



# *Godt omdømme - viktig for alle eller bare noen få?*

---

*En refleksjon over omdømmesamfunnets inntog i offentlig sektor*

**Kjersti Isaksen**

Masteroppgave i offentlig forvaltning

”Master i Public Administration”

Avdeling for Økonomi og organisasjonsvitenskap

Høgskolen i Lillehammer

Høsten 2012

**”Omdømme er viktig, men det som er aller viktigst for oss er omdømmet i vår hovedmålgruppe, som er statsforvaltningen.”**

**”Det å ha et selvstendig godt høyt omdømme i hele den norske befolkning kommer aldri til å bli et realistisk mål for oss.”**

**Kommunikasjonsansvarlig hos Difi  
(intervju 8. mars 2012)**



(inspirert av Fombrun og Riel, 2004)

**”Vi kan ikke jobbe for å få et godt omdømme, vi må gjøre en god jobb også får vi et godt omdømme, ellers så lykkes vi ikke.”**

**Direktør for strategi og  
samfunnskontakt hos Meteorologisk  
institutt**

**(Intervju, 19. desember 2011)**

## Sammendrag

I dagens samfunn skaper et sterkt mediepress økende fokus på offentlig sektors omdømme og legitimitet. Både omdømmehåndtering og omdømmeundersøkelser synes institusjonalisert.

Dette innebærer at offentlige virksomheter i økende grad skal være proaktive og påvirke omgivelsenes oppfatninger i positiv retning (Byrkjeflot, 2010). På den annen side finnes svært lite litteratur om omdømmehåndtering som er spesifikk for denne sektoren.

Omdømmeoppskriften gjelder både for private, offentlige og frivillige organisasjoner, selv om det finnes store forskjeller både mellom og innad i disse kategoriene (Wæraas, Byrkjeflot og Angel, 2011a).

En av flere aktører som måler og publiserer resultater fra omdømmemålinger er analyseselskapet Synovate. Oppgaven tar for seg tre offentlige virksomheters innsats med hensyn til omdømmehåndtering. Tre etater som har oppnådd markert ulikt resultat på Synovates omdømmeundersøkelse for offentlige etater, Meteorologisk institutt, Difi og Jernbaneverket. Studien setter søkelys på hvem etatene er, hvilket omdømmeskapendearbeid de legger ned og hvordan de faktisk fremstår utad. Dimensjoner som er viktige i organisatorisk omdømmehåndtering.

Omdømmeundersøkelsene rangerer det som ved første øyekast ser ut til å være alle offentlige etater. Selv om ikke alle etatene inngår i undersøkelsene inkluderes svært ulike virksomhetstyper. Et kritisk blikk rettes mot hvor hensiktsmessig det er å rangere alle offentlige etater etter de samme parameterne. Dette knyttes opp mot to teoretiske perspektiver et instrumentelt og et institusjonelt, samt forskning gjort på omdømmet til offentlig sektor i de nordiske landene. Tre vinklinger som utstyres en med ulike typer forventninger til hva man vil finne langs avhandlingens forskningsspørsmål.

Med henhold til avhandlingens problemstilling ble det valgt en kvalitativ tilnærming, da problemformuleringen ikke la opp til enkle svar som kunne behandles statistisk, men heller utdypende svar som kunne analyseres i forhold til ulike teoretiske perspektiver. De data som gjennom oppgaven presenteres er basert på intervjuer og dokumentanalyse. Da avhandlingen tar sikte på å gjøre en sammenligning av tre statsetater bærer den et visst komparativt preg.

De innhentede data tyder på at omdømmehåndtering som fenomen ikke er en like prioritert oppgave for alle etater som det jeg med basis i omdømmelitteraturen hadde forventet. Etatene selv synes derimot å legge ned mer arbeid i å oppnå tillit og troverdighet. De utfordringene etatene hadde med omdømmebygging syntes avhengig av virksomhetenes art. Studien gir fortsatt støtte for enkelte av de antatte fordelene man ser ved godt omdømme, men denne oppgavens funn tyder på at godt omdømme ikke trenger ha betydning for hvor attraktiv en arbeidsgiver synes å være. Samtidig peker denne avhandlingens data i retning av at godt omdømme gir mer stolte og motiverte ansatte. Negativ oppmerksomhet (eksempelvis i form av negative medieoppslag) synes derimot å påvirke de ansatte mer i negativ retning enn et dårlig omdømme.

Omdømme som fenomen er en prosess der organisasjonen blir forstått fra utsiden. Men hvordan påvirker det de som er inne i organisasjonen? Dette området blir gjennom oppgaven berørt og sett hen til den markant forskjellige plasseringen som ulike virksomheter opplever med henhold til omdømme på Synovate-undersøkelsen. Funnene peker i retning av at omdømmet ikke trenger være avgjørende for de ansattes jobbtilfredshet så lenge etaten ikke har mye negativ oppmerksomhet rettet mot seg. Data fra den aktuelle undersøkelsen er imidlertid mangelfulle hva angår representativitet og må derfor betraktes som et bidrag til hva som kan forventes dersom man undersøker dette nærmere.

## Abstract

The theme of this study is reputation management in the Norwegian public sector. The paper assumes that today's society creates a strong media pressure on the public sector's reputation and legitimacy. Reputation research and reputation management seem to be institutionalized. Three government agencies Meteorologisk institutt, Jernbaneverket and Difi were selected for further analysis. These three have gained markedly different results in reputation surveys.

Based on interviews and document analysis, the study concludes that trust and credibility seem more important than their reputation in the eyes of the agencies. Their challenges related to reputation management appear to depend on the tasks they are required to solve. Positive attention seems for the employees more important than reputation, even though a good reputation gives rise to proud and motivated personnel.

## Forord

Denne avhandlingen danner avslutningen på mitt studium i Master i Public Administration (MPA) ved Høgskolen i Lillehammer. Masteroppgaven utgjør et avsluttende arbeid på dybde studiet.

Jeg startet på studiet i moderne forvaltning i august 2010. Underveis i det første forelesningsåret, der den teoretiske- og analytiske forståelsen ble lagt, ble vi som studenter gjentatte ganger informert om og minnet på hvor mye den avsluttende oppgaven kom til å kreve av oss. Vi ble gjort oppmerksomme på at det var lurt å komme tidlig i gang, og at vi måtte være engasjerte og ikke minst motiverte nok. Engasjement og motivasjon manglet det ikke på da jeg et år senere for alvor kom i gang med avhandlingen, men at jeg ikke riktig hadde forstått hvor tidkrevende dette ville bli, samt hvor mye frustrasjon jeg kom til å møte på underveis har jeg vært uendelig glad for ved flere anledninger. Når jeg nå sier meg ferdig med oppgaven, lukker bøker og rydder bort notater kan det trygt sies å ha vært en lang, men lærerik prosess. Oppgaven har gitt meg mange positive opplevelser og utfordringer, men også noen søvnløse netter.

En masteroppgave blir ikke til i et vakuum. Underveis i prosessen er det mange som fortjener en takk. Først og fremst vil jeg takke min veileder, Jon Helge Lesjø, som for andre gang på tre år har støttet meg gjennom mine til nå ”største arbeidsoppgaver”. Han har alltid funnet tid og hjulpet meg med å holde motivasjonen oppe. Takk for at du alltid har hatt tro på dette prosjektet, og for alle gode råd og konstruktiv kritikk underveis.

Mine informanter fortjener også en stor takk. Uten dere hadde det ikke vært mulig å skrive denne oppgaven. Jeg ble møtt med stor velvilje og fikk mye nyttig informasjon. Hos meg har dere et meget godt ”omdømme”.

Ikke minst en stor takk til min kjære samboer, Henrik, pappa og Jan Henning som har lest manus for å ”oppspore” uforståelig tekst. Det er ikke til å komme fra at min tid som gravid og senere småbarnsmamma og masterstudent også har hatt stor innvirkning på de hjemme. Dere har klart dere bemerkelsesverdig bra! Takk til lille Linnea som ble til samtidig med denne

avhandlingen. Når det har stormet som verst rundt oppgaven har du vist meg hva som virkelig betyr noe. Jeg gleder meg til å være sammen med dere!

Tilslutt takk til mamma og pappa for den uvurderlige hjelpen og trofaste støtten dere har gitt meg gjennom hele studietiden på Lillehammer.

Det fulle og hele ansvaret for oppgavens innhold er imidlertid ene og alene mitt.

Lillehammer, oktober 2012

Kjersti





## INNHALDSFORTEGNELSE

Sammendrag.....	2
Abstract .....	4
Forord .....	5
<b>INNHALDSFORTEGNELSE.....</b>	<b>8</b>
<b>1. INNLEDNING .....</b>	<b>10</b>
1.1 Introduksjon av tema .....	10
1.1.1 ”Omdømme-jungelen”, today’s state-of-the-art.....	11
1.2 Avgrensning og problemstilling .....	15
1.2.1 Avhandlingens problemstilling .....	15
1.2.2 Bakgrunn for valg av analyseenheter .....	17
1.3 Definisjoner .....	19
1.3.1 Omdømme .....	20
1.3.2 Omdømmehåndtering (reputation management).....	20
1.3.3 Image .....	21
1.3.4 Identitet/Organisasjonsidentitet.....	21
1.4 ”Antatte” fordeler ved et godt omdømme .....	23
1.5 Disposisjon .....	24
<b>2. METODE .....</b>	<b>25</b>
2.1 Metodiske tilnærminger .....	25
2.2 Valg av metode.....	25
2.3 Forskningsdesign.....	27
2.4 Datainnsamling.....	27
2.4.1 Dokumentanalyse .....	28
2.4.2 Semistrukturert intervjuguide.....	29
2.5 Gjennomføring av intervju .....	29
2.5.1 Utvelgelse av informanter .....	30
2.6 Reliabilitet, validitet og overførbarhet .....	33
2.6.1 Reliabilitet .....	33
2.6.2 Validitet.....	34
2.6.3 Overførbarhet .....	34

<b>3. TEORETISKE PERSPEKTIVER.....</b>	<b>36</b>
3.1 Det instrumentelle perspektivet.....	36
3.2 Det institusjonelle perspektivet .....	39
3.2.1 Nyinstitusjonell teori/myteperspektivet .....	42
3.3 Substans og fremtreden .....	46
3.4 Oppsummering og veien videre .....	49
<b>4. EMPIRI, PRESENTASJON AV AVHANDLINGENS ETATER.....</b>	<b>51</b>
4.1 Meteorologisk institutt .....	51
4.1.1 Omdømme .....	52
4.2 Jernbaneverket.....	54
4.2.1 Omdømme .....	54
4.3 Direktoratet for forvaltning og IKT, Difi .....	55
4.3.1 Omdømme .....	56
<b>5. ANALYSE.....</b>	<b>59</b>
5.1 Kjent og populær, kjent og upopulær eller ”bare” ukjent?.....	60
5.2 Omdømmeoppskriften, en instrumentell løsning på et problem? .....	64
5.3 ...eller en oppskrift som har reist for langt?.....	69
5.4 Løsning på leting etter problemer?.....	73
5.5 I hvilken grad påvirker omdømme og omdømmemålinger de ansatte? .....	75
5.5.1 Rekruttering/ansettelser.....	78
<b>6. AVSLUTNING .....</b>	<b>80</b>
6.1 Kontekstuell bakgrunn .....	80
6.2 Avhandlingens mål.....	80
6.3 Teoretiske funn: Substans og fremtreden er nært sammenkoblet .....	81
6.4 Sentrale funn. Omdømmestrategi er <i>avhengig</i> av virksomhetsart .....	82
6.6 Forslag til videre forskning .....	83
<b>7. KILDER .....</b>	<b>85</b>
7.1 Internett .....	87
<b>VEDLEGG .....</b>	<b>88</b>
Vedlegg A, Synovates profilundersøkelse for offentlige etater, 2010 .....	88
Vedlegg B, Synovates profilundersøkelse for offentlige etater, 2011 .....	88
Vedlegg C, Intervjuguide .....	90

# 1. INNLEDNING

## 1.1 Introduksjon av tema

Siden slutten av 1980-årene har man innen statsvitenskapen blitt mer oppmerksom på de symbolske aspektene ved offentlig politikk. I sin tur avspeiler dette seg ved at også offentlige etater og organisasjoner generelt fremstår som stadig mer ekspressive organisasjoner. Da i betydning oppfatning av å påpasse eget omdømme i omgivelsene, både ovenfor publikum, media og overordnede politiske myndigheter (Wæraas, 2005).

Byrkjeflot, Wæraas og Angel (2011a) skriver at interessen for omdømme og omdømmebygging har vokst særlig mye den senere tid, og omdømmearbeid har blitt en viktig del av den rasjonelle virksomhetsstyringen. Det foreligger dokumentasjon for at bruken av omdømme som begrep har økt kraftig de siste årene. Peggy Brønn og Øyvind Ihlen viser for eksempel i sin bok, *Åpen eller innadvendt*, fra 2009 til en nærmest firedobling i bruken av begrepet omdømme i norske aviser fra 2000 til 2007 (Brønn og Ihlen, 2009). I tillegg identifiserer Røvik (2009) omdømmehåndtering som en av fem hovedtrender i samtidens organisasjonstenkning. Bedrifter, organisasjoner og etater med respekt for seg selv gir uttrykk for sitt omdømme og forsøker å påvirke det i positiv retning. Det generelle inntrykket er at denne tenkningen i stadig større grad også har nådd offentlig sektor. Denne masteravhandlingen vil se nærmere på hvordan omdømmearbeidet **utføres** av et utvalg offentlige organisasjoner og hvilke **etatsspesifikke utfordringer** de i den sammenheng synes å møte på.

Den økte interessen for omdømme og omdømmepolitikk fører til at mange virksomheter havner i mediens søkelys. Med utgangspunkt i undersøkelser gjort blant nordmenn flest utarbeides det lister over landets omdømmevinnere og -tapere. Per i dag finnes det to profilerte aktører på dette området, Reputation Institute og Synovate (Bonvik, 2012). Dagens Næringsliv har de siste årene gjengitt resultatene fra begge disse aktørenes årlige undersøkelser av norske statsetater i sin papirutgave.

Synovates (tidligere MMI)<sup>1</sup> omdømmeundersøkelse for offentlige etater har vært gjennomført siden 2004. Årlig innhenter analyseselskapet svar fra ca. 1000 nordmenn når det gjelder deres inntrykk av nærmere 90 utvalgte statsetater innenfor kategoriene; statsmaktene, departementer, direktorater, tilsyn, råd og ombud, utdanningsinstitusjoner og samlekategorien ”andre etater og institusjoner” (Sørensen, 2008). Blant de undersøkte etatene finnes altså et bredt spekter av virksomheter, alt fra de som nesten daglig har kontakt med innbyggerne, slik som NAV, og til virksomheter tilsvarende Riksrevisjonen, som har liten eller ingen kontakt med privatpersoner.

Opinionsinstituttet Synovate ber respondentene ta stilling til hvor godt eller dårlig inntrykk de har av etatene ved hjelp av 600 spørsmål fordelt over fem nøkkelfaktorer. Disse er totalinntrykk, samfunnsansvar, effektivitet og økonomisk styring, åpenhet og informasjon, samt kompetanse og fagkunnskap (Ottesen, 2011a). Denne undersøkelsen ligger til grunn og danner utgangspunktet for denne avhandlingen.

Gjennom profilundersøkelsen *Norske etater og organisasjoner i 2010* går det frem at det norske folks totalinntrykk av statsetatene i stor grad spriker fra en etat til en annen, og vi ser at mange bedrifter og organisasjoner sliter med omdømmet. Hovedkonklusjonen er at et stort antall etater fremstår som ansiktsløse og at etater innen både samferdsel, helse og integrering får mange nordmenn til å se rødt (Ottesen, 2010a). Det synes å være en økning i borgernes behov for bedre ytelse fra virksomheter i offentlig sektor samtidig som det foreligger mangel på kunnskap om mange offentlige virksomheter (Brønn, 2011). Slike undersøkelser, samt innslag i media, viser samtidig at det er forventninger om at alle skal pleie sitt omdømme, enten man er en privat bedrift eller en offentlig institusjon.

### 1.1.1 ”Omdømme-jungelen”, today’s state-of-the-art

I det følgende avsnittet vil jeg argumentere videre for studiens relevans i forhold til en faglig og samfunnsmessig dimensjon.

---

<sup>1</sup> I 2006 ble MMI en del av det internasjonale analyseselskapet Synovate. Som en konsekvens av oppkjøpet forsvant selskapsnavnet MMI og ble erstattet av Synovate.

Ordet omdømme blir hyppig brukt og antallet publikasjoner på området akselererer. Mens man for noen år siden i all hovedsak kunne lese om temaet i form av praktikerorienterte håndbøker uten teoretisk forankring, begynner man nå å kunne fordype seg mer i temaet i form av tyngre forskningsartikler og faglitteratur (Brønn og Ihlen, 2009). Røvik (2009) omtaler som sagt omdømmehåndtering som en av fem dominerende organisasjonsideer innenfor dagens organisasjonstenkning. Kompleksiteten og forvirringen på området er likevel stor. Det kan derfor være greit å starte med en kort oppsummering av hva som er undersøkt, hva som påstås, og på den måten legge grunnlaget for denne oppgaven og den senere drøftingen.

Omdømmemålinger av den typen som Synovate utfører er bare et eksempel på at omdømmehåndtering har nådd offentlig sektor, og i så måte er noe også disse virksomhetene må ta stilling til. Brønn og Ihlen påstår at offentlige etater behøver et godt omdømme. Deres argument er at alle behøver tillit, alle trenger legitimitet. Dette oppnås ifølge forfatterne gjennom et godt omdømme (Brønn og Ihlen, 2009). Mye litteratur om hvordan organisasjoner skal ivareta og forbedre sitt omdømme, såkalt "how to" -litteratur, konsulentbasert lesning, som retter seg mot virksomhetens ledelse, foreligger pr i dag. Mye slik litteratur i form av normative bidrag og oppskrifter på hvordan en organisasjon bør arbeide og ikke minst fremstille seg selv for dermed å fremstå som en "omdømmevinner" er allerede nedskrevet. Diskusjonen om hvor langt offentlige organisasjoner bør gå for å fremme et godt omdømme, eller hvorvidt det faktisk er mulig for offentlige etater å fremstå som omdømmevinnere er imidlertid ikke avsluttet.

Når det gjelder norske bidrag innenfor den normative kategorien, finner vi et bidrag det ofte refereres til, Brønn og Ihlens bok *Åpen eller innadvendt, omdømmebygging for organisasjoner*. Denne boken fra 2009 har vært med på å gi meg et innblikk i hva som er "state-of-the-art" innenfor omdømmelitteraturen. Her anlegges det et strategisk perspektiv på kommunikasjon i organisasjoner. Fra nå av velger jeg å bruke denne som representant for det instrumentelle perspektivet. Forfatterne har ikke valgt å benytte seg av denne terminologien, men siden boken kan forstås som et verktøy eller redskap for omdømmebygging i organisasjoner velger jeg gjennom oppgavens analysedel å anvende boken som et instrumentelt bidrag.

Litteraturen på omdømmefeltet har som sagt eksplodert den siste tiden. Et område det allerede er forsket mye på i forhold til omdømme er hvilke ”kritiske punkter” som finnes og som må oppfylles dersom en virksomhet skal kunne gå seirende ut som omdømmevinner. Sagt på en annen måte, mye er gjort i forhold til hva som kjennetegner omdømmevinnerne. Fombrun og Riel har blant annet avdekket seks punkter der de mener virksomheter med et godt omdømme skiller seg fra de med et dårlig omdømme. Disse har forskerne valgt å kalle synlighet, distinkthet, autensitet, transparens/åpenhet, konsistens og mottakelighet. Disse prinsippene er identifisert på bakgrunn av syv års datagrunnlag fra internasjonal forskning utført av Reputation Quotient og RepTrak (Fombrun og Riel, 2004). Det virker som at det er sterk enighet blant flere forskere om at punktene til Fombrun og Riel representerer ”sannheten” hva angår kritiske punkter for å oppnå godt omdømme. Det kan likevel presiseres at punktene/merkelappene omtales med ulike begreper innenfor omdømmelitteraturen, men i det man leser hva som ligger i de ulike begrepene får man en forståelse av at forskningen i stor grad er samstemte på området.

En rekke publikasjoner for eksempel masteroppgaver er de senere år skrevet med basis i punktene til Fombrun og Riel. Flere av disse har hatt som mål å analysere utvalgte virksomheter, både offentlige og private med hensyn til de seks kjennetegnene for organisasjoner med et godt omdømme. Her synes jeg med andre ord det er forsket og skrevet så mye at en ny masteravhandling med en slik vinkling ikke ville kunne kastet noe nytt lys eller frambrakt særlig ny kunnskap på dette området.

Når det gjelder omdømme og offentlig sektor er det foretatt flere studier som tar for seg kommunesektoren, særlig fordi flere kommuner har engasjert seg i, og følt behov for å styrke sitt omdømme. Her er det i etterkant blitt fremlagt rapporter, i tillegg til mastergradsoppgaver som har hatt omdømmehåndtering i kommunesektoren som tema. De vinklingene som her er valgt tar i overveiende grad utgangspunkt i hva som kan gjøres for å styrke kommunenes omdømme, eller hvilke positive effekter man kan forvente å få som følge av omdømmearbeid.

I Wæraas, Byrkjeflot og Angels nylig utgitte bok, *Substans og fremtreden*.

*Omdømmehåndtering i offentlig sektor*, påpekes det ettertrykkelig at omdømme til offentlig sektor er påfallende lite undersøkt. Forfatterne skriver at ”man vet rett og slett lite om bestrebelsene som går med til å skape, opprettholde og forsvare et godt omdømme, om

prosessen, beveggrunnene og effektene” (Wæraas, Byrkjeflot og Angel, 2011a:19). Videre skriver Peggy Brønn, en av artikkelsamlingens andre forfattere at ”det er forsket mye på tjenestetilfredshet i offentlig sektor, men lite på omdømme og offentlig sektor” (Brønn, 2011:38). Mye litteratur tar utgangspunkt i privat sektor, for så å forsøke å oversette organisasjonsoppskriftene til offentlige virksomheter selv om premissene ikke er helt de samme. Luoma-aho skriver blant annet at ”omdømmet til virksomheter i offentlig sektor skapes ikke på samme måte som omdømmet til private selskaper ettersom deres funksjoner, virkeområde, offentlighet og mål avviker vesentlig på punkter som likhet og allmenne tjenester” (Luoma-aho, 2011:87).

Til sammen har dette brakt meg frem til utgangspunktet for min oppgave. Offentlig sektor er stor og rommer mange forskjellige typer organisasjoner, praksiser, logikker, verdier og organisasjonskulturer. Sektoren som helhet omfatter etater som gir og tar, noen som forhandler, andre som er forvaltere av verdier, men også de som selger eller tilbyr tjenester for å tilfredsstille (for)brukere og klienter. Omdømmeoppskriften vil derfor **trolig** ”passe” mer eller mindre godt med offentlige institusjoners virksomhet, avhengig av hvilken type etat det snakkes om. Likevel samles alle i en kategori når det kommer til omdømmeundersøkelser og omdømmelitteratur. Samtidig kan man spørre seg hvordan variasjoner i denne konteksten vil være med på å legge føringer for hvordan omdømmehåndtering kan og bør finne sted. Motivasjonen for å skrive en oppgave med vinklingen mot virksomhetsart er min noe kritiske holdning til bare å skille mellom offentlig og privat sektor, uten å si noe mer om det mangfoldet av virksomhetstyper denne sektoren består av.

Andre ”hull” i ”omdømmeforskningen” kan også avdekkes. En rekke artikler, bøker og oppgaver har tatt for seg hvordan virksomheter ved hjelp av sine ansatte kan forbedre virksomhetens omdømme. Jeg forundrer meg likevel over hvor lite som er skrevet om; hvordan et godt kontra et dårlig organisatorisk omdømme påvirker de ansatte i sin jobbsituasjon. Er det virkelig slik at omdømme kun er en sak for toppledelsen i en organisasjon, eller har det betydning også for de øvrige ansatte? Hvordan opplever ansatte i statsetater det når de i undersøkelser angående omdømme/totalinntrykk kommer dårlig ut sammenlignet med andre etater? Har dette noe å si for deres identitet og jobbfølelse?

Mens man for bedrifter ser en klar sammenheng mellom omdømme og lønnsomhet, er ikke lønnsomhet like relevant for offentlige etater. En etats omdømme kan likevel påvirke dens mulighet til å utøve sin virksomhet, øve sin innflytelse, få gjennomslag for sine mål, tiltrekke seg kompetanse og løse sine samfunnsplågte oppgaver. Omdømmet til en etat spiller dermed inn på arenaer der rammevilkårene for virksomheten fastsettes. Slik blir omdømmet en del av etatens virkelighet (Apeland, 2010; Ottesen, 2011b). Den subjektive oppfattelsen av etaten blir dens objektive virkelighet og påvirker derigjennom etatens samlede handlingsrom. Samtidig gir målingene et bilde av etatens sterke og svake sider i befolkningens øyne (Sørensen, 2008). På en annen side har moderniseringen av offentlig sektor, med reformer i offentlig administrasjon og ledelse, medført at private virksomheter etter hvert har fått en mer dominerende rolle som sammenligningsgrunnlag for offentlige organisasjoner. Selv om fremveksten av New Public Management har redusert forskjellene mellom privat og offentlig sektor finnes det ifølge Brønn fortsatt viktige forskjeller det bør tas høyde for i prosessen med å oversette omdømmeoppskriften til offentlig sektor. Globaliseringen og konkurransen mellom private og offentlige virksomheter har medført et sterkere fokus på organisasjoners identitet og omdømme. Som et resultat av dette vil flere og flere virksomheter forsøke ha styring med, og lage en strategi for hvordan de blir oppfattet av sine omgivelser (Wæraas et al., 2011a; Brønn, 2011).

## 1.2 Avgrensning og problemstilling

Tema for oppgaven er valgt ut ifra omdømmebegrepets sterke posisjon i dagens samfunn, samt et ønske fra min side om senere å kunne arbeide med problemstillinger innenfor området. Ut ifra oppgavens innledning kan vi ane hvilket gjennomtrengende fenomen omdømmehåndtering er, til tross for at det er forholdsvis nytt. Dagens samfunn kan beskrives som et omdømmesamfunn der fokus på immaterielle verdier står i høysetet (Wæraas et al., 2011a). Samtidig er omdømmeoppskriften kanskje mer relevant enn noensinne for offentlig sektor som en følge av den markedsgjøringen sektoren har vært utsatt for de seneste tiårene.

### 1.2.1 Avhandlingens problemstilling

Fokus for denne oppgaven er todelt. Innledningsvis spør oppgaven hvordan tre ulike statsetater forholder seg til egen identitet og omdømme. Hvordan arbeider virksomhetene med selvpresentasjonen for på den måten å skape, opprettholde og videreutvikle sitt omdømme?



Denne delen av oppgaven har således en deskriptiv innretning, og handler om hvordan Jernbaneverket, Meteorologisk institutt og Direktoratet for forvaltning og IKT (heretter kalt Difi) ønsker å fremstå som organisasjon for omverdenen. En nærmere begrunnelse for valg av disse som analyseenheter følger på neste side.

Andre del av problemstillingen er et resultat av min noe kritiske holdning til å rangere alle offentlige etater ut fra de samme parameterne uten å ta hensyn til de store forskjellene som finnes innad i denne sektoren. Denne delen av oppgaven prøver å finne ut om etatene synes å møte på noen utfordringer i sitt omdømmeskapende arbeid, da jeg tenker at ulike virksomhetstyper vil møte på ulike omdømmeutfordringer. På bakgrunn av dette har jeg formulert følgende problemstilling:

*Hvordan arbeider offentlige organisasjoner med å skape et godt omdømme, og hvilken rolle spiller virksomhetsart for deres omdømmestrategi?*

For å besvare en slik problemstilling vil det være naturlig å se på hvilke begrunnelser etatene har for sine valg av omdømmestrategi. Min motivasjon for å stille disse spørsmålene springer ut av et ønske om å skape en motvekt til den sterke dominansen av omdømmeteorier som tar utgangspunkt i private, profittmaksimerende virksomheter. Formålet med oppgaven er å gi svar på hvordan offentlige organisasjoner arbeider med omdømme og hvilke utfordringer de har knyttet til dette. Avhandlingen tar ikke sikte på å utarbeide en ”ny” omdømmeoppskrift for offentlig sektor, men når det kommer opp elementer fra problemstillingen som berører nåværende oppskrifter vil det være naturlig å nevne dette. Mitt håp er at denne avhandlingen skal kunne bidra til å gi noen nye innfallsvinkler på omdømmehåndtering i politisk styrte virksomheter. Samtidig har jeg et mål om at avhandlingen kan betraktes som et bidrag til diskusjonen om omdømmehåndtering kun er en oppskrift for privat sektor.

