

## Erfaringer fra statlige fusjoner

# Erfaringer fra statlige fusjoner

Utgitt av Statskonsult 2002

Omslagsdesign: Anisdahl, Sand & Partnere

Sats: PrePress AS

Trykk: Gjøvik Trykkeri AS

ISBN 82-7483-102-0

---

# Forord

Statskonsult har i 2001 og 2002 hatt et spesielt fokus på muligheter og fallgruver i omstillingsprosesser. I samråd med Arbeids- og administrasjonsdepartementet har dette gitt seg uttrykk i to hovedaktiviteter. Det ene er en omstillingskonferanse i juni 2002, det andre er erfaringsinnhenting fra statlige fusjoner.

Erfaringsinnhenting fra statlige fusjoner har vært organisert som et prosjekt i Statskonsult. Prosjektgruppen har bestått av Kjerstin Spångberg, Ellen Hov Aanæs og Peter Chr. Bøgh, med sistnevnte som prosjektleder. Mette Haarstad og Marit Rønning har deltatt i intervjufasen. Tone Skarpsno har arbeidet med slutføringen av heftet. For øvrig har en rekke andre medarbeidere gitt synspunkter på innhold og form.

Statskonsult vil takke de virksomhetene som har stilt seg til vår disposisjon i forbindelse med erfaringsinnhenting.

Vi håper at dette temaheftet kan være nyttig både for virksomheter som har vært igjennom fusjoner og andre større omstillinger, og virksomheter som er underveis i slike prosesser.

Oslo, april 2002



Jon Blaalid  
direktør

---

# Innhold

## **1. Innledning 9**

- 1.1. Formålet med heftet 9
- 1.2. Definisjon og avgrensning av fusjonsbegrepet 10
- 1.3. Funn fra forskning, utredning med mer 13
- 1.4. Valgte eksempler på fusjoner 17

## **2. Målformulering 19**

- 2.1. Erfaringer fra undersøkelsen 19
- 2.2. Praktiske råd 22

## **3. Personalansvar og følelser 24**

- 3.1. Generelt om personalansvar ved fusjoner 24
- 3.2. Erfaringer fra undersøkelsen 26
- 3.3. Praktiske råd 28

## **4. Tilsattes medbestemmelse og medvirkning 31**

- 4.1. Generelt om medbestemmelse og avtaleverk 31
- 4.2. Erfaringer og råd 33

## **5. Organisering 35**

- 5.1. Generelt om organisering av fusjonsprosesser 35
- 5.2. Erfaringer fra undersøkelsen 37
- 5.3. Praktiske råd 42

## **6. Administrative utfordringer 44**

- 6.1. Generelt om administrative utfordringer 44
- 6.2. Erfaringer fra undersøkelsen 46
- 6.3. Praktiske råd 47

- 7. Kulturforskjeller og kommunikasjonsklima 49**
  - 7.1. Generelt om kulturforskjeller og kommunikasjonsklima 49
  - 7.2. Erfaringer fra undersøkelsen 51
  - 7.3. Praktiske råd 56
  
- 8. Virksomhetsprofil, herunder lokaler, navn og logo 57**
  - 8.1. Generelt om virksomhetsprofil 57
  - 8.2. Erfaringer fra undersøkelsen 59
  - 8.3. Praktiske råd 60
  
- 9. Forholdet til omverdenen 62**
  - 9.1. Generelt om forholdet til omverdenen 62
  - 9.2. Erfaringer fra undersøkelsen 64
  - 9.3. Praktiske råd 68
  
- 10. Virksomhetenes egne oppsummeringer 69**
  
- 11. Sluttord 72**
  
- Litteraturliste 73**

# 1

---

## Innledning

### 1.1. Formålet med heftet

Omstillingsaktiviteten i staten er stor. Det er til enhver tid et stort antall statlige virksomheter som er inne i omorganisering eller andre endringstiltak. Dette er blant annet dokumentert i de statusrapportene som Statskonsult har utarbeidet over omstillingsarbeidet under de ulike departementsområdene (Rapport 1999:10 og 1999:29).

Statskonsult har i 2001 hatt som en av sine oppgaver å innhente og systematisere erfaringer fra omstillingsprosesser i staten. Tanken har vært å identifisere muligheter og fallgruver i slike prosesser, og å benytte dette blant annet i veiledninger og i opplæringsvirksomheten.

Tidligere arbeid på dette området har blant annet vært temaheftet *Endringsledelse. Eksempler og modeller* (Statskonsult 2000) og dokumentasjon av erfaringer fra restruktureringen av ekspedisjonsnettene i Posten (Statskonsultrapport 1999:9). Arbeids- og administrasjonsdepartementet har utarbeidet retningslinjer for virkemidler og tiltak som kan lette omstillingsarbeidet i offentlig sektor (revidert 1997).

En rekke statlige virksomheter har nylig fusjonert eller er i ferd med å gjøre det. Det er begrenset hva som finnes av litteratur spesifikt om statlige sammenslåinger. Samtidig er sammenslåinger en av de mest krevende og konfliktfylte formene for organisasjonsendring, og det kan i seg selv være en grunn til å forsøke å øke kunnskapsgrunnlaget på dette området. Vi har derfor i denne sammenhengen valgt å innsnevre erfaringsinnhentingene til fusjoner (sammenslåinger).

Selv om enhver omstillingsprosess er unik og må ta utgangspunkt i den enkelte virksomhets særegne rammebetingelser og utfordringer, antar vi likevel at *statlige virksomheter kan ha noe å*

*lære av hverandre.* Det gjelder både hvilke problemer man har møtt underveis, og hvilke grep man har tatt som virksomheten opplever som vellykket, samt hvilke muligheter en omstillingsprosess gir med hensyn til å øke organisasjonens måloppnåelse. Ved å velge ut omstillinger som gjelder fusjoner i staten, håper vi å legge til rette for en viss *sammenlignbarhet* og dermed å øke mulighetene for erfaringsoverføring til andre statlige etater og virksomheter.

Vi håper at en slik systematisering av erfaringsdata kan være til nytte både for toppledere, mellomledere, internkonsulenter, de tilsatte generelt og tjenestemannsorganisasjonene.

I dette temaheftet vil vi blant annet trekke fram vanskeligheter som virksomhetene har stått overfor, og eksempler på tiltak eller fremgangsmåter som virksomhetene mener har fungert bra. Ofte er det sammenfall mellom hva virksomhetene sier. Vi ender imidlertid ikke opp med noen detaljert fasit. På en rekke punkter går våre konklusjoner mer i retning av å peke på områder som bør vies oppmerksomhet, enn å foreskrive helt bestemte grep.

De valgte eksemplene blir ikke på noen måte evaluert av Statskonsult. Det ville i så fall ha krevd en annen og mer detaljert tilnærming. Vi har heller ikke beskrevet eksemplene utførlig. Hovedfokuset vårt har vært på de temaene som gjennomgås i kapitlene 2–9. Det er foretatt intervjuer om disse temaene med i alt 25 ledere og tillitsvalgte i det som er blitt tre sammenslåtte direktorater og to sammenslåtte tolldistrikter. Intervjuene er i hovedsak gjort med personer som var ledere eller tillitsvalgte i de tidligere virksomhetene.

## **1.2. Definisjon og avgrensning av fusjonsbegrepet**

Vi vil i dette heftet bruke «fusjon» synonymt med «sammenslåing». En fusjon i statlig sammenheng innebærer dermed at to eller flere virksomheter, slik dette er definert i Tjenestemannsloven, Hovedavtalen og Økonomireglementet, slås sammen til én virksomhet. Fusjon innebærer med andre ord en endret *struktur*.

Gjennomføringen av en fusjon finner sted til et bestemt tidspunkt, nemlig når de tidligere virksomhetene formelt opphører å eksistere. Fusjonsprosessen blir i tråd med dette, den prosessen som løper fra vedtak om fusjon er fattet av den myndigheten som har fullmakt til å bestemme dette, til fusjonen formelt er gjennomført. Ofte skjer imidlertid ytterligere integrering i etterkant av den formelle fusjonen, slik at fusjonsprosessen kan sies å fortsette etter en formell fusjonsdato.

I privat sektor vil fusjoner, for eksempel gjennom oppkjøp, ofte bety at selskaper som selger likeartede produkter, slås sammen. Dette vil kunne gi stordriftsfordeler i produksjonen. Det kan også være at selskaper som henvender seg til samme kundegruppe, men med ulike produkter, fusjoneres for å dra nytte av et merkevarenavn og for å kunne benytte samme salgskanal. I tillegg til denne såkalte *horisontale integrasjonen*, kan man snakke om en *vertikal integrasjon*, det vil si at selskaper som opererer i ulike faser av bearbeidingen fra råvare til ferdig produkt, slås sammen. Dette vil kunne minske avhengigheten av markedet og gi mer kontroll på innkjøps- og salgssiden.

For øvrig vil fusjonsprosesser i privat sektor for en stor del dreie seg om verdifastsettelse og vederlag for aksjonærene i det overdragende selskapet, og være regulert i regnskapsloven, aksjeloven og skatteloven. De fusjonsvariantene i privat sektor som likner mest på statlige fusjoner, er fusjoner mellom heleide datterselskaper og fusjon mellom heleide datterselskaper og morselskaper. I likhet med fusjoner i staten, skjer disse fusjonene innenfor samme konsern og under samme eier.

Også i det offentlige kan en skille mellom en horisontal og vertikal dimensjon i organiseringen, og dermed mellom horisontale og vertikale fusjoner. Den horisontale dimensjonen vil her være de forskjellige sektorene i forvaltningen, som er en gjenspeiling av de ulike samfunnssektorene. Den vertikale dimensjonen vil være linjen fra de politiske organene øverst i et styringshierarki til de mer fagorienterte og eventuelt markedsutsatte organene lenger ned.

I vårt prosjekt er det de horisontale fusjonene som er hovedtemaet. Det vil si at for eksempel innlemmelsen av et underordnet organ i et departement vil falle utenfor. Vi tar med andre ord for oss fusjoner av virksomheter som befinner seg på samme nivå i styringshierarkiet. Dette utelukker ikke at det i forbindelse med slike fusjoner, også kan skje overføring av oppgaver og personell fra nivået under eller over.

I en rekke av de store statlige organene skjer det sammenslåinger ved at små lokalkontor (eller distrikts-/regionkontor) slås sammen til større enheter, ofte for å redusere sårbarhet og for å kunne skaffe saksvolum på saksområder som krever særskilt kompetanse. Kontorene som slås sammen, har samme oppgaver og samme mål, men i ulike geografiske områder. Dette ser vi på som en spesiell form for horisontal integrering.

Når to virksomheter slås sammen til én, vil nødvendigvis de gamle enhetene få en felles ledelse. Utover dette er det i og for seg ikke nødvendig at andre sider ved de gamle enhetene er integrert for at man skal kunne kalle det en fusjon. Forekomsten av

følgende trekk vil imidlertid si noe om *styrken i fusjonen*, det vil si hvor langt fusjonen har gått utover det rent formelle (én virksomhet, én ledelse):

- Samlokalisering
- Felles tekniske og praktiske tjenester
- Felles førstelinjetjenester mot publikum
- Felles administrative tjenester
- Nye fagenheter
- Felles virkemidler og arbeidsmåter
- Nye felles mål og strategier

Jo flere av disse fusjonstrekkene man finner, jo sterkere kan fusjonen sies å ha vært.<sup>1</sup> En sterk fusjon har imidlertid ikke noen hensikt i seg selv; vurderingen av en fusjon må ta utgangspunkt i hva som er målet for den gitte fusjonen. Noen ganger kan det være en forutsetning ved fusjonen at trekk ved de tidligere enhetene skal beholdes uendret. Det kan for eksempel være et ønske om å beholde en identitet av forskjellige årsaker, eller et fagmiljø av kompetanseårsaker osv.

Mulige *mål for en statlig fusjon* kan være:

- Stordriftsfordeler (eller unngå smådriftsulemper), både administrativt og faglig
- Faglig samarbeid
- Helhetssyn og koordinering

En kan i forbindelse med oppkjøp og fusjoner høre om synergier og katalysatoreffekter ved fusjoner. Ofte er det uklart hva som eventuelt ligger i dette som har relevans for statlig administrasjon, utover de nevnte målene og kombinasjoner av disse.

Målene som er nevnt over, er av offisiell karakter. Sett utenfra og med forskerøyne vil *symboleffekt* også kunne være et mål.

#### **Synergy – what is it?**

The hoped-for result that occurs when two discrete entities work together to achieve a sum that is greater than what the two entities could achieve if acting alone.

**Patricia Therese Whalen/IABC Research Foundation**

<sup>1</sup> For en nærmere drøfting av endringsomfang, -dybde og -kompleksitet ved omstillinger, se Statskonsultrapport 1999:9 *En omstillingsprosess. Erfaringer fra Posten Norge BA*.

Hvilke mål en har med fusjonen henger gjerne sammen med *type fusjon*<sup>2</sup>:

- Fusjon mellom organisasjoner med samme virkemidler vil fremme stordriftsfordeler.
- Fusjon mellom organisasjoner med samme målgruppe vil fremme faglig samarbeid, helhetssyn og koordinering.
- Fusjon mellom organisasjoner med samme virkemidler og samme målgruppe vil gi både stordriftsfordeler og faglig samarbeid, helhetssyn og koordinering.

### 1.3. Funn fra forskning, utredning med mer

Fusjon er en bestemt form for omorganisering. Generelt vet vi at organisasjonsstruktur har betydning for det som skjer inni organisasjonen, for eksempel beslutningsprosesser.

Når to virksomheter slås sammen, vil det ha som effekt at det blir mer kontakt mellom det som var de to gamle enhetene. Samtidig vil det kunne øke konfliktnivået. Den samordningen og de konfliktene som tidligere fant sted mellom enhetene eller utenfor enhetene (for eksempel på nivået over – hos felles eiere/felles overordnet departement), blir etter en fusjon «internalisert».

Mange undersøkelser om fusjoner viser nedslående resultater, i hvert fall på kort sikt og målt mot den primære hensikten med fusjonen:

I 90 prosent av fusjoner og oppkjøp i privat sektor vil det ikke lykkes å leve opp til de finansielle forventningene, ifølge Patricia Therese Whalen/IABC Research Foundation. En analyse gjort av KPMG blant ledere i 118 bedrifter verden over, viser at bare 31 prosent av fusjonene førte til en økning i markedsverdi, 39 prosent ga verken positive eller negative verdiendringer, mens 30 prosent av tilfellene var negativt for aksjonærene. En tilsvarende rapport i 1999 viste enda dårligere utfall. I analysen kommer det imidlertid fram at mange av lederne vurderte resultatet som positivt til tross for manglende verdiøkning, fordi andre mål enn økte verdier spilte inn.

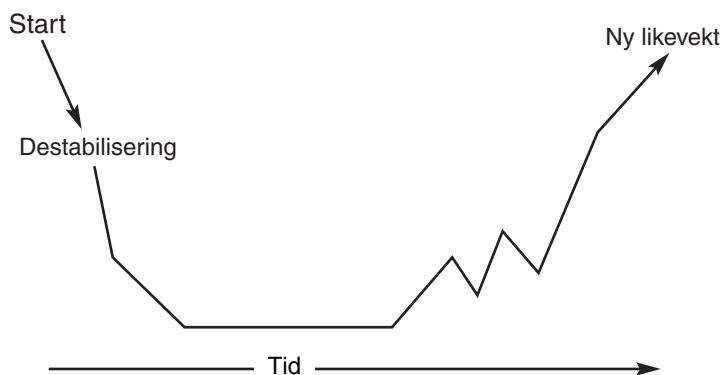
Manglende vekt på systematiske integrasjonsprosesser etter oppkjøp og fusjoner er den viktigste forklaringen bak at så mange oppkjøp/fusjoner mislykkes (Rokade AS). Andre vanlige forkla-

<sup>2</sup> I SOU 1997:7 *Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden* skilles mellom sammenslåinger av «olika funktioner för ett och samma program» og sammenslåinger av «likartade funktioner för olika program».

ringer på at man ikke lykkes, er kulturelle konflikter og mangler ved den interne kommunikasjonen. Det er imidlertid gjort få empiriske studier som viser at dette faktisk er årsaken (Patricia Therese Whalen/IABC Research Foundation).

I en omfattende omorganisering vil det skje en destabilisering, og funksjonsevnen vil reduseres inntil ny likevekt oppstår. Ressursbruken får en topp, mens produksjon og aktivitet reduseres<sup>3</sup>. Dette vil sannsynligvis skape et press i retning av å få avsluttet omstillingsprosessen på et (for) tidlig tidspunkt for å få ressursbruken til primæroppgavene tilbake på et «normalt» nivå.

Nedenfor vises en funksjonskurve i en organisasjon ved omorganisering. En kurve for ressursbruken vil være omvendt, det vil si at kurven vil ha en topp der funksjonsevnen er i bunnen.



I en fusjon står en overfor ressurskrevende og komplekse oppgaver, særlig knyttet til *organisasjonskultur, ledelse av prosessen og kommunikasjon*.

Personene som skal inn i den nye organisasjonen, tar med seg tenke- og handlemåter som kan ha blitt en udiskutabel sannhet. Fusjonen kan innebære at verdier, status og tilhørighet oppleves som truet (Hillestad og Meyer, 2000).

*Følelser* og håndteringen av disse er et viktig aspekt.<sup>4</sup> Lederne må delta aktivt i fusjonsprosessen og involvere sine medarbeidere. Hvis medarbeiderne får et eierskap til prosessen, vil de være mer villige til å akseptere omfattende endringer. Det må drives opplæring i nye arbeidsoppgaver, roller og rutiner, og settes av tilstrekkelig med ressurser til dette. Kravet til kommunikasjon og informasjon er stort ved fusjoner, og undervurderes ofte.

<sup>3</sup> Direktør Turid Kjølseth, kåseri for Statens informasjonstjeneste og Statskonsult.

