasjonsarbeidet er forankret i andre kommunale planer eller styringsdokumenter. Flere svarte at kommunikasjonsarbeidet er forankret i kommuneplanens samfunnsdel og at målene i kommunikasjonsarbeidet må ses i sammenheng med de overordnede målene i kommuneplanen. Andre svarte at kommunikasjonsområdet er nevnt i kommuneplanen, men at omtalen der ikke har en tydelig kobling til kommunikasjonsarbeidet. Det er også flere som har forankret arbeidet i kommunens digitaliseringsstrategi. Forankring, internt samarbeid, felles oppfatning av hva kommunikasjonen kan gjøre for organisasjonen, kommunikasjon som strategisk En del viser til at beredskapsdelen av kommunikasjonsarbeidet er forankret i kommunens beredskapsplan, men at øvrig kommunikasjonsarbeid ikke er forankret i kommunens overordnede styringsdokumenter.

Som del av undersøkelsen har vi gått gjennom og systematisert innholdet i til sammen 13 kommunikasjonsstrategier. Blant disse har vi valgt ut to eksempler som særlig vektlegger intern organisering og samhandling om kommunikasjonsarbeidet, og som viser en helhetlig tilnærming til kommunikasjon. Strategiene gir også eksempler på hvordan kommunikasjon kan ses på som et strategisk verktøy i kommunen. Det ene eksemplet er en nokså detaljert og omfattende strategi. Den andre er enklere, mer kortfattet og visuell strategi. Eksemplene presenteres under.

*Eksempel 2-1 Hamar kommunes kommunikasjonsstrategi*

**Hamar kommunes** kommunikasjonsstrategi inkluderer informasjon om et bredt utvalg aspekter ved kommunens kommunikasjonsarbeid, og gir nokså detaljerte beskrivelser av de ulike temaene. Kommunikasjonsarbeidet skal følge Hamars verdier: Åpen, modig, pålitelig og helhetlig. Blant målene er tydelig kommunikasjon, at det skal være enkelt å komme i kontakt med kommunen og at kommunen skal ta initiativ til å gjøre ting kjent, samt svare pressen på en effektiv måte.

Strategien inneholder den utfyllende beskrivelser av ansvar og oppgaver knyttet til kommunikasjon for ulike roller i kommunen – ordfører, kommunedirektør, folkevalgte, ledere, medarbeidere, kommunikasjonsavdelingen og innbyggerservice. Den omtaler også hvilke roller som skal uttale seg om hva. Strategien påpeker også at kommunalsjefer og ledere bør ta ansvar for å koordinere budskap på tvers i organisasjonen, slik at informasjonen fra kommunen fremstår som helhetlig. Lederne skal også informere innbyggerservice, for å sikre korrekt informasjon ut til innbyggerne.

Strategien inneholder også en oversikt over kommunens veiledere og kommunikasjonsfaglige maler, for eksempel mal for kommunikasjonsplanlegging, kanalstrategi og språkprofil.

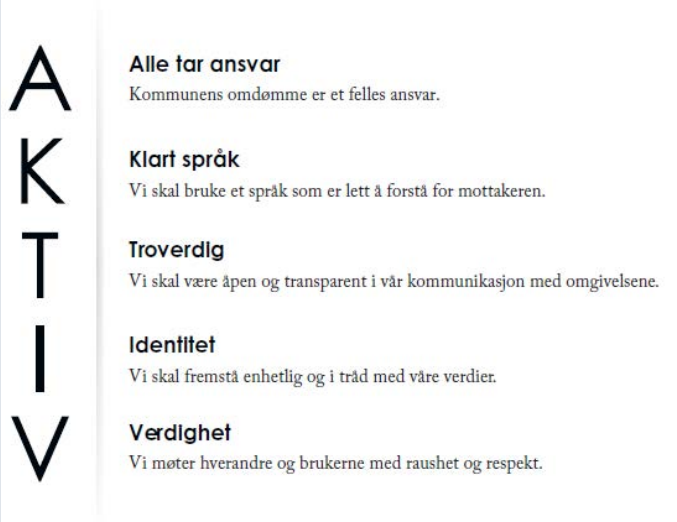
Strategien inneholder blant annet informasjon om og beskrivelser av:

- Visjon, hovedmål og verdigrunnlag
- Roller og ansvar i kommunikasjonsarbeidet
- Mediekontakt
- Samarbeid med private virksomheter
- Grafisk profil
- Språk
- Bilder, filmer og restriksjoner (personvern og kreditering)
- Kriseinformasjonsplan
- Kanalstrategi
- Internkommunikasjon
- Trender i kommunikasjonsfaget
- Relevante lover og regler
- Oversikt over kommunens veiledere og kommunikasjonsfaglige maler

*Eksempel 2-2 Skaun kommunes kommunikasjonsstrategi*

**Skaun kommunes** kommunikasjonsstrategi er et eksempel på en enklere og mindre detaljert strategi, som likevel dekker mange aspekter ved kommunens kommunikasjonsarbeid, og som har en visuell og lettlest utforming. Formålet med strategien er at kommunikasjon blir brukt som strategisk virkemiddel for å nå kommunens mål.

Strategien inkluderer fem prinsipper for kommunikasjonen. Prinsippenes forbokstaver utgjør ordet *aktiv*, og visualiseres slik i strategien:




Strategien viser til grunnleggende spørsmål i kommunikasjonsplanlegging, visualisert i «kommunikasjonstrappa»: Hva er hensikten med kommunikasjonen, hvem skal forstå budskapet og hvordan bør det formidles. Kommunen har i strategien også identifisert fire «veivalg» for Skaun kommunes kommunikasjon, med tilhørende tiltak: 1. Medarbeiderne som ambassadører. 2. Digitalt førstevalg. 3. Smart organisering. 4. Velkommen til Skaun. Under det tredje veivalget beskrives kommunens organisering av kommunikasjonsarbeidet, og ulike roller og ansvar. Et gjennomgående budskap i strategien er at kommunikasjon er et felles ansvar. Viktigheten av at alle ansatte deler informasjon internt, og har en felles forståelse av målene og kommunikasjonsprinsippene til kommunen, trekkes frem flere steder i strategien.

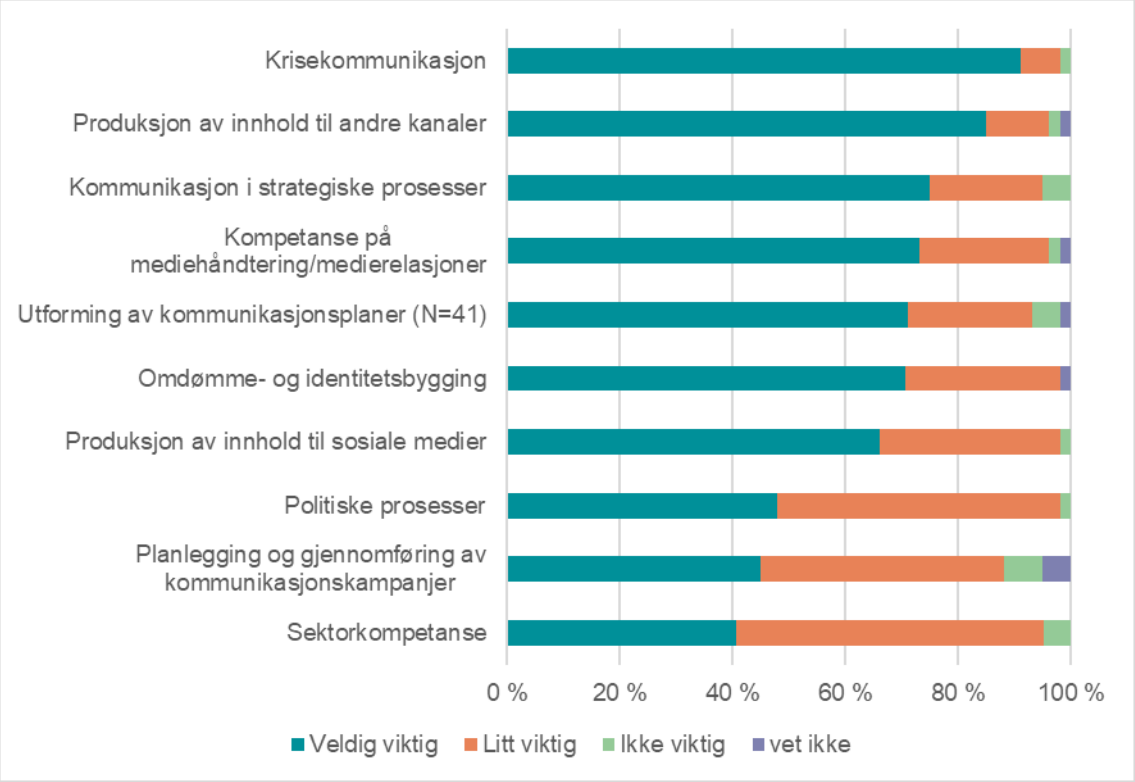
Strategien inneholder følgende temaer:

- Bakgrunn, inkludert visjon og overordnet mål
- Skaun kommunes kommunikasjonsprinsipper og visuell fremstilling av «kommunikasjonstrappa»
- Eksterne og interne kommunikasjonsmål
- Visuell oversikt over målgrupper
- De fire veivalgene for kommunens kommunikasjonsarbeid

## 2.4 Kompetanse i kommunikasjonsarbeidet

I breddekartleggingen spurte vi kommunene hvilken kompetanse som er viktig i kommunikasjonsarbeidet i kommunen. Vi ser av Figur 2-7 at respondentene trekker frem en rekke områder som viktige.

*Figur 2-7* *Hvor viktig er følgende kompetanse i kommunikasjonsarbeidet i kommunen? Prosentandel som svarer «veldig viktig», «litt viktig», «ikke viktig» og «vet ikke». N=44*




Krisekommunikasjon og produksjon av innhold til nettsider og andre kanaler er kompetanseområdene som respondentene vurderer som viktigst. Kommunene har egne nettsider, og flere bruker også andre kanaler til å gi informasjon. God kompetanse på å lage innhold og drifte disse er dermed nødvendig. Krisekommunikasjon har videre blitt stadig viktigere i kommunene, aktualisert med koronapandemien og klimahendelser. I intervjuene beskriver informantene at de jobber mye med beredskapskommunikasjon og ulike kommunikasjonsløsninger ved kriser, slik som varsling til innbyggere ved bruk av app eller sms-tjenester (se videre beskrivelse i kapittel 3).

Vi ser også at respondentene oppgir kompetanse på å utforme kommunikasjonsplaner og kommunikasjon i strategiske prosesser som viktig. Dette kan være særlig viktig i større politiske saker eller endringer i tjenestetilbudet, følge informantene.

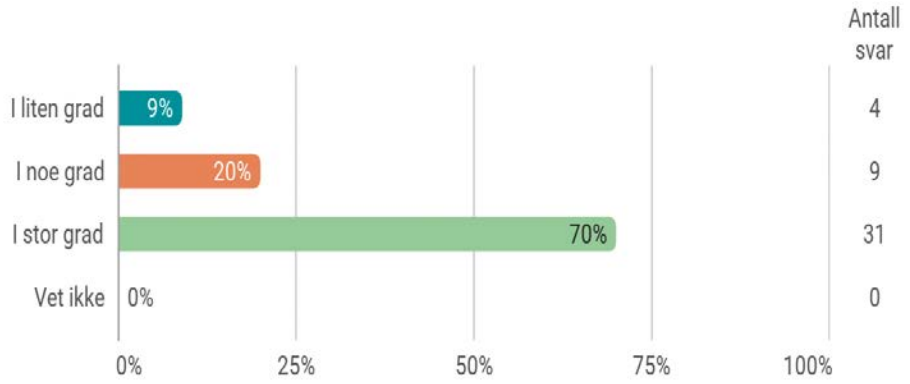
Det er også en stor andel som oppgir at kompetanse på mediehåndtering og medierelasjoner er viktig i kommunens kommunikasjonsarbeid. Kommunikasjons-medarbeiderne forteller i intervjuene at det tidvis går mye tid til mediehåndtering. Flere kommunikasjonsmedarbeidere driver også opplæring og veiledning i mediehåndtering overfor ansatte og ledere i resten av kommune-organisasjonen. Disse oppgavene er også sentrale for kommunikasjonsenheter i fylkeskommuner, og vi hører om eksempler der den sentrale kommunikasjonsenheten i fylkeskommunen i perioder bruker mye ressurser på mediehåndtering, i forhold til andre oppgaver.

Vi ser at det er færre kommunikasjonsansatte som oppgir kompetanse på politiske prosesser som viktig. Halvparten oppgir det likevel som litt viktig. Flere kommenterer her at deres oppgave er å ha dialog med politikere og bistå dem i kommunikasjonsarbeidet, men de skal ikke ta seg av politiske vurderinger. Det er dermed den kommunikasjonsfaglige kompetansen som er essensiell, heller enn detaljert innsikt i saksgangen og de politiske prosessene. Det samme gjelder for sektorkompetanse. Med

sektorkompetanse mener vi her kompetanse på fagområdene til de ulike sektorene, slik som helse og kultur. Flere utdyper at sektorene har det faglige ansvaret og at kommunikasjonsansatte i hovedsak bistår fagenhetene ved behov. Det er imidlertid en del som kommenterer at det er viktig at kommunikasjonsmedarbeiderne har en grunnforståelse av roller, ansvarsområder og «generell samfunnskunnskap» for å kunne bidra til presis kommunikasjon. Svarene på dette spørsmålet må ses i sammenheng med ansvarsdeling mellom kommunikasjonsmedarbeidere, politikerne og sektorene/ fagenhetene i kommunen. I mange av kommunene er det slik at fagavdelingene har ansvar for å kommunisere om sine saker og fagområder, med bistand fra kommunikasjonsmedarbeidere. Det samsvarer med funnene i figuren over: Politikere og fagavdelingene skal ha saks- og fagkompetanse, mens det viktige for kommunikasjonsmedarbeiderne er kompetanse på strategisk kommunikasjon.

Vi spurte videre om i hvilken grad kommunen har den kompetansen som er viktig for kommunikasjonsarbeidet.

*Figur 2-8* *I hvilken grad mener du kommunen har den kompetansen som er viktig for kommunikasjonsarbeidet?*



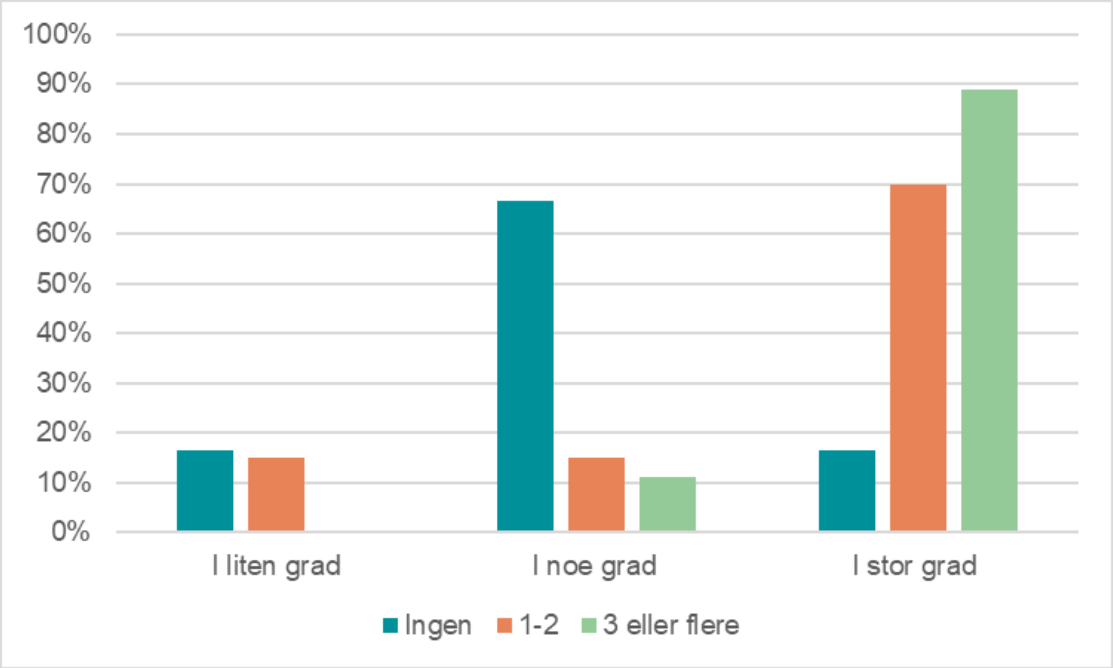

Vi ser av Figur 2-8 at 70 prosent oppgir å i stor grad ha den kompetansen som er nødvendig. Samtidig er det også en viss andel som opplever å ha dette i noe eller i liten grad. Enkelte av disse utdyper at de ikke har en ansatt med kommunikasjonsfaglig bakgrunn eller utdannelse eller at de tidligere har hatt en slik kommunikasjonsansatt, men at stillingen er kuttet.

Vi har undersøkt sammenhenger mellom kommunene sin vurdering av egen kommunikasjonskompetanse, hvor mange stillinger i kommunen som har kommunikasjon som hovedoppgave og hvorvidt kommunen har en kommunikasjonssjef/ ansvarlig ansatt i kommunen.

Vi finner en tydelig forskjell mellom kommunene som har og ikke har en kommunikasjonsansvarlig og hvor god kommunikasjonsfaglig kompetanse de vurderer at kommunen har. 86 prosent av de med en kommunikasjonsansvarlig vurderer at de i stor grad har kompetansen som er viktig i kommunikasjonsarbeidet, mot 42 prosent av kommunene som ikke har kommunikasjonsansvarlig.

