

# Historiefusioner under strukturreformen

Lars Goldschmidt & Ole Fogh Kirkeby<sup>1</sup>

Vedtagelsen af strukturreformen var startskuddet til danmarkshistoriens største fusionsproces, en veritabel flodbølge af fusioner. Mere end tusind organisationer er involverede i skabelsen af de nye statslige, regionale og kommunale organisationer. For centralforvaltningerne og institutionerne betyder det, at flere tusinde organisatoriske enheder skal arbejde sammen i nye relationer. Relationer, der er bestemt ud fra en blanding af funktionelle og politiske hensyn, men som, uanset hvordan de er opstået, og hvor underlige de ser ud, nu skal bringes til at fungere. Vi er ikke i tvivl om, at det kan lade sig gøre på måder, der vil kunne begejstre såvel borgere som medarbejdere. Vi er på den anden side heller ikke i tvivl om, at det kræver en kontekstfølsom, modig og lærevillig deltagelse i fusionsimplementeringerne af såvel ledere som medarbejdere.

- Kontekstfølsom betyder, at enhver fusionsproces er et møde mellem unikke mennesker og organisatoriske enheder, og at de historier og forudsætninger, de kommer med, skal være med til at forme den nye organisation. Der er ingen standardløsninger på rigtige fusioner.
- Modig betyder, at strukturreformen er en lejlighed til at stille spørgsmål til alle procedurer og alt, hvad man plejer at gøre,

og at det kræver mod at udnytte denne chance til virkelig at gå nye veje dér, hvor der er brug for det.

- Lærevillighed er særligt nødvendigt i denne type processer, hvor man bevæger sig i nyt land med nye opgaver mellem nye mennesker, og hvor der hele tiden er mulighed for at blive klogere.

Ser vi på strukturreformens historier i dette lys, er der to historiemøder, vi vil undersøge nærmere: mødet mellem 'leanmanagement' og empatisk borgerservice og mødet mellem den statslige og den kommunale fortælling i de nye jobcentre. Det er en historik, som folder de vekslende, landspolitiske perspektiver sammen med etatens relativt autonome procedurer og kutymmer, og som både søger at omfatte det lokalpolitiske perspektiv, og de lokale forvaltningspraksiser i deres samspil med de faglige organisationers praksis i store fortællinger (skabelse af velfærdsstaten). Men det er også en historik, der indeholder mere lokale narrativer, som ikke altid korresponderer med de veltilrettelagte, store historier.

## Fusionsprocesser og lean-strategier

Der går et spøgelse gennem den offentlige sektor: Lean. Som hvide damer, draculaer

og aliens, er frk. Lean ikke engang skind og ben. Hun kan kun holde sig inde på virkelighedens scene ved at suge kød og blod ud af sine ofre eller ved at skræmme dem fra vid og sans. Nu er hun både begyndt at hjemsoge Økonomistyrelsen og Syddansk Universitetshospital.

Grundkonceptet i frk. Lean er en genganger. Første gang hun optrådte, var i tiden efter første verdenskrig. Da hed hun 'taylorisme' – taylorisme handler om udviklingen af ledelsesteknologier, der forudsætter, at medarbejdernes arbejdspraksis kortlægges i detaljer, således at den kan underkastes en overordnet rekonstruktion i effektivitetens tjeneste. I firserne dukkede hun op igen, men nu under pseudonymet 'operationsanalyse'. I dag er hun blevet mere raffineret. Hun allierer sig med managements nye strategi: Selvledelse. Vi skal gøre os selv 'lean'. Det kan kun lade sig gøre, hvis vi agerer som Sherlock Holmes overfor os selv. Vi skal opfatte os selv som uopklarede forbrydelser. For vi kan aldrig gøre, det vi gør, godt nok.

Lean som koncept blev udviklet hos Toyota i Japan for snart mange år siden. Der er næppe tvivl om, at alvorlige henstillinger eller incitamenter til selvstyrende teams i industrien om at rydde op i deres rodebutikker kan optimere effektiviteten. Der er altid bevægelser, der kan gøres lettere, fordelinger af arbejdsopgaver, der kan blive bedre, brug af materialer, der kan blive smartere. Det er derimod et åbent spørgsmål hvilke typer af kontrol, der optimerer denne målsætning bedst.

Lean som strategisk teknologi overfor videnarbejdere kræver en udvidelse af lean som strategisk koncept. Man kan ikke på den ene side arbejde på uddelegering gennem kontrakter og målsætninger, og på den anden side centralt udstikke præcist definerede arbejdsopgaver og formaliserede procedurer. Lean må kombineres med det overordnede, dialogiske og selvudviklende syn på ledelse, dvs. at lean må blive en 'intimteknologi'.

