

# Større og færre: Fusioner i velfærdsstatens institutioner

*Ole H. Sørensen, Niels Glæsner & Agnete Meldgaard Hansen*

I løbet af de sidste 25 år har der kunnet observeres en klar trend i den danske offentlige sektor: Hvor der i løbet af det 20. århundrede havde udviklet sig et institutionslandskab med et højt antal små og organisatorisk relativt simple institutioner, har vi siden slutningen af 90'erne set et skift over mod større, mere komplicerede organisationer i et lavere antal. Som illustrativt eksempel kan man pege på tendensen, som den klart kommer til udtryk på alle niveauer i den danske undervisningssektor – fra grundskolerne over gymnasierne og til de videregående institutioner. I januar 2007 blev 12 universitets-institutioner og 13 sektorforskningsinstitutioner reduceret til 11 institutioner (Aagaard et al., 2016; Hansen, 2012) gennem omfattende fusioner. Inden for professionsuddannelserne fandtes der op til år 2000 mere end 100 individuelle institutioner (Undervisningsministeriet, 1998). 20 år senere er langt størstedelen af disse fusioneret ind i de store regionale professionshøjskoler. Også i ungdomsuddannelserne har der været mange fusioner. Således blev der ifølge Undervisningsministeriet udført 82 fusioner i sektoren mellem 1999 og 2017 (Undervisningsministeriet, 2019).

Under varierende omstændigheder kan en lignende trend observeres inden for eksempelvis sundhedssektoren, de kommunale forvaltninger samt politi- og retsvæsen. Ikke kun fysiske og organisatoriske sammenlægninger

har præget organisationslandskabet i den offentlige sektor, men også beslægtede omorganiseringer. Her kan nævnes klyngedannelser i daginstitutioner, skabelse af campusmiljøer, administrative fællesskaber, oprettelsen af supersygehuse, plejecentre med fælles ledelse, større hjemmeplejedistrikter mv.

Fusioner skal ikke bare forstås som administrative spareøvelser, hvis effekter skal opgøres i kroner og ører. De er levede og erfarede processer, som former arbejdslivet for individer og fællesskaber. De påvirker blandt andet styring og ledelse, faglighed og tværfaglighed, kvalitet og standardisering, medarbejdertrivsel m.m. Formålet med dette temanummer er at belyse de mange og forskelligartede konsekvenser, udviklingen mod færre, større, mere komplekse og ofte mere centraliserede organisationer har for arbejdslivet i velfærdsstaten.

Der har ikke været megen opmærksomhed på arbejdslivskonsekvenserne af de fusionsprocesser, som har præget det danske institutionslandkort de sidste 25 år. Nogle af de konsekvenser og problematikker, som tidligere har været drøftet, er: de øgede ledelsesspænd (Holm-Petersen et al., 2015), betydningen af kultur (Holm-Petersen, 2007), ledelsesstrategier (Glæsner, 2018) og rammerne for organisatorisk integration (Aagaard et al., 2016).

Der er en række af andre temaer, som aktualiseres, når organisationer fusioneres og som

kan forfølges yderligere ved at stille skarpt på fusionstrenden. Ordet sammenlægning kan fx give indtryk af, at processen primært handler om at samle organisationer geografisk. I mange tilfælde er der imidlertid tale om geografisk status quo eller måske endda decentraliseringer inden for en organisatorisk centralisering, hvilket kan give anledning til øgede spændinger mellem en centraliseret, fjernstyrende administrativ ledelse og de lokale faglige miljøer. Dette var fx tilfældet i forbindelse med nogle af fusioneringerne af universiteterne, mens der i andre tilfælde også blev relokaliseret medarbejdere.

Endvidere har sammenlægninger og øget organisationsstørrelse, med eller uden fysisk relokalisering, nærmest uundgåeligt konsekvenser for de faglige fællesskaber og den faglige identitet. Fællesskaber kan blive styrket, fordi den øgede organisationsstørrelse kan give mulighed for større og mere specialiserede faglige grupperinger, men det kan modsat skabe udfordringer, når tidligere sammentømrede grupper, med forskellige samarbejdskulturer og faglige normer, skal finde sammen (Giessner et al., 2016). Fusioner sker i nogle tilfælde ind i nye og mere moderne faciliteter, som skaber bedre rum for kreativitet og udfoldelse. Men i andre tilfælde skal der rykkes sammen, og nogle medarbejdere kommer til at miste muligheder og privilegier, hvilket kan føre til samarbejdsproblemer (Moltke, 2014).