Vi finner også at kommunene vurderer egen kompetanse som sterkere jo flere kommunikasjonsansatte de har, noe som ikke er overraskende. Forskjellen er størst mellom de som ikke har noen dedikerte kommunikasjonsansatte og de som har én eller flere. De som har 3 eller flere vurderer likevel at de i større grad har kompetansen som er viktig i kommunikasjonsarbeidet, sammenliknet med kommuner med 1-2 dedikerte ansatte. Figur 2-9 illustrerer forskjellen.

*Figur 2-9* *Sammenheng mellom antall kommunikasjonsstillinger og kommunens vurdering av egen kompetanse*




I de åpne svarene knyttet til vurdering av egen kompetanse, ser vi at kommunene som har en kommunikasjonsansvarlig vektlegger behovet for kompetanse på strategisk kommunikasjon. Kommunene som ikke har en kommunikasjonsansvarlig trekker frem andre kompetansebehov, som for eksempel grafisk og teknisk kompetanse. Kommunene uten kommunikasjonsansvarlige, er kommuner med få eller ingen dedikerte kommunikasjonsmedarbeidere. Disse bistår gjerne mer i det praktiske kommunikasjonsarbeidet. I gruppen av kommuner med en kommunikasjonsansvarlig finner vi mange kommuner som har dedikerte kommunikasjonsmedarbeidere og egen kommunikasjonsenhet. Disse bistår gjerne mer i det strategiske kommunikasjons-arbeidet. Kompetansebehovene kan altså henge sammen med hvilke oppgaver respondentene har.

## 2.5 Kjøp av tjenester

Litt over halvparten av kommunene oppgir at de kjøper kommunikasjonstjenester fra eksterne aktører. Det er ikke noe mønster når det gjelder hvem som svarer at de bruker eksterne leverandører – både store og små kommuner gjør det, og kommuner med og uten egen enhet for kommunikasjon benytter slike tjenester. Vi har ikke kartlagt omfanget av kjøp av kommunikasjonstjenester, men vi har informasjon fra breddekartleggingen om hvilken type oppdrag kommunene setter ut til eksterne. Flere svarer at de bruker eksterne tjenester hvis kommunen eller fylkeskommunen skal ha kampanjer eller arrangementer. Det er også flere som har brukt eksterne byråer til utforming av ny visuell profil eller kommunevåpen, eller til produksjon av informasjonsfilmer. Et par oppgir at de har rammeavtaler med kommunikasjonsbyråer som blant annet innebærer kompetanseheving innen kommunikasjonsarbeid for kommunens ansatte. Det er også et par eksempler på at kommunen har fått ekstern hjelp til krise- eller beredskapskommunikasjon.

Det er to eksempler i vårt materiale på ekstern hjelp til strategisk kommunikasjonsarbeid overfor regionale og nasjonale beslutningstakere. Dette gjelder både en liten kommune med én kommunikasjonsmedarbeider, og én fylkeskommune.

Ut fra svarene ser det ut til at kommunene og fylkeskommunene først og fremst kjøper eksterne tjenester dersom de ikke selv har kapasitet til å gjennomføre oppgavene, og i mindre grad fordi de ikke selv har riktig kompetanse.

Enkelte kommuner oppgir at de noen ganger kjøper enkle grafiske tjenester, trykkeritjenester eller ekstern fotograf, men i et svært lite omfang.

## 2.6 Rutiner for kommunikasjon fra virksomheter som utfører tjenester for kommunen

Kommunene og fylkeskommunenes plikt i kommuneloven til å aktivt informere om egen virksomhet ble i 2018 utvidet til å også gjelde andre rettssubjekter som utfører oppgaver for kommunene og fylkeskommunene (NOU 2016:4 Ny kommunelov). Eksempler på eksterne virksomheter i kommunene kan være legevakt, barnevern, Praktisk-pedagogisk tjeneste (PPT) og krisesenter organisert som interkommunalt vertskommunesamarbeid, innkjøp av barnehagetjenester fra private tilbydere, brannvesen og renovasjon organisert som interkommunalt selskap (IKS) og drift av kino/kulturhus gjennom kjøp fra private aktører eller kommunalt foretak (KF) m.m. (Jones, m.fl., 2021). Eksempler på eksterne virksomheter i fylkeskommunene kan være drift av museer ved kjøp fra frivillige organisasjoner/ideelle stiftelser, drift og vedlikehold av fylkesveier ved kjøp fra private tilbydere og kollektivtransport driftet gjennom aksjeselskap der fylkeskommunen er eier (Jones, m.fl., 2021). I breddekartleggingen spurte vi hvilke rutiner/praksis kommunene og fylkeskommunene har for kommunikasjon om tjenester fra eksterne virksomheter til innbyggerne, og i det videre presenterer vi våre funn.

### 2.6.1 Kommunene

Svarene vi fikk fra kommunene varierte, men de fleste kommunene informerer om alle sine tjenester på nettsidene sine og i andre kanaler, uavhengig av om det er kommunen selv eller en ekstern virksomhet som leverer tjenesten. Det kan enten være tilgjengeliggjort informasjon direkte på nettsiden eller en lenke til leverandørens nettside. Eksempler på eksterne virksomheter som nevnes er leverandører av avfallstømming, legevakt, kulturhus, kino, legekontor, brannvesen, svømmeanlegg og havnedrift.

Kommuner som informerer om tjenester fra eksterne virksomheter, informerer blant annet om tjenester levert av interkommunale samarbeid – for eksempel avfallshåndtering og legevakt. Vi forstår det som at disse virksomhetene gjerne også har egne kommunikasjonskanaler, særlig «tekniske» tjenester som avfallshåndtering, men at de har løpende dialog med kommunene, for eksempel om endringer og hendelser. Kommunene bidrar til å formidle informasjon i sine kanaler ved behov.

Én kommune forteller at den mottar informasjon fra eksterne virksomheter, og videreformidler dette i sine kanaler, men at kommunen først gjør en vurdering av hvorvidt informasjonen er nyttig for innbyggerne. Kommunen har dermed en «redaktør-rolle». Kommunen er opptatt av å videreformidle det som innbyggerne kan ha interesse av.

Noen kommuner vi har snakket med skiller i sin kommunikasjon ut til innbyggerne ikke mellom tjenestene som blir produsert innenfor den ordinære driftsorganisasjonen og tjenestene som blir levert av eksterne virksomheter. En kommune forteller:

*Det er sidestilt med de tjenestene vi har internt i organisasjonen. Vi skiller ikke mellom, det er ikke så viktig for innbyggerne hvem som gir tjenesten, det viktige er behov. Vi har ganske mange private barnehager, og de blir presentert på samme måte som de kommunale på hjemmesiden. Renovasjonstjeneste, sammen med nabokommuner, informasjonen blir presentert på hjemmesiden vår. Det er egentlig sidestilt. Vi har kontakt med de aktuelle aktørene. På akkurat samme måte som vi har kontakt med avdelingene i basisorganisasjonen.*

Viktigheten av å ikke skille mellom kommunale og private barnehager i kommunens kommunikasjon om barnehagetilbudet blir også trukket fram som eksempel av en annen kommune:

*80 prosent av barnehagene våre er private. Innbyggerne våre merker ikke det i utgangspunktet. Det er lik informasjon om barn er i kommunal eller privat. I møte med barnehagen ute kan det være litt forskjellig, men i utgangspunktet skal det være helt likt.*

Andre kommuner er imidlertid opptatt av å gjøre et tydelig skille mellom basisorganisasjonen og de eksterne virksomhetene, når det gjelder hvem som er avsender av informasjon. Én kommune har en innbyggerhjelp-funksjon på nettsidene sine, som ruter innbyggerne videre til eksterne tjenesteleverandørers nettsider, men kommunen gjengir ikke detaljert informasjon om disse tjenestene på sin nettside. Kommunen begrunner dette slik:

*Vi mener det er viktig å være en tydelig avsender. Detaljopplysninger fra ulike IKS blir derfor kommunisert ut av det enkelte IKS-et. Vi er bevisste på dette, det blir mye informasjon og vi vil være tydelig avsender på det vi har ansvaret for, derfor denne formen for organisering.*

Selv om mange kommuner videreformidler informasjon fra eksterne virksomheter i sine kanaler, er det ikke sjelden veldig formaliserte rutiner eller omfattende systemer for samarbeid med og kommunikasjon om tjenester fra eksterne virksomheter. Flere forteller at de har løpende dialog med virksomhetene om informasjon som skal deles gjennom kommunens kanaler, for eksempel gjennom e-post. En kommunikasjonsansvarlig forteller at kommunen informerer om rutiner fra eksterne selskaper, kommunikasjonsavdelingen har ikke faste møter med dem, men kommuneledelsen har møter med dem og videreformidler informasjon til kommunikasjonsavdelingen.

Enkelte kommuner har imidlertid mer formaliserte rutiner. Én kommune har for eksempel en dedikert kommunikasjonsrådgiver som har ansvaret for kommunens kommunale foretak (KF). Personen har ansvar for å holde dialog med de to foretakene, som har egne kommunikasjonskanaler ut til innbyggerne. Dersom viktig informasjon blir gitt fra KF-ene, blir det også delt i kommunens egne kanaler. En annen kommune har et årshjul de følger i arbeidet med å videreformidle informasjon fra noen av de eksterne tjenesteleverandørene. For legevakten i denne kommunen – som er interkommunal – er rutinen mer behovsstyrt. Kommunen har en rådgiver innenfor helseområdet som jobber med å plukke opp behov for innhenting og formidling av informasjon.

En annen kommunen jobber med å tilgjengeliggjøre møtedokumenter fra et av kommunens foretak på nettsiden.

Selv om mange av kommunene videreformidler informasjon om tjenester fra eksterne virksomheter på nettsidene sine, men det avhenger av hva slags type tjeneste det er. For eksempel kan privat drevet kulturhus og kino ofte drive sitt eget informasjons- og kommunikasjonsarbeid, og dette er mer frakoblet kommunens egne kanaler enn en del andre tjenester. Kommunen kan for eksempel administrere en aktivitetskalender, der også arrangementer gjennom kulturhus og frivillige aktører kan legges inn av

arrangørene, men noen kommuner uttrykker at de ellers er forsiktige med å videreformidle informasjon fra tjenesteleverandører som driver kommersiell virksomhet, for eksempel kino eller kulturarrangementer. En kommune sier:

> *Er det kommersielle aktører, kino og kulturhus, for oss er det litt begge deler, både offentlig og privat. Da er vi litt forsiktige, hvis tilbudet det skal kommunisere om koster penger, så er vi forsiktig med å drive markedsføring for dem. (…) Er veldig forsiktig i samarbeidet med næringslivet, skal ikke markedsføre noe som koster penger.*

### 2.6.2 Fylkeskommunene

Breddeintervjuene med fylkeskommunene viser at det varierer hvorvidt fylkeskommunene sentralt er involvert i å kommunisere ut informasjon om disse tjenester utført av eksterne til innbyggerne. Enkelte fylkeskommuner er tydelige på at de kommuniserer om alle sine tjenester og områder, uavhengig av hvilken aktør som leverer dem. Én fylkeskommuner trekker frem fylkets kollektivselskap som eksempel:

> *Vi bruker vår kommunikasjon på det vår fylkeskommune driver med eller er involvert med. Kollektivselskapet vårt har anbud med private busselskaper, men de fremstår som de er en del av fylkeskommunen. Vi kan ha leverandører, men vi i vår kommunikasjon fremstår vi kun som (navn på fylkeskommune).*

Andre fylkeskommuner trekker frem at de har rutiner for dialog med og kommunikasjon om tjenester som leveres av eksterne underleverandører. Én kommunikasjonssjef sier at de fleste eksterne virksomheter driver sitt eget kommunikasjonsarbeid, men at det er rutiner for samarbeid og tett dialog med fylkeskommunen. En kommunikasjonsansvarlig i en annen fylkeskommune opplever at det først og fremst er på samferdselsområdet at fylkeskommunen har klare rutiner og fast praksis på dette. Det kan for eksempel være rutiner for entreprenører som har kontrakter med fylkeskommunen innenfor samferdsel, eller andre private aktører som utfører arbeid som fører til at en fylkesvei må stenge. Kommunikasjonssjefen sier:

> *Så lenge det berører vår vei har vi tenkt at vi eier informasjonen og gå ut med det til innbyggerne.*

Andre fylkeskommuner håndterer kommunikasjon om tjenester fra eksterne virksomheter annerledes og skiller tydeligere mellom fylkeskommunen sentralt, og eksterne tjenesteleverandører. En kommunikasjonssjef sier:

> *Vi er mer opptatt av vår rolle i saken, fremfor å skulle fortelle om en entreprenør på en vei, eller noen som har en rolle i en del av tjenesteproduksjonsrekken.*

En annen fylkeskommune forteller om enkelte utfordringer i samarbeidet med eksterne virksomheter som leverer tjenester. En del av samarbeidet med underleverandørene er automatisert – i avtalene med entreprenører og operatører er det skissert hva som er den eksterne virksomhetens kommunikasjonsansvar, og hva som er fylkeskommunens ansvar. Fylkeskommunen opplever imidlertid at noen virksomheter på samferdselsområdet kan være utilgjengelige for media i vanskelige saker, og at fylkeskommunen i disse tilfellene må svare. Dette fungerer ikke like godt, men «på papiret» er rutinene gode.

### 2.6.3 Andre virksomheter kommunene har dialog med i kommunikasjonsarbeidet

Gjennom intervjuene i breddekartleggingen forteller flere kommuner om dialog og videreformidling av informasjon til innbyggerne fra flere andre typer virksomheter, som

ikke leverer tjenester på vegne av kommunen, men som likevel har innvirkning på innbyggernes hverdagsliv i kommunen. Virksomheter som nevnes er blant annet den statlige delen av NAV, entreprenører i utbyggingsprosjekter og andre næringslivsaktører. En kommune nevner også Vegvesenet og Bane Nord som samarbeidspartnere de har dialog med. Kommunen har blant annet rutiner for å videreformidle viktig informasjon til innbyggerne om stengte veier og andre hendelser fra Veivesenet. Veivesenet sender ut varslinger om hva som skal skje på veinettet av arbeid hver uke, og har kommunikasjonssjefen i kommunen som kontaktperson, som videreformidler både til ansatte i kommunen og til innbyggerne.

En annen kommune videreformidler informasjon fra fylkestannlegen om tannlegetilbud til innbyggerne, men i kommunikasjonen er kommunen nøye med å understreke at tannlegetjenesten ikke er kommunens ansvar.

# 3 Kommunikasjonsaktiviteter og kommunikasjonskanaler

Lovbestemmelsen om aktiv informasjon i kommuneloven gir kommunene frihet til å fylle informasjonsplikten med innhold. Bestemmelsen er ikke ment å gi innbyggere, presse eller andre krav på en bestemt type informasjon. Hvordan kommunene informerer er heller ikke lovregulert. Kommunene må selv ta stilling til hvordan de skal oppfylle informasjonsplikten.

I prosjektet har vi kartlagt hvilket innhold kommunene fyller informasjonsplikten med, nærmere bestemt hvilke kommunikasjonsaktiviteter de gjennomfører. Vi går i dette kapittelet gjennom typer informasjon det kommuniseres om, bruk av ulike kommunikasjonskanaler og tilpasninger til ulike målgrupper. Videre ser vi på rutiner for arkivering og journalføring og praksis og rutiner for kommunikasjon fra eksterne virksomheter som utfører oppgaver for kommunen eller fylkeskommunen.

## 3.1 Hva legger kommuner og fylkeskommuner i «aktiv informasjon»?

Det følger av kommuneloven § 4.1 at kommuner og fylkeskommuner aktivt skal informere om egen virksomhet og om virksomhet som andre rettssubjekter utfører på vegne av kommuner og fylkeskommuner. De skal også legge til rette for at alle kan få tilgang til slik informasjon (kommuneloven, 2018). I dette avsnittet viser vi hva kommunene og fylkeskommunene selv mener er aktiv informasjon, og hvordan de kan oppfylle dette kravet på en god måte.

Informantene er samstemte i at aktiv kommunikasjon innebærer at informasjon skal være *enkelt tilgjengelig* for innbyggerne. Det betyr at målgruppen både skal kunne forstå innholdet og at de lett skal kunne finne og bruke informasjonen. De ansatte beskriver at mål om tilgjengelighet bør inngå i det strukturelle kommunikasjonsarbeidet og i den løpende kommunikasjonen. Et eksempel på strukturelle grep, er en kommune som har bygget opp nettside med utgangspunkt i systematisert kunnskap om hvilken informasjon innbyggerne ønsker og trenger, for å sikre god tilgjengelighet. Videre beskriver ansatte at både språk, innhold/format og kommunikasjonskanaler bør tilpasses fortløpende til formål og målgruppe. Aktuelle virkemidler er her klart språk, informasjon på ulike språk, universell utforming, visuelle virkemidler m.m.

En del av de kommunikasjonsansatte mener at kommunikasjonen og må være *oppsøkende* for å være aktiv. Det er ikke tilstrekkelig med informasjon som ligger passivt tilgjengelig, slik som på nettsider. Kommunene må aktivt oppsøke målgruppene, de «må gjøre noe for å nå ut». Informasjon om koronavaksine per SMS direkte til innbyggerne eller nyhetssaker i media initiert av kommunen, er eksempler på dette. Kreativitet i arbeidet blir fremhevet av et par kommunikasjonsansatte, en sier:

> *Også prøver vi å by på oss selv, og bruke litt humor, der det passer seg, så ikke alt skal bli så kjedelig. Kommunalt sett er vi litt kreative, så når vi bedre ut med informasjonen.*

Det er likevel ansatte som fremhever det som viktig at informasjonsmengden ikke blir for massiv, da innbyggere er eksponert for en rekke informasjonskilder daglig. Informasjonen skal være oppsøkende ved behov. Noen av de ansatte vektlegger derfor heller at informasjonen skal være *lett å finne*. Det er med andre ord noe variasjon i oppfatninger her, hvor det er ansatte som sterkere vektlegger at informasjonen bør være oppsøkende enn andre.