En intimteknologi, der begynder at fylde mere og mere i det organisatoriske landskab i dag, er 'coaching', som jo netop består i at motivere medarbejdere til at tage deres egen funktion op til revision ud fra den forudsætning, at de virkelig ønsker at gøre noget for virksomheden. Lean videnarbejde kan kun forstås i en sådan sammenhæng: Den er en ledelsesteknologi, der skal implementeres af den enkelte på hende selv. Gennem selviagttagelse skal vi optimere vore præstationer, kvalitativt og kvantitativt.

Under strukturreformen kommer dette til udtryk på mange måder, bl.a. gennem tilordning af sagsbehandling til en fælles norm. Gennem fjernelse af stillings- og arbejdsfunktioner, gennem strengere krav til funktionaliteten af teams og gennem et øget fokus på vertikal feedback i organisationen.

I forvaltningen kan sagsbehandling naturligvis også underkastes ændringer i udførelsen og i fordelingen på eksperter, der letter den enkeltes arbejdsdag og sparer mandetimer. På hospitalerne kan der givetvis altid spares materialer, altid effektiviseres i køkkenafdelingen, altid rengøres mere effektivt.

Men det er afgørende i forbindelse med rationalisering 'nedefra' i offentlige serviceinstitutioner, som lean jo indebærer, at rationaliseringshistorien konfronteres historien om bemyndigende borgerservice, således at det ikke på forhånd antages, at de kan gå op i en højere enhed. At man stiller spørgsmål som:

- Kan kommunikationen til brugerne effektiviseres ud fra et rationaliseringskriterium?
- Kan videndeling underkastes rationaliseringskriterier?
- Kan omsorg rationaliseres?
- Kan organisatorisk 'atmosfære' rationaliseres?
- Kan interaktivitet rationaliseres?

Udfordringen i disse spørgsmål er naturligvis for det første, at lean som strategi ikke kan friholdes fra spørgsmålet om hvilke kriterier for funktionsoptimering, der er tale om. Strukturreformens fokus på borgerindflydelse, borgerengagement og borgermyndighed kan ikke reducere disse aspekter til spørgsmål om bruger- og betjeningseffektivitet analogt med relativt simple serviceydelser i det private erhvervsliv.

For det andet er udfordringen, at kommunikativt samarbejde med borgeren, brugerrevet sagsbehandling og omsorgsarbejde på den ene side og videndeling internt i organisationen og mellem organisationerne, samt udviklingen af en stærk virksomhedskultur, på den anden, kræver to ting, nemlig tid og menneskeligt overskud.

## Sideordning af fusionernes forskellige bundlinier

Der er således spænding mellem ansvarliggørelses- og effektiviseringsperspektivet i strukturreformen. Hvis målet for politikerne er myndiggørelse og ansvarliggørelse af borgerne gennem integration i grundlaget for og udførelsen af deres egen servicering, så må dette kriterium stilles over effektiviseringsperspektivet eller i det mindste sideordnes med det.

Men så er det nødvendigt at tage hensyn til, at en øget respekt for borgerne som brugere af det offentlige, der jo netop kommer til udtryk gennem det offentliges forøgede krav til borgernes viden- og refleksionsressourcer, ikke kan sættes i værk, med mindre denne indstilling også er rettet mod det offentliges 'underside', mod medarbejderne.

Den demokratiske energi, som strukturreformen kan inkorporere, vil således kun kunne virkeliggøres gennem styrket uddelegering af ansvar og opgaver til medarbejderne under de ledelsesstrategiske vilkår: 'respekt', 'tillid' og 'anerkendelse'.

Et sådant organisatorisk program er imidlertid i modsætning til den kontraktstyring, der på den ene side lover selvbestemmelse og på den anden side tager dette løfte tilbage gennem en relativ 'flad' evalueringspraksis. Så længe evalueringskriterierne ikke udvikles af aktørerne selv ud fra deres personlige og fælles erfaringer med implementeringen af demokrati i praksis, så har vi en indirekte kontrolkultur, der går på tværs af de nye landvindinger i ledelse, som vi netop har beskrevet: Det narrative incitament, den normativt orienterede selvkontrol og muligheden for et rum af generøsitet mellem det offentlige og dets brugere og klienter.

Lean-strategier indebærer ifølge deres væsen en kvalificerende iagttagelse af sin egen funktion. Da kriteriet som oftest er at spare på tid og ressourcer, bliver den overordnede ramme næsten uundgåeligt en form for trimning af interpersonelle relationer i organisationen, og af det – måske vigtigste – indsatsaktiv: 'omtanken' og 'selviagttagelsen'.

