

Rapport

KS
**Å gjøre de usynlige
tjenestene synlige**
Kommunale bedrifters omdømme

Sammendrag



AGENDA



Sammendrag og hovedpunkter

Sammendrag

De fleste innbyggerne bruker tjenester som leveres fra kommunale bedrifter, men befolkningens kjennskap til eller interesse for bedriftene er liten. Det gjør seg gjeldende et forventningsgap i kommunale bedrifters omdømme, - mange har forventninger om at kommunale bedrifter skal ta større samfunnsansvar enn de har inntrykk av at bedriftene faktisk gjør. Samfunnsansvar anses som svært viktig av et stort flertall av befolkningen.

Kommunale bedrifter har et betydelig kommunikasjonsmessig potensial. En medieanalyse i fire regioner viser at bare åtte prosent av bedriftene omtales jevnlig (25 artikler eller mer over en toårsperiode). Følgende faktiske forhold om kommunale bedrifters samfunnsmessige rolle tilsier at de kunne vies større oppmerksomhet i mediene:

- Størrelsen på bedriftene, - med en samlet omsetning på over 80 milliarder kroner i 2004
- Omfanget av tjenester, - de leverer et bredt spekter av grunnleggende tjenester
- Antallet bedrifter, - det er flere enn 2300 og antallet vokser
- Betydningen, - bedriftene leverer tjenester som brukes av så å si alle innbyggere

Kommunale bedrifter har et godt omdømme blant de som sier at de vet om kommunale bedrifter. Folk har et godt inntrykk av renovasjonsbedrifter, vann og avløpsbedrifter, noe mindre godt inntrykk av bedrifter innenfor omsorgssektoren og kollektivtransporten.

For flere av tjenestene som er kartlagt, skiller ikke brukerne mellom ulike organiseringsformer, - om det er kommunen, en kommunal bedrift, et interkommunalt selskap eller en privat bedrift som leverer tjenestene. Med andre ord er organiseringsformen underordnet kvaliteten på leveransene.

Det virker som innbyggerne har et uskarpt bilde av de kommunale bedriftene, noe som kan henge sammen med at kommunale bedrifter leverer "usynlige tjenester" som innbyggerne i det daglige tar for gitt. Avhengigheten og sårbarheten merkes først når tjenesten uteblir, som når strømmen går, søppelet ikke hentes eller vannet i springen blir borte. På spørsmål om hvilket inntrykk publikum har av kommunale bedrifter,

farges derfor svarene av deres grunnholdning til kommunale tjenester, like mye som av eksakt kunnskap om bedriftenes leveranser.

Den politiske debatten om kommunale tjenester ser ut til å påvirke innbyggernes holdninger til de kommunale bedriftene. I regioner der kommunalt eierskap har vært debattert, finner vi også at innbyggerne i noen grad har klarere holdninger til spørsmål om kommunalt eierskap, kommunale bedrifters tjenester og offentlig eller privat tjenesteleveranse.

Det er større omdømmemessige forskjeller mellom bransjer enn mellom regioner. Bedrifter innen miljø, teknikk og samferdsel samt kraftselskapene har jevnt over et dårligere omdømme enn bedrifter innen de øvrige bransjene.

Hvorfor er omdømme viktig?

Omdømmet er bedriftenes rykte. Et rykte kan være fortjent eller ufortjent, men det har uansett sterk innvirkning på rammebetingelsene. Omdømmet til en kommunal bedrift er særlig viktig for:

- Intern lojalitet, motivasjon og effektivitet
- Muligheten for rekruttering av nyansatte
- Hvilken ”arbeidsro” bedriften får fra eiere og premissgivere
- Rammebetingelsene for virksomheten, bestemt av politiske organer både på lokalt og nasjonalt nivå
- Medienes søkelys og vinkling på saker
- Kundenes opplevelse av selskapet – deres lojalitet
- Forholdet til samarbeidspartnere

Kommunale bedrifters omdømme påvirkes av en rekke forhold:

- Hva bedriftene selv styrer:
 - Lederes opptreden
 - Ansattes opptreden
 - Resultater/kvalitet/leveranse
 - Reklame og kommunikasjon
 - Håndtering av kriser
 - Hva bedriftene ikke kan styre selv:
 - Kundenes opptreden
 - Mediene
 - Jungeltelegrafene
 - Politiske forhold og debatter rundt selskapet/bransjen
 - Hva andre bedrifter i tilsvarende situasjon gjør (smitteeffekt)
-

Bedriftenes omdømme er viktig fordi de kommunale bedriftene befinner seg i en konkurranse, dels om kunder men særlig om kompetansen. Godt omdømme kan bidra til at bedriftene får gode rammebetingelser av sine eiere, som er kommuner og fylkeskommuner.

