

Forandring fryder?

- om sammenslåing i offentlig sektor

Tor Åge Skagestad Eikerapen, psykolog

SKAGESTAD + EIKERAPEN AS/SONGDALEN KOMMUNE

Kristiansand, 24. juli 2017

Ole Bulls gate 17, 4630 Kristiansand

Tlf. 911 93 321, e-post: torage@skageike.no

Sammendrag

Hensikten med dette studiet er å belyse hvilke faktorer som påvirker medarbeideres subjektive opplevelse av sammenslåinger i offentlig sektor. Problemstillingen er aktualisert gjennom den pågående kommune- og regionreformen. Studiet tar utgangspunkt i dybdeintervjuer med 25 ansatte hos Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, og deres subjektive opplevelse av den pågående sammenslåingen av de to embetene. Funnene i studiet fremhever at hvordan sammenslåingen blir presentert, tidshorisonten for endringen, informasjon underveis i prosessen og ledelsens tilstedeværelse i prosessen, - er sentrale faktorer i de ansattes subjektive opplevelse av sammenslåingen.

Nøkkelord: Sammenslåing, kommunereform, endringsledelse, organisatorisk endring.

Forandring fryder?

- om sammenslåing i offentlig sektor

«Man må nemlig forstå at intet er vanskeligere å planlegge, mer usikkert eller mer farlig å håndtere enn det å etablere en ny tingenes orden, for den som innfører forandringer, gjør seg til fiende av alle dem som høstet fordeler av den gamle orden, og finner kun halvhjertede forsvarere blant dem som vil høste fordeler av den nye»

(Fra Fyrsten av Niccolò Machiavelli, 1534)

Frem mot 2020 er det planlagt en rekke sammenslåinger og omorganiseringer av norske kommuner, fylkeskommuner og fylkesmannsembeter. Det har vært mye oppmerksomhet rettet mot hva kommune- og regionreformen vil innebære politisk og for de lokale tjenestetilbudene. Hvordan reformen påvirker motivasjon og engasjement hos de ansatte som blir berørt av endringene, er i mindre grad belyst. I dette studiet ønsker jeg å få frem organisasjonspsykologiske perspektiver på sammenslåinger i offentlig sektor, som kan ha betydning for motivasjon, jobbengasjement og realisering av de strategiske målene bak sammenslåinger.

Innledningsvis ønsker jeg å presentere de sammenslåtte organisasjonene, rammebetingelsene for den aktuelle sammenslåingen, teori om sammenslåinger i offentlig sektor og metode, før jeg beskriver de mest interessante funnene som deretter blir diskutert i lys av relevant teori.

Om Fylkesmannen

Fylkesmannsembetene er underlagt Kommunal- og Moderniseringsdepartementet (KMD). Fylkesmannen er statens representant i fylket og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen. Fylkesmannen utfører ulike forvaltningsoppgaver på vegne av departementene. Fylkesmannen kontrollerer kommunenes virksomhet og er klageinstans for mange kommunale tjenester. Fylkesmannen har også oppgaver for Kongehuset og skal sørge for rettssikkerheten for den enkelte innbygger, virksomheter og organisasjoner (Fylkesmannen.no, 2012).

Før sammenslåingen i 2016 hadde de to embetene i Agder omtrent 100 ansatte hver, og var lokalisert på Fylkeshuset i henholdsvis Arendal og Kristiansand. De to embetene var relativt like med tanke på organisering og faglig inndeling, med noen unntak. Det nye embetet ble organisert med følgende fem fagavdelinger; Miljøvern- og utvalgsavdelingen, Landbruksavdelingen, Helse- og Sosialavdelingen, Utdanning- og barnevernsavdelingen, Justis- og vergemålsavdelingen. I tillegg har embetet en selvstendig organisasjons- og utviklingsdirektør, en administrasjonsavdeling og stab som blant annet ivaretar funksjoner knyttet til beredskap, kommuneøkonomi, informasjon og kommunereform. Hver avdeling har en direktør, en assisterende direktør og fagdirektør. En avdeling kan ha flere fagområder og fagledere. Embetsledelsen består av Fylkesmannen, assisterende fylkesmann og organisasjonsdirektøren.

Sammenslåingen i Agder

14. november 2014 ble det fattet vedtak i statsråd om å slå sammen de to fylkesmannsembetene i Aust- og Vest-Agder. Nyheten ble gjort kjent for fylkesmennene og deres ledere den 13. november, og de øvrige ansatte og offentligheten dagen etter. Den faktiske sammenslåingen fant sted 1. januar 2016. Det nye embetet fikk da en felles Fylkesmann, men var fremdeles lokalisert i både Arendal og Kristiansand. 31. oktober 2016 vedtok kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner at det nye embetet skulle samlokaliseres i Arendal. Sammenslåingen ble tidlig definert som en pilot med tanke på fremtidige sammenslåinger av andre fylkesmannsembeter. Sammenslåingen av fylkesmannsembeter er en parallell prosess til KMD sin kommunereform og regionreform som er planlagt å implementeres frem mot 2020. Reformen involverer både landets kommuner og fylkeskommuner. Målet med sammenslåingen av fylkesmannsembetene i Agder må ses i lys av målene for regionreformen.