Med andre ord: Fusionsprocesser bør kun sejle under leans flag, såfremt der foregår en fundamental diskussion af, hvad lean overhovedet vil sige som perspektiv på menneskelige relation og på individets forhold til sig selv. Udfordringen er, at lean, i den rene effektiviseringsudgave er det stikmodsatte af det nye ledelsesmantra, 'selvkontrol' gennem personlig udvikling, der jo netop kendetegnes af, at målet ikke kan ses isoleret fra midlerne, eller at midlerne er en afgørende del af målet.

## Historiemødet i jobcentrene

Lad os på denne baggrund træde et skridt længere ind i et eksempel på den kontekst, som skabes i strukturreformen. Ind i et af strukturreformens fusionsprodukter – de nye jobcentre. Jobcentrene er indholdsmæssigt spændende, fordi de skal varetage et meget væsentligt politisk strategifelt og

styrke velfærdsservicen overfor også de mindre heldige borgere på arbejdsmarkedsområdet. Og de er organisatorisk spændende, fordi de opstår som fusioner mellem såvel de kommunale parter, der indgår i den enkelte fusion og en del af den tidligere statslige indsats i Arbejdsformidlingen. Og fordi de bevarer reference til såvel det kommunale system som til det statslige. En væsentlig del af forudsætningerne for en vellykket fusion er, at den kan rumme og afrunde den kontekst, de forskellige historier, som fusionsparterne bringer med sig. Afrunde historierne ved at skabe en fortolkningsramme for fortiden som en indsats, man kan være stolt af at have været en del af, og rumme historierne, således at de erfaringer, som de indeholder, kan bringes ind som gyldigt referencemateriale i den nye organisation.

Ser vi på de historier, som medarbejderne kommer med, så er de dels præget af de individuelle forskelle på kommunerne og dels præget af det hovedskel, der har været mellem arbejdsmarkedsindsatsen i det statslige Arbejdsformidlingssystem og den kommunale indsats i social- og arbejdsmarkedsforvaltningerne. Den formelle arbejdsdeling var, at AF-systemet tog sig af indsatsen overfor de arbejdsmarkedsparate ledige, og kommunerne tog sig af dem, der havde andre problemer end arbejdsløshed. Det betød, at AF dækkede de ledige, der havde en arbejdsløshedsforsikring og de arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, som kommunerne henviste til AF. Mens kommunerne tog sig af de øvrige kontanthjælpsmodtagere.

Kulturene i henholdsvis AF og social- og arbejdsmarkedsforvaltningerne var endnu mere forskellige, end forskellene i arbejdsopgaver lagde op til. AF servicerede og forstod sig som en organisation, der formidlede arbejdskraft til det ordinære arbejdsmarked. Den ledige var en ressource, som kunne bidrage fuldgyldigt til værdiskabelsen i virksomheden, når de midlertidige problemer

med at få et job var overståede, og evt. de nødvendige kompetencer til at bestride det var opnået. Kommunernes kunder blev i højere grad betragtet som ressourcetsvage mennesker, der skulle have hjælp. Arbejde var en mentalhygiejnisk foranstaltning for disse mennesker. Værdiskabelsen i virksomhederne var den kommunale sagsbehandler uvedkommende. Det er selvfølgelig en grov forenkling, idet der både i AF og i kommunerne var enheder og medarbejdere, der havde den anden gruppes holdninger og adfærd.

Der var lokale samarbejder i varierende grad mellem AF og kommunerne, men den gensidige respekt var stærkt varierende. Fagligt metodisk blev der arbejdet meget forskelligt i AF og kommunerne. AF skulle levere landsdækkende, og i et vist omfang europæisk jobformidling, kommunerne gik kun i begrænset omfang over kommunegrænsen. Lars Goldschmidt kunne som direktør i Arbejdsmarkedsstyrelsen og dermed ansvarlig for AF uden at virke useriøs sætte et mål for kunderelationen, der var: at gøre kunden til helt i egen historie – sætte kunden i stand til at finde sit næste job og virksomheden sin næste medarbejder. Et mål, der refererer til opfattelsen af kunden som ressourcestærk. Kommunernes indsats blev set som vellykket, hvis afstanden til arbejdsmarkedet var blevet lidt mindre, og hvis familien kunne tage hånd om deres børn etc.

Det er således meget forskellige kulturhistorier, metodiske kompetencer og kundeholdninger, fusionsparterne bringer ind i jobcentrene. Det er afgørende for jobcentrenes succes, at disse forskelle bliver konstitueret som en ressource, der kan trækkes på, og ikke som et problem, der skal elimineres. Historier om kunder, om ledelse, om organisationer er nødvendige, og den nye organisation må hente sine historier i de erfaringer, deltagerne kommer med. Men det er vigtigt, at det foregår i et klima, der tillader fornyelse. Historierne skal kunne af-

leveres til den nye organisation, så de kan forlades igen og ikke bliver til bastioner for deltagernes identitet, der skal forsvares og dermed umuliggør nye erfaringer med organisationen eller kunderne. Fordomme bør hele tiden kunne udfordres af virkeligheden gennem dristige handlinger, der giver nye erfaringsdata.