Videre beskriver en del av de ansatte at aktiv kommunikasjon innebærer *åpenhet*. Det er viktig at kommunene praktiserer meroffentlighet og er åpne om egen virksomhet, eksempelvis i omstillingsprosesser. Flere fremhever at dette innebærer at informasjonen blir gitt kontinuerlig for alle kommunens tjenesteområder. For eksempel bør innbyggerne få godt innsyn i politisk saksbehandling. Det blir her påpekt at dette ikke minst er viktig for å gi innbyggere reelle medvirkningsmuligheter.

Aktiv kommunikasjon handler også om å være i forkant og å være åpne/ærlige, også om ting som ikke går så bra. Dette er blant annet viktig for å hindre at media går ut med saker og informasjon som ikke stemmer, og at fylkeskommunen må drive brannslukking i etterkant. Det er mye vanskeligere å korrigere i ettertid enn å gi et riktig inntrykk første gang. Åpenhet er også viktig for å skape tillit til kommunen og fylkeskommunen som en troverdig aktør og for å forebygge at man bruker mye ressurser på å håndtere innkomne henvendelser, spørsmål og klager.

### 3.1.1 Mål med kommunikasjonsarbeidet

Alle kommunikasjonsstrategiene vi har gjennomgått i prosjektet har formulert mål for kommunikasjonsarbeidet i kommunen/fylkeskommunen. Blant målene finner vi både overordnede mål som kommunikasjonsarbeidet skal bidra til – gjerne med referanser til mål i andre kommunale planer eller til kommunens «visjon» – og mer konkretiserte mål.

Vi finner både eksempler på mål for hvordan kommunikasjonen til innbyggerne skal utføres, men også for hvilken effekt kommunikasjonen skal ha eller bidra til i samfunnet. Eksempler på førstnevnte er mål om å gi innbyggerne god informasjon om tjenester og tilbud, at dialog med og valg av kanaler til de ulike målgruppene er tilpasset, at kommunen praktiserer meroffentlighet og tilrettelegger for innsyn, og at målgruppene opplever at kommunen er tilgjengelig, lyttende og deler aktivt med omgivelsene.

Eksempler på mål for effekter er blant annet at kommunikasjonen skal bidra til å bygge fellesskap, at den skal skape forståelse for hvorfor endring og omstilling er nødvendig, og at innbyggerne har tillit til kommunen. I flere kommunikasjonsstrategier er det også mål om at kommunikasjonen skal bidra til at kommunen tiltrekker seg nye innbyggere/arbeidstakere og næringslivsaktører. Noen strategier har også enda mer overordnede samfunnsmål som kommunikasjonsarbeidet skal støtte opp under, for eksempel å bedre folkehelsen og å redusere utenforskap.

Én strategi har en tydelig inndeling i mål for ekstern og intern kommunikasjon. Eksempel på et eksternt mål er å vise frem kommunen som et godt sted å bo og jobbe, mens et eksempel på et internt mål i strategien er å dele kunnskap og informasjon på tvers av fagområder i kommuneorganisasjonen.

Når det gjelder mål for kommunikasjonsarbeidet, ser vi at det er flere likheter mellom kommunene på den ene siden, og fylkeskommunene på den andre, men også noen forskjeller. En del av våre intervjuinformanter i fylkeskommunene oppfatter at fylkeskommunen står lengre unna innbyggerne enn kommunene gjør. Fylkeskommunens tosidige rolle som samfunnsutvikler og som tjenesteprodusent kan være litt diffus og lite kjent for innbyggerne. Enkelte fylkeskommuner uttrykker frustrasjon over at det ikke synliggjøres at fylkeskommunen bidrar mye i samfunnet, for eksempel på kulturområdet. Mange innbyggere vet ikke hva fylkeskommunen driver med på dette og andre områder og hva fylkeskommunen får til. Et viktig mål for kommunikasjonsarbeidet blir dermed å synliggjøre dette. Dette er også et mål for flere kommuner, men vårt inntrykk er at fylkeskommunene har et noe sterkere fokus på dette. Vi har sett på kommunikasjonsstrategier for tre fylkeskommuner, og mål knyttet til å «vise frem», synliggjøre og/eller å øke kjennskapen til hva fylkeskommunen gjør, kommer til uttrykk i alle tre, på ulike måter. Denne typen kommunikasjonsmål er særlig vektlagt i én

av strategiene. Denne fylkeskommunen har både som mål å øke kjennskap til fylkeskommunens oppgaver, bygge tillit og kunnskap om fylkeskommunens roller som tjenesteyter, samfunnsutvikler, myndighetsutøver og demokratisk aktør, og å bygge kjennskap og identitet til fylkeskommunen.

### 3.1.2 Målgrupper

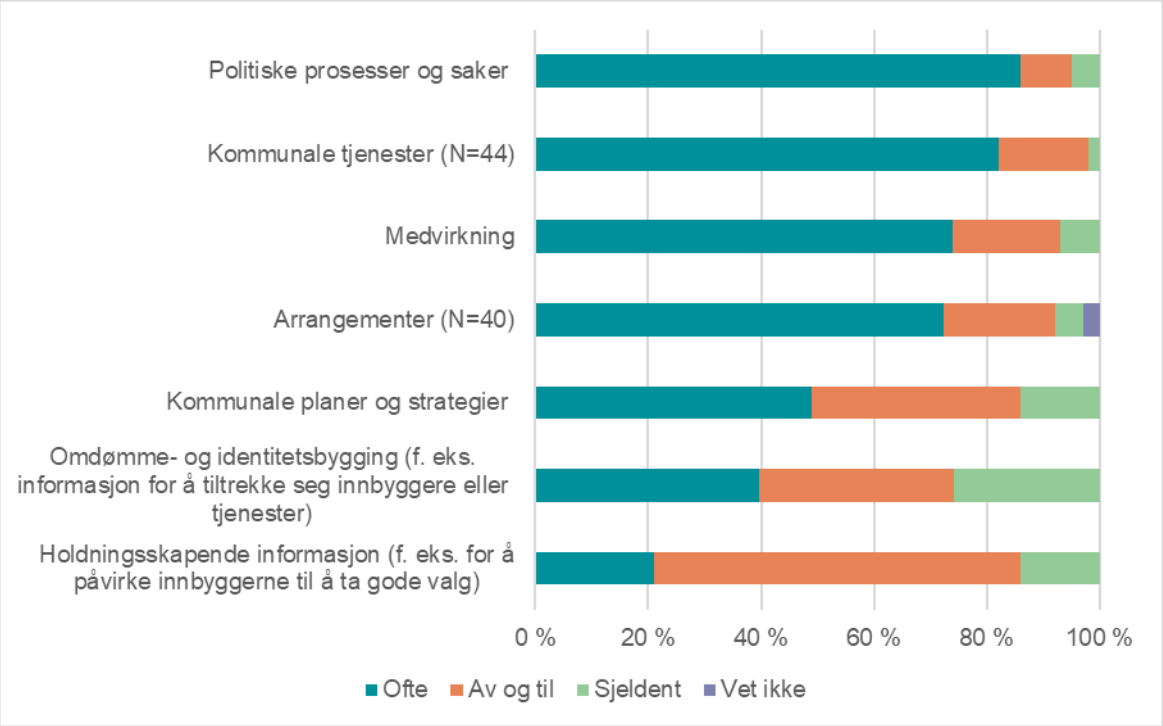
Alle kommunikasjonsstrategiene vi har gjennomgått omtaler målgrupper for kommunikasjonsarbeidet. Det varierer noe mellom strategiene hvor mange ulike målgrupper de omtaler – og hvor «bredt» strategien favner – men de aller fleste strategiene identifiserer en rekke ulike målgrupper, fra ulike samfunnssektorer og nivåer. Samtlige strategier omtaler innbyggere og brukere av tjenester som målgrupper, og nesten alle nevner egne ansatte.

Andre målgrupper som nevnes i mange av strategiene er fremtidige innbyggere og ansatte, næringsliv og bedrifter, lag og frivillige organisasjoner, media, lokale, regionale og nasjonale myndigheter, samarbeidspartnere og folkevalgte. Det er også en del som nevner fagforeninger og tillitsvalgte som målgruppe, og noen nevner leverandører/underleverandører. Videre nevner et par strategier tilreisende/besøkende til kommunen, og noen omtaler hytteeiere og «deltidsinnbyggere» som målgrupper.

## 3.2 Hvilke temaer kommuniserer kommunene om

I breddekartleggingen spurte vi kommunene om hvilke temaer de oftest kommuniserer om. Figur 3-1 viser svarene. Kommunene kommuniserer oftest om kommunale tjenester, politiske prosesser og medvirkning, samt arrangementer.

*Figur 3-1* *Hvor ofte kommuniserer dere følgende informasjon/temaer? Prosentandel som svarer «ofte», «av og til», «sjeldent» og «vet ikke». N=43*




Enkelte av kommunikasjonsmedarbeiderne erfarer at det kan være forskjell på hva politikere og administrasjonen er opptatte av å kommunisere ut til innbyggerne.

Politikerne kan være mer opptatt av å kommunisere gode resultater og hva de har oppnådd, mens administrativ ledelse kan være mer opptatt av å kommunisere om prosesser. Enkelte erfarer også at politikerne kan være mer opptatt av å kommunisere ut partipolitiske saker.

I det følgende beskriver vi hvordan kommunene jobber med disse ulike temaene i sitt kommunikasjonsarbeid.

### 3.2.1 Kommunikasjon om tjenester

Mye av kommunikasjonen ut til innbyggerne handler om kommunale tjenester. Kommunikasjonsansatte beskriver at kommunikasjonen om tjenestene gjerne handler om tilbud i kommunen eller endringer i tjenester som er viktige for innbyggerne, slik som endrede åpningstider hos Nav, veiarbeid eller bruk av svømmehallen. Dette kan være kortfattet, praktisk informasjon til innbyggerne. Det kan også være mer omfattende nyhetssaker/reportasjer og annen innholdsproduksjon, slik som en reportasje på kommunens nettside fra et arbeidsrettet tiltak i kommunen.

Når det gjelder kommunikasjon om tjenester i fylkeskommunene, er det særlig samferdsel og opplæring som er viktige områder. Informantene forteller at det særlig på samferdselsområdet er viktig å være i forkant. Samferdsel er det området fylkeskommunen har ansvar for, som har mest direkte innvirkning på en stor del av innbyggerne. Dette gjelder både kollektiv-transport og drift og vedlikehold av vei. I flere av fylkeskommunene vi har intervjuet er det egne kommunikasjonsrådgivere som kun jobber på samferdselsområdet.

I flere av kommunene kombinerer de informasjon om tjenestene og andre forhold de vil kommunisere ut, som holdningsskapende informasjon. I en kommune har de eksempelvis laget en digital julekalender med en ny videosnutt i hver luke, hvor det er omtale av ulike tjenester og prosjekter i kommunen. En luke handler om bruk av ny teknologi i hjemmetjenestene og en annen om bruk av kunstig intelligens i skolen. Kalenderen har også en holdningsskapende profil, ved at det er luker som omhandler tematikk som riktig avfallshåndtering. Videre synliggjør kalenderen ulike roller i kommunen.

Inntrykket fra intervjuene er at kommunikasjonsansatte i kommunene legger ned mye engasjement for å lage slikt kreativt kommunikasjonsinnhold, som skal fremme god kommunikasjon med innbyggerne.

De beskriver det også som viktig å omtale saker hvor de forventer negative reaksjoner fra innbyggerne, slik som at en tjeneste blir lagt ned.

På spørsmål om hvilken informasjon som er viktig for å sikre tillit og medvirkning, svarer de fleste informasjon om de kommunale tjenestene. Dette er temaet de erfarer at innbyggerne oftest er opptatt av, og transparent informasjon om tjenestene er dermed viktig for tilliten til kommunen. Gjennom å informere godt om de kommunale tjenestene kan kommunen bygge opp omdømme og tillit hos innbyggerne, ifølge våre informanter.

### 3.2.2 Kommunikasjon om politiske prosesser, medvirkning og kommunale planer

Videre ser vi at kommunene ofte kommuniserer om politiske prosesser. En del av kommunene beskriver at de legger ut kortfattet informasjon på nettsidene om saker som er til politisk behandling, slik som når kommunens samfunnsplan skal på høring. I en kommune har de hver lørdag informasjon i lokalavisen om politiske møter og andre aktiviteter. Flere kommuner har også nyhetssaker knyttet til politiske prosesser, som blir

publisert på nettsider og andre kommunikasjonskanaler. De fleste oppgir likevel å avvente med å lage nyhetssaker eller mer omfattende innholdsproduksjon til etter et politisk vedtak er fattet, av hensyn til nøytralitet i den politiske prosessen.

Enkelte av kommunene publiserer informasjon om politiske saker fortløpende, da gjerne om saker innbyggerne er særlig opptatt av. Én kommune har eksempelvis hatt mye kommunikasjon knyttet til behandling av forslag om ny forskrift for el-sparkesykler og jobbet opp mot media for å få dekket saken. Videre har flere av kommunene mye kommunikasjon knyttet til omstillingsprosesser, slik som kommunesammenslåing og om budsjettutfordringer som medfører omprioriteringer og kutt. Flere av kommunene sier også at de strømmer politiske møter, enten på Facebook eller kommune-TV. For et par av kommunene er dette relativt nytt.

Vi ser av Figur 3-1 at kommunene kommuniserer ofte om medvirkning. Dette innebærer blant annet å skape demokratiske arenaer hvor innbyggerne kan være med på å påvirke prosesser og beslutninger i kommunen, slik som folkemøter. Videre bruker kommunene en rekke ulike kanaler, som nettsider og sosiale medier, for å engasjere innbyggerne, eksempelvis i kommuneplanprosesser.

Videre ser vi at kommunene sjeldnere kommuniserer om kommunale planer og strategier. Kommunikasjonsansatte beskriver at de gjerne kommuniserer mye om dette i perioder, eksempelvis ved fremlegg av ny kommunal strategi for skolestruktur, eller ved rullering av kommuneplan, men lite i andre perioder. Medvirkningsaktiviteter er også gjerne knyttet til plan- og strategiarbeid.

Kommunikasjon om politiske prosesser må ses i sammenheng med rutiner for arkivering og innsyn, som vi omtaler under punkt 3.7.

### 3.2.3 Kommunikasjon om arrangementer

Vi ser av Figur 3-1 at kommunene også ofte kommuniserer om arrangementer. Dette kan eksempelvis omhandle konserter, festivaler eller andre kulturelle innslag i kommunene. Kommunikasjonen kan være både praktisk informasjon og innholdsproduksjon som videoer og artikler, som for informasjon om tjenestene. Flere kommuner har laget årshjul med oversikt over alle arrangementer gjennom året. I en kommune har de eksempelvis et samarbeid med lokalavisen, hvor avisen publiserer alle arrangementer i kommunen i en kalender. Kommunen betaler lokalavisen for dette, for å sikre at også mindre arrangementer får oppmerksomhet. Det er også kommuner som har laget egne nettsider for kulturhus, konkrete kulturarrangementer og andre kulturaktiviteter.

### 3.2.4 Omdømmebygging, tillit og holdningsskapende arbeid

#### Omdømme og tillit

Kommunene har sjeldnere kommunikasjonstiltak som har omdømmebygging som mål (Figur 3-1), sett som kommunikasjon ment å bygge et bestemt rennommé eller «image» for kommunen. De kommunikasjonsansatte beskriver at de er mer opptatt av å bygge tillit, gjennom en transparent og ærlig kommunikasjon.

En kommunikasjonsleder i en større by beskriver:

> *For meg er viktig å få frem at det er stor forskjell på kommunikasjon for omdømme og for tillit. Det er to ulike øvelser. Det er viktigere at innbyggerne stoler på oss enn at de liker oss. Omdømme er først og fremst resultat av kvaliteten på tjenestene våres, mens tillit i større grad er et produkt av kommunikasjonen enn det omdømme er.*

Andre kommunikasjonsansatte knytter omdømme og tillit tettere sammen. De fremhever at når innbyggerne stoler på informasjonen de får, bygger det også et positivt omdømme for kommunen. De beskriver derfor ærlig kommunikasjon om kommunale tjenester som en viktig del av omdømmebygging.

Det fremkommer samtidig av intervjuene at kommunene har oppmerksomhet på å ha kontroll over informasjonen ut til innbyggerne, og styre fremstillingen av saker. De hekter likevel dette på mål om å sikre innbyggernes tillit, heller enn på å bygge et positivt omdømme for kommunen.