Hovedmålene for regionreformen er å:

- utvikle det regionale folkevalgte nivået slik at forvaltningssystemet samlet sett fungerer best mulig for innbyggere og næringsliv
- skape bedre forutsetninger for en helhetlig politikkutvikling som ivaretar regionens muligheter og bygger opp under vekstkraften
- utvikle regioner som kommunikasjonsmessig og næringsøkonomisk henger sammen, og dermed kan ivareta nåværende og fremtidige oppgaver og roller på en bedre måte enn hva de gjør i dag
- sikre en helhetlig og samordnet samfunnsutvikling
- legge til rette for samhandling med næringsliv, kommuner og regional stat

- å sikre gode og likeverdige tjenester til innbyggerne
(Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2015)

I pressemeldingen om sammenslåing av fylkesmannsembetene som ble sendt ut fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 14. november 2014, står det følgende:

- Hensikten er å bygge sterkere faglige miljøer og derved sikre videreutvikling av tjenester til innbyggerne, kommuner og næringsliv...

Utforming av prosessen

De overordnede føringene for sammenslåingsprosessen ble utformet av KMD. I første fase av prosessen ble det etablert sentral styringsgruppe under ledelse av KMD, som utarbeidet en anbefaling til KMD for hvordan medbestemmelse skulle ivaretas i den videre prosessen. Styringsgruppen formulerte deretter en anbefaling til KMD.

I mars 2015 gav KMD et mandat for den lokale omstillingsprosessen. Det ble nedsatt en partssammensatt arbeidsgruppe som skulle ivareta dette arbeidet. Det ble fremhevet at det skulle være stor grad av åpenhet i omstillingsprosessen, og at det ikke skulle gjennomføres omfattende organisatoriske endringer - kun tilpasninger for å harmonisere organisasjonsstrukturen i det sammenslåtte embetet. Videre gav mandatet føring for at det ikke skulle komme nedbemanning som en konsekvens av sammenslåingen. Den lokale arbeidsgruppen ble bedt om å komme med en skisse til ny organisering innen 1. juni 2015. 1. juli 2015 ble satt som frist for den endelige beslutningen om hvordan det nye embetet skulle organiseres. Nødvendige administrative systemer skulle være operative innen 1. januar 2016, og i mandatet ble

det vektlagt at brukerne av embetets tjenester minst mulig skulle merke overgangen fra to til ett embete. Det ble antatt at det var kulturelle forskjeller, disse skulle kartlegges som en del av prosessen, og det ble satt krav til at det måtte utformes en plan for hvordan man skulle etablere en felles organisasjonskultur.

Sammenslåinger i offentlig sektor

Fusjoner kan defineres som en sammenslåing av to eller flere virksomheter som kommer under felles eierskap. Ved sammenslåing av offentlige virksomheter vil som oftest eieren, for eksempel staten, forbli den samme. En sammenslåing vil derimot ofte innebære at virksomheten får en felles ledelse-, organisering og lokalisering. Majoriteten av litteraturen som omhandler fusjoner omhandler sammenslåinger og oppkjøp i privat sektor. Forskning på sammenslåinger i offentlig sektor har ofte vært case-studier av fusjoner i helsesektoren og utdanningssektoren (Enhaug & Thune , 2007). Fusjoner i offentlig sektor vil ofte ha et annet motiv enn sammenslåinger i privat sektor. Fusjoner i offentlig sektor trenger ikke å ha økonomiske motiver, men kan ha til formål å skape sterkere ledelsesstrukturer, mer fleksibel tilgang på ressurser eller tilpasning til nye regulatoriske føringer fra myndighetene (Pinheiro, Aarrevaara, Berg, & Geschwind, 2015). Sammenslåinger i offentlig sektor vil ofte være en del av en større reform som er politisk styrt, hvilket er tilfellet i den pågående kommune- og regionreformen. Sentrale temaer i flere store offentlige fusjoner de siste tjue årene har vært å utvikle bedre tjenester gjennom en mer effektiv organisering og tilnærming til oppgavene som skal løses (for eksempel Sykehusreformen i 2002, NAV-reformen 2001). Disse motivene er også fremhevet i den pågående kommune- og regionreformen.

Det organisasjonspsykologiske perspektivet

Sammenslåinger av virksomheter er en av de mest omfattende og komplekse formene for endring en organisasjon kan iverksette. Det også kjent at en stor andel av sammenslåinger og store endringsprosesser ikke bidrar til å realisere de strategiske målene som var motivet for endringen (Kotter, 2007). Mange har påpekt at ledelsens manglende oppmerksomhet på de psykososiale og kulturelle dimensjonene ved endring, er en av hovedårsakene til at endringsprosesser mislykkes (Meyer & Stensaker, 2011) (Jacobsen, 1998) (Kotter, 2007).

Endringene som følger av en sammenslåing vil være sammensatte og kan virke inn på en rekke fundamentale faktorer knyttet til den enkeltes opplevde arbeidssituasjon. En sammenslåing vil medføre endringer på et organisatorisk - og individuelt nivå. På et organisatorisk nivå kan en sammenslåing medføre endringer av strategier og mål. En sammenslåing kan føre til at minst en av virksomhetene må endre lokalisering, ledelsesstruktur, teknologi og metodisk tilnærming. En sammenslåing kan også medføre endring av virksomhetens identitet, for eksempel ved at man endrer den visuelle profilen, visjon og verdier. På et individnivå kan en sammenslåing føre til endring av oppgaver-, roller, og - hvem man jobber sammen med.