Vejen til at etablere forskellene som resource indeholder nogle identificerbare trædesten:

Åben ikke-dømmende italesættelse af de forskellige historier, kompetencer og holdninger. Der skal være plads til den enkeltes fortælling indenfor en overordnet grundantagelse om, at alle i deres tidligere praksis har gjort sig umage, og der er værdifuld læring at trække på i erfaringerne.

Det er vigtigt, at der sker en eksplicit begravelse af og holdes gravøl over de elementer af historien, som ikke videreføres i den nye organisation. Samtidig med at der sker synlig identifikation, anerkendelse og forankring af det, der videreføres. Det skal besluttes, om der satses på en homogen enhedskultur eller en heterogen kultur med mere eller mindre veldefinerede heterogeniteter. Begge dele kan fungere. Homogenitet understøtter effektiv lean-produktion af standardprodukter. Heterogenitet understøtter innovation og mangesidig kundetilpasning af organisationens produkter. Men begge kulturformer fungerer bedst, hvis der er en fælles forståelse af den fremherskende kultur og de adfærdsforventninger, den sætter til organisationens aktører/medarbejdere og ledere.

## **Historikkens krav til aktørerne i fusionsprocessen**

Til sidst tilbage til de tre krav – kontekstfølsomhed, mod og lærevillighed – som vi indledningsvis skitserede som nødvendige for ledere og medarbejders deltagelse i fusions-

implementeringerne. Hvordan spiller de sammen med de to historiemøder – mellem 'lean management' og empatisk brugerservice og mellem de statslige og kommunale historier i de nye jobcentre?

Kontekstfølsomhed kan forstås på to måder. Den kan betyde oprettelsen af scaningsmetoder eller filtre hos medarbejderne, der fokuserer på nogle problemer og udelukker andre. Lean-strategier kan støtte denne proces, fordi den umiddelbart synes at spare tid og ressourcer. Men hvis kontekstfølsomhed omvendt skal være udgangspunktet for et beredskab til at anerkende og håndtere det unikke på dets vilkår, de konkrete erfaringer og historier som medarbejderne bringer med i fusionerne, så kommer det i karambolage med lean-teknologierne, hvis de ikke tillader afventende, og nysgerrigt undersøgende holdninger, der går forud for de processer, hvor man inddrager nye kriterier i sagsbehandling og servicering.

Mod handler om at fjerne sit eget sikkerhedsnet i form af personlige og organisatoriske vaner. Mod handler om at turde træde ind i det mulighedsrum, som strukturreformen skaber ved, at alt skal skabes igen i de nye organisationer, samtidig med at der er et rigt facetteret erfaringsmateriale at trække på, fordi så mange forskellige organisationskulturer bringes til at mødes. Dette kan være i tråd med lean, men lean-strategier kan også strømline denne proces, således at den hverken kommer i dybden, fordi den undertrykker de erfaringer, der ikke lige passer i konceptet eller får alle relevante områder med.

Metoden til at lære eksisterer ikke i en klar algoritmisk form. Læring kan dyrkes fra et systematisk perspektiv, men foregår altid begivenhedsbundet og dermed diffust. Man kan ikke opstille generelle metoder til at lære hurtigt, med afgørende konsekvenser for den personlige performance, og med tydelige konsekvenser for udviklingen af

fremgangsmåder ved kollektive læreprocesser. Skal lean-strategier derfor understøtte læreprocesser, kræver det nedtoning af det umiddelbare effektiviseringsperspektiv

Strukturreformen har muligheder, men det er vores pointe, at de store forandringer, som reformen muliggør, bliver ufrugtbare og underudnytter deltagernes bidragspotentiale, hvis de foregår entydigt under overskriften 'rationalisering'. Rationaliseringen må indbygges i processen selv, som

en del af dens nye, organiske logik, ikke påtvinges som en prokrustesseng. Alternativet er, at fusionen bliver en spændetrøje.

## NOTE

1. Forfatterne har sammen skrevet: *Fusionsledelse i det offentlige – En huspostil for strukturreformens ledere*, København, Børsen, 2005.

**Lars Goldschmidt** er direktør for Foreningen af Rådgivende Ingeniører og tilknyttet Center for Virksomhedsudvikling og Ledelse på Copenhagen Business School (CBS).  
e-mail: lg@frinet.dk

**Ole Fogh Kirkeby** er filosof og professor ved Institut for Ledelse, Filosofi og Politik, Copenhagen Business School (CBS).  
e-mail: ofk.lpf@cbs.dk