Derudover ligger der ofte ønsker om økonomiske fordele bag fusioner. Der kan spares ressourcer i den centrale administrative del af organisationen og skabes stordriftsfordele i HR, IT og andre stabsfunktioner. Drømmen er, at fagligheden styrkes og arbejdsprocesser kan effektiviseres gennem større specialisering og styrket arbejdsdeling. Sådanne visioner er ofte eksplicitte og afgørende for, at beslutninger om fusioner og forandringerne fremlægges som logiske og rationelle. Således gøres processerne blot til et spørgsmål

om at realisere potentialerne gennem god forandringsledelse. I mange tilfælde høstes stordriftsfordelene dog allerede, inden de reelt set indtræffer – hvis de overhovedet indtræffer (Rosenkilde, 2016) – hvilket udsulter organisationen og kan vanskeliggøre en succesrig sammenlægning. Herudover ligger der ofte en standardisering implicit i jagten på stordriftsfordele, som ikke tager højde for de mange lokale forskelle, som bliver fusioneret ind i den nye organisation.

I forlængelse af de ovenstående problematikker har forskningen i fusioner siden 1980'erne tematiseret oplevelser af stress og usikkerhed blandt medarbejderne som en typisk effekt af de mange forandringer, som følger, når organisationer lægges sammen. Marks og Mirvis beskrev i 1985 denne medarbejdererfaring som "fusionssyndromet", og dette tema har været centralt i den efterfølgende forskning (Marks & Mirvis, 1985; Harman, 2002; Seo & Hill, 2005; Cartwright et al., 2007). Dette peger i retning af et behov for stærke faglige fællesskaber og kompetent ledelse, som har blik for social, faglig og organisatorisk forandringsledelse. Fusioner er en vanskelig udfordring for ledelsen, og ikke mindst for mellemlederne, hvis arbejdsliv kan blive voldsomt udfordret, når de kommer i et krydspres mellem ledelsesmæssige, organisatoriske og strategiske krav fra den centrale ledelses side og modstand og kritik fra de fagprofessionelle. Balanceringen af medarbejdernes og ledernes egen trivsel i disse komplekse organisatoriske processer kan være vanskelig, og der har været en øget tendens til, at mellemledere oplever et forværret psykisk arbejdsmiljø (Skakon et al., 2010).

I dette temanummer bringer vi en række bidrag, der på hver sin vis supplerer og udvider de ovenstående forståelser af, hvordan organisationsammenlægninger former arbejdslivet i den offentlige sektor på godt og ondt.

I artiklen 'Samarbejde under omstrukturering set fra de tillidsvalgte perspektiv – Kom-

munalreformens effekter' undersøger Trine P. Larsen, Steen E. Navrbjerg, Jonas Hulgaard Kristiansen og Nana Wesley Hansen, om de mange fusioner, som fulgte Kommunalreformen i årene omkring 2007-08, har en indflydelse på det lokale samarbejds-klima i den kommunale sektor. Undersøgelsen bygger på data indsamlet i en spørgeskemaundersøgelse blandt cirka tusind kommunale tillidsrepræsentanter og viser, at på trods af for eksempel omorganiseringer og nedskæringer, kan samarbejds-klimaet ikke entydigt beskrives som forringet. En større gruppe blandt de adspurgte tillidsrepræsentanter svarer således, at deres indflydelse er øget og at samarbejds-klimaet er forbedret. På baggrund af analyserne peger artiklen på vigtigheden for samarbejds-klimaet af samarbejdsorientering og tillid og konkluderer, at en sammenhæng mellem kommunale sammenlægninger og samarbejds-klima ikke kan konstateres.