Aktuelle organisasjonspsykologiske perspektiver ved en sammenslåing kan være hvordan sammenslåingen påvirker motivasjon, jobbengasjement, jobbtilfredshet og jobbidentifikasjon. Disse faktorene kan igjen ha innvirkning på om – og når – organisasjonen når de strategiske målene for sammenslåingen, som for eksempel høyere effektivitet og økt kvalitet i tjenestene. Jobbtilfredshet defineres som en indre tilstand

som uttrykkes følelsesmessig og tankemessig, ut i fra hvilken grad man evaluerer en jobb med velvilje eller ubehag (Brief, 1998). Jobbidentifikasjon handler om man knytter et emosjonelt bånd til jobben basert på arbeidsrelaterte minner, erfaringer og opplevelser. Jobbidentifikasjon kan forekomme på et organisatorisk-, gruppe- og yrkesnivå. Jobbidentifikasjon er positivt forbundet med motivasjon og evne til å håndtere stress og belastninger i arbeidet (Igor Knez, 2006). En av de mest etablerte definisjonene på arbeidsmotivasjon forklarer motivasjon som et sett med krefter som kan ha sin opprinnelse i- eller utenfor individet, og som bidrar til å igangsette arbeidsrelatert atferd, samt å bestemme atferdens form, retning, intensitet og varighet (Pinder, 1998).

Målet med studien

Målet med denne studien er å få mer kunnskap om faktorer som påvirker den subjektive opplevelsen av sammenslåinger i offentlig sektor – som kan ha betydning for den enkeltes motivasjon og jobbengasjement, og organisasjonens forutsetninger til å realisere de strategiske målene med sammenslåingen.

Metode

Studiet bygger på kvalitative semi-strukturerte intervjuer med 25 ansatte hos Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agder, gjennomgang av dokumentasjon fra Fylkesmannen, samt søk på relevant litteratur knyttet til endring og sammenslåinger. Utvalget bestod av; øverste ledelse (3), samtlige direktører (6), hovedtillitsvalgt (1), og et randomisert utvalg av ansatte (15), likt fordelt fra begge lokasjoner. Intervjuene ble gjennomført i januar 2017 i lokalene til Fylkesmannen i henholdsvis Arendal og

Kristiansand. Hovedtemaene i intervjuene var den ansattes subjektive opplevelse av prosessen og måten den ble håndtert på internt i embetet. Det ble spurt åpne spørsmål om den enkeltes opplevelse, samt mer spesifikt om ledelsens rolle, og sammenslåingens påvirkning på engasjement, arbeidsmiljø og effektivitet. Samtlige av informantene ble opplyst om at intervjuene var anonyme, men at temaer som tre eller flere snakket om ville kunne bli gjengitt i studiet. Det ble også opplyst om at enkeltsiter kunne bli publisert, men da på en måte som ikke gjorde det mulig å identifisere kilden.

Hva snakket de om?

Basert på en systematisk gjennomgang av intervjuene har jeg identifisert et utvalg av temaer som halvparten eller flere av informantene mener har påvirket deres opplevelse av sammenslåingen. I min gjennomgang har jeg ikke funnet noen konsekvente skiller mellom hva ledere og de øvrige ansatte mente var viktig, det er derfor ikke differensiert mellom perspektivene til ledere- og øvrige ansatte. Jeg har valgt ut de to temaene som har fått mest oppmerksomhet i intervjuene; informasjon og ledelse. Jeg vil her beskrive de aktuelle funnene og deretter drøfte funnene i lys av relevant teori.

Som lyn fra blå himmel

Beslutningen om at Fylkesmannsembetene skulle slås sammen ble formidlet fra KMD til de to fylkesmennene for første gang 10. november 2014. Torsdag 13. november ble ledergruppene i embetene orientert. Før denne datoen forelå det ingen indikasjoner om at en sammenslåing var under planlegging. Dagen etter ble det avholdt et informasjonsmøte på hver av lokasjonene hvor en representant fra KMD presenterte

planene for sammenslåingen. Møtene ble avholdt på tilnærmet samme klokkeslett og med identisk manuskript. En representant fra ledelsen beskrev hendelsesforløpet slik:

Ledergruppa fikk vite det torsdag etter arbeidstid. Fredag kl 11 ble de presentert i plenum. Den summinga som var i gangene da gikk jo på alt mulig, «har noen dødd?», og andre, «nei nå blir vi slått sammen». Folk var spente på hva som kom. Når meldinga kom, dere skal bli et embete, når det sank inn i forsamlinga, så var det mange som fikk en tung jul.