## 1.2.2 Bakgrunn for valg av analyseenheter

Jeg vil ta for meg tre offentlige virksomheter som har oppnådd markert ulik score på Synovates omdømmeundersøkelse. Disse er studiens empiriske fokus.

Meteorologisk institutt havner i 2011, for 6. år på rad, øverst på rangeringen. Det føles derfor naturlig og ikke minst spennende å velge ut instituttet som en av de enhetene jeg vil studere nærmere. Blant annet hva omdømmevinneren har foretatt seg for å befeste sin plass på omdømmetoppen, synes interessant. Oppgaven har tatt utgangspunkt i målingen fra 2010 fordi mitt arbeid med oppgaven startet da. Lenger ned på listen, på henholdsvis 80. og 81. plass finner vi Jernbaneverket og Difi. Denne oppgaven vil forsøke å sammenligne disse tre etatene. Valg av etater er gjort ut ifra deres rangering på den aktuelle undersøkelsen. Når jeg likevel har valgt å se på to etater som ligger rett etter hverandre på den aktuelle undersøkelsen er det fordi de har så ulik årsak for å havne langt nede på listen. Grunnen til at Jernbaneverket kommer dårlig ut er at det norske folk svarer at de generelt har et dårlig inntrykk av etaten, mens Difis plassering skyldes omgivelsenes manglende kjennskap til deres virke. Jeg har altså lagt vekt på å bruke etater som har fremvist store ulikheter med hensyn til målt omdømme i tillegg til at jeg ønsker å se på eventuelle forskjeller mellom to etater som har forholdsvis likt omdømme, men som av ulik årsak kommer mindre godt ut på slike rangeringer. (Dette er illustrert i vedlegg A og B).

Jeg har valgt å kalle oppgaven: *Godt omdømme – viktig for alle, eller bare noen få?*

Overskriften kan relateres til, de etter min mening, ”hullene” som fortsatt finnes i omdømmelitteraturen, og henspeiler på to forhold. Det ene er godt omdømme – viktig for alle *etater* eller bare noen få? Det andre er godt omdømme – viktig for alle *ansatte* eller bare virksomhetens ledelse.

Det eksisterer mange konkurrerende skoler innen MPA<sup>2</sup>- og organisasjonsteori. I den hensikt å kunne gi et best mulig svar på de spørsmål problemstillingen reiser, har jeg valgt en organisasjonsteoretisk tilnærming til oppgaven. Gjennom valg av teorier, hentet fra tidligere kurs i utdanningen, vil jeg forsøke å legge et bredt teoretisk fundament for oppgavens analysedel. Jeg har tatt utgangspunkt i et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv. Det

---

<sup>2</sup> Master i Publik Administration

institusjonelle perspektivet har jeg valgt å gå enda dypere inn i ved også å studere ny-institusjonell teori. Valget av det institusjonelle og det instrumentelle som analyseperspektiv bygger på en antakelse om at de innehar informasjon som kan ha ”prediktiv verdi” og at de på hver sin måte gir ulike vinklinger på prosesser i organisasjoner. Dette innebærer at jeg har valgt den innfallsvinkelen jeg ønsker å benytte for å se på det fenomenet jeg studerer, som her er omdømmehåndtering i offentlig sektor. Perspektivene gir ulike forklaringer og har forskjellige forutsetninger for å begrunne hvordan organisasjoner fungerer og hvorfor de løser pålagte oppgaver på ulik måte. Det instrumentelle perspektivet forstår organisasjonen som et instrument eller redskap for å oppnå mål, mens det institusjonelle perspektivet betrakter organisasjoner som institusjoner med egenverdi. Gitt disse ulike perspektivene kan man spørre seg hvilket perspektiv som preger omdømmeoppskriften der omdømmeoppskriften tas i bruk. Byrkjeflot skriver at ”på dette området er det gjort få systematiske studier, spesielt i forhold til offentlige organisasjoner” (Byrkjeflot, 2011:56). Jeg har valgt å bruke en utfyllende strategi i forhold til bruken av de teoretiske perspektivene. Dette er en strategi som vil belyse flere sider ved problemstillingen og i større grad skape et helhetsbilde av det omdømmearbeidet etatene legger ned. I min drøfting av omdømme vil jeg hele tiden ha organisasjonen i søkelys. Jeg vil drøfte hvordan etatene bygger omdømme, og selv om jeg anerkjenner de roller produktene, dvs. varer og tjenester, spiller i vurderingen av omdømme, fokuserer jeg i all hovedsak på organisasjonen.

Oppgaven avgrenses til kun å studere offentlige virksomheter. Dette både for å snevre inn å gi retning til avhandlingen, men også fordi det føles naturlig i forhold til studiet, Master i Public Administration, som jeg er i ferd med å fullføre. Til tross for dette vil spørsmålet om omdømmehåndtering er en relevant organisasjonsoppskrift for offentlig sektor sammenlignet med private virksomheter implisitt komme opp i drøftingsdelen. Dette er relevant for å svare på problemstillingens andre del; hvilken betydning virksomhetsart har for innføringen av omdømmeprinsipper?

Det vitenskapsteoretiske ståstedet påvirker valg av metode, i den forstand at det får ”betydning for hva vi leter etter når vi skal gjennomføre en undersøkelse” (Jacobsen, 2005:25). Er vi ute etter generelle lovmessigheter eller det spesielle og unike? Siden formålet med oppgaven er å forstå, ikke bare i hvor stor grad offentlige etater arbeider med omdømme, men også på hvilken måte dette gjøres, er det naturlig å velge en kvalitativ tilnærming til

denne studien. En tilnærming som preges av et mangfold av typer data og analytiske fremgangsmåter. En kvalitativ forskningsstudie starter vanligvis ikke med hypoteser som gjennom studien skal bekreftes eller forkastes, som er tilfelle i kvantitativ forskning. Derimot vil jeg etter å ha studert omdømmehåndtering i offentlige etater, med tilhørende konsekvenser for etatene og deres ansatte med et slikt forskningsdesign kunne forklare funnene i form av hypoteser (Mehmetoglu, 2004; Thagaard, 2009). En mastergradsavhandling i organisasjon og ledelse ved universitetet i Tromsø konkluderer med at de ansatte i NAV Troms lar seg påvirke av omgivelsenes oppfatninger av deres arbeidsplass. Også dette er en kvalitativ studie med NAV Troms som case. Studenten selv påpeker avhandlingens begrensning med tanke på å generalisere funnene til NAV som samlet etat, og ikke minst når det gjelder å kunne si noe om funnene også vil være konsistente med lignende undersøkelser i andre etater (Eliassen, 2010). Samtidig påpeker Jakobsen at dersom funn fra flere lignende kvalitative studier kan vise til tydelige overensstemmelser, kan man til en viss grad påstå at fenomener kan generaliseres til en større populasjon (Jakobsen, 2005). Min avhandling kan derfor betraktes som et av flere bidrag i forhold til hvor meningsfylt det er å operere med kun en kategori, offentlig sektor, når det kommer til omdømmehåndtering og omdømmeundersøkelser. Et område i omdømmelitteraturen som etter min mening, er mangelfullt.

### 1.3 Definisjoner

Oppgaven har allerede pekt på omdømmefenomenets tiltakende oppmerksomhet de siste årene. Dette har ført til at faglitteraturen på området har steget, samtidig som vi ser at begrepsforvirringen er økende. Begreper benyttes i faglitteraturen på et vidt spekter av områder, på tvers av offentlig, frivillig og privat sektor. Ulike disipliner benytter også begrepene innenfor feltet ulikt, noe som tidvis fører til forvekslinger og at man benytter begreper om hverandre. Flere av begrepene stammer i tillegg fra det engelske språket, noe som bidrar til å øke forvirringen ytterligere, ved at norske forfattere har en tendens til å benytte ulike oversettelser av samme begrep (Brønn og Ihlen, 2009). En begrepsavklaring synes derfor å være nødvendig.

Definisjoner er interessant lesning. Når man definerer forsøker man å uttrykke seg så presist som mulig, å få frem et fenomens innerste vesten (Andersen, 1995:14). Jeg har valgt å presentere de definisjoner som vil være hensiktsmessig for forståelsen av sentrale begreper i denne avhandlingen.

### 1.3.1 Omdømme

Hva er egentlig omdømme? I Nils M. Apelands bok, *Det gode selskap – omdømmebygging i praksis*, skriver forfatteren at han vil bruke omdømme i betydningen ”summen av oppfatninger som ulike interessentgrupper har av virksomheten” (Apeland, 2010:18). De fleste omdømmeforskere mener at omdømme i tillegg har med forventninger og oppfyllelse av forventninger å gjøre. ”Omdømme bygges over lang tid gjennom konsekvent atferd, og atferden må stemme overens med interessentenes forventninger,” skriver Peggy Brønn og Øyvind Ihlen i boka *Åpen eller innadventd* fra 2009 (Brønn og Ihlen, 2009:99). Omdømmet representerer i så måte nødvendigvis ikke hva den enkelte hevder å være. Det er heller ikke bare hva som leveres som avgjør omdømmet, men kanskje snarere hva som leveres i forhold til hva som ble lovet (forventningene). Omdømmet handler om summen av hvordan omverdenen oppfatter organisasjonen. At erfaringer er *oppfattede* – er viktig i denne sammenheng ettersom omdømmet ikke bare er en funksjon av de direkte erfaringer man har hatt med en organisasjon, men også av det man har hørt, lest og sett. Omdømme er slikt sett en sosialt konstruert størrelse som dannes gjennom meningsbyggende prosesser, der erfaringer med, og oppfatninger av etatene deles, brynes mot hverandre og settes sammen over tid (Wæraas et al., 2011a).

### 1.3.2 Omdømmehåndtering (reputation management)

Omdømmehåndtering blir av Røvik brukt som betegnelsen på en av fem organisasjonsideer som preger samtidens organisasjonstenkning. Selv definerer han begrepet som ”*tiltak rettet inn mot bevisst, planmessig presentasjon av en organisasjon ovenfor relevante aktører i omgivelsene med sikte på å styrke disses oppfatninger av og tillit til organisasjonen*” (Røvik, 2009:196). Slike prosesser begrenser seg ikke bare til å omfatte omdømmebygging. Begrepet rommer også vedlikehold, forsvar av omdømme og forebygging av omdømmekriser. Omdømmehåndtering er altså et bredt fenomen, som på den ene siden handler om strategi, men samtidig tar for seg de mange dagligdagse kommunikasjonshandlingene som bidrar til å påvirke oppfatninger i organisasjonen og omgivelsene over kortere eller lengre tid. Omdømmehåndtering innebærer i så måte hele tiden å bevege og utvikle seg i spenningsforholdet mellom den man faktisk er og den man ønsker å være (Wæraas et al., 2011a). Ideen bak omdømmehåndtering er ifølge Fombrun at en organisasjon alltid skal ha blikket rettet mot sine omgivelers oppfatninger omkring egen organisasjon, og dertil aktivt søke å påvirke disse (Fombrun, 1996).

### 1.3.3 Image

”Det umiddelbare inntrykket omgivelsene har av en organisasjon, noe som i sin tur danner grunnlaget for omdømmet” (Brønn og Ihlen, 2009:14). Det betyr at mens omdømmet sier noe om omgivelsenes oppfatninger over tid, sier image noe om omgivelsenes øyeblikkelige inntrykk av organisasjonen som merkevare.

### 1.3.4 Identitet/Organisasjonsidentitet

”Virksomhetens identitet verifiseres – bekreftes, justeres og utfordres- i møtet med omverdenen, i den «andens» blik” (Christensen og Morsing, 2005:62). På den måte knytter omdømmeforskerne Christensen og Morsing begrepene omdømme og identitet sammen. Brønn og Ihlen hevder, i boken *Åpen eller innadvendt*, at de fleste er enige om at enhver drøfting av omdømme må ta utgangspunkt i identitet. Dette begrenser seg ikke til å gjelde private virksomheter, men inkluderer også offentlig sektor ifølge forfatterne, alt har en identitet. Det råder imidlertid stor begrepsforvirring og snakker man om identitet og omdømme dukker det ofte opp begreper som merkevare, image og kommunikasjon (Brønn og Ihlen, 2009). Identitet handler om hvem organisasjonen er. Begrepet stammer fra de latinske ordene idem, som betyr ”det samme” og identitem som betyr ”det som ikke varierer” eller ”det samme hver gang” (Kvåle og Wæraas, 2006:13).

Kvåle og Wæraas skriver at identitet ikke er noe håndfast som man kan se, høre eller ta på, men at det fremfor alt handler om ideer og forestillinger som gir mening (Kvåle og Wæraas, 2006). Brønn og Ihlen refererer til at identitet er ”et internt orientert kjernebegrep som sier noe om profilen og verdiene som kommuniseres av en organisasjon, og de ansattes syn på dette” (Brønn og Ihlen, 2009:13). På denne måten er forholdet til andre nærmest en del av definisjonen på identitet, kanskje best forklart av Røvik som definerer begrepet ved å si at det handler om et selvilde som også rommer bildet av andre og det bildet en oppfatter at andre har på en selv (Røvik, 1998:133).

Boken *Organisasjon og identitet* skrevet av Gro Kvåle og Arild Wæraas i 2006 ligger til grunn for denne oppgavens forståelse av organisasjonsidentitet. Forfatterne påpeker at studiefeltet organisasjonsidentitet i dag fremstår som nokså fragmentert og uoversiktlig. Kvåle og Wæraas har selv valgt å betrakte organisasjonsidentitet fra to ulike vinkler. Det gjelder

derfor å gjøre noen valg i forhold til avgrensning. Kort oppsummert er de avgrensingsvalg jeg har foretatt, gjort ut i fra at de best mulig skal kunne benyttes til å forstå og forklare fenomener innenfor offentlige virksomheters kontekst. Da jeg tidligere sa at jeg ville fokusere på organisasjonen i min drøfting av omdømme, handler det om hvordan de respektive etatene bygges som merkevare. Her er det viktig, og helt nødvendig å tydeliggjøre at bygging av organisasjoner som merkevare ikke er det samme som vanlig merkevarebygging. Ved bygging av virksomhetens merkevare ligger vekten på organisasjonen som en sentral og viktig kraft. Brønn og Ihlen sier at bygging av organisasjoner som merkevare ikke bare er relevant for kommersielle aktører, men at konseptet like gjerne kan overføres til myndighetsorganer. (Brønn og Ihlen, 2009). Dette illustrer det slektskapet som finnes mellom merkevarebygging og identitetsbygging, samtidig som det er med på å skissere hvor avgrensningen for denne oppgaven vil gå. Røvik omtaler som sagt omdømmehåndtering som en samtidstrend. Denne, sier han, kommer til uttrykk gjennom et utvalg ”tilsynelatende nokså forskjellige ideer, bl. a. om merkevarebygging, kommunikasjonsstrategier, organisasjoners samfunnsansvar, design av visuelle symboler, osv.” (Røvik, 2009:195). Selv om omdømmehåndtering som organisasjonstrend/-oppskrift av Røvik, men også andre, kommer til uttrykk blant annet gjennom merkevarebygging velger jeg å legge ideen om bygging av organisasjonen som merkevare, eller det jeg heretter kommer til å omtale som bygging av organisasjonsidentitet til grunn for denne oppgaven. Dette fordi merkevarebygging tradisjonelt sett er tett knyttet opp til markedsføring og teorier som Kvåle og Wæraas kategoriserer som bedriftsøkonomiske. Disse synes jeg i for stor grad retter seg eksplisitt mot privat sektor og på den måten er lite relevante i denne oppgavens sammenheng. Den ”motsatte” teoriretningen som Kvåle og Wæraas omtaler, og som vil utgjøre et teoretisk fundament for denne oppgavens drøftingsdel omtaler forfatterne som et organisasjonsteoretisk perspektiv. Dette innebærer at jeg har valgt et organisasjonsteoretisk perspektiv for den videre forståelsen av identitet i denne oppgaven.

Brønn og Ihlen argumenterer for hvorfor identitet er viktig. De hevder at en tydelig og kommunisert identitet bidrar til å skape kjennskap til organisasjonen, skape gjenkjennelse og fremkalle et allerede etablert image av organisasjonen. En sterk identitet kan være med på å styrke de ansattes motivasjon fordi den sveiser dem sammen i en fellesskapsfølelse som gjør at menneskene identifiserer seg med organisasjonen. En meningsfull identitet formidlet i kombinasjon med konsekvent bruk av symboler vil ifølge Brønn og Ihlen skape tillit blant



interessegruppene fordi det gir dem et tydeligere bilde av organisasjonen (Brønn og Ihlen, 2009).

## 1.4 "Antatte" fordeler ved et godt omdømme

Brønn og Ihlen beskriver omdømme som en verdi organisasjoner bør hegne om, og presenterer omdømme som en av de aller viktigste immaterielle ressursene en virksomhet kan ha (Brønn og Ihlen, 2009). Et godt omdømme fungerer som en magnet. Den trekker oss til den som har det. Slik beskriver Fombrun og Riel verdien av et godt omdømme (Fombrun og Riel, 2004).

Apeland hevder at et godt omdømme vil gjøre det enklere å vinne kampen om midler, mennesker og markedsandeler og på den måten gi virksomheten et bedre utgangspunkt for å lykkes å få bedre resultater. Ifølge Brønn ønsker folk å arbeide for organisasjoner med et godt omdømme (Brønn, 2011). Virksomheter med et godt omdømme har ofte mer motiverte og stolte ansatte. Som om ikke det skulle være nok vil det gode omdømmet "gjøre det lettere å få aksept fra omgivelsene og fungere som en kollisjonspute i en krise" (Apeland, 2010:11). Bygges omdømmet på en sterk kultur samt en unik historie vil det være vanskelig for andre å kopiere. Slik begrunner Apeland, en av Norges fremste eksperter på omdømmebygging, hvorfor omdømme er viktig også for offentlige etater (Apeland, 2010). At det gode omdømmet er viktig også for offentlig sektor støttes også av Kristin Rogge Pran, avdelingsleder for politikk og samfunn i Synovate. "Folks inntrykk gjenspeiler seg hos politikerne. Å ha et godt omdømme virker som en døråpner. Det gir bedre gjennomslagskraft for saker", sier hun (Ottesen, 2011b:30).

I hvilken grad offentlige etater har mulighet til å påvirke sitt omdømme er en drøftingssak som det sannsynligvis vil være vanskelig å gi svar på. Likevel argumenteres det for at omdømmet er verdifullt når virksomheten skal tiltrekke seg ny og attraktiv arbeidskraft og beholde dyktige ansatte. Apeland setter ikke likhetstegn mellom omdømme og virksomheters tiltrekningskraft på nye medarbeidere, men sier at "en virksomhets omdømme sammenfaller ofte, men ikke alltid, med popularitet som arbeidsgiver" (Apeland, 2010:22). Listen over hvorfor det lønner seg å "være godt likt" kan gjøres lang. Ikke alle er like relevante for offentlig sektor. Det er imidlertid poeng som bør fremheves. Det handler om hvordan



omdømmelitteraturen påstår at journalister er mer vennlig innstilt ovenfor omdømmevinnerne. Disse forholdene betyr at virksomheter med et godt omdømme lettere får støtte fra sine omgivelser, noe som ifølge Apeland hjelper dem til raskere suksess (Apeland, 2010).

## 1.5 Disposisjon

Oppgaven er delt inn i seks kapitler. Kapittel 1 har allerede introdusert deg som leser for oppgavens overordnede tema, omdømmehåndtering i offentlig sektor, samt en beskrivelse av avhandlingens problemstilling og avgrensning. I kapittel 2 vil jeg introdusere metoden og de fremgangsmåter jeg har benyttet meg av for å finne svar på min problemstilling. I tilknytning til dette vil jeg også gjøre en vurdering av dataenes validitet og reliabilitet. Deretter, i kapittel 3 følger det teoretiske rammeverket som senere skal belyse de empiriske data. Her presenteres først det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet. Kapitlet avsluttes med en beskrivelse av substans og fremtreden, to aspekter som er viktige i organisatorisk omdømmehåndtering, og som senere vil kunne vise hvordan omdømmeskapende prosesser finner sted i spenningsforholdet mellom disse størrelsene. Kapittel 4 vil gi leseren innblikk i avhandlingens data. Her blir de respektive etatene nærmere presentert. Data innhentet både via dokumentanalyse og intervju vil her fremstilles. Kapitlets mål er både å gi svar på hvem etatene er, altså hvilke samfunnsmessige oppgaver de er satt til å forvalte, samt at kapitlet vil gi et indirekte svar på problemstillingens første punkt, hvordan det i den enkelte etat arbeides med omdømmehåndtering. Kapittel 5 er avhandlingens analysekapittel. Her blir de innhentede data forsøkt belyst gjennom det teoretiske rammeverket. Kapitlet berører flere områder ved omdømmesamfunnet, hvilke kritiske ”punkter” virksomhetene støter på i sitt omdømmearbeid og hvordan de ansatte lar seg påvirke av å bli betraktet med omdømmeblikk. Avslutningsvis, i kapittel 6, vil jeg oppsummere mine funn, trekke noen slutninger og fremheve det som jeg fremdeles anser som ”hull” i omdømmeforskningen.

## 2. METODE

### 2.1 Metodiske tilnærminger

I det følgende kapittelet vil det bli gjort rede for avhandlingens metodiske tilnærming, datainnsamlingen og hvordan jeg har gått frem for å belyse studiens problemstilling. Studiens empiriske fokus er tre utvalgte statsetater; Meteorologisk institutt, Jernbaneverket og Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Oppgaven handler som sagt om hvordan de respektive tre arbeider med identitet og omdømme. Analysen vil i tillegg drøfte hvorvidt omdømmehåndtering er en allmenn organisasjonsoppskrift eller om virksomhetsart vil være av avgjørende betydning for hvor hensiktsmessig det er drive omdømmebygging. Et emne som vil bli berørt er ansattes følelser omkring omdømmeundersøkelser/rangeringer. For å undersøke dette har jeg studert selvpresentasjonen de ulike etatene fremmer på sine nettsider, samt at jeg har intervjuet respondenter fra de tre respektive etatene.

Kapittelet gjenspeiler på mange måter utviklingen i avhandlingen fra begynnelse til slutt. Etter at tema og problemstilling er klarlagt, er det avgjørende å beslutte hvilken metodisk tilnærming og hvilke konkrete datainnsamlingsteknikker som skal benyttes for å belyse problemstillingen. Dette betyr at jeg nå kortfattet vil belyse elementer ved den kvalitative forskningsmetode, samt presentere de teknikker jeg har anvendt for å samle inn og tolke dataene. Kapittelet vil avslutningsvis vurdere avhandlingens styrker og svakheter i forhold til validitet, reliabilitet og overførbarhet.

### 2.2 Valg av metode

Mehmet Mehmetoglu skriver at ”metode er måten en går frem for å løse et problem. Dette gjelder også når vi skal belyse en problemstilling innen samfunnsvitenskapen” (Mehmetoglu, 2004:9). Det kan derfor med god grunn hevdes at metode er det viktigste en forsker bør gjøre seg kjent med i det han/hun skal gjennomføre en studie. Vi skiller gjerne mellom to hovedkategorier av metodevalg, den kvalitative og den kvantitative metoden.

Hovedforskjellen mellom disse ligger i at det i all hovedsak er enklere å tallfeste resultater fra en kvantitativ metode. Der en kvantitativ forskningsmetode på mange måter teller opp fenomener og dermed kartlegger dets utbredelse, tar kvalitativ metode sikte på å få frem fylldige beskrivelser, ofte så detaljert og nyansert som mulig (Johannesen, Tufte og

Kristoffersen, 2007). Jeg har i liten grad samlet inn data som kan behandles statistisk, noe som impliserer at opplegget har et kvalitativt preg. Interessen dreier seg i så måte mer om det spesielle eller særegne heller enn det representative. Når det gjelder innsamlingen av data kan disse deles inn i to hovedkategorier; innsamling av primærdata og innsamling av sekundærdata. Under en kvantitativ design regnes spørreskjema i all hovedsak som primærdata. Årsrapporter, regnskaper, statistikker, tidligere undersøkelser og andre former for data som samles inn i større databaser regnes derimot som sekundærdata. Innenfor den kvalitative metoden er intervju og observasjon eksempler på primærdata, mens kildegransking av bøker, artikler og ulike tekster er gode eksempler på sekundærdata (Halvorsen, 2008). Synovates profilundersøkelse og de rapportene jeg henviser til er slik sett sekundærdata, mens de intervjuene jeg har gjennomført og personlig samlet inn, vil være å betrakte som primærdata. Synovates profilundersøkelse for 2010 og 2011 følger denne oppgaven som vedlegg A og B.

Siden både kvalitative og kvantitative metoder kan sies å ha sine styrker og svakheter, vil det ofte være hensiktsmessig og kombinere disse metodene, såkalt metodetriangulering. Bruk av metodetriangulering vil ofte kunne bidra til økt innsyn ved at man får belyst temaet fra flere ulike innfallsvinkler. Dersom begge metodene kommer frem til samme konklusjon vil dette også være med på å øke gyldigheten av resultatet (Halvorsen, 2008). Til tross for dette har jeg kun valgt å benytte meg av en kvalitativ forskningsmetode. Dette fordi problemstillingen min ikke tar utgangspunkt i å si noe om omfanget av omdømmehåndtering, men heller går i dybden og forklarer hvordan det arbeides med omdømme i offentlig sektor, samt få en forståelse av om omdømmestrategiene synes virksomhetsspesifikke.

En viktig målsetting ved den kvalitative tilnærmingen er å oppnå forståelse av sosiale fenomener. Fortolkning har derfor særlig stor betydning i kvalitativ forskning. Denne tilnærmingen anser jeg, i tillegg til allerede nevnte grunner, som hensiktsmessig fordi den er med på å gjøre avstanden mellom meg som forsker og mine informanter så liten som mulig. Kvalitativ metode kjennetegnes av å være åpen og fleksibel, noe som vil lette tilgangen til de opplysninger jeg behøver. Samtidig åpner denne tilnærmingen for at jeg som forsker kan gjøre endringer underveis i prosessen på bakgrunn av den informasjonen informantene gir (Thagaard, 2009).

## 2.3 Forskningsdesign

Jeg ønsker som sagt å studere hvordan omdømmehåndtering kommer til uttrykk i et utvalg offentlige virksomheter. Synovates årlige profilundersøkelse er utgangspunktet for valg av etater, og jeg vil gjøre en analyse av om virksomhetsart ser ut til å påvirke den relative plasseringen på slike rangeringer. Samtidig har jeg som mål og komme med et bidrag til hvordan kritiske omdømmerangeringer kan være med på å påvirke organisasjonens ansatte. På bakgrunn av dette utarbeidet jeg følgende problemstilling:

*Hvordan arbeider offentlige organisasjoner med å skape et godt omdømme, og hvilken rolle spiller virksomhetsart for deres omdømmestrategi?*

På bakgrunn av den overordnede problemstillingen har jeg utledet fem mer operative forskningsspørsmål:

- Hvordan arbeider hver av etatene med eget omdømme?
- Hvordan begrunner de valg av omdømmestrategi?
- Hvilke utfordringer møter de på under det omdømmeskapende arbeidet?
- Har utfordringene sammenheng med virksomhetens art eller synes ulike virksomheter å møte på de samme utfordringene?
- Har omdømmerangeringene noen innvirkning på etatenes ansatte og deres jobbtilfredshet?