<sup>4</sup> Departementsråd Anne Sæterdal, kåseri for Statens informasjonstjeneste og Statskonsult.

Vi er ikke kjent med at det er gjort noen samlet analyse i Norge av fusjoner i staten. Statskonsult følger imidlertid løpende med på omorganiseringene i staten og dokumenterer utviklingstrekk og utfordringer. I tillegg holder forvaltningsdatabasen til LOS-senteret og Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) rede på organisatoriske endringer i departementene og direktoratene (endringer på kontor-/seksjonsnivå og høyere). I Statskonsult-rapport 2001:16 påpekes det at tendensen er at det blir færre men større forvaltningsorganer. Årsaken kan blant annet være at departementene ønsker færre underliggende virksomheter for å forenkle sin egen etatsstyring og for å skape mer robuste miljøer faglig og administrativt. Dermed muliggjøres også økt delegering av oppgaver og ansvar fra departementene.

Ut fra den generelle kjennskapen vi har til statsforvaltningen og til de virksomhetene som er etablert gjennom sammenslåinger, har vi følgende inntrykk:

Det som tidligere var to mindre virksomheter som hver for seg var fokusert på relativt få mål og resultater, inngår i en virksomhet som er mer kompleks. En fusjon vil vanligvis føre til at virksomheter som tidligere hadde ingen eller få avdelinger, blir integrert i en ny, større virksomhet med forholdsvis mange avdelinger. Kontrollspennet blir større innenfor den fusjonerte virksomheten, mens departementets styring av underliggende virksomheter (dersom de fusjonerte virksomhetene lå under samme departement) blir enklere i den forstand at det er færre virksomheter å utøve etatsstyring overfor.

Fusjoner kan medføre en del ulemper, som naturlig nok trekkes fram av dem som ønsker å unngå fusjon, for eksempel byråkratisering, stort og uoversiktlig miljø, konflikterende mål, redusert faglig fokus med mer.

An agency that has multiple tasks can be expected to perform one or more of them poorly. An agency with a singular task has an incentive to perform its sole responsibility well.

**Allen Shick: Agencies in Search of Principles**

**1988:**

Utlendingsdirektoratet opprettes, gjennom en sammenslåing av blant annet Statens utlendingskontor og Statens flyktningsekretariat.

**2002:**

K.E. Schjøtt-Pedersen mener at deling av Utlendingsdirektoratet bør vurderes.

**NTB-melding, februar 2002**

Ved fusjoner må man nødvendigvis gi avkall på noe av det som man ønsker å oppnå ved *fisjoner*, for eksempel rolleklarhet, spesialisert fagmiljø, konsentrasjon om kjerneoppgaver osv. Vi kan imidlertid ofte se en kombinasjon av fusjon på direktoratsnivå med fisjon på departementsnivå, det vil si at når direktorater slås sammen, benytter departementene anledningen til å skille ut oppgaver fra seg til det nye direktoratet.

Sammenslåingene består ofte i å legge de gamle virksomhetene ved siden av hverandre og så tilføye en felles ledelse og administrasjon. Man kan med andre ord lett gjenfinne de tidligere virksomhetene i form av fagavdelinger i den fusjonerte virksomheten. Dette synes å være tilfellet blant annet i Statens kartverk, Statskonsult, Statens strålevern og Utlendingsdirektoratet.

Forklaringen er sannsynligvis at de tidligere virksomhetene forvaltet forskjelligartede regelverk, ordninger osv. med ulikt behov for kompetanse, og at det i den fusjonerte virksomheten har vært ansett som mest hensiktsmessig å samle like oppgaver og like profesjoner i samme avdeling. I en slik situasjon vil stordriftsfordelene først og fremst framkomme på administrativ side, og lite på den faglige. Helhetssyn og koordinering vil finne sted i den øverste ledergruppen, og i mindre grad lenger ned i organisasjonen.

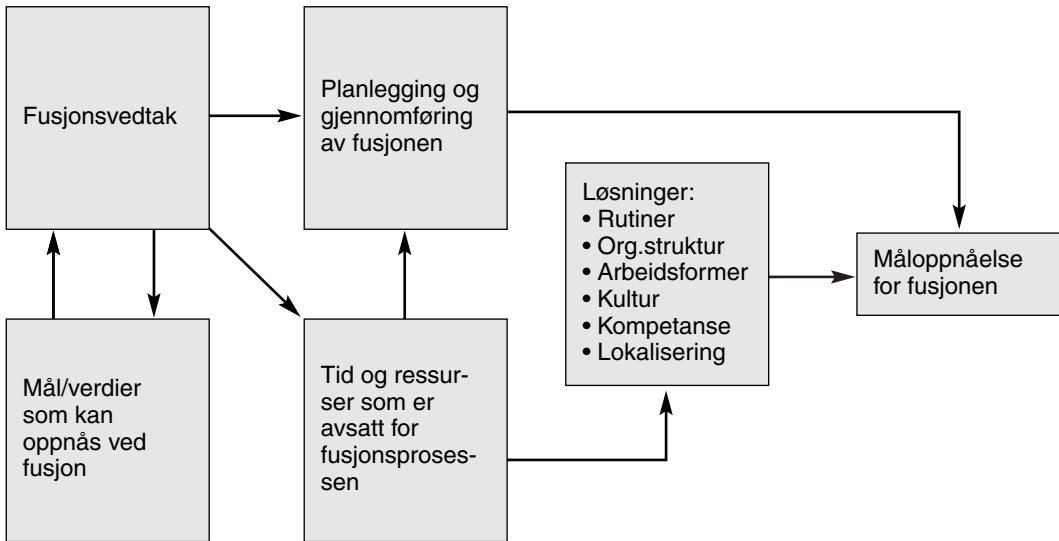
For å få til helhetssyn og koordinering lenger ned i organisasjonen, på det en kan kalle oppgavenivå eller enkeltsaksnivå, kreves at gamle organisasjonsstrukturer brytes opp. Dette er imidlertid ikke nok i seg selv; mye avhenger av arbeidsformer og rutiner i den fusjonerte virksomheten.

«Fusjonen og det at man flytter sammen er i seg selv ingen garanti for samordning.»

**Sentral aktør i fusjonsprosess der hovedhensikten var samordning**

En fusjon, som i seg selv ikke trenger å være mer enn en endret ekstern organisering, vil få langt større effekter dersom den kombineres med tiltak som gjelder regelverk, arbeids- og ledelsesformer, kultur, kompetanse med mer. Evnen og viljen til å gjøre mange andre grep enn de rent organisatoriske og formelle, som er «minimumsløsningen» ved en fusjon, avhenger blant annet av hvordan fusjonsprosessen er planlagt og gjennomført.

I prosjektet vårt har vi forsøkt å belyse nettopp hvordan trekk ved fusjonsprosessen kan innvirke på løsningene og i siste instans på måloppnåelsen. Årsakssammenhengene kan illustreres på følgende måte:



## 1.4. Valgte eksempler på fusjoner

Ved valg av eksempler på fusjoner har vi hatt som kriterium at fusjonen skal være gjennomført for minst ett år siden, dvs. at man er kommet i *ordinær drift*. Samtidig må ikke fusjonen ligge så langt tilbake i tid at mange viktige aktører er ute av virksomheten, og at hukommelsen svikter.

En del fusjoner kombineres med en lokalisering av den nye virksomheten utenfor Oslo ut fra distriktsutbyggingshensyn. I disse tilfellene vil flytteproblematikken for en stor del overskygge andre problemstillinger. Problemstillinger fra slike fusjoner er beskrevet i andre sammenhenger av Statskonsult og andre,<sup>5</sup> og holdes utenfor her. Dette betyr ikke at vi holder all lokaliseringsproblematikk utenfor. Valg av lokaler for en fusjonert virksomhet er et følsomt tema selv om det ikke dreier seg om distriktsutbyggingshensyn, og vil bli berørt her.

Sammenslåing av departementer er holdt utenfor. Departementsorganisering ses på av Statskonsult i andre sammenhenger.

Eksemplene som er valgt kan plasseres i følgende tabell:

<sup>5</sup> Statskonsultrapport 1998:14 Den sentrale forvaltningen av de landbrukspolitiske virkemidlene - Samordning og eventuell utlokalisering.

Fusjonert organisasjon	Berørte virksomheter	Type fusjon	Mål med fusjonen
Læringscenteret	Nasjonalt læremiddel-senter, Eksamenssekretariatet og oppgaver fra departementet	Ulike virkemidler, lik målgruppe	Samle og styrke kompetansen Ressurskoordinering
Statens landbruksforvaltning	Statens Kornforretning, Omsetningsrådets sekretariat, Fraktkontoret for slakt, deler av Statens landbruksbank og oppgaver fra departementet	Like virkemidler, lik målgruppe	Samordning av virkemidler  <b>Merknad:</b> Innfusjonering også av ikke-statlig virksomhet
Etat for rådssekretariater og enkelte helse- og sosialfaglige oppgaver	FRISAM, Statens råd for funksjonshemmede, Trenings- og rådgivningssenteret, Statens eldreråd, Fordelingsnemnda, TAKO-senteret, DELTA-senteret og oppgaver fra departementet	Ulike virkemidler, ulike målgrupper	Unngå smådriftsulemper  <b>Merknader:</b> Selvstendighet for rådene skulle beholdes. Innfusjonering også av ikke-statlig virksomhet.
Distrikter i tolletaten	Oslo tolldistrikt og Akershus tolldistrikt. Buskerud tolldistrikt og Telemark og Vestfold tolldistrikt	Ulike geografiske områder, ellers like	Frigjøre årsverk fra administrative oppgaver til prioritert kontrollarbeid

# 2

---

## Målformulering

Mål sier noe om hvilke resultater man ønsker å oppnå, de beskriver en ønsket framtidstilstand. Uten mål er det vanskelig å si noe om hvordan en organisasjon forvaltes eller hvilken retning man ønsker å utvikle seg (Boye, 2000). Ved siden av målfastsettelse er resultatrapportering/evaluering det sentrale leddet i en målstyringsprosess (Flaa, 1995).

Første fase i en fusjonsprosess består i å definere overordnede mål. Deretter formuleres operative mål for gjennomføring av selve fusjonen. Begge deler er viktig for fusjonen. De overordnede målene angir retning og endelig sluttresultat, mens de operative målene er milepæler underveis som sikrer framdrift av fusjonen (Christensen, 1991).

Gjennomføringen organiseres gjerne som et prosjekt eller liknende. Formulering av prosjektmålene skal reflektere og vedlikeholde perspektivet på de overordnede målene som virksomheten skal nå. Det kan gjelde forhold som tidsramme, omfang, budsjett, organisering osv. Overordnede mål mangler ofte prosjektmålets klarhet og forpliktende karakter overfor deltakere og interessenter, men har heller en rolle som ramme og premissleverandør for prosjektgjennomføringen underveis.

### 2.1. Erfaringer fra undersøkelsen

Overordnet departement eller annen overordnet etat definerte overordnede mål for fusjonen. De operative målene ble utarbeidet i prosjekt- eller referansegruppe, avhengig av organisering av prosjektet. Målene kan grupperes i tre hovedkategorier etter hva de bidrar til:

- Rendyrking av departementets rolle som sekretariat for politisk ledelse, blant annet ved å flytte saksbehandlings- og utviklingsoppgaver til ny virksomhet
- Effektivisering i form av stordriftsfordeler knyttet til felles aktiviteter som administrasjon, innkjøp, organisasjon og ledelse, færre underliggende etater for departementet å forholde seg til og/eller innsparing av stillinger/årsverk
- Samle virkemidler for at departementet skal kunne forbedre og videreutvikle styringsdialogen, styrke koordineringen og få bedre grep om utviklingen innenfor sektoren, hindre fragmentering og/eller forbedre faglig samarbeid innenfor sektoren

Alle virksomhetene hadde flere overordnede mål.

De operative målene som er formulert i prosjektplaner og liknende, gjelder for eksempel:

- Mandat, etablering av prosjekt og rapportering
- Prosjektbudsjett
- Håndtering av intern og ekstern informasjon
- Tilsattes rettigheter og rekruttering
- Lokalisering, flytting og oppussing
- Ny organisasjonsstruktur
- Utvikling av rutiner for styringsdialog

Tilbakemeldingene på oppnåelse av de overordnede målene er fragmentert og synes å henge sammen med hvordan fusjonsprosessen forløp, og hvilken posisjon man har i ny virksomhet. De som opplevde en god fusjonsprosess og er fornøyd med sin nåværende posisjon, føler at målene er nådd. Mens de som opplevde en frustrerende fusjonsprosess, i mindre grad føler at målene er nådd. På spørsmål om man har nådd målene for fusjonen, blir fokus ofte rettet mot de operative målene for hvordan fusjonsprosessen forløp. Disse målene er lettere å vurdere med hensyn til hva som er oppnådd, hva som var bra, og hva som kunne ha vært gjort annerledes.

<p>«Målet om å flytte sammen er nådd.» «Flere oppgaver fra departementet tyder på at vi har lykket.» «Det er vanskelig å si når fusjonen er ferdig.» «Det er for tidlig å si om målene er nådd.» «Nei, ingen av målene er nådd.»</p>
--

En av utfordringene med hensyn til måloppnåelse er vurdering av stordriftsfordeler og effektivisering, bortsett fra det som dreier seg om innsparing av årsverk. Det har tatt tid for virksomhetene å finne sin endelige form. Noen virksomheter får stadig nye oppgaver tilført og føler at de fortsatt er i en utviklingsprosess og fortsatt har en uklar rolle.

«Det er fortsatt effektiviseringspotensiale.»  
 «Ingen effektiviseringsgevinst på administrativ side fordi man ikke uten videre kan flytte personell fra administrasjon til fagoppgaver.»

Fusjonsprosessen har vært krevende, og på kort sikt har kostnadene ved fusjonene vært høye. Dette skyldes lønnsjusteringer, flytting og oppussing av nye lokaler, perioder med lavere effektivitet på grunn av prosjektarbeid osv. Noen opplever ny virksomhet som byråkratisk og lite effektiv, særlig de som opplever overgangen fra liten virksomhet til en større organisasjon. Andre savner at man ikke har klart å utvikle det samarbeidet på tvers som man ble forespeilet før fusjonen.

Det er lett å senke skuldrene den dagen virksomhetene er samlokalisert. Men uavhengig en god eller dårlig fusjonsprosess påpeker de fleste at ved samlokaliseringen gjenstår enda mye av arbeidet med selve fusjonen. Det gjelder både samordning av IT-systemer, arkiv, regnskap, økonomi, utvikling av nye felles rutiner og kultur, ny strategi, kompetanseutvikling og profilering av den nye virksomheten. Deler av dette arbeidet kan ta mer enn ett år og er svært ressurskrevende.

«Flyttedato – det vil si samlokaliseringen – var begynnelsen på alt det praktiske arbeidet og gjennomføring av fusjonsprosessen.»

Selv om det har vært en ressurskrevende periode før selve samlokaliseringen, er det etterpå man skal bli kjent med kolleger, og jobbe på andre avdelinger eller fagområder. Det skal utvikles nye rutiner og prosedyrer, og man skal lære seg nye faglige og administrative IT-systemer. Det vil være behov for opplæring og videreutvikling av virksomhetskulturen.

Det fleste synes å ha positive forventninger til fusjonen. Forventningene gjelder blant annet å bli knyttet til et større fagmiljø, få flere utviklingsoppgaver, etablere bedre administrative tjenester og å sette brukerne mer i fokus. En del er blitt skuffet fordi det er oppstått avvik mellom forventningene til fusjonen og hva man har klart å få til i praksis. Vi får altså ikke et entydig svar på

om fusjonen er opplevd som vellykket. De etatene som synes å være mest fornøyd, er de som hadde en grundig forberedelse fra overordnet etat, gode begrunnelser for fusjonen, en systematisk, godt planlagt fusjonsprosess med gode rammebetingelser, involvering av de tilsatte, forståelse for virksomhetenes oppgaver og hvor man slapp å flytte virksomheten.

«Fusjonen var vellykket fordi departementet beredte grunnen godt, vi slapp å flytte, og de tilsatte ble involvert.»  
 «Var positiv til fusjon fordi vi som liten etat ønsket å bli knyttet til større fagmiljø, men nå er det blitt så stort at vi har mistet oversikten.»  
 «Selv om man er samlet, jobber alle fortsatt med sitt fagmiljø. Det er vanskelig å komme i kontakt med kolleger.»  
 «Systemet er blitt større, mer byråkratisk og detaljorientert.»  
 «Fagmiljøet som var er blitt splittet, og brukerne har mistet oversikten.»  
 «Hadde håpet på flere spennende utviklingsoppgaver i tilknytning til utvikling av sektoren.»  
 «Ønsket ikke å flytte, utover det fornøyd med fusjonen.»

Frustrasjon forekom særlig i etater hvor det var debatt om lokalisering av ny virksomhet. Ved avklaring av lokalisering var frustrasjonen avtagende.

## 2.2. Praktiske råd

Det er viktig å avklare behovet for en fusjon. For de virksomhetene som er med i vår undersøkelse, har behovet for endring innenfor sektoren vært en gjenganger, og har vært både politisk og faglig dokumentert gjennom flere år. Fusjon er valgt som strategi for å gjøre noe med endringsbehovet. Fusjoner uten et spesifikt mål med klart definerte resultater som ønskes oppnådd, eller som det i praksis viser seg å være vanskelig å nå, bør unngås.

Det er også unødvendig å formulere en rekke tilleggsmål som skaper urealistiske forventninger, og som strengt tatt ikke er nødvendige for å gjennomføre fusjonen. Færre, men gjennomførbare mål er bedre enn en rekke mål som ser pene og spennende ut på papiret.

Ved tidlig å avklare hvem som vil bli berørt av fusjonen og få innspill fra disse så tidlig så mulig, kan flere fallgruver unngås. Det kan gjelde tilsatte/tillitsvalgte, brukere, samarbeidspartnere som andre etater og departementer, næringsliv, osv. Det er samtidig viktig å avklare hvilken rolle de eventuelt skal spille videre i fusjonsprosessen. I praksis vil aktørene være de samme som i kommunikasjonskartet i avsnitt 9.1.