I Sofie Sauzets artikel 'Kontraformens faglighed – Pædagogers faglighed i skolen efter fusioner mellem skoler og fritidstilbud' rettes blikket også mod nye betingelser for samarbejde, idet der fokuseres på, hvordan samarbejde og fagligheder formes i kølvandet på fusioner mellem skoler og fritidstilbud. Artiklen bidrager både med et særligt teoretisk blik på det "sammenhængsarbejde", fusioner kan kræve af velfærdsstatens fagprofessionelle, og udfolder en kvalitativ empirisk analyse af, hvilke dynamikker der præger dette i en specifik praksis. Med afsæt i begrebet "synkretisk praksis", der betegner praksisser, hvor elementer, der i udgangspunktet forstås som ikke-kohærente, samles og gøres sammenhængende, udfoldes en analyse af, hvilken slags faglighed det bliver muligt for pædagoger at udfolde i skolen efter fusioner mellem skoler og fritidstilbud. Gennem praksisser som både imitation og parallelarbejde udfolder de studerede pædagoger en "kontraformens faglighed" i deres arbejde i skolen, idet de arbejder i de udfyldte rum

omkring skolens etablerede praksisser for bedst muligt at understøtte disse. Artiklen illustrerer således, hvordan pædagogers faglighed formes responsivt i forbindelse med fusionen med den etablerede institution, skolen, men understreger også, hvordan sidstnævnte forandres i processen.

Niels Glæsners artikel 'Fusionsbølgen og den kritiske faglighed' undersøger også medarbejdererfaringer med fusioner, her i regi af professionshøjskolesektoren. Denne sektor har de sidste 20 år været igennem et højt antal organisations-sammenlægninger, som er relativt underbelyste i forskningen. Glæsner beskriver, hvordan undervisere på to pædagoguddannelser positionerer sig kritisk i en fusionsproces. Artiklens undersøgelse tager udgangspunkt i Bevirs begreb om "local reasoning" og Olesens beskrivelser af fagprofessioner som sammensatte af overleveret viden, organisationsformer og de fagprofessionelles subjektivitet. Herigennem udforskes det, hvordan der opstår en række separate positioner, som på forskellige måder forsvare "fagligheden" overfor omorganisering, når underviserne skriver fusionen og den ledelse og organisationsstyring, der udøves i den, ind i en række overordnede forandringer i velfærdsstaten.

Vi bringer også en artikel udenfor tema: 'Disciplin og omsorg i det hybride jobcenter' af Mathias Herup Nielsen, Tanja Dall og Mikkel Bo Madsen. Med afsæt i interviews med kontanthjælpsmodtagere analyseres deres oplevelser af, hvordan omsorg og disciplin sameksisterer i jobcenterets virke under den aktive beskæftigelsespolitik. I analysen identificeres tre hybride konstellationer af omsorg og disciplin i kontanthjælpsmodtagernes fortællinger om deres samspil med jobcenteret: En aktør-båren hybrid, hvor borgeren skelner imellem henholdsvis disciplinerende og omsorgsfulde aktører; en system-aktør-hybrid, hvor 'systemet' opfattes som disciplinerende, mens konkrete ansatte i højere grad fremdra-

ges som omsorgsfulde; og en tidlig hybrid, hvor fortællingen udgøres af faser præget af henholdsvis disciplin og af omsorg. Analysen fører frem til en diskussion af, hvordan de forskellige oplevede hybrider ikke kun giver anledning til blandede erfaringer med jobcenteret, men også til forskellige muligheder for agens for kontanthjælpsmodtagerne.

I tillæg til de tre tema-artikler bringer vi også to debatbidrag om fusioner og deres konsekvenser for arbejdslivet.

Peter Henrik Raae og Karl-Henrik Jørgensen skriver i deres debatindlæg 'At få det til at ske og at få det til at give mening' om de mulige konsekvenser af en ændring i institutionsloven, som kan føre til endnu flere fusioner og en forøget organisationsstørrelse i ungdomsuddannelserne. Her peger de på en problematisk tendens i retning af, at organisatorisk-strategisk ledelse og ledelse af faglig udvikling adskilles, og at et procesbaseret syn på effektivitet, med blik for det faglige arbejdes udvikling, risikerer at blive udgrænset til fordel for et outputbaseret effektivitetssyn. I et andet hjørne af uddannelsessektoren skriver Olav W. Berthelsen i sit indlæg 'Mel-

lem bløde visioner og hårde betingelser' om fusionsprocesserne på Aarhus Universitets Naturvidenskabelige fakultet, under og efter universitetsfusionerne i 2007. Bertelsen beskriver en række potentialer i fusionen, som grundet strukturelle betingelser aldrig nåede helt at blive realiseret.