## 2.4 Datainnsamling

Mehmetoglu skriver at datainnsamlingen antakeligvis er den mest utfordrende og mest kritiske fasen for kvalitative forskningsprosjekter. Dersom forskeren mangler data, finnes det ikke noe å analysere, og de aktiviteter en forsker foretar seg i datainnsamlingsfasen bør derfor designes på en måte som gjør at forskeren skaffer seg alle nødvendige data for sin studie (Mehmetoglu, 2004). Datainnsamlingen for denne oppgaven er todelt; en kombinasjon av dokumentanalyse og intervju. For å kunne gi svar på problemstillingen har jeg vært avhengig av den informasjonen som har fremkommet gjennom intervju. En viktig målsetting med det kvalitative intervjuet er å gå i dybden på de temaer det er ønskelig å få informasjon om.

Dokumentanalyse av blant annet årsmeldinger, samt studier av etatens egne nettsider har vært en viktig kilde for å betrakte og forstå deres selvpresentasjon. Ifølge Repstad kan kombinerings av ulike innsamlingsmetoder gi et bredere datagrunnlag, og en mer holdbar basis for tolkning (Repstad, 1989). Denne kombinasjonen gir meg også større grunnlag for å kunne vurdere kildenes validitet. Gjennom dokumentanalysen undersøkte jeg om etatene hadde arbeidet med omdømme, og i så fall på hvilken måte. Jeg tok utgangspunkt i etatenes årsmeldinger/årsrapport fra 2010 og 2011, pressemeldinger og hjemmesider.

### 2.4.1 Dokumentanalyse

Ifølge Thagaard har dokumentanalyse en lang tradisjon i kvalitativ forskning, og har blant annet vært et viktig redskap for sosiologiens klassikere. Dokumentanalyse skiller seg fra data som forskeren har samlet inn i felten ved å være skrevet for et annet formål enn det han/hun skal bruke dokumentene til. Ut fra dokumentene kan forskeren registrere data som er relevant i forhold til studiens problemstilling. Fordelen med dette vil blant annet være at forskeren, i dette tilfellet jeg, ikke har noen innflytelse på tekstens utforming (Thagaard, 2009). I denne studien var det først og fremst snakk om å lete etter eventuelle omdømmestrategier og omdømmemål. Dernest benyttet jeg også dokumentene for å skape et inntrykk av hvilken identitet etatene forsøkte å tegne av seg selv. Hvilke visjoner hadde etatene? Hvilke verdier baserte de seg på, og syntes disse å prege arbeidet deres i særlig grad? Dette ga meg mye relevant informasjon om hvem etatene var og hvilke prioriteringsområder de hadde hatt de siste årene. En av fordelene med dokumentanalysen var at de ulike tekstene gjorde at studiens problemstilling ble belyst i økende grad, samtidig som forståelsen og relevansen av andre tekster ble klarere.

I prosessen med dokumentanalyse er det viktig å være kildekritisk. Jeg må tenke kritisk gjennom hvilken funksjon og intensjon som ligger bak de dokumentene jeg tar for meg. Dette vil bare være en del av den kritiske prosessen. Hva har forfatteren tenkt til å oppnå med de skriftlige dokumentene, og hvordan kan motivene tenkes å ha påvirket fremstillingen? Ikke bare idyllisering, men også svartmaling kan være taktisk motivert. Etatene vil selvfølgelig fremstille seg selv positivt som virksomheter, både ovenfor samfunnet generelt, men kanskje spesielt overfor bevilgende myndigheter. På bakgrunn av dette må jeg ta utgangspunkt i at den informasjonen jeg finner på deres hjemmesider vil kunne ha en positiv skjevhet eller bias (Christensen, Jerdal, Møen, Solvang og Syltevik, 1998). En annen ulempe med analyse av

sekundærlitteratur er manglende kontekstuell forståelse hos forskeren. De dokumentene forskeren tar for seg kan for eksempel være forfattet for å gi et bestemt bilde av en aktuell situasjon og forskeren går dermed glipp av viktige opplysninger. For å oppnå et helhetlig bilde av omdømmefenomenet vil det derfor være nyttig å supplere dokumentanalyse med andre metoder, for eksempel intervju (Grønmo, 2004).

#### 2.4.2 Semistrukturert intervjuguide

I tillegg til dataanalyse har jeg benyttet semistrukturert intervju for å besvare denne avhandlingens problemstilling. Denne innsamlingsmetoden innebærer at registrering av svar på forskerens spørsmål utgjør dataene (Johannesen et al., 2007). Intervjuguiden ble utarbeidet som en operasjonalisering av, og en forlengelse til mine forskningsspørsmål. Oversikt over hvilke spørsmål som ble stilt følger denne oppgaven som vedlegg C. Spørsmålene ble formulert og stilt på en måte som gjorde at informantene selv måtte utforme svarene. Dette er en metode som gir meg som forsker mulighet til å fange opp nyanser i besvarelsene. Som kvalitativ forsker var jeg mer interessert i å lytte til informantenes svar, deres oppfatninger, enn å tvinge svarene på dem. På den andre siden åpner denne typen intervjuer for at jeg som forsker også kan få en del irrelevant informasjon. Men ved å utforme en god intervjuguide vil jeg forsøke å styre intervjuene i den retningen som i størst mulig grad gir meg relevante data. Dette betyr at jeg valgte å benytte den, ifølge Thagaard, mest brukte fremgangsmåten innenfor kvalitative intervjuer, nemlig delvis strukturert intervjuguide (Thagaard, 2009). I en slik type intervjuguide er tema i tillegg til en god del av spørsmålene formulert på forhånd. Det må sies å ha vært essensielt for meg i denne oppgaven, siden svarene fra de ulike etatene måtte være sammenlignbare. Dette var en forutsetning for at jeg senere skulle kunne svare på problemstillingen min. Samtidig åpnet delvis strukturert intervju for at jeg kunne følge informantenes fortelling, blant annet ved å velge rekkefølgen på spørsmålene.

#### 2.5 Gjennomføring av intervju

Før innsamling av de empiriske dataene kunne finne sted måtte jeg ta kontakt med de tre etatene med en forespørsel om å få intervju informanter fra deres etat. Her forklarte jeg hvilken type oppgave jeg hadde som mål å skrive, og at jeg derfor hadde behov for data utover det som ble fremmet gjennom deres årsmeldinger og hjemmesider. Jeg spurte om å få intervju en av organisasjonens ansatte som hadde omdømmehåndtering/-spørsmål som

arbeidsfelt samt en ansatt som kjente etaten godt og som derfor kunne gi meg utfyllende informasjon.

I forkant av intervjuene utarbeidet jeg en intervjuguide som fungerte som mal under intervjuet. Denne guiden bestod av relevante spørsmål knyttet til hvordan deres etat arbeidet med omdømme, samt hvordan de mente rangering på omdømmemålinger påvirket egne ansatte. Thagaard skriver at intervjuundersøkelser er en særlig velegnet metode for å få informasjon om hvordan informanten opplever og forstår sine omgivelser (Thagaard, 2009). For å kunne besvare avhandlingens problemstilling, vil det være avgjørende for meg å få tilgang til informantenes opplevelse av Jernbaneverket, Meteorologisk institutt og Difi som arbeidsplass, hvordan de vurderer egen tilfredshet og tilhørighet, samt hvordan de selv hevder å bli påvirket av de omdømmerangeringer. Dette er individuelle og subjektive forhold som preges av den enkeltes syn, forståelse og erfaringer. Intervju vil derfor være den teknikken som i best grad synliggjør slike forhold, ved at jeg som forsker kan tilpasse intervjusituasjonen til den enkelte informant.

Jeg valgte på forhånd å sette meg inn i relevant litteratur på området, samt en gjennomgang av avisartikler som ga meg et innblikk i nåværende forhold hos de enkelte etatene. Dette følte som viktig forkunnskap for å utforme de tema og spørsmål som ble tatt opp i intervjuene, samt med et håp om at informantene da opplevde spørsmålene som relevante.

### 2.5.1 Utvelgelse av informanter

Ved å intervju ansatte som hadde omdømmehåndtering i egen etat som en av sine arbeidsoppgaver ga det meg et dypere innblikk i hvordan etaten arbeidet med saken, enn om jeg kun hadde studert tekster. Utvalget av informanter består av ansatte i Meteorologisk institutt, Jernbaneverket og Difi. Jeg spurte som allerede nevnt om å få intervju ansatte som var mest mulig relevante for oppgavens problemstilling. Denne måten å velge ut informanter på kalles i metodelitteraturen for strategisk utvelgelse. Johannesen et al. skriver at målet med strategisk utvelgelse av informanter i kvalitative undersøkelser ikke er representativitet, men hensiktsmessighet og bygger på at forskeren på forhånd har bestemt seg for hvilken målgruppe forskningen skal rette seg mot for å samle nødvendige data (Johannesen et al., 2007). Utvelgelsen av informanter er med andre ord ikke tilfeldig, men gjort på bakgrunn av

informantenes stilling og ansvarsområde i etatene og kan derfor sies å være kriteriebasert. Som begrepet henspeiler, handler kriteriebasert utvelging om å velge informanter som oppfyller spesielle kriterier. I dette tilfelle var kriteriet at informantene hadde omdømmehåndtering som en av sine arbeidsoppgaver. ”Yrkestittelen” til informantene mine var ikke de samme, men de tre ”hovedinformantene” jobbet alle med omdømmes spørsmål både internt og eksternt og var alle en del av en større avdeling bestående av kommunikasjons- og informasjonsmedarbeidere. Da datamaterialet i denne studien i stor grad baserer seg på intervjuer, er en merknad om referanser til disse på sin plass. Når det i denne oppgaven refereres til intervju vil den aktuelle personen omtales med yrkestittel. Dette er basert på antakelsen om at det er personens stilling som er interessant for leseren.

Utvalget består av fire informanter, tre kvinner og en mann. Fire informanter kan virke litt merkelig i og med at avhandlingen tar for seg tre enheter. I utgangspunktet ønsket jeg å intervju en ansatt i kommunikasjons-/ informasjonsavdelingen til de respektive etatene, samt en annen ansatt som kjente organisasjonen godt. Hos den første etaten jeg besøkte, Meteorologisk institutt, gjorde jeg dette. Der fikk jeg intervju både direktøren for strategi og samfunnskontakt, samt personalsjefen. Det var givende og ga meg mye informasjon. Når det gjaldt å finne ut hvordan etatene arbeidet med omdømmehåndtering og hvilke utfordringer dette bød på, ble svarene stort sett de samme fra begge informantene, sett bort ifra at den ”kommunikasjonsansatte” hadde gjort seg opp ennå flere tanker omkring omdømmehåndtering. På forhånd hadde jeg tenkt at informanten som ikke arbeidet med kommunikasjon/omdømme og dermed ikke satt på fremtredelseskunnskapen ville kunne gi meg mer de ansattes syn på omdømmerangeringer og tanker omkring ledelsens omdømmearbeid. Intervjuene med henholdsvis pressesjefen (i JBV), strategi- og samfunnskontakten (hos Meteorologisk institutt) og kommunikasjonsdirektøren (hos Difi) ga meg imidlertid en følelse av den ”usminkede sannhet”. Mitt inntrykk gjennom intervjuene var at informantene fortalte ærlig om både positive og negative sider ved omdømmeundersøkelser, men ikke minst om eget omdømmearbeid. Jeg innså også at det å intervju en ansatt i tillegg til den ”omdømmeansatte” hos hver av etatene kun ville gi meg et begrenset og subjektivt inntrykk av hvilke følelser de ansatte hadde omkring omdømmehåndtering/-undersøkelser. Alle de tre etatene denne oppgaven tar for seg driver sin virksomhet fra ulikt hold, med arbeidsplasser spredt rundt omkring i landet. Å tro at en ansatt kan si mye om ”alle” ansattes følelser med tanke på etatens omdømme ville derfor vært lite trolig. Etatene består samtidig av flere ulike profesjonsgrupper. Skulle jeg hatt et mer



representativt utvalg informanter i forhold til generalisering måtte minst alle profesjonsgruppene og ansatte fra alle etatenes ulike lokaliteter vært representert. Dette ble for tidkrevende for min mastergradsavhandling, da jeg i tillegg til de nevnte intervjuene også har studert etatenes selvpresentasjoner i form av nettsider, årsmeldinger og lignende. Dette viser hvordan jeg gjennom oppgaven valgte å benytte meg av en av fordelene ved den kvalitative forskningsmetoden, nemlig muligheten til å gjøre endringer og tilpasninger underveis i datainnsamlingsprosessen. De data som gjennom oppgaven blir redegjort for, om ansatte og hvordan omdømmesamfunnet trolig påvirker dem i sin arbeidshverdag, baserer seg derfor på et lite utvalg og representerer som jeg skal komme tilbake til noen problemer i forhold generalisering. De må derfor anses som et bidrag på veien i forhold til hva man trolig vil finne dersom man studerer fenomenet nærmere.

Denne avhandlingens informanter besitter primært ”framtredeleskunnskapen”, heller enn de i etatene som er ansvarlige byråkrater med substanskunnskapen. Informantene vet derfor hvordan budskap skal utformes og ”pakkes inn” blant annet for å besørge omdømmet. Dette kan på den ene siden være med på å påvirke og gi materialet mitt en positiv bias. På den andre siden var det hvordan etatene arbeidet med omdømme jeg var interessert i, å prate med de som arbeidet med kommunikasjon var derfor hensiktsmessig for å få tak i denne ”kunnskapen”.

Intervjuene ble gjennomført i perioden desember 2011 - juni 2012 og hadde en varighet på 35 til 55 minutter. Disse foregikk på tomannshånd som samtale mellom informant og forsker. For at informantene skulle føle seg mest mulig trygge og komfortable i intervju situasjonen lot jeg dem bestemme hvor intervjuene skulle gjennomføres. Det ble til at intervjuene ble gjort i etatenes egne lokaler, i kontorer og møterom. Her fikk vi uten unntak sitte uforstyrret og jeg hadde dermed gode forutsetninger for at svar materialet skulle bli så åpent og utfyllende som mulig. Intervjuene ble tatt opp på bånd. Dette synes jeg var en stor fordel da jeg som forsker kunne konsentrere meg om samtalene med informanten underveis i intervjuet, samt at jeg har hatt muligheten til å lytte til svarene i etterkant. Intervjuguidene fungerte greit og mange av informantene svarte gjerne på flere spørsmål av gangen uten selv å være klar over dette. Min opplevelse var at det stort sett var god flyt i samtalene.

## 2.6 Reliabilitet, validitet og overførbarhet

Reliabilitet, validitet og overførbarhet er kjente begreper innenfor metodelæren. De sier alle noe om kvaliteten på de dataene studien benytter seg av. Under dette punktet vurderes ulike dilemmaer i forhold til disse begrepene sett opp mot den aktuelle undersøkelsen.

### 2.6.1 Reliabilitet

Begrepet reliabilitet beskriver analysens pålitelighet. Det betyr at studien vurderes i forhold til om den gir inntrykk av at forskningen er utført på en pålitelig og tillitsvekkende måte. Kjernen i dette dreier seg om hvorvidt man kan stole på resultatene i undersøkelsene og dermed også om en måling vil gi samme resultat dersom den gjennomføres flere ganger. Grunnlaget for å måle reliabilitet vurderes som sterkere i en kvantitativ enn i en kvalitativ undersøkelse, da det vil være vanskelig for utenforstående å kontrollere de funn som gjøres i kvalitative studier. I kvalitative studier er måleinstrumentet vanligvis den aktuelle forskeren, og to instrumenter er derfor ikke like. Intervjuer basert på semistrukturerte intervjuguider vil falle ulikt ut fordi aktører er forskjellige, tross for at man på forhånd har blitt enige om å se på samme tema. På bakgrunn av dette har man i flere kvalitative undersøkelser heller vurdert datas bekræftbarhet, det vil si om forskerens funn og resultater kan bekreftes av annen forskning (Thagaard, 2009). Når det gjelder avhandlingens pålitelighet, er det verdt å merke at de sitater jeg har presentert samsvarer med den konteksten respondenten avga svaret sitt i. Dette tilsier at informantene bør kunne kjenne seg igjen i sine sitater selv om jeg har foretatt enkelte ”språkrensjøringer”. Da det er jeg som har redigert intervjuene vil det materialet som her presenteres være bestemt av min subjektive oppfatning. I den sammenheng vil det være grunnlag for metodiske innvendinger i forhold til avhandlingens reliabilitet. På den andre siden vil omfanget av intervjudata gjøre det hensiktsløst å presentere alt som ble sagt. Gitt idealet om etterprøvbarehet, samt de utfordringer som knytter seg til dette i kvalitative undersøkelser, er det i den forestående undersøkelsen lagt vekt på god dokumentasjon, åpenhet og innsyn. Gir man innsyn, gir man samtidig andre muligheten til å betrakte resultatene kritisk og selv kunne vurdere hvorvidt de stoler på de benyttede metodene. Dette er også bakgrunnen for at kapittelet om design og metode blir såpass grundig behandlet i denne avhandlingen.

## 2.6.2 Validitet

Begrepet validitet kan omskrives med gyldighet eller relevans. Kjernen i begrepet er at man gjennom sin undersøkelse må måle det man har til hensikt å måle. De valgte variablene må altså reflektere det teoretiske begrepet man ønsker å måle. For å imøtekomme kravet om validitet, ble intervjuguiden utformet som en operasjonalisering av problemstillingen. En viktig målsetting ved kvalitativ forskning er som sagt å oppnå en forståelse av fenomenet man studerer, noe som innebærer at forskningen også bringer med seg elementer av tolking (Thagaard, 2009). På bakgrunn av en slik forståelse kan vi presisere ved å si at validiteten til prosjektet handler om hvorvidt de tolkninger jeg som forsker har gjort er gyldig i forhold til den virkeligheten jeg har studert.

## 2.6.3 Overførbarhet

Jacobsen (2005) hevder at den kvalitative tilnærmingen har høy begrepsgyldighet fordi det er de som undersøkes som i stor grad definerer den ”riktige forståelsen”. Men kan disse informantene være representative for andre enn seg selv? Det som beskrives som styrken hos den kvalitativt orienterte modellen, blir nå et generaliseringsproblem. Det oppstår problemer med den eksterne gyldigheten.

Overførbarhet handler om i hvilken grad prosjektets tolkninger har relevans og sammenheng også i andre situasjoner, ikke bare innenfor det gitte prosjektets rammer (Thagaard, 2009). Det lave antallet enheter i denne undersøkelsen, kun tre, innebærer at jeg ikke med sikkerhet kan si noe om egenskaper ved andre enheter enn akkurat de jeg har studert. Så lenge studien tar for seg et fåtall enheter medfører dette at jeg vanskelig kan finne data som er allmenngyldige, samt at generalisering ikke vil kunne finne sted. Data fra et lavt antall enheter kan vurderes som for avgrenset og spesielle til å skape grunnlag for overførbarhet. I den aktuelle undersøkelsen er de fire informantene trukket gjennom et strategisk utvalg. Tre statsetater kan ikke sies å representere offentlige virksomheter i sin alminnelighet, men avhandlingens strategiske utvalg markerer og et bevisst utvalg. Det blir med argumentasjonen ovenfor vanskelig å hevde at disse informantene er representative for en større populasjon, det vil si for alle offentlige etater eller for alle ansatte i offentlig sektor. På den andre siden er det bevisste utvalget med på å få frem bredden av offentlige etater, da det er lagt vekt på å velge etater med særdeles ulike arbeidsoppgaver. I så måte kan variasjonen i etatstyper utnyttes for

å kaste lys over omdømmestrategier hos offentlige etater, samtidig som det bevisste utvalget er et inntak til å drøfte rekkevidden av omdømmeoppskriften.

Avhandlingen har blant annet sett på; i hvilken grad virksomhetsart påvirker etatens omdømme. Dersom alle virksomhetsarter skulle inngått, måtte mange av etatene inngått i studien, noe som vanskelig ville latt seg gjennomføre innenfor rammene av en masteroppgave. Jakobsen hevder at resultater fra kvalitative undersøkelser ofte vil være knyttet til en bestemt kontekst, noe som taler mot for sterk grad av generalisering, men understreker på den andre siden at dersom flere studier påviser liknende funn, kan vi til en viss grad påstå at fenomenet kan generaliseres til en større populasjon (Jacobsen, 2005). Min avhandling kan derfor betraktes som et av flere bidrag i forhold til om, og i så fall på hvilken måte det arbeides med omdømme i offentlige virksomheter. Tross i usikkerheten i forhold til overførbarhet i denne avhandling, tror jeg studien kan si noe om likheter og ulikheter mellom de tre etatene, og det vil forhåpentligvis også være mulig å trekke enkelte generelle konklusjoner ut av oppgaven. Det finnes imidlertid flere former for overførbarhet. I forhold til min studie vil ”analytisk generalisering” være den mest relevante. Analytisk generalisering er generalisering mot teori, og baserer seg på en vurdering av hvorvidt oppgavens funn kan brukes som veiledning for hva som kan skje i en annen sammenheng. Analytisk generalisering vil gjøre overføring delvis mulig ved at mine data analyseres i forhold til etablert teori, blant annet organisasjonsteori.

### 3. TEORETISKE PERSPEKTIVER

Jeg vil nå presentere den teorien jeg har tenkt å benytte meg av for å belyse ulike sider ved omdømmehåndteringen til et utvalg offentlige virksomheter, det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet. To perspektiver med særdeles lange tradisjoner innenfor faget administrasjon- og organisasjonsvitenskap. Teoretiske perspektiver gjør oss i stand til å betrakte og forstå fenomener på ulikt vis. Hvert av perspektivene jeg nå vil presentere inneholder noen grunnleggende antakelser om virkeligheten. De fenomener; her omdømmehåndtering, man velger å studere kan senere tolkes i lys av disse. Perspektivene griper enkelte aspekter av virkeligheten og nedtoner andre når det kommer til variabelenes forklaringskraft. Hvert perspektiv rendyrker noen forhold og utelater følgelig andre. Dette gjør at bruk av ulike perspektiver kan bidra til en bredere og dypere forståelse av et fenomen. Perspektivene kan brukes for å utfylle hverandre, og trenger ikke nødvendigvis betraktes som gjensidig utelukkende (Christensen et al., 2004).

#### 3.1 Det instrumentelle perspektivet

I det instrumentelle perspektivet betrakter man organisasjoner som redskap eller verktøy for effektiv måloppnåelse. Perspektivet er også kjent fra faglitteraturen under andre benevnelser som rasjonelt perspektiv, reformperspektiv og verktøyperspektiv (Røvik 1998; Brunsson og Olsen 1990). Dette redskapet, organisasjonen, står til disposisjon for lederne. Den underliggende ideen er at organisasjoner er redskaper for effektiv frembringelse av ”output”, det vil si vedtak, varer, tiltak og tjenester. En offentlig organisasjon er altså ut fra denne synsvinkelen kun et redskap til å utføre viktige samfunnsoppgaver (Christensen et al., 2004). Deres legitimitet og ikke minst muligheten for å overleve er derfor uløselig knyttet til hvorvidt organisasjonen evner å være effektiv. Det betyr at organisasjoner legitimerer sin eksistens gjennom handling (Christensen og Læg Reid 2002a:21). Et viktig redskap er i så måte planmessig organisasjonsutforming. Sett fra et slikt perspektiv kan en organisasjon derfor designes og redesignes alt etter hva man til en hver tid ønsker å oppnå (Røvik, 1998). Dette betyr at det instrumentelle perspektivet betrakter ledelsens rolle som viktigst, der toppledelsen fastsetter strategiske mål. Hos offentlige etater vil dette se noe annerledes ut, da det er den politiske ledelsen som skal vedta og være ansvarlig for etatens målsetting og måloppfyllelse,

mens det administrative lederskapet skal fortolke og iverksette disse målene (Byrkjeflot, 2011).

Det er mange toneangivende tradisjoner som ser på organisasjoner som instrumenter. En av de mest kjente og som det derfor er på sin plass å fremheve er Max Weber og hans analyser av byråkratiet som organisasjonsform. Omtrent på samme tid som Weber analyserte den byråkratiske organisasjonsformen ble det i USA utviklet et vitenskapelig syn på effektive organisasjonsformer og arbeidsteknikker, særlig gjennom arbeidet til ingeniøren Fredrick W. Taylor. Tradisjonen har senere blitt benevnt ”Scientific Management” eller taylorismen. I tillegg til Weber og Taylor har også teoriene om Administrative Management og Administrative Behaviour vært viktige bidrag i utviklingen av det instrumentelle perspektivet (Christensen et al., 2004). Felles for disse teoriene er at de fokuserer på allmenngyldige prinsipper om hvordan styre en organisasjon gjennom formell struktur, spesialisering av organisasjonsmedlemmer og koordinering.

Ifølge det instrumentelle perspektivet fattes beslutninger på bakgrunn av ønskede og forventede effekter. Rasjonaliteten er nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen, og man snakker derfor ofte om en strukturell-instrumentell tilnærming. Den formelle organisasjonsstrukturen legger begrensninger på den enkeltes handlingsalternativer og frembringer kapasitet til å oppfylle bestemte mål og verdier. Denne oppfatningen er i overenstemmelse med Webers byråkratiske organisasjonsform, med sterke innslag av hierarki, arbeidsdeling og rutiner. Hvem som kan eller plikter å gjøre hva på vegne av organisasjonen er med andre ord fastlagt gjennom formelle roller og posisjoner hos organisasjonsmedlemmene (Christensen et al., 2004).

I det instrumentelle perspektivet er målene gitt utenfra eller formulert av lederne, og diskusjonen går derfor på å finne frem til de beste virkemidlene for måloppnåelse. Dette impliserer den handlingslogikken som ligger til grunn for perspektivet (Christensen et al., 2004). Perspektivet bygger på en konsekvenslogisk tankegang. Ledelsen har flere frihetsgrader til å velge alternative organisasjonsformer, noe man likevel forsøker å gjøre så rasjonelt som overhode mulig. Rasjonaliteten fører blant annet til at det ikke holder at organisasjonsmedlemmene er passive mottakere som slapt følger de til enhver tid gjeldende trender og organisasjonsmoter i omgivelsene, men på bakgrunn av objektive og ektefødte

problemer i egen organisasjon utfører problembetinget søking og utforming av løsninger. Organisasjonen vil ifølge den instrumentelle tilnærmingen utvikle seg som et resultat av nytte og nødvendighet (Røvik, 1998). Perspektivets konsekvenslogiske handlingsmotivator forutsetter at individer først og fremst handler nyttemaksimerende. Det innebærer at handlingslogikken er basert på en mål-middel-rasjonalitet, hvor man prøver å forutsi de fremtidige konsekvensene av de handlingsalternativene man velger å gå for. Perspektivet tillegger i så måte ledere og medlemmer av organisasjonen store evner til rasjonell kalkulasjon og korrekt vurdering av mål-middel sammenhenger (Christensen et al., 2004; Christensen og Lægreid, 2002b).

Det instrumentelle perspektivet er klart modernistisk inspirert, i betydning preget av generell utviklingsoptimisme og sterk rasjonalistisk orientering. Essensielt er den sterke troen på forandring og forbedring ved hjelp av organisasjoner som er kunnskapsrike og fornuftige, og som innehar både læringsvilje samt læringsevne (Røvik, 1998). Endring vil ut fra et slikt perspektiv finne sted som rasjonell tilpasning til nye mål og styringssignaler, men også som en følge av skiftende ytre krav (Christensen et al., 2004). En institusjonalisert organisasjonsoppskrift, for eksempel omdømmehåndtering, fremstår i dette perspektivet kun som et velprøvd og finslipt verktøy ledelsen kan benytte seg av i det kontinuerlige arbeidet med å gjøre organisasjonen mer effektiv. Det ventes videre at en utbredt oppskrifts rykte som godt verktøy ikke er grunnet i tomme ”skrytehistorier”. Det gode ryktet er derimot bygget på nøktern informasjon og dokumentert effekt fremkommet gjennom systematiske etterprøvinger (Røvik, 1998).