Hvem er de kommunale bedriftene?

Det finnes drøyt 2300 kommunale bedrifter i Norge. De utgjør en voksende del av kommunesektoren og norsk økonomi, og i enkelte bransjer er de kommunale bedriftene dominerende.

De kommunale bedriftene omsatte for 81 milliarder kroner i 2004. Det økonomiske omfanget tilsvarer dermed mer enn dobbelt så mye som alle fylkeskommunene i Norge til sammen, og 20 milliarder mer enn utgiftene til den samlede sykehussektoren i Norge. De kommunale bedriftene sysselsetter til sammen 49 000 personer, mer enn alle ansatte i hele Oslo kommune.

- I antall er den mest typiske bedriften et kommunalt bolig- og eiendomsselskap med to ansatte og en samlet årlig omsetning på 5 millioner kroner. Det finnes nærmere 390 slike bedrifter.
- Målt i antall ansatte er den mest typiske bedriften et arbeids-samvirke med 53 ansatte og 9 millioner kroner i årlig omsetning. Det jobber til sammen 16 600 personer i slike kommunale bedrifter.
- I økonomiske omfang er den mest typiske kommunale bedriften et kommunalt eid kraftselskap (AS) med 29 ansatte og 141 millioner i omsetning. De kommunale kraftselskapene kontrollerer to tredeler av det norske energimarkedet. Samlet omsetning i de kommunale kraftselskapene var 49 milliarder kroner i 2004.

Aksjeselskapsformen er den dominerende organisasjonsformen blant kommunale bedrifter, men det er også en god del interkommunale selskaper, foretak samt bedrifter etter kommunelovens bestemmelser om interkommunalt samarbeid. Blant medlemsbedriftene til KS Bedrift er 40 % aksjeselskaper mens 30 % er interkommunale selskaper.

Status for omdømmet – publikums vurderinger

Kjennskapen varierer mellom bransjer

Flertallet av befolkningen oppgir at de kjenner til om det finnes kommunale bedrifter i deres kommune, men det er store bransjevise forskjeller i denne kjennskapen.

Kjennskapen er størst til kommunale bedrifter som det er få av, som bedrifter innenfor omsorgssektoren. Kjennskapen er dårligst til bedrifter innenfor renovasjon og avfallshåndtering.

Kjennskapen er dårligere blant kvinner enn menn, og større i små kommuner enn i store.

Godt omdømme men forskjell mellom bransjer

De som har kjennskap til at det finnes kommunale bedrifter i kommunen, har et positivt inntrykk av bedriftene. Nærmere fire av fem har svært godt eller ganske godt inntrykk av kommunale bedrifter innenfor renovasjon, mens tre av fem har svært godt eller ganske godt inntrykk av kommunale bedrifter innenfor vannforsyning og avløp.

Halvparten har svært godt eller ganske godt inntrykk av bedriftene innenfor energisektoren og kollektivtransporten. Vel to av fem har svært godt eller ganske godt inntrykk av bedrifter innenfor omsorgstjenestene, mens rundt en av tre har svært godt eller ganske godt inntrykk av bedrifter innenfor bolig og eiendom.

Det er flest usikre i vurderingen av kommunale bedrifter innenfor bolig og eiendom.

De bedriftene som flest har dårlig inntrykk av, finnes innenfor kollektivtransport og omsorg. En av fem oppgir at de har svært dårlig eller ganske dårlig inntrykk av bedrifter innenfor kollektivtransport, mens en av seks sier det samme om bedrifter innenfor omsorgssektoren.

Kommunale bedrifter anses ikke som mest egnet

Det er få som anser kommunale bedrifter som mest egnet til å løse oppgaver, de fleste foretrekker kommunen selv eller en privat bedrift, men det er store forskjeller mellom ulike typer tjenester i synet på hvem som er best egnet.

