

Ord er taknemmelige

Et kritisk/kærligt blik på sammenlægningskommunernes kommunikationsstrategier

I efteråret 2005 besluttede journalist Karin Slot og jeg, at vi sammen ville lave en analyse af sammenlægningskommunernes kommunikationsstrategier. Vi fik Dansk Journalistforbund til at sponsorere og udgive analysen, der udkom i slutningen af januar 2006.

Det er den, der hovedsagelig er emnet for dette foredrag, jeg har kaldt ”Ord er taknemmelige – et kritisk/kærligt blik på sammenlægningskommunernes kommunikationsstrategier.” Kritisk, fordi kommunikation er af afgørende betydning af fusionernes succes. Kommunikation er også en vigtig faktor for at få demokratiet til at fungere, må man heller ikke glemme. Kommunerne skal jo ikke kun informere, men også kommunikere, hvilket i min ordbog betyder dialog. Og dialog er en af de bedste forudsætninger for et klart sprog – og et velfungerende demokrati. Kærligt, fordi det omfattende materiale efterlader indtrykket af et stort og engageret arbejde fra forfatterens side, og alligevel er der røget et par sproglige finker af panden, som man som læser har kunnet lune sig lidt ved. Det er dog ikke behandlet i den oprindelige analyse, og kommentarer hertil i dag står helt for min egen regning.

Det har været meget spændende at hente analysen frem igen her i efteråret 2006, for begivenhederne i eftersommeren med protesterne omkring kommunernes takster

og serviceniveauer viste, at vi havde været inde på noget af det rigtige. At dette emne fik så stor plads i danskernes bevidsthed og blev så problematiseret, som det gjorde, skyldes efter min opfattelse primært dårlig kommunikation. Og vi havde faktisk peget på, at der kunne blive problemer, fordi borgerne simpelthen ikke forstod, hvad der egentlig foregår.

En tredjedel forstår ikke fusionen

Ca. en tredjedel af danskerne ved, her i fjerde kvartal 2006, ikke, hvad opgave- og strukturreformen går ud på. Langt fra alle kommuner havde professionelle informationsmedarbejdere – formentlig havde kun ca. hver tredje en eller flere af den slags på det tidspunkt, vi lavede analysen i efteråret 2005.

Metode

Vi hentede primært kommunikationsstrategierne ved at søge det på kommunernes sammenlægningshjemmesider. Det skete i perioden oktober-november 2005. Hvor der ikke var noget materiale om kommunikation på hjemmesiden, kontaktede vi kommunerne og forespurgte. Ærø, der i realiteten blev fusioneret 1. januar 2006, er ikke medtaget. Det viste sig at 61 af 65 sammenlægningskommuner havde en strategi/politik/plan (begreberne blev anvendt i flæng). 4 havde ikke.

Generelt om materialet kan siges, at kvantitet ikke nødvendigvis var ensbetydende med kvalitet. Man kan udmærket styre efter et mindre antal PowerPoints, som vi fx fandt på ny Sønderborgs sammenlægningshjemmeside. Enkelte steder var der materiale i form af både strategier og planer på flere snese sider. Sammenhæng med anden information var i mange tilfælde uklar, ligesom det langt fra altid fremgik, hvem der havde produceret papiret. Det bør naturligvis fremgå, for det har været et meget ansvarsfuldt arbejde. Det fremgik dog ofte, at papirerne var godkendt af fx chefgruppe, økonomiudvalg og/eller kommunalbestyrelse.

Medarbejdere ikke hørt

Det indsamlede materiale blev holdt op mod betænkning nr. 1342 fra 1997 om den offentlige informationspolitik, kaldt ”*Information til tiden*”, en procesguide omkring kommunikation fra Kommunernes Landsforening samt Dansk Journalistforbunds anbefalinger til Strukturkommissionen omkring kommunikation. Den sidste hand-

lede ikke overraskende blandt andet om kommunernes forhold til og brug af pressen. Mange af anbefalingerne til god kommunikation går igen flere steder.