Det rasjonelle aspektet innenfor verktøyperspektivet inneholder også en forestilling om rasjonelle omgivelser. Det medfører at omgivelsene først og fremst forholder seg til organisasjonens produkter, og ikke måten disse er frembrakt på. For offentlige etater innebærer ideen om rasjonelle omgivelser at borgerne først og fremst forholder seg til og bedømmer etatens ”prestasjoner” i forhold til innholdet i deres vedtak og tiltak. Prestasjonene vurderes også utfra hvorvidt de representerer effektive løsninger på samfunnsoppgaver og ikke minst om de blir iverksatt og oppnår tilsiktede effekter eller ikke. Et slikt perspektiv hevder at befolkningen i mindre grad vil være opptatt av strukturer, prosedyrer og de tekniske arrangementer etaten benytter for å frembringe resultatet. Disse er kun hjelpemidler, det er derimot resultatene som teller (Røvik, 1992).

## 3.2 Det institusjonelle perspektivet

Det viktigste kjennetegnet ved det institusjonelle perspektivet er vektleggingen av de sosialt skapte konvensjoners betydning for forståelsen av fenomener både innenfor en organisasjon, men også mellom en organisasjon og omgivelsene (Røvik, 1992). Det sistnevnte gjelder særlig innenfor nyinstitusjonell teori som oppgaven tar for seg i neste avsnitt. Det institusjonelle perspektivet fokuserer på at organisasjonen har verdi i seg selv (Christensen et al., 2004).

Det institusjonelle perspektivet er åpent for at organisasjoner har egne institusjonelle regler, verdier og normer som gjør at de har en selvstendig innflytelse på beslutningsatferden, og at de ikke på en enkel og uproblematisk måte tilpasser seg skiftende styringssignaler fra organisasjonens ledelse. De formelle rammene fylles med verdier, og setter dermed de uformelle strukturene i fokus (Christensen et al., 2004). Fasen der organisasjoner utvikler seg fra å være noe rent teknisk til å bli institusjoner med egne verdier og normer blir av Selznick omtalt som institusjonaliseringsprosessen (Selznick, 1997). Et slikt syn betyr at alle institusjoner er organisasjoner, men vi kan likevel ikke påstå at alle organisasjoner er institusjonalisert og dermed er institusjoner (Christensen et al., 2004)

Perspektivet antar at aktørene handler i tråd med en ”passende logikk” der noen handlingsmønstre velges fremfor andre fordi disse ”tas for gitt” for å være mer riktige. Det betyr at organisasjonsmedlemmene handler ut ifra erfaringer om hva som har fungert ved tidligere anledninger, eller hva som oppleves som rimelig og akseptabelt i det handlingsmiljøet organisasjonen fungerer innenfor. Sammenlignet med det instrumentelle perspektivet er handlingslogikken mer fortidsrettet og bygger på tradisjoner og gjentatte erfaringer og hendelser. Disse har formet kollektive forventninger og gjeldende regler for hva som er passende atferd. Organisasjonsmedlemmene blir på denne måten sosialisert inn i den passende og legitime tenke- og handlemåten (Christensen et al., 2004).

Organisasjonens mål vil ifølge perspektivet utvikles internt, noe som fører til at politikk også handler om meningsdanning og det å oppdage mål. Mål oppdages underveis og utvikles gradvis i en naturlig prosess hvor organisasjonen tilpasser seg indre og ytre press samtidig. Mens det instrumentelle perspektivet fokuserer på lederne som de sentrale aktørene i en



organisasjon, vektlegger den institusjonelle tilnærmingen at en organisasjon rommer flere betydningsfulle aktører. Den institusjonelle tilnærmingen fremhever viktigheten av å inkludere medarbeiderne, særlig dersom organisasjonen står ovenfor en omstillings- eller endringsprosess. I motsetning til det instrumentelle perspektivet, der organisasjonen styres ”top-down”, blir organisasjonen i det institusjonelle perspektivet i større grad styrt ”bottom-up”. Med ”bottom-up” menes at problemoppfatning vokser frem fra bunnen i organisasjonen. Formelle mål vil på den måten ikke ha stor betydning for organisasjonens adferd (Christensen et al., 2004).

Det instrumentelle perspektivet på sin side forventer å kunne finne frem til en beste løsning på et problem. Den institusjonelle tilnærmingen vektlegger derimot vanskeligheten med å finne frem til denne beste løsningen. Organisasjoner blir betraktet som komplekse, noe som i sin tur gjør det vanskelig å finne frem til en enkel og kompatibel løsning. Organisasjonen består av både det strukturelle, det rent tekniske og institusjonelle. Dette resulterer i at organisasjonen er svært kompleks, samt mindre fleksibel og tilpasningsdyktig overfor nye krav (Selznick, 1997).

Det institusjonelle perspektivet henter inspirasjon fra ulikt hold. Jeg vil særlig trekke frem Philip Selznick, siden organisasjonsidentitet står sentralt i denne oppgaven. Selznick (1957) utviklet en organisatorisk tilnærming til identitet. Oppfatningen hans var at identiteten er nært knyttet til organisasjonens kjernevirksomhet og på den måten er vanskelig å skille fra den historiske utviklingen til organisasjonen og til de unike særtrekkene ved den. Selznick tenkte seg at det over tid vokser frem sterke institusjonsverdier som er med på å modellere måten de ansatte tenker om seg selv og arbeidsplassen sin på. Dette setter sitt preg blant annet på rutiner, arbeidsmetoder og strukturer og fører igjen til at arbeidstakerne i organisasjonen får en følelse av tilhørighet og mening. Når dette har funnet sted over lengre tid, kan organisasjonen bli betraktet som en institusjon med unik identitet/sjel som har utviklet seg ”av seg selv” og som dermed ikke kan styres eller planlegges av ledelsen. Organisasjonen har med andre ord blitt institusjonalisert, noe som innebærer å være noe mer enn ”bare” et instrumentelt redskap. Legger vi en slik forståelse til grunn, kan med andre ord ikke en institusjonell organisasjon like enkelt bli endret eller byttet ut som et rent teknisk instrument ville gjort (Christensen et al., 2004). De ansatte vil komme til å forsvare de rutiner, arbeidsoppgaver, materiell, teknologi og det organisasjonen deres ellers står for.

En annen konsekvens er at organisasjonen utvikler en institusjonell treghet som ledelsen må ta hensyn til ved eventuelle omorganiseringer. Reformen kan eksempelvis utfordre organisasjonsidentiteten, noe som forklarer hvorfor mange reformer møter intern motstand og tar lang tid å gjennomføre. Metaforisk sagt må innføring av nye organisasjonskonsepter gjennomgå to typer ”kompatibilitetstester”. Den ene er av teknisk art, og handler om at den nye tenkte løsningen må ta høyde for kompleksiteten i arbeidsoppgaver. Den andre arten er verdimeslig og handler om at det nye konseptet må samsvare med eksisterende verdier i organisasjonen. Identiteten blir således omdreiningspunktet for hva som er riktig å gjøre (Kvåle og Wæraas, 2006).

Det historiske og det kulturelle aspektet står sentralt i det institusjonelle perspektivet. Disse aspektene legger føringer og begrensninger for en organisasjons videre handlingsalternativer. Dette betyr at forhenværende bestemmelser og veivalg vil styre organisasjonen i gitte retninger og virke førende for hvilke handlingsalternativer og muligheter organisasjonen har i fremtiden. Etablerte organisasjoner endrer seg derfor ikke hurtig og effektivt. Videre mener perspektivet at organisasjoner over tid vil utvikle karakteristiske organisasjonskulturer og institusjonelle identiteter som tillegges egenverdi, som igjen vil være med på å forme deres atferd i forbindelse med nye situasjoner og utfordringer. Dette er et tveegget sverd. På den ene siden skaper en historisk fastsatt kultur, stabilitet og tyngde i de uformelle verdiene og normene i en organisasjon. Samtidig kan det også bidra til mindre fleksibilitet dersom omgivelsene endrer seg raskt og det blir store gap mellom eksterne problemer og den indre kulturen (Christensen et al., 2004).

Ut i fra en slik tilnærming, fremstår organisasjonsoppskrifter som meningsbærende symboler. De har fått et meningsinnhold som strekker seg ut over å være et redskap for effektiv problemløsning. De må likevel ikke forstås som symboler på hva som helst. De er rasjonaliserte symboler. Det betyr en sterk vektlegging når det gjelder å definere og å fremstille dem som redskaper for effektivisering og modernisering. Argumentet fra perspektivets tilhengere er at populære organisasjonsoppskrifter har fått sin legitimitet og spredningskraft gjennom at de har blitt symboler på grunnleggende rasjonalistiske verdier i det moderne samfunnet. Verdiene er blant annet fornuft, effektivitet, styring, demokrati og vitenskapelighet. På den måten blir organisasjonsoppskriftene, symbolene, assosiert med kontinuerlig fremskritt. Ved en slik tankegang knyttes symbolperspektivet opp mot det

allerede omtalte ”verktøy-perspektivet” (instrumentell teori) på en kompleks måte som kan gjøre det vanskelig å tenke seg oppskrifter for organisering som enten symboler eller effektive verktøy (Christensen et al., 2004).

Innenfor det institusjonelle perspektivet skiller man gjerne mellom et kultur- og et myteperspektiv. Kulturperspektivet fokuserer på organisasjonskultur som avgjørende faktor for gjennomføring av reformprosesser og for effekter av reformer. I myteperspektivet går man ut fra at det i organisasjoners omgivelser eksisterer normer for hva som er gode organisasjonsløsninger, og at organisasjoner forandrer seg i tråd med disse mytene for å framstå som moderne og effektive. De grunnleggende resonnementer er her klart utformet av nyinstitusjonalister: formelle organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser der de konfronteres med sosialt skapte normer og konvensjoner for hvordan den enkelte organisasjon til enhver tid bør være utformet. Fokus legges altså på hvordan organisasjoner tilpasser seg sine institusjonelle omgivelser. Det understrekes samtidig at institusjonelle omgivelser ikke er naturgitte, objektive realiteter, men snarere samfunnsskapt fenomener (Christensen et al., 2004).

### 3.2.1 Nyinstitusjonell teori/myteperspektivet

Nyinstitusjonell teori også omtalt som myteperspektivet baserer seg på et nøkkelresonnement om at organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser, der de konfronteres med sosialt skapte normer for hvordan de bør være utformet. Parsons var den første til å uttrykke forståelsen om at organisasjoner ikke kan overleve ved kun å opptre effektivitetsorientert. Utover dette må organisasjonen også søke legitimitet i omgivelsene (Christensen et al., 2004). Slike tanker videreutvikles blant annet hos Meyer og Rowan (1977). Forfatterne legger til grunn et makroperspektiv og vektlegger at for å oppnå aksept må organisasjonene anskueliggjøre at de lever opp til fundamentale, vestlige modernitetsnormer om kontinuerlig fremskritt, fornyelse og rasjonalitet (Røvik, 2009). Normene må forsøkes inkorporert i virksomheten, og ikke minst reflekteres utad til tross for at de ikke nødvendigvis gjør etaten mer effektiv (Christensen et al., 2004).

De institusjonelle normene kommer til uttrykk i et bredt repertoar av generelle ideer og mer tydelige oppskrifter for hvordan moderne, tidsriktige og dermed legitime organisasjoner bør

se ut; hvilke strukturelle komponenter de bør benytte og hvilke prosedyrer og rutiner som anses hensiktsmessige. Røvik kaller disse for standard organisasjonsoppskrifter (Røvik, 1998). De generelle ideene og det tidsriktige fører gjerne til at myter kan være moter, altså organisasjonsideer alle (offentlige) organisasjoner ”bare må” adaptere innenfor en tidsperiode, helt til de går av moten og nye kommer til. Et spørsmål som problematiseres innenfor nyinstitusjonell teori er i hvor stor grad nye strukturer og prosedyrer frikobles fra organisasjonsmedlemmenes daglige atferd (Meyer og Rowan, 1977). Bakgrunnen for dette er blant annet at en virksomhet ifølge Brunsson (1989) kan skaffe seg legitimitet både ved snakk, beslutning og handling. Meyer og Rowan hevder at den formelle strukturen i mange organisasjoner i overveiende grad reflekteres av mytene i de institusjonelle omgivelsene heller, enn av de faktiske oppgavene. Det betyr at de rasjonaliserte mytene som skaper mening og legitimerer organisasjonens utforming ikke alltid vil være i samsvar med de krav til styring og organisering som settes av den tekniske kjernen (Meyer og Rowan, 1977). De gjeldende normene for god organisering varierer, men innenfor sin gyldighetsperiode fremstår de som oppskrifter på suksess (Røvik, 1998).

Myter som moter kan også være en illustrasjon på March og Olsens ”garbage can/søppelbøtte”-teori hvor løsninger søker problemer og ikke motsatt som antatt i en instrumentell tilnærming (Christensen et al., 2004). Teorien tar utgangspunkt i sosial-konstruktivisme hvor den sosiale virkeligheten hevdes å være en menneskelig konstruksjon som er skapt gjennom sosial interaksjon (Berger og Luckmann, 2000). March og Olsen framhever at måten politiske institusjoner er organisert på, har en betydelig og selvstendig innvirkning på utfallet av politiske prosesser. Over tid vil det utvikles normer, verdier, holdninger, men også regler som setter rammer for hva det er mulig å foreta seg innenfor en organisasjon. Samtidig angir disse hvilke handlinger som synes passende i ulike situasjoner gitt de rollene organisasjonen innehar. Dette omtales av forfatterne som ”the logic of appropriateness” og stilles opp som en kontrast til den tradisjonelle organisasjonsteoriens tendens til å betrakte handling i termer av ”the logic of consequentiality”. Dette innebærer i en konkret handlingssituasjon at man heller enn å tenke på hvordan man best mulig kan maksimere egen nytte, vil vurdere hva som vil være riktig å gjøre, det vil si hvordan man best mulig kan oppfylle de forventninger som er knyttet til den posisjonen man besitter (March og Olsen, 1989).

Det ”gammelinstitusjonelle” perspektivet forutsetter at organisasjonsidentiteten hos en virksomhet er noe svært unikt. Det stikk motsatte blir konklusjonen når man legger til grunn en nyinstitusjonell tankegang. Her antar man at organisasjoner blir mer og mer like hverandre, i det minste på overflaten. Dette er en prosess som av DiMaggio og Powell blir omtalt som isomorfisme eller formlikhet. Å signalisere at man er lik andre, altså formlikhet, blir derfor et viktig kriterium for å oppnå legitimitet. Dersom en derimot prøver å utvikle en særegen/unik identitet vil dette bare slå tilbake på virksomheten som i så måte vil kunne bli ansett som ineffektiv. Det som i utgangspunktet kunne sies å være subjektive idealer blir fordi de blir tatt for gitt som gode, effektive og rasjonelle ideer, i sin tur betraktet som objektive realiteter. På den måten får de en sterk egenverdi som meningsbærende symboler som i sin tur virker legitimerende for organisasjonen (Kvåle og Wæraas, 2006). Som vi forstår impliserer teorier om institusjonelle omgivelser at prosesser knyttet til utforming av organisasjoner snarere bør forstås ut fra en mote-logikk, heller enn ut fra en effektivitetslogikk som var det gjeldende innenfor det instrumentelle perspektivet.

Legitimitet er et sentralt begrep innenfor nyinstitusjonell teori, og samtidig er begrepet et viktig aspekt i besvarelsen av denne oppgavens problemstilling. Suchman (1995) hevder begrepet er for dårlig utdypet og problematisert innenfor teoriretningen. Selv legger han til grunn en bred definisjon av legitimitet ”a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed systems of norms, values, belief, and definitions” (Suchman, 1995:574). Etter litteraturgjennomgang deler Suchman legitimitet inn i tre kategorier. I tillegg til den kognitive legitimiteten som er sentral innenfor nyinstitusjonell teori, trekker han også frem normativ og pragmatisk legitimitet. Kognitiv legitimitet bygger på at enkelte organisasjoner eller særtrekk ved organisasjoner ”tas for gitt”, og i så måte er i samsvar med den forståelsen vi nå har av institusjonell teori. Denne formen for legitimitet impliserer at organisasjonen ikke blir vurdert ut fra om den er nyttig eller om aktivitetene ligger innenfor aksepterte normer, men etaten vil anses legitim dersom den er tilpasset våre mentale bilder av virkeligheten. Normativ legitimitet er derimot knyttet til om handlingene som utøves ligger innenfor aksepterte normer. Ifølge Suchman kan denne typen legitimitet ha flere former. På den ene side kan den være knyttet til konsekvensene av organisasjonens handlinger og de teknikker og prosedyrer som legges til grunn. På den andre siden kan den være knyttet til de strukturer som er etablerte eller ledernes personlighet eller karismatiske evner. Den siste formen for legitimitet, pragmatisk legitimitet, er basert på et nytteperspektiv. Organisasjoner blir i et slikt perspektiv

oppfattet som legitime på bakgrunn av at de antas å være nyttige i samfunnsmaskineriet (Suchman, 1995). Valstad (2011) påpeker at dagens samfunn i økende grad må forstås i forhold til Suchmans pragmatiske legitimitet, ettersom et output-orientert politisk system leder innbyggerne til å spørre etter nytte, vekten legges i overveiende grad på resultat og mindre på prosess. Selv sier Suchman at i forbindelse med endringer i offentlig sektor kan alle tre formene for legitimitet opptre samtidig og på den måten øke kompleksiteten i de institusjonelle omgivelsene (Suchman, 1995).

De sosialt skapte normene i de institusjonelle omgivelsene kalles myter, derav myteperspektivet. Mytene kan være brede, i betydning av at de retter seg inn mot mange og ulike typer organisasjoner og virksomheter. De kan også være smale, det vil si at de er mer presise oppskrifter som retter seg mot enkelte typer virksomheter. Myter spres ofte raskt gjennom imitasjon, og de kan tas inn i offentlige organisasjoner uten at de gir instrumentelle effekter. I så måte fungerer de som et "utstillingsvindu" eller et overtrekk. De institusjonelle omgivelsene er imidlertid ikke stabile. Normene for hvordan moderne organisasjoner bør se ut og hva de bør holde på med endres stadig. Dette fører til at enkelte organisasjoner opplever et vedvarende høyt endringstrykk og ustanselige forslag til nye reformer (Røvik, 1998).

Teoriretningen aktualiserer som vi har sett resonnetet om formlikhet i organisasjoner. Her er det viktig å merke seg at til tross for at organisasjonen i det ytre er lik andre organisasjoner trenger nødvendigvis ikke det samme å gjelde for den indre aktiviteten. En organisasjon kan nemlig holde sine formelle strukturer skilt fra kjerneprosessene. Fordelen er da at organisasjonen kan klare å innfri kravene til effektivitet og legitimitet. Dette gjøres ved at de formelle strukturene primært fungerer som legitimerende symboler, mens uformelle strukturer styrer kjerneprosessene som er viktige for å innfri krav om effektivitet. Brunsson (1989) påpeker at måten organisasjoner kommuniserer verbalt om seg selv på kan være frikoblet fra de faktiske forholdene. Hva som er organisasjonens egentlige identitet kan derfor ikke bestemmes kun ved å observere virksomhetens selvrepresentasjon. Brunsson hevder dette er tilfelle særlig for offentlige virksomheter, og utarter seg som dilemmaer fordi etatene samtidig skal fremstå både som effektive handlingsorganisasjoner og legitime politiske institusjoner. På den måten oppstår det en konflikt mellom de institusjonelle og de tekniske kravene. Tilsvarende hevdes av Meyer og Rowan, som utvider resonnetet til Brunsson ved å hevde at de institusjonaliserte mytene i seg selv kan være inkonsistente. En organisasjons

interessegrupper er ofte mange og ulike, og setter derav ulike krav til organisasjonens struktur og prosedyrer. Som et svar på dette må organisasjonen forsøke å speile inkonsistente normer, det vil si gi forskjellige bilder av seg selv til de forskjellige interessegruppene.

Nyinstitutionalismen aktualiserer med andre ord spørsmålet om identitet er noe essensielt eller om det kun er dreier seg om image eller overflate (Kvåle og Wæraas, 2006). Røvik er av de som er skeptiske til dekoblingsresonnementet. Han argumenterer for at organisasjoner slettes ikke ønsker å være i en tilstand av schizofreni, der organisasjonen symboliserer noe ovenfor omverden, men gjør noe helt annet. For å bli klar over hva som faktisk skjer, mener Røvik, at en i stedet bør se nærmere på hvilke prosesser som foregår internt i organisasjonen etter at en organisasjonsoppskrift er adoptert. Hvordan organisasjonsoppskrifter omsettes i virksomheter blir dermed et viktig aspekt. Å omsette vil si å tilpasse oppskriften til institusjonsspesifikke forhold i en prosess der både oppskriften og organisasjonen kan endres underveis. Med andre ord som et resultat av at organisasjonen markerer sin identitet. Adoptering av organisasjonsoppskrifter kan derfor, ifølge Røvik, fremstå som en genuin identitetsutvikling der en ikke forsøker å manipulere med symboler, men i stedet presenterer sitt sanne selvbilde ovenfor omgivelsene (Røvik, 1998).

Myteperspektivet er opptatt av skiftende verdier i omgivelsene. På den måten skiller perspektivet seg fra kulturperspektivet, som også går for å være en underkategori av institusjonell teori, men som i all hovedsak fokuserer på verdier og normer som er stabile i den grad de har grodd frem over lengre tid internt i organisasjonen (Christensen et al., 2004).

### 3.3 Substans og framtredden

Den grunnleggende eksistensen til virksomheter i offentlig sektor kan fastsettes i henhold til lover. Deres omdømme skapes imidlertid fritt av interessentene (Byrkjeflot, 2010). Etater, direktorater og tilsyn er samfunnsinstitusjoner som gir det praktiske svaret på hvordan goder og byrder skal fordeles. Disse er også med på å fastsette svarene på hvordan det skal reageres på ulovlige eller ureglementerte handlinger. Enkelte av institusjonene er også med på å avgjøre hvem som faller inn under, eller utenfor, ulike velferdsordninger (Sørensen, 2008).

Omdømmemålinger har som sagt blitt vanlige i offentlig sektor, noe som gir etater og organisasjoner mulighet til å se hvor de står, hvilke indikatorer de scorer høyt og lavt på og



dermed hva de bør fokusere på for å forbedre eget omdømme. Det kan imidlertid betraktes som en fallgrube dersom fokuset på målinger og profilering tar overhånd og blir tillagt egenverdi. Wæraas et al. skriver at målinger og profilering da blir ”en slags øvelse med størst interesse for dem som er involvert i strategi og ledelse, samtidig som konkrete utfordringer i hverdagen blir skjøvet i bakgrunnen” (Wæraas et al., 2011a:25). Dersom offentlige organisasjoner blir mer opptatt av å fokusere på sitt ytre enn sitt indre, kan man si at substans fortrenses til fordel for hvordan man opptre eller fremstår for omverdenen. Substans handler om hva/hvem man er som organisasjon og om hva man faktisk gjør. Fremtreden handler derimot om hvordan organisasjonen fremstår utad og hvilket inntrykk man tegner av seg selv. Disse dimensjonene er begge tilstede og viktige i Røviks teorier om organisatorisk omdømmehåndtering, og det vises til hvordan alle slike prosesser utøves i et spenningsforhold mellom disse størrelsene. En organisasjons fremtreden kan både være nært, men også frikoblet fra substansen i det man er og gjør. Wæraas et al. hevder risikoen med omdømmebygging i offentlig sektor oppstår dersom virksomhetene lar ”seg friste til å overkommunisere positive budskap og ha en attraktiv strategisk fremtreden som gir ønskelige assosiasjoner, men som kanskje ikke er helt i overenstemmelse med den faktiske virksomheten” (Wæraas et al., 2011a:29).

Wæraas et al. skriver at staten fra midten av 1960-tallet begynte å arbeide eksplisitt med informasjonspolitikk og at informasjon var et virkemiddel for staten i forlengelse av demokratiet. Informasjon fra det offentlige var folkeopplysning og alle skulle derfor få den informasjonen de hadde krav på, og som kunne forbedre deres liv. Dagens bruk av informasjon er ifølge forfatterne i langt større grad strategisk, i form av at offentlige organisasjoner er blitt opptatt av sitt omdømme. Overgangen fra informasjon som folkeopplysning til strategisk selvpresentasjon som et ledd i omdømme- og merkevarebygging må anses som et relativt nytt fenomen i offentlig sektor. Selv om man ikke skal langt tilbake i tid før man finner at det var temmelig få som snakket om verdien av omdømme i offentlig sektor, ser man nå at ”alle” offentlige organisasjoner med respekt for seg selv er blitt klar over eget omdømme, og at de bør arbeide strategisk for å forbedre det (Wæraas et al., 2011a).

Under avsnittet om antatte fordeler ved et godt omdømme kunne vi lese at Fombun og Riel hadde avdekket autensitet som et av seks kjennetegn ved organisasjoner med godt omdømme. For å oppfylle kravet om autensitet er det helt vesentlig for omdømmet at det som presenteres



utad er sant og troverdig i forhold til det som foregår på innsiden av organisasjonen. Røvik skriver at dette er spesielt viktig for virksomheter i offentlig sektor fordi disse betraktes som standarder på kvalitet og informasjon i et demokrati og rettssamfunn. Forskeren skriver at ”en klassisk byråkrat i et slikt samfunn skal fatte sine avgjørelser mest mulig korrekt i henhold til tilgjengelige opplysninger og ut fra gjeldende lover og regler, og skal gi sann informasjon til offentligheten om avgjørelsene uten nødvendigvis ta sidehensyn til hvordan det kan virke inn på vedkommende etats omdømme” (Røvik, 2011:81). Hensynet til å gi faglig korrekt informasjon kan skape spenninger sett opp imot samtidens hensyn til å kommunisere på bestemte måter.

Det eksisterer en viss uenighet om hvorvidt omdømmeproblematikken også er aktuell for offentlig sektor. Enkelte forskere hevder at offentlig sektor ikke bør kaste bort sine ressurser på omdømmebygging. Den finske forskeren, Luoma-aho (2011) hevder at et nøytralt omdømme må være målet for omdømmet til virksomheter i offentlig sektor. Årsaken til dette er at omdømme rommer en dimensjon om forventninger, og jo bedre omdømme, dess høyere forventninger. Et godt omdømme kan derfor betraktes som et løfte for hvordan organisasjonen skal oppføre seg i fremtiden, og den har lav toleranse for feil. I så måte krever et fremragende omdømme kontinuerlig vedlikehold, tilføring av nye ressurser og nye bevis gjennom utøvelse av god praksis.

Ifølge Luoma-aho er forventninger prediksjoner av fremtidige hendelser, det vil si det motsatte av overraskelser. Dermed handler omdømmehåndtering om det å påvirke oppfatninger og forme interessenters forventninger. Høye forventninger høres i utgangspunktet positivt ut. Forventninger av slik art kan likevel anses som problematisk for offentlig sektor blant annet fordi ressursene som er nødvendige for å opprettholde fremragende omdømme ikke er tilgjengelige. Og hankses med forventninger er i tillegg krevende fordi disse vil variere med interessentene som har dem. Samtidig vil forventningene både være av det realistiske og det urealistiske slaget og hva som anses som et godt omdømme kan derfor betraktes som uklart. Luoma-aho hevder derfor at virksomheter i offentlig sektor heller bør arbeide for nøytralt enn fremdragende omdømme. På den måten kan virksomheter i offentlig sektor på best mulig måte håndtere tilgjengelige ressurser og sikre upartisk drift og likhet, noe som er nødvendig i for denne typen organisasjoner. Nøytralt omdømme brukes av Luoma-aho om mangel på sterke følelser eller forutinntatte meninger,

samtidig som hun forbinder begrepet med å opptre upartisk. Et nøytralt omdømme avviker i så måte fra et utmerket omdømme ved å handle mer om gjerninger enn om konkurranse og det å være bedre enn andre. Det nøytrale omdømmet er basert på saklig registrering av tidligere gjerninger og er ifølge Luoma-aho et mer realistisk mål for offentlige virksomheter fordi vedlikeholdet er mindre ressurskrevende (Luoma-aho, 2011). Hva angår forventninger skriver Brønn at når virksomheter har et godt omdømme betyr det at de konsekvent har oppfylt sine interessenters forventninger på en god måte (Brønn, 2011).