Videre er det enkelte av kommunene hvor omdømmebygging er svært viktig. Bemanningsutfordringene innen områder som helse gjør at kommunene blant annet har mye kommunikasjon med sikte på å tiltrekke seg arbeidskraft. Det er også kommuner med turisme som viktigste næring, hvor et positivt omdømme er avgjørende. En kommunikasjonsansatt beskriver om hvordan de jobber for å gjøre kommunen attraktiv:

> *Om det er en sak nasjonalt, brukes (navn på kommune) ofte som et eksempel utenfor Oslo-gryta. Vi har jobbet for å få den posisjonen. Merkevaren (navn på kommune) er synlig nasjonalt og internasjonalt. Samtidig har vi jobbet mye for å få fram de gode historiene. Det å selge inn til media er ganske viktig del av jobben, og noe som kanskje ikke alle kommuner har tenkt på.*

#### Holdningsskapende arbeid

Holdningsskapende kommunikasjon er, i likhet med kommunale strategier, informasjon det blir kommunisert mye om i perioder og mindre om ellers. Flere kommunikasjonsansatte beskriver at de kommuniserer holdningsskapende i forbindelse med ulike kampanjer, slik som i forbindelse med verdensdagen for psykisk helse. Holdningsskapende informasjon kan også inngå som del av annet kommunikasjonsinnhold. I en kommune har de eksempelvis en digital julekalender med ulike temaer, hvorav noen av temaene er holdningsskapende informasjon, slik som hvordan innbyggerne kildesorterer riktig.

### 3.2.5 Krise- og beredskapskommunikasjon

Krise- og beredskapskommunikasjon er et viktig kommunikasjonsområde for kommunene og fylkeskommunene. Etter Forskrift om kommunal beredskap § 4 skal kommunen være forberedt på å håndtere uønskede hendelser og skal med utgangspunkt i den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen utarbeide en overordnet beredskapsplan. Denne planen skal minimum inneholde plan for krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap peker videre på at den viktigste jobben for kommunikasjonsstaben er å bruke kommunikasjon på en slik måte at den bidrar til arbeidsro for de som håndterer krisen og støtter opp under kriseledelsens arbeid.

Kommunene og fylkeskommunene har beredskaps- og krisekommunikasjon som et kjerneområde i sin kommunikasjonsvirksomhet. En kommunikasjonsansatt beskriver:

> *Understreker betydningen av å være tett koblet på beredskapsarbeid og det å ha beredskapskompetanse i kommunikasjonsmiljøet, det er utrolig viktig. Vi så det i pandemien og uværet og flommen i fjor høst. Skape trygghet i befolkningen. Unngå en kommunikasjonskrise oppi en annen krise.*

Den kommunikasjonsansatte peker her altså på kommunikasjonens betydning for å trygge innbyggerne og skape ro.

Beredskaps- og krisekommunikasjonen består av en rekke ulike områder, slik som innbyggernes egenberedskap, kontaktsteder i krisesituasjoner, flom og vannføring og digital sikkerhet. En del av denne informasjonen tar form av forebyggende informasjon. Det vil si informasjon ment å forberede innbyggerne på fremtidige hendelser. Kommunene har eksempelvis informasjon på nettsidene om hva innbyggerne bør ha i egenberedskap hjemme, slik som rent drikkevann og jod-tabletter. En kommune har hatt kampanjen «egenberedskapsuke», med informasjon om dette. Videre er det kommuner som jobber aktivt med å informere innbyggerne om hvordan de skal forholde seg ved en krisesituasjon. Et eksempel er her informasjon om hvor innbyggerne kan finne nærmeste tilfluktsrom.

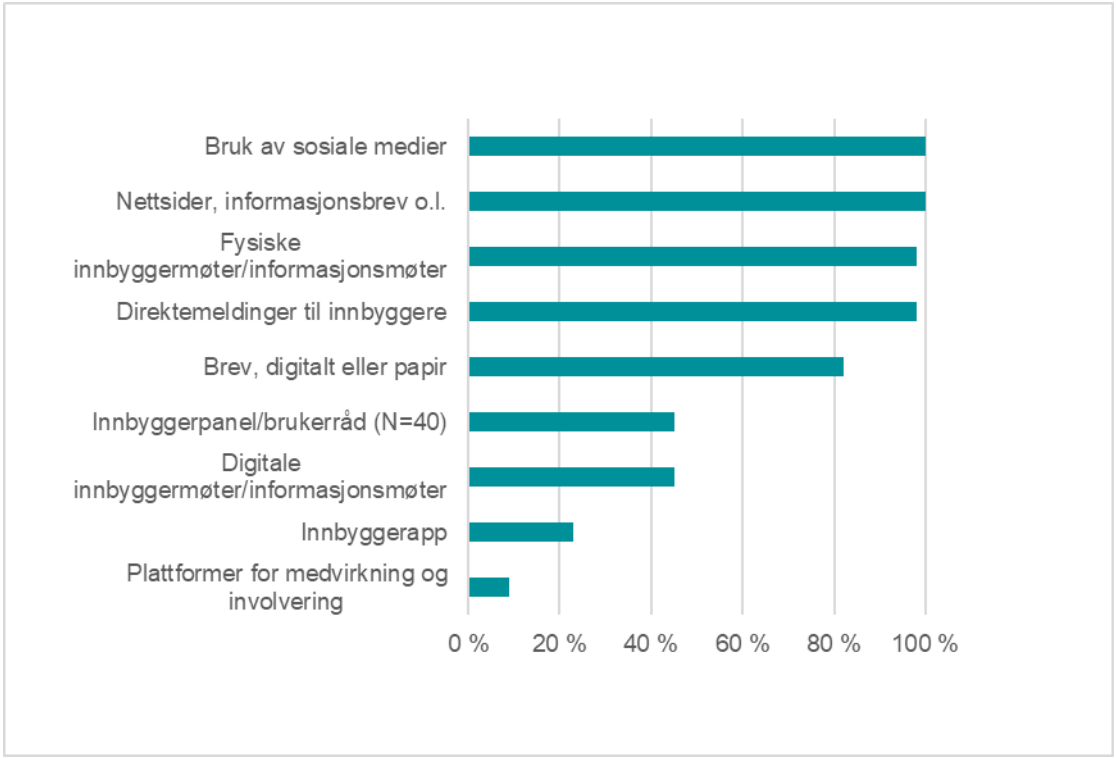
I tillegg til forebyggende kommunikasjon, har også kommunene kommunikasjon knyttet til løpende hendelser. Dette kan eksempelvis handle om viktig infrastruktur eller helserelatert informasjon, slik som at drikkevannet må kokes eller flomfare. Dette ble særlig aktualisert under koronapandemien, hvor kommunene måtte få informasjon ut kjapt til alle innbyggere. Flere av kommunene tar i bruk en rekke kommunikasjonskanaler i slike situasjoner, slik som SMS, bruk av app med varsling i sanntid og sosiale medier.

Enkelte påpeker at samarbeid med nabokommuner, fylkeskommune og eventuelt statlige og regionale aktører er særlig viktig i krise- og beredskapskommunikasjon. Det er viktig å bygge relasjoner til slike aktører, slik at det er enkelt å ha løpende kontakt ved særskilte hendelser.

## 3.3 Bruk av ulike kommunikasjonskanaler

Alle kommunene og fylkeskommunene i utvalget tar i bruk flere kommunikasjonskanaler for å nå ut med informasjon til, og kommunisere med, innbyggerne. Figur 3.2 under viser hvilke former for kommunikasjonskanaler de tar i bruk.

*Figur 3-2* *Bruker dere følgende kommunikasjonskanaler? Prosentandel som svarer «ja». N=44*



Vi ser av figur Figur 3-2 at samtlige kommuner og fylkeskommuner tar i bruk nettsider og sosiale medier. Flertallet tar også i bruk en rekke andre kanaler, mens færrest tar i bruk plattformer for medvirkning og innbyggerapp.

Alle kommunikasjonsstrategiene vi har gjennomgått omtaler kommunikasjonskanaler. Det varierer noe mellom strategiene hvor mange ulike kanaler de omtaler, men mange går «bredt ut». Noen skiller også mellom kanaler for ekstern og intern kommunikasjon. Når det gjelder ekstern kommunikasjon mot innbyggerne nevner mange kommunens nettside, og en del nevner sosiale medier som kommunikasjonskanaler. Likevel omtales også mange andre typer kommunikasjonskanaler, både digitale og ikke-digitale. Dette er kanaler som også omtales i breddeintervjuene og som beskrives nærmere under.

Noen kommuner og fylkeskommuner har utarbeidet veiledere eller strategier for kanalvalg. En fylkeskommune har for eksempel en strategi der det er nedfelt hvilke kanaler som skal brukes når, avhengig av hvilken målgruppe som skal nås. Denne fylkeskommunen har også nylig fått en webstrategi som blant annet gir retningslinjer for hva slags innhold og i hvilket format som skal publiseres på fylkets ulike nettsider og nettportaler. Denne strategien bidrar til å ivareta hensynet til universell utforming og klart språk på nettsiden.

I det følgende beskriver vi hvordan kommunene tar i bruk de ulike kommunikasjonskanalene. Dette blir også ytterligere utdypet i neste delkapittel (kap. 3.4), om hvordan kommunikasjonen blir tilpasset til ulike målgrupper.

### 3.3.1 Nettsider og sosiale medier

Vi ser av figuren over (Figur 3-2) at samtlige kommuner bruker nettsider som kommunikasjonskanal. På sidene ligger informasjon om de ulike sektorene i kommunen og hvilke tjenester de tilbyr. Kommunene bruker også nettsidene som nyhetskanal, og legger ut aktuelle arrangementer og hendelser i kommunen.

Alle kommunene og fylkeskommunene bruker sosiale medier i kommunikasjonen ut til innbyggerne. Flertallet av de kommunikasjonsansatte oppgir å bruke Facebook og Snapchat. Enkelte nevner også Instagram, Youtube, LinkedIn og TikTok. Flere forteller imidlertid at de ikke bruker TikTok av sikkerhetshensyn.

Kommunene og fylkeskommunene bruker gjerne ulike sosiale medier for å nå ulike innbyggergrupper, særlig for å nå ut til ulike aldersgrupper. Snapchat brukes typisk for å nå unge, mens Facebook treffer de som er noe eldre (se videre omtale i kap. 3.4). Det er også kommuner som bruker sosiale medier for å markedsføre seg. I en kommune bruker de LinkedIn for å markedsføre kommunen som et attraktivt sted å bo og jobbe. På siden ligger det saker om ansatte i kommunen som har tatt «ny karrierevei», om gunstige tilskuddsordninger og ulike satsninger og arrangementer i kommunen. I en fylkeskommune brukes LinkedIn som kommunikasjonskanal mot blant annet næringslivet.

I dybdeintervjuene med fylkeskommunene kommer det frem at nettsiden og sosiale medier brukes sammen for å komplementere hverandre. På nettsidene gis god «statisk» informasjon og dybdeinformasjon, i tillegg til nyhetssaker som kan brukes av media, mens sosiale medier brukes til å skape engasjement rundt sakene på nettsiden, i tillegg til at det lages egne saker for sosiale medier. En informant beskriver samspillet mellom nettsiden og sosiale medier slik:

*Du prøver å skape engasjementet i sosiale medier og dybden på nettsiden.*

Vår undersøkelse viser at det varierer om kommunene inngår i toveiskommunikasjon med innbyggerne i de ulike kanalene. I noen av kommunene stenger de for mulighet for toveiskommunikasjon fordi de ikke har ressurser til å moderere dialogen. Andre kommuner åpner for bruk av dialog via eksempelvis Facebook. Inntrykket er at det blant disse særlig er de større kommunene og storbyene som vektlegger moderering av innholdet. I disse kommunene og byene inngår toveiskommunikasjon som en strategi for å nå bredt ut til alle innbyggerne. Kommunen åpner for kommentarer i sosiale medier, og det er også kommuner som åpner for direkte tilbakemeldinger på nettsidene. De bruker følgelig en del ressurser på å moderere innholdet.

Også i en av fylkeskommunene beskriver kommunikasjonsansvarlig at de setter inn flere tiltak for å sikre personvern på sine sosiale medier-plattformer. De fjerner blant annet kommentarer eller gjør dem usynlige for andre enn personen som selv skrev kommentaren, og advarer aktivt brukere om å legge igjen personsensitiv informasjon.

### 3.3.2 Kanaler for varsling og dialog med innbyggerne

#### Innbyggerapp

Flere av kommunene tar i bruk innbyggerapper i kommunikasjonen med innbyggerne. Det er kommuner som har apper knyttet til ulike tjenester, slik som Visma for skolesektoren. I appene er det gjerne mulig med toveiskommunikasjon med innbyggerne, slik som med foreldre til barn i skolen. Flere av kommunene har også innbyggerapp hvor informasjon og nyheter om tjenester og aktuelt i kommunen er samlet tilgjengelig. Flere nevner her å bruke appen Civis. Kommunen kan i appen sende ut aktuell melding til innbyggerne, eksempelvis ved veiarbeid eller en brutt vannledning. En kommunikasjonsansatt beskriver:

> *Innbyggerne kan varsle om feil, også kan vi også legge ut nyhetsvarsler om det skulle være et eller annet. Spesielt nå med vintersesong, brøyting og strøing. Saker på nyhetsvarselet. Innbyggerne kan følge temaer og kategorier. Mitt mål er at nettredaktørene som legger ut noe på aktuelt på nettsidene, så skal det legges ut på Civis.*

Det er også kommuner som bruker apper rettet mot næringsformål, som turisme. I en mellomstor kommune har de en app hvor innbyggere kan legge inn preferanser for hva de er opptatt av innen ulike kategorier og hvor de deretter får informasjon fra kommunen, reiseliv og næringslivet i samme app.

Videre har flere av kommunene egen app for beredskaps- og krisekommunikasjon. Flere nevner her Varsling24. Dette er som navnet tilsier også en app for varsling til innbyggerne, eksempelvis dersom vannet skal stenges i et område. Gjennom appen kan kommunen også sende ut SMS, talemelding og/eller e-post til utvalgte grupper innbyggerne, eksempelvis etter alder eller for beboere i bestemte områder.

#### Brev og direktemeldinger

Flertallet av kommunene bruker brev (digitalt eller papir) i kommunikasjonen med innbyggerne. Flere av kommunene bruker e-post i kommunikasjonen. Kommunen kan eksempelvis ha laget e-postlister med avgrensede målgrupper, slik som lag eller organisasjoner i kommunen. Kommunene har også toveisdialog med innbyggerne over e-post.

Videre oppgir en del av kommunene å sende direktemeldinger til innbyggerne. Dette er gjerne i form av SMS for å informere ved kriser og større hendelser, som vannlekkasjer, vaksinering m.m. Kommunene sender også direktemeldinger gjennom innbyggerapp, slik nevnt over.

#### Innbyggerservice

Flere kommunikasjonsansatte fremhever innbyggerservice som en viktig kanal for kommunikasjon med innbyggerne. Som beskrevet under organisering, har en del av de mindre kommunene lagt kommunikasjonsarbeidet sitt til enhet for innbyggerservice eller lignende funksjoner. Det er imidlertid også større kommuner og storbyer som beskriver kontakten med innbyggere gjennom slik enhet som sentralt i kommunikasjonsarbeidet. Gjennom innbyggerservice får innbyggere kontakt med kommunene fysisk og på telefon, som er særlig viktig for innbyggergrupper som kan finne digital informasjon utfordrende. Det er også kommuner som gir digital veiledning gjennom innbyggerservice, og de svarer innbyggerne via e-post og chat.

I kommunikasjonsstrategiene til særlig de små kommunene ser vi at direkte kontakt gjennom servicetorg, telefon/sentralbord, møter/samtaler, ansikt til ansikt, fysisk tilstedeværelse er vektlagt.

### 3.3.3 Informasjonsmøter og medvirkningsaktiviteter

Videre holder et klart flertall av kommunene fysiske informasjonsmøter, slik vi ser av Figur 3-2. Dette kan være i forbindelse med kommunikasjon ved valg, politiske saker som er til behandling eller annen aktuell tematikk i kommunen. Vi ser av figuren at det også er kommuner som holder informasjonsmøter digitalt. Kommunene strømmer informasjonsmøter direkte på kommunens nettside, og enkelte også på Facebook. Det er også kommuner som strømmer pressekonferanser og politiske møter i kommunen. I en kommune har de eksempelvis kommune-TV hvor de sender alle politiske møter direkte.

Vi ser at det kun er et fåtall som tar i bruk plattformer for medvirkning og involvering. Et par av kommunene piloterer bruk av plattformen Go Vocal (tidligere Citizen Lab). Enkelte av kommunene har brukt slike plattformer tidligere, men tar de ikke lengre i bruk, og i enkelte av kommunene er det på trappene å ta det i bruk.

En del av kommunene oppgir også å bruke medvirkningsråd/brukerråd som kommunikasjonskanal. Vi beskriver dette nærmere under «tilpasning av informasjon gjennom innbyggerdialog» i kapittel 3.1.3.

### 3.3.4 Andre kommunikasjonskanaler

Vi spurte kommunene i breddekartleggingen og dybdeintervjuene om de bruker kommunikasjonskanaler utover de listet i Figur 3-2. Flere beskriver her å bruke informasjonsskjermer og brosjyrer, lokalavis og andre medier og annonsering.

*Informasjonsskjermer og brosjyrer*

Flere av kommunene tar i bruk informasjonsskjermer. Disse er plassert i lokaler ofte besøkt av innbyggerne, slik som legekontoret, servicekontor, skole, svømmehall og biblioteket. Her er det praktisk informasjon om tjenester i kommunen, arrangementer og kampanjer m.m. En kommune beskriver eksempelvis å ha hatt en renovasjonskampanje hvor informasjonsskjermer ble tatt i bruk.

Videre er det også kommuner som produserer egne informasjonsbrosjyrer eller informasjonsblad som blir delt ut fysisk til innbyggerne. I en kommune distribuerer de eksempelvis et informasjonsblad en gang i måneden, som blir levert i postkassen til alle innbyggere.