Overordnede mål skal formuleres slik at ikke bare overordnet departement/etat kjenner seg igjen, men også underliggende etater som skal fusjoneres. De overordnede målene og visjonene bør framstå som både troverdige og realistiske, slik at de appellerer, skaper oppslutning, tillit og forståelse i flere leire. Samtidig må de skape rom for å planlegge, organisere og lede fusjonsprosessen på en systematisk og effektiv måte.

Operative prosjektmål for gjennomføring av fusjonen er viktig for å sikre måloppnåelse og en vellykket fusjonsprosess. De organisasjonene som har hatt en ryddig og planlagt prosess og gjennomført fusjonen i henhold til planene, har tilsatte med klarere opplevelse av en vellykket fusjon. Stikkord er å berede grunnen fra overordnet departement, god planlegging, informasjonsstrategi og involvering av tilsatte og tillitsvalgte.

En fusjonsprosess er en form for endringsprosess. I Statskon-sults temahefte om endringsledelse presenteres en modell for styrt endring:

«En vellykket endring krever at ledere har konsentrert opp-merksomhet om detaljer. Endringen vil ellers lett kunne få effekter med motsatt fortegn av det som var tilsiktet: spenning, usikkerhet, angst og til sist redusert produktivitet og kvalitet. Det er vanskelig å initiere og gjennomføre en vellykket endringsprosess uten at den blir planlagt systematisk, imple-mentert strategisk og evaluert fortløpende.»

Når det gjelder fusjoner, vil vi særlig peke på faren for at endrings-prosessen avsluttes for tidlig, for eksempel ved dato for formell fusjon eller dato for samlokalisering.

# 3

---

## Personalansvar og følelser

### 3.1. Generelt om personalansvar ved fusjoner

Ved omstillinger blir personalansvaret og utøvelsen av personalledelse satt på prøve. Det som gjelder i en stabil driftssituasjon, er ikke nok i en omstillingssituasjon. I tillegg til å utøve ledelse av de løpende oppgavene som er der hele tiden, må lederen i en omstillingssituasjon også utøve sitt lederskap i forhold til selve omstillingen. .

Det er ikke sikkert at lederen har det samme ansvaret etter en fusjon som før og under prosessen. Dermed er lederen i den samme utrygge situasjonen som andre medarbeidere. Samtidig kreves det at lederen tar tak i de utfordringene som omstillingen byr på i form av motivering av medarbeidere, informasjon med mer. Det er klart at ledere i ulik grad vil mestre et slikt ekstrapress. Dette reiser spørsmålet om det bør foretas endringer i lederansvar allerede under prosessen, og ikke vente til gjennomføringen av fusjonen. I praksis vil løsningen ofte komme i forbindelse med hvordan organiseringen av styringsgruppe, prosjektgruppe osv. er organisert, og hvilke ledere som pekes ut i denne forbindelsen, jf. kapittel 5.

De tilsatte har særlig behov for sine ledere i fusjonsprosesser, og kravet til kommunikasjon og informasjon er derfor klart større enn i mer normale perioder. Det synes imidlertid ikke som om mellomlederne makter å møte dette kravet, og toppledelsen synes heller ikke å fokusere på opplæring av mellomledere i kommunikasjon. Det er imidlertid ikke bare mellomlederen som svikter her. Også toppledelsen svikter sitt informasjonsansvar ved å rette fokus mot visjoner og strategier og ikke adressere det som opptar de tilsatte, som i første rekke er trygghet for arbeidsplassen.

Fra artikkel av Christine B. Meyer i Revisjon og regnskap nr 6/2000:  
Oppkjøp og fusjoner. Hva går galt?

Ved fusjoner i staten vil særlig topplederne og administrasjonssjefene få en ekstra arbeidsbelastning. Topplederne fordi de til syvende og sist uansett vil være ansvarlige for gjennomføringen, med mindre ansvaret eksplisitt er lagt over eller utenfor de organisasjonene som fusjoneres. Administrasjonssjefene fordi en rekke av de formelle og praktiske spørsmålene som reiser seg, må finne sitt svar på vedkommendes ansvarsområde, herunder særlig personalfunksjonen.

Mye vil avhenge av hvilket forarbeid som er gjort, både generelt og i forhold til den konkrete forestående fusjonen. For eksempel vil de arte seg forskjellig om det allerede finnes en omstillingsavtale eller liknende som kan legges til grunn, eller om denne må utarbeides i løpet av prosessen (fortrinnsvist tidlig). Overtallighet og oppsigelser vil eventuelt reise en rekke krevende problemstillinger.

Når nyheten springer, synker sykefraværet – folk tør ikke være borte av frykt for ikke å få posisjonert seg i den nye organisasjonen.

**Fra Tom Colbjørnsen, Fjernerarbeid og regulering av arbeidsmiljøet, i Birgitte Yttri (red) Arbeid på nye måter – perspektiver på fjernerarbeid**

Perioden fra fusjon er vedtatt og til den er gjennomført er også en arbeidsintensiv tid for fagforeningsrepresentanter. Deltakelse i forskjellige grupper og forhandlingsfora krever mye forberedelse, kontakt med medlemmene og kanskje avklaringer til sentrale organisasjonsledd. Ofte vil det være forventinger både fra medlemmene og fra ledelsen om at fagforeningene tar et delansvar for intern informasjon. Det vil også være uvant å måtte forholde seg til andre fagforeninger i samme forbund, fagforeninger som kan være satt til å forsvare andre interesser enn de en selv har. Samtidig vet man at også fagforeningene vil måtte slås sammen.

En fusjon er sannsynligvis en hendelse som får flere til å slutte enn i en normalsituasjon. Sannsynligvis henger dette delvis sammen med at man er skeptisk til endret faglig profil, delvis henger det sammen med praktiske forhold som lengre reisevei og liknende. Generell utrygghet i fusjonsprosessen kan også utløse en økt jobbsøking eksternt.

<b>De vanskelige følelsene som kommer av seg selv:</b>	<b>Følelser som må utløses eller skapes:</b>
Uro Usikkerhet Utrygghet Skepsis Arrogant distansering Misunnelse Nedvurdering av den annen part Mistillit til ledelsen Følelse av overgrep Resignasjon Likegyldighet	Begeistring Forventning Spenning Nysgjerrighet Respekt Trygghet Mestring av nye utfordringer og muligheter
<b>Dette stiller krav til aktiv personalledelse i fusjonsprosessen!</b>	

Fra Anne Sæterdal, kåseri for Statskonsult 22. august 2001

### 3.2. Erfaringer fra undersøkelsen

I de virksomhetene som Statskonsult har undersøkt, har det ikke vært aktuelt med oppsigelser eller overtallighet. Videre har de i stor utstrekning unngått beordringer eller andre «tvangstiltak». Gunstige overgangsordninger har virket som olje i fusjonsmaskineriet.

Når det går lang tid fra fusjon bringes på banen som tema og til den blir gjennomført, kan dette skape mye usikkerhet og frustrasjon blant de tilsatte, særlig hvis dette er kombinert med uavklart lokalisering. Mye ressurser kan da gå med til å spekulere i hva fusjonen vil få å si for den enkelte. Tilsvarende vil mye roe seg når for eksempel lokaliseringsspørsmålet er endelig bestemt.

Motstanden mot og utryggheten ved en fusjon vil vanligvis være størst hos den minste av to fusjonspartnere. Der hvor flere/mange virksomheter slås sammen, vil det stille seg annerledes. Det vil da være den som er mest ulik de andre, som kanskje har størst skepsis.

Seminarer ved oppstart av fusjonsprosessen, og også seminarer senere i prosessen for at medarbeiderne i fusjonspartene skal bli bedre kjent, beskrives i positive ordelag. Flere kommenterer at de i ettertid ser at det skulle vært gjort enda mer på denne fronten.

Det som er grunnleggende viktig for de tilsatte ved fusjoner, er for det meste knyttet til spørsmål om fysisk og organisatorisk plassering og endringer i reiseveien.

Vår erfaring viser at de fleste fortsetter med sine tidligere arbeidsoppgaver, men i et noe endret organisatorisk og fysisk miljø. Prosedyrene for hvordan personer og arbeidsoppgaver skal kobles, blir viktig her. Skal man måtte søke på «sin egen jobb»? Ofte vil slike prosedyrer være avklart i omstillingsavtale eller liknende, herunder hvilke samtaler lederne skal ha med medarbeiderne i denne sammenheng. Dersom alle gis anledning til å søke alle stillinger, kan dette skape forventninger som ikke innfris. Likeledes kan omfattende kartlegginger av kompetanse og ønsker om oppgaver gi falske forhåpninger. Det sannsynlige omfanget av endrede oppgaver for den enkelte må derfor kommuniseres tydelig. Hva man her går ut med, avhenger av om man ønsker å «ryste om» på personalet mest mulig og gjør dette som et bevisst integreringsgrep, eller om man tvert imot ønsker å beholde kompetansemiljøene slik som de er.

Ved fusjoner vil de administrative funksjonene og lederfunksjonene som regel være de som er mest like i virksomhetene, og det er da sannsynlig at det her vil være flere personer som kan være aktuelle til et avgrenset antall stillinger (ofte vil innsparinger på administrativ side være ett av formålene med fusjonen).

Som regel vil en fusjon innebære at det blir færre lederstillinger totalt. Ledere vil derfor naturlig nok prøve å posisjonere seg i forhold til en lederstilling i den fusjonerte virksomheten. Dette kan innvirke på hvordan lederne fungerer og agerer i fusjonsprosessen. Egeninteresser og faglige synspunkter vil være innfiltret i hverandre. Det sier seg selv at ledere som ligger an til å bli «til overs», bevisst eller ubevisst kan bli bremseklosser i stedet for endringsagenter i fusjonen.

Ledere, tillitsvalgte og andre enkeltpersoner vil i fusjonsprosessen i ulik grad være «trofaste» mot sin gamle virksomhet. Følelsen av at nære medarbeidere begår «svik», vil kunne oppstå, enten svik mot den tidligere virksomhetens mål og hensikt, eller svik mot den vedtatte fusjonens mål og hensikt.

### Endring i «bekymringstema»

Hvor skal vi være?

Hvilken avdeling havner jeg i?

Hvem får jeg som sjef?

Gardiner

Tid

Marit Jerven, innlegg på møte i Statskonsult 7. november 2001

Spørsmål om lønn kan også være av interesse. Er lønnsnivået hos fusjonspartneren høyere enn hos oss? Vil det kunne føre til at vi bli dratt oppover i lønn, for eksempel i forbindelse med lokale lønnsoppgjør? Harmonisering av lønn i forbindelse med lokale lønnsoppgjør blir erfaringsmessig et tema ved fusjon. I den grad harmonisering skjer, kan man si at de tilsatte i virksomheter som før fusjonen lå dårligst an lønnsmessig, tjener på en fusjon.

Det gis uttrykk for at avtaler og regelverk er blitt fulgt. Ut fra vårt begrensede utvalg, virker det som om den *formelle* siden av fusjonene ivaretas godt i staten. Uttrykk som «ryddig» eller «grei» prosess brukes av tillitsvalgte.

Velfungerende avtaler og regelverk, og etterlevelse av disse, gir imidlertid ikke svar på alle spørsmål. I fusjonsprosesser i staten kan det oppstå uventede problemer som man ikke har den riktige kompetansen og mekanismen til å håndtere. Hvis det da er gitt en knapp frist for å gjennomføre fusjonen, vil dette kunne føre til et midlertidig kaos. Oppstarten av de fusjonerte virksomhetene kan da komme litt skjevt ut.

Hvordan informasjonen internt til de tilsatte håndteres er forskjellig. Noen steder har vi sett at informasjonen internt blir sett på som et lederansvar. Dette vil kunne føre til at de tilsatte får litt ulik informasjon fra sine respektive ledere, som bevisst eller ubevisst filtrerer informasjonen på vei fra toppen til grunnplanet. I verste fall vil slik uensartet informasjon kunne føre til utrygghet og spekulasjoner. Lik informasjon fra de ansvarlig lederne på toppen og ut til samtlige, finner vi imidlertid også mange eksempler på. Bruk av intranett er én aktuell kanal i så måte.

Det er i liten grad gjennomført spesielle kompetansetiltak i forbindelse med de fusjonene vi har undersøkt. Dette er betenkelig, særlig i de tilfellene hvor frigjøring av ressurser og bruk av disse til prioriterte oppgaver er en del av målet med fusjonen. Virksomhetene burde i større grad ha stilt seg spørsmålet hvordan frigjorte ressurser innenfor ledelse og administrasjon konkret kan bli overført til prioriterte faglige oppgaver.

Særskilte midler til å gjennomføre fusjonen forekommer i varierende grad. Noen av virksomhetene har kunnet søke overordnet instans om midler til spesifiserte formål.

### **3.3. Praktiske råd**

Visshet om at fusjon vil finne sted kombinert med uvisshet angående prosedyrer for innplassering i ny struktur, skaper utrygghet, rykter og ineffektivitet. Informér derfor tydelig om hva som er bestemt og som ikke kan påvirkes, og om hva som gjenstår av avgjørelser, og hvordan og i hvilke fora disse avgjørelsene skal fattes.

Særlig er det viktig å ikke skape overdrevne forventinger til for eksempel at alle skal få sine ønsker oppfylt med hensyn til innplassering i ny stilling.

Negative følelser blir ikke mindre av å bli ignorert, snarere tvert imot!

Sett gjerne av egne midler og tid til å blande personalet fra fusjonspartene sammen, for eksempel i form av et seminar eller liknende.

Personalansvaret innebærer ikke bare å etterleve regler og avtaler, men også å iverksette nødvendige tiltak som direkte støtter opp om selve hensikten med fusjonen.

Postbankens omstilling krever mye av mellomlederne:  
– Det er mellomlederne som har det tøffest ved en omstilling, de får beslutninger ovenfra som skal formidles til mennesker de jobber tett sammen med i hverdagen. Vi satser mye på å forberede mellomlederne på hvilke reaksjoner de må regne med å møte, sier Evelyn Raknerud. (Personaldirektør i Postbanken 1997, tidligere hovedtillitsvalgt under bankkrisen først i DnC og deretter i DnB.)

**Bente Erlien: Intern kommunikasjon, planlegging og tilrettelegging, 1999**

Delt lederskap bør vurderes, der noen beholder ansvar for løpende oppgaver, mens andre ledere tildeles et særskilt ansvar for lederfunksjoner knyttet til fusjonen. En slik løsning vil være et alternativ til at alle ledere gis et delansvar i forbindelse med fusjonen.

Spesiell oppmerksomhet bør vies til de administrative funksjonene, særlig hvis administrative stordriftsfordeler er noe av hensikten med fusjonen. Det må da vurderes om og på hvilken måte personer i administrative funksjoner og i lederstillinger kan overføres til faglige oppgaver. Behovet for endret kompetanse hos den enkelte medarbeider vil da stå sentralt.

<b>I endrings-/fusjonsfasen vil det være:</b>	<b>Hvordan lykkes?</b>
Følelse av inkompetanse	Klar visjon, relevante mål, realistiske forventninger
Manglende kontroll og oversikt – ukomfortabel følelse Tap av selvtillit	Identifisere ønsket kompetanse og gap/ begrensninger mellom dagens situasjon og ønsket framtid
Redusert produksjon og aktivitet	Kommunisere hyppig og raskt med alle i organisasjonen – få til feedback-prosesser
Økende stress	Beholde nøkkelpersonell og kjernekompetanse
Rolleforvirring	Ha tilstrekkelig med ressurser
Økende potensiale for konflikter	Synlig og kraftfullt lederskap – våge å gjøre de riktige valgene
	Fokus på kulturell integrasjon
	Identifisere styrke og svakheter i de ulike kulturene
	Fokus på brukerne
	Sette milepæler
	Etablere evalueringsrutiner
	God organisasjonsmessig struktur

Turid Kjølsest, kåseri for Statskonsult 22. august 2001

# 4

---

## Tilsattes medbestemmelse og medvirkning

### 4.1. Generelt om medbestemmelse og avtaleverk

Når vedtaket om fusjon er formelt fattet, starter den egentlige fusjonsprosessen. Fra eventuelt å være opptatt av lobbyvirksomhet osv. for å påvirke selve fusjonen, går de tilsattes medvirkning nå over til å gjelde det fusjonsarbeidet som har fusjonen som forutsetning.

Fusjonsprosessen er gjenstand for medbestemmelse fra de tilsatte i henhold til Hovedavtalen for arbeidstakere i staten. Med utgangspunkt i denne kan det inngås lokale tilpasningsavtaler (avtaler om medbestemmelse).

Etter at de fusjonene som vi har undersøkt ble gjennomført, har AAD og hovedsammenslutningene inngått en protokoll om omstilling. Her anbefales det å bruke en utarbeidet *mal* for omstillingsavtale.