I intervjuene fremkommer det at mange ansatte opplevde nyheten som svært dramatisk. «Et sjokk», «jeg ble lamslått», «slitsomt og stressende», «brått og brutalt», er noen av beskrivelsene som ble gitt av de umiddelbare reaksjonene. Flere refererte til en uttalelse fra daværende Fylkesmann i Vest-Agder, Ann-Kristin Olsen, om at sammenslåingen kom *som lyn fra blå himmel*. Flertallet av informantene opplevde KMD sin informasjonsstrategi som lite tilfredsstillende, men enkelte mente at det var en god strategi og at de vanskelig kunne se for seg at reaksjonene ville blitt annerledes hvis planene hadde blitt kjent tidligere. En av informantene uttalte følgende om måten sammenslåingen ble gjort kjent på:

I starten opplevde jeg det som uvirkelig at vi ikke hadde fått signaler i forkant. Men i ettertid så kan jeg se at det kanskje var den mest effektive måten å gjøre det på, og den som mest lar seg gjennomføre. Da hadde vi et felles utgangspunkt alle sammen. Ingen interne fiender som kunne bli assosiert med å ligge bak beslutningen. Det hadde gjort det vanskeligere.

Informasjon, også når det ikke er noe å informere om

Ledelsen i embetene etablerte raskt en felles forståelse av at informasjon var en viktig faktor for at endringsprosessen skulle bli vellykket. Flere av informantene mente at ledelsen gav god og hyppig informasjon underveis i prosessen. Ledelsen ble berømmet for å ha gitt informasjon selv når det ikke var noe å informere om. Noe som ble tatt frem som et effektivt tiltak for å sikre lik tilgang på informasjon, var etableringen av et felles intranett; «Løvetavlen». Intranettet ble etablert tidlig i prosessen og ble aktivt brukt som hovedkanal for informasjon.

Den første meldingen fra KMD var at de ulike avdelingene skulle samlokaliseres allerede fra 1. januar 2016 og fordeles avdelingsvis på begge lokasjonene, uten at det var gitt noen føringer på hvilke avdelinger som skulle hvor. Etter innspill fra embetsledelsen ble beslutningen senere gjort om på. De ansatte fikk beholde sin eksisterende kontorplass frem til embetet blir samlokalisert. Dette ble i følge informantene opplevd som en seier som gav de ansatte en midlertidig forutsigbarhet med tanke på hvor de skulle ha sitt daglige arbeid.

Selv om informantene generelt var fornøyd med informasjonstilgangen, mente flere at det var mange ubesvarte spørsmål som førte til spekulasjoner og rykter. Hvem som skulle bli ny Fylkesmann, hvem som skulle bli avdelingsdirektører og hvordan fagmiljøene skulle organiseres, var temaer mange var opptatt av. Et spørsmål som skapte mye uro var hvor det nye embetet skulle ligge og når samlokaliseringen skulle finne sted. Blant de yngre ansatte med små barn var det bekymring knyttet til hvordan de skulle få hverdagen til å gå opp hvis de i verste fall fikk opp til to timer ekstra reisetid

til og fra jobb. De eldre medarbeiderne sympatiserte med de yngre, men kjente også selv på uro med tanke på både reisetid og begrensede alternative muligheter på arbeidsmarkedet.

Ledelse i endring

Da beslutningen om sammenslåing ble gjort kjent ble det også informert om at stillingen som fylkesmann for det sammenslåtte embetet ville bli utlyst i 2015, slik at en ny fylkesmann kunne være på plass når sammenslåingen fant sted 1. januar 2016. Fylkesmannen for Vest-Agder hadde før sammenslåingen ble kjent annonsert sin avgang ved pensjon i 2015, og åremålet for daværende fylkesmann i Aust-Agder gikk ut samme år. Allerede samme dag som sammenslåingen ble gjort kjent gikk ordføreren i Arendal ut i media og kunngjorde at han ønsket seg den daværende fylkesmannen i Aust-Agder som fylkesmann for det nye sammenslåtte embetet. Det var med andre ord et stort rom for spekulasjoner.

I den innledende informasjonen fra KMD lå det ingen føringer for organiseringen av den øvrige ledelsen i det nye embetet. Beslutningen ble overlatt til de to fylkesmennene. Begge embetene var organisert med avdelingsdirektør og en assisterende avdelingsdirektør, til sammen 12 direktører og 12 assisterende direktører. Man hadde altså omtrent dobbelt så mange ledere som det ville være behov for i det nye embetet, gitt at et omtrentlig likt antall fagavdelinger ble opprettholdt. Embetsledelsen hadde tre mulige alternativer for organisering av den nye ledelsen; 1) Åpen utlysning av alle de nye lederstillingene, 2) intern utlysning av de nye stillingene, 3) i størst mulig

grad å fortsette med de samme lederne. De to fylkesmennene valgte alternativ tre, noe som av enkelte ble kalt en «harmonimodell».

Modellen gikk ut på at de av avdelingsdirektørene som var nærmest pensjonsalder fikk tittelen som avdelingsdirektør, mens den som hadde hatt tilsvarende rolle i det andre embetet fikk tittelen assisterende avdelingsdirektør. De som tidligere hadde vært assisterende avdelingsdirektør fikk tilbud om en nyopprettet stilling som fagdirektør, uten personal eller økonomiansvar. Det ble gjort individuelle avtaler om at når en avdelingsdirektør gikk ut i pensjon, så ville den som var assisterende direktør tre inn i direktørstillingen. De fleste av de som ble ansatt som direktører hadde planlagt å gå av med pensjon i løpet av de neste fire årene.

