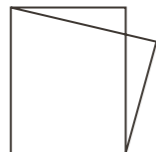


# Fusionens rationaliteter. Sammenlægning af pædagogiske uddannelsesinstitutioner som styrings- og ledelsesstrategi

(Ph.d.-forsvar: September 2018)



Niels Glæsner,  
konsulent,  
ph.d., Dansk  
Magisterforening

Siden slutningen af 1990'erne har der fundet markante forandringer sted i det danske institutionslandskab. På tværs af den offentlige sektor har faglige organisationer været genstand for en række gennemgribende reformer, som har skabt færre, større og mere komplekse enheder (Greve & Ejersbo 2013). Denne tendens har været tydelig i uddannelses- og forskningsverdenen. Her er institutioner af alle typer – fra grundskoler til universiteter – vokset i størrelse, men dalet i antal i løbet af de sidste 25 år. Da undervisningsminister Ole Vig Jensen i 1998 offentliggjorde et forslag til en gennemgribende reform af institutionsstrukturen under titlen "Det 21. århundredes uddannelsesinstitutioner", talte han i alt 117 "monofaglige" institutioner, som udbød mellemlange videregående uddannelser i Danmark (Undervisningsministeriet 1998). I 2018 er størstedelen af de uddannelser, som disse institutioner udbød op til slutningen af 1990'erne, samlet i seks store professionshøjskoler.

I afhandlingens fem artikler belyses denne udvikling ved at undersøge brugen af institutionsammenlægning – fusion – som en organisatorisk styringsstrategi. Jeg gør dette ved at besvare det overordnede forskningsspørgsmål: Hvordan udfoldes fusion inden for de pædagogiske professionsuddannelser, og hvad er de politiske, organisatoriske og faglige betydninger af fusion? I det følgende vil jeg kort opridse afhandlingens bidrag, udlægge dens analytiske tilgange samt give et overblik over afhandlingens fem centrale artikler. Afslutningsvis vil jeg kort præsentere en af afhandlingens centrale analyser af fusionernes sammenhæng med udviklingen i styringen af professionsuddannelserne.

## Afhandlingens bidrag og analyseramme

Den danske fusionsbølge i de videregående uddannelser spejler reformtendenser i en række andre lande. I lande som Sverige, Norge eller Holland – som alle har oplevet fusionsbølger – har

sammenlægningernes roller i de store reformer været genstand for grundig forskning (for eksempel Pinheiro et al. 2016; Kyvik & Stensaker 2013; Geodegebuure 1992). Dette har ikke i samme grad været tilfældet i Danmark. Som undtagelse kan nævnes en række studier, som undersøger beslutningsprocesserne, som lå forud for de danske sektorforskningsinstitutioners ind-fusionering i universiteterne (for eksempel Aagaard et al. 2016; Hansen 2011). Professionsuddannelserne, som i perioden gennemgribende er blevet omskabt ved brug af fusioner, har dog ikke været genstand for nogen videre opmærksomhed i forskningen.

Studiet bidrager altså for det første med en empirisk analyse af de fusioner, som har skabt – og stadig skaber – professionsuddannelserne i deres nuværende form. Afhandlingens andet bidrag består i en teoretisk funderet analyse af de former for magt og ledelse, som kan optræde, når organisationer fusioneres. Gennem disse to bidrag er det formålet at skabe en større forståelse for rationalerne bag de sidste årtiers reformer af professionsuddannelserne samt belyse de betydninger, fusioner kan have for undervisere og ledere. Udgangspunktet for afhandlingen er studiet af en enkelt case – to pædagoguddannelser, som ved mit ph.d.-studie begyndelse var i gang med at fusionere. Jeg fik i en periode mulighed for at følge fusionsprocessen og interviewede fra begyndelsen af 2015 til efteråret 2016 ledere og undervisere og i mindre omfang administrativt ansatte og studerende ved de to pågældende uddannelser. Afhandlingens centrale begreber og analysekategorier er inspireret af Foucaults magtanalytik, som den udvikles i

beskrivelserne af de former for ledelse og styring, som opstår i de moderne vesteuropæiske samfund. Denne teoretiske ramme har gjort det muligt at undersøge, hvordan fusioner fremstår som rationelle strategier i forbindelse med problematiseringer af eksempelvis organisationsformer, demografiske bevægelser eller befolkningens uddannelsesniveau. Rammen har også skullet bruges til at forstå, hvordan fusioner som organisationsstrategier er blevet omsat til styrbare organisatoriske praksisser gennem ledelsesteknologier. Afhandlingens analyser er derfor rammesat af nøglebegreberne "problematisering", "rationalitet" og "teknologi".