- Nærmere to av tre oppgir at kommunene er beste egnet til å levere omsorgstjenester, mens bare en av fire mener at kommunen er best egnet innenfor avfallsbransjen. Også innenfor vann og avløp mener mer enn halvparten av de spurte at kommunen er best egnet til å levere tjenesten.
- En av tre oppgir at det ikke spiller noen rolle om det er kommunen, en privat bedrift eller en kommunal bedrift som sørger for innsamling og sluttbehandling av avfall. To av fem sier det samme for vann og avløp, energi, bolig og eiendom og kollektivtransport. En betydelig andel av publikum er dermed ikke opptatt av organisasjonsform. Dette indikerer at de er mer opptatt av innholdet i leveransene.

Bedriftenes samfunnsansvar er svært viktig

Et klart flertall av befolkningen (64 prosent) oppgir at det er svært viktig at kommunale bedrifter tar samfunnsansvar. Ni av ti mener det er svært viktig eller ganske viktig at kommunale bedrifter tar samfunnsansvar.

Kvinner vurderer samfunnsansvar som viktigere enn det menn later til å gjøre.

Et flertall i befolkningen har samme forventninger til kommunale bedrifter som til private bedrifter om å holde høy kvalitet, levere tjenestene når de skal, være serviceinnstilte overfor kundene og være gode arbeidsplasser for de ansatte.

Vel halvparten av de spurte har forventninger om at kommunale bedrifter skal ta større ansvar enn private bedrifter for å støtte lokal idrett og kultur.

For åtte øvrige oppgitte temaer er det et mindretall av de spurte som har forventninger om at kommunale bedrifter skal ta større samfunnsansvar enn private bedrifter:

- En av tre har forventning om større ansvar for god kvalitet, å levere tjenester når de skal, være en god arbeidsplass for de ansatte og være serviceinnstilt overfor kundene.
- Drøyt to av fem har forventninger om større ansvar for miljøhensyn, etisk standard og lave priser.
- En av tre har forventninger om at kommunale bedrifter tar *mindre ansvar* enn private for å gå med overskudd.

De spurte har gjennomgående inntrykk av at kommunale bedrifter i praksis tar mindre samfunnsansvar enn de burde gjøre. Dette kommer til uttrykk ved at under halvparten av de som har forventninger om at kommunale bedrifter skal ta større samfunnsansvar enn private bedrifter, opplever at bedriftene faktisk gjør det.

Det største gapet mellom forventning og inntrykk gjelder bedriftenes evne til å være serviceinnstilt overfor innbyggerne, levere tjenestene når de skal, ha god kvalitet og å holde lave priser.

Inntrykk og forventninger farges av den grunnholdningen de spurte har til hvem som er best egnet. De som har en grunnholdning om at kommunen er best egnet til å levere tjenester, er også gjennomgående mer positive i vurderingen av hvordan kommunale bedrifter ivaretar samfunnsansvaret.

Lite synlige i mediene – men nøytralt og positivt omdømme

Basert på en kartlegging av medieomtalen av 631 kommunale bedrifter (Agder, Trøndelag, Møre og Romsdal og det sentrale Østlandet) er det mest slående funnet at svært mange kommunale bedrifter overhodet ikke opplever omtale. Av de bedriftene vi har undersøkt er 44 % ikke nevnt en eneste gang i løpet av de to årene som vår undersøkelse omfatter (høsten 2004-2006).

Bare 8 % av bedriftene kan sies å bli jevnlig omtalt i mediene, med 25 eller flere artikler i løpet av de to årene vi har sett på. Halvparten av disse igjen kan sies å oppleve en hyppig omtale, med to eller flere artikler i måneden i løpet av perioden.

Omtale i perioden fra 1.11.2004-1.11.2006	Andel selskaper som oppnår omtale
50 artikler eller mer	4 %
25 artikler eller mer	8 %
Ti artikler eller mer	16 %
Ingen omtale	44 %

Vi har også klassifisert artiklene som henholdsvis positive, negative og nøytrale. Dette gir et bilde på det generelle omdømmet kommunale bedrifter har i norske medier. Helt generelt er omtalen av disse bedriftene slett ikke dårlig.