Tillitsvalgte skal ikke delta i politiske beslutninger, beslutninger knyttet til politiske prioriteringer, beslutninger som fattes på grunnlag av lover, forskrifter, stortingsvedtak og Kongelige resolusjoner, samt beslutninger om spørsmål som i hovedsak gjelder virksomhetens samfunnsmessige rolle (forholdet til borgerne). Oppstår det uenighet mellom arbeidsgiverinstansen og organisasjonene i den enkelte virksomhet om en beslutning går inn under dette punkt, avgjøres dette spørsmålet av vedkommende fagdepartement. (§ 2 pkt 3 i Hovedavtalen)

**Partene i den enkelte virksomhet har ansvaret for å inngå en avtale om medbestemmelse som er tilpasset virksomhetens og de tilsattes behov. Det skal legges vekt på ordninger som gir de tilsatte, gjennom deres organisasjoner, muligheter for reell medbestemmelse på de forskjellige nivåer i virksomheten og slik at de får delta så tidlig som praktisk mulig i beslutningsprosessen. (§ 3 i Hovedavtalen)**

Arbeidsgiver har plikt til å informere de tilsatte etter reglene i Hovedavtalens § 11 og tilpasningsavtalen(e) for virksomheten(e). Det er viktig at organisasjonens tillitsvalgte og den enkelte tilsatte trekkes inn i omstillingsprosessen så tidlig som mulig. Arbeidsgiver har ansvaret for å utarbeide forslag til informasjonsopplegg ved omstilling, jf Hovedavtalens § 11 pkt. 6. Slike orienteringer planlegges sammen med de tillitsvalgte. Virksomhetens leder skal sørge for at alle tilsatte som vil kunne bli berørte av omstillingsprosessen får en medarbeidersamtale vedrørende omstillingen med sin nærmeste overordnede. Arbeidsgiver har et ansvar for å gi nødvendig informasjon til de tilsatte om deres rettigheter etter lov- og avtaleverket slik at de blir i stand til å ivareta sine interesser. (Merknader til pkt 2.1 i malen til omstillingsavtale)

Generelt er det i staten en kultur for medbestemmelse når det gjelder organisatoriske spørsmål. Selve vedtaket om fusjon er en politisk sak og som sådan gjenstand for begrenset medbestemmelse fra de tilsatte i henhold til avtaleverket. Det finnes imidlertid andre kanaler som kan brukes, og som ble brukt i de eksemplene vi har valgt ut. Særlig når fusjonen henger sammen med mulig flytting, vil stortingspolitikerne være lydhøre for lobbyframstøt fra tjenestemannsorganisasjonene. Denne typen medbestemmelse er ikke noe hovedtema for oss her, hvor vi konsentrerer oss om prosessen fra vedtak om fusjon ble fattet og til fusjonen var gjennomført.

Medvirkningen vil ofte skje i form av at de tilsattes organisasjoner deltar i ulike fora som opprettes i forbindelse med fusjonsarbeidet. Her kommer spørsmålet om representativitet opp. Skal alle de tilsattes organisasjoner i begge/alle virksomhetene være representert i alle fora? Dette kan bli problematisk der hvor mange virksomheter skal fusjoneres. Dessuten kan noen virk-

somheter være så små at de ikke har noen tradisjon for tillitsmannsarbeid og formell dialog mellom ledelse og fagforeninger. I disse tilfellene kan støtte fra sentrale ledd i tjenestemannsorganisasjonene være verdifullt.

## 4.2. Erfaringer og råd

I vårt erfaringsmateriale er det lite av markeringer, sosialt eller på annen måte, av den formelle sammenslåingen. Vi finner lite av aktiviteter som gjelder motivering og liknende av de tilsatte. Det er heller ingen utsjekking av om de tilsatte har oppfattet målene for fusjonen. Slike aktiviteter ville sannsynligvis påvirket de tilsatte til både å gi uttrykk for egne synspunkter og å medvirke i større grad. Selv om mange tilsatte deltar i arbeidsgrupper eller liknende, er vårt inntrykk at det går et skille mellom tilsattes representanter på den ene siden og andre tilsatte på den andre siden.

Utover å informere om innholdet i vedtaket, er det vanlige at en begrenser seg til konstituering av styringsgruppe eller liknende. Man kan derfor si at medvirkningen fort kommer inn i et formalisert spor innenfor avtaleverkets rammer.

I en rekke tilfeller er det inngått omstillingavtaler. Tolletaten hadde en generell omstillingsavtale som ble brukt ved sammenslåingene. I andre tilfeller er det inngått mer spesifikke avtaler i forbindelse med fusjonsprosessen. I Læringssenteret inngikk man en avtale om medbestemmelse og i Statens landbruksforvaltning en rammeavtale.

Det varierer hvor spesifikk den avtalen er som fusjonsprosessen skjer innenfor. Det varierer også i hvilke fusjonsorganer de tilsatte er representert. Det kan enten være i styringsgruppen (for eksempel Læringssenteret) eller i prosjektgruppen (for eksempel Statens landbruksforvaltning).

Ett av intervjuobjektene våre uttaler:

«Vi hadde for eksempel to fora som gav ideer og innspill, ett med ledere og ett med tillitsvalgte. Etter hvert var det sistnevnte som ble mest kreativt og drivende, mens lederne ble mer og mer opptatt av sin egen posisjon».

Vi sitter igjen med et entydig inntrykk av at regel- og avtaleverket følges godt opp av virksomhetene. Det er overfor oss ikke pekt på noen formelle feil når det gjelder medvirkning.

Hvordan de virksomhetene som fusjoneres skal være representert i de organene som behandler viktige saker, kan imidlertid være et problem. Særlig der hvor medlemmene i de virksomhe-

tene som skal slås sammen har ulike interesser, blir det viktig at i hvert fall begge/alle virksomhetene er representert, men ikke nødvendigvis med alle tjenestemannsorganisasjonene. I en større styringsgruppe eller liknende vil det imidlertid være mer naturlig at samtlige har plass.

«Når nye sjefer skulle ansettes, utløste imidlertid spørsmålet om hvem som skulle sitte i tilsetningsrådet en kjempekrangel mellom de tillitsvalgte fra de forskjellige virksomhetene. Det var to plasser og tre virksomheter – der én part mente at den skulle ha en fast plass og vi to andre kunne bytte på – det syntes jo ikke vi noe om. Dette med representasjon ble faktisk et problem i alle grupper med makt.»

Ledelsen i virksomhetene gir de tilsattes organisasjoner honnør for konstruktive bidrag i fusjonsprosessen og for at de har vært villige til «å se helheten». De tilsattes representanter har samme forståelse av sin egen måte å fungere på. Det har ikke i noe tilfelle vært forsøk på å trenere fusjonsprosessen, og man har forholdt seg lojalt til politiske vedtak. I tilfellet Etat for rådssekretariater lå det imidlertid en innebygd motsetning i vedtaket om fusjon, ved at virksomhetene var forutsatt å bibeholde stor grad av uavhengighet. Dette ga tidvis en tung prosess.

Engasjementet til andre tilsatte har vært mer begrenset. De har deltatt i arbeidsgrupper/prosjektgrupper (særlig innenfor eget fagfelt) og eventuelt praktiske problemstillinger i forbindelse med flytting, og gitt gode bidrag på disse områdene. Kun unntaksvis har vi fått høre at resultatet ville blitt bedre om de tilsatte hadde blitt trukket mer med.

Vi vil likevel tro at *startfasen* kan brukes mer offensivt enn det vi har sett. Vi tenker da på ulike tiltak for å motivere de tilsatte når det gjelder de målene fusjonen skal tjene. Dette for at de konstruktive bidragene kan komme fra et større utvalg personer og på et tidligere tidspunkt. Ta gjerne i bruk et idéforum eller liknende. Kommer man hurtig i gang og med tiltak som oppleves som positive, vil den totale lengden på fusjonsprosessen og den totale ressursbruken antakelig kunne reduseres.

# 5

---

## Organisering

### 5.1. Generelt om organisering av fusjonsprosesser

Generelt kan en si at fusjoner i staten reiser følgende spørsmål av organisatorisk art:

- I hvor stor grad skal en etablere særskilte vedtaksfora for omstillingen, og i hvor stor grad skal en benytte eksisterende fora?
- Skal det øremerkes personale til å arbeide med omstillingen på heltid, og hvor mange skal i tillegg jobbe med dette på deltid?
- Har de virksomhetene som skal fusjoneres, kompetanse på omstilling? Hvis ikke, hvordan kan de skaffe seg nødvendig kompetanse?
- Hva skal departementets rolle være i gjennomføringen av vedtatt fusjon?

I og med at en ved fusjon har med to eller flere virksomheter å gjøre som ikke har noen felles ledelse, vil en ved fusjon nødvendigvis måtte etablere noe nytt i forbindelse med prosessen fram mot fusjonsdato (således står en ved fusjoner i en annen situasjon en ved «interne» omstillinger, der en kan velge å kjøre prosessen i sin helhet innenfor eksisterende fora og rutiner). Det vil variere om det er utpekt en leder for den nye virksomheten, og om denne kan tiltre på et så tidlig tidspunkt at vedkommende kan spille en rolle i prosessen forut for fusjonsdato, for eksempel som leder av styringsgruppe eller liknende.

Fusjoner innebærer at en rekke praktiske, formelle og menneskelige utfordringer skal finne sin løsning. En rekke av disse

utfordringene vil det administrative personalet kunne tilrettelegge beslutningsgrunnlag for i kombinasjon med løpende ordinære oppgaver.

«Arbeidsgruppene skal dels fungere som utredningsgrupper, hvor de legger fram for styringsgruppen anbefalinger som den kan ta stilling til, og dels vil det være rene arbeidsgrupper som utvikler løsninger, utarbeider felles rutiner og etablerer felles praksis innenfor det administrative området. Temaene som det skal jobbes med, vil til dels overlappe hverandre, og det forutsettes at det er tett kontakt mellom de ulike gruppene. Mandatet er felles for alle arbeidsgruppene. Under hver arbeidsgruppe er det listet opp arbeidsområder som gruppen skal arbeide med.»

**Organisering av sammenslåingsprosessen mellom Statskonsult og Statens informasjonstjeneste**

I staten skjer ikke fusjoner så ofte at det er behov for kompetanse på dette ute i den enkelte virksomheten. Generell omstillingskompetanse kan en komme langt med. I og med at prosjektorganisering av deler av fusjonsprosessen vanligvis er aktuelt, vil erfaring med prosjektarbeid også være en fordel. For øvrig reiser fusjoner ofte spørsmål som virksomhetene selv ikke har svaret på. Det vil derfor kunne være behov for å skaffe kompetanse eksternt, både for å løse enkeltoppgaver i forbindelse med fusjonen, og for å få en faglig vurdering av enkeltspørsmål.

Rollen til overordnet instans i forbindelse med en fusjon vil for det første være knyttet til «eierskapet» til de virksomhetene som fusjoneres (vi legger her til grunn at virksomhetene er underlagt samme departement). Overordnet instans (departementet ved fusjoner mellom direktorater) må se til at fusjonen gjennomføres slik som forutsatt i vedtaket, og at dette gjøres på en riktig måte formelt, økonomisk og med hensyn til effektivitet. I tillegg kan det være at overordnet instans også er en del av fusjonen ved at oppgaver og eventuelt personale skal overføres til den nye virksomheten.

Fusjonsprosessene kan gjerne deles inn i faser. Etter at fusjonsvedtaket er fattet, kommer det for eksempel en fase der det er behov for å detaljere vedtaket, eventuelt å få på bordet alternative måter å gjennomføre fusjonen på. Videre kan det være behov for en planleggingsfase der en fastlegger hva som skal skje og når. Senere vil det da være gjennomføringsfaser fram mot fusjonsdatoen. Hvis fusjonen innebærer samlokalisering (noe den som regel gjør), vil flytteprosessen kunne kreve en egen organisering i en gitt periode.

Det varierer mellom virksomheter om fusjonsprosessen gjennomføres i flere trinn eller i én operasjon. Viktige hendelser i en fusjon er formell fusjon, omorganisering og samlokalisering. Av og til skjer dette til samme tidspunkt, andre ganger lar dette seg ikke gjøre rent praktisk.

## 5.2. Erfaringer fra undersøkelsen

### 5.2.1. Organisering av prosessen

Når det gjelder *Etat for rådssekretariater og enkelte helse- og sosialfaglige saker*, ble det utredet fire modeller, og etablert en referansegruppe i denne forbindelsen. Etter at organisasjonsmodell for fusjonen var valgt, ble det nedsatt en arbeidsgruppe som skulle se på detaljorganiseringen og fremme forslag om samarbeidsformer osv.

Arbeidsgruppen var partssammensatt med representanter for de fire hovedsammenslutningene og ledelsen. Alle saker vedrørende fusjonen ble behandlet i denne gruppen først. Arbeidsgruppen ble senere til et permanent forum for medbestemmelse.

I tillegg til dette hadde man ledergruppen, som opprinnelig skulle stå for gjennomføring av fusjonen, men som også er blitt permanent.

I prosessen oppsto det uventede problemer som man ikke hadde den riktige kompetansen og mekanismene til å håndtere. Dels forklares dette med at man i enkelte deler av organisasjonen ikke hadde hatt et tillitsmannsapparat tidligere, og var usikre på rollen. Dels forklares det med liten omstillingskompetanse.

Karakteristikk som er gitt av dette, er for eksempel:

- Det ble mye allmøter
- Kruttet ble funnet opp flere ganger

Noen av intervjuobjektene spør seg om prosessen kunne vært kjørt strammere, det vil si med færre involverte og innenfor en kortere tid. Svaret de gir er at dette antagelig ville krevd en noe klarere modell for fusjonen i utgangspunktet, noe som igjen ville vært avhengig av at departementet hadde hatt et mer detaljert bilde av virksomhetene som skulle fusjonere, og mer realistiske forventninger til fusjonen.

Etter at beslutningen om opprettelse av *Læringssenteret* var tatt, kom man forholdsvis sent i gang med fusjonsprosessen. Det ble etablert en styringsgruppe med departementsråden som leder. Gruppen besto ellers av representanter fra ledelsen i departementet, tillitsvalgte og representanter fra de berørte virksomhetene. Under denne gruppen ble det satt ned arbeids-/prosjekt-

grupper. Men i starten var det ingen formell prosjektorganisering med prosjektleder eller budsjett.

Da den nye direktøren tiltrådte, ble han prosjektleder. Prosjektgruppen bestod av representanter for de forskjellige virksomhetene og tillitsvalgte. Under denne var det arbeidsgrupper med deltakere fra virksomhetene, for eksempel for bygningsforhold, for økonomi osv.

Det forelå da forslag til organisasjonsstruktur for Læringscenteret. I forslaget presenteres en kortsiktig løsning for å få organisasjonen på plass til 1. august 2000 (senere utsatt én måned), men samtidig ble det foreslått at denne skulle revurderes med tanke på en mer langsiktig løsning etter opprettelse av et styre for Læringscenteret.

Respondentene mener alle at det gikk greit å opprettholde den daglige driften gjennom fusjonsprosessen, men sier også at utviklingsoppgaver stort sett ble lagt på is i påvente av fusjonen. Også fra andre av våre eksempler ser vi at daglig drift opprettholdes på en uproblematisk måte under fusjonsprosessen, mens utviklingsoppgavene blir salderingsposten.

I ettertid sier én av aktørene følgende om fusjonsprosessen i Læringscenteret:

«Med de erfaringene som er gjort, ville jeg ha opprettet en prosjektorganisasjon med prosjektleder som hadde oversikt over alle prosesser og tiltak som burde tas i en slik omstillings-/fusjonsprosess. Denne personen og gjerne noen flere i et eventuelt prosjekt skulle få frigjort tid til å jobbe med dette på fulltid. Det er for mye å håndtere slike ting ved siden av ordinære arbeidsoppgaver.»

En annen uttaler:

«Tiden var en utfordring. Det var alltid kort varsel på å gå gjennom mye dokumenter – og formidle innholdet videre til medlemmene. Vi prøvde å formidle dette til styringsgruppa, men fikk ikke noe gjennomslag.»

Én spissformulerer seg slik:

«Det var korte utredningsfaser og lange beslutningsfaser, mens det burde vært omvendt.»

I *Statens landbruksforvaltning* ble fusjonsprosessen prosjektorganisert med styringsgruppe i departementet. Videre ble det opprettet en interimorganisasjon som ble fristilt fra øvrige oppgaver

i fusjonsperioden. Tre jobbet fulltid og én jobbet halvtid med dette (senere økte dette til sju øremerkede årsverk). Lederen av denne gruppen fungerte som prosjektleder fram til ny administrerende direktør ble tilsatt, da overtok han. I tillegg ble det organisert prosjektgrupper og arbeidsgrupper som rapporterte til interimsorganisasjonen. Hensikten med organiseringen var å involvere og sikre god informasjon og åpenhet for alle.

Interimsorganisasjonen fikk i mandat å planlegge og gjennomføre samordningen av virksomhetene til ett statlig forvaltningsorgan underlagt Landbruksdepartementet. Konkrete oppgaver i denne forbindelse var blant annet:

- å klarlegge og utrede oppgaveportefølje, organisering av den nye virksomheten, effektiviseringspotensiale, bemanningsbehov, tiltak ved overtallighet, økonomiforvaltning, IT-system, personalforvaltning
- å foreslå drøfteringer/forhandlinger med de tilsattes organisasjoner om harmonisering av lønns- og arbeidsvilkår, eventuelt omstillingsordninger samt tilpasningsavtale for utfylling av Hovedavtalen i staten og personalreglementet
- å kargjøre for igangsetting og drift av administrative systemer og rutiner som økonomisystem, lønns- og personalsystem, arkiv, kontorstøttesystem

Ut fra mandat beskrevet av interimsorganisasjonen utredet arbeidsgrupper ulike problemstillinger og fremmet forslag til løsninger som ble vurdert og besluttet i interimsorganisasjonen. En del forslag måtte fremmes overfor styringsgruppen (blant annet ansettelse av direktør og lokalisering).

Vi tok tidlig et klart standpunkt til hvordan prosessen skulle forløpe og holdt oss til dette. Vi kalte det VIMSORB: virksomhetsidé, hovedmål, strategier, organisering, rekruttering og bemanning. Dette tror vi var en forutsetning for at vi lyktes så godt. Det er jo alltid et voldsomt press og stort ønske om å få begynne å tegne kart. Alle vil gjerne vite hvilken boks de skal være i, og hvem som blir sjef. Vi holdt igjen, og viste til VIMSORB.

Ett av intervjuobjektene oppsummerer:

«Departementet hadde høy bevissthet, fokus og ressurser på fusjonsprosessen. Dette var bra og bidro til en god prosess.»