Flertallet av informantene opplevde modellen for rekruttering og organisering av den nye ledelsen som uheldig. Informantene la vekt på at lederskiftet var en gylden mulighet til å få inn nye ledere basert på hvem som var best kvalifisert, ikke hvem som hadde lengst fartstid. Enigheten syntes å være stor om at stillingene burde vært lyst ut internt, og enkelte mente også at en ekstern utlysning hadde vært det beste. Flere mente at enkelte ledere følte seg forbigått og ikke var komfortabel med å sitte i en stilling de egentlig ikke ønsket seg, i påvente av at sin leder skulle gå av med pensjon.

En av informantene konkluderer:

En veldig snill måte å gjøre det på. Reagerte ikke umiddelbart. Men jeg ser nok at det ikke er noe god løsning å ha en leder som skal være leder i to år, så kommer det en ny leder. Jeg

mener at når nåværende leder har fungert bra og ledet oss igjennom prosessen i to år, så burde han fortsette i stedet for at vi startet på nytt. I det hele tatt har det vært veldig snille prosesser. På grensen til for snille. Vi tåler å bli sagt at før gjorde du det og nå gjør du det.

En annen informant sa:

Humoren i lederkabalene er at jeg kan si at om 30 år skal jeg bli Fylkesmann. Ser ikke helt fornuften i det. Burde vært lyst ut. Det var spesielt. Nå skal alle lederne på lederopplæring, samtidig som de skal ut i løpet av neste år. Ser ikke helt fornuften i det. Fylkesmannen er en dinosaur. Det skjer mye faglig lenger nede, så jeg har det bra.

Blant de få som mente at måten man valgte å organisere ledelsen på var den rette, ble det fremhevet at dette alternativet sikret en viss grad av kontinuitet i ledelsen, og at intensjonen var å få ledergruppa med som ambassadører for sammenslåingen. Noen få mente også at økonomi var et viktig argument for ledelsesmodellen, da alle de tidligere lederne uansett ville beholdt sin lønn og betingelser etter sammenslåingen.

Tilstedeværelse

1. januar 2016 ble de to embetene formelt slått sammen. Embetet fikk en felles fylkesmann som kun hadde hatt et par måneder på å bli kjent med sin nye arbeidsplass og rolle. Det som tidligere var ti fagavdelinger og to administrasjons-avdelinger, ble fem fagavdelinger og en administrasjonsavdeling. Noen av de som tidligere var avdelingsdirektører var blitt assisterende direktører, og flere av de som hadde vært assisterende direktører fikk en ny tittel som fagdirektør, med foreløpig lite definerte funksjoner og oppgaver. Fagavdelingene bestod av ansatte som både var lokalisert i

Arendal og Kristiansand, og målet var at lederne skulle pendle mellom kontorstedene og tilbringe like mye tid sammen med sine ansatte på hver lokasjon. Det ble tilrettelagt for utstrakt bruk av virtuell kommunikasjon og kjøpt inn egne pendlerbiler for samkjøring mellom lokasjonene. Den nye fylkesmannen hadde en uttalt ambisjon om å gjøre det nye embetet og ledelsen kjent ute i kommunene. Vinteren 2016 ble det derfor gjennomført en kommune-turnè hvor ledergruppen reiste rundt for å møte kommuneledelse i alle de 30 kommunene i Agder-fylkene.

Majoriteten av informantene uten lederfunksjon fortalte at de opplevde ledelsens tilstedeværelse etter sammenslåingen som svært redusert og at *det* ble spesielt problematisk da organisasjonen var i en krevende omstillingsfase. Mange uttrykte forståelse for fylkesmannens beslutning om å gjøre det nye embetet kjent i kommunene, men mente at timingen for besøksrunden var særdeles dårlig, da det bidro til ytterligere å svekke ledelsens tilstedeværelse.

En av informantene sa (direkte sitat i kursiv):

Da var vi blitt et embete, med en avdelingsleder som skulle fordele seg på to avdelinger og hadde mye å gjøre, så kom valget om å dra ut til alle kommunene. I en tid der det var ekstremt viktig med intern tilstedeværelse så var det en dårlig avgjørelse. Når du skal besøke 30 kommuner og alle avdelingslederne skal være med på det, så blir de mye borte.

De av informantene som er i en lederrolle, presiserte i intervjuene at kommunebesøkene hovedsakelig foregikk på ettermiddag- og kveldstid, og at det var et viktig

tiltak både for å etablere tillit til det nye embetet ute i kommunene, men også at det ble en arena hvor den nye ledelsen ble kjent med hverandre og knyttet relasjonelle bånd.

Diskusjon

Reaksjonen til de ansatte da de først fikk vite om sammenslåingen er i tråd med Scott og Jaffe (Scott & Jaffe, 1988) sin teori om faser mennesker går igjennom når de blir stilt overfor krav om endring utenfra. Omstillingskurven til Scott og Jaffe postulerer et reaksjonsmønster som starter med sjokk, deretter benektelse, før man over tid beveger seg mot utforskning og aksept av endringen. Meyer og Stensaker (Meyer & Stensaker, 2011) har gjennom sin forskning på sammenslåinger i større norske virksomheter identifisert noen årsaker til motstand mot organisatoriske endringer; Frykten for å miste status, frykten for ikke ha tilstrekkelig kompetanse og at man ikke forstår hvorfor endringen må gjennomføres. De sjokkerte opplevelsene informantene beskriver når de ble kjent med sammenslåingen må derfor sies å være påregnelige. Det faktum at fylkesmennene personlig ikke ble varslet om beslutningen på forhånd, gav dem liten eller ingen sjanse til å planlegge en strategi for – eller få opplæring i – hvordan de kunne håndtere de ansattes reaksjoner.