Andel positive artikler	Andel nøytrale artikler	Andel negative artikler
18	66	16

Nesten hver femte artikkel som vi har gjennomgått (over 7000 i alt), gir en positiv omtale av den aktuelle bedriften. To av tre artikler har en nøytral omtale av bedriften, mens 16 % av artiklene er direkte negativt ladet. Det er betydelig mindre andel negative artikler om kommunale bedrifter enn det selskaper som Statoil, SAS Braathens, Telenor og Posten opplever.

Det er store forskjeller mellom ulike bransjer. Spesielt opplever bedrifter innenfor miljø, teknikk og samferdsel til dels svært negativ omtale i vårt utvalg. Omtalen av vannverksaken på Romerike, en del bompengeselskaper og bedrifter innenfor renovasjon forklarer det meste av bildet. Også en del energiselskaper har opplevd til dels hard kritikk. Generelt har dette dreid seg om utbygging av vind- og fossekraft samt pengerot i styre og ledelse.

Bransje	Positive	Nøytrale	Negative
Miljø, teknikk og samferdsel	16	61	23
Energi	17	65	18
Helse og velferd	37	50	13
Kultur og undervisning	19	71	11
Drift og utvikling	18	74	8

Helse og velferd er den sektoren som opplever den høyeste andelen positive artikler. Samtidig er dette den bransjen som har færrest antall bedrifter med i utvalget og også færrest antall artikler registrert. I Agder i Møre og Romsdal er overhodet ingen bedrifter innenfor omsorgssektoren representert.

Vi har også undersøkt regionale forskjeller i omtalen av kommunale bedrifter.

Fylke	Positiv	Nøytral	Negativ
Agder	14	68	18
Akershus	14	63	23
Møre og Romsdal	21	68	11
Trøndelag	22	66	12

Agder og Akershus er regioner som synes å ha minst positiv dekning av kommunale bedrifter. Her har vi både registret langt færre positive artikler og samtidig langt flere negative artikler enn i Trøndelag og i Møre og Romsdal.

Konsekvenser – utfordringer for omdømmet

Undersøkelsene viser at den enkelte bedrift bør bli bedre til å kommunisere sin egen rolle og kvaliteten på tjenestene for å bedre sitt omdømme. Generelt er det slik at brukere og folk med kjennskap til tjenestene er mer tilfreds med tjenester enn de som ikke benytter seg av tjenestene. Våre resultater tyder på at denne sammenhengen bekreftes også for kommunale bedrifter: Jo bedre kjennskap befolkningen har til en bedrift, desto bedre er omdømmet.

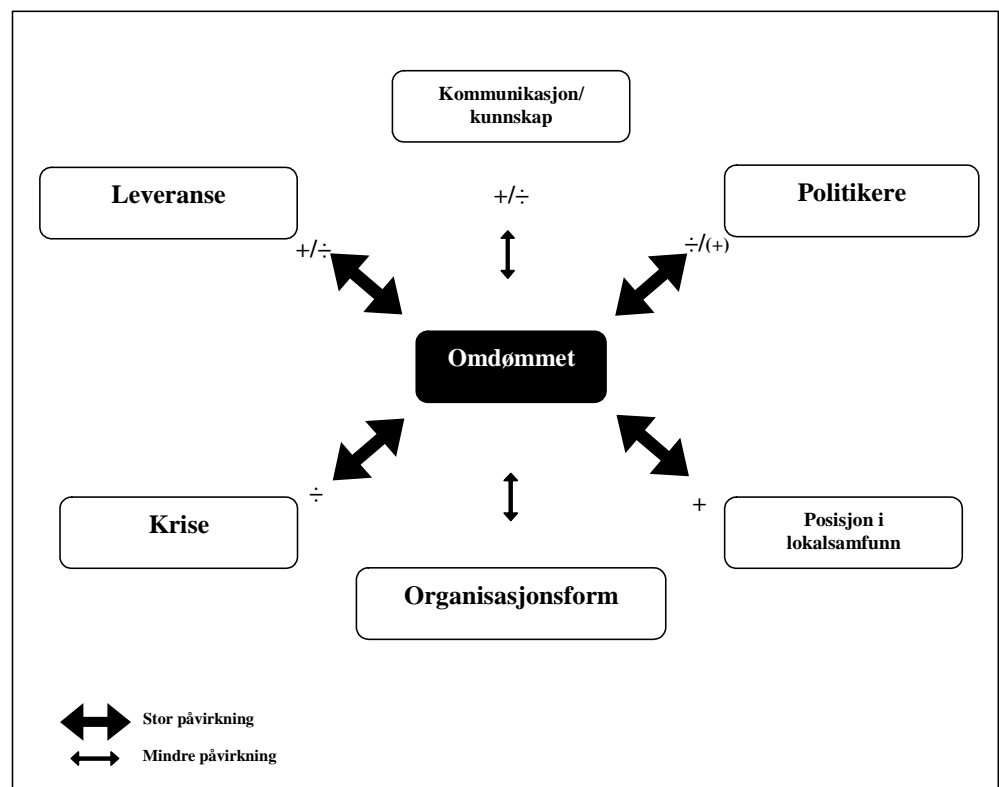
Men selv om en enkelt bedrift gjør en god jobb er dette trolig ikke nok til å endre befolkningens generelle holdning til kommunale bedrifter og kommunale tjenester. En enkelt bedrift kan ikke bedre/endre det totale inntrykket brukerne har av kommunal sektor. Derfor har også KS Bedrift en rolle å spille i arbeidet med å heve det generelle omdømmet til kommunale bedrifter.