*Lokalavis og andre nyhetsmedier*

I flere av kommunene blir lokalavisen aktivt brukt for å nå ut med informasjon til innbyggerne. Kommunene kontakter lokalavisen med nyheter eller annen informasjon det kan være aktuelt for avisen å publisere. Enkelte har også et samarbeid med lokalavis om fast informasjon, slik som at avisen publiserer kulturkalender med oversikt over arrangementer i kommunen. Det er også kommuner som beskriver å ta kontakt med regionale og nasjonale medier når det er aktuelt. En kommunikasjonsansatt i en fylkeskommune beskriver:

> *Media er en av de viktigste kommunikasjonskanaler for oss. Vi tar også direkte kontakt med media, og produserer også saker for dem, og går i dialog med dem en del ganger, for å få dem til å gjøre ting. Bruker media aktivt for å nå ut. Det kan være regionale medier, aviser og NRK.*

Flere av kommunene beskriver at de også holder pressekonferanser for å få nyheter om kommunen ut i media.

*Annonsering*

Flere av kommunene annonserer i lokalavis, nettavis og sosiale medier. Kommunene bruker annonsering for en rekke formål, slik som holdningsskapende informasjon, omdømme og sikkerhetsinformasjon. I en kommune har de eksempelvis annonsert i sosiale medier for å øke bevissthet rundt kildesortering, og de har også annonsert ved viktige varsler slik som at drikkevannet må kokes. I en annen kommune har de en kampanje for medvirkning hvor de bruker annonser. En kommunikasjonsansatt beskriver om bruk av annonsering:

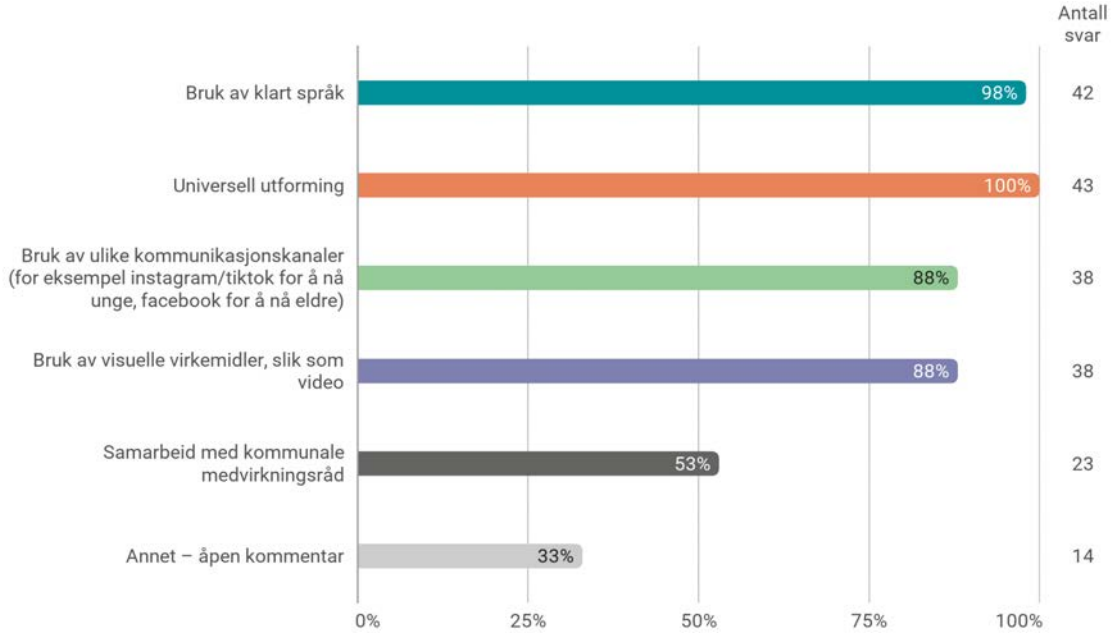
> *Noe informasjon tenker vi er så viktig at vi bruker litt penger på å sponse poster i sosiale medier, det gjør vi aldri når det er promotering av politikere, det gjelder informasjon som det er viktig at innbyggere får og retter seg etter.*

Kommunikasjonsansatte beskriver at de gjerne kombinerer sponsede annonser med informasjon i andre kanaler, for eksempel medieinnsalg.

## 3.4 Tilpasning av innhold til ulike målgrupper

Nesten alle kommunene og fylkeskommunene tilpasser kommunikasjonen til ulike målgrupper. Kun to respondenter svarer nei på spørsmål om de gjør tilpasninger i kommunikasjonen for å nå ulike grupper av innbyggere, slik som innvandrerbefolkningen, personer med nedsatt funksjonsevne, barn og unge og eldre. Figur 3-3 viser hvilke former for tilpasning til målgrupper kommunene oppgir å ta i bruk.

*Figur 3-3* *Måter kommuner og fylkeskommuner tilpasser kommunikasjonen for å nå ulike grupper av innbyggere (flere svar mulig)*




Av de åpne kommentarene og videre dybdeintervjuer fremgår det at selv om alle kommunene tilpasser kommunikasjon til målgrupper, så gjør de dette i varierende grad. I større kommuner med spesialiserte kommunikasjonsenheter gjør de naturlig nok flere tilpasninger enn i mindre kommuner med ingen eller få dedikerte ressurser til kommunikasjonsarbeidet. Vi finner likevel at i flertallet av kommunene jobber kommunikasjonsansatte aktivt med å tilpasse informasjonen, og at i en del av kommunene med få stillinger blir det lagt ned mye arbeid og engasjement for å nå ut til alle innbyggere (se videre omtale av utfordringer i arbeidet i kapittel 4).

Alle kommunikasjonsstrategiene vi har gjennomgått omtaler tilpasning av kommunikasjonen til ulike målgrupper. Vi finner igjen de samme formene for tilpasning i strategiene, som omtales i breddeintervjuene: bruk av klart språk og universell utforming, bruk av ulike kommunikasjonskanaler til ulike målgrupper, bruk av andre språk ved behov, tilpasning gjennom innbyggermedvirkning- og samarbeid, og bruk av visuelle virkemidler. I tillegg nevnes å få innsikt i målgruppenes informasjonsbehov, for eksempel ved bruk av brukerundersøkelser.

Videre i dette delkapittelet går vi gjennom former for tilpasning til målgrupper som kommunene tar i bruk.

### 3.4.1 Universell utforming og klart språk

Kommunene er gjennom likestillings- og diskrimineringsloven pålagt universell utforming av IKT (kap.3, §18). Dette gjelder for kommunens hovedløsninger for IKT som er rettet mot eller stilt til rådighet for bruker, slik at alminnelige funksjoner kan benyttes av flest mulig uavhengig av funksjonsnedsettelse (ibid.).

Samtlige av kommunene i vårt utvalg har universelt utformet kommunikasjon, og 97 prosent bruker klart språk (Jf. Figur 3-3). Kommunikasjonsansatte er klar over lovkravene og sier at de følger opp disse. Kommunene oppgir en rekke tilpasninger og tiltak de gjør for universell utforming og klarspråk:

- Universelt utformet hjemmeside

- Felles språkprofil og fotostil for kommunen
- Skriftlig veileder for bruk av inkluderende språk i kommunen
- Alltid tegnspråktolk på pressekonferanser
- Teksting av videoer
- Informasjonsplakater for synshemmede

Det fremgår samtidig av intervjuene at kommunene tilpasser kommunikasjonen i svært varierende grad. Enkelte kommunikasjonsansatte beskriver at de forholder seg til lovkravene, men gjør få tilpasninger av kommunikasjonen. En del beskriver også at de gjør det de opplever å ha mulighet til innenfor tilgjengelige ressurser. Et par gir eksempel på at de strømmer informasjonsmøter i kommunen direkte på nettsiden, som gir en visuell informasjonskilde, men at de ikke tekster møtene fordi de opplever det for ressurskrevende. I andre kommuner har de en rekke tiltak og former for tilpasning for universell utforming og klart språk. I én kommune beskriver kommunikasjonsansatt å bruke mye tid på å gjøre nettsidene godt universelt utformet, og at de i kommunen er bevisste på bruk av bilde, video og tekst. De har eksempelvis kommunisert mye beredskapsinformasjon til innbyggerne via video. Videre oppgir kommunikasjonsansatt at klarspråk ligger «i bunn for alt» kommunikasjonsarbeidet i kommunen.

### 3.4.2 Kommunikasjon til ulike innbyggergrupper

Et klart flertall av kommunene og fylkeskommunene bruker en rekke kommunikasjonskanaler for å nå ulike målgrupper (Figur 3-3). Kommunikasjonsansatte oppgir at de er bevisste på hvilke målgrupper de når i ulike informasjonskanaler. Flere av de kommunikasjonsansatte beskriver at tilpasning av informasjon ble særlig aktualisert under koronaepidemien, da alle innbyggergrupper måtte nås. En kommunikasjonsansatt beskriver:

> *Under korona fikk vi god drill på dette, for da skulle alle innbyggere treffes. Man kunne ikke ta en sjanse, alle måtte kontaktes. Hvem kan vi treffe på nett og Facebook, og hvem må vi oppsøke, ringe til. Vi justerer hele tiden etter hvem vi må nå, for eksempel flyktninger. Der har vi et tett samarbeid med flyktningetjenesten, for å klare å nå de vi skal nå, på det språket de trenger å nås på.*

Det er også andre kommunikasjonsansatte som trekker frem at informasjon til innvandrerbefolkningen ble særlig aktualisert under koronaepidemien. Deler av innvandrerbefolkningen var vanskelig å nå gjennom det ordinære informasjonsarbeidet. Flere av kommunene utviklet derfor informasjon på flere ulike språk og tok i bruk virkemidler som video for å nå bedre ut. En større kommune beskriver å ha utviklet informasjonsmateriell på 18 ulike språk, som også var tilpasset ulike kulturelle oppfatninger om helse. Kommunen etablerte også kontakt med innvandrerorganisasjoner og trossamfunn som bistod med å få informasjonen ut. En del av kommunene beskriver at de også gjør tilpasninger til innvandrerbefolkningen i det «ordinære» kommunikasjonsarbeidet. En kommune har eksempelvis informasjonsplakater på flere språk i kommunens svømmehall.

En del kommunikasjonsansatte beskriver også at de særlig tilpasser informasjonen til unge og til eldre. De oppgir å ha oversikt over hvilke aldersgrupper som bruker ulike kanaler, og tilpasser både bruk av kanal og budskap til ulike aldere. I flere av kommunene har eksempelvis helsesykepleier en egen Snapchat-kanal for unge. En fylkeskommune oppgir at de ikke har en egen Snapchat-kanal, men at de likevel kan bruke Snapchat til å kjøre kampanjer som skal nå ungdom.

For eldre har en del av kommunene fysisk og muntlig informasjon. Vi beskriver dette nærmere i neste avsnitt.

### 3.4.3 Ikke-digital kommunikasjon

Flere av kommunene beskriver at de har ulike former for ikke-digital kommunikasjon. En del av kommunene bruker fysiske informasjonsmøter for å nå målgrupper som ønsker muntlig informasjon, som eldre og deler av innvandrerbefolkningen. Det er også flere kommuner som tar i bruk fysisk, skriftlige informasjon, særlig for å nå eldre. I en kommune har kulturenheten laget en informasjonsbok med oversikt over arrangementer i kommunen, som de sender ut til innbyggerne. En annen kommune er med i pilotprosjektet «På dørterskelen» med KS og posten. I prosjektet produserer kommunen fysiske informasjonsskriv som blir levert i posten og på døra til eldre innbyggere. En kommunikasjonsansatt forteller:

> *Vi leverer informasjonsskrivet i posten, og for de som er eldre enn 75 banker vi på døra og de får posten i hånda, for å motvirke ensomhet. I forhold til dette har vi innspill og dialog med eldrerådet (...) har en peiler på hva er interessant, hva kan vi hjelpe med. Det er veldig suksess.*

Det er også kommuner som har opprettet hjelpetjenester for å bistå innbyggere som sliter med digitale tjenester og informasjon. I én kommune kan innbyggere møte opp fysisk og få hjelp til å løse digitale oppgaver. Kommunen oppgir at det særlig er eldre og minoritetsgrupper som benytter tjenesten.

#### Kommunikasjon via tjenestene

Det er kommuner som jobber målrettet med å bruke kommunalt ansatte til å få informasjon ut til rette målgrupper. Kommunen utformer eksempelvis brev til eldre som hjemmetjenesten tar med ut og leser opp for målgruppen. Målet er at «alle» ansatte i kommunen skal bidra som kommunikasjonsmedarbeidere. I en annen kommune jobber de også bevisst med å spre informasjon via tjenestene, og oppgir at de med det ønsker å motvirke for omfattende informasjonsmengde i andre kanaler. Kommunen har eksempelvis gjort undersøkelser blant ungdom om hva de er opptatt av og trenger informasjon om. Dette er videreformidlet til tjenester som utekontakten og helsesykepleier og integrert i deres veiledning og informasjon til ungdommene.

### 3.4.4 Tilpasning gjennom innbyggersamarbeid- og dialog

Vi ser av Figur 3-3 at omtrent halvparten av kommunene samarbeider med kommunale medvirkningsråd i kommunikasjonsarbeidet. Kommunikasjonsansatte oppgir at de samarbeider med medvirkningsråd i konkrete saker, og at de blir brukt som kommunikasjonskanal ut i noen tilfeller. I én kommune har de hatt en kampanje knyttet til at ungdom skal komme seg trygt hjem om natten, hvor lederen for ungdomsrådet frontet kampanjen. Ungdomsrådet delte også informasjon om kampanjen i ulike kanaler på sosiale medier. Kommunen oppgir at de har gjort lignende kommunikasjonsarbeid i samarbeid med eldrerådet. Kommunikasjonsansatt beskriver:

> *Vi får med leder eller nestleder i rådet til å fronte en sak vi ønsker å formidle ut. At de fronter saken innebærer at de snakker med folk eller at de deler i egne sosiale medier, de låner ut eget ansikt og går god for saken. Det er en form for kampanjearbeid. Det er viktig å ha med lokale folk i kommunikasjonen, folk er interessert i å se bilde av folk, og særlig lokale folk*

Det er ellers flere kommunikasjonsansatte som oppgir å ha dialog med målgruppene, slik som å be om innspill fra innbyggerne ved utvikling av kommunikasjonsstrategier. De oppgir også å gjennomføre brukerundersøkelser for å innhente innbyggernes erfaringer og ønsker for kommunikasjonen.

## 3.5 Bruk av KI i kommunikasjonsarbeidet

Kunstig intelligens, KI, var ikke et veldig stort tema blant informantene. Noen av kommunikasjonsrådgiverne fortalte at de har startet å bruke KI-verktøy, men at de ikke har noen felles retningslinjer for bruken eller konkrete områder hvor de systematisk bruker KI. Noen steder er det opp til den enkelte medarbeider – de som er interesserte og nysgjerrige på KI, tester det ut til oppgaver i kommunikasjonsarbeidet.

Det er usikkerhet blant en del av informantene om hva KI kan brukes til. Flere trekker frem at KI fungerer bra til å få bedre klarspråk, eller for å forbedre tekst fra passivt til aktivt språk. Enkelte har brukt KI for å oversette tekster til nynorsk. Det er imidlertid viktig at medarbeiderne selv kontrollerer det KI foreslår. For eksempel kan en «klarspråkvask» føre til at fagbegreper endres, slik at betydningen endres.

Bruken av KI er i kontinuerlig utvikling i kommunene. Noen av informantene som vi snakket med sent i prosjektet, fortalte at de for alvor hadde begynt å ta i bruk KI bare i løpet av de siste månedene. En av fylkeskommunene bruker KI mye, og har begynt å få erfaring med hva som fungerer bra og mindre bra ved bruk av KI i kommunikasjonssammenheng. En av kommunene har KI som punkt på de ukentlige møtene i kommunikasjonsavdelingene.

De som uttaler seg om bruk av KI, ser på KI som et veldig aktuelt verktøy, men er foreløpig usikre på hva som er god bruk og hvordan det vil endre arbeidet til kommunikasjonsmedarbeidere fremover. Én sier:

> *Jeg tror at den som ikke jobber med KI i kommunikasjon blir lite attraktiv på arbeidsmarkedet om 1-2 år. Vi har ikke noe annet valg enn å jobbe med det.*

## 3.6 Rutiner for arkivering og journalføring

Kommunene har plikt etter offentleglova til å legge til rette for åpenhet og transparens i all saksbehandling. Hovedregelen i offentleglova er at alle har rett til innsyn i saksdokumenter, journaler og registre. Loven inneholder imidlertid også bestemmelser om når kommunen kan gi unntak fra innsyn. Unntak fra innsyn må hjemles i en av bestemmelsene i offentleglova. Hvordan kommunene legger til rette for innsyn, varierer. Kommunene kan velge å publisere fulltekst dokumenter i tekniske løsninger som einnsyn. Det vil si at innbyggere og presse kan lese dokumentene direkte på kommunens nettside eller innsynsløsning. Kommunen kan også velge å bare publisere saksnavn eller tittel på et dokument eller korrespondanse. I slike tilfeller må innbygger eller presse be om innsyn i det enkelte dokument, og kommunen må vurdere om det skal gis innsyn.

Mange av kommunene i breddekartleggingen sier at de jobber for at det skal være enkelt for innbyggere og presse å få innsyn. Flere av respondentene sier at de fullpubliserer «alle dokumenter som de har lov til å fullpublisere». Det som loven eksplisitt regulerer at ikke skal publiseres, for eksempel av personvernhensyn eller konkurransehensyn, publiseres ikke automatisk.

Enkelte fullpubliserer på noen fagområder, for eksempel plan- og byggesaker. Begrunnelsen er at dette er et område hvor kommunen ofte får innsynsbegjæringer. Ved å fullpublisere dokumentene, sparer kommunen ifølge våre informanter tid som de ellers ville brukt på å håndtere innsynsbegjæringer. Kommunene som har valgt å fullpublisere plan- og byggesaker, erfarer at antallet innsynsbegjæringer er gått ned etter at de startet med slik fullpublisering.