Luoma-aho skriver at innfridde forventninger skaper tillit og at det påvirker omdømmet. MacMillan, Money og Downing er ikke uenig med Luoma-aho men ser det fra motsatt side og sier at engasjement og tillit står sentralt i enhver situasjon, og dersom virksomheter ikke evner å leve opp til forventningene, er det ikke omdømmet, men snarere vår tillit til dem som skades (sitert av Brønn, 2011). Legger man dette til grunn kan omdømme betraktes som en ressurs som utgjøres av oppfatninger som bidrar til å skape følelsen av tillit, og man kan med stor sannsynlighet stole på virksomhetene med godt omdømme (Brønn, 2011).

### 3.4 Oppsummering og veien videre

I dette kapittelet er den forklarende teorien beskrevet. Denne trakk inn tre perspektiver under to hovedtilnærminger, den instrumentelle- og den institusjonelle tilnærmingen. I tillegg er implisitt teori i form av forskningen til Wæraas, Byrkjeflot, Angel, Brønn og Luoma-aho presentert. Deres forskning utgjør et rammeverk rundt elementene substans og fremtreden, da studien baserer seg på at omdømmehåndtering finner sted i spenningsforholdet mellom disse to størrelsene.

Bruken av flere perspektiver er basert på antakelsen om at omdømmehåndtering i offentlig sektor er et komplekst fenomen, som jeg føler vil bli bedre belyst på denne måten enn om jeg bare hadde benyttet meg av et perspektiv. Perspektivene blir på denne måten organisasjonsteoretiske ”briller” som retter fokus mot ulike elementer ved de spørsmål avhandlingen tar opp. Dette er et særdeles viktig punkt å ta med seg når jeg nå skal analysere omdømmehåndtering som organisasjonsteoretisk fenomen. Bruken av perspektiver er ment å være idealtypiske, rendyrkede versjoner av den empiriske verden (Christensen et al., 2004). Meningen med perspektivbruk er snarere å fange opp nyanser ved bruk av alternative

synsvinkler, enn å plassere etatene ”i bås”. Utover de eksplisitt teoretiske perspektivene er det grunn til å tro at kunnskapen om substans og fremtreden vil fremheve trekk ved omdømmearbeidet, som ikke kom frem ved de foregående perspektivene.

De ulike perspektivene ”utstyret” meg med ulike forventninger til funn, da de trekker inn ulike syn på måten å handle på, hvordan organisasjoner endres og hvordan iverksetting foregår. Både det institusjonelle- og det nyinstitusjonelle perspektivet faller inn under den institusjonelle tilnærmingen, og opptrer samlet som en motsetning til det instrumentelle perspektivet. Innen en instrumentell tilnærming vektlegges det hvordan ”produktene”, det vil si ideene eksempelvis omdømmehåndtering, er eller i alle fall bør være redskaper for effektivisering. Det typisk institusjonelle synspunktet er derimot at organisasjonsoppskriften(e) ikke er et grep for effektivitet innad, men snarere et symbol for å oppnå legitimitet utad. Det nyinstitusjonelle perspektivet retter særlig fokus mot de eksterne omgivelsene og hevder at etatenes omdømmestrategi i særlig grad vil være formet av omgivelsene og deres krav. Det finnes også en fjerde pragmatisk tilnærming som tar høyde for at empiriske observasjoner kan indikere at organisasjonsoppskrifter viser seg både å være redskaper som gir instrumentelle effekter og sosialt skapte symboler med meningsskapende, legitimerende effekter på en og samme tid. Analysen vil gjennom flere eksempler vise hvordan den instrumentelle og den institusjonelle tilnærmingen kan virke sammen. Da det det institusjonelle- og det nyinstitusjonelle perspektivet innehar konvergerende elementer og i en viss grad overlapper hverandre vil det noen ganger gjennom analysen være vanskelig og avgjøre hvor forklaringsvariablene best hører hjemme. På den andre siden mener jeg å ha lagt et grunnlag for hvordan kontrasterende perspektivbruk snarere gjør totalbildet mer nyansert enn forenklet, ved at jeg som forsker kan fordype meg i ulike elementer ved empirien for så å sette observasjonene i sammenheng og da se det totale bildet.

## 4. EMPIRI, PRESENTASJON AV AVHANDLINGENS ETATER

I det kommende avsnittet vil jeg kort presentere de tre virksomhetene som jeg har studert visse aspekter ved. Jeg har valgt å angi disse i samme rekkefølge som de er oppført med på Synovates omdømmemåling, og vil derfor starte med værtjenesten.

### 4.1 Meteorologisk institutt

Meteorologisk institutt står for den offentlige meteorologiske tjenesten for sivile og militære formål. Instituttet skal arbeide for at myndigheter, næringslivet, institusjoner og allmennheten best mulig kan ivareta sine interesser for sikring av liv og verdier, for planlegging og for vern av miljøet (Met, 2012). Instituttet skal blant annet:

- utarbeide værvarsler
- studere Norges klima og gi klimatologiske utredninger
- innhente meteorologiske data i Norge, nærliggende havområder og på Svalbard
- drive forsknings- og utviklingsarbeid
- levere flyværtjenester
- formidle resultatene av sitt arbeid
- utføre oppdrag og yte spesialtjenester
- delta i det internasjonale meteorologiske samarbeid

Disse oppgavene løses fra instituttets kontorer i Oslo, Bergen og Tromsø. Instituttet har omlag 430 årsverk og 440 ansatte. I tillegg lønner instituttet ca. 600 observatører som er spredd på observasjonsstasjoner over hele landet (Met, u.å.).

Meteorologisk institutt er et statlig forvaltningsorgan med særskilte fullmakter, administrativt underlagt Kunnskapsdepartementet. Instituttet skal finansieres og organiseres slik at faglig uavhengighet og økonomisk og administrativ fleksibilitet oppnås. Oppgavene blir delvis løst gjennom statsstøtte og delvis gjennom prosjekt- eller brukerfinansiering (Met, u.å.).

**Visjon:** Vi skal forutsi vær og klima

**Verdier:** Pålitelige og profesjonelle, tilgjengelige og relevante

(intervju 19. desember 2011)

#### 4.1.1 Omdømme

Ikke bare omdømme, men transparens har også blitt et mål i seg selv. Ved å vise at man som etat er åpen og velvillig innstilt ovenfor omgivelsenes ønske om innsyn, samt ved å gi fra seg mye informasjon, gjerne mer enn det som pålegges i henhold til lover og regler, skaffer man seg et godt omdømme. Slik forklares blant annet Meteorologisk institutts topp-plassering på Synovate-undersøkelsen. Instituttet har vært spesielt flinke til å utvikle åpne portaler, der folk selv kan lese værmeldingen når de selv måtte ønske det (Byrkjeflot, 2011). En viktig bakgrunn for Meteorologisk institutts gode omdømme, og som av strategidirektøren dras frem under intervjuet, er hvordan statsmeteorologene og værmeldingstjenesten har vært på TV i beste sendetid i nesten 50 år. Dette har gjort og gjør etaten synlig sammenlignet med mange andre offentlige instanser. Informasjonsavdelingen hos Meteorologisk institutt sier samtidig at en medvirkende årsak til deres gode omdømme er at de har yr.no, der dataene gis ut gratis. Dette gjør ikke instituttet for å styrke/oppretholde eget omdømme, men fordi det er en viktig tjeneste som skal være tilgjengelig for alle.

Da jeg valgte ut instituttet som en av avhandlingens enheter, var det selvfølgelig fordi etaten hadde kommet godt ut på Synovates omdømmemåling over flere år, men også fordi jeg antok at de hadde arbeidet iherdig med eget omdømme for å oppnå de gode resultatene. Et av mine spørsmål til direktøren for strategi og samfunnskontakt var derfor hvordan instituttet faktisk hadde arbeidet med omdømmebygging. Overraskelsen var stor da jeg fikk til svar at de i bunn og grunn ikke hadde arbeidet med å bygge eget omdømme. En virksomhets omdømme skapes som sagt over tid og påvirkes av hva en virksomhet har gjort og hvordan den har oppført seg. Sett hen til denne definisjonen betyr det at Meteorologisk institutt konsekvent har oppfylt sine interessenters forventninger. Direktøren for strategi og samfunnskontakt uttalte at ”vi kan ikke jobbe for å få et godt omdømme, vi må gjøre en god jobb og på den måten fortjene et godt omdømme, ellers lykkes vi ikke” (intervju, 19. desember 2011). Uttalelsen vitner om en gjennomtenkt og god holdning til substansen av oppgaver instituttet er satt til å forvalte. I den grad det kan kalles en *omdømmestrategi*, vitner uttalelsene hos Meteorologisk institutt om en

etat som på ingen måte fortrenger substans til fordel for fremtreden for å svare på omdømmesamfunnets stadige krav om omdømmehåndtering og omdømmebygging.

Strategidirektøren fortalte videre at hun så risikoen med å begynne med det hun kaller ”å stille” med eget omdømme, og sa videre at ”også når du kommer i situasjoner der du ser at omdømmet kan stå på spill må du faktisk gjøre det som er riktig, selv om det ikke er sikkert at det alltid er det som gir deg best omdømme, i alle fall ikke i første omgang”...”faren oppstår når det å stille med omdømmet blir viktigere enn det du egentlig skal gjøre” (intervju, 19. desember 2011). Også dette utsagnet vitner om en holdning til at substansen i det instituttet driver med er viktigere enn deres fremtreden. Dette tolket jeg som om at etaten ikke arbeidet spesifikk med eget omdømme, noe jeg under intervjuet fikk bekreftet. Informanten min presiserte at de likevel var stolte av omdømmet sitt og at det var med på å spore de ansatte til å gjøre en enda bedre jobb.

Selv om ansatte ved kommunikasjonsenheten hos Meteorologisk institutt sier at de ikke jobber spesifikt med omdømmebygging, ante jeg under intervjuet en klar strategi for hvordan instituttet ønsket å fremstå. Direktøren for strategi og samfunnskontakt kunne fortelle at hun hadde vært streng når det gjaldt å stille opp på andre ting enn meteorologi. Årsaken til dette var som hun sa at ”vi har et budskap som noen ganger er så viktig, som regel er været greit, men av og til er det innmari dårlig vær, og når meteorologen da kommer på TV-en er han avhengig av troverdighet” (intervju, 19. desember 2011). Svarene jeg fikk under intervjuet vitner på mange måter om et spenningsforhold mellom det Meteorologisk institutt faktisk gjør, og det de tror de gjør, eller i det minste det de forsøker å formidle at de gjør. Instituttet hevder at de ikke har drevet omdømmehåndtering. Jeg tolker imidlertid deres fremtreden og identitetspresentasjon som noe mer enn tilfeldig. Det kan kanskje tolkes som en troverdighetsstrategi heller enn en omdømmestrategi, men å si at instituttet ikke har en bevisst holdning til egen fremtreden synes å være en forenkling av substansen. Den strenge holdningen til det å stille opp på andre ting enn meteorologi forteller direktøren at hun har hatt også før omdømmemålingene kom. Selv om instituttet havnet på omdømmetoppen for 6. året på rad, trenger det imidlertid ikke bety at de nødvendigvis er den virksomheten som arbeider mest med omdømmehåndtering sammenlignet med andre offentlige virksomheter.

## 4.2 Jernbaneverket

Jernbaneverket er en statlig etat underlagt Samferdselsdepartementet. Det er Stortinget som avgjør de langsiktige utviklingsplanene for jernbanen ved behandling av stortingsmelding om Nasjonal transportplan (NTP). Stortinget bevilger også de årlige budsjettene for Jernbaneverket. I tillegg stiller Samferdselsdepartementet konkrete krav til hvordan Jernbaneverket skal forvalte de ressursene etaten får.

I 1996 ble daværende NSB delt inn i et trafikkelskap (NSB BA) og en infrastrukturetat (Jernbaneverket). Dagens jernbaneverk, som er denne oppgavens studieområde, jobber for å tilby togselskapene i Norge et sikkert og effektivt transportsystem. Etaten planlegger, bygger ut og vedlikeholder jernbanenettet inkludert stasjoner og terminaler. I tillegg har de som oppgave å styre togtrafikken, utarbeide rutetabeller samt å fordele sporkapasitet mellom de ulike togselskapene. Etaten er den av oppgavens utvalgte etater med flest ansatte, rett i underkant av 4000 (JBV, 2010b).

**Visjon:** Mer på skinner  
Null drepte som følge av jernbaneaktivitet

**Verdier:** Åpen, engasjert og profesjonell

(JBV, 2012a; intervju, 11. juni 2012)

### 4.2.1 Omdømme

Jernbaneverket beskriver eget omdømme som et ”uttrykk for publikums oppfatning av virksomheten og skapes blant annet av evnen til å levere en forutsigbar infrastruktur” (JBV, 2012b:13). En rekke stengninger som følge av både naturhendelser og planlagte arbeider var krevende for etatens omdømme (JBV, 2012b). I publikasjonen, *På skinner, glimt fra Jernbaneverkets virksomhet i 2009* skriver Jernbaneverket at:

*Omdømmet må bli bedre. Dårlig vedlikehold, store forsinkelser og opprørte passasjerer. Det har ikke manglet på negative medieoppslag i 2009. Dette skal vi nå få en endring på.*

(JVB, 2010a:9)

Publikasjonen gir imidlertid ikke et direkte og eksplisitt svar på hvordan etaten skal gå frem for å forbedre omdømmet, men ut ifra sitatet er det grunn til å tro at endringen skal komme i form av bedre vedlikehold, mindre forsinkelser og mer fornøyde passasjerer. Samtidig som planer for utbygging og vedlikehold av jernbaneinfrastrukturen samt artikler om punktlighet er av sakene det legges stor vekt på gjennom den 27 sider lange rapporten. Osloområdet, den delen av landet som Jernbaneverkets pressesjef kaller det mest omdømmerikeområdet, har gang på gang vært utsatt for forsinkelser og togkaos. Derfor har det de siste årene vært gjort store utskiftninger i dette området, men de gamle anleggene skaper fortsatt tidvis problemer og skal derfor utbedres i løpet av sommeren 2012. Dette er et arbeid etaten håper vil være med på å styrke deres omdømme over tid (intervju, 11. juni 2012), noe som tyder på at etaten vektlegger substans i arbeidet med å forbedre eget omdømme.

Det kom også frem under intervjuet med pressesjefen hos Jernbaneverket, som er etatens informant i denne oppgaven, at forbedring av omdømme var en viktig prioritet for etaten. Omdømmehåndtering ble fra 2004-2005 for alvor en oppgave de tok tak i. Etaten benyttet da et byrå og det ble satt i verk interne og eksterne tiltak for å bedre omdømmet. Mens dokumentene gir inntrykk av at det kun legges vekt på substans i etatens omdømmearbeid, ga intervjuet meg en følelse av at også deres fremtreden har vært utsatt for omdømmeskapende arbeid. Under intervjuet uttalte informanten at det i 2004 ble kjørt store ”Tid-for-tog”-kampanjer med plakater på stasjoner og flyplasser, med et håp om at det skulle være med på å styrke etatens bunnlinje ved økte bevilgninger. Men omdømmebygging handler ikke bare om bevilgninger og eksterne kampanjer, det handler også om hvordan man ter seg, hvordan man bærer uniformen, svarer i telefonen også videre. På bakgrunn av dette ble det i 2007, samtidig som bevilgningene fra staten for alvor begynte å øke, gjennomført en kampanje med leder- og omdømmeseminarer.

### 4.3 Direktoratet for forvaltning og IKT, Difi

Direktoratet for forvaltning og IKT ble opprettet 1. januar 2008, og er underlagt Fornyings-, Administrasjons- og Kirkedepartementet. Det heter at de overordnede oppgavene for etaten er å bidra til å utvikle og fornye offentlig sektor, styrke samordningen og tilby fellesløsninger til forvaltningen. Difi skal lette regjeringens arbeid med å modernisere og gjøre offentlig sektor mer effektiv og lettere tilgjengelig. Til sammen har Difi ca. 210 ansatte, med kontorer både i Oslo og Leikanger. Etaten skal ifølge organisasjonen selv være det sentrale



kompetansemiljøet for kartlegging av organisatorisk, økonomisk, juridisk og pedagogisk virkemiddelbruk i offentlig sektor. Ved behov kan Difi bistå ledelsen i offentlige organisasjoner med rådgivning, utredninger, evalueringer eller lignende. Direktoratet kan også på eget initiativ foreslå og utføre slike oppdrag. Selvpresentasjonen forteller oss at etaten har en ambisjon om å få til et felles løft innenfor lederskap og medarbeiderskap på alle nivåer, og på den måten oppnå en kompetent, mangfoldig og inkluderende statsforvaltning (Difi, 2012a; Fornyings- administrasjons- og kirke departementet, 2012)

**Visjon:** Gammel: Utvikling gjennom samarbeid, Ny: Vi utvikler offentlig sektor

**Verdier:** Lyttende, faglig sterke, nyskapende og nyttige

(Difi, 2011)

#### 4.3.1 Omdømme

Direktoratet for forvaltning og IKT er den sist opprettede av de tre offentlige etatene som denne oppgaven går nærmere inn på og følgelig er etaten den av de tre med minst historie bak seg. Dette resulterer blant annet i at direktoratet er den vi nordmenn har dårligst kjennskap til. Direktoratet kommer på 81. plass på Synovate-rangeringen bare etterfulgt av Integrerings- og Mangfoldsdirektoratet og Statens jernbanetilsyn, selv om kun syv prosent av de spurte sier de har et dårlig inntrykk av etaten (Ottesen, 2011a). Årsaken til at etaten er lite kjent blant folk flest henger sammen med at deres arbeid i overveiende grad er rettet inn mot offentlig forvaltning.

Av organisasjonskartet kan vi se at etaten har opprettet en kommunikasjonsenhet. Denne inngår som en stabsfunksjon (Difi, 2012b). Under intervjuet fikk jeg vite at denne består av tre medarbeidere, der to jobber mot presse, mens den siste jobber med nett. En av disse er kommunikasjonsansvarlig som er denne oppgavens informant. Mye av de kommunikasjonsansattes arbeid går på internrådgivning, og ikke mot media som gjerne er det man forbinder med kommunikasjonsansvarlige. De ansatte i denne staben ser internkommunikasjon som en viktig del av sin jobb, men de arbeider samtidig med å kommunisere det de mener er viktige saker ut til media/offentligheten. Når det gjelder omdømme er de selvfølgelig også opptatte av å svare raskt og positivt på pressehenvendelser.

Kommunikasjonsansvarlig hos Difi har på bakgrunn av dette gjort seg opp noen tanker om etatens omdømme, og sier at:

*Omdømme er viktig, men det er kanskje ikke omdømmet i befolkningen som helhet, som er det viktigste for Difi”...”den innsatsen det ville innebære å bygge opp et godt omdømme for Difi i hele Norges befolkning ville medført en ressursutnyttelse som ikke kunne forsvares. Det er tross alt folks skattepenger vi bruker her, og det å kjøre store kampanjer for å gjøre Difi kjent ville vært helt absurd (intervju, 8. mars 2012).*

Direktoratet opplever at omdømmeundersøkelsen til Synovate er like mye en kjennskapsundersøkelse som en omdømmeundersøkelse, og har derfor foretatt en egen omdømmeundersøkelse, der noe endrede forutsetninger ligger til grunn. Et år kjøpte direktoratet hele Synovates analyse for å få tilgang til alle tall og data. Av rapporter på Difis hjemmeside går det frem at TNS Gallup har utført en lignende omdømmeundersøkelse, høsten 2011, på oppdrag fra direktoratet. I rapporten står det at ”hensikten er å hente inn data om omgivelsenes holdninger til Difi, og å bruke resultatene som underlag i strategiprosesser” (TNS Gallup, 2011:2). Rapporten består av to deler; Difis omdømme blant publikum og Difis omdømme i forvaltningen. Resultatet fra den delen som sier noe om omdømmet blant publikum viser at 89 prosent oppgir at de har hørt om eller har kjennskap til Difi-tjenesten MinID, 65 prosent har hørt om Minside som også er en Difi-tjeneste, mens bare 20 prosent har hørt om Difi. Av disse svarer hele 60 prosent ”veit ikke” på spørsmålet om direktoratets samlede omdømme, mens 27 prosent svarer at de synes Difis samlede omdømme er svært bra eller bra. Ingen vurderer etatens samlede omdømme som usedvanlig bra, og bare to prosent som dårlig. Rapportens andre del, konkluderer med at Difis omdømme i forvaltninga blir ansett som rimelig bra. Ekspedisjonssjefer, toppledere i fagavdelinger og direktorat har en sterkere relasjon og er mer tilfredse med Difi enn andre respondenter. De som har lavest relasjon og er minst tilfredse med Difi, er kommunikasjonsdirektører, toppledere i staben og toppledere hos fylkesmannen (Difi, 2012c). I denne delen av rapporten skisseres også forslag til forbedringsområder. Hvilke tanker direktoratet har om resultatene sier rapporten imidlertid ingen ting om. Både kjøpet av Synovates grundige tallmateriale, i tillegg til at direktoratet selv har satt i stand en omdømmemåling av egen etat viser at de sannsynligvis ønsker å finne ut mer om de områdene som er kommunikasjonsstrategisk riktige for virksomheten, samt å legge et grunnlag for sitt fremtidige kommunikasjonsarbeid.

Kommunikasjonsansvarlig hos direktoratet sier som allerede nevnt at det vil være absurd å bruke mye penger på å gjøre Difi kjent. Difi-direktøren fremstiller på den andre siden anonymiteten som et demokratisk problem og som et hinder for å gjøre en god jobb. Som følge av dette lover han å sette i verk tiltak for å gjøre egen arbeidsplass mer berømt, blant annet gjennom ”tiltak for å forbedre profilen” (Ottesen, 2011a:26). Selv om kommunikasjonsansvarlig hos Difi argumenterer for ikke å bruke penger på omdømmebygging, påpeker hun viktigheten av at de befolkningsrettede tjenestene som etaten leverer er godt kjent. MinID er en av disse. Her har etaten gjort et bevisst valg i forhold til å gi tjenesten et sterkt merkenavn. Å fronte MinID som en Difi-tjeneste for å markedsføre egen etat avviser hun imidlertid. Dette fordi hun tror ”en slik markedsføring ville forvirre brukerne mer enn å hjelpe dem” (intervju, 8. mars 2012). Direktoratet opplever Synovates omdømmeundersøkelse like mye som en kjennskapsundersøkelse. Som liten, relativt nyopprettet etat, kun fire år (våren 2012) og ukjent, rammes de derfor hardt i en sånn type undersøkelse.

## 5. ANALYSE

Man kan oppnå større forståelse av empiriske funn ved å se dem i lys av teori, noe jeg gjennom dette kapitlet vil forsøke å gjøre. Ved bruk av flere teoretiske perspektiver kan de data som presenteres betraktes fra ulike vinkler. Dette kan hjelpe til å se helheten bedre. Analysen vil bli gjennomført ved hjelp av en dynamisk veksling mellom de ulike teoretiske perspektivene med den hensikt å øke forklaringskraften.

Av de innledende definisjonene ble det lagt til grunn en forståelse av omdømme til forskjell fra image, som omgivelsenes oppfatninger av virksomheten *over tid*. Vi så også at Byrkjeflotts forskning konkluderte med at virksomhetenes plassering på Synovate-undersøkelsen (med visse unntak) syntes å være relativt stabil (Byrkjeflot, 2011). Offentlig sektor består av et mangfold av etater, med påfølgende store forskjeller i arbeidsoppgaver. Av de undersøkte etatene er noen såkalte suverene etater, enkelte er bruker- og serviceorienterte, mens andre igjen er typiske forsvarere av verdier, for å nevne noen. Ser vi nærmere på rangeringen kan noen likhetstrekk likevel identifiseres. På topp ligger kjente virksomheter som folk flest har et forhold til i dagliglivet. Av de virksomhetene som kommer godt ut kan flere kjennetegnes av at de på et eller annet vis beskytter innbyggerne, de står for trygghet, beskyttelse og vern av rettigheter. De er synlige og kjent for noe godt – som Forbrukerrådet, Barneombudet og Mattilsynet. Det hevdes også at omdømmevinnerne har ledere som behersker mediene og som fremfører sitt budskap på en overbevisende måte. På den andre siden får alle etater som omhandler vei, jernbane eller samferdsel lite positive omtaler. Noen av de trekkene som preger omdømmetaperne er ifølge Ottesen at de ofte kobles til uløste problemer, de fremstår som ansiktsløse med ledere som er usynlige i mediene samtidig som de ikke klarer å formidle til omverdenen at pengene deres er forvaltet på en forsvarlig måte (Ottesen, 2010). Jernbaneverket topper listen over etater med dårligst inntrykk hos befolkningen, foran Statens jernbanetilsyn og Samferdselsdepartementet (Ottesen, 2011b). Hva betyr omdømmesamfunnets fremvekst for offentlige etater? Hvordan kommer dette til uttrykk? Nettopp det vil jeg se nærmere på i dette kapitlet.

## 5.1 Kjent og populær, kjent og upopulær eller "bare" ukjent?

Oppgaven har allerede gitt en nærmere beskrivelse av de tre analyseenhetene, Meteorologisk institutt, Jernbaneanverket og Difi. Synovate-undersøkelsen som denne avhandlingen tar utgangspunkt i, sammenligner virksomheter som har til felles at de alle befinner seg innenfor offentlig sektor. Ut fra studiens begrensede utvalg tyder det likevel på at det er snakk om virksomheter med veldig ulikt virke. En medvirkende årsak når det gjaldt valg av etater var å få maksimal variasjon i etatsfunksjon og arbeidsoppgaver.

Av Synovate-undersøkelsen går det frem at Meteorologisk institutt er den nest mest kjente etaten tett etter politiet som flest har kjennskap til. Besøket mitt hos værmeldingsetaten ga meg likevel en aha-opplevelse, det norske folk sier de har god kjennskap til og et godt inntrykk av etaten, men jeg vil likevel ikke tro at vi vet hvor stor etat det tross alt er snakk om. Informantene mine påpekte som sagt at instituttet var heldig fordi de hadde vært på TV i beste sendetid i nesten 50 år, og i så måte er synlige. Av de om lag 440 som har Meteorologisk institutt som arbeidsplass er det likevel bare et fåtalls medarbeidere som er etatens ansikt utad, og som er svært synlige for oss forbrukere.

Den etaten vi nordmenn har dårligst kjennskap til er Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Deres arbeid er stort sett rettet inn mot offentlig forvaltning. At direktoratet er lite kjent er ikke fordi det norske folk ikke benytter seg av deres tjenester. MinID, en tjeneste levet av Difi, har over 2,7 millioner brukere, men markedsføres ikke som en Difi-tjeneste.

Kommunikasjonsansvarlig hos Difi uttalte som tidligere sagt at:

*Den innsatsen det ville innebære å bygge opp et godt omdømme for Difi i hele Norges befolkning ville medført en ressursutnyttelse som ikke kunne forsvares. Det er tross alt folks skattepenger vi bruker her, og det å kjøre store kampanjer for å gjøre Difi kjent ville vært helt absurd (intervju 8. mars 2012).*

Den handlingslogikken som her ligger til grunn skiller seg klart fra den vi så hos Meteorologisk institutt. Instituttet hadde ikke utarbeidet en klar omdømmestrategi, men på bakgrunn av rasjonell kalkulasjon hadde de klare strategier for hvordan de ønsket å fremstå for omverdenen for å opprettholde den eksterne troverdigheten. Instituttets ansatte ble blant

annet rådet til ikke å stille opp i (regntøy-) reklamer eller underholdningsprogrammer. Årsaken til dette var et ønske om at deres kjennskap hos befolkningen kun skulle ha basis i det de drev med til daglig, værvarslinger. Mens vi for deres del finner forklaringskraft innenfor det instrumentelle perspektivet og dets konsekvenslogiske tankegang, vil det nyinstitusjonelle perspektivets logikk om det passende kunne sies å stemme bedre for Difis omdømmestrategi. Dette perspektivet gir andre inntak enn verktøyperspektivet til spørsmålet om hvordan den enkelte organisasjon vil forholde seg til mange og flyktige institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter. Selv om direktoratet er ukjent for folk flest vil ikke etaten benytte budsjettkroner på kjennskapskampanjer. Logikken preges av det nyinstitusjonelle perspektivets kanskje fremste kjennetegn, de sosialt skapte konvensjoners betydning for forståelsen av fenomener mellom en organisasjon og omgivelsene. En slik tilnærming hevder samtidig at organisasjoner i konkrete handlingssituasjoner vil komme til å vurdere hva som vil være riktig å gjøre, det vil si hvordan man best mulig kan oppfylle de forventninger som er knyttet til den posisjonen man besitter, heller enn å tenke på hvordan man best mulig kan maksimere egen nytte. Når Difi ikke velger å bruke ressurser på omdømmebygging kan dette begrunnes med at direktoratet anser en slik ressursutnyttelse som lite rimelig og akseptert innenfor sitt handlingsmiljø.