Selv om det ble satt av øremerkede personalressurser til å arbeide med fusjonen, var presset på øvrige aktører stort:

«De som jobbet mest med fusjonen og som hadde vanlig jobb ved siden av, burde vært tatt bedre vare på.»

I fusjonene mellom *distriktene i tolletaten* hadde Toll- og avgiftsdirektoratet nedsatt styringsgrupper bestående av distriktssjefene i de to tidligere distriktene og en representant for hver av de to tjenestemannsorganisasjonene.

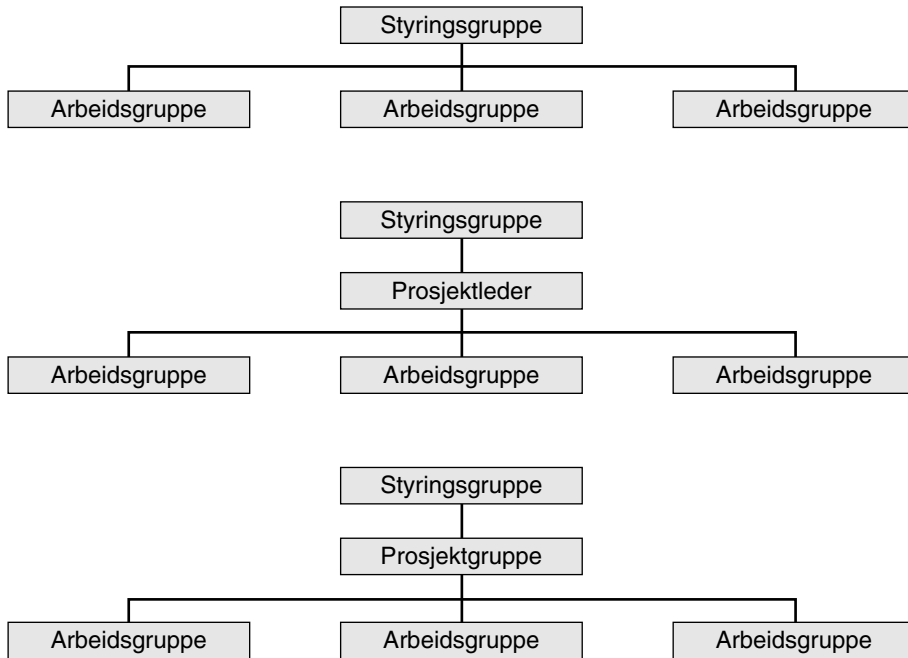
Under styringsgruppen var det arbeidsgrupper/prosjektgrupper for de enkelte fagfeltene, for eksempel administrasjon, toll og kontroll, innkreving og regnskap og plassering av funksjoner i den nye distriktsorganisasjonen. Prosjektgruppene ble ledet av en av de eksisterende avdelingslederne på vedkommende fagfelt.

Prosjektgruppene fremmet forslag om administrative, organisatoriske og personalmessige endringer som følge av fusjonen. Videre skulle prosjektgruppene fremme forslag om ny ressursfordeling internt i det nye distriktet, og herunder vurdere mulighetene for å frigjøre ressurser. Toll- og avgiftsetaten driver omfattende registrering av sin virksomhet, og dette ble lagt til grunn for ressursfordelingen.

Når de gjaldt flyttingen, ble denne planlagt i minste detalj. Det var god erfaring med at den som koordinerer flyttingen, har lett tilgang til beslutningstaker.

Organiseringen av fusjonsprosessen blir stort sett beskrevet i positive ordelag. Noen mener imidlertid at en del konklusjoner fra gruppene var gitt på forhånd. Noen av arbeidsgruppene burde tatt mer kontakt med faglige ledere (koordinatorer, toll-overinspektørene) for å få synspunkter. Noen satt og ventet på å bli spurt, blant annet fordi tjenestemannsorganisasjonene hadde fått gjennomslag for at arbeidsgruppene kunne ta slik kontakt.

### Alternative måter å organisere prosessen på



Vurderingstemaer ved organiseringen av arbeidet i grupper vil være:

- Koblingen til linjen, herunder spørsmålet om departementet/overordnet instans skal delta i styringsgruppen
- De tilsattes representasjon, skal den skje i styringsgruppen, i prosjektgruppen eller i arbeidsgruppene?
- Hvilke endringer kan utredes administrativt, og hvor skal de besluttes?

#### 5.2.2. Bruk av ekstern kompetanse

Statskonsults undersøkelse viser at bruken av ekstern kompetanse varierer. Videre synes det som om man i liten grad har støttet seg til erfaringer som er gjort av tidligere fusjonerte virksomheter.

Tjenestemannsrepresentantene synes å ha fått verdifull veiledning i fusjonsprosessen fra sine sentrale ledd. Emner som nevnes i denne forbindelsen, er hovedavtalens bestemmelser, maler for samarbeidsavtaler og håndbok i omstilling.

«Vi i Nasjonalt læremiddelsenter fikk tilbud om halvdagskurs om roller, rettigheter og plikter for ledere, tillitsvalgte og tilsatte i en sammenslåingsprosess. Kursleder var en person fra NTL. Det var svært nyttig.»

Både Statens landbruksforvaltning og Læringscenteret har brukt ekstern konsulentbistand, men på noe ulikt vis. Mens Statens landbruksforvaltning har brukt forskjellige eksterne konsulenter på områdene planleggingen av fusjonsprosessen, rekruttering, etablering av arkiv, ny logo og grafisk profil, leide KUF i Læringscenterets tilfelle inn en organisasjonspsykolog som kunne komme med innspill, være sparringspartner og se prosessen i perspektiv. Samme eksterne konsulent ble brukt til å utrede organisasjonsprosessen, til å rekruttere ledere og til å drive teamutvikling.

Medarbeidere i tolletaten påpeker at de har en kultur på å gjøre ting selv. Det ble således ikke benyttet ekstern konsulentbistand i forbindelse med fusjonene. I de tilfellene hvor det var uenighet eller usikkerhet i faglige spørsmål, tok man spørsmålet opp med Toll- og avgiftsdirektoratet.

«Når det gjelder følelsesaspektet ved sammenslåingen, burde vi vurdert ekstern konsulentbistand.»

### 5.3. Praktiske råd

Innledningsvis i kapitlet satte vi opp noen spørsmål som dukker opp i forbindelse med organisering av fusjonsprosesser.

Når det gjelder etablering av egne fusjonsfora, har vi ingen fasit. Så lenge de formelle sidene er ivaretatt, er hovedsaken å få engasjert flest mulig i arbeidet med framtidige løsninger. Om dette i det enkelte tilfellet skjer i prosjektgrupper eller liknende, eller som innspill til en gruppe, er av mindre betydning. Men det er viktig at det finnes mekanismer eller fora som kan ta opp og fatte beslutninger om uforutsette spørsmål som dukker opp. En må med andre ord unngå situasjoner der det både oppstår et problem, og usikkerhet eller uenighet om hvordan og av hvem problemet skal løses.

Organiseringen av fusjonsarbeidet må ha som siktemål at daglig drift blir minst mulig skadelidende. Statskonsult vil anbefale at man nøye vurderer øremerking av personale til å jobbe med fusjonsprosessen. De som har gjort dette, beskriver det på en positiv måte. Sannsynligvis er det oftest mer effektivt at et

fåfall jobber på heltid med fusjonen enn at svært mange jobber på deltid. Det bør med andre ord være én person eller én instans som har tid til å se helheten i prosessen, sammenheng mellom delprosesser osv.

Det er ofte fornuftig å bruke ekstern kompetanse. Dels kan slik kompetanse avlaste rent arbeidsmessig, det vil si utføre arbeid som organisasjonen ellers hadde måttet utføre selv (noe som kan være vanskelig i en presset situasjon som en fusjonsprosess er). Dels kan slik kompetanse bidra til å framskaffe bedre løsninger enn det interne krefter kan komme opp med. På den andre siden kan det gjøre gjennomføringen lettere dersom utredninger og liknende er gjort internt og man dermed har et «eierforhold» til tiltakene.

Departementets (overordnet instans') rolle bør være *støttende*. Departementene har en egeninteresse i at de fusjonene som de selv har vært sentrale i å initiere, blir gjennomført på en effektiv måte. Dette kan innebære at det må stilles særskilte midler til disposisjon, eller på annen måte må sørges for at de virksomhetene som slås sammen, blir tilført kompetanse, blir midlertidig avlastet eller liknende.

Fusjonen er vedtatt for å oppnå noen mål, noe som medfører at i tillegg til å være støttende, må overordnet instans også være *styrrende*. Det kan da tenkes at dette bør gis et organisatorisk uttrykk gjennom at departementet leder en styringsgruppe for fusjonen. Departementet kan bruke styringsgruppen til løpende å påse at disse målene nås. Et alternativ til dette er at styringsdialogen i den etablerte etatsstyringen brukes aktivt til å forsikre seg om at fusjonsprosessen går framover i retning av de målene som er bestemt.

Vi har sett at utviklingsoppgaver kan bli skadelidende i forbindelse med fusjonsprosesser. Dels har dette med usikkerheten om framtidig situasjon å gjøre; det kan ha liten hensikt å drive framtidrettet utviklingsarbeid dersom den fusjonerte virksomheten får andre rammebetingelser. Dels er det et ressurspørsmål: Når en god del ressurser må settes av til fusjonsprosessen, vil de ikke lovpålagte oppgavene og oppgaver som kan ligge uten at det rammer noen på kort sikt, være de letteste å ta ressurser fra.

Her må det imidlertid gjøres en vurdering og skje en styring internt i virksomhetene som skal fusjoneres: Utviklingsarbeid som støtter opp om de målene som er hensikten med fusjonen, må selvsagt skjermes og til og med styrkes i forhold til tidligere. Det må gis styringssignaler fra toppen i virksomhetene om hvilke oppgaver som i løpet av fusjonsprosessen må klare seg med lavere ressursinnsats, og hvilke som skal prioriteres. Det er ikke den enkelte medarbeider eller enkelte avdeling alene som skal ta stilling til disse dilemmaene, men ledelsen.

# 6

---

## Administrative utfordringer

### 6.1. Generelt om administrative utfordringer

Erfaring fra privat sektor viser at *styring av sammenslåingsprosessen* varierer. Variasjonen gjelder følgende forhold (Boye, 2000):

- Implementering på lang eller kort sikt
- I hvilken grad tilsatte skal involveres
- Grad av desentralisering
- Prosessfokusering

Disse forholdene vil påvirke hverandre.

Når det gjelder hvilken tid implementering skal ta, er det viktig å ha klart for seg hva som skal endres og hvilke ressurser man har til rådighet. Høy grad av involvering og desentral prosess vil som regel være motiverende for tilsatte og kan være med å skape grunnlag for en vellykket kulturell integrasjon – om dette er et mål (jf. kapittel 7). Det vil kunne legge forholdene til rette for en god dialog mellom ledelsen og tilsatte og skape en ramme som gjør at tilsatte gir nyttige tilbakemeldinger til ledelsen. Dette vil klart være en mer tidkrevende prosess, og det forplikter ledelsen ved at de må følge opp innspill. Følger ledelsen ikke opp, kan de tilsatte føle seg tilsidesatt og at de ikke blir tatt på alvor. Å sette i verk tiltak som teamutvikling, seminar osv. for å lette gjennomføring av fusjonsprosessen, kan oppfattes som unødig forstyrrende og tidkrevende av enkelte ledere. Andre vil hevde at fusjonen kan gå lettere. Generelt kan man si at tiltak som virker kostbare på kort sikt, kan bidra positivt på lang sikt.

Ved fusjoner er det ofte innenfor *administrasjonen* man har forventninger om effektivisering, stordriftsfordeler og innsparing av årsverk som følge av overlappende funksjoner på dette området (med administrative funksjoner mener vi oppgaver som er felles

og angår hele organisasjonen; arkiv, regnskap, økonomi, lagerhold, ledelse, innkjøp, personal- og lønnsystem osv.). Dette skyldes blant annet at sammenslåing av administrative funksjoner og systemer kan skje i et relativt raskt tempo, i motsetning til for eksempel endring av organisasjonskulturer, som kan være en langvarig prosess på opptil fem år (Boye, 2000).

Det er sjelden at kostnader ved fusjoner blir analysert, selv om en kartlegging av kostnadene ville bidratt i en kost-/nyttevurdering av fusjonen. Generelt deler man *endringkostnader* inn i tre kategorier (Meyer, 2000):

- fall i produktivitet
- tap av fokus
- overgangskostnader

Fall i produktivitet oppstår som følge av at innsatsen på jobben reduseres, nøkkelpersonell forlater organisasjonen, sykefravær øker og motivasjonen synker. Tap av fokus viser seg ved at oppmerksomheten forskyves fra brukerne og primæroppgavene til interne prosesser. Overgangskostnadene skyldes at organisasjonsendring medfører endrede krav til infrastruktur og administrative støttesystemer, dataverktøy, prosedyrer og rutiner. Det kan ta betydelig tid å få på plass infrastruktur som fungerer for alle enheter. I tillegg kommer kostnader til opplæring i forhold til nye arbeidsoppgaver, rutiner, systemer og prosesser.

*Fordeling av oppgaver og nedbemanning* er viktige, men vanskelige oppgaver som ofte preges av politiske spill og posisjonering. Selv om det kan settes opp kriterier for fordeling av posisjoner som er fristilt eller nyopprettet, viser erfaring at det er vanskelig å dokumentere kompetanse og personlige egenskaper. Hvis «rettferdig fordeling» mellom virksomhetene også er et kriterium, kompliseres kabalen ytterligere. Det er vanskelig på et tidlig tidspunkt å vurdere hvilke løsninger som er optimale, og de fleste forsøker å ivareta sine interesser og å forsvare og innplassere seg og sine folk heller enn å finne fram til optimal løsning for ny virksomhet (Boye, 2000). Ved oppsigelser er det også viktig å utarbeide kriterier og sørge for at nedbemanningen går riktig for seg i forhold til lov-, regel- og avtaleverkverk. Behandlingen av de oppsagte vil gjerne ha en effekt på de som blir rammet, men også de som er igjen i organisasjonen, kan føle seg berørt.

I noen fusjoner i privat sektor velger en å foreta en ny fordelingsprosess kort tid etter en fusjon. Man har da gjennom den første fasen lært om de andre virksomhetene også er i stand til å fatte mer effektive beslutninger. Men man vil også gå inn i en ny fase med maktkamp og posisjonering, og gamle fronter kan blusse opp igjen.

## 6.2. Erfaringer fra undersøkelsen

Det er vanskelig for virksomhetene å fastslå om man har oppnådd reelle administrative stordriftsfordeler. Den første tiden (1–2 år) synes å være preget av uro som følge av sammenslåing av oppgaver, etablering av nye rutiner og arbeidsprosesser og integrering av fag- og administrative systemer. I tillegg kommer behovet for endret kompetanse, opplæring og andre behov som man ikke kunne forutse.

«Man håper det er stordriftsfordeler. Det er en fordel å være samlet på ett sted, og at personer med samme arbeidsoppgaver jobber sammen.»  
 «Det er stordriftsfordeler knyttet til fusjonen, men disse vil ikke bli høstet før nå og framover.»  
 «Foreløpig ingen stordriftsfordeler fordi det er administrativt kaos innenfor både arkiv og økonomi.»

Administrative funksjoner blir lett undervurdert i forbindelse med samordning. Særlig pekes det på arkivfunksjoner, regnskaps- og økonomisystemer og IKT. Der hvor dette forekom, skyldtes det manglende planlegging og kompetanse, ingen hadde helhetlig ansvar og oversikt over forholdene og behovene i ny organisasjon, leder for administrasjonen kom for sent på plass eller at disse funksjonene ikke ble tatt like alvorlig som fagoppgavene.

Noe som kan skje, er at den første tiden som fusjonert organ blir preget av tendenser til kaos fordi man har måttet skyve problemene foran seg og over den magiske datoen for formell fusjon. Sannsynligvis vil det kreve mer ressurser å rette opp svakhetene etter at fusjonen har skjedd og man er i ordinær drift, enn om det hadde skjedd på forhånd i de dertil egnede fora. På den annen side er det neppe realistisk – og heller ikke hensiktsmessig – å avklare absolutt *alle* forhold før formell fusjon.

«Økonomifunksjonen var undervurdert og fungerer fremdeles ikke. Oppi alt det faglige fokuset glemte man at basisverktøy må være på plass for å lage budsjett, regnskap etc. Økonomifunksjonene bør være på plass ved etablering av ny organisasjon. Om nødvendig må man leie inn konsulenter eller liknende for å komme i mål, dersom man ikke har tilstrekkelig ressurser selv.»

«Arkiv ble undervurdert. Man hadde helt forskjellige rutiner. Bedre planlegging av flytting og sammenslåing av administrative funksjoner hadde løst mye av problemene med dette.»

Flere peker på at organiseringen av administrasjonen ikke ble like godt ivaretatt som fagoppgavene, og at de administrative utfordringene kunne være større enn det ledelsen ville innrømme. Det var ulike rutiner og praksis som skulle samkjøres, og det var tids- og ressurskrevende å flytte og etablere nye økonomi-, regnskaps- og arkivsystemer. En del opplevde at bemanningen og kompetansen ikke strakk til i ny organisasjon.

Den fysiske flyttingen fungerte stort sett greit. Tollvesenet har kultur på egeninnsats og planla og gjennomførte flyttingen ved hjelp av egeninnsats, noe overtid og bedriftsidrettslaget. Det ble lagt stor vekt på at kontorene skulle fungere første arbeidsdag for de tilsatte. Andre opplevde nok en del frustrasjon rundt flyttingen fordi kontorene ikke var møblert ved innflytting og det tok lang tid å få på plass nytt utstyr. Noen måtte flytte ut av kontoret midlertidig for at andre skulle komme inn, i påvente av at oppussing skulle bli ferdig. Dette bidro til en del frustrasjon, og det ville vært bedre å utsette flyttingen til alle kontorene var klare.