Et par kommuner fullpubliserer som hovedregel *ikke* noen dokumenter. Dokumenter som kommunen konkret har gitt innsyn i, fullpubliseres samtidig med at innsynet gis.

Andre peker på at det også er et kostnadsspørsmål om kommunen skal fullpublisere alt. Det krever også ressurser å forhåndsvurdere hva som kan publiseres og å faktisk gjøre dokumentene tilgjengelige på innsynsløsningen som kommunen har.

De fleste av respondentene sier at de fullpubliserer alle politiske saksdokumenter. Én av kommunene i breddekartleggingen sier at de bare publiserer sakslisten for de politiske møtene, men at man må be om innsyn for å få tilgang til de konkrete saksfremleggene.

Enkelte kommuner forteller om hindringer ved de tekniske løsningene for innsyn. For eksempel er det noen ganger slik at deler av dokumentet må sladdes, men den tekniske løsningen støtter ikke det. Medarbeiderne i kommunen må sladde manuelt, for deretter å publisere dokumentet.

Vi har tatt med sitater fra to av kommunene som illustrerer vurderingene som gjøres:

> *Vi fullpubliserer alt som gjelder eiendom. Det er det flest folk er ute etter, det har redusert innsynskravene enormt. Og alle dokumentene til sakene som skal opp politisk fulltekst-publiseres. Hvis det er skjermet, er det kun politikerne kan se. hvis det er en sak unntatt offentligheten. men da lukker de møtet også, så da får ikke folk det med seg. Det vi bruker mye tid på i innsynskrav nå, er fysiske dokumenter som ikke er tilgjengeliggjort. Det er en balanse mellom å offentliggjøre det vi kan, og bruk av interne ressurser. Vi må ha tid til å kontrollere. kan ikke bare kjøre ut alt. Vi må fokusere på det folk er interessert i.*
>
> *Vi har fulltekstpublisering av alle møtedokumenter som er til politiske råd og utvalg. Vi har ikke fulltekstpublisering av andre dokumenter, men det jobbes med risikovurdering av det, for det er et politisk ønske om fulltekstpublisering av alt. Hvis noen ber om innsyn hos oss, så blir det fulltekstpublisert etter at noen har fått innsyn. da blir det lagt ut og tilgjengeliggjort for alle. Vi har også enkelte saker, hvor mange har stor interesse av saken, og mange ønsker innsyn, da fulltekst-publiserer vi med en gang.*

Offentleglova gir kommunene adgang til å unnta dokumenter fra offentligheten og dermed fra innsyn. Selv om kommunen strengt tatt kan unnta et dokument fra innsyn, så skal kommunene alltid vurdere om det likevel *kan* gi innsyn i dokumentet. Dette prinsippet kalles meroffentlighet eller merinnsyn. Selv om saksbehandleren med hjemmel i loven kan unnta et dokument fra offentligheten, skal han eller hun altså vurdere om det faktisk er nødvendig å unnta dokumentet fra offentlighet. Et typisk tilfelle er dokumenter til intern saksforberedelse. Slike dokumenter kan i mange tilfeller unntas offentlighet, men det er ofte mulig å likevel gi innsyn i slike dokumenter. De fleste respondentene i breddekartleggingen (62 prosent) oppgir at kommunen/fylkeskommunen «i stor grad» praktiserer prinsippet om meroffentlighet.

### Årsverk som håndterer innsynsbegjæringer

I breddekartleggingen spurte vi hvor mange årsverk kommunene og fylkeskommunene har for å håndtere innsynsbegjæringer. Noen kommuner har dedikerte ansatte som håndterer innsynsbegjæringer. Disse er gjerne plassert organisatorisk på dokumentsenter, arkivenhet eller annen enhet som håndterer postfordeling og liknende oppgaver. Det er også flere eksempler på at denne typen oppgaver er lagt til medarbeidere ved servicetorget i kommunen. Flere av kommunene som har denne organiseringen presiserer imidlertid at arkivmedarbeiderne også har andre oppgaver, slik at det er vanskelig å anslå presist hvor mange årsverk som går til å håndtere innsynsbegjæringer.

Mange av kommunene har imidlertid delegert ansvaret for å vurdere innsynsbegjæringer til ansatte på det fagområdet innsynsbegjæringen angår. Dokumentsenteret har ansvar

for å journalføre og fordele innsynsbegjæringen til riktig fagavdeling. Begrunnelsen er at ansatte som kjenner fagområdet har bedre forutsetning for å kunne vurdere innsynsbegjæringen enn ansatte som jobber med postfordeling og arkivering. I disse kommunene er det vanskelig å anslå antall årsverk som går med til å håndtere innsynsbegjæringer. Antallet vil variere med omfanget av innsynsbegjæringer. Enkelte innsynsbegjæringer er også tidkrevende å vurdere, og noen innsynsbegjæringer er særlig ressurskrevende fordi saksbehandlerne må sammenstille informasjon eller involvere ulike fagpersoner for å svare ut forespørselen.

Andre kommuner har delt ansvaret mellom fagavdelinger og dokumentsenter: Dokumentsenteret håndterer innsynsbegjæringer hvor det ikke er tvil om dokumentene kan offentliggjøres, mens fagavdelingene håndterer innsynsbegjæringer der det trengs en grundigere vurdering.

Flere av kommunikasjonsmedarbeiderne vi har intervjuet, erfarer at det kommer mange innsynsbegjæringer fra pressen, og at omfanget har økt de senere årene. De omtaler det å vurdere innsynsbegjæringer fra presse som «en daglig oppgave.»

# 4 Utfordringer og gode grep

Vi har kartlagt hvilke utfordringer kommunene og fylkeskommunene står overfor i arbeidet med å sikre aktiv informasjon til innbyggerne. Vi har også spurt hva de selv mener er gode grep i arbeidet, og hva som bidrar til godt og aktivt informasjonsarbeid. I dette kapitlet gjengir vi svarene vi fikk i både breddekartleggingen og dybdeintervjuer.

## 4.1 Utfordringer

Kommunene og fylkeskommunen skal nå frem med sine budskap til mange ulike innbyggergrupper, og de konkurrerer om oppmerksomheten med en rekke andre aktører. Vi finner at det for mange av kommunene er utfordrende å nå frem til alle innbyggerne med informasjon, og opprettholde en åpen kommunikasjon som bygger tillit mellom kommune og innbyggere i dette landskapet. Videre står kommunene overfor krevende personverns- og sikkerhetsvurderinger knyttet til kommunikasjonsarbeidet. Det å få til forankring av arbeidet i kommune-organisasjonen, tid og ressurser er også sentrale utfordringer. Dette gjelder for alle kommunene, men særlig for de mindre kommunene uten en egen kommunikasjonsenhet eller dedikerte kommunikasjons-ressurser. I de mindre kommunene erfarer kommunikasjonsmedarbeidere også oftere mangel på kommunikasjonsfaglig kompetanse enn i de større kommunene.

Under beskriver vi disse utfordringene nærmere.

### 4.1.1 Treffe alle innbyggere

Et gjennomgående funn i våre data er at det er krevende for kommunene å nå frem til alle innbyggerne med informasjon. Vi har i kapittel tre beskrevet at kommunene definerer aktiv kommunikasjon (kommuneloven § 4.1) som å innebære at informasjonen er både tilgjengelig og oppsøkende, og at kommunene er åpne og ærlige i kommunikasjonen. Vi kan knytte utfordringene kommunene opplever med å nå frem til innbyggerne opp mot disse kriteriene.

#### Tilgjengelig og oppsøkende kommunikasjon

Vi finner at det er krevende for kommunene å sikre at innholdet de kommuniserer er forståelig for alle innbyggerne, at målgruppene enkelte kan finne informasjon de ønsker og at kommunen når frem med sitt budskap. Vi har tidligere i rapporten omtalt hvordan innbyggerne har varierte informasjonspreferanser og ulike behov. De har også ulike forutsetninger for å forstå tematikken som kommunene kommuniserer. Videre skal kommunene kommunisere ut om et spekter av tjenester og saker, til denne sammensatte befolkningen.

En kommunikasjonsmedarbeider beskriver utfordringene kommunene står i:

> *Det er en utfordring at det er så mange målgrupper, det er en stor og kompleks gruppe mennesker du skal nå, og som du skal tilpasse kommunikasjonen til. Det er tidkrevende. Det er forskjellig nivå av kompetanse hos innbyggerne, vi skal holde et språk som kanskje ikke blir for banalt, det skal bli tatt seriøst, men samtidig holde det enkelt nok til at alle forstår det tydelig nok. Det krever tid og kapasitet til å få tilpasset til den komplekse gruppen du skal kommunisere til, og å få gjort det bra nok*

Det er altså krevende for kommunene å utforme innhold på en måte som treffer alle i målgruppen. Informantene erfarer at innbyggerne forventer oppdatert informasjon fra kommunen, samtidig som det er vanskelig å «treffe» godt.

Videre er det krevende for kommunene å prioritere saker og innhold. Dette handler både om tids- og kapasitetsbegrensning og en vurdering av hvilken informasjon ulike innbyggergrupper har behov for og ønske om. Dersom innbyggerne eksempelvis opplever informasjonsmengden fra kommunen som for massiv kan de velge å se bort fra informasjonen, eller de kan oppleve kommunen som påtrengende.

Det er en videre utfordring at en del av aktørene kommunene konkurrerer om oppmerksomheten med, er sterke aktører med budsjetter i en helt annen størrelsesorden enn kommunene, eller medier uten samme krav til nøytralitet i kommunikasjonen. Dette skjerper krav til innhold og prioriteringer fra kommunene for å nå frem til innbyggerne med informasjonen. Det er kommunikasjonsansatte som her mener at offentlig forvaltning ikke er tilpasset de raske endringene i samfunnet. Et eksempel er at kommunens tekniske systemer ikke er oppdaterte til behovet, og at dette svekker kommunen i konkurranse med andre kommunikasjonsaktører.

### 4.1.2 Åpen og ærlig kommunikasjon

Kommunikasjonsarbeidet har som en sentral oppgave å bygge tillit mellom kommune og innbyggere. For å oppnå dette bør aktiv kommunikasjon innebære å være åpen og ærlig, ifølge en stor del av kommunikasjonsmedarbeiderne vi intervjuet.

Mange av kommunene og fylkeskommunene erfarer at det er utfordrende å kommunisere slik at innbyggerne stoler på kommunens budskap. Tilliten til myndighetene har de siste årene generelt blitt svakere. Videre kan omstillinger og endrede tjenestetilbud i kommunene stå i misforhold til innbyggernes forventninger, det KS har omtalt som *forventningsgapet* i kommunene og fylkeskommunene.[3] Kommunikasjonsansatte beskriver det som en sentral utfordring å utforme kommunikasjon som bygger forståelse mellom innbyggere og kommune:

> *Gapet mellom forventninger og det vi faktisk er i stand til å levere, tilgang til personell, skole, helse, et verdensbilde som er dramatisk. Skal vi få til endring og skape en felles kriseforståelse... Vi har ikke vært tydelige nok med å få frem den samlede situasjonen vi står i. Det er utfordrende. Det å balansere alvor og optimisme, er vanskelig.*

> *Hvordan få fram hvordan tjenestene fungerer og prosessene i forhold til hva innbyggerne forventer. Det å få innbyggerne til å forstå politiske prosesser, hva gjør politikerne og administrasjonen, opplæring i demokratiske prosesser. Det er tydelig i sosiale medier at det ikke alltid er kunnskap om dette i samfunnet.*

Disse utfordringene er tett knyttet opp mot det fragmenterte mediebildet beskrevet i forrige delkapittel. Det er krevende for kommunene å være proaktive i kommunikasjonen, og skape seg rom til å få formidlet sammensatte politiske prosesser, i konkurranse med andre informasjonskilder og et nyhetsbilde som er dynamisk. Nyhetsmediene blir av våre informanter oppfattet som en viktig kommunikasjonskanal for kommunene. Samtidig erfarer de at media prioriterer klikkbaserte saker og retter oppmerksomheten mot konfliktbaserte enkeltsaker, og at andre saker er vanskelig å nå ut med. En kommunikasjonsansatt beskriver eksempelvis hvordan fylkeskommunen slet med å komme på banen i forbindelse med mediedekningen av skolenedleggelser, og at resultatet av dette var økt avstand mellom fylkeskommunen og innbyggerne.

[3] KS beskriver i Debatthefte 2025 et *forventingsgap* i kommunene, ved at det som i sum forventes av kommuner og fylkeskommuner og det som er mulig å yte med de ressursene som er tilgjengelig ikke samsvarer.

Informantene beskriver det derfor som en sentral oppgave og utfordring å ta aktivt kontroll over og nå frem med kommunens budskap.

### 4.1.3 Personvern og sikkerhet

Vi finner at personverns- og sikkerhetsvurderinger er utfordrende for kommunene, og da særlig knyttet til bruk av sosiale medier. Kommunikasjonsansatte beskriver at det er mye usikkerhet i kommuneorganisasjonen knyttet til tolkning av regelverk og hva som er forsvarlig praksis. I mange av kommunene er det løpende dialog internt om hvordan risiko ved kommunikasjonen med innbyggerne kan minimeres. Dette er ressurskrevende. I enkelte kommuner er de i ferd med å gå vekk fra bruk av enkelte sosiale medier, fordi det er for krevende å tolke og håndheve de juridiske reglene på området. En kommunikasjonsansatt beskriver:

> *Det som går på personvern. Det er ekstremt vanskelig å være bevisst nok. Vanskelig på mange flater. Konsekvensene kan være ganske store. GDPR er fryktelig komplisert og vi har ingen jurister her. Det å operasjonalisere det regelverket er nesten umulig for oss å klare. Vi har stor diskusjon om bruk av FB*

Enkelte trekker frem at i tillegg til å forstå regelverket, så må kommunen utvikle gode prosedyrer for å håndheve regelverket, noe som kan være svært krevende. Videre er det også en sikkerhetsvurdering for kommunene når de tar i bruk kanaler styrt av andre aktører. Flertallet oppgir for eksempel at de ikke bruker TikTok av sikkerhetsmessige årsaker.

Utfordringene knyttet til personvern og sikkerhet gjelder alle kommunene. Samtidig finner vi at mindre kommuner har færre ressurser til å vurdere forsvarlig bruk i de konkrete tilfellene, slik som juridisk kompetanse.

### 4.1.4 Ressurser

I enkelte av kommunene er kommunikasjon et prioritert fagområde, eksempelvis gjennom dedikerte og spesialiserte stillinger og egen kommunikasjonsavdeling. I flertallet av kommunene erfarer imidlertid kommunikasjonsansatte å ikke ha tilstrekkelig tid, personalressurser og midler til å gjennomføre ulike kommunikasjonstiltak. Det gjelder på tvers av kommunestørrelse, men særlig i mindre kommuner med få eller ingen stillinger i kommunikasjonsarbeidet.

Manglende ressurser går utover muligheten til å jobbe strategisk og helhetlig med kommunens kommunikasjon. Kommunikasjonsansatte erfarer at de må konsentrere seg om de daglige «hastesakene». Videre utfordrer det muligheten til å tilpasse og nå frem til innbyggerne med informasjonen, og til å være tett på tjenestene og bistå disse i kommunikasjonsarbeidet. Én kommunikasjonsansatt beskriver eksempelvis å være alene om å støtte 50 enheter og 2000 ansatte i kommunen i deres kommunikasjonsarbeid og samtidig drive informasjonsarbeid opp mot omtrent 14 000 innbyggere.

Stram kommuneøkonomi fremstår som en viktig årsak til begrensede ressurser i arbeidet. Samtidig henger ressursbruk også sammen med forankringen av arbeidet. Prioritering av arbeidet forutsetter at kommunal ledelse anerkjenner kommunikasjon som en sentral oppgave. Videre har ikke kommunene like tydelige forpliktelser i kommunikasjonsarbeidet som for andre tjenesteområder. Kommunene står, som tidligere nevnt, fritt til å fylle informasjonsplikten med innhold. Det kan gjøre kommunikasjonsarbeidet særlig utsatt når det skal kuttes i kommunebudsjettene.

Det er også informanter fra større kommuner som beskriver at kommunikasjon er et område de stadig må kjempe for å vise betydningen av. En fagleder beskriver om betydningen av kommunikasjonsarbeidet og kuttforslag:

> *Det er i perioder sagt at kommunikasjonsressurser skal kuttes fordi det er luksus, at vi ikke kan ha det i dårlige tider, men jeg vil si at det er veldig, veldig viktig, ikke minst for tryggheten for ansatte, men også tilliten vi trenger for å få til det vi skal. Omstillinger for eksempel i kommunen, da trenger vi kommunikasjon.*

Flere beskriver samtidig at de erfarer at det generelt har vært en gradvis utvikling mot bedre anerkjennelse av kommunikasjonsarbeidet i kommunene.