Jeg synes, at arbejdet med at formulere de mange fine ord bærer præg af at have været centralistisk, jævnfør godkendelserne i topledelsen. De, der skal føre de fine tanker ud i livet, ser ikke ud til at have deltaget i arbejdet i nævneværdig grad. Man kunne med fordel i langt højere grad end det fremgår have involveret medarbejderne i arbejdet, eller i det mindste hørt dem. Det er både dem, der bliver mest påvirket af reformen, samtidig med at det er dem, der kan være ambassadører for reformen.

Der er heller ingen tegn på, at man har gjort sig tanker om de erfaringer, der helt sikkert blev gjort på Bornholm, der for ganske få år siden oplevede en mini-fusion ved nedlæggelsen af et antal primærkommuner til fordel for en såkaldt regionskommune. Der må da have været noget at hente der, og der er også udarbejdet en del analyse- og erfaringsmateriale herom. For eksempel har man her gjort de erfaringer, at (top)embedsmændene ofte har været i klemme mellem politikere på den ene side og borgere og medarbejdere på den anden. Det er dem, der har haft ansvaret for at udmønte fusionen, men de var ofte i den situation, at de ikke kunne give et klart svar på, hvad der skulle ske.

Angsten for ikke at kunne give fyldestgørende svar rider åbenbart både politikere og embedsmænd som en mare. Det fremgår af interviews, foretaget af overtegnede i forbindelse med skrivning af artikler om kommunikation og kommunalreformen det forløbne år. Så lader man hellere helt være med at informere. Men kommunikation har *høj* prioritet. Det står der – mange gange! Men ordene, der bliver brugt, kan ikke blive fine nok, og mange formuleringer kan man ikke slet ikke blive uenige i, og derfor bliver de så underligt tomme, som i dette citat:

”Kommunikation skal i sammenlægningsprocessen anvendes som et aktivt strategisk ledelsesværktøj ikke mindst i relation til at sikre et relevant og højt informationsniveau, sikre forståelse, sikre forankring og sikre engagement blandt alle interessenter.”

Rent kommunikationsfagligt er der store mangler i det indsamlede materiale. For eksempel er en meget vigtig del, interessentanalysen, stor set fraværende, idet man kun i 9 kommuner havde en lille smule. Interessentanalysen er meget vigtig for, at man kan identificere, prioritere og håndtere interessenterne. Og risikoen for, at

kommunikationen går fejl, hvis man ikke udfører dette grundlæggende arbejde, vil være meget stor. Det ville aldrig være gået i en kommunes egen sagsbehandling, eller i erhvervslivet. En SWOT-analyse, der i hvert fald identificerede og diskuterede de interne styrke- og svaghedselementer, ville også have været et velkomment indslag. Men denne situationsanalyse ville måske have været *for* smertefuld – for den ville måske have afsløret, at man faktisk ikke havde ressourcer (hverken personale-mæssige eller økonomiske) til at løfte opgaven!

Alene målgruppen ”borgere i kommunen” kan deles op i et betydeligt antal mindre målgrupper, der muligvis skal kommunikeres med på en speciel måde. Interessegrupper og andre opinionsdannere ville have været oplagt at bruge i kommunikationen, men det er der næsten ikke nogen tegn på.

Resultater

I kommunikationsstrategierne opstilles der mål for kommunikationen, og det er fint. 55 kommuner havde mål, og her er en typisk formulering:

”Både ansatte og borgere skal opleve, at vi i praksis har åbenhed og dialog og et højt informationsniveau.

Alle skal føle sig velinformeret om kommunalreformen. Alle oplever, at de ved, hvad der foregår og hvorfor, og kan følge, hvor langt vi er i processen lige nu.

Alle føler, at de kan blive hørt, og ingen sidder tilbage med spørgsmål, ingen vil svare eller forsøge at svare på.”