Eksemplene hentet fra disse to etatene vitner om hvor mye kjennskapet til offentlige virksomheter har å si for deres plassering på den aktuelle rangeringen. Ulike målinger vektlegger kjennskapsdimensjonen ulikt. Synovate-målingen gjør som vi ser at ukjente etater kommer særdeles dårlig ut. Det påpekes derfor fra Difis side at såfremt det er usynlighet som bidrar til et dårlig omdømmeresultat må det i så fall komme tydelig frem: ”Dersom det kan virke som om det er et fåtalls av de spurte som sier de forbinder noe positivt ved direktoratet blir det feil,” sier kommunikasjonsdirektøren (intervju, 8. mars 2012).

En annen ledende aktør når det gjelder omdømmeundersøkelser, og som tar hensyn til etatenes synlighet, er RepTrak. De metodiske forskjellene disse analyseaktørene imellom må man være oppmerksomme på dersom resultater sammenlignes. Mens RepTrak måler holdninger kun blant de som allerede kjenner etaten, måler Synovate kunnskapen hos hele befolkningen. Den metodiske forskjellen til tross, det er ingen tvil om at Jernbaneverket er en av omdømmeundersøkelsenes store tapere. Helt ned på en 49. plass av de 50 mest synlige etatene, som RepTrak-undersøkelsen har tatt for seg, finner vi etaten som skal drive,

vedlikeholde og utvikle det norske jernbanenettet (Ottesen, 2010). Nordmenn er svært kritiske til Jernbaneverket. Over 70 prosent av Synovates respondenter svarer at de har et dårlig eller meget dårlig inntrykk av statsetaten, om lag 17 prosent har ingen mening og bare 11 prosent av de spurte sier de har et godt inntrykk av etaten (Ottesen, 2011a). Jernbaneverket kom som sagt på plassen foran Difi på Synovate-rangeringen for 2010.

Når det kommer til antallet ansatte, ser vi et tydelig skille mellom avhandlingens tre enheter. Jernbaneverket sysselsetter tett opp mot 4000 ansatte, mens Meteorologisk institutt har rundt 440 og Difi ca. 220 ansatte. Av de omlagt 4000 som jobber hos Jernbaneverket er 19 ansatt i informasjonsavdelingen. En av disse er pressesjefen som ga meg innblikk i etatens omdømmehåndtering. Han kunne fortelle at han var godt kjent med Synovate-undersøkelsen, og at mange av de grepene etaten hadde tatt når det gjaldt omdømmebygging delvis var et resultat av denne årlige målingen. Av dokumentanalysen gikk det frem at etaten i tillegg fulgte med på andre omdømmebarometre. Blant annet en årlig undersøkelse der Jernbaneverket blir målt av norske journalister, både allmenne og journalister med samferdsel som spesialfag. I tillegg til at Jernbaneverket mottar månedlige medieanalyser (JBV, 2012b). Adapsjonen av omdømmeoppskriften må derfor kunne sies å være et klart nyinstitusjonelt svar på omdømmesamfunnets framvekst og synes ifølge uttalelsen å være et resultat av de sosialt skapte normene for hvordan en organisasjon bør være utformet. Det nyinstitusjonelle perspektivet hevder at Jernbaneverket ikke kan la være å forholde seg til omdømmeoppskriften dersom etaten skal anses legitim av sine omgivelser. Normene for god omdømmehåndtering, må ifølge perspektivet, forsøkes inkorporert i virksomheten, og ikke minst reflekteres utad til tross for at de ikke nødvendigvis gjør etaten mer effektiv (Christensen et al., 2004). På den andre siden er det nettopp en slik fortrenning av substans til fordel for virksomhetens fremtreden som av Wæraas et al. (2011a) blir betraktet som en fallgrube. Brunsson (1989) har på sin side en fot innenfor det institusjonelle perspektivet når han hevder at ikke bare Jernbaneverket, men også andre offentlige etater nærmest må frikoble måten de omtaler seg selv på fra den tekniske kjernen. Dette vil i lys av Brunssons tanker være en forutsetning for å ha mulighet til å innfri omdømmesamfunnets krav til fremtreden, samtidig som kravene om å ”levere varene” skal ivaretas.

Til nå har vi sett hvordan synlighet og fremtreden setter sitt preg på omdømmesamfunnet. Det som trekkes frem som kanskje den største suksessfaktoren for Meteorologisk institutts gode

omdømme- etatens *synlighet*, er den direkte årsaken til at Difi havner så å si nederst på Synovates profilundersøkelse. De innhentede data tyder likevel på at etatene ikke trenger å vise frem substansen i alt de gjør for å oppnå gode omdømmeresultater. Det avgjørende er bare at en liten del av virksomheten er kjent hos Ola Nordmann. Kanskje kunne det likevel vært en idé å fronte MinID som en Difi-tjeneste? En slik strategi ville i så tilfelle vært innenfor rammene hos de som hevder fokuset på fremtreden har gått for langt. Parsons uttrykte derimot innsikten om at organisasjoner ikke kan overleve ved kun å opptre effektivitetsorientert. Organisasjonene må i tillegg søke legitimitet fra omgivelsene (Røvik, 2009; Christensen et al, 2004) Deephouse og Carter likestiller legitimitet med omdømme” (sitert av Brønn, 2011:36). Andre setter likhetstegn mellom omdømme og tillit (Ottesen, 2011b). Den innledningsvise definisjonen av omdømmehåndtering viste at tillit inngikk som et begrep. Som vi skjønner henger begrepene omdømme, legitimitet og tillit sammen, men det vil være en definisjonssak hvor nært sammenkoblet man mener de er. Byrkjeflot (2010) sier at omdømme skaper tillit. Denne uttalelsen samsvarer med Meteorologisk institutt som på den ene siden sier at omdømmehåndtering ikke er noe de jobber særskilt med, men at de er veldig avhengige av tillit og troverdighet, samtidig som instituttet fremhever hvor verdifullt det gode omdømmet er når det gjelder å skape tillit og troverdighet til egne tjenester. Innsikten til Parsons er tanker som blant annet videreutvikles hos Meyer og Rowan (1977). Forfatterne vektlegger at for å oppnå aksept må organisasjonene anskueliggjøre at de lever opp til fundamentale vestlige modernitetsnormer om kontinuerlig fremskritt, fornyelse og rasjonalitet (Røvik, 2009). To av de motsetningsfylte moderne normene som gjelder for offentlige organisasjoner er på den ene siden oppfatningen om at det er ”innholdet som betyr noe”, og på den andre siden at ”utseendet teller”. Skal etaten bli sett på som en moderne offentlig organisasjon hevdes det at den må hankses godt med begge disse forventningene samtidig. Spørsmålet blir hvordan organisasjoner, både private og offentlige, evner å håndtere et slikt paradoks. Brunsson formulerte teorien om organisatorisk hykleri, der overflaten og materien blir frakoblet. Det vil si at det som omgivelsene ser og det som organisasjonen holder på med til daglig, ikke nødvendigvis har noe med hverandre å gjøre. Med tanke på ekstern legitimitet er det viktig å forvise seg om at organisasjonsstrukturen og endringer mot det ”tidsriktige og moderne” blir synliggjort. På den måten er det de trekkene som blir presentert ovenfor omgivelsene, de som er enklest å legge merke til og bytte ut. Dette betyr at todelingen mellom eksteriør/utseende og interiør/innhold blir et mer komplekst fenomen enn spørsmålet om enten-eller og sant eller falskt (Kvåle og Wæraas, 2006; Brunsson, 1989). Hvordan takler offentlige organisasjoner et slikt paradoks?



## 5.2 Omdømmeoppskriften, en instrumentell løsning på et problem?

Gitt avhandlingens ulike perspektiver, kan man spørre seg hvilke som forklarer omdømmeprosjekter der omdømmeoppskriften tas i bruk. Det instrumentelle perspektivet er klart modernistisk inspirert, i betydning; preget av generell utviklingsoptimisme. Også det nyinstitusjonelle perspektivet hevder, som nylig nevnt, at organisasjoner må fremheve at de lever opp til vestlige modernitetsnormer. Legger man disse perspektivene til grunn vil man derfor kunne forvente at ”omdømmevinneren” er en organisasjon som på en god måte har evnet å forbedre og modernisere seg. Dette må sies å være i strid med uttalelsen fra Meteorologisk institutts strategidirektør, som under intervjuet sa at ”vi er nok på mange måter litt gammeldagse”. Det institusjonelle perspektivet forventer derimot at etater utøver sine plikter med bakgrunn i tradisjonell praksis. Samtidig vil man ifølge perspektivet vente at signaler fra aktører i omgivelsene vil bli nøye vurdert før de eventuelt blir innlemmet i etaten.

Som oppgaven allerede har vært inne på er synlighet og det å fortelle hvem man er en viktig dimensjon i profilundersøkelsen til Synovate. Meteorologisk institutt skårer bra på denne, blant annet fordi etaten har presentert en av sine tjenester i beste sendetid på TV i flere tiår, men samtidig mener etaten at det ble lettere å formidle hvem de var etter at Storm ble opprettet. Storm er en ikke statlig aktør som i likhet med Meteorologisk institutt tilbyr meteorologtjenester på nett, TV og mobil. Kommunikasjonsansatte hos Meteorologisk institutt følte at det ble lettere å vise hvem de var når det fantes andre i samme bransje som de kunne sammenlignes med og markere forskjellene dem imellom. Instituttet kunne på den måten enklere vise sin unike identitet. Selv om det ble enklere for instituttet å tydeliggjøre hvem de var etter at Storm ble opprettet skaper to aktører i samme bransje også grunn til sammenligning. Sett i forhold til konkurrenten Storm føler ikke den statlige meteorologtjenesten at de er like ”unge, freshe og pene” (intervju, 19. desember, 2011). Samtidig har de en følelse av å være i et ”spor” som inneholder definisjonen på hvem de er. De sier at å kaste seg rundt og endre totalt på dette ”sporet” går ikke. Uttalelsen vitner tydelig om en etat med institusjonelle trekk. Sett i lys av institusjonell teori forventes det at instituttet ikke bare er et redskap for måloppnåelse, men at den også har en egen identitet med gjeldende normer og verdier som virker styrende for hvordan de forstår, utvikler og utfører sin funksjon. De institusjonelle forventningene tar derfor opp i seg både det som går på etatens substans og fremtreden. Storms måte å formidle værtjenester på ga instituttet tanker om endring, men signalene ble vurdert opp mot deres egne seriøsitets- og troverdighetsverdier. Disse verdiene

har vært innført på et tidlig stadium i Meteorologisk institutts utviklingsprosess og legger nå premisser, noe som vitner om sti-avhengighet. Det betyr at verdier, normer, tradisjoner og regelforståelsen hos Meteorologisk institutt fremstår som stier og skaper avhengighet. Instituttet har ifølge Selznick utviklet sin unike identitet/sjel, institusjonalisering har funnet sted, og organisasjonsidentiteten kan derfor ikke på en enkel måte styres eller planlegges av ledelsen.

Tross følelsen av å være litt gammeldagse, må ikke dette forstås som om det instrumentelle perspektivet mister all sin forklaringskraft. Selv om tilnærmingen er preget av utviklingsoptimisme og troen på forbedring, er dette sterkt rasjonalistisk forankret. Perspektivets fremhevelse av rasjonelle omgivelser og konsekvenslogiske handlingslogikk, gir likevel støtte for å drive virksomheten innenfor det de ansatte kan føle som litt gammeldags selvpresentasjon. Instituttet ønsker å fremstå som pålitelige og troverdige. Tross følelsen deres av ikke å være like flinke som konkurrenten Storm til å presentere og fremstå som nymotens, kan dette forstås instrumentelt. Ifølge den normative omdømmelitteraturen fremheves fornyelse og utvikling som et viktig instrument for omdømmebygging. Dette støttes av nyinstitusjonell teori som også vektlegger at organisasjonene må anskueliggjøre at de lever opp til fundamentale vestlige modernitetsnormer om jevnlig forbedringer, fornyelse og rasjonalitet for å oppnå aksept (Røvik, 2009). På den andre siden så vi innledningsvis at Brønn og Ihlen argumenterte for at en tydelig og kommunisert identitet bidrar til å skape kjennskap til ens organisasjon, som igjen bidrar til å skape gjenkjennelse og fremkalle forbrukernes allerede etablerte image. Et slikt argument støttes av det institusjonelle perspektivet som hevder at en organisasjonskultur som har fått utviklet seg over tid, der tradisjoner og de ansattes tidligere erfaringer har vært med på å påvirke og bygge opp arbeidsplassens identitet, vil resultere i en særegen, stabil og forutsigbar virksomhetsfilosofi. Dagens interessentgrupper synes etter omdømmemålingene å dømme og få tilfredsstilt sine forventninger uten at instituttet fornyer sin kultur vesentlig. Dersom omgivelsene derimot endrer seg rask og det i fremtiden oppstår store gap mellom deres forventninger og instituttets kultur, kan det resultere i problemer da den historisk fastsatte kulturen bidrar til mindre fleksibilitet. Kommunikasjonsansvarlig forstod at etaten kunne betraktes som noe ”gammeldags og sirompa”, men at de ikke ønsket å være for ”fancy” heller, så lenge de hadde en strategi og fremtoning som gjorde at deres sterkt faglige grunnlag ble forstått. Det instrumentelle perspektivets sterke tro på kunnskapsrike og fornuftige organisasjoner er i så måte ivaretatt og kommunisert. Samtidig er en begrenset organisasjonsfornyelse, men

meningsfylte identitet, formidlet i kombinasjon med konsekvent bruk av symboler. Til sammen vil dette ifølge Brønn og Ihlen skape tillit hos brukere fordi det tegner et tydelig bilde av virksomheten (Brønn og Ihlen, 2009; Christensen et al., 2004 ).

Organisasjonsendring/-fornyelse synes ikke å være den viktigste dimensjonen for omdømmet til offentlige organisasjoner da Meteorologisk institutt fremstår som offentlig sektors omdømmevinner for 6. året på rad. Dette støttes av BI-forsker Peggy S. Brønn. Forskeren har undersøkt ulike dimensjoners betydning for omdømme til offentlige virksomheter. Av de undersøkte dimensjonene var samfunnsrolle, ledelse, tjenester, forvaltning, arbeidsmiljø og fornyelse. Brønn avdekket at samfunnsrollen var den av dimensjonene med størst betydning for omdømmet. Av de undersøkte dimensjonene med minst betydning for omdømmet var fornyelse (Brønn, 2011:44). Også den finske forskeren Luoma-aho peker på at endringer ikke er av avgjørende betydning for et godt omdømme. Med utgangspunkt i en survey av finske offentlige organisasjoner finner hun at folk flest ikke forventer eller ønsker seg, spesielt mye forandring (Luoma-aho, 2011). Meteorologisk institutts gode omdømme, tross etatens manglende fokus på fornyelse, støtter i så måte opp om foreliggende litteratur. Det tyder på at fornyelse, endring eller nytenkning ikke trenger å være avgjørende for et godt omdømme. Dette synes å være noe i strid med omdømmeoppskriftens vektlegging av denne dimensjonen. Da både denne oppgavens eksempel er hentet fra en offentlig instans, samt at Brønns og Luoma-ahos forskning er gjort utelukkende på offentlige virksomheter finnes det grunn til å tro at fornyelse/endring ikke er en dimensjon av avgjørende betydning, i alle fall ikke for omdømmet til offentlig sektor.

Ser vi bort fra Meteorologisk institutts følelse av å være gammeldagse står virksomheten bak nettportalen yr.no. I den grad folk oppfatter at det er Meteorologisk institutt og ikke bare NRK som står bak yr.no, evner instituttet å vise seg frem i nyere medier. Nettportalen kan i så måte betraktes som demonstrasjon på hvordan instituttet møter det instrumentelle perspektivets tro på kunnskapsriktige og fornuftige organisasjoner som både innehar læringsviljen samt læringsevnen hva gjelder forandring og forbedring.

Omdømmeoppskriftens forfektelse av stadig fornyelse og påfølgende synliggjøring kan samtidig betraktes som et paradoks da den samme oppskriften fremhever en klar og tydelig kommunisert organisasjonsidentitet. Samtidig vitner tilfellet fra Meteorologisk institutt om

hvordan man ved å inkludere både verktøy- og symbolperspektivet kan betrakte et fenomen fra ulike vinkler. I dette tilfellet var det snakk om en både-og-forståelse, i stedet for en enten-eller-oppfatning. En slik både-og-forklaring finner vi også for Jernbaneverkets del. Etaten satte for alvor i gang omdømmearbeid i 2004-2005. Håpet med de eksterne kampanjene var blant annet å få styrket etatens bunnlinje ved økte bevilgninger. Kampanjene kan i så måte betraktes som et instrumentelt svar på de omdømmeutfordringene etaten slet med. Sett i lys av det instrumentelle perspektivet, vil Jernbaneverket på bakgrunn av objektive og ektefødte problemer i egen etat utføre problembetinget søking og utforming av løsninger. Da etaten satte i verk slike kampanjer, kan disse forstås som kalkulerte verktøy for omdømmehåndtering. Perspektivet hevder videre at en organisasjon kan designes eller redesignes alt ettersom hva man til enhver tid ønsker å oppnå. I dette tilfellet var det omdømmebygging. Tidligere så vi hvordan den samme etatens omdømmestrategi blant annet med bakgrunn i Synovate-undersøkelsen kunne forstås institusjonelt. Eksemplet med ”Tid-for-tog”-kampanjer viser dermed hvordan organisasjonsoppskrifter både kan forstås i lys av et institusjonelt og et instrumentelt perspektiv. Det kan i visse tilfeller, som her, være snakk om en både-og-forståelse. Iverksettelsen av Jernbaneverkets omdømmestrategi støttes av Kristin Rogge Pran, avdelingsleder for politikk og samfunn i Synovate, som etter 2011-undersøkelsen uttalte til media at et dårlig omdømme vil kunne virke negativt inn på evnen til å løse viktige samfunnsoppgaver. Hun sa videre at ”folks inntrykk gjenspeiler seg hos politikerne. Å ha et godt omdømme virker som en døråpner”...”det gir bedre rammebetingelser og bedre gjennomslagskraft for saker.” (Ottesen, 2011b). Investeringspengene til Jernbaneverket er 3-4 doblet siden 2004 noe som får pressesjefen til å føle at de har nådd frem med noe av det arbeidet de har lagt ned. Samtidig står etaten overfor en nasjonal transportplan der de tror bevilgningene vil fortsette å øke selv. Før arbeidet med oppgaven gikk i gang trodde jeg at etatene med dårlig omdømme kanskje ville avfeie sitt dårlige resultat med begrensede midler til rådighet, en forutinntatthet som jeg etter intervjuet måtte gå bort fra. Pressesjefen brukte aldri mangel på ressurser som en ”unnskyldning” for deres dårlige omdømme. Han trodde ”grunnen til det dårlige omdømmet etter 2007, da pengene begynte å komme, blant annet skyldtes lokaltrafikken i Oslo-området”. På den måten påpekte han at de hadde fått økte budsjetter, noe som skulle tilsi at etaten kunne få styrket omdømmet ved at de fikk utført større forbedringer på jernbaneinfrastrukturen.

Media har siden årtusenskiftet gjengitt resultatene fra et flertalls omdømmeundersøkelser med tilhørende artikler omkring resultatene. I boken som sannsynligvis er den mest omfattende

hva gjelder omdømmehåndtering i offentlig sektor anno 2012, skriver forfatterne at ”det tas nærmest for gitt at alle virksomheter, også offentlige, har et omdømme som de må passe på og skjøte på best mulig måte” (Wæraas et al., 2011a:11). Samtidig omtaler forfatterne dagens samfunn som omdømmesamfunnet. Omdømmehåndtering kan derfor betraktes som en nærmest tatt-for-gitt-idé hva gjelder hensiktsmessig og riktig organisasjonsløsning. At omdømmeoppskriften fremstår som en institusjonalisert organisasjonsoppskrift kan på den andre siden betraktes som et paradoks da dagens New Public Management-baserte samfunn, det vil si et output-orientert politisk system, vektlegger nytte, effektivitet og output mer enn verdier og normer. Legger man en slik forståelse til grunn skulle man tro at Suchmans pragmatiske legitimitet, der vekten heller mot resultat heller enn prosess, ville fremstå som styrende for dagens offentlige organisasjoner (Valstad, 2011). Institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter beskrives av Røvik som ”legitimerte oppskrifter på hvordan man bør utforme utsnitt eller elementer av en organisasjon. Det er en oppskrift som fenger og som har fått en forbilledlig status for flere organisasjoner” (Røvik, 1998:13). Samtidig er han skeptisk til at etatene skal frikoble sin fremtreden fra den tekniske kjernen for å bygge omdømme, slik Brunsson nærmest mente var en forutsetning for offentlige etater. Vi fikk allerede gjennom de innledende definisjonene en forståelse av at omdømme handler om en sosialt konstruert størrelse. Skal omgivelsene ha mulighet til å gjøre seg opp en mening, har vi sett at de er avhengige av at organisasjonene viser frem hvem de er eller deler av det de driver med. Røvik (1998) foreslår derfor at organisasjonene i stedet for å dekke substans og fremtreden, tilpasser omdømmestrategien til institusjonsspesifikke forhold der både strategien og organisasjonen endres. Prosessen kan på denne måten fremstå som en identitetsutvikling av etaten, der den i stedet for å manipulere med symboler, presenterer sin egentlige identitet ovenfor omgivelsene. På den måten kan etatene både imøtekomme kravet til synlighet samtidig som de utfører sine oppgaver. Samspillet mellom synlighet, substans og fremtreden, som har vist seg viktig, kan ifølge en slik strategi ivaretas. En slik strategi kan i så måte implementeres instrumentelt, der innholdet delvis har basis i institusjonelle forhold.

Å hevde at etatenes omdømmestrategi kan betraktes kun som en instrumentell løsning på omdømmeproblemer vil som vi har sett så langt av analysen være en forenkling av substansen. For det første kom begrunnelsene og forståelsen for hvordan omdømmearbeidet og omdømmestrategier forankrer seg hos etatene tydeligst frem når vi betraktet dem i lys av flere teorier. En både-og-forståelse synes å tegne et bedre bilde enn hvert av de teoretiske bidragene alene kunne gjøre, da både Meteorologisk institutt og Jernbaneverkets

omdømmestrategier kunne forstås i lys av begge perspektivene. For det andre vil det heller ikke være særlig dekkende å si at omdømmehåndtering anses som en løsning på et problem, da bare en av etatene, Jernbaneverket, anså omdømme som et stort problem for virksomheten. Også et tredje argument som taler imot en slik påstand er at vi ser at de instrumentene omdømmeoppskriften består av, eksemplifisert i dette avsnittet med Meteorologisk institutt og organisasjons endring/fornyelse, ikke nødvendigvis er effektive redskaper for en hvilken som helst type etat.

### 5.3 ...eller en oppskrift som har reist for langt?

Det foreligger altså en viss uenighet når det kommer til hvorvidt omdømme er en relevant organisasjonsoppskrift for politisk styrte virksomheter. Arbeidet med å modernisere velferdsstaten har vært en prioritert oppgave for ulike regjeringer de siste 30 årene. Enkelt sagt kan vi si at nye offentlige styringsformer avspeiler overtakelse av styrings- og organisasjonsformer fra privat sektor (Busch, 2005). Dette har ført til at selv om det fortsatt er forskjeller mellom offentlig og privat sektor har det vært antydning at offentlig sektor begynner å ligne mer på en bedrift der tjenestene ytes raskere og kundene skal være fornøyde (Luoma-aho 2011:98). Også omdømmehåndtering kan sies å ha sitt opphav i denne sektoren, samtidig som tyngden av forskning omkring omdømme i lengre tid har vært forbeholdt private virksomheter (Wæraas et al., 2011a). Et tegn på at denne trenden har snudd, viser seg blant annet gjennom økende publiseringer omkring omdømme i det offentlige. Enkelte forskere mener imidlertid at omdømmehåndtering er et felt offentlige etater ikke bør kaste bort ressurser på. Eksempelvis hevder Luoma-aho (2011), at et nøytralt omdømme bør være målet. På den annen side påpekes det av Wæraas et al. at problemet med slike universelle organisasjonsoppskrifter er nettopp det at de er universelle, de er ”hyllevare snarere enn skreddersøm”, og understreker på den måten at oppskriften i sin rene form sannsynligvis ikke vil fungere like hensiktsmessig for alle typer virksomheter (Wæraas et al., 2011b:252). Man kan spørre seg, om ikke drøftingen omkring hvorvidt omdømmehåndtering er en oppskrift for offentlig sektor eller ei, er noe snever. Både det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet er generelle og forklaringskraften til hver av dem varierer avhengig av hvilket fenomen vi betrakter i lys av dem. Kan det tenkes at også omdømmeoppskriften passer mer eller mindre godt avhengig av virksomhetsart?

Med utgangspunkt i de antatte fordelene ved et godt omdømme, vil det være nærliggende å tro at alle både offentlige, private og frivillige organisasjoner arbeider med sitt omdømme. Hvorvidt omdømmehåndtering er en prioritert oppgave for offentlige etater varierer imidlertid ifølge denne oppgavens funn. Det henger naturlig nok delvis sammen med hvor stor nytte etatene ser av det gode omdømmet. Intervjudata fra Meteorologisk institutt og Difi peker på fundamentale forskjeller hva angår arbeidsoppgaver som ulike etater er satt til å løse. Disse oppgavene vil virke bestemmende for hvor gjennomførbar omdømmeoppskriften vil være for den enkelte organisasjon, men også for hvor synlig etaten i utgangspunktet er. Dette fører til at rangeringer av den typen Synovate årlig utarbeider kan oppfattes som urettferdige eller i det minste at de må leses med omhu. Likevel sies det fra Difis side at ”vi sier ikke nei til rangering, vi må tåle at det synes i offentligheten, men det må gå tydelig frem hvorfor man eventuelt kommer dårlig ut. Dersom det fremstilles som om lite kjente etater kommer dårlig ut på grunn av at det er et fåtall av de spurte som sier at de forbinder noe positivt med etaten blir det feil” (intervju 8. mars 2012). Rogge Pran i Synovate uttaler i den sammenheng at ”å være synlige i mediene har stor betydning for resultatene etatene oppnår”, og understreker samtidig at man må se hver etats plassering i forhold til de andre aktørene i samme bransje dersom man skal sammenligne de oppnådde resultatene (Ottesen, 2011b).