John Kotter (2007) fremhever viktigheten av å skape en forståelse for hvorfor endring er nødvendig. Han mener at det viktigste man gjør i ledelse av endring er å kommunisere «en brennende plattform» – et rasjonale for hvorfor endring er nødvendig – og hvorfor det må skje akkurat nå. Mange av informantene uttrykte at de ikke hadde en klar forståelse og aksept for motivet bak sammenslåingen. I en kompleks offentlig virksomhet kan det være utfordrende å kommunisere et troverdig rasjonale for

endring, da beslutninger om store endringer ofte vil være basert på politiske interesser og verdier fremfor rasjonelle analyser. Eksempelvis sentralisering versus desentralisering. Abstrakte begreper som «effektivitet» og «større fagmiljø» kan være vanskelig å relatere til egen arbeidshverdag og appellerer da lite til ansattes motivasjon og engasjement for endringen. Med dette som utgangspunkt har embetsledelsens forutsetninger for å etablere en brennende plattform vært begrenset

Måten sammenslåingen ble presentert på gav ikke ledergruppen mulighet til å få opplæring og trening i hvordan de skulle håndtere reaksjonene hos de ansatte, før sammenslåingen ble gjort kjent. Etter min mening var det å undervurdere den psykologiske dimensjonen ved organisatoriske endringer, og en manglende anerkjennelse av ledernes potensielt viktige rolle som ambassadører for sammenslåingen.

I etableringen av det nye embetet måtte ledelsen gjøre prioriteringer mellom motstridende interesser. Den første fasen etter sammenslåingen var en sårbar periode, både når det gjaldt hvordan embetet ble opplevd internt, men også eksternt. Det at fylkesmannen ønsket å prioritere en av embetets viktigste interessenter, nemlig kommunene, kan fremstå som en riktig prioritering i henhold til fylkesmannens mandat. Jeg stiller allikevel spørsmål ved i hvilken grad det ble tatt høyde for at de ansatte allerede hadde mistet halvdelen av sin leders tilstedeværelse, ved at lederne måtte fordele seg på to lokasjoner. De ansatte hadde etter min mening god grunn til å være kritisk til omfanget av kommuneturneen, og det faktum at alle avdelingsdirektørene deltok. Ved å dra på turné i første fase etter sammenslåingen sendte ledelsen ut et

uheldig signal til sine ansatte, som kunne oppleves som at de eksterne interessentene var viktigere enn medarbeiderne. En slik tolkning kan ha bidratt til ytterligere demotivasjon og frustrasjon hos de ansatte.

Min erfaring er at kontinuitet i ledelsen kan være en suksessfaktor i endringsprosesser hvor store deler av de organisatoriske rammene blir satt i spill. At ledelsen fremstår som lik når alt annet er i endring, kan bidra til økt trygghet og forutsigbarhet i det uforutsigbare. I sammenslåingen som er tema for dette studiet ble det etter min mening valgt en kompromiss-modell for organisering av ny ledelse. Ansattgruppen ble delt i to på tvers av avdelingene, hvor den ene gruppen fikk beholde sin eksisterende leder, mens den andre gruppen måtte forholde seg til en ny leder som ble rekruttert fra det som tidligere var et annet embete. I tillegg ble det lagt opp til et en rulling av ledere som var en planlagt diskontinuitet. Hvis intensjonen var å skape kontinuitet i ledelse, mener jeg at embetsledelsen langt på vei mislykkes i dette.

Det er legitimt å spørre om hvem sine behov ledelsesmodellen var ment å tilfredsstille. Var det interessene til ledergruppen, de ansatte eller organisasjonen som helhet? For meg virker det som at modellen først og fremst var ment å tilfredsstille ledernes antatte behov for minimal endring av rolle og status. Det var etter min mening en dårlig prioritering med tanke på å opprettholde motivasjon og jobbengasjement i organisasjonen. En åpen utlysning kunne ha gitt den nye fylkesmannen mulighet til å sette sammen en ledergruppe i tråd med sine visjoner og ønsker for det nye embetet, noe som kunne ha styrket organisasjonens forutsetninger for å nå sine mål og å etablere en felles kultur.

De fleste av informantene var svært opptatt av at de to embetene skulle behandles likt i sammenslåingen, og at ingen skulle forfordeles. Det at en del av de ansatte beholdt sin tidligere leder og den andre gruppen måtte forholde seg til en ny, bidro til en forskjellsbehandling som i denne konteksten var uheldig. På den annen side kan det at ledergruppen forble den samme, ha bidratt til at viktig erfaring og kunnskap ble overført til den nye organisasjonen og at overgangen fra to til ett embete ble mindre smertefull.