Det er jo udsagn, man kan måle på bagefter, om de er opfyldt. Men det er ikke sket: kun i 11 af de 65 kommuner er der fulgt op på kommunikationen eller målt effekt. Derfor kan man ikke vide, om kommunikationsstrategien virker. Ingen af kommunerne vil teste informationsmaterialet, før det sendes ud, hvilket ellers anbefales i ”*Information til tiden*”. I 33 tilfælde foreligger der en egentlig handlingsplan eller kommunikationsplan. Det er meget typisk, at man har godt styr på det praktiske. Til gengæld er det de færreste sammenlægningskommuner (17), der vil integrere kommunikation i sagsbehandlingen – endnu en anbefaling som allerede står i ”*Information til tiden*”. Kommunikation og demokrati hænger endvidere ikke sammen i den kommunale optik: Kun i 10 tilfælde drejer kommunikationen sig om at sikre den demokratiske debat. Og helt galt bliver det, når emnet er at sikre, at borgernes henvendelser anvendes som kilde til viden (jf. ”*Information til tiden*”): Ingen kom-

muner har dette som mål. Det meget vigtige ansvar for kommunikationen flagrer i vinden i kommunerne. I 39 kommuner fastlægges der et kommunikationsansvar, og det mangler i 22 sammenlægningskommuner (plus de 4 kommuner, der slet ikke har nogen planlægning på kommunikationsområdet). Her er der risiko for, at der aldrig kommer væsentlig information ud til interessenterne. Det er en kæmpeopgave at kommunikere om reformen, også for medarbejderne, men alligevel vil kun fem sammenlægningskommuner uddanne medarbejderne hertil.

Pressen næsten glemt

Som jeg tidligere har nævnt, er pressen en uhyre vigtig samarbejdspartner i kommunikationsprocessen. Alligevel er der kun nævnt en pressepolitik i 26 kommuner, og kun i 16 tilfælde er der besluttet retningslinjer for pressekontakt.

En kommunikationsstrategi nævner, at der indkaldes til pressemøde efter hvert møde i sammenlægningsudvalget. Da det normalt er aftenmøder med et usikkert sluttidspunkt, afsløres der her ukendskab til pressens arbejdsforhold og metoder. Journalisterne har rigeligt travlt i dagtimerne, ikke mindst på de små lokale aviser, så der er ikke tid til ”proces” på dagens redaktioner, og slet ikke til langt ud på aftenen. 15 kommuner har planer for krisehåndtering, men det læses som om det er pressen, der er skyld i krisen, og ikke forhold i kommunen, der naturligvis må forventes at blive behandlet af pressen.

Endelig kommer kun 6 sammenlægningskommuner ind på et budget for kommunikationsindsatsen. Det kan man gisne meget om hvorfor, men alt tyder på, at der simpelthen ikke er afsat ressourcer til opgaven.

Kanalen først

Opsamlende kan man konkludere, at det operative fungerer udmærket i mange kommuner. Det har man fint styr på. Men koblingen mellem strategi/de fine ord og det operative halter desværre mange steder. Et klassisk symptom herpå er, at man vælger kommunikationskanal først og tilpasser sin kommunikation herefter. Den bedste kommunikation opnås, når man udformer sine budskaber i relation til mål og målgruppe og så vælger kanal. En af kanalerne er internettet, som vi også brugte som kilde i vores research. Samtlige sammenlægningskommuner havde i løbet af 2005 etableret en besluttet sammenlægningshjemmeside. Men desværre blev – bli-

ver? – sammenlægningshjemmesiderne i de fleste tilfælde blot brugt som et arkiv for ufordøjede dagsordener og referater. Et kæmpestort virtuelt arkivskab. Der er sjældent brugt ressourcer på at bringe sagerne ind i en større sammenhæng.