Det å komme godt ut på omdømmerangeringer, der en av faktorene er kjennskap hos hele den norske befolkning, synes for Difis del å være urealistisk i og med at deres virksomhet i all hovedsak retter seg inn mot offentlig forvaltning. Etaten har selv utført lignende omdømmeundersøkelser ved hjelp av andre byråer, der det har vært konkludert med at virksomheten ligger helt på grensen av hva det er hensiktsmessig å ha omdømmeundersøkelser om. Til tross for at Difi ikke har som mål ”å vinne” Synovate-rangeringen synes de den kan være hensiktsmessig i den forstand at målingen *over tid* sier noe om folks kjennskap til etaten. Dette kan igjen være med på å si noe om hvorvidt Difi når ut med det de selv anser som sine viktigste saker. Dette støttes av Bonvik, som i likhet med denne studien ikke sier noe om hvorvidt omdømmeoppskriften er hensiktsmessig for offentlig sektor som helhet eller ei, men journalisten gjør enkelte betraktninger rundt det han har valgt å kalle ”virksomhetenes hitlister”. Han sier at det viktigste med omdømmeundersøkelsene er å bruke de individuelle analysene til å se på utviklingen innenfor de områdene som er kommunikasjonsstrategisk viktige for den virksomheten eller bransjen man er en del av. Det betyr at han anbefaler å benytte tallmaterialet instrumentelt som noe av grunnlaget for det fremtidige kommunikasjonsarbeidet (Bonvik, 2012). Så langt tyder det i så måte på at Luoma-



ahos nøytrale omdømme holder for Difis del. Men hvor langt rekker et nøytralt omdømme? Er et nøytralt omdømme godt nok for alle offentlige virksomheter, uavhengig av virksomhetsart?

Hos Meteorologisk institutt så vi blant annet at strategiansvarlig uttalte hvor viktig etatens troverdighet var. De er blant annet avhengig av høy troverdighet for å bli tatt på alvor når de skal advare mot ekstremvær. I den sammenheng mente etaten at det gode omdømmet hjalp dem med å opprettholde troverdigheten særlig til etatens værvarsler. Intervjuet hos Jernbaneverket ga meg og en følelse av at omdømmet deres var av særlig betydning, både for de ansatte, men også eksternt. Etaten satte i 2004-2005 i verk et prosjekt for å bedre eget omdømme. Prosjektet var både internt og eksternt rettet, ”det er viktig for oss å få et bedre omdømme”, kunne pressesjefen fortelle. ”Har vi et dårlig omdømme vil kunder tenke; skal vi vente på toget, skal vi ikke vente på toget eller hva gjør vi nå? Og det handler om å være presis, det handler om punktlighet og det handler om å få et bedret omdømme” (intervju, 11. juni 2012). Uttalelsene vitner om at det er resultatene, det vil si punktligheten, som teller. Klart i tråd med det instrumentelle perspektivets fokus på effektivitet og måloppnåelse. Skal folk stole på at toget går til stipulert tid er etaten avhengig av tillit og troverdighet. Omdømmet utgjør derfor i Jernbaneverkets øyne, en ressurs som bidrar til å skape følelsen av tillit. Det samme konkluderer Brønn med etter å ha sammenfattet forskning fra flere ulike omdømmeforskere, blant annet Luoma-aho og MacMillian (Brønn, 2011). Dette viser at både Meteorologisk institutt og Jernbaneverket anser godt omdømme som en ressurs for egen etat. På den andre siden tilnærmer de seg omdømmebyggingen på helt ulikt vis. Noe som blant annet henger sammen med årsaken til omdømmeresultatet, samt hvordan etatene tolker omdømmeundersøkelsene.

Pressesjefen hos Jernbanverket uttalte at ”Synovate-målingen er en melding tilbake, den reflekterer mer eller mindre et folkesyn og den sier noe om hvordan vi blir sett på” (intervju, 11. juni 2012). Jernbanedirektør, Elisabeth Enger uttalte til Dagens Næringsliv i etterkant av 2011-undersøkelsen at hun ikke var overrasket over bunnplasseringen. ”Det er som fortjent” sier hun. ”Vi blir forbundet med nedslitt materiell, forsinkelser og at ting ikke fungerer, og folk kobler dårlige resultater med dårlig omdømme” (Ottesen, 2011b:31). Jernbaneverket er den av de tre analyserte enhetene som etter de innhentede data å dømme har lagt ned mest omdømmeskapende arbeid, samtidig som virksomhetens oppgaver sannsynligvis i mindre grad enn hos Difi vil være preget av divergerende mål og kompleksitet. Det kan antas at det



derfor er enklere for etaten som har ansvaret for drift og vedlikehold av jernbaneinfrastrukturen å skape en enhetlig og tydelig profil eksternt. På en annen side står etaten ovenfor en rekke utfordringer i henhold til bygging og opprettholdelse av organisatorisk omdømme. For det første er virksomheten en del av en større gruppe med transportetater som samlet sett kommer dårlig ut når det gjelder omdømme. Samtidig går det som allerede nevnt frem både av dokumentanalyse/sekundærlitteratur/årsmeldinger og gjennom intervju at driftsavvik i form av manglende punktlighet har særlig stor negativ virkning for publikum og jernbanens omdømme. En annen utfordring er det ekstremværet som fra tid til annen rammer togtrafikken. Uønskede hendelser som signalfeil og avsporinger inntreffer med visse mellomrom og kan være svært vanskelig å unngå fullstendig.

Den uønskede publisiteten omkring hendelsene kan ifølge Kvåle og Wæraas reduseres gjennom oppbygging av organisasjonsidentitet og etablering av strategi for håndtering av slike hendelser. Bygging av en ”positiv og sterk organisasjon (-sidentitet) kan, ifølge forskerne, gi en form for robusthet, samtidig som strategisk og god kommunikasjon kan begrense de uheldige følgene av uønskede hendelser. Kvåle og Wæraas er i så måte enige med de antatte fordelene ved det gode organisatoriske omdømmet. Johannesen et al. skriver at ”virksomheter med et godt omdømme har stor slitestyrke” (Johannesen, Olaisen og Olsen, 2009:11). I så tilfelle bør dette gjelde for Meteorologisk institutt som år etter år har toppet omdømmestatikken. Til tross for at instituttet er stolte og trives på omdømmetoppen er direktøren for strategi og samfunnskontakt redd for den fallhøyden etaten skaffer seg ved å ligge på topp over lengre tid. Omdømmelitteraturen hevder at omdømmebygging er en måte å redusere risiko på, men man kan også, i likhet med Meteorologisk institutt, argumentere for at et godt omdømme på sett og vis bidrar til å skape risiko (Apeland, 2010). Dette henger blant annet sammen med forventninger til etater med et godt omdømme. Når folk formoder at de kan vente kvalitet, kan de raskt bli skuffet, som igjen kan føre til tapt omdømme. Med andre ord er det slik at desto bedre en virksomhets omdømme er, jo større er fallhøyden. Det kan være kostbart å gjenopprette et skadet omdømme. Dette er hovedårsaken til at den finske forskeren Luoma-aho mener det er risikabelt for offentlig sektor å ha et godt omdømme, og anbefaler at disse etatene heller arbeider for et nøytralt omdømme. Det nøytrale omdømmet innebærer saklighet og en viss tilstand av harmoni ifølge forskeren. Luoma-aho sier videre at målet må være å ha et godt nok omdømme til at folk stoler på etaten og tar den på alvor (Luoma-aho, 2011). Denne avhandlingens data og påfølgende analyse tyder imidlertid på at enkelte etater anser omdømme som en ressurs de bør hegne om, selv om et nøytralt

omdømme kan holde for andre offentlige virksomheter. Det er derfor ikke grunn til å si at omdømmeoppskriften har reist for langt i det den nådde offentlig sektor, men om alle ingrediensene som oppskriften i utgangspunktet inneholdt er relevante også for denne sektoren synes ifølge mine funn noe mer usikkert.

## 5.4 Løsning på leting etter problemer?

Hos Meteorologisk institutt og Jernbaneverket finner vi som sagt forståelse for deres omdømmestrategi innenfor både det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet. Forekomsten av instrumentalitet synes på den andre siden mindre for Difis del. Etaten bærer preg av å være utsatt for det institusjonelle perspektivets løsningsfremdrevne reform. Verktøyperspektivet inneholdt resonnementet om problembetinget søking. Dette resonnementet utfordres av symbolperspektivet som vektlegger at aktører i organisasjonen først blir oppmerksomme på en populær oppskrift (løsningen), for så å finne ut at man har et lokalt ”problem” (Røvik, 1998). Synovate-undersøkelsen må kunne sies å være med på å skape oppmerksomhet rundt hvorvidt en etat har lokale omdømmeproblemer eller ei. Undersøkelsen gjengis i en rekke aviser med påfølgende intervjuer, ofte med undersøkelsens vinnere og tapere. Både Synovate-undersøkelsen og resonnementet fra den institusjonelle tilnærmingen kan betraktes som løsningsfremdrevne, da de tar utgangspunkt i en allerede populær oppskrift. Denne beskrives av perspektivet nærmest som en gave fra organisasjonens omgivelser. På en og samme tid tilbyr oppskriften både en tidstypisk problembeskrivelse og en tidstypisk løsning. Når populære organisasjonsoppskrifter spres, vil det kunne føre til at flere organisasjoner føler at de omtrent samtidig lider av de samme typene problemer, og løsningen presenteres de ulike virksomhetene i form av samme oppskrift (Røvik, 1998). Hvorvidt løsningen synes hensiktsmessig for Difis del kan imidlertid diskuteres, så lenge etatens omdømme hos hovedmålgruppen, statsforvaltningen, vurderes som rimelig bra. Dette kom frem i en omdømmeundersøkelse utført av TNS Gallup, på oppdrag fra Difi. Undersøkelsen ble delt i to, der den ene, i likhet med Synovate-undersøkelsen, tok for seg direktoratets omdømme hos hele befolkningen, mens den andre undersøkte omdømmet hos direktoratets primærmålgruppe som er statsforvaltningen (Difi, 2012c).

Tar vi i betraktning hvem etatenes interessenter/hovedmålgrupper er, vil det samtidig være med på å illustrere den kanskje mest fundamentale forskjellen mellom denne avhandlingens tre analyseobjekter, sett fra et omdømmeperspektiv. Vi så innledningsvis at omdømme

handler om summen av interessentgruppenes oppfatning av en virksomhet over tid. Samtidig beskrives omdømmehåndtering som det og planmessig vise utad hvem man er som organisasjon, slik at omgivelsenes oppfatninger av og tillit til organisasjonen styrkes. Men hvem er analyseenhetens omgivelser? Selv om også Meteorologisk institutt og Jernbaneverket har oppgaver som ikke er direkte brukerorienterte, må disse etatene tross alt sies å bære preg av å være betydelig eksternt rettede. Været angår alle. Det er bestemmende for hva man kler på seg, hva du finner på i helgen og så videre. Direktoratet for forvaltning og IKT jobber derimot med å utvikle den sentrale statsforvaltningen. Synovate-undersøkelsens respondenter er et representativt utvalg nordmenn og informantutvalget strekker seg derfor utover interessentgrupper med relevans for hver enkelt virksomhet. Dette må kunne betraktes som tankevekkende da omdømme handler om en organisasjons omgivelser. Omgivelsene og interessentgruppene til de ulike etatene er ikke de samme og man kan derfor spørre hvor korrekt det er å måle omdømmet til alle offentlige etater hos en og samme respondentgruppe? Når ulike etatstyper blir vurdert og rangert ut i fra den samme respondentgruppen fører dette som vi har sett til at ukjente etater kommer dårlig ut. Innledningsvis kom det frem at omdømmelitteraturen var enig om at et godt omdømme var ”gull verdt” når det kom til å rekruttere og tiltrekke seg kvalifisert og høyt utdannet arbeidskraft. Denne oppgavens empiriske analyseenheter ga meg gjennom besøk og intervjuer en mye dypere forståelse av hvem de respektive etatene faktisk var. Aha-opplevelsen hos Meteorologisk institutt var at de ”synlige meteorologene” var langt fra de eneste som arbeidet hos institusjonen. De var bare ca. 10 av en stab på til sammen 440 stykker. Før arbeidet med oppgaven begynte, var min kjennskap til Difi at de var leverandør av MinID. Forarbeidet, samt besøket hos direktoratet ga meg innsikt i en etat som arbeidet med en mengde fagfelt og spennende oppgaver. Dette bringer meg til poenget med denne digresjonen. Si at det stemmer at et godt omdømme har avgjørende betydning for å rekruttere ny, kvalifisert og høyt utdannet arbeidskraft. I så tilfelle synes jeg det er synd, ikke bare for virksomhetenes skyld, dersom potensielle fremtidige ansatte lar være å søke jobb i etater med et slikt mangfold av fagfelt og spennende arbeidsoppgaver. Dette bare fordi organisasjonen kommer dårlig ut, rangert etter omdømme til ”alle” offentlige etater. Samtidig er det ikke tvil om at noe av den utfordringen offentlige virksomheter har med tanke på omdømmebygging er det faktum at de ofte er sammensatte organisasjoner bestående av flere identiteter, verdier, profesjonsgrupper og unike forhistorier.

Innledningsvis kunne vi lese at det virker som det er bred enighet om at enhver drøfting av omdømme må ta utgangspunkt i identitet. De offentlige virksomhetene vil i varierende grad

være preget av brede målformuleringer, særdeles komplekse oppgaver og uensartede klienter eller brukere. Dette betyr at både organisasjonene selv og omgivelsene ofte er komplekse. Det vanskeliggjør den utopi av integrert kommunikasjon som omdømmeoppskriften forespeiler. Det vil derfor tenkes at hvor enkelt det er for en offentlig etat å drive omdømmebygging blant annet vil være avhengig graden av kompleksitet organisasjonen rammes av. Dette finner vi støtte for innenfor det institusjonelle perspektivet. Perspektivet betrakter organisasjoner som komplekse og er enig i at en slik kompleksitet gjør det vanskelig å finne frem til en kompatibel og enkel løsning. Kommunikasjonsansvarlig hos Difi påpeker at dette kanskje er den største utfordringen for omdømmebygging hos deres etat, og sier at det er ”vanskelig å få til en tydelig og enhetlig profil utad så lenge vi snakker om offentlige anskaffelser den ene dagen, om økologisk mat den neste og om MinID og datatilsynevaluering dagen etter der”. På den andre siden skriver Kvåle og Wæraas at flere definisjoner av organisasjonsidentiteten kan leve side om side i organisasjonen uten at det trenger å gå ut over virksomhetens omdømme. Denne påstanden tar utgangspunkt i Røviks idé om multistandardorganisasjoner og Pratt og Foremans tanke om at en organisasjon godt kan ha et mangfold av identiteter. Disse identitetene vil tilsammen gjøre virksomheten unik fordi det gitte identitetsmangfoldet umulig kan imiteres av andre organisasjoner (Kvåle og Wæraas, 2006). Det er liten tvil om at spesielt offentlige etater har mange målsettinger og ulike hensyn å ivareta. Innsikten i Difis arbeid viste en etat som arbeider med mange ulike fagfelt. Til sammen bringer dette meg til påstanden om at en virksomhet nødvendigvis ikke behøver og ”bare være kjent for én identitet”, men at dersom virksomheten består av et identitetsmangfold bør det imidlertid skape en refleksjon over hvordan subidentitetene kan påvirkes. Dette for å unngå risikoen for at det oppstår uklarhet i hva som er viktig for den aktuelle virksomheten.

## 5.5 I hvilken grad påvirker omdømme og omdømmemålinger de ansatte?

På spørsmål om informantene trodde at omdømme og omdømmemålinger påvirket de ansatte i noen grad, ble det fra Meteorologisk institutt uttalt et klart ja. Dette kunne deres direktør for strategi- og samfunnskontakt forklare ved å vise til eksempler der det hadde vært feil i regnemodellene som ligger til grunn for varslingene på yr.no.

*Feil i disse modellene fører til systematiske feil som gjentar seg og gjentar seg fordi regnemodeller ikke tenker, men gjør som de er tilsagt. Dette fører igjen til avisskriverier og da kommer ansatte og sier: dette må vi få gjort noe med, tenk hva dette har å si for omdømmet vårt og sånn kan vi ikke ha det (...) sånn sett er vi spora til å gjøre en enda bedre jobb (intervju, 19. desember 2011).*

Uttalelsen vitner ved første øyekast om en klar instrumentell forståelse. Den instrumentelle tilnærmingen holder frem en konsekvenslogisk tankegang, der man ved en mål-middel-rasjonalitet foretar problembetinget søking og utforming av løsninger. Den fremtidige konsekvensen av ikke å rette opp i regnemodellene til yr ville sannsynligvis vært tapt omdømme, noe som motiverer de ansatte til å ta tak og å få rettet opp i feilene. Selv om uttalelsen vitner om en instrumentell handlingslogikk bærer den også et visst institusjonelt preg. Mens verktøyperspektivet forfekter at organisasjoner er sterkt ”top-down”-styrt, hevder det institusjonelle perspektivet at problemoppfatninger vokser frem fra bunnen av organisasjonen. Omdømmehåndtering er ingen sterkt ”top-down”-styrt oppgave for Meteorologisk institutt. Etaten mener alle ansatte har et ansvar når det gjelder å ta beslutninger og handle riktig når omdømmet kan stå på spill, selv om det er kommunikasjonsdirektørens oppgave å holde bevisstheten oppe. De ansattes motivasjon for å få rettet opp i feil som senere kan virke negativt inn på egen etats omdømme vitner samtidig om en problemoppfatning av omdømmespørsmål som i overveiende grad vokser frem fra bunnen i etaten. Dette viser nok engang hvordan avhandlingens forklarende teorier kan virke utfyllende på hverandre heller enn konkurrerende.

Både personalsjefen hos Meteorologisk institutt og kommunikasjonsdirektøren hos Difi fremhever hvordan positiv omtale av egen arbeidsplass gjør de ansatte stolte av arbeidsplassen sin. Informantene påpeker at det ikke trenger å være et godt omdømme, men positiv tilbakemelding generelt fra omgivelsene som anses positivt for jobbtilfredsheten. Personalsjefen hos Meteorologisk institutt uttaler at det er ”positivt med tilbakemelding fra markedet selv om det ikke er et kommersielt marked. Man vokser uansett på positiv feedback” (intervju, 19. desember 2011). Dette er konsistent med Peggy S. Brønn, forsker ved Handelshøyskolen BI, da hun i sin artikkel konkluderte med at resultater av omdømmeundersøkelser har selvforsterkende kraft: ”Når offentlige ansatte vet at de blir satt

pris på, vil de kunne utføre oppgavene sine på en bedre måte. Og når de utfører dem bedre, forbedres oppfatningen av deres prestasjoner. Dette er en god sirkel” (Brønn, 2011:50).

Selv om Difi ikke har et mål om at etaten skal bli kjent hos hele den norske befolkningen, fremhever de i likhet med Meteorologisk institutt at det er inspirerende dersom egen etat er synlig. Det er positivt fordi det gir en følelse av å se resultater av eget arbeid. Snur man på dette og spør hva negativ oppmerksomhet har å si for de ansattes jobbtilfredshet synes man å finne det motsatte. Eventuell negativ oppmerksomhet rundt egen arbeidsplass virker særlig dårlig inn på de ansatte. Som nevnt skrev Jernbaneverket i sin rapport *På skinner* fra 2009 at det ikke hadde manglet på negative medieoppslag, noe etaten ønsket å få en endring på. I lys av uttalelsen under punkt 4.2.1 er det grunn til å anta at Jernbaneverket ønsker å bedre omdømmet, men først og fremst er det viktig å få bukt med den negative oppmerksomheten rundt deres etat. Negativ oppmerksomhet eller omtale av egen arbeidsplass synes dermed å ha større negativ innvirkning på de ansatte sammenlignet med et eventuelt dårlig omdømme. Dette såfremt det dårlige omdømmet ikke samtidig fører med seg en storm av negativ medieomtale.

Kommunikasjonsansvarlig hos Difi uttaler at ”jeg tror omdømme og omdømmemålinger har noe å si for de ansatte, men jeg tror likevel ikke det er av avgjørende betydning før det eventuelt blir veldig negativt”, og legger til at, ”jeg tror det er mye verre dersom man har mye negativ oppmerksomhet, da tror jeg omdømme er mye mer avgjørende”. Dette synet virker hun å dele med pressesjefen i Jernbaneverket. Han fortalte at det overhodet ikke var gøy verken for han eller andre som arbeidet med jernbane at det tidvis oppstod problemer og togkaos. Samtidig innrømmet han at problemer og negativ oppmerksomhet mot etaten hadde ført til at ansatte i perioder vegret seg for å svare på spørsmål om hvor de arbeidet, noe de absolutt ikke var stolte av. Dette har blant annet ført til at omdømmebygging i de senere år har vært en prioritert oppgave for etaten. Pressesjefen uttalte at ”vi ønsker å få blikket opp av boka og se folk i øya, samtidig har vi et hårete mål om å komme godt opp på Synovate-undersøkelsen”. Her ser vi igjen at resonnementet fra verktøyperspektivet om problembetinget søking synes å gi støtte for Jernbaneverkets begrunnelse for iverksettelse av det omdømmeskapende arbeidet. Argumentet for dette er at det først oppstod et lokalt problem internt hos Jernbaneverket, og deretter startet letingen etter oppskrifter for å løse problemet.

Når det gjelder virksomhetsart, fremheves det fra Meteorologisk institutts side at enkelte virksomheter har oppdrag som gjør det vanskelig å toppe omdømmeundersøkelser. Samtidig skriver Byrkjeflot (2010) at offentlig sektor er mer medieutsatt og tilsynsovervåket sammenlignet med private virksomheter. Det fører til at etater som behandler særlig omdiskuterte saker og tar omdiskuterte avgjørelser er mer utsatt for negativ omtale. På den ene siden så vi at Meteorologisk institutt svarte klart ja på spørsmålet om omdømmet påvirker de ansatte. På den andre siden, ser vi at måten omdømmet påvirker de ansatte ikke bare handlet om jobbtilfredshet. Fordelen med deres gode omdømme var hovedsakelig at det påvirker de ansatte til å gjøre en bedre jobb. Omdømmet skaper derfor, som Brønn uttalte, en positiv spiral. Såfremt data fra denne avhandlingen i noen grad også gjelder for andre (offentlige) virksomheter, kan vi med andre ord kan holde fast ved at omdømmet ikke trenger å ha noen betydning for jobbtilfredsheten hos de ansatte. Det som i omdømmesammenheng synes å påvirke jobbtilfredsheten er hvorvidt virksomheten rammes av negativ oppmerksomhet. Etater som fatter vedtak og tar beslutninger som rammer andre er mer utsatt for dette sammenlignet med de som ikke har slike oppgaver.

### 5.5.1 Rekruttering/ansettelser

Innledningsvis så vi at Brønn og Ihlen hevdet at et godt omdømme var en av de viktigste immaterielle ressursene en organisasjon kunne være i besittelse av. Fombrun og Riel uttalte at et godt omdømme fungerer som en magnet. Alle vil jobbe for de med godt omdømme (Fombrun og Riel, 2004; Apeland, 2010). Forventinger sett i lys av dette vil forhold til denne avhandlingen gå på at Meteorologisk institutt er en etat ”alle” vil jobbe for. Difi og Jernbaneverket vil sannsynligvis møte på større utfordringer i kampen om å rekruttere nye ansatte. Legger vi dette til grunn, skulle man samtidig tro at omdømmebygging var en prioritert oppgave for enhver etat. Dette gjelder spesielt for de virksomhetene som på omdømmeundersøkelser kommer mindre godt ut. At Meteorologisk institutt er en etat med en stabil arbeidsstokk, og en turnover på knappe to prosent i 2010, vil på bakgrunn av dette neppe virke særlig overraskende (intervju, 19. desember 2011). Avhandlingen har allerede vært inne på hvordan omdømmet sporer de ansatte hos instituttet til å gjøre en enda bedre jobb. På spørsmål om hva omdømmet har å si for ansatte eller hvordan det påvirker de ansatte, svarer både strategiansvarlig og personalsjefen at de opplever omdømmet som god indremedisin. Omdømmet gjør de ansatte stolte av arbeidsplassen sin. Informantene tror på likevel ikke at det gode omdømmet er med på verken å rekruttere nye medarbeidere eller



holde på ansatte. Det som derimot holdes frem som årsaker til at folk har lange ansettelsesforhold hos etaten er spennende arbeidsoppgaver, vitenskap som møter kommunikasjon, dyktige kollegaer og dersom man jobber opp mot meteorologi (og ikke i administrasjonsstillinger) kan man kanskje føle at en ikke har så mange andre alternative arbeidsgivere. Helt konkret sier strategiansvarlig at det ”gode omdømmet gjør at man blir stolt av arbeidsplassen sin, det er god indremedisin, men jeg tror ikke det trekker nye folk” (intervju, 19. desember 2011). En etat som derimot trekker nye folk er Jernbaneverket. Pressesjefen kunne fortelle om solid interesse når det kom til utlyste stillinger. De fikk blant annet 85 søkere til en nylig utlyst vikarstilling på Jernbaneverkets filial på Jernbanetorget. Samtidig ser de en formidabel økning av søkere både for å studere jernbanefag på NTNU og til norsk jernbaneskole. Det var 850 interesserte som konkurrerte om tilsammen 41 ledige skoleplasser i en av klassene ved jernbaneskolen.

Ifølge data fra denne studien virker det derfor ikke som om omdømme er særlig avgjørende for om man søker seg til en etat eller ei. Dette står i skarp kontrast til de antatte fordelene ved et godt omdømme som ble skissert innledningsvis. Apeland var av de som likevel ikke ville sette likhetstegn mellom omdømme og virksomhetenes tiltrekningskraft på nye medarbeidere. Han hevdet at ”en virksomhets omdømme sammenfaller ofte, men ikke alltid, med popularitet som arbeidsgiver” (Apeland, 2010:22). Samtidig er dette et poeng som også fremkommer hos Brønn, når hun i artikkelen *Forståelse av omdømme i offentlig sektor* drøfter resultatene fra den første RepTrak-målingen av offentlige organisasjoners omdømme. Forskeren som arbeider ved Handelshøyskolen BI skriver at ”generelt forholder folk seg nøytrale når det gjelder ønsket om å arbeide i noen av de 50 virksomhetene som er oppført i forskningsmaterialet”... ”Mens de fleste respondentene var negative til å jobbe i lavt rangerte virksomheter, var også noen respondenter negative til å jobbe i virksomheter som var relativt høyt rangert” (Brønn, 2011:45). Data både fra denne avhandlingen, samt funnene til de nylig omtalte forskerne kan derfor tyde på at omdømmets tiltrekningskraft på nye medarbeidere ikke er like sterkt som tidligere antatt. Eller er dette en særegenhet ved organisasjoner innenfor den offentlige sektoren?



## 6. AVSLUTNING

### 6.1 Kontekstuell bakgrunn

Interessen for omdømme har vært sterkt økende de siste årene. Dette synes særlig å gjelde for offentlig sektor. Studien har vist at det fremste tegnet på omdømmesamfunnets fremvekst i politisk styrte virksomheter ikke trenger å være at offentlige etater selv har fått omdømmebriller på, men at andre utenfor sektoren betrakter dem med omdømmeblikk. Dette innebærer at offentlige etater risikerer og opplever å få sitt omdømme målt, rangert og presentert offentlig. Denne avhandlingen har tatt utgangspunkt i en av disse rangeringene, Synovates årlige profilundersøkelse, som siden 2004 har vurdert og rangert opp mot 90 ulike statlige virksomheter.

### 6.2 Avhandlingens mål

Avhandlingen har forsøkt å belyse omdømmehåndteringen hos tre statlige virksomheter, Meteorologisk institutt, Jernbaneverket og Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Disse inngår alle i Synovates omdømmeundersøkelse, og ble valgt da jeg la vekt på å benytte etater som har fremvist store ulikheter med hensyn til målt omdømme. Det har først og fremst vært omdømmehåndtering i etatene som har vært tema for denne avhandlingen, men samtidig er deres omdømmearbeid en del av et større bilde som handler om hvordan ulike omdømmestrategier har gjort sitt inntog i offentlig sektor. Det rent beskrivende ved avhandlingen utgjør en sentral del, da en slik beskrivelse er svaret på problemstillingens første del; hvordan offentlige organisasjoner arbeider med å skape et godt omdømme.

Avhandlingens del to har som mål å gi svar på hvilken rolle virksomhetsart har for utvikling av omdømmestrategi. Studien bærer derfor et visst komparativt preg. Målet med oppgaven har ikke vært å finne ut hvordan omdømmebygging eller omdømmehåndtering i offentlig sektor bør foregå. Hensikten med studien har derimot vært å utvide kunnskapen og forståelsen for hvorvidt omdømmeskapendearbeid er en allmenn organisasjonsoppskrift for offentlig sektor, eller om omdømmestrategien bør ha basis i virksomhetens art.