## Oversigt over afhandlingen

I afhandlingens første artikel belyses den konkrete case gennem interviews med konsulenter og ledere, som i samarbejde med undervisere planlagde og organiserede sammenlægningen af de to uddannelser. Artiklen tager udgangspunkt i disse ledes begrebsliggørelse af fusionsprocessen. I forlængelse heraf diskuteres, hvordan subtile former for magt og modmagt er til stede, idet undervisernes engagement gøres til en forudsætning for, at processen kan lykkes – om end dette engagement må optræde i en styrbar og afpolitiseret form. Anden artikel i afhandlingen videreudvikler temaer fra undersøgelse i den første. Her fokuseres på de redskaber, som stilles til rådighed for ledere i fusioner. Dette gøres gennem læsninger af en række detaljerede guides til fusionsledelse målrettet personaleledere, som har skullet planlægge og realisere store fusionsprocesser i løbet af reformperioden i 2000'erne. Gennem disse analyser undersøges, hvordan van-

skeligt gennemskuelige processer gives form og gøres til genstand for ledelse gennem forskellige typer af teknologier til håndteringen af medarbejdere i fusionerende institutioner. Som ledelsesudfordring kendetegnes en fusion ved det forhold, at en væsentlig del af selve processen foregår på et subjektivt niveau og angår underviseres faglige identiteter, deres fælles organisationskulturelle horisont samt deres fornemmelser af tilhørsforhold og loyalitet. Derfor præsenteres lederen i fusionsguides som en, der er sat i et vidensunderskud – og som skal forsøge at lede en delvis usynlig proces. Af denne grund er underviseres faglige og organisatoriske engagement, ifølge ledere, centrale genstande for den ledelse, som udøves i et fusionsforløb. Et kritisk engagement skaber en forbindelse mellem den ledelse, der udøves, og de subjektive og sociale processer, som lederen ikke kan se. Udfordringen for lederen er selvfølgelig at skabe den rette afpolitiserede udveksling mellem kritik og engagement. I afhandlingens tredje artikel vendes blikket mod policy-dokumenter produceret af centrale aktører i styringen af uddannelsessektoren. Artiklens problemstilling lyder: "Hvordan gøres fusioner til rationelle løsninger i dansk uddannelsespolicy i perioden fra 1998 til nu, og hvilke konsekvenser har det for organisationsformerne?" Dette gøres med henblik på at afdække, hvilke rationalitets- og legitimationsformer som optræder, når fusioner foreslås som reformredskab. I artiklen læser jeg blandt andet institutionsredegørelserne fra slutningen af 1990'erne, politikpapirer fra globaliseringsrådet og styredokumenter, som rammesatte oprettelsen af CVU'erne og professionshøjskolerne i

2000'erne. I artiklens sidste del opridses og diskuteres fire forskellige policy-diskurser. Fra hvert sit perspektiv bevirker disse diskurser, at fusion optræder som en rational reformstrategi i løsningen af en række organisatoriske, økonomiske og styringsmæssige problemer. Den fjerde artikel i afhandlingen beskriver konsekvenser af reformer i professionsuddannelserne og pædagoguddannelserne med fokus på materiale indsamlet gennem interviews og fokusgrupper med undervisere. Artiklen beskriver fusion som en strategi til at styre og lede de professionelle og undersøger, hvordan de positioneres gennem denne strategi, men også hvordan de aktivt og kritisk positionerer sig selv. Det påpeges, hvordan undervisere giver udtryk for, at fusionsprocessens mange delforløb bidrager til at skabe en uoverskuelighed og ustabilitet i deres faglige virke. Yderligere beskrives, hvordan uddannelsernes ledere positioneres i en fusioneret og mere kompleks organisation. For undviserne er det væsentligt, at lederne rammer balancen mellem at være faglige eksperter, som på den ene side tilstræber en høj grad af autonomi og medbestemmelse, og på den anden passer ind i en hierarkisk organisationsstruktur. Netop den faglige autonomi er et centralt tema i analysens sidste del. Her diskuteres det, hvordan undviserne forholder sig til fusionen ved at indtage to subjekt-positioner – "den fagdevne" og "lønarbejderen". Hver af disse positioner artikulerer en kritik af fusionen ved at sætte den i perspektiv til en bredere politisk kontekst, som sætter rammerne for professionens udvikling. Den femte og sidste artikel i afhandlingen, skrevet med Katrin Hjort, optegner årsagerne til, at skellet mellem profes-

sionsuddannelser og universitetsuddannelser er bevaret i Danmark på trods af fusionsbølgen, når det nu er bortfaldet i flere sammenlignelige lande. Dette gøres i lyset af udviklingen i de politiske styringstiltag i den videregående uddannelsessektor. Afslutningsvis diskuteres en række mulige scenarier, som kan føre til enten opretholdelsen eller nedbrydelsen af opdelingen mellem forskellige dele af det danske uddannelsessystem.