Bell & Taylor (2011) mener at en sammenslåing kan forstås som en organisatorisk død, som kan fremkalle opplevelser av tap og sorg. I faglitteraturen henvises det ofte til Kübler-Ross (1969) sin fem-stadium teori – som også danner utgangspunktet for Scott & Jaffe (1988) – når man skal forklare ansattes reaksjoner på store organisatoriske endringer. Kübler-Ross skriver om den psykologiske prosessen som døende personer gjennomgår, men teorien er også anvendt for å forstå reaksjoner på andre fundamentale endringer. Kübler-Ross beskriver et forløp hvor man går fra sjokk og vantro til benektelse, sinne, anklager og depresjon – til utforsking av muligheter og aksept av den nye situasjonen.

I den aktuelle sammenslåingen er det flere forhold som kan ha bidratt til en opplevelse av tap. Alle ansatte opplevde at organisasjonen de var en del av opphørte å eksistere. De opplevde også å miste Fylkesmannen som hadde vært deres øverste leder. Enkelte mistet også sin nærmeste leder, arbeidsoppgaver, rolle eller status. På sikt vil alle miste den fysiske arbeidsplassen og organisasjonskulturen de har vært en del av.

Opplevelsen av tap kan føre til at man mister mening og hensikt med arbeidet og holder fast ved at alt var bedre før (Bolman & Deal, 2003). Gode overgangsritualer og å møte de ansatte på at det er naturlig å kjenne på sorg og frustrasjon i en sammenslåingsprosess, kan være effektive tiltak for å redusere omfanget av negative reaksjoner. I intervjuene var det flere som formidlet at de mente at ledelsen ikke i tilstrekkelig grad har lagt til rette for arenaer hvor det var legitimt å gi uttrykk for sorg og frustrasjon, noe som antakelig bidro til å opprettholde frustrasjonen og forlenge sorgprosessen.

En sammenslåing kan oppleves som et brudd på den psykologiske kontrakten mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. En psykologisk kontrakt handler om de uformelle forventningene mellom individer eller organisasjon og individ. For eksempel kan ledere i embetet ha hatt en forventning om å beholde sin posisjon basert på ansenitet, lojalitet, og vurdering av egen kompetanse og tidligere prestasjoner. Brudd på den psykologiske kontrakten kan føre til demotivasjon, uønsket turnover eller i verste fall destruktiv medarbeideratferd (Einarson & Skogstad, 2016).

Lewin sin endringsmodell (Lewin, 1958) omhandler det han mener er tre nødvendige faser ved innføring av endring. *Unfreezing*-fasen handler om å etablere en forståelse for endringen gjennom involvering og samskapning, i *change*-fasen etablerer man nye måter å gjøre ting på, *freeze*-fasen går ut på å gjøre den nye måten å jobbe på til den vanlige måten å jobbe på. Lewin mener at uten en *freeze*-fase med adekvate intervensjoner for å lukke prosessen, vil man lett skli tilbake til gamle vaner.

Lokaliseringen av det nye embetet er den delen av sammenslåingen som i størst grad påvirker den enkeltes arbeidssituasjon og privatliv. Spørsmålet om lokalisering ble ikke

avklart før to år etter at sammenslåingen ble kunngjort. Selve flyttingen er planlagt til å tidligst finne sted i 2019, fem år etter at sammenslåingen ble vedtatt. Det er fremdeles uklart hvor i Arendal den nye lokasjonen skal være. I henhold til Lewin sin modell har det etter min mening vært gjennomført en mangelfull unfreeze-fase, hvor man ikke har klart å etablere en felles forståelse for hvorfor endringen skjer, og hvorfor den skal gå over så lang tid. Change-fasen er fremdeles pågående, og frem til samlokaliseringen er gjennomført vil det ikke være mulig å påbegynne en freeze-fase. For å bruke sorgmetaforen, har medarbeiderne fått invitasjon til en nær venns begravelse som finner sted fem år etter invitasjonen ble mottatt.

Fortsatt underveis

I dette studiet har jeg ønsket å få frem ulike organisasjonspsykologiske perspektiver på sammenslåinger i offentlig sektor, og hvilke faktorer som kan påvirke den enkeltes subjektive opplevelse, motivasjon og jobbengasjement. Studiet omhandler det som etter min mening er en pågående prosess, som startet høsten 2014 og hvor den endelige samlokaliseringen finner sted tidligst 1. januar 2019. Funnene som blir beskrevet omhandler prosessen slik den har blitt opplevd av informantene frem til nå.

Oppsummert så peker informantene på følgende faktorer som kritiske for deres opplevelse av sammenslåingen:

- Hvordan beslutningen initialt ble presentert
- Tidshorisonten for sammenslåingen
- Informasjon underveis i prosessen
- Rekruttering og organisering av ny ledelse

- Ledelsens tilstedeværelse etter sammenslåingen

Flere var opptatt av det de mente var en mangelfull oppfølging på avdelingsnivå etter sammenslåingen, blant annet når det gjaldt klargjøring av funksjoner, roller og oppgaver. Mange mente at ledelsen gjorde en svært god jobb ved å sørge for at det ble en sømløs overgang til nye administrasjonssystemer, ikke minst ved at systemene fungerte fra dag én etter sammenslåingen. I følge informantene konkluderte konsulentselskapet som gjennomførte den kulturelle kartleggingen – med at det var få kulturelle forskjeller mellom de to embetene før sammenslåingen. En del av informantene mente at de kulturelle forskjellene var betydelige og at dette hadde kommet tydeligere frem etter at sammenslåingen ble gjennomført. Det var særlig to kulturelle dimensjoner som ble opplevd som ulike; grad av autonomi og delegert myndighet hos ansatte, og ulik praksis med tanke på fordeling av oppgaver mellom kommunene og fylkesmannen.