### 6.3. Praktiske råd

Det er viktig å organisere og planlegge sammenslåing og flytting av administrative oppgaver og infrastruktur på linje med andre forhold, i organisasjonen. Enkelte administrative basisfunksjoner bør ha høy prioritet og være på plass ved sammenslåingen for at virksomheten skal kunne håndtere daglig drift så raskt som mulig (budsjett, arkiv, regnskap og IT).

En erfaren og rutinert leder som har kjennskap til administrative forhold bør være på plass tidlig og få en aktiv rolle i fusjonsprosessen for å sikre helhetlig planlegging for normal drift. Dette gjelder særlig i den mest kritiske fasen som er fram mot full integrasjon. Dersom man ikke har kompetente personer i organisasjonene, bør det skaffes enten ved å omrokere personale eller ved å leie inn hjelp/konsulenter.

Om mulig bør man tilpasse flyttetidspunktet/samløkaliseringen slik at det ikke faller sammen med andre kritiske oppgaver som må gjennomføres plettfritt uavhengig av fusjonen. I praksis viser det seg at det i tidspunktet rundt samlokalisering/flytting oppstår uventede problemstillinger som stjeler tid og oppmerksomhet. Flytt på et tidspunkt som vanligvis er en stille periode for organisasjonen.

Kontorer bør være ferdig innredet når de skal tas i bruk. Dette viser seg å bety mye for trivselen og bidrar til en viss forutsigbarhet i en ellers krevende omstillingsprosess.

Det er tidkrevende å samkjøre ulike rutiner og praksis, og dette arbeidet bør tas på alvor og ses i sammenheng med mer

langsiktig harmonisering av kultur i virksomheten. Det bør settes av ressurser og ledig kapasitet blant medarbeiderne til opplæring. Opplæring er nødvendig for overføring av kompetanse, opprettholdelsen av et tilfredsstillende fagnivå i fusjonert virksomhet og et viktig bidrag for harmonisering av kulturen.

Man må være forberedt på at det vil oppstå uforutsette kostnader ved fusjoner. Mister man nøkkelpersonell, kan det være relativt kostbart å rekruttere eller lære opp andre som erstatning. Erfaring fra privat virksomhet viser at det ofte er de mest produktive lederne og tilsatte som forsvinner (Meyer, 2000). Man må også regne med lavere produktivitet, særlig hos lederne, på grunn av stress og usikkerhet, nye krevende oppgaver og rutiner i tillegg til prosjektarbeid og ordinære arbeidsoppgaver.

# 7

---

## Kulturforskjeller og kommunikasjonsklima

### 7.1. Generelt om kulturforskjeller og kommunikasjonsklima

#### 7.1.1. Hvilke fusjoner trenger felles kultur?

- Hvor viktig er det å ha en felles kultur?
- Og hvordan bør den kulturen i så fall være?

Mange av de forfatterne som skriver om fusjoner enten i akademiske utredninger eller i «businesslitteraturen», beskriver kulturelle motsetninger eller konflikter mellom de aktuelle virksomhetene som årsaken til at en fusjon mislykkes.

Videre hevdes det gjerne at årsaken til kulturkonflikten skyldes manglende kommunikasjon i fusjonsprosessen. Disse konklusjonene kan man finne igjen i en rekke bøker og artikler om hvordan man skal kommunisere i fusjonsprosesser. Det har etter hvert blitt en allment akseptert oppfatning at vellykkede fusjoner forutsetter vidt utstrakt og pågående kommunikasjon før, under og etter fusjonen. Få spør om man virkelig trenger en felles kultur, og alle understreker viktigheten av å informere. Flere skriver til og med at man aldri kan informere for mye. Få tar imidlertid hensyn til målet med fusjonen når de kommer med forslag til kommunikasjonsstrategi, hevder Patricia Whalen i en ny undersøkelse (Whalen 2001).

Ett av de mest interessante funnene i hennes undersøkelse er at felles kultur bare er nødvendig for de virksomhetene som ønsker å oppnå faglig synergi som et resultat av fusjonen. For disse vil sterk vektlegging av kommunikasjon henge positivt sammen med godt utbytte av fusjonen.

For de fusjonene som først og fremst er motivert av effektivisering og/eller økonomi, er det imidlertid motsatt. Dersom de for-

skjellige enhetene i den nye virksomhetene skal fortsette å arbeide omtrent som før med stor grad av selvbestemmelse og bevaring av egenart, er det ikke noe poeng i å bruke mye ressurser på å etablere en felles kultur. Resultatene er faktisk dårligere der det brukes mye ressurser på kommunikasjon fra sentralt ledernivå, hevder Whalen. Disse virksomhetene ser faktisk ut til å ha best resultater når den formelle kommunikasjonen holdes på et minimumsnivå. Her kan man derfor stå i fare for å skape konflikt ved overdreven kommunikasjon, særlig hvis det først og fremst benyttes formelle kommunikasjonskanaler og legges stor vekt på etableringen av nye restriktive regler og prosedyrer.

Whalen hevder at de virksomhetene som lykkes best med sine fusjoner, sørger for at kommunikasjonen stemmer overens med målet og motivet bak fusjonen. De bruker mye tid og krefter på informasjon når det er faglig synergi som ligger til grunn. De legger vekt på at formell kommunikasjon, slik som internavis, intranettmeldinger, rundskriv og e-poster fra ledelsen, alltid bør understøttes av mer uformell kommunikasjon, ansikt til ansikt, i korridorer, på møter med mindre grupper, arbeidsgrupper på tvers av de gamle virksomhetene, sosiale initiativer på tvers av virksomhetene med videre.

Hvis målet og motivet bak fusjonen bare er administrativ og økonomisk effektivitet, bør den formelle kommunikasjonen legges på et minimum, man annonserer et eierskifte eller ny toppleder, men forsikrer de tilsatte om at det for øvrig blir «*business as usual*».

### **7.1.2. Klima og kultur**

Organisasjonskultur kan defineres som summen av felles verdier, symboler, overbevisninger, oppfatninger og forventninger som organiserer og integrerer en gruppe mennesker som arbeider sammen. Den er svært vanskelig å endre (Dozier, Grunig og Grunig, 1995). Det finnes mange eksempler på virksomheter som har prøvd å skape en felles kultur uten å lykkes.

Klima derimot, dreier seg mer om egne *holdninger* til seg selv og andre og er lettere å endre. Gjennom å arbeide med det interne kommunikasjonsklimaet, kan vi også bidra til å skape en bedre kommunikasjon mellom ulike subkulturer. Dermed blir utfordringen heller å tilrettelegge for god kommunikasjon mellom ulike subkulturer enn å prøve å skape en felles kultur. Ulike subkulturer representerer dessuten et mangfold som kan være svært positivt. Men det er viktig å være oppmerksom på at det også kan finnes dysfunksjonelle subkulturer i en organisasjon. En dysfunksjonell subkultur kjennetegnes ved to forhold: Den har

ikke samme mål som organisasjonen, og den aksepterer ikke beslutningssystemet i organisasjonen. Slike subkulturer kan i verste fall ødelegge en organisasjon, skadevirkningene kan imidlertid minskes gjennom å skape et godt kommunikasjonsklima.

### 7.1.3. Kommunikasjonsklima

Begrepet kommunikasjonsklima brukes for å beskrive forholdet mellom enkeltpersoner og ulike parter i en virksomhet. Kommunikasjonsklima kan defineres som den enkeltes subjektive oppfatelse av kvaliteten på relasjoner og kommunikasjon i organisasjonen og på muligheten til medvirkning og medinnflytelse (Goldhaber, 1993). Utgangspunktet er at den enkelte gjennom samhandling med andre i organisasjonen får innsikt i deres kompetanse, erfaringer, holdninger og atferd. Når relasjonene er vennskapelige og åpne, påvirkes veksten til den enkelte og organisasjonen positivt.

Et dårlig kommunikasjonsklima kan i verste fall være til hinder for at intern informasjon blir lyttet til og trodd, og for at åpen meningsutveksling finner sted. Kommunikasjonsklimaet kan derfor være viktigere enn kommunikasjonsteknikker alene for å skape effektive organisasjoner.

Fem faktorer som vurderes som viktige for å skape et godt kommunikasjonsklima er:

- Støtte (spesielt fra nærmeste leder)
- Deltakelse i beslutningsprosesser (kunne kommunisere oppover)
- Tillit (at en tror på kilden for informasjonen)
- Åpenhet (evne til å lytte og gi tilbakemeldinger)
- Klare resultatmål (at målene er klart definert for den enkelte)

## 7.2. Erfaringer fra undersøkelsen

Våre eksempler viser mange grader av kulturforskjeller og forskjellige måter å håndtere dette på.

«Alle fusjonspartene hadde store forventninger, tror jeg, blant annet til at vi skulle jobbe sammen i en mer teambasert og prosjektstyrt organisasjon. Etter hvert som vi fikk mer konkrete erfaringer, viste det seg imidlertid at vi hadde tre helt forskjellige forventninger, og forskjellene slo ut i full blomst jo mer konkret arbeidet ble.»

Ett sted eksisterer de forskjellige kulturene fortsatt side om side omtrent som før, et annet sted arbeider man stadig med harmonisering av de forskjellige kulturene, et tredje sted føler noen at én kultur for tiden har overtaket, men at man fremdeles jobber med saken, og et fjerde sted har egentlig ikke hatt kulturforskjeller av betydning. I tråd med den teorien vi har omtalt innledningsvis, beskriver vi her en del interne kommunikasjonsiltak som delvis har hatt som siktemål å redusere potensielle interne konflikter.

«Harmonisering av kulturforskjeller? Åja, vi har brukt mye krefter her. Det var og er store kulturforskjeller, ikke bare mellom de tidligere virksomhetene, men også innenfor disse. Men det pågår ingen store konflikter internt. Kulturene lever side om side. Samtidig bygger vi vår egen kultur. Det gjør vi gjennom felles arbeid og felles arrangementer. Vi tåler et fargerikt fellesskap. Visse normer og standarder må imidlertid etableres, og det gjøres gjennom den daglige jobben. Så legger vi stor vekt på velferdsarrangementer – det skal være seminarer med både innhold og fest, ofte med kulturinnslag og profesjonelle artister. Da er vi ikke gniene. Dette er vi gode på. Til en fest brukte vi for eksempel 15 000 kroner til et band, folk var henrykt! Det var en god investering.»

**(Statens landbruksforvaltning)**

Den andre ytterligheten er kanskje Etat for rådssekretariatet og enkelte helse- og sosialfaglige oppgaver (ER), der man opplevde store problemer med i det hele tatt å skulle gi ER en identitet. Direktøren hadde i utgangspunktet ambisjoner om å utvikle etaten til «en enhet», og prøvde å motivere enhetene ved å peke på fordeler ved en felles merkantil stab, felles arkiv med videre. Han møtte imidlertid massiv motstand. Etter hvert har man inntatt en mer pragmatisk og realistisk holdning: Alle skal ikke inn i samme fold. Det oppleves nå lite press for å harmonisere, men det er gått ut beskjed om at man skal presentere seg som ER-tilsatt. De nye i administrasjonen opplever nå en identitet knyttet til ER.

Internt er ER organisert slik at de tidligere enhetene fortsatt består som svært selvstendige «avdelinger». Ulikhetene mellom enhetene er imidlertid store, og forståelsen for disse ulikhetene var svak ved starten – både i enhetene og i ledelsen. Dette bidro til at redselen for å gå inn i et faglig fellesskap ble forsterket underveis. Den interne uenigheten og uroen var først og fremst knyttet til hvor mye av særpreget den enkelte avdelingen eventuelt skulle miste. Når det gradvis ble mindre press for å harmonisere, ble det også etter hvert færre konflikter. Fagsiden opplever nå at det er en passe balanse mellom egenart og fellestiltak.

I Læringscenteret (LS) var det flere av respondentene som nevnte store kulturforskjeller, og hevdet at lite har blitt gjort for å harmonisere dem.

«De som kom fra KUF, var helt klart mer «byråkratiske» enn oss andre – de fra Eksamenssekretariatet var sånn litt midt i mellom og de fra Nasjonalt læremiddelsenter var nok de «frieste» for å si det sånn.»

Men, respondenten viser samtidig til visse fordeler ved å være litt mer «byråkratisk»:

«Nå ser jeg jo etter hvert at det noen ganger kan være bra å være litt mer strukturert. Få ting arkivert og få ansvaret plassert på en skikkelig måte.»

Læringscenteret avholdt et felles personalseminar i Stavanger i mars 2001 hvor alle var til stede. Der fikk alle anledning til å uttale seg, og en del konstruktive ideer kom fram. I den grad én kultur har hatt gjennomslag, mener alle våre respondenter at det er «departementskulturen» som har vunnet. Dette er forståelig ettersom alle avdelingsdirektørene i LS opprinnelig kommer fra KUF. Overgangen fra liten til stor virksomhet har nok vært tøff for noen. De som var vant til friere forhold i mindre virksomheter, sier seg minst fornøyd med den rådende organisasjonskulturen.

Man skulle tro at kulturforskjellene mellom forskjellige tollsteder ville oppleves som relativt små: De tilsatte har relativt lik bakgrunn og utdanning, og etatsutdanningen bidrar også til lojalitet og korpsånd (treårig etatsskole). I det ene tilfellet med sammen slåing av to tidligere tolldistrikter, blir da også kulturforskjellene mellom de to tidligere distriktene stort sett beskrevet som ubetydelige. Det ble nevnt at det kunne gå et visst skille mellom dem som driver kontroll og andre deler av virksomheten, men at dette ikke var knyttet til de tidligere distriktene.

I det andre tilfellet vises det imidlertid til to forskjellige ledelseskulturer i de to distriktene som skulle fusjonere:

«Det var to ulike ledelseskulturer som skulle tilpasses hverandre. Dette var en stor utfordring. Man hadde blant annet ulike syn på kleskodeks i de to distriktene, ulike rutiner, ulike ledelsesfilosofi og ulike organisasjonskultur. Samme sak kunne behandles på ulike måter.»

Men dette gikk seg til over tid. På mange måter følte imidlertid de tilsatte i Akershus at de flyttet inn hos Oslo tolldistrikt, og at det var Oslos måte å gjøre tingene på som vant fram. Dette hadde sammenheng med at det fantes mer detaljerte rutiner i Oslo, som var størst. Gjennom opplæring og kompetanseutvikling legges det nå vekt på å skaffe felles forståelse for regelverk, lover og forskrifter.

I SLF brukes det også tid og energi på å etablere felles forståelse for arbeidsmåter, kultur osv. Målet er å etablere visse normer og standarder som er felles. Dette oppfattes som et langsiktig og løpende arbeid.

I Læringssenteret sier tilsatte på alle nivåer at man ønsker at etaten skal framstå som et vitalt, ubyråkratisk, brukerorientert, kompetanseorgan. Samtidig frykter noen av de tilsatte at brukere opplever LS som mer byråkratisk enn tidligere fordi beslutningskjeden har blitt lengre og rutinene mer «byråkratiske». Det hevdes også at LS foreløpig framstår som for diffus, uten en klar uttalt visjon.

Statens landbruksforvaltning ønsker også å framstå som mer brukerorienterte og serviceinnstilte. Enkelte tilsatte er likevel bekymret over at tidligere kunder og brukere kan oppleve en mer tungvint og byråkratisk prosess enn tidligere. Selv om den gjennomførte brukerundersøkelsen viser gode resultater.

Under fusjonsprosessen ble det i SLF gjort et stort poeng av at alle skulle ha informasjon fra interimorganisasjonen (kalt Samordningen) samtidig. Det ble lagd informasjonsskriv med lett gjenkjennelig logo. Disse ble trykt/kopierte i hustrykkeriet og fantes i to utgaver; Interimsnytt og Interims-express. De ble distribuert i papirformat fordi man ikke kunne kommunisere elektronisk under fusjonsprosessen. Den formelle informasjonen ble understøttet av den uformelle informasjon man fikk gjennom deltakelse i faggrupper der alle de gamle enhetene var representert, og av den informasjonen man fikk gjennom de tillitsvalgte. Samtlige av våre respondenter roser Samordningen for informasjonsinnsatsen.

I tolletaten ble det brukt både formell kommunikasjon i allmøter, brev og rundskriv og uformell kommunikasjon i arbeidsgrupper på tvers og sterk involvering av tillitsvalgte. I tolletaten fungerte også det interne bladet Tollforum som en informasjonskanal.

Det ble holdt allmøte/informasjonsmøte tidlig i prosessen for å informere om hva som skulle skje som følge av NOD (prosjektet Ny Organisering av tollvesenets Distriktsforvaltning). Her fikk de tilsatte anledning til «å blåse ut». Forslag til omorganisering ble også sendt på høring til alle. Etter dette ble avgjørelsen tatt av tolldirektøren. Topplederne i de to tolldistriktene ble styringsgruppe. Her satt også lederen for de tillitsvalgte. Under styrings-

gruppen var det undergrupper for de enkelte fagfeltene. Disse sto for planleggingen. En egen gjennomføringsgruppe involverte alle berørte. Man reiste bort og holdt oppstartseminar for samtlige ledere.

Det ble dessuten lagt ut informasjonspermer hvor de tilsatte kunne gå inn og sjekke status på sin avdeling/jobbb. Disse ble kontinuerlig oppdatert og gjort tilgjengelig for alle (dette var før intranett).

Informasjonen i forbindelse med fusjonen av Buskerud og Telemark/Vestfold tolldistrikter ble gitt både fra ledelsen og fra forbundet. Uenighet om lokaliseringen av distriktstollstedet medførte at informasjonen ble noe sprikende før den endelige avgjørelsen om å legge distriktstollstedet til Drammen var tatt. Før avgjørelsen posisjonerte distriktene seg i forhold til lokaliseringdiskusjonen. Etter at avgjørelsen var fattet, var imidlertid informasjonen sammenfallende. Det ble imidlertid ikke lagt opp til noen toveis-kommunikasjon, og respondentene påpekte at de savnet en mulighet til å komme med tilbakemeldinger.