Kommunale bedrifter har et stort potensial for å kommunisere bedre med sine omgivelser. Svært mange bedrifter har ingen eller svært lav synlighet i mediene, og i den grad de har omtale er dette ofte ikke som følge av egen innsats. Omtalen er ofte initiert av andre eller utenforliggende forhold. Samtidig har bedriftene en stor betydning og viktighet i lokalsamfunnet. Derfor er det betydelige muligheter til å generere medieomtale selv, noe som vil kunne styrke omdømmet.

For befolkningen og medieomtalen er det ikke viktig hva slags organisasjonsform bedriften har. Det er det generelle inntrykket av

tjenestene som er avgjørende for befolkningens oppfatning og mediens dekning.

Vi registrerer at det i svært stor grad er styreledere som uttaler seg om og på vegne av kommunale bedrifter, og de er ofte framtrede lokale politikere eller ordførere. Dermed får omtalen og diskusjonene om kommunale bedrifter oftere en politisk implikasjon, det knytter seg politiske interesser og mål til virksomheten, selv om bedriften ikke er direkte underlagt et politisk styringsapparat. Dette er med på å forme mediebildet av bedriftene og påvirker dermed innbyggernes inntrykk og det omdømmet som etableres. Bedriftenes virksomhet kan på sett og vis oppfattes som et politisert felt og som en del av den kommunale forvaltningen.



Figuren illustrerer sentrale forhold som påvirker omdømmet til en kommunal bedrift og er et forsøk på å sammenfatte hvordan vi oppfatter at omdømmet i dag påvirkes av disse faktorene, basert på våre undersøkelser og analyser i prosjektet.

Bedriftens faktiske leveranse er viktig for omdømmet (illustrert med en tykk pil). Leveransen kan påvirke omdømmet både positivt og negativt (illustrert med både pluss og minus), avhengig av kvaliteten.

Kommunikasjon og kunnskap om den kommunale bedriften har vi illustrert med en tynn pil. Det er et uttrykk for at spørreundersøkelsen og

medieanalysen har avdekket et betydelig potensial både for bedret kommunikasjon mot mediene og økt synlighet overfor brukerne.

Politikere eller eiere er også en viktig bidragsyter til kommunale bedrifters omdømme. Det har vært en del oppslag i mediene de siste årene knyttet til utøvelse av eierskap, rolleblanding, styresammensetning som har vært skadelig for de bedriftene det gjelder.

Bedriftens posisjon i lokalsamfunnet er også viktig for omdømmet. Typisk vil det være slik at jo mindre lokalsamfunnet er og jo viktigere bedriften er for lokal sysselsetting, jo bedre slår dette ut for bedriftens omdømme.

Vi har ikke funnet dekning for at organisasjonsform har noen stor betydning for det omdømme bedriftene får.

Større hendelser eller kriser vil kunne påvirke omdømmet. Omfanget av krisen vil i seg selv påvirke omdømmet, men krisehåndteringen kan være like viktig.

En langsiktig strategi for kommunale bedrifters omdømme bør bygge på og videreutvikle den kunnskapen om kommunale bedrifters omdømme som er påvist i denne rapporten.