På spørsmål om hvilken effekt sammenslåingen så langt hadde hatt på effektivitet, arbeidsmiljø og fagmiljø, var erfaringene delte. Kun representantene fra en avdeling opplevde av å ha fått et sterkere fagmiljø. Samtlige av informantene mente at sammenslåingen ikke hadde bidratt til økt effektivitet, snarere tvert i mot. De mente at sammenslåingen hadde generert flere møter og at tidsbruken på reising mellom lokasjonene, gjorde at de ansatte var mindre effektivt enn før. Til tross for at mange sa at de opplevde sammenslåingen som belastende, svarte så godt som alle at de opplevde at arbeidsmiljøet var like godt som før sammenslåingen. Min tolkning er at begrepet arbeidsmiljø av informantene ble forstått som kvaliteter ved relasjonen til sine

medarbeidere, mer enn den generelle trivselen. Flere mente at så lenge arbeidsoppgavene var interessante, så hadde de det bra på jobb.

Konklusjon

Dette studiet har påvist at en sammenslåing i offentlig sektor kan ha store konsekvenser for den enkelte medarbeider, både på et praktisk, faglig og psykologisk nivå. Utformingen av prosessen og valgene som blir tatt underveis, vil påvirke motivasjon, engasjement og arbeidsinnsats hos den enkelte. Funnene peker på at informasjon og ledelse er to avgjørende faktorer for de ansattes opplevelse av den aktuelle sammenslåingen. Den tredje og kanskje viktigste faktoren som ble identifisert i studiet, var betydningen av tidshorisonten for endringen. Når rammebetingelsen er at det går fem år fra sammenslåingen blir gjort kjent – til samlokaliseringen finner sted – har den lokale ledelsen en vanskelig oppgave når det gjelder å opprettholde motivasjon og engasjement hos sine ansatte. Etter min vurdering er det ikke noen spesielle forhold ved den aktuelle sammenslåingen som skulle tilsi at disse funnene ikke kan generaliseres til også å gjelde andre sammenslåinger i offentlig sektor, som for eksempel de planlagte kommunesammenslåingene.

Å få til vellykkede endringer i offentlig sektor har stor betydning på et samfunnsnivå. Ressursene som blir brukt på store organisatoriske endringer – og konsekvensene endringene får for ansatte og øvrige interessenter – tilsier at dette er et område med stort potensial for mer forskning. Jeg håper at perspektivene som kommer frem i denne oppgaven kan være et bidrag til at fremtidige sammenslåinger i offentlig

sektor utformes slik at de psykologiske dimensjonene blir bedre ivaretatt, og at forutsetningene for å realisere de strategiske målene bak sammenslåingen dermed øker.

Referanser

- Bell, E., & Taylor, S. (2011, Mars). Beyond letting go and moving on: New perspectives on organizational death, loss and grief. *Scandinavian journal of management*, ss. 1-11.
- Bolman, L. G., & Deal, T. E. (2003). *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse* (3. utg.). (K. M. Thorbjørnsen, Overs.) Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Deci, E., & Ryan, R. M. (1985). *Intrinsic motivation and self-determination in human behavior*. New York: Plenum. New York: Plenum.
- Einarson, S., & Skogstad, A. (2016). *Den dyktige medarbeider*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Elving, W. J. (2005). The role of communication in organisational change. *Corporate Communications: An international journal*, 10(2), ss. 129-138.
- Fylkesmannen.no. (2012, Desember 2). *Fylkesmannen.no*. Hentet fra <https://www.fylkesmannen.no/Om-oss/>
- Jacobsen, D. I. (1998). *Magma*. Hentet fra Motstand mot forandring, eller: 10 gode grunner til at du ikke klarer å endre en organisasjon
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014, November 14). *Regjeringen.no*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Fylkesmannsembetene-i-Aust-Agder-og-Vest-Agder-slas-sammen/id2340744/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015, Juli 02). *Regjeringen.no*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/invitasjon-til-a-delta-i-reformprosessen/id2426311/>
- Kotter, J. P. (2007, Januar). Leading Change - Why Transformation Efforts Fail. *Harvard Business Review*.
- Kübler-Ross, E. (1969). *On death and dying*. New York: Macmillan Publishing Inc.

Lewin, K. (1958). Group decision and social change. *Readings in Social Psychology*, ss. 197-211.

Meyer, C. B., & Stensaker, I. G. (2011). *Endringskapasitet*. Bergen: Fagbokforlaget.

Pinder, C. C. (1998). *Work motivation in organizations*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.

Schaufeli, W. B., Bakker, A. B., & Salanova, M. (2006, August). The measurement of Work Engagement With a Short Questionnaire. *Educational and Psychological Measurement*, ss. 701-716.

Scott, C. D., & Jaffe, D. T. (1988, April). Survive and thrive in times of change. *Training & Development Journal*, s. 25.

Vaara, E., & Tienari, J. (2002, Mai 1). Justification, Legitimization and Naturalization of Mergers and Acquisitions: A Critical Discourse Analysis of Media Texts. *Organization*, s. 31.