### 4.1.5 Kompetanse i arbeidet

I kommunene hvor det ikke er kommunikasjonsfaglig ansatte, blir dette pekt på som en utfordring av informantene. Det gjelder i mindre og mellomstore kommuner. Informantene erfarer at mangelen på kommunikasjonsfaglig kompetanse går utover profesjonaliteten i arbeidet. En kommunikasjonsansatt beskriver:

> *Det blir mye sedvaneorientert. Alle kommunene kjøpte på tidlige 2000-tall en nettsideløsning, alle kastet seg på Facebook når det kom, og nå skal alle ut igjen. Ingen ting er kommunikasjonsteoretisk begrunnet. Det gjelder ingen andre områder, en byggesaksmedarbeider kan ikke bare hive seg på en trend.*

Mangelen på fagkompetanse gjør det også utfordrende å sikre at arbeidet etterlever juridiske rammer, eksempelvis i henhold til offentlighetsloven og personvernlovgivningen. Informantene erfarer at personer satt til kommunikasjonsarbeidet ikke har tilstrekkelig innsikt i slike forhold. Videre trekker de frem at det trengs kommunikasjonsfaglig kompetanse for å utvikle gode kommunikasjonsstrategier og langsiktige planer. En kommunikasjonsansatt beskriver kommunikasjonsplanen i kommunen, som ikke har en kommunikasjonsfaglig ansatt, som «en idé vi kom på selv». Videre går manglende kommunikasjonskompetanse utover helheten i kommunikasjonen ut fra kommunen. En kommunikasjonsansatt viser eksempelvis til at kommunikasjonsansvaret er spredd ut på ulike fagledere, som har ulik fagkompetanse og som prioriterer kommunikasjon ulikt. Den ansatte erfarer at fagledere har oppmerksomhet på å kommunisere ut sitt fagområde, uten å knytte dette opp mot helheten av tilbud i kommunen. Kommunikasjonen ut blir dermed fragmentert og basert på fagprioriteringer, heller enn å være kommunikasjonsfaglig forankret.

### 4.1.6 Forankring av kommunikasjonsarbeidet

Vi finner flere eksempler på kommuner hvor kommunikasjonsarbeidet er godt forankret i både ledelsen og fagenheter. I mange av kommunene er likevel forankring av kommunikasjonsarbeidet en sentral utfordring.

Kommunikasjonsansatte erfarer at det er utfordrende å få administrativ og politisk ledelse til å se verdien av kommunikasjonsfaglig arbeid. I enkelte av kommunene er kommunikasjonsansatte eksempelvis ikke en del av, eller involvert i, ledergruppen i kommunen, og ansatte opplever å ikke bli inkludert i løpende vurderinger og planer for kommunen. I de mindre kommunene beskriver noen av de kommunikasjonsansatte manglende lederforankring som medvirkende til at kommunen ikke har ansatte med kommunikasjonsfaglig kompetanse. Vi finner at det i en del av kommunene gjenstår en del arbeid dersom kommunikasjon skal bli anerkjent som et eget fagområde. Det er kommuner hvor kommunikasjon har en perifer status, som en oppgave fagansatte er delegert ved siden av andre oppgaver.

Manglende forankring er særlig uttalt i mindre kommuner uten dedikerte ressurser, men vi finner også eksempler på større kommuner hvor kommunikasjonsansatte erfarer manglende forståelse for kommunikasjonens betydning fra kommunal- og politisk ledelse.

Det er videre en utfordring å få fagenhetene til å ta ansvar i kommunikasjonsarbeidet. Utfordringene handler både om å få fagansatte til å se verdien av kommunikasjon og prioritere dette i en travel hverdag, og om å øke fagpersoners trygghet og kompetanse i arbeidet. En kommunikasjonsleder beskriver:

> *Fagfolk som har angst for å gjøre innhold forståelig, det er kjempeutfordrende. Vi har undersøkt og snakket litt internt om det med mediekritikk, fagfolk er redde for negative tilbakemeldinger fra andre fagpersoner. Det er der det ligger. En som jobber med forskningsformidling ved [navn på arbeidssted] har angst for å være tydelig i språket fordi de får kritikk fra fagfeller. Det starter ikke på toppen, politikerne vil ut og ha et godt forhold til folket, men det er ikke fagfolkene nødvendigvis, handler om faglig integritet.*

Manglende involvering av fagenhetene kan medføre en skjevhet i hvilke tjenester og saker innbyggerne får informasjon om, avhengig av den enkelte fagenhets engasjement og ressurser. Videre utfordrer det muligheten til å være i forkant med informasjon. Kommunikasjonsansatte beskriver at de ikke får tilgang til viktige saker på riktig tidspunkt, og dermed heller ikke får planlagt og formidlet informasjonen godt ut til innbyggerne. Dette bidrar til at kommunen havner i en forsvarsposisjon i viktige saker. En kommunikasjonsansatt beskriver det som at kommunen havner i en posisjon hvor «man heller må forsvare, enn å forklare».

### 4.1.7 Måling av kommunikasjonsarbeidet

Effekten av konkrete kommunikasjonstiltak er generelt vanskelig å måle. Målingen kan handle om både spredningsmål og effektmål. Spredningsmål som for eksempel hvor mange som har sett en post på sosiale medier eller besøk en nettside forteller noe om hvor mange som har sett det som kommuniseres, men det gir ikke informasjon om effekten av kommunikasjonen. Effektmål kan for eksempel være engasjement i sosiale medier, medieomtale og brukeradferd på nettsider.

Informantene våre forteller at de har liten mulighet og kompetanse til å måle og vurdere kvaliteten på kommunikasjonsarbeidet. De måler trafikk på kommunens nettsider og kommunens andre kommunikasjonskanaler, som sosiale medier. Utover dette, driver kommunene i liten grad med måling og evaluering av kommunikasjonsarbeidet, eller med medieovervåking og medieanalyser.

## 4.2 Gode grep i kommunikasjonsarbeidet

Det er mange av kommunene og fylkeskommunene som gjør gode grep for sikre aktiv kommunikasjon ut til innbyggerne. Ulike løsninger for god samhandling internt og mellom kommuner og fylkeskommuner, fremstår særlig viktige. I tillegg finner vi at løsninger for erfaringsdeling og innovasjon er suksessfaktorer i arbeidet.

### 4.2.1 Forankring og samarbeid internt

*Samarbeid mellom kommunikasjon og ledelse.* I mange av kommunene og fylkeskommunene er det tett samarbeid mellom kommunal ledelse og kommunikasjonsansatt og/eller kommunikasjonsavdeling. Dette er et viktig grep for å sikre proaktiv kommunikasjon. Ved å enten delta i ledergruppen eller ha fast

informasjonsutveksling med ledergruppen, får kommunikasjonsenheten innsikt i kommunale planer, politiske saker eller andre viktige beslutninger før disse når ut til media og innbyggerne. Det muliggjør et strategisk kommunikasjonsarbeid, hvor kommunen aktivt tar eierskap til sakene. Dette inkluderer eksempelvis å legge strategi for hvordan media skal bli informert, hva som er de viktigste punktene kommunen ønsker å formidle til innbyggerne ved dekning av saken, arbeide med å ha en rød tråd i kommunikasjonen og forberede kommunalt ansatte på at de kan møte reaksjoner fra innbyggerne. Ved at kommunikasjonsansatte får tidlig informasjon om saker som innbyggerne bør få informasjon om eller som det vil bli oppmerksomhet rundt, er det også lettere å sikre god timing av kommunikasjonen.

*Samarbeid mellom kommunikasjon- og fagenhetene.* Det er noen kommuner som har etablert et systematisert samarbeid mellom kommunikasjonsavdeling/ansatt og fagenhetene i kommunene. En mindre kommune med kun én kommunikasjonsansatt har eksempelvis etablert en felles nettredaksjon, bestående av kommunikasjonsansatt og utvalgte ansatte i ulike fagenheter. Ansatte i fagenhetene produserer innhold til nettsider og sosiale medier, veiledet av den kommunikasjonsansatte. Dette gir de ansatte støtte og kompetanseheving i arbeidet, knyttet til forhold som klart språk, tilpasning av informasjon til ulike målgrupper, personvern m.m. I en annen kommune har de en lignende løsning for produksjon til sosiale medier.

Vi finner at slike systematiserte samarbeid styrker oppmerksomheten på og forankringen av kommunikasjon i fagenhetene og profesjonalisering av kommunikasjonsarbeidet. Videre kan slike samarbeid være ressursbesparende.

*Eksempel 4-2 Kommunikasjon som felles ansvar i kommunen*

*En av de større kommunene har valgt en organisering av kommunikasjonsarbeidet som skal støtte opp om kommunikasjon som felles ansvar i kommunen.*

*Leder for kommunikasjonsenheten deltar i kommunedirektørens ledergruppe og er strategisk involvert i alle deler av kommunens operative kommunikasjonsarbeid, slik som krisehåndtering. Det er etablert egne kommunikasjonsteam for fagavdelinger med omfattende kommunikasjonsbehov. Kommunikasjonsenheten bistår fagenhetene med å utvikle overordnet kommunikasjonsstrategi og strategi for mediehåndtering. Videre involverer fagenhetene kommunikasjonsavdelingen proaktivt i saker som det er større oppmerksomhet om i kommunen og i media. Lederne i fagenhetene beskriver at de har oppmerksomhet på kommunikasjon som et strategisk virkemiddel, og at kommunikasjonsenheten også blir et bindeledd mellom fagavdelingene i kommunen.*

### 4.2.2 Interkommunale og regionale samarbeid

Det er kommuner som inngår interkommunal og/eller regionale samarbeid i kommunikasjonsarbeidet. Dette gir gevinster i form av felles utviklingsarbeid, kompetanseheving, økt oppmerksomhet på arbeidet som kan gi bedre forankring i den enkelte kommune og ressurseffektivt arbeid.

Særlig for mindre kommuner er det svært utfordrende å få på plass et helhetlig kommunikasjonsarbeid. Samtidig er mye av kommunikasjonsarbeidet i kommunene relativt likt. De bruker de samme kommunikasjonskanalene, jobber i stor grad med samme tematikk og skal kommunisere til målgrupper med like kjennetegn. Gjennom interkommunale og regionale samarbeid kan kommunene samarbeide om felles tekniske løsninger, slik som nettsider, og de kan fordele ansvar mellom seg, som gir

ressursbesparelser. Videre har vi tidligere i rapporten beskrevet at en del av kommunene mangler ansatte med fagkompetanse i kommunikasjon, eller de har kun én slik ansatt. Vi finner at samarbeid på tvers kan bidra til økt kompetanse, og at kommunikasjons-ansatte får støtte gjennom et større kommunikasjonsmiljø. Slike samarbeid fremstår særlig nyttig på kommunikasjonsfeltet, hvor det er hurtige endringer.

Flere trekker frem at det er særlig viktig med samarbeid på tvers av kommuner i krise- og beredskapssituasjoner, som for eksempel ved ekstrem-uvær. I slike situasjoner kan også mindre kommuner dra nytte av fagkompetanse og ressurser i større kommuner i samme område.

Vi beskriver i faktaboksen under et eksempel fra region Nordhordland, hvor det er inngått et samarbeid på tvers av regionen og 12 kommuner. En mellomstor kommune i en annen region forteller om et kommunikasjonsforum bestående av representanter for alle kommunene i regionen, mer spesifikt nettredaktørene i de ulike kommunene, som har møter fire ganger i året. I forumet deler representantene erfaringer og hvordan de jobber med kommunikasjon.

*Eksempel 4-1 Kommunesamarbeid om digitalt innhold*

*Portalprosjektet i IKTNH-kommunene i Vestland fylke er ledet av «Digitalisering og innovasjon», som er en del av et kommunesamarbeid innen IKT mellom 12 kommuner. Det er forankret i en samarbeidsavtale mellom kommunene, og består i praksis av felles digitale løsninger, kunnskapsløft og erfaringsdeling på tvers.*

*Tidligere opererte kommunene på ulike digitale plattformer. Gjennom prosjektet er alle samlet på samme plattform, som vil si at innhold enkelt kan deles på flere nettsider. I prosjektet har kommunene ulike ansvarsområder, slik at en kommune eksempelvis produserer felles innhold om oppvekst, som også resterende kommuner kan ta i bruk. Det er også utpekt ansvarlige for klart språk, universell utforming og publiseringsløsningen som er valgt. Det har vært felles kursing av ansatte i ulike kommunikasjonsområder. Prosjektdeltakerne beskriver at samarbeidet har gitt vesentlige tids- og økonomibesparelser, sett opp mot tidligere organisering.*

*Samarbeidet har også bydd på utfordringer. Alle kommunene skal være enige om innhold og struktur. Dette tar noe mer tid i prosjektfasen, men prosjektdeltakere beregner at det gir store gevinster på sikt. Prosjektdeltakere beskriver at mye av grunnlaget for prosjektet ble lagt gjennom et gradvis tettere samarbeid mellom kommunene i forkant, hvor det er jobbet med å skape felles forståelse og forankring av kommunikasjonsarbeidet.*

### 4.2.3 Innovasjon og nytenkning

Flere av kommunene forteller at de prøver nye løsninger for å møte utfordringene de står overfor. IKT-samarbeidet beskrevet over er et eksempel på dette, hvor region og kommunene har gått sammen i et prosjekt hvor det blir satset på nye felles løsninger. Et annet eksempel er kommuner som inngår samarbeid med eksterne aktører for å få på plass tilpassede løsninger for innbyggerne, eksempelvis gjennom utvikling av innbyggerapp. Én kommune forteller om et godt grep for å tilpasse kommunikasjonen til flerspråklige, nemlig at medarbeiderne ved Innbyggerservice kan snakke flere ulike språk. Kommunen har bevisst rekruttert medarbeidere som kan snakke de mest brukte språkene blant innvandrerbefolkningen i kommunen.

### 4.2.4 Evaluering av kommunikasjonsarbeidet

Som nevnt, er det få kommuner og fylkeskommuner som måler effekt av kommunikasjonsarbeidet. Kommunikasjonsavdelingen i en fylkeskommune forteller imidlertid at de gjennomfører noen faste målinger av kommunikasjonsarbeidet: PR-barometeret som måler journalisters syn på fylkeskommunen og en medieanalyse. Sistnevnte fanger opp saker om fylkeskommunen i redaktørstyrte medier og vinklingen på disse.

I tillegg gjennomfører denne kommunikasjonsavdelingen egenevalueringer én gang i måneden. Evalueringene rullerer mellom åtte faste temaer: fylkeskommunens nettside, intranettet, hvordan politiske saker dekkes, sosiale medier, grafisk leveranse, videoproduksjon, kommunikasjonsavdelingens egne møter og språkbruk. Det er ansatte i avdelingen som evaluerer egen og andre kollegaers aktivitet knyttet til disse temaene. Erfaringen er at dette fungerer bra – det skaper gode diskusjoner og bevissthet rundt eget arbeid. Kommunikasjonsrådgivere i avdelingen trekker særlig fram at egenevalueringen får en til å reflektere over eget arbeid. Avdelingens leder opplever også at det har ført til konkrete forbedringer, ved at tonen er blitt mer enhetlig i fylkeskommunens sosiale medier-kanaler.

# 5 Oppsummering og anbefalinger

I rapporten har vi vist at organiseringen og antall ressurser som kommuner og fylkeskommuner har til kommunikasjonsarbeid, varierer. Spennet går fra små kommuner som ikke har kommunikasjonsfaglig ansatte eller egne kommunikasjonsenheter, til store kommuner og fylkeskommuner med flere kommunikasjonsenheter. Dette gir ulike rammebetingelser for kommunikasjonsarbeidet. Kommunenes og fylkeskommunenes kommunikasjonsarbeid varierer naturlig nok også i omfang og grad av profesjonalisering, gitt de ulike rammene.

Selv om omfanget varierer, ser vi at alle kommunene og fylkeskommunene har en bredde i ulike temaer og innhold i kommunikasjonsarbeidet. Både kommunene og fylkeskommunene informerer aller mest om tjenestene sine, men også politiske saker og prosesser, innhold knyttet til medvirkning og aktuelle arrangementer er aktuelle temaer i kommunikasjon til innbyggerne. Beredskaps- og krisekommunikasjon er også et sentralt område for alle i undersøkelsen. Nær alle kommunene og fylkeskommunene tar i bruk et bredt spekter av kanaler og kommunikasjonsformer.

Informantene oppfatter at det å drive aktiv informasjon innebærer at informasjonen skal være enkelt tilgjengelig for innbyggerne. Målgruppen skal både kunne forstå innholdet og de skal lett kunne finne og bruke informasjonen. Aktiv informasjon kan også innebære at kommunen er oppsøkende, og åpne og ærlige i kommunikasjonen.

Det varierer hvor mye prioritet kommunikasjonsarbeidet får blant kommunene i vårt utvalg. Dette gjelder både i hvilken grad kommunikasjon sees på som et eget fagfelt og at ansatte med kommunikasjonsfaglig kompetanse er representert i ledelsen. De neste årene vil avstanden mellom det som i sum forventes av kommuner og fylkeskommuner og det som er mulig å levere, øke. Årsaken er blant annet at det blir flere eldre og at andelen i yrkesaktiv alder stagnerer. God kommunikasjon blir dermed avgjørende for å bevare tillit og skape forståelse for at knapphet på ressurser tvinger frem tøffere prioriteringer og alternative løsninger. I dette kapitlet trekker vi frem kjennetegn ved kommuner og fylkeskommuner som vi oppfatter at driver et godt og aktivt informasjonsarbeid. Vi trekker veksler på faglitteraturen på kommunikasjonsområdet og prinsipper for effektiv strategisk kommunikasjon (Falkheimer & Heide, 2019; Ihlen, 2014).

Avslutningsvis oppsummerer også hvilken støtte kommuner og fylkeskommuner selv har i kommunikasjonsarbeidet, og trekker frem anbefalinger som kan bidra i kommunenes og fylkeskommunenes videre arbeid.