Et særligt problem ved hjemmesiderne er, at man i realiteten prisgiver de kommunikationssvage, dem der har problemer med større tekstmængder, og det er jo det, der karakteriserer den største del af indholdet. 25 procent af befolkningen har store problemer med koncentreret tekst, og yderligere 25 procent i mindre grad – men det er vel i høj grad de ressource- og kommunikationssvage, der bruger de offentlige ydelser? Det er også meget symptomatisk, at borgerne meget sjældent bruger de debatfora, der nogle steder er oprettet. Problemet er, så vidt jeg kan vurdere, at man fra politikerens side ikke deltager i debatterne, og at de i realiteten ikke bliver brugt i beslutningsprocessen. Så hvorfor skulle borgerne dog spille tid på nettet?

Største kommunikationsprojekt

Vi står altså her med Danmarkshistoriens absolut største kommunikationsprojekt, som i større eller mindre grad berører samtlige danskere og kommunemedarbejdere i hundredtusindvis. Er det lykkedes at kommunikere det overbevisende? - NEJ!

Der var heller ikke mange indikationer i materialet fra efteråret 2005, der pegede på, at operationen ville lykkes. Tværtimod. Efter min mening er der flere grunde til, at det gik galt. Et af problemerne er, at de folk, der blev sat til kommunikationen, ikke var dygtige nok til denne kæmpeopgave. Også selv om de var blandt de professionelle, mener jeg, at man skal se kritisk på den uddannelse og de forudsætninger, de er kommet til jobbet med. Som jeg vil vise lidt senere, er der faktisk mange udfordringer, en kommunikationsmedarbejder i en kommune står overfor. Ud over de rent kommunikative også ”bløde” emner som forhandlingsteknik, ledelse, kontraktforhandlinger og meget mere – ikke mindst det rent politiske spil i kommunalbestyrelsen.

Det væsentlige problem er imidlertid manglende fokus på kommunikation fra ledelsens side. Det gælder helt fra toppen – indenrigsminister *Lars Løkke Rasmussen*, over kommunaldirektører til lederne i linjen. Det er betegnende, at Mærsk-koncernen regner med, at det koster et tocifret milliardbeløb at fusionere P & O Nedlloyd ind i sig, mens der til en betydeligt større fusion, opgave- og strukturreformen i Danmark, allernådigst er tilladt at låne op til 2 milliarder til afledte omkostninger, herunder fx kommunikation. Efter min mening skulle vores indenrigsminister i

løbet af foråret 2006 have besøgt som minimum samtlige 65 sammenlægningskommuner og gerne alle 98, for alle kommuner bliver trods alt berørt, og udlagt teksten. Det havde været det rigtige at gøre, og det havde demonstreret indlevelse og engagement overfor de kæmpemæssige udfordringer, ”hans” kommuner står overfor – og formentlig taget lidt af brodden af de protester, han måtte have vidst ville dukke op i løbet af efteråret. Der stod i vores analyse, at der var den risiko!

Pressen gav op

Endelig er det heller ikke muligt at frikende pressen. Opgave- og strukturreformen er åbenbart så kompleks, at jeg er bange for, at pressen mange steder stort set kastede håndklædet i ringen. Pressen kunne faktisk have ”udfordret” kommunerne ved at tilbyde at lave professionel kommunikation for dem. Så vidt jeg har hørt, er det ikke sket. Jeg skal heller ikke afvise, at vi private aktører, freelancejournalister, har været dygtige nok til at sælge os selv og ikke mindst at sætte os i interessenternes sted. Det blev ikke det Klondyke for freelancere, som man håbede på, men der er dog fine undtagelser.

Forslag

Med 98 betydeligt større kommuner på landkortet fra 2007 er der ingen tvivl om, at der vil ske en øget professionalisering af kommunikationsindsatsen. Det er forhåbentlig et gode, men der er dog et par menér.