Slutteligt bringer vi to anmeldelser. Kristian Gylling Olesen anmelder bogen 'Professional Kapital i Folkeskolen – faglighed og samarbejde i fokus', der både giver indblik i de udfordringer, samarbejdet på hhv. TRIO og team-niveau møder i dagens komplekst organiserede (ofte sammenlagte) folkeskoler, men også tilbyder nye værktøjer til at understøtte dette samarbejde. Derudover anmelder Malene Friis Andersen bogen 'Mikroforandringer – Et medarbejderblik på organisationsforandringer' der, som en fin afsluttende kontrast til dette temanummers fokus, retter blikket mod den store betydning, medarbejdere tillægger små forandringer i arbejdslivets hverdagsstrukturer, relationer og rutiner; et perspektiv der ofte overses, når de store strategiske forandringer som fusioner og sammenlægninger løber med al spotlyset.

## LITTERATUR

- Aagaard, K., Hansen, H. F., & Rasmussen, J. G. (2015). Different faces of Danish higher education mergers. I R. Pinheiro, L. Geschwind, & T. Aarveaara (red.), *Mergers in Higher Education: The Experience from Northern Europe* (s.195-210). Springer. Higher Education Dynamics Bind 46 [https://doi.org/10.1007/978-3-319-21918-9\\_12](https://doi.org/10.1007/978-3-319-21918-9_12)
- Cartwright, Susan et al. (2007). Are mergers always stressful? Some evidence from the higher education sector. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 16(4), 456-478.
- Giessner, S. R., Horton, K.E., Wong Humborstad, S.I. (2016). Identity Management during Organizational Mergers: Empirical Insights and Practical Advice. *Social Issues and Policy Review*, 10(1), 47-81.
- Glæsner, N (2018). Fusionens rationaliteter: Sammenlægning af pædagogiske uddannelsesinstitutioner som styrings- og ledelsesstrategi. Ph.d.-afhandling, Syddansk Universitet.
- Harman, K. (2002). Merging Divergent Campus Cultures into Coherent Educational Communities: Challenges for Higher Education Leaders. *Higher Education*, 44(1), 91-114.
- Hansen, H. F. (2012). Fusionsprocesserne: frivillighed under tvang. I K. Aagaard, & N. Mejlgaard (red.), *Dansk forskningspolitik efter årtusindskiftet* (s. 195-227). Aarhus Universitetsforlag.

- Holm-Petersen, C. (2007). *Stolthed og fordom: Kultur- og identitetsarbejde ved skabelsen af en ny sengeafdeling gennem fusion*. Samfundslitteratur. Ph.d. Serie Nr. 31-2007.
- Marks, M.L. & Mirvis, P.H. (1985). The merger syndrome: stress and uncertainty. *Mergers & Acquisitions*, 20(2), 50-55.
- Moltke, H. et al. (2014). *Social kapital i organisationer: ledelse, kommunikation og samarbejde*. 1. udgave. København: Dansk Psykologisk Forlag.
- Rosenkilde, Kim (2016). Og gevinsten ved stordrift blev... nul. *Altinget.dk* 08.12.2016. <https://www.alinget.dk/artikel/og-gevinsten-ved-stordrift-blev-nul> (Tilgået 29.04.22).
- Seo, M. & Sharon Hill, N. (2005). Understanding the Human Side of Merger and Acquisition - An Integrative Framework. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 41(4), 422-443.
- Janne Skakon, Karina Nielsen, Vilhelm Borg & Jaime Guzman (2010). Are leaders' well-being, behaviours and style associated with the affective well-being of their employees? A systematic review of three decades of research, *Work & Stress*, 24(2), 107-139.
- Undervisningsministeriet (1998). *Det 21. århundredes uddannelsesinstitutioner: Debatoplæg om de videregående uddannelsers institutionelle struktur*. Undervisningsministeriet.
- Undervisningsministeriet (2019). Kommissorium for 'temperaturmåling' af institutionsudviklingen <https://www.uvm.dk/-/media/filer/uvm/aktuelt/pdf-19/190128-kommissorium-for-temperaturmaaling-af-institutionsudviklingen.pdf> (Tilgået 09.05.22).

**Ole H. Sørensen**, chefkonsulent, ph.d.,  
Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø, ohs@nfa.dk

**Niels Glæsner**, konsulent, ph.d., DM, ng@dm.dk

**Agnete Meldgaard Hansen**, lektor, ph.d.,  
Center for Arbejdslivsforskning, agmeha@ruc.dk