Utover oppgavens hovedfokus har jeg med grunnlag i de data oppgaven baserer seg på, berørt et område som jeg innledningsvis pekte på som et hull i omdømmeforskningen; hvordan ansatte blir påvirket av virksomhetens omdømme.

### 6.3 Substans og fremtreden er nært sammenkoblet

For å tolke etatenes omdømmeskapende arbeid har jeg benyttet meg av kontrasterende perspektivbruk. Et instrumentelt og to institusjonelle perspektiver samt implisitt teori i form av kunnskap om substans og fremtreden ble benyttet for å analysere studiens empiri. Hvordan etatene arbeidet med omdømmehåndtering utgjør en rent beskrivende del av oppgaven, men begrunnelsen for dette arbeidet samt valg av omdømmestrategi kan forstås i lys av teori. Perspektivene har blitt benyttet gjennom det Roness (1997) omtaler som utfyllende strategier. Dette ble gjort fordi jeg oppfattet omdømmehåndtering i offentlig sektor for å være et komplekst fenomen, der det var sannsynlig at flere perspektiver ville ha forklaringskraft. Studien har langt på vei bekreftet dette. Jernbaneverkets omdømmestrategi kan tolkes både som et rasjonelt verktøy for forbedring av interne og ektefødte problemer samtidig som omdømmearbeidet var preget av sosialt skapte normer og verdier for hva etaten burde drive med. Også Difis valg av omdømmestrategi bekreftet institusjonelt baserte forventninger om funn. Det mest oppsiktsvekkende var likevel hvilke forventninger Difi anså omgivelsene til å ha. Det institusjonelle perspektivet utløser forventninger om at populære oppskrifter som omdømmebygging adopteres på bakgrunn av et normativt press. Difi hevdet at omdømmebygging av egen etat ville bety en ressursutnyttelse som ikke kunne forsvares. Til tross for at deres omdømmestrategi ikke er en adaptering av den institusjonaliserte omdømmeoppskriften, kan strategien forstås institusjonelt da den er et svar på de forventninger etaten anså var knyttet til den posisjonen de besitter. Det nyinstitusjonelle perspektivets vektlegging av en organisasjons forhold til eksterne omgivelser, kan derfor virke forklarende for Difis valg av omdømmestrategi. Det institusjonelle perspektivet støttes også av data fra Meteorologisk institutt, men for deres del synes de indre normene og verdiene i større grad å virke ledende for valg av omdømmestrategi sammenlignet med eksterne forventninger som er førende innenfor et nyinstitusjonelt perspektiv. Samtidig var instituttets fremtreden preget av det instrumentelle perspektivets formålsrasjonelle og konsekvenslogiske aktører da de bevisst bare ønsket å vise seg frem i sammenhenger som var nært knyttet til deres tekniske kjerne, meteorologfaget.

Brunsson er en sentral aktør innenfor det nyinstitusjonelle perspektivet og som jeg særlig har henvist til. Årsaken til dette er at avhandlingen har betraktet hvordan det omdømmeskapende arbeidet finner sted i spenningsforholdet mellom den tekniske kjernen og etatenes fremtreden. Brunsson (1989) hevdet at offentlige etater nærmest var nødt til å foreta en dekopling mellom

den tekniske kjernen og det de drev med i det ytre for å imøtekomme omdømmesamfunnets krav til fremtreden. Dette forholdet ble av Wæraas et al. (2011a) betraktet som en fallgruve, da de mener faren med omdømmesamfunnet oppstår i det virksomhetenes konkrete arbeidsoppgaver fortrenses til fordel for hvordan man fremstår overfor omverdenen. Funn fra denne studien gir ikke støtte for dekoblingsteorien. Som svar på problemstillingens første del; hvordan det arbeides med å skape et godt omdømme, konkluderer studien derfor med at hovedinntrykket tyder på at substans ikke fortrenses til fordel for fremtreden. Jernbaneverket er den eneste som eksplisitt uttrykker at de jobber med omdømmet, men måten dette gjøres på synes hovedsakelig i form av substansarbeid, ved utbygging og forbedring av jernbaneinfrastrukturen. Selv om de to andre etatene ikke hevder å ha en omdømmestrategi synes deres fremtreden å være preget av noe mer enn ren tilfeldighet. Avhandlingen foreslår at deres strategi kan betegnes mer som en troverdighetsstrategi enn en omdømmestrategi. Den komparative analysen er konsistent i forhold til at ingen av etatene forsøker å anskueliggjøre at de utfører arbeid de faktisk ikke gjør. Substans og fremtreden er nært sammenkoblet.

#### 6.4 Omdømmestrategi er *avhengig* av virksomhetsart

Det er en pågående faglig diskusjon om offentlige virksomheter bør drive med omdømmehåndtering. Hvorvidt det er mulig for offentlige etater å fremstå som omdømmevinnere er et annet spørsmål. Luoma-Aho (2007) er av de som hevder at det er tilfredsstillende med et ”nøytralt” omdømme for offentlige organisasjoner. Omdømmebygging bør derfor ikke være et fokusområde for virksomheter innenfor offentlig sektor. Problemstillingens andre del; hvilken rolle virksomhetsart spiller for valg av omdømmestrategi, omhandler slike spørsmål.

Alle de tre analyserte enhetene er avhengig og opptatt av å ha høy troverdighet. Høy troverdighet synes som et sterkere mål for etatene som helhet, da omdømmebygging både anses for kostnadskreven, samt at enkelte av etatene tilhører etatsgrupper hvor det samlet sett har vist seg vanskelig å klatre svært høyt på omdømmeundersøkelser. Heller ikke alle de analyserte virksomhetene anser et godt omdømme *hos hele befolkningen* som avgjørende, verken for utførelsen av sine pålagte oppgaver eller ansattes jobbtfredshet. Listeplasseringen på omdømmeundersøkelsenes totaloversikt synes derfor nødvendigvis ikke som det aller viktigste. I hvor stor grad godt omdømme anses tiltrent avhenger ifølge mine funn blant annet av hvilken type virksomhet man er, hvilke underliggende logikker som er dominerende

og hvem etatens brukere er. Etatsulikheten fører til ulike utfordringer når det gjelder omdømmehåndtering hos de ulike virksomhetene. To av de analyserte enhetene er i overveiende grad befolkningsrettede. For de samme to kommer det tydelig frem hva faktisk arbeider med, jernbane og værvarslinger. Den tredje av etatene, Difi, skiller seg utvilsomt fra de andre, ved at etatens virke for det første er nesten fullstendig rettet inn mot offentlig forvaltning. For det andre er det vanskelig for etaten å oppnå en klar og enhetlig profil utad, så lenge de beskjeftiger seg med ulike oppgaver innenfor mange ulike fagfelt. Begge disse forholdene skaper utfordringer når det kommer til å bygge et godt omdømme for Difi. På den andre siden virker det ikke som om etaten er like avhengig av det gode omdømmet som de andre analyserte enhetene. Direktoratet er av de som ikke er spesielt opptatt av å påvirke sitt omdømme strategisk. Luoma-ahos nøytrale omdømme synes derfor tilstrekkelig for enkelte offentlige organisasjoner ifølge denne avhandlingens funn. Virksomheter som opplever eksterne problemer tvinges derimot til å ta omdømmeproblematikken på alvor. Kriser skaper i så måte behov for omdømmehåndtering og en klar omdømmestrategi. Dette gjelder spesielt for befolkningsrettede etater som leverer tjenester som ved svikt vil gi betydelige konsekvenser for brukernes hverdag. Studien konkluderer på dette grunnlag med at virksomhetsart har betydning for valg av omdømmestrategi. Alle de undersøkte etatene har en fremtoningsstrategi som bekrefter etatens substans. Hvorvidt de er avhengige av og føler behov for en tydelig omdømmestrategi avhenger av virksomhetens art.

## 6.6 Forslag til videre forskning

DN skrev 29. oktober 2010 i artikkelen ”Disse høster tillit - disse sår tvil” at de beste offentlige virksomhetene har bedre omdømme enn de aller beste private. Artikkelen som tar utgangspunkt i omdømmeundersøkelsen *RepTrak Offentlig 2010* viser blant annet at Forbrukerombudet, Riksrevisjonen og Politiet slår Skandiabanken, Toyota og Ikea. Studiet Master i Public Administration (offentlig forvaltning) avgrenset etter mitt syn denne oppgaven til først og fremst å omhandle offentlige virksomheter. På en annen side ville det vært spennende og jobbet videre med en sammenligning av offentlig versus private virksomheter. New Public Management-tradisjonene fremhever at organisasjonsmodeller og styringsformer fra private organisasjoner med stort utbytte kan overføres til offentlige virksomheter. En slik tankegang må i så fall bero på at private virksomheter i utgangspunktet sitter på den beste modellen for organisering. Er dette tilfellet i enhver tenkelig dimensjon/situasjon av organisasjoner? Denne avhandlingen kan samtidig betraktes som et av

flere bidrag som viser til at modernisering, fornyelse og endring ikke trenger å være av de aller viktigste dimensjonene når omdømmeoppskriften skal oversettes til offentlig sektor. Dataene herfra er i midlertid begrenset, men det kunne vært spennende og jobbet videre med dem for å se om det eventuelt finnes videre belegg for påstanden.

Utover avhandlingens hovedfokus har jeg sett hvordan resultater fra omdømmeundersøkelser synes å påvirke etatenes ansatte. Et område jeg innledningsvis påpekte som et "hull" i omdømmeforskningen. På bakgrunn av de data som har fremkommet gjennom studien, kan jeg konkludere med at det så langt virker som om omdømme, som selvstendig faktor, ikke har avgjørende betydning for ansattes jobbtilfredshet/trivsel. Det som derimot kan være betydningsfullt for de ansattes jobbtilfredshet er hvorvidt egen arbeidsplass får til gode/positive oppslag. I motsatt fall virker det som om negativ oppmerksomhet eller negative medieoppslag påvirker de ansatte i mer negativ forstand enn et eventuelt dårlig omdømme. Det synes likevel enighet om at godt omdømme, eller i det minste positiv oppmerksomhet og positiv omtale av egen arbeidsplass virker *motiverende* på de ansatte og gjør at de føler en *stolthet* ovenfor etaten de jobber for og vice versa. Selv om de data jeg har innhentet er konsistente innenfor denne oppgavens rammer, er de mangelfulle og ikke å betrakte som representative nok for generalisering. Hullet, med henhold til hvordan omdømmet påvirker de ansatte virker derfor ikke å være fullstendig tettet. Omdømmets innvirkning på virksomhetens ansatte er et område det ville vært spennende å studere nærmere. For å fremme muligheten for overførbarhet ville det i et eventuelt senere forskningsprosjekt vært hensiktsmessig og sammenlignet med andre typer offentlige etater enn det denne studien har tatt for seg.

## 7. KILDER

- Andersen, J. A. (1995). *Ledelsesteorier. Om ledelse skal lede til noe*. Bergen: Fagbokforlaget
- Apeland, N. M. (2010). *Det gode selskap. Omdømmebygging i praksis*. Drammen: Hippocampus
- Berger og Luckmann (2000). *Den samfunnsskapt virkelighet*. Bergen: Fagbokforlaget
- Bonvik, Ø. (2012). *Få som fortjent. Troverdige oppmerksomhet I kanaler du ikke kontrollerer*. Bergen: Fagbokforlaget
- Brunsson, N. (1989). *The organization of hypocrisy: talk, decisions and actions in organizations*. New York: Willey
- Brunsson, N. og Olsen, J. P. (1990). Kan organisationsformer väljas? I Brunsson, N. og Olsen, J. P. (red.). *Makten at reformera*. Stockholm: Carlssons Bokförlag
- Brønn, P. S. og Ihlen, Ø. (2009). *Åpen eller innadvendt - Omdømmebygging for organisasjoner* Gyldendal
- Brønn, P. S. (2011). Forståelse av omdømme i offentlig sektor. I Wæraas, A., Byrkjeflot, H. og Angel, S. I. (Red.) *Substans og framturen. Omdømmehåndtering i offentlig sektor* (s. 34-50). Oslo: Universitetsforlaget
- Busch, T. (2005). Grensen mellom privat og offentlig sektor i endring. I Busch, T. E., Klausen, K. K. og Vanebo, J. O. (Red.) *Modernisering av offentlig sektor. Utfordringer, metoder og dilemmaer* (s. 70-81). Oslo: Universitetsforlaget
- Byrkjeflot, H. (2010). Omdømmebygging – drivkrefter, kritikk og paradokser. *Scandinavian Journal of Public Administration*. 14 (1-2), 3- 24
- Byrkjeflot, H. B. (2011). Et kritisk blikk på omdømmeblikket. I Wæraas, A., Byrkjeflot, H. og Angel, S. I. (Red.) *Substans og framturen. Omdømmehåndtering i offentlig sektor* (s. 51-70). Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T. og Lægreid, P. (2002a). *Trust in Government – the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography*. Stein Rokkan Centre for Social Studies. Bergen: University Research Foundation
- Christensen, T. og Lægreid, P. (2002b). *Reformer og lederskap: omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G. og Røvik, K. A. (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, K., Jerdal, E., Møen, A., Solvang, P. og Syltevik, L. J. (1998). *Prosess og metode*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, L. T. og Morsing, M. (2005). *Bagom Corporate Communication*. Frederiksberg: Forlaget Samfunnslitteratur
- Eliassen, M. (2010). *Omdømme – betydning for andre enn toppledelsen? En studie av forholdet mellom omdømmeforsvar og jobbtillørighet og -tilfredshet i NAV*. Masteroppgave i organisasjon og ledelse. Tromsø: Universitetet i Tromsø
- Fombrun, C. J. (1996). *Reputation: Realizing value from the corporate image*. Boston: Harvard Business School Press
- Fombrun, C.J. og Van Riel, C. B. M. (2004). *Fame & Fortune: How Successful Companies Build Winning Reputation*. Upper Saddle River: Prentice Hall
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metode*. Bergen: Fagbokforlaget



- Halvorsen, K. (2008). *Å forske på samfunnet. En innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen Akademiske forlag
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget
- Johannesen, A., Tuft, P.A., Kristoffersen, L. (2007). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag
- Johannesen, J. A., Olaisen, J., Olsen, B. (2009) *Omdømme. Rykte, sladder og tøyprat*. Oslo: Cappelen Akademiske forlag
- Kvåle, G. og Wæraas, A. (2006). *Organisasjon og identitet*. Oslo: Det Norske Samlaget
- Luoma-aho, V. (2011). Skapes offentlig sektors omdømme av forventninger? I Wæraas, A., Byrkjeflot, H. og Angel, S. I. (Red.) *Substans og framreden. Omdømmehåndtering i offentlig sektor* (s. 87-100). Oslo: Universitetsforlaget
- March, J. G. og Olsen, J. P. (1989). *Rediscover Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press
- Mehmetoglu, M. (2004). *Kvalitativ metode for merkantile fag*. Bergen: Fagbokforlaget
- Meyer, J. W. og Rowan, B. (1977). Institutional Organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340-364
- Ottesen, G. (2010, 29. oktober). Disse høster tillit, disse sår tvil. *Dagens Næringsliv*, s 24-25
- Ottesen, G. (2011a, 25. januar). Viktige etater uten ansikt. *Dagens Næringsliv*, s 26-27
- Ottesen, G. (2011b, 27. september). Sliter med tilliten. *Dagens Næringsliv*, s 30-31
- Repstad, P. (1989). *Mellom nærhet og distanse: kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget
- Roness, Paul G. (1997). *Organisasjonsendringer. Teorier og strategier for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget
- Røvik, K. A. (1992). *Den "syke" stat. Myter og moter i omstillingsarbeidet*. Oslo: Universitetsforlaget
- Røvik, K.A. (1998). *Moderne organinsasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved årtusenskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget
- Røvik, K. A. (2009). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Røvik, K. A. (2011). Analyse av kommunikatorens innmarsj i offentlig sektor. I Wæraas, A., Byrkjeflot, H. og Angel, S. I. (Red.) *Substans og framreden. Omdømmehåndtering i offentlig sektor* (s. 71-83). Oslo: Universitetsforlaget
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. New York: Harper & Row
- Selznick, P. (1997). *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug
- Suchman, M. C. (1995). Managing Legitimacy: Strategic And Institutional Apropraches. *Academy of Management Rewiew*, 20 (3), 571-610
- Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. (3.utg). Bergen: Fagbokforlaget
- Valstad, S. J. (2011). Fra forvaltning til forretning – identitetsledelse i praksis. I Busch, T. E., Klausen, K. K. og Vanebo, J. O. (Red.) *Modernisering av offentlig sektor. Utfordringer, metoder og dilemmaer* (s. 264-280). Oslo: Universitetsforlaget
- Wæraas, A. (2005). "Merkevarebygging av offentlige organisasjoner. Utfordringer og muligheter". *Magma tidsskrift for økonomi og ledelse*, 8 (3): 93-105

- Wæraas, A., Byrkjeflot, H. og Angel, S. I. (2011a). Hvordan oversettes omdømmeoppskriften for offentlige organisasjoner? I Wæraas, A., Byrkjeflot, H. og Angel, S. I. (Red.) *Substans og framturen. Omdømmehåndtering i offentlig sektor* (s. 15-33). Oslo: Universitetsforlaget
- Wæraas, A., Byrkjeflot, H. og Angel, S. I. (2011b). Hvordan oversettes omdømmeoppskriften for offentlige organisasjoner? I Wæraas, A., Byrkjeflot, H. og Angel, S. I. (Red.) *Substans og framturen. Omdømmehåndtering i offentlig sektor* (s. 249-263). Oslo: Universitetsforlaget

## 7.1 Internett

- Difi (2011). *Difi-strategien 2012-2015*. Hentet fra <http://www.difi.no/filearchive/difistrategi-2012-2015.pdf> (lastet ned 13.04.2012)
- Difi (2012a). *Om Difi*. Hentet fra <http://www.difi.no/om-difi> (publisert 01.08.2012)
- Difi (2012b). *Organisasjonskart*. Hentet fra <http://www.difi.no/om-difi/organisasjonskart> (publisert 01.06.2012)
- Difi (2012c). *Årsrapport for 2011*. Hentet fra <http://www.difi.no/filearchive/aarsrapport-difi-2011-med-vedlegg.pdf> (10.10.2012)
- Fornyings- administrasjons og kirkedepartementet (2012). *Direktoratet for forvaltning og IKT*. Oslo: Fornyings- administrasjons og kirkedepartementet (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dep/underliggende-etater/difi.html?id=440429>) (lastet ned 07.10.2012)
- JBV (2010a). *På skinner. Glimt fra Jernbaneverkets virksomhet i 2009*. Hentet fra <http://www.jernbaneverket.no/PageFiles/10873/%c3%85rsmelding%202009.pdf> (lastet ned 03.03.2012)
- JBV (2010b). *Mer på skinner*. Hentet fra [http://www.jernbaneverket.no/PageFiles/11171/JBV%20presentasjon\\_mai\\_2010.pdf](http://www.jernbaneverket.no/PageFiles/11171/JBV%20presentasjon_mai_2010.pdf) (lastet ned 23.09.2011)
- JBV (2012a). *Mer på skinner*. Hentet fra [http://www.jernbaneverket.no/PageFiles/21081/JBV%20presentasjon\\_februar2012%20pdf.pdf](http://www.jernbaneverket.no/PageFiles/21081/JBV%20presentasjon_februar2012%20pdf.pdf) (lastet ned 22.10.2012)
- JBV (2012b). *Årsrapport – 2011*. Hentet fra <http://www.jernbaneverket.no/PageFiles/18952/%c3%85rsrapport%20-%202011%20JBV%201.0.pdf>
- Met (u.å.). *Om Meteorologisk institutt*. Hentet fra [http://www.met.no/Om\\_oss/Om\\_oss/](http://www.met.no/Om_oss/Om_oss/) (lastet ned 10.12.2011)
- Met (2012). Meteorologisk institutt. *Årsrapport m/regnskap 2011*. Hentet fra [http://www.met.no/Om\\_oss/Arssrapport/filestore/arsrapport\\_m\\_regnskap\\_2011ogdel2.pdf](http://www.met.no/Om_oss/Arssrapport/filestore/arsrapport_m_regnskap_2011ogdel2.pdf) (lastet ned 10.10.2012)
- Sørensen, L. B. (2008). *Omdømmemålinger*. Hentet fra [http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=omdømmemålinger%20linn%20b.%20sørensen%2C%20s\\_ynovate%205.%20desember%202008&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.sierrabibliotek.no%2Ffiledlastning.aspx%3FFilId%3D1896%26back%3D1%26ct%3D%26Mid1%3D1%26Mid2%3D%26Mid3%3D&ei=tqWNUMPjCc6M4gS6rYGgDQ&usq=AFQjCNE3BaHVUHdWRCnCsFjVEizmMCdZzA](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=omdømmemålinger%20linn%20b.%20sørensen%2C%20s_ynovate%205.%20desember%202008&source=web&cd=1&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.sierrabibliotek.no%2Ffiledlastning.aspx%3FFilId%3D1896%26back%3D1%26ct%3D%26Mid1%3D1%26Mid2%3D%26Mid3%3D&ei=tqWNUMPjCc6M4gS6rYGgDQ&usq=AFQjCNE3BaHVUHdWRCnCsFjVEizmMCdZzA) (lastet ned 20.10.2012)
- TNS Gallup (2011). *Omdømmeundersøkelse for Direktoratet for forvaltning og IKT*. Hentet fra <http://www.difi.no/filearchive/omdommeundersokelse-for-difi-blant-toppledere-i-forvaltningen-av-tns-gallup.pdf> (lastet ned 01.09.2012)



# VEDLEGG

## Vedlegg A, Synovates profilundersøkelse for offentlige etater, 2010



# Vedlegg B, Synovates profilundersøkelse for offentlige etater, 2011



## Vedlegg C, Intervjuguide

### Intervjuguide kommunikasjons/omdømme ansvarlig

*Kort presentasjon og informasjon. Om undersøkelsen: Tema, bakgrunn og hensikt.*

*Om deltakelsen: Understreking av at deltakelsen er frivillig og at samtykket kan trekkes tilbake.*

### Bakgrunnsinformasjon

- Hvilken stilling har du i etaten?
- Hvor lenge har du vært ansatt i etaten?

Mitt mål/ønske med disse spørsmålene er å finne ut om de ulike etats titlene så forskjellige som de høres ut? Eller om de i bunn og grunn har de samme oppgavene?

### Omdømmehåndtering

- Hvordan opplever du etatens omdømme?
- Er omdømme et fokusområde for din etat?
- Har du noen gang tenkt over omdømmets betydning for etaten? Evt. utdyp.
- Har du noen gang tenkt over hva etatens omdømme betyr for deg? Evt. utdyp.
- Gjør dere noen beviste handlinger for å bedre deres omdømme?
  - o Gi konkrete eksempler på hvordan dette kommer til (syne/) uttrykk?
- Tror du det arbeidet som nå gjøres i forhold til omdømmebygging er tilstrekkelig for å bygge opp/bedre etatens omdømme? Hvorfor, hvorfor ikke?
- Forsøker dere aktivt å se på hva de med godt omdømme gjør, for dermed å overføre praksisen til egen organisasjon?
- Hvem mener du har ansvaret for etatens omdømme? (ledelsen tillitsvalgte, myndigheter/politikere eller andre?).

### Jobbtilhørighet

- Beskriv hvordan du opplever etaten som arbeidsplass.

- Hvordan tror du de øvrige ansatte opplever etaten som arbeidsplass? Begrunn svaret. / Tror du de ansatte er fornøyd/tilfreds i samme grad som deg med etaten som arbeidsplass?
- Hva ville du savne mest hvis du sluttet?
- Kunne du like gjerne arbeidet et annet sted med de samme oppgavene?
- Opplever du at de ansatte er villig til å anstrenge seg utover det som er forventet hvis det trengs?
- Tror du miljøet på arbeidsplassen inspirerer de ansatte til å ønske å gjøre en god jobb? I tilfelle hvordan?
- Tror du de ansatte er stolte av å jobbe i etaten?
  - Tror du de føler tilhørighet til egen etat?
- Har du inntrykk av at de ansatte er fornøyd med ledelsens innsats for å tilfredsstille de ansattes jobbtilfredshet?
- Tror du medieomtale, for eksempel rangeringer/sammenligninger av forskjellige offentlige etater, påvirker de ansatte? I så fall på hvilken måte.

## Identitet

- Hvordan vil du beskrive identiteten til din etat? Hva kjenner identiteten til egen etat? (jeg ønsker å finne ut om det er klarhet i hvem man er, og hva man representerer).
- Tror dere styring av organisasjonsidentiteten ville påvirket dere i noen grad? I så fall på hvilken måte?
- Er etatens ”egentlige” identitet, den samme som den ønskede eller oppfattede identiteten?
- Kan du fortelle litt om etatens visjon og verdier?
- Gir visjonen og verdiene et riktig bilde av etaten, slik du kjenner det? Dvs følger handling ord?

## Spesifikke spørsmål avhengig av etat

### Difi

- Difi direktør Hans Christian Holdte er ikke fornøyd med folks uvitenhet ovenfor egent direktorat. Gjør dere noe spesifikt for å bedre dette? I så fall hva?

### Jernbaneverket

- Etter en gjennomgang/analyse av avisartikler (i Atekst, database) fra de 5 siste årene fant jeg en rekke artikler som omtaler Jernbaneverket i kritiske ordlag. Synes du denne kritikken er berettiget?

### Intervjuguide ansatt

*Kort presentasjon og informasjon. Om undersøkelsen: Tema, bakgrunn og hensikt.*

*Om deltakelsen: Understreking av at deltakelsen er frivillig og at samtykket kan trekkes tilbake.*

### Bakgrunnsinformasjon

- Hvilken stilling har du i etaten?
- Hvor lenge har du vært ansatt i etaten?

### Jobbtilhørighet

- Beskriv hvordan du opplever etaten som arbeidsplass.
  - o Hvordan tror du de øvrige ansatte opplever etaten som arbeidsplass? Begrunn svaret.
- I hvilken grad trives du med å jobbe i etaten?
- Hva er positivt ved å jobbe for etaten?
- Ville du anbefalt etaten som arbeidsplass til andre?
- Hva ville du savne mest hvis du sluttet?
- Er det noe du helst ikke forteller om arbeidsplassen din til andre?

- Kunne du like gjerne arbeidet et annet sted med de samme oppgavene?
- Er du villig til å anstrenge deg utover det som er forventet hvis det trengs?
- Blir du inspirert av miljøet på arbeidsplassen til å ønske å gjøre en god jobb? I tilfelle hvordan?
- Blir du påvirket av medias fremstilling av egen arbeidsplass. Offentlige etater blir fra tid til annen sammenlignet med andre etater, i henhold til flere faktorer. Lar du deg påvirke av slike rangeringer?
  - o Hva tenker du dersom/når egen arbeidsplass kommer dårlig ut?

### **Omdømmehåndtering**

- Hvordan opplever du etatens omdømme?
- Beskriv det du vet om ledelsens omdømmearbeid?
  - o Har du noen formeninger om endringer ledelsen bør gjøre arbeidet med etatens omdømme? I så fall hva?
- Har du noen gang tenkt over omdømmets betydning for etaten? Evt. utdyp.
- Har du noen gang tenkt over hva etatens omdømme betyr for deg? Evt. utdyp
- Hvem mener du har ansvaret for etatens omdømme? (ledelsen, tillitsvalgte, myndigheter/politikere eller andre?)
- Tror du det arbeidet som nå gjøres i forhold til omdømmebygging er tilstrekkelig for å bygge opp/bedre etatens omdømme? Hvorfor, hvorfor ikke?

### **Identitet**

- Hvordan vil du beskrive identiteten til din etat? Hva kjenner identiteten til egen etat? (jeg ønsker å finne ut om det er klarhet i hvem man er, og hva man representerer).
- Kjenner du etatens visjon og verdier?
- Gir visjonen og verdiene et riktig bilde av etaten, slik du kjenner det? Dvs følger handling ord?