## 5.1 Hva kjennetegner kommuner og fylkeskommuner som driver god og aktiv informasjon?

Vi har ikke evaluert den enkelte kommunes kommunikasjonsarbeid, og må basere oss på det informantene selv forteller at de gjør på det området. Vi finner at mange av kommunene og fylkeskommunene i vårt utvalg produserer mye god og aktiv informasjon ut til innbyggerne. Vi har sett at noen ser ut til å jobbe mer systematisk og strukturert med kommunikasjonsarbeidet, og de jobber helhetlig med kommunikasjon. De kommunene som lykkes best med dette, anerkjenner også kommunikasjon som et eget fagfelt og at kommunikasjonsarbeidet må være koblet til kommunenes overordnede mål. Vi ser at det er enkelte kjennetegn som går igjen i disse kommunene og fylkeskommunene, som vi anser som suksessfaktorer - og som også er i tråd med faglitteraturen på feltet.

*Dedikerte ressurser i arbeidet.* Kommuner og fylkeskommuner med god og aktiv kommunikasjon kjennetegnes av å ha dedikerte ressurser til arbeidet. Dette kan være i form av en egen kommunikasjonsavdeling eller kommunikasjonsansatt. Dedikerte ressurser muliggjør prioritering av kommunikasjonsarbeidet i kommunene.

*Ressurser med fagkompetanse i kommunikasjon*. Vi finner at kommunikasjonsarbeidet er tydeligere profesjonalisert i kommunene hvor dedikerte kommunikasjonsansatte har en fagbakgrunn i kommunikasjon, i form av utdanning og/eller erfaringskompetanse. Det blir i disse kommunene jobbet strategisk og helhetlig med kommunikasjon, og kommunikasjonsansatt har gjerne en nøkkelrolle for å sikre at også fagenhetene profesjonaliserer sin kommunikasjon ut til innbyggerne.

*Kommunikasjon som felles ansvar.* Det er videre av betydning at kommunikasjon er forankret som et felles ansvar i kommunen, slik at både ledelsen og fagenhetene støtter opp om arbeidet. Kommunene med god, aktiv kommunikasjon har i mange tilfeller en ledelse som anerkjenner verdien av kommunal kommunikasjon. Lederforankring har betydning for hvor mye ressurser som prioriteres til kommunikasjonsarbeid. Videre har det betydning for kommunikasjonsmedarbeidernes muligheter til å jobbe helhetlig og strategisk, herunder å involvere kommunal ledelse og sikre samhandling i kommunikasjonsarbeidet. En aktiv ledelse signaliserer gjerne betydningen av kommunikasjon også til fagenhetene og styrker deres involvering.

Slik vi vurderer det, er en viktig faktor for godt og helhetlig kommunikasjonsarbeid også at kommunikasjonsarbeidet og betydningen av det er godt forankret i ulike deler av kommuneorganisasjonen. Dette gjelder både i den administrative ledelsen og i fagenhetene. Dette kan bidra til å skape en kultur for kommunikasjon, og bidra til helhet i kommunikasjonsarbeidet. Dette er også viktig i det Falkheimer og Heide (2019) beskriver som kommunikative organisasjoner der det er god sammenheng mellom kommunikasjonsarbeidet og organisasjonenes overordnede strategi. Dette er også i tråd med «excellence»-forskningen innenfor kommunikasjonsfeltet som argumenterer for at organisasjoner som lykkes har erkjent at kommunikasjon er en strategisk oppgave som må forankres i organisasjonens ledelse (Tam m.fl, 2022; Tench m.fl, 2017).

En sentral utfordring som ble tatt opp av mange av informantene i rapporten er at kombinasjonen av manglende kompetanse og manglende ressurser gjør at kommunikasjonsarbeidet er fragmentert og mangler strategisk forankring. Spesielt i små kommuner som ikke har dedikerte ansatte med ansvar for kommunikasjon virker dette å være en utfordring. Forankring av kommunikasjonsarbeidet handler også om hvor kommunikasjonsmedarbeiderne er plassert organisatorisk sett, og om kommunikasjons-ansvarlig sitter i eller tett på ledergruppa.

Vi vil imidlertid nevne at også kommuner uten dedikerte kommunikasjonsmedarbeidere eller egen kommunikasjonsenhet, synes å drive et godt og aktivt informasjonsarbeid, sett i forhold til rammebetingelsene. Inntrykket er at engasjement og innsats fra kommunikasjonsansatte har stor betydning i disse tilfellene.

Oppsummert har det altså betydning med god forankring av kommunikasjonsarbeidet, at kommunen har kommunikasjonsfaglig kompetanse som er tett på kommunens ledelse, og som ser kommunens kommunikasjonsarbeid på ulike områder i sammenheng. Ulike kommunikasjonsoppgaver krever imidlertid ulik type kompetanse og forankring internt:

- Kommunikasjon knyttet til større politiske saker eller planer: I denne typen saker vurderer vi at det er særlig behov for kompetanse på strategisk kommunikasjon og mediehåndtering, samt krisekommunikasjon i enkelte tilfeller. Kompetanse i strategisk kommunikasjon dreier seg blant annet om evne til å vurdere hvilke

saker som utløser et kommunikasjonsbehov, hvem som er viktige interessenter og å vurdere hvilke kommunikasjonstiltak som er riktige i den enkelte situasjon. For å lykkes med denne typen kommunikasjonsarbeid bør kommunikasjonsansvarlig være del av ledergruppen eller ha tett samarbeid med denne. Dette sikrer at kommunikasjonsansvarlig tidlig får kjennskap til saken, og kan formulere budskap og utarbeide kommunikasjonsplan som forankres i ledelsen. På den måten er det lettere for kommunen/fylkeskommunen å få kontroll med budskapet, og være i forkant.

- Beredskaps- og krisekommunikasjon krever god koordinering internt i kommunen, og løpende oppdatering på tvers av sektorer. Vi vurderer at det også i denne typen saker er viktig at kommunikasjonsansvarlig er del av ledergruppen eller samarbeider tett med denne.
- Kommunikasjon om tjenester: Mye av den løpende kommunikasjonen om kommunale og fylkeskommunale tjenester kan løses av ansatte med grunnleggende kompetanse i klarspråk og utforming av nettsaker og innlegg, samt teknisk kompetanse. Det er i mindre grad behov for kommunikasjonsfaglig kompetanse til disse oppgavene. Det er heller ikke behov for forankring i kommunens ledergruppe for denne typen kommunikasjonsaktiviteter, slik vi ser det, men enhetsleder bør legge til rette for god kommunikasjon om tjenesten og sikre god timing av kommunikasjonen.

## 5.2 Hvilken støtte trenger kommunene i kommunikasjonsarbeidet?

Flere kommunikasjonsansatte i kommunene oppgir at de setter pris på støtte fra KS og andre sentrale aktører i kommunikasjonsarbeidet og ønsker seg mer av dette.

Flere ønsker seg et bedre nettverk for erfaringsdeling mellom kommunikasjonsansatte i kommunene. I dag produserer kommunene mye av det samme innholdet på sidene sine, i form av beskrivelser av lover, regler og tjenester. Noen trekker frem at det er mulig å lage noen standarder som kommunene kan ta utgangspunkt i. Mange peker på at den viktigste støtten de trenger er arenaer for erfaringsdeling og gjenbruk av gode løsninger på tvers av kommuner.

Fylkeskommunene har mange av de samme behovene for støtte som kommunene i arbeidet sitt med kommunikasjon. I dybdeintervjuene uttrykker en av fylkeskommunene behov for både et faglig nettverk og kompetansetiltak, da det er kostbart å hyre inn eksterne. De ser også nytten av en fagportal med relevant faglig innhold rettet mot kommunal sektor, samt felles utvikling av nettsider og KI-løsninger. I dybdeintervjuene med fylkeskommunene uttrykkes det et ønske om at KS drifter et nettverk for kommunikasjonssjefene i alle fylkeskommunene. I dag driftes et slikt nettverk på eget initiativ.

## 5.3 Anbefaling: Økt samarbeid på tvers av kommuner og fylkeskommuner

Erfaringsdeling fremstår viktig for å sikre aktiv kommunikasjon ut til innbyggerne. Flere kommunikasjonsansatte fremhever det som nyttig med nettverk - digitalt eller fysisk - hvor de kan dele erfaringer med andre kommuner. I flere av kommunene er det som nevnt kun én ansatt som jobber med kommunikasjon, og et nettverk med nærliggende kommuner kan bidra med ønsket støtte. Også i større kommuner uttrykker likevel kommunikasjonsansatte det som viktig med erfaringsdeling.

For små kommuner og kommuner uten dedikerte ansatte med ansvar for kommunikasjon, fremstår det som nødvendig å koble seg på nettverk og få bistand fra for eksempel KS for å øke effektiviteten og profesjonaliteten i kommunikasjonsarbeidet. I undersøkelsen har vi sett eksempler på interkommunalt samarbeid og nettverk på tvers av kommuner, knyttet til kommunikasjonsarbeidet. De involverte erfarer at dette fungerer bra og er veldig nyttig. Det virker imidlertid ikke som denne typen samarbeid er veldig utbredt, og vi vurderer at dette kan være en nyttig arbeidsmåte for flere. Samarbeidet kan være knyttet til konkrete oppgaver, hvor de involverte kommunene sammen utformer innhold eller aktiviteter knyttet til kommunikasjonsarbeidet. Det kan også være løsere former for samarbeid, som for eksempel erfaringsdeling rundt utvalgte temaer. KS kan bidra med å tilrettelegge for samarbeid og vise nytten av det. Under viser vi noen mulige temaer for nettverk og samarbeid på tvers.

### 5.3.1 Samarbeid om innhold og kanalvalg

Vi så i kapittel 4 at informantene trekker frem det å nå alle innbyggerne som en utfordring. Det er også få eksempler på at kommunene og fylkeskommunene måler effekter av ulike kommunikasjons-innsatser. Dette kan være temaer som flere kommuner kan utforske i samarbeid: Hvordan nå frem til de ulike gruppene av innbyggere? Hva er gode kanaler og fremgangsmåter? Hvor godt treffer kommunens kommunikasjonsarbeid? Hvordan kan kommunen måle effekter av kommunikasjonen? Selv om måling og evaluering av kommunikasjonsarbeid er krevende, kan systematiske rutiner knyttet skape bevissthet og økt kvalitet i kommunikasjonsarbeidet.

Et annet tema for samarbeid kan være deling av innholdselementer som gjelder for alle kommuner/fylkeskommuner. Retningslinjer for personvern og sikkerhet er også noe som angår alle kommunene og fylkeskommunene, og som de kan utvikle i samarbeid i stedet for at hver kommune lager sine retningslinjer.

### 5.3.2 Samarbeid om bruk av KI og deling av god praksis

Flere kommuner trekker frem at det er særlig behov for erfaringsdeling knyttet til bruk av kunstig intelligens. Dette er et felt som endrer seg raskt, og hvor det er veldig relevant å lære av de som går foran. Vi har tatt med et par sitater for å illustrere:

> *Hadde sikkert trengt støtte der (på KI). Vi må være forsiktige og kritiske ved bruk av det, så det er viktig å få opplæring i KI så vi ikke stoler hundre prosent på det. Det skal helst være beslutningsstøtte, og ikke brukes ukritisk.*

> *Det er en stor jobb å bygge egne maler og prompter, det er en stor jobb. Sørlig de kommunene som har lite ressurser kan få mye igjen for dette, men også de større. Hvis en kommune bygger en prompt, kan mange kommuner bruke akkurat den samme.*

Blant informantene våre, er det ikke mange som har tatt i bruk kunstig intelligens i kommunikasjonsarbeidet. Flere sier at de er nysgjerrige på hva de kan bruke KI til, og noen har startet med å utforske det.

Slik vi vurderer det, kan både kommuner med egne kommunikasjonsavdelinger og kommuner som ikke har kommunikasjonsavdeling eller kommunikasjonsfaglig ansatte dra nytte av KI. Vi ser at det kan være særlig nyttig og tidsbesparende for de mindre kommunene, som har få ressurser til kommunikasjonsarbeid. Gitt at disse kommunene har lite ressurser til kommunikasjonsarbeidet, tror vi imidlertid ikke at de har kapasitet og kompetanse til å lage gode KI-verktøy til hjelp i kommunikasjonsarbeidet.

Et område som peker seg ut som veldig relevant for utstrakt bruk av KI er tilpasning av budskap til ulike målgrupper. Som nevnt tidligere i rapporten er kommunen lovpålagt at

kommunikasjonen tilrettelegges og tilpasses målgruppen, enten det er innbyggerne eller særskilte grupper blant innbyggerne, media eller andre aktører. Kommunikasjonsavdelingens jobb er ofte å «oversette» juridisk og administrativ terminologi til et språk som ulike målgrupper kan forstå. KI-verktøyene kan bidra med forenkling og tilpasning av kompleks informasjon og kan derfor være effektivt i arbeid knyttet til universell utforming av nettsider og klarspråk.

Vi har ikke oversikt over alle mulighetene for bruk av kunstig intelligens i kommunenes kommunikasjonsarbeid, men noen aktuelle områder kan være

- Klarspråk og universell utforming. Mange KI-verktøy er gode på oversettelse, forenkling av språk og tale til tekst som vil kunne gjøre kommunens jobb med å tilrettelegge kommunikasjonen til ulike målgrupper lettere.
- Automatisk generering av innhold: KI kan forenkle prosessen med det løpende kommunikasjonsarbeidet til kommunen som for eksempel oppdateringer til sosiale medier, nyhetsbrev og oppdaterte saker på nettsidene.
- Automatisk publisering av sakslister og referater fra møter. KI fungerer ofte bra til å oppsummere og skrive referater fra møter. Samtidig er det viktig å vurdere det enkelte verktøy, og hvorvidt man kan behandle informasjon som ikke er offentlige dokumenter på en trygg måte.
- Meroffentlighet: Mange kommuner bruker mye tid på å behandle ulike krav om innsyn. KI kan gjøre det lettere å praktisere meroffentlighet der ulike typer saksdokumenter kan digitaliseres og enkelt gjøres søkbare. Samtidig vil det fortsatt være behov for at fagpersoner vurderer hvilke dokumenter som kan publiseres.

På dette området bør KS og de større kommunene gå foran, og vurdere hvilke konkrete verktøy og metoder som er relevante, og til hvilke oppgaver. Vi anser bruk av KI som et særlig relevant tema for erfaringsdeling. Flere kommuner kan også gå sammen om utviklingsprosjekter knyttet til bruk av KI.

### 5.3.3 Samarbeid om utvikling av kompetanse

Kartleggingen viser at kunnskapen om og anerkjennelsen av kommunikasjon som et fagfelt varierer. Dette er ikke overraskende fordi fagfeltet strategisk kommunikasjon er relativt ungt og mange som jobber profesjonelt med kommunikasjon har bakgrunn i andre fagfelter som journalistikk, økonomi eller ledelse (se for eksempel Gulbrandsen & Eriksen, 2013). Kommunikasjonsrådgivere er også en gruppe offentlig ansatte som kan angripes som overflødige eller noe man kan kutte ned på. Samtidig peker forskning på ledelse og organisasjoner generelt at kommunikasjon blir stadig viktigere for organisasjoner som lykkes (Arnulf & Brønn, 2014).

Vi antar at det kan være behov for kursing og opplæring i kommunikasjon i kommuner og fylkeskommuner. Dette kan også gjøres ved tettere samarbeid og erfaringsutveksling fylkeskommuner og kommuner imellom. De mindre kommunene kan dra nytte av større kommuners erfaring og kompetanse dersom man legger til rette for nettverk eller andre måter å utveksle erfaringer på. KS kan også utvikle egne kurstilbud.

# Litteratur


Arnulf, J. K., & Brønn, P. S. (Red.). (2014). *Kommunikasjon for ledere og organisasjoner*. Fagbokforlaget

Gulbrandsen, T. J., & Eriksen, I. (2013). Kommunikasjonsrådgivere-en yrkesgruppe med innflytelse i samfunns-og arbeidsliv? ISF-rapport 2013-6

Falkheimer, J., & Heide, M. (2018). Strategic communication: An introduction. Routledge.

Falkheimer, J., Heide, M., Nothhaft, H., Von Platen, S., Simonsson, C., & Andersson, R. (2017). Is Strategic Communication too important to be left to Communication Professionals?: Managers' and coworkers' attitudes towards strategic communication and communication professionals. Public Relations Review, 43(1), 91-101.

Hamar kommune (2025). Kommunikasjonsstrategi. Hentet fra: Kommunikasjonsstrategi - Hamar kommune

Ihlen, Ø. (2014). PR & strategisk kommunikasjon. Teorier og fagidentitet. Universitetsforlaget

Jones, H., Ryssevik, J., Kristoffersen, E. M, Misje, I. (2021). KMDs organisasjonsdatabaser. Sluttrapport 2021. Ideas2Evidence-rapport 13: 2021. Hentet fra: https://www.ideas2evidence.com/sites/default/files/Organisasjonsdatabasen%202020%20-%20sluttrapport%2003.11.21.pdf

NOU 2016:4 (2016). Ny kommunelov. Kommunal og moderniseringsdepartementet. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/9da72a7f8f38486e81509be0b2f4818b/no/pdfs/nou201620160004000dddpdfs.pdf

Prop. 46 L (2017-2018). Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven). Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/f0964c05be1d4fefb54267e9255bb921/no/pdfs/prp201720180046000dddpdfs.pdf

Skaun kommune (2018). Medarbeiderne som ambassadører. Kommunikasjonsstrategi 2018-2021. Hentet fra: Endelig versjon kommunikasjonsstrategi.pdf

Tam, L., Kim, J. N., Grunig, J. E., Hall, J. A., & Swerling, J. (2022). In search of communication excellence: Public relations' value, empowerment, and structure in strategic management. *Journal of Marketing Communications*, *28*(2), 183-206.

Tench, R., Verčič, D., Zerfass, A., Moreno, Á., & Verhoeven, P. (2017). *Communication excellence: How to develop, manage and lead exceptional communications*. Springer.