#### Fra mange og simple til få og komplekse institutioner

I afrundingen vil jeg kort opsummere afhandlingens diskussion af de udviklingsspor i organisationsstyringen, som fusionerne er en central del af. Brugen af fusioner som reformstrategi er en kompleks størrelse. Studierne af styredokumenter fra centrale aktører peger på, at fusionerne udtrykker en række forskellige rationaler og ikke bare bør forstås som udtryk for en uniform logik – eksempelvis politisk motive-rede nedskæringer i den offentlige sektors økonomi eller en naiv tiltro til muligheden for at opnå administrative stordriftsfordele. Jeg skelner mellem fire rationaler bag fusionerne, som jeg kalder "konkurrence", "organisations-økonomi", "befolkningsforbedring" og "styringsoptimering". Især det sidste rationale er væsentligt for afhandlingens forståelse af fusioner som reformrædskab. Sammenlægninger udtrykker her en politisk målsætning om at skabe et uddannelsessystem af organisationer, som kræver en lavere grad af direkte central styring og i højere grad kan styres gennem incitaments-strukturer og kontrakter. Jeg påpeger i afhandlingen, hvordan professionsuddannelserne har været igennem tre forskellige fusionsbølger, som udtrykker

hver sit ideal om organisationsstyring. Den første bølge placerer jeg i 1980'erne. Her blev der foretaget en række nedlæggelser og sammenlægninger af lærer- og pædagogseminarier. Disse blev besluttet som en tilpasning af institutionsantallet – en konsekvens af det dalende antal ansøgere til lærer- og pædagoguddannelserne i løbet af 1970'erne og -80'erne. Denne række af fusioner forstås i afhandlingen som udtryk for en styringslogik, som var baseret på central planlægning og direkte intervention gennem lovgivning. Denne styringslogik udfordres i løbet af 1990'erne.

Den anden bølge – 00'ernes – ser jeg udtrykt i de store institutionsreformer – CVU-reformen i 2000 og UC-reformen i 2008. Her finder vi en anden styringslogik. I CVU-reformen er der et element af frivillighed: Institutionerne har mulighed for at indgå i "betingede" samarbejder, eller helt stå uden for fusionerne. CVU-reformen udtrykte altså på denne måde en statsinitieret og – med Nikolas Roses udtryk – "avanceret liberal" incitamentsstyring. I UC-reformen var dette element af frivillighed ikke på samme måde til stede. Som hovedregel var det ikke muligt at stå udenfor. Fusionerne var mere direkte politisk besluttede, og det liberale element mindre fremtrædende. Tidsrummet fra 2000-2008 udgør i dette perspektiv en paradoksal fase. Reformerne følger af en politisk beslutning fra centralt hold om at forsøge at skabe enheder – selvejende institutioner, som kan selvforvalte og styres på afstand. Denne hybrid mellem en centralt planlæggende rationalitet og en liberal rationalitet sætter rammerne for den opgave, som UC'erne skal løse i perioden efter reformen 2008: De skal skabe store, strømlinede og

mere effektive organisationsformer. Institutionslandskabet havde op til slutningen af 1990'erne et stort antal individuelle organisationer, men også en høj grad af variation mellem forskellige organisationstyper. Gennem fusionerne i 00'erne transformeres denne strukturelle kompleksitet til organisatorisk

kompleksitet, idet den flyttes ind i UC'erne, som pålægges at fuldbyrde denne transformation. Den tredje bølge af fusioner, som finder sted efter 2008, især ved oprettelsen af store campusmiljøer, drives af UC'ernes forsøg på at løse denne reformopgave. Således er det nu UC'ernes opgave at

skabe rammer og strategier for udviklingen af et højt antal forskellige fagligheder og professioner. De gamle forskelle i institutionstyper, traditioner og fag bliver igennem fusionerne til interne forskelle mellem UC'ernes forskellige uddannelser. ♦

## REFERENCER

- Aagaard, K., Hansen, H.F. & Rasmussen, J.G. (2016). Different Faces of Danish Higher Education Mergers. I: Pinheiro, R., Geschwind, L. & Aarrevaara, T. (red.). *Mergers in Higher Education: The Experience from Northern Europe*. Cham: Springer.
- Goedegebuure, L. (1992). *Mergers in Higher Education: A Comparative Perspective*. Utrecht: Lemma.
- Greve, C. & Ejersbo, N. (2013). *Udviklingen i styringen af den offentlige sektor: Baggrundspapir til Produktivitetskommissionen*. København: Produktivitetskommissionen.
- Hansen, H. F. (2011). Fusioner: Den nye danske universitetsmodel. *Forskningspolitik*, 34 (4), 16-17.

- Kyvik, S. & Stensaker, B. (2013). Factors affecting the decision to merge: The case of strategic mergers in Norwegian higher education. *Tertiary Education and Management*, 19 (4), 323-337. <https://doi.org/10.1080/13583883.2013.805424>.
- Pinheiro, R., Geschwind, L. & Aarrevaara, T. (2016). *Mergers in Higher Education: The Experience from Northern Europe*. Cham: Springer.
- Undervisningsministeriet (1998). *Det 21. århundredes uddannelsesinstitutioner: Debatoplæg om de videregående uddannelsers institutionelle struktur*. København: Undervisningsministeriet.