For tiden jobbes det med utvikling av kompetanseplan og strategisk plan for SLF. Dette er også en del av arbeidet med å harmonisere kulturforskjeller i organisasjonen.

«Det er viktig å være føre var etter at fusjonen har funnet sted. Man kommer til en bunn etter denne datoen, går på tomgang, venter på noe... Da må man ha klar noen grep for å komme videre og fullføre fusjonen som kanskje så vidt har begynt ved fusjonsdatoen. Strategiarbeidet som pågår nå, er nyttig for å skape felles kultur. Kompetanseplan, IKT-strategi signaliserer en ny måte å jobbe på som skal gjelde for SLF. Det er viktig å gå videre.»

ER-fusjonen har flest likhetstrekk med den typen fusjoner som først og fremst er motivert av økonomiske og administrative fordeler, her minimeres konfliktene når den formelle informasjonen fra sentralt hold begrenses til et minimum, men støttes og utfylles av den informasjonen som gis lokalt.

I Læringssenteret mener de fleste at det burde ha vært jobbet mer konkret med å få til en felles kultur og større samhörighet, for eksempel gjennom mer satsing på tverrseksjonelt arbeid og mer målrettet arbeid fra personal- og administrasjonsansvarlig sin side. Men selv om man for tiden opplever at én kultur har fått «overtaket», er det lite romantisering av hvordan det var før, og ingen som ønsker seg tilbake. Som én sier:

«Fusjonen pågår fremdeles og vi jobber fortsatt med saken.»

### 7.3. Praktiske råd

Informer tydelig og klart både internt og eksternt om hva som er det egentlige målet med fusjonen. Formell kommunikasjon bør alltid understøttes av uformell kommunikasjon, for å øke sjansen for at budskapet skal bli oppfattet slik det er ment.

Finn egnede former for arbeid på tvers mellom de virksomhetene som skal fusjoneres. Ledelsen bør avsette tid til kommunikasjon ansikt til ansikt hvis mulig, de tillitsvalgte er også en viktig videreformidler. Det er først og fremst gjennom arbeidet at et godt kommunikasjonsklima får feste, men seminarer og sosiale tiltak er selvfølgelig også positivt hvis de tilsatte setter pris på dette, og ikke opplever det som en plikt å delta.

Avpass arbeidet med å skape felles kultur eller harmonisere forskjellige kulturer til målet med fusjonen. Man kan ikke lure enheter til å tro at man skal oppnå faglig synergi der hvor de faglige forskjellene er for store. Det er først og fremst de fusjonene som har faglig synergi som reell målsetting, som må legge vekt på kultur. Andre steder er det tilstrekkelig med et klima preget av gjensidig respekt og forståelse for de respektive avdelingens egenart og ulikheter. Ikke legg for mye vekt på harmonisering av kultur hvis det ikke er nødvendig, men bruk mye ressurser der hvor det er nødvendig!

Faglig synergi krever velformulerte mål og insentiver som er tilstrekkelig kjent i organisasjonen, sterke kommunikasjonsprosesser fra sentralt nivå, som understøttes lokalt, og oppmuntring til interaksjon på tvers av de gamle enhetene.

Administrativ og økonomisk synergi krever først og fremst informasjon om de faktiske forholdene og en forsikring om at det meste kommer til å fortsette omtrent som før. Her kan informasjonen med fordel delegeres til lokalt nivå.

# 8

---

## Virksomhetsprofil, herunder lokaler, navn og logo

### 8.1. Generelt om virksomhetsprofil

Ved fusjoner er det to eller flere tidligere virksomheter som sammen skal skape en ny enhet. Som regel markeres dette på forskjellige måter, fysisk ved samlokalisering i nye lokaler, symbolsk ved nytt navn og visuelt ved ny logo og visuell profil. Både navn, logo og lokaler er viktige uttrykk for virksomhetens identitet, og bidrar både til å skape ny virksomhetskultur internt i organisasjonen og til å profilere den nye virksomheten eksternt.

En profil er det subjektive inntrykket som en person danner seg av en virksomhet, produkt, tjeneste eller logo basert på kunnskaper, inntrykk og følelser. Inntrykkene utvikles gjennom egen erfaring og forskjellige former for kommunikasjon. Det er gjerne dette man sikter til med begrepet merkevarebygging også.

I Flytoget handler alt om å bygge merkevare. Dyktige medarbeidere, design, punktlighet, uniformer. Reklame og god informasjon.

Adm. dir. Berit Kjøll, «Go to Gate» nr. 6, 2001

En virksomhetsprofil er gjerne et resultat av følgende fire forhold:

- Den typen av varer og tjenester den produserer og kvaliteten på disse
- De erfaringene man gjør seg som kunde/bruker av virksomheten, som kjøper eller bruker av dens varer og tjenester, og den opplevde kvaliteten på virksomhetens ytelser
- Virksomhetens fysiske standard – bygninger, forretninger, interiører og tekniske fasiliteter

- Visuelle produkter som logo, trykksaker, grafikk, internett, intranett etc., kort sagt: virksomhetens kommunikasjonstiltak

Dersom det uttalte målet er å opprette en ny virksomhet som skal markere seg faglig, samle virkemidlene på et felt, få et mer helhetlig perspektiv, få bedre grep om styringen etc., blir opprettelsen gjerne noe både departementet og virksomheten selv ønsker å markere både internt og eksternt. Tydeligst gjøres dette med nye lokaler, nytt navn, ny logo og visuell profil.

Dersom hensikten med fusjonen snarere er økonomisk motivert, og først og fremst begrunnet utfra tanker om effektivisering og forenkling av statsadministrasjonen, kostnadskutt, enklere etatsstyring for departementet osv., er det først og fremst sammenslåingen og innsparingene som skal signaliseres.

Hvis de virksomhetene som skal fusjoneres ikke har noen faglige relasjoner av betydning, kan det mest hensiktsmessige være å la de gamle virksomhetene få beholde sin gamle identitet og egenart under en ny paraply.

Det er med andre ord flere muligheter. Grovt forenklet kan vi likevel beskrive tre typiske fusjoner:

- 1) Fusjon der én av virksomhetene får beholde navn, logo og lokaler. Her er det en fare for at den eller de øvrige virksomhetene som inngår i denne fusjonen, vil føle at de blir «spist». I næringslivet blir dette som regel betegnet som oppkjøp. Hvis det på forhånd er gode og positive konnotasjoner til navn, logo og lokaler både blant gamle og nye tilsatte og blant brukerne, kan man likevel lykkes med fusjonen dersom man både internt og eksternt opplever at virksomheten blir mer faglig robust og får flere ben og stå på.
- 2) Fusjon der fellesløsninger holdes på et minimum og de tidligere virksomhetene opprettholder sine egne navn, logoer og lokaler. De enkelte virksomhetene vil knapt føle seg fusjonert. Fusjonen foregår overveiende hos eiersiden/ledelsen av virksomheten, har liten betydning for brukere og tilsatte, men kan innebære økonomiske og administrative fordeler.
- 3) Fusjon der flere gamle virksomheter flytter sammen i nye lokaler under nytt navn og med ny logo. Her kan alt skje, men spørsmålet om hvem som får gjennomslag, blir mindre iøyenfallende, i alle fall på symbolplanet.

Ingen av de fusjonerte virksomhetene som beskrives i dette heftet, kan plasseres helt inn i denne grove tredelingen. Men vi vil kjenne igjen elementer i større og mindre grad. Det er heller ikke

opplagt at en bestemt type løsning vil henge sammen med grad av sannsynlighet for å lykkes med fusjonen. Virkemidlene må tilpasses hensikten med fusjonen, og forholde seg til de foreliggende økonomiske rammene. Det kan likevel anføres at det i en fusjonsprosess som regel vil være mer utfordrende å skape entusiasme blant de tilsatte for modell 1 og 2. For selv om disse modellene kan synes enklere å gjennomføre rent praktisk, vil de sannsynligvis bli møtt med enten motstand eller likegyldighet fra de tilsatte.

## 8.2. Erfaringer fra undersøkelsen

I de virksomhetene som Statskonsult har undersøkt, har to av dem blitt samlokalisert, men bare én av de omtalte virksomhetene flyttet inn i nye lokaler i forbindelse med fusjonen. Den andre startet opp i de ombygde lokalene til én av de tidligere fusjonerte virksomhetene. En tredje virksomhet er fremdeles ikke fullt samlokalisert, og i det fjerde tilfellet, sammenslåing av tolldistrikter, ble ett av tolldistriktene nedlagt, mens oppgavene ble overført til et annet distriktskontor.

Alle vi har intervjuet mener at samlokalisering er en forutsetning for at man skal kunne ta ut stordriftsfordeler ved fusjon, og understreker at det også er viktig for oppbyggingen av den nye «vi-kulturen» i organisasjonen. De fysiske omgivelsene konkretiserer at en fusjon har funnet sted. Der man ikke samlokaliseres, fokuserer de tilsatte på å opprettholde de «gamle» strukturene i så stor grad som mulig. Dette skyldes selvfølgelig ikke lokaliseringen alene, men når målet blir å gjennomføre fusjonsprosessen med minst mulig endring både fysisk og organisatorisk, er det imidlertid nærliggende å karakterisere fusjonen som rent symbolsk. Fusjonen behøver likevel ikke å være mislykket, dersom målet kun var en viss økonomisk og administrativ innsparing for departementet.

Når det gjelder valg av nytt navn, er det påfallende at alle virksomheter hevder at det har vært utlyst navnekonkurranser, men at man til slutt likevel endte opp med et navn som departementet eller statsråden bestemte. Våre respondenter er stort sett misfornøyd eller likegyldige med navnet på den fusjonerte virksomheten:

«En ulykke!»  
 «Våre samarbeidspartnere skjønner ikke hva etaten er.»  
 «Det er et intetsigende navn – det er ingen som forstår hva vi driver med.» «Navnet er håpløst – men det er bedre på engelsk.»  
 «Departementet bestemte, det var vi sånn passe fornøyd med.»

Ingen av virksomhetene har valgt å gjøre prosessen med utarbeidelse av ny logo til noen inkluderende prosess. Én virksomhet gjør et poeng av at prosessen ble holdt lukket og hemmelig fordi man ville bygge opp spenningen til et fellesarrangement der den nye logoen skulle avdukes som en overraskelse. En annen har en rask toppstyrt prosess fordi «...vi måtte ha på plass noe i en fart». I dette tilfellet har logoen blitt lite kjent, og man er såpass misfornøyd at en ny profilprosess allerede er igangsatt.

I det tredje tilfellet ble det utarbeidet en sentral logo, mens flere av de tidligere virksomhetene kjempet for å beholde egne brevark. Resultatet er at disse enhetene fortsatt bruker brevark og visittkort med egen logo, der det ikke framgår at man er en del av den fusjonerte etaten, mens andre enheter bruker den nye felles logoen. I dette tilfellet oppleves det som problematisk å få gitt denne nye etaten en identitet. Det er lagd en brosjyre om etaten som helhet, men enhetene bruker primært sitt eget informasjonsmateriale. Lederen for én av enhetene går så langt som å si at fellesbrosjyren forstyrrer kommunikasjonen med deres brukere.

Oppsummeringsvis kan vi si at de etatene vi har undersøkt, viser at det er liten bevissthet i forhold til bruken av denne typen virkemidler både i departementene og i de enkelte virksomhetene.<sup>6</sup> Vi understreker at dette ikke er noen bedømmelse av det estetiske inntrykket virksomhetene gir. Det vi savner er imidlertid en uttalt felles forståelse av etatens identitet: Hvem man skal kommunisere med, hvordan man ønsker å bli oppfattet, og hva slags symboler man velger for å formidle dette.

### 8.3. Praktiske råd

Hvis man ønsker at fusjonen skal ha faglig synergi, bør man samlokaliseres. Flytt inn i nye lokaler hvis mulig! Det er det klare rådet fra våre respondenter, både de som har flyttet, og de som ble værende hos én av de gamle virksomhetene. Fordelene med nye lokaler er at man forhåpentligvis slipper de største belastningene ved ombygging, og unngår at noen opplever at man trenger seg på noen som får det trangere enn de hadde før. Man unngår også de mer eller mindre alvorlige klassiske gnisningene mellom «nyinnflyttete» og «urinnvånere» og kommer raskere i gang med byggingen av den nye identiteten.

Ny lokaler gir også anledning til å utforme de fysiske omgivelsene i tråd med en ønsket profil for virksomheten.

6 Valg av navn og logo har ikke relevans for sammenslåing av distriktstollsteder i tolletaten, der er navnene geografisk betinget, mens logo og visuell profil er sentralt vedtatt og ligger fast for hele tolletaten.

Valg av navn kan være følelsesladet, og kanskje kan det være greit nok at departementet eller statsråden bestemmer navnet. Mange av våre respondenter svarer nettopp det. Ønsker man et mer entusiastisk forhold til navnet, kan man eventuelt overlate dette til virksomheten selv. Hvis navnekonkurranse skal avholdes, bør det forhånd avklares hvem som får være dommer og ha det siste ordet. Men da bør man også føle seg forpliktet til å bruke ett av de forslagene som kommer inn. Det er ikke noe poeng i å først avholde en navnekonkurranse, og deretter be statsråden om å finne på noe annet.

Valg av logo og ny visuell profil er et symbolsk bidrag til en ny identitet. Det er også en gyllen sjanse til å inkludere de tilsatte i en prosess, for profilen kommer til å bli et samtaletema uansett. Finn virksomhetens selvopplevde identitet, det vil si hva de tilsatte tror om virksomheten og seg selv. Sett opp kommunikasjonskart sammen (se neste kapittel), finn målgrupper, og spør hvordan de tilsatte ønsker at målgruppene skal oppfatte virksomheten. Undersøk hvilket bilde målgruppene har av virksomheten i dag. Når vi setter resultatene av dette opp mot egne ønsker, får vi utfordringene beskrevet i form av avvik.

Det er viktig å identifisere noen enkle, klare nøkkelbegreper som kan danne grunnlaget for en virksomhetsprofil. Hva er det vi ønsker å signalisere? Hvordan vil vi at omgivelsene skal oppfatte virksomheten? Som rettferdig, serviceinnstilt, pålitelig, kreativ, innovativ, klassisk tidløs, moderne, tradisjonell eller solid?

Har man først gjort dette, er det enklere og formidle hva logoen skal symbolisere og bety, og større sjanse for at de tilsatte opplever det på samme måte.

De fleste seriøse formgivere arbeider på denne måten. Mange etablerer en fokusgruppe og bruker denne aktivt i formgivningsprosessen for å få fram hvilke verdier man ønsker å signalisere. Det kan være ledelsen, informasjonsstaben, en gruppe spesielt satt sammen for dette formålet, eller et allmøte. Graden av involvering kan varieres, men muligheten bør brukes.

# 9

---

## Forholdet til omverdenen

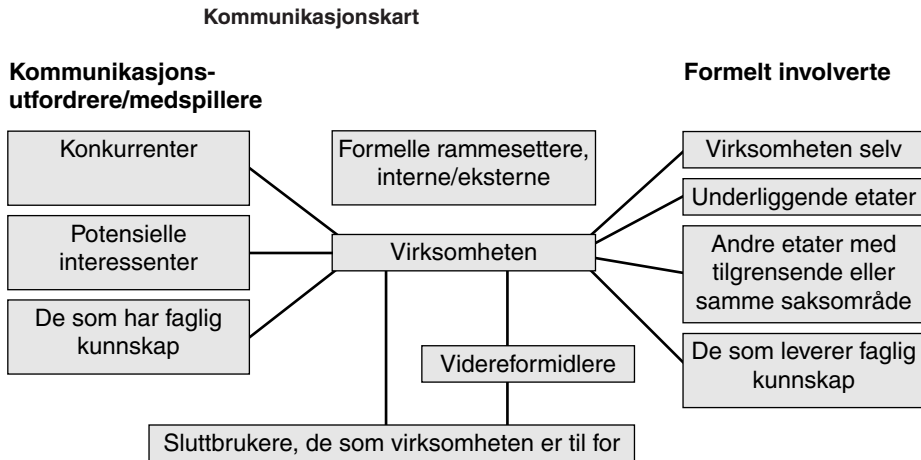
### 9.1. Generelt om forholdet til omverdenen

I dette kapitlet dreier det seg om hvordan informasjon og kommunikasjon brukes som virkemiddel eksternt. Hva skal man formidle til samarbeidspartnere, brukere og resten av omverdenen?

Det helt grunnleggende er selvfølgelig at man har et klart budskap. Ved fusjon er det hovedsakelig to typer budskap som må formidles til omverdenen:

- 1) Praktisk budskap: «Hvem, hva, hvor-informasjon» – nytt navn, ny adresse, nytt telefonnummer osv.
- 2) Strategisk budskap: Hvorfor fusjon, hva skal den nye etaten gjøre, hva innebærer dette for brukere, samarbeidspartnere, samfunnet for øvrig?

Det kan være nyttig å tegne et kommunikasjonskart for å få oversikt over hvem som trenger informasjon om fusjonen, og hva de trenger å vite. Kartet inneholder også intern informasjon til virksomheten selv. På neste side vises en mulig modell (fra Statskonsults kurs Strategisk informasjonsplanlegging).



Virksomheten fyller selv ut boksene med aktuelle navn – det kan være virksomheter, organisasjoner, politikere eller andre enkeltpersoner som har betydning for virksomheten. Hensikten med å bruke en slik modell er å gjøre det lettere for virksomheten å prioritere målgrupper, å tilpasse budskap og å foreslå tiltak for å gjøre fusjonen og hensikten med fusjonen kjent.

For å kunne planlegge informasjon i forhold til brukergrupper kan det være nødvendig å vite noe om brukergrupper:

- kunnskap på relevante områder
- holdninger og oppfatninger
- atferd
- informasjonsbehov

Dersom man tidligere har foretatt brukerundersøkelser, kan man eventuelt gjenta disse etter fusjonen – og få målt endring. Dersom man ikke har noen brukerundersøkelser, er det på tide å begynne!