Først og fremmest må man ikke glemme, at kommunikation stadigvæk skal tænkes ind i sagsbehandlingen, den må ikke bare hægtes ved som en eftertanke, som det så manende hedder i ”*Information til tiden*”. Kommunikationsmedarbejderen bør derfor i høj grad fungere som coach for medarbejderne, og ikke som simpel skriverkarl. Jeg er også bange for, at der vil blive en tendens til spin, der skal få offentligheden til at få fokus væk fra dårlig sagsbehandling, ømme tæer hos det nuværende politiske flertal i kommunen og andre dårligdomme. Mine ønsker – og jeg tillader mig at være idealistisk – til fremtiden vil være, at der for eksempel blev oprettet en kommunikationsombudsmandsinstitution. Eller et demokratiudvalg, hvor kommunikation og dialog vil fylde langt det meste af dagsordenen. Det er foreslået fra flere sider. Jeg vil også provokere ved at foreslå, at kommunikation blev udliciteret til private kommunikationsvirksomheder. Herved blev kommunerne tvunget til at definere mål, effekt og almindeligt ”serviceniveau” på området.

Kommunikationsmodel

Man er jo så glad for at standardisere, så måske skulle man have en offentlig kommunikationsmodel. Hvis modellen er den samme, er der mindre risiko for at træde forkert, og alligevel masser af rum til at udfylde den efter lokale behov. Netop den professionelle tilgang synes at være noget, der manglede i de kommunikationsstrategier, vi analyserede. Som jeg før nævnte, står kommunikationsmedarbejderen i en kommune overfor en række alvorlige udfordringer. Ifølge bogen ”Den kommunikerende kommune” er det:

- Værdikommunikation
- Branding
- Visuel kommunikation
- Plankommunikation
- Servicekommunikation
- Intern kommunikation
- Forandringskommunikation
- Krisekommunikation
- Kommunikationsregnskab
- Digital kommunikation

Kommunikation er at bygge bro. Men broen skal bygges ordentligt, og det nytter ikke noget, at bropillerne ikke er ordentligt funderet. En moderne bro er resultatet af mange menneskers intense samarbejde og skal kunne klare selv den værste storm, både i byggeperioden, og når den står færdig. De samme forhold gælder for en kommunikationsstrategi.

For læsere i andre nordiske lande:

Et kort resumé om kommunesammenlægningen, også kaldet opgave- og struktur-reformen:

270 kommuner bliver til 98 pr. 01.01.07

66 kommuner bliver sammenlagt af op til 7 kommuner hver.

32 kommuner er uændret

14 amter nedlægges og bliver til 5 regioner

Kommunerne overtager mange amtsopgaver
Arbejdsformidlingen kommer ind under kommunerne
Kommunerne bliver borgernes primære indgang til det offentlige
Desuden sker der i disse år mange andre radikale strukturændringer: skattevæsnet
er overgået til staten, og der kommer nye strukturer for retsvæsen og politi.

Bilag og litteratur

Analysen, bilag og de dokumenter, der er blevet analyseret, kan hentes fra denne hjemmeside:

<http://rgb.diskos.dk/side.asp?kat=27> Blandt bilagene er både "Information til tiden" og KLS procesguide for kommunikation samt Dansk Journalistforbunds indstilling til Strukturkommissionen.

Sloth, Karin og Stærbo, Claus (2006) "Kommunikation i de nye kommuner" udgivet af Dansk Journalistforbund, hvorfra den kan rekvireres (Gl. Strand 46, 1202 København K. Tlf. 33 42 83 00.)

Frandsen, Finn mfl. (2005) "Den kommunikerende kommune. Danske kommuner under forandring", er udgivet på Børsens Forlag. ISBN 8776640604.

"Information til tiden", betænkning fra Udvalget for offentlig informationspolitik, nr. 1342 fra 1997, kan blandt andet hentes på Videnskabsministeriets hjemmeside. <http://videnskabsministeriet.dk/site/forside/publikationer/1997/information-til-tiden---betaenkning-nr-1342/html/index.htm>
Jeg har lavet et kortlink her: <http://kortlink.dk/3vux>

KLS procesguide om kommunikation kan formentlig stadigvæk findes ved at bruge søgeordene "procesguide" og "kommunikation" på <http://www.kl.dk>

For et længere "liv" for webadresser garanteres ikke.