Når brukerne er kartlagt og målgruppene prioritert, må det gjøres noen veivalg. Det gjelder for det første valg av *kanal* og for det andre utformingen av selve budskapet. Disse beslutningene vil påvirke hverandre. Aktuelle spørsmål å stille seg på dette stadiet kan for eksempel være:

- Skal budskapet formidles til målgruppene direkte, eller øker vi sjansen til å nå fram ved å bruke en videreformidler som for eksempel en interesseorganisasjon eller et kjent massemedium?
- Er budskapet enkelt eller komplisert, og hvor mye «plass» kreves for å formidle det slik vi ønsker?

- Skal det være muligheter for tilbakemelding?
- Hvilke kanaler har størst troverdighet i forhold til vårt budskap og våre målgrupper?
- Hvilke kanaler har størst dekning?
- Hva er kontaktpriisen (det vil si prisen per informerte hode)?

## 9.2. Erfaringer fra undersøkelsen

Blant våre respondenter er det gjennomgående lite bevissthet rundt bruken av informasjon og kommunikasjon. Det kan være flere årsaker til dette. Kanskje vi har spurt feil personer, eller kanskje vi har stilt spørsmål på feil måte? Det virker likevel symptomatisk at alle respondentene som uttalte seg om dette spørsmålet, hevdet at det burde vært gjort en større innsats med hensyn til informasjon, men at det først og fremst var departementets ansvar å informere.

«Det er departementets ansvar at omverdenen blir informert, de har tatt for dårlig tak i dette.»  
 «Departementet sendte vel ut en pressemelding ... også hadde vi jo den åpningen på SAS-hotellet der alle var invitert.»

Statens landbruksforvaltning sendte dessuten ut en presentasjonsbrosjyre med ny logo og ny grafisk profil som inneholdt virksomhetsidé, hovedmål og nærmere beskrivelse av de enkelte avdelingene. Denne ble sendt ut til alle de opplistede målgruppene i god tid før fusjonen.

Ansvar for å informere følger linjeprinsippet. Ved fusjon av underliggende virksomheter vil det vanligvis bety at departementets ansvar først og fremst er å informere om selve beslutningen, og grunnlaget for denne. Der hvor det ansettes ny direktør, er det selvfølgelig også departementets oppgave å informere om dette. Videre kan det kanskje også være hensiktsmessig for departementet å si noe om hvordan selve fusjonsprosessen skal organiseres, og eventuelt henvise til en prosjektgruppe eller liknende, hvis dette finnes. Utover dette, bør selvsagt virksomhetene selv bevisst pleie forholdet til omverdenen.

Departementene løser stort sett sine informasjonsoppgaver ved å sende ut pressemeldinger. Det daværende Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet sendte for eksempel ut tre pressemeldinger der opprettelsen av Læringssenteret ble omtalt: Én i forbindelse med at stortingsmeldingen med forslag om opprettelse av Læringssenteret passerte statsråd, én ved ansettelsen av ny direktør, og én i forbindelse med oppnevningen av

styre for Læringscenteret. Når det gjelder Læringscenteret og Statens landbruksforvaltning, møtte politisk ledelse også opp ved markeringen av starten på den nye virksomheten. Når politisk ledelse er til stede, øker selvsagt muligheten for å få medie-dekning betydelig.

Det er ikke sikkert at pressemelding er tilstrekkelig som informasjonstiltak i en slik sammenheng, men det finnes ingen standardoppskrift. For å avgjøre hva som er optimalt i hvert enkelt tilfelle, bør departementet og den fusjonerte virksomheten koordinere informasjonssinnsatsen for å få mest mulig uttelling for ressurser og tiltak.

Det kan imidlertid virke som om virksomhetene selv får oppgaven med å begrunne fusjonen i etterkant, og først etter at fusjonen er trådt i kraft, begynner strategiprosessen der den nye virksomheten selv skal finne virksomhetsidé, visjon og mål. Statens landbruksforvaltning er unntaket som hadde visjon, hovedmål og profil på plass helt fra starten.

### 9.2.1. Forholdet til brukerne

Det er ingen som sier at de har gjennomført brukerundersøkelser før fusjonen. Noen har gjort brukerundersøkelser etter fusjonen, og disse kan selvsagt si noe om brukernes tilfredshet, men ikke om endring siden man ikke har noe å måle dette opp mot. Det er likevel flere som sier at de tror at virksomheten har blitt mer brukerorientert etter at en fusjon er gjennomført.

«Vi gjennomførte en brukerundersøkelse etterpå, for å synliggjøre oss selv (dvs. en enhet i den nye virksomheten). Vi har nå blitt mer synlige.»

«For departementer og markedsregulatorer er det nok stor forskjell – de opplever plutselig at de har fått et sentralt sted å henvende seg, og at vi har blitt mye mer brukerorienterte. 50 representanter for brukerne ble intervjuet i april i en brukerundersøkelse. De var stort sett fornøyd så langt, og håper nå at vi vil levere som lovet. Mot publikum har vi ikke gjort nok enda – men det vil vi jobbe med.»

«Det er ikke gjort noen undersøkelser blant brukerne angående fusjonen. Men vi har klart inntrykk av at næringslivet i Oslo-regionen er fornøyd med å slippe å forholde seg til toll-distrikt.»

«Det er enklere for andre å forholde seg til SLF nå. Man har klart definert ansvarsområde og større fokus på kundene nå enn før.»

Det er bare brukerundersøkelser som kan bekrefte eller avkrefte slike påstander. Statens landbruksforvaltning er inne på dette:

«Vi har gjennomført en ekstern og en intern undersøkelse nå. Disse skal gjentas så vi ser utviklingen.»

Med et unntak for tolletaten, som opplyser om at næringslivet ble informert, og om informasjonsmøter med lokale speditørforeninger, er det lite konkret informasjon om hvordan brukerne ble informert, utover det vi allerede har nevnt. Vi føler oss derfor fristet til å påpeke at snakk om brukerorientering internt ikke er det samme som at brukerne opplever at de får bedre service.

Enkelte av respondentene påpeker da også at de tror at forholdet til brukerne er blitt dårligere, fordi saksbehandlingstiden har blitt lengre som følge av lengre beslutningsprosesser.

«Jeg tror dessverre at en del tidligere kunder og brukere opplever at vi har dårligere service etter fusjonen.»  
«Saksbehandlingstiden har økt som følge av vedvarende administrative problemer etter fusjonen.»

Noen av respondentene er også inne på at det er vanskelig å informere når en ikke selv føler seg helt fortrolig med hva den nye virksomheten er og skal bli:

«Vi er altfor diffuse, vi framstår jo ikke med noen klar visjon.»

Da kan det lett bli slik at man faller tilbake til kjente spor og fortsetter slik man gjorde det før, på tross av at man ønsker å være lojal mot fusjonens idé:

«I dette prosjektet undervurderte man forholdet til omgivelsene. Det er viktig å informere resten av «systemet» om at et skifte har funnet sted. Man hadde ikke avklart hvem som skulle ta hvilke saker. Derfor risikerer man at enkelte saker går fram og tilbake. Dessuten ringer brukerne til de personene de har forholdt seg til tidligere.»

«Departementet tar fortsatt kontakt med tidligere ledere. Dette skaper uro, da noen har skiftet arbeidsoppgaver og ikke er ledere lenger.»

I de etatene hvor fusjonen først og fremst er av administrativ karakter, og lite er gjort for å forene eller samkjøre de tidligere virksomhetene, mener våre respondenter at det ikke er noen merkbare endringer for brukerne:

«Brukerne har antakelig merket lite til omorganiseringen, vi jobber stort sett som før.»

### 9.2.2. Forholdet til departementet

Det påpekes at departementene med stor sannsynlighet har fått det lettere som følge av fusjonene. Overføring av oppgaver og stillinger, samt færre etater å forholde seg til, frigjør tid til å rendyrke rollen som sekretariat for politisk ledelse.

«Etter etableringen av LS, er det fra saksbehandlernivået i KUF blitt mindre etatsstyring og mindre faglig overprøving.»

Noen respondenter tolker departementets overføring av stadig flere oppgaver fra departementet til den nye virksomheten, som tegn på at departementet mener at man er på rett vei.

«Dessuten har vi fått og får stadig en del nye oppgaver fra departementet – i tråd med at LD rendyrker sin rolle som politisk sekretariat. Det tar vi som et tegn på at vi har lykket, det ble jo understreket at vi skulle være et forvaltningsorgan.»

Enkelte av respondentene hevder at det først og fremst er departementets behov som ligger til grunn for fusjonen.

«Vi har inntrykk av at det ikke var godt nok forarbeid. Endringen bygde på interne utviklingsbehov i departementet.»

### 9.2.3 Andre grupper

Det er svært få som nevner andre grupper som samarbeidspartnere: Media, interesseorganisasjoner eller målgrupper i befolkningen for øvrig.

Statens landbruksforvaltning gjorde dette i en informasjonsstrategi (Ekstern informasjonsstrategi i Samordningsprosjektet), men vi vet dessverre lite om oppfølgingen av denne.

Læringscenteret er inne på skoler, foreldre og elever, og nevner i den forbindelse informasjonen på nettet.

«Læringscenteret har både egen nettside og deltar i mange portaler hvorav portalen Skolenettet kanskje er best kjent. Vi opplever økende bruk av disse, men det er sannsynligvis et forbedringspotensiale med hensyn til informasjon til skoler, elever og foreldre.»

### 9.3. Praktiske råd

Lag brukerundersøkelser! Skaff deg mest mulig informasjon om målgruppene.

Tegn kommunikasjonskart! Få oversikt over relasjonene i de virksomhetene som skal slås sammen. I kommunikasjonskartet er det også viktig å få med hvem som er, eller kan bli potensielle målgrupper, leverandører og samarbeidspartnere i fremtiden. Slik unngår man at kartet blir statisk. Tegningen av kommunikasjonskartet er også en fin måte å få bedre kunnskap om den nye virksomheten på, det bør utføres av en gruppe der alle de tidligere virksomhetene og fagområdene er representert.

På bakgrunn av kommunikasjonskartet kan man deretter sette opp informasjonsplan med prioriterte målgrupper, budskap, kanaler, tiltak, tidspunkter og ansvar.

Tenk også på mulighetene til å foreta enkle evalueringer senere, og legg til rette for å motta og samle på tilbakemeldinger fra brukere, der hvor det er mulig. Bruk førstelinjen, internett og andre utsendelser aktivt.

Det er vanlig at virksomheten blir innadventd og selvpoptatt i fusjonsprosessen, flere forfattere nevner nettopp tapet av markedsfokus som en kostnad ved selve fusjonsprosessen. Kommunikasjonskartet kan fungere som et nyttig redskap for å vri oppmerksomheten utover igjen.

# 10

---

## Virksomhetenes egne oppsummeringer

### **Etat for rådssekretariater og enkelte helse- og sosialfaglige oppgaver**

- Departementet/ledelsen bør kjenne avtaleverket og ha omstillingskunnskap.
- Bedre forarbeid før vedtak.
- Det må være en vilje til dialog, og partene må bruke ressurser til både å lytte og forklare.
- Det har vært tungt stadig å måtte forklare internt og til departementet hensikten med å ha de gamle enhetene.
- Ting må planlegges, men også ta høyde for det uforutsette. Det uforutsette må kunne legges til et forum/en mekanisme.
- Det er brukt mye ressurser, blant annet på å lete etter en felles plattform
- ER har lært mye nyttig til den nye fusjonsprosessen.

### **Læringscenteret**

Viktigste gode grep:

- Medbestemmelsen i prosessen ble godt ivaretatt, avtaleverket ble fulgt.
- Ledelsen var flinke til å skape en god og positiv holdning til prosessen (ifølge tillitsvalgt).
- Tilsattes holdning til omstillingen har vært positiv (ifølge ledelsen).
- Driftsoppgavene ble fulgt opp hele tiden (eksamen ble gjennomført som planlagt).

### Viktigste mindre gode grep:

- Kunne ha markert oppstarten bedre, og hatt ny logo klar til dette.
- Ekstern informasjon var for dårlig.
- Det var for lite fokus på kompetansebehovene i LS; det ble for mye personfokusering. Det hadde vært ønskelig med mer ekstern rekruttering, særlig på administrativ side. Økonomikompetanse burde vært leid inn når man ikke hadde denne kompetansen selv.
- Vi skulle ha jobbet mer med felles kultur og «vi-følelsen» fra starten av.
- Prosessen burde vært tydeligere med egen organisering etc.

### **Statens landbruksforvaltning**

#### Viktigste gode grep:

- Prosjektorganisering
- Informasjon til tilsatte
- Involvering, åpenhet og engasjement

#### Viktigste mindre gode grep:

- Administrerende direktør og leder for administrasjonen skulle vært tilsatt tidligere.
- Man skulle ha kommet i gang med fusjonsarbeidet med det samme beslutningen var tatt.
- Rekrutteringsprosessen burde vært brukt mer tid på, særlig når det gjelder mellomlederne (seksjonsledernivå). Lederstillingene (direktørnivå) burde vært lyst ut eksternt.

### **Oslo og Akershus tolldistrikt**

#### Viktigste gode grep:

- Man klarte å få med alle i prosessen.
- Prosjektplan, styring og organisering var gjennomtenkt før man begynte (god planlegging).
- Ledelsen hadde klare meninger og var tydelige.
- Flytteprosessen var detaljplanlagt, det samme gjaldt fordeling av oppgaver.
- Informasjonen internt var god.

Viktigste mindre gode grep:

- Det skulle vært brukt mer tid på å bli bedre kjent med hverandre før fusjonen.
- Det skulle vært rausere med tid og penger når det gjaldt å ryste ledelsen sammen.
- Det skulle vært gitt mer påfyll til ledelsen i omstillingsfasen.
- Det ble lagt for lite vekt på følelsesaspektet.

### **Buskerud, Vestfold og Telemark tolldistrikt**

Viktigste gode grep:

- Konsekvensene vedrørende personalmessige hensyn ble gjennomgått på forhånd.
- Det var godt samarbeid med tjenestemannsorganisasjonene.
- Det var fleksibilitet i forhold til organisering. Det var fokus på kompetansen til den enkelte medarbeideren, og ikke på vedkommendes geografiske plassering.

Viktigste mindre gode grep:

- Det var manglende fokus på hvordan man konkret skulle overføre ressurser til kontrollarbeid.
- Det var for lite bruk av relevante erfaringer fra andre steder i etaten.
- Arbeidsgruppene burde hentet inn synspunkter fra fagpersoner i de to distriktene.

# 11

---

## Sluttord

### **Sigurd R. Dahl, innlegg på seminar i Kulturdepartementet, høsten 2001**

Farer som en virksomhet kan stå overfor ved fusjoner eller andre større omstillingsprosesser:

1. Manglende forankring hos toppledelsen
2. Manglende engasjement og «sprut» hos ledere
3. Tidsklemmen slår til når det gjelder prioritering av oppgaver
4. For høyt eller lavt ambisjonsnivå i reformene
5. Uttrykt motvilje blant medarbeidere (og tillitsvalgte)
6. Manglende planlegging og «massering» av nøkkelpersoner, herunder fravær av viktige nettverk
7. Ingen støtte utenfor virksomheten (hvem er alliansepartnere?)
8. Endringsprosjektet ses isolert og ikke i sammenheng med helheten
9. Manglende mestringskompetanse og læringspotensiale i ledergruppen spesielt og virksomheten generelt
10. Kreativitetsperioden blir for kort, lokket settes på og man skal være resultatorientert

Forebygging skjer ved å konkretisere disse punktene inn i sin egen virkelighet, og ikke minst ved å gjøre noe med det!

---

# Litteraturliste

## Forskningslitteratur

- Bonesvoll, Bjørn: *Fra sektor- til områdeorganisering. Effekter av reorganiseringen av fylkeslandbrukskontorene inn under fylkesmannsembetene*. Hovedoppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo, våren 1997.
- Boye, Knut, i Meyer, Christine B. (red.): *Fusjoner og oppkjøp*. Cappelen Akademisk Forlag, Oslo 1998.
- Dozier, David M., Grunig, Larissa and Grunig James E.: *Manager's Guide to Excellence in Public Relations and Communication Management*. Lawrence Earlbaum Associates Publishers, 1995.
- Erlien, Bente: *Intern kommunikasjon – planlegging og tilrettelegging*. Tano Aschehoug 1997, 2. utg. 1999.
- Flaa, Paul m.fl.: *Innføring i organisasjonsteori*. 4. utg. Universitetsforlaget, 1995.
- Goldhaber, Gerald M.: *Organizational Communication*. Sixth Edition, WCB Brown & Benchmark, 1993.
- Hillestad, Tore og Meyer, Christine B.: Kritiske suksessfaktorer ved sammenslåing av forvaltningsenheter. Artikkel i *Rett & Slett* (Ekstranummer, 2000).
- Hult, K.M.: *Agency Merger and Bureaucratic Redesign*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1987.
- Meyer, Christine B.: Oppkjøp og fusjoner. Hva går galt? *Revisjon og regnskap* 6/2000.
- Whalen, Patricia T.: *How Communication Drives Merger Success*, Forskningsrapport 2001, IABC Research Foundation.

## Offentlige rapporter og utredninger

- Eriksen, Svein: *Samordningsproblemer og samordningstiltak. Britiske erfaringer med sammenslåing av departementer*. LOS-Notat 6-88.
- SI-rapport nr. 2000: 21 *Internkommunikasjon. Grunnlagsrapport for SIs rådgivning på området internkommunikasjon*.
- Statens informasjonstjeneste (SI): *Å bruke informasjon strategisk*. Hefte, 1998.
- SOU 1997:7 *Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden*.
- Statskonsultrapport 1999:9 *En omstillingsprosess. Erfaringer fra Posten Norge BA*.