

KORT OG GODT

Hvad skal en bestyrelse være opmærksom på,
når institutioner fusioneres?



Indholdsfortegnelse

1.0 Indledning

- 1.1 Hvad er en fusion?
- 1.2 Hvorfor fusionere?

2.0 Bestyrelsens strategiske overvejelser

- 2.1 Ledelsen er ansvarlig for implementering og drift
- 2.2 Regelgrundlag for fusioner

3.0 Særlige karakteristika ved fusioner i det offentlige

4.0 Planlægning af en fusion

- 4.1 Faser i en fusion mellem uddannelsesinstitutioner
- 4.2 Analyse og beslutning
- 4.3 Design- og planlægning
 - Ledelse og øvrige nøglespillere
 - Mål – vision og mission
 - Fusioner er ikke bare en samling af organisationer
 - Uvished skaber utryghed
 - Information
 - Fokus på kulturmødet
- 4.4 Implementering og tilrettelæggelse
- 4.5 Opfølgning og tilpasning

5.0 Nyttig litteratur

1.0 Indledning

Fusion kan være et af flere redskaber i bestyrelsernes strategiske overvejelser om, hvordan udbuddet af ungdoms- og efteruddannelse fremtidssikres i egen del af landet. Det vil afhænge af en konkret vurdering, hvilken form for fusion, der bedst bidrager til den enkelte institutions fremtidsvisioner og udfordringer.

1.1 Hvad er en fusion?

Fusion af uddannelsesinstitutioner betyder, at institutioner samles i en ny juridisk enhed. Der vil derfor altid være tale om én ny institution med fælles målsætninger og én fælles ledelse. En fusioneret institution vil dog ofte have flere afdelinger placeret på forskellige adresser. En fusioneret institution kan have uddannelser fra forskellige sektorer. Det kan eksempelvis være en fusion af et alment gymnasium og en erhvervsskole. Der kan også være institutioner, der fusionerer, som har samme uddannelsesudbud, f.eks. to erhvervsskoler.

En fusion skal altid godkendes af Undervisningsministeren jf. "Bekendtgørelse om sammenlægning og spaltning af selvejende institutioner" §2, stk. 3.

1.2 Hvorfor fusionere?

Formålet med en fusion er ofte at skabe større og stærkere enheder. Fusioner kan sikre økonomisk og fagligt bæredygtige uddannelsesinstitutioner. Fusioner kan således være med til at bidrage til frigivelse af økonomiske og administrative ressourcer. Derudover kan særligt fusioner med mange forskellige uddannelsesudbud være med til at bidrage til et bredere uddannelsespolitisk formål, da det kan sikre:

- større og bredere faglige miljøer, som eksempelvis skaber bedre mulighed for at udbyde fælles fag eller små fag på tværs af uddannelsesretninger
- fleksibel anvendelse af lærerkræfter, der gør institutionen mindre sårbar i forhold til ændringer i uddannelsesefterspørgslen.

2.0 Bestyrelsens strategiske overvejelser

Ændringer i en institutionsstruktur tager udgangspunkt i bestyrelsens visioner for udviklingen af den enkelte uddannelsesinstitution og samarbejdet med andre uddannelsesinstitutioner.

Bestyrelsen for en uddannelsesinstitution har ansvaret for det strategiske niveau. Det betyder, at bestyrelsen har ansvar for at der udarbejdes visioner, strategier og handlingsplaner for udviklingen af uddannelsesinstitutionen.

Bestyrelsen om en eventuel fusion bør baseres på en række faktorer, herunder:

- En analyse af den enkelte uddannelsesinstitutionens nuværende og fremtidige udfordringer og udviklingsmuligheder
- De fælles uddannelsespolitiske udfordringer i hele lokalområdet
- Visionerne for fremtidens uddannelsesstruktur i lokalområdet.

Bestyrelsens strategiske overvejelser kan for eksempel tage udgangspunkt i følgende spørgsmål:

- Hvordan er lokalområdets demografiske udvikling?
- Hvordan er uddannelsesfrekvensen i lokalområdet?
- Hvordan er udviklingen i tilgangen af elever og fremtidige muligheder for at tiltrække elever?
- Hvordan er frafaldssituationen?
- Hvordan sikres fremtidige bæredygtige faglige miljøer?
- Hvordan er uddannelsesinstitutionernes nuværende og fremtidige økonomiske situation?
- Hvilke muligheder for effektiviseringer og stordriftsfordele kan identificeres?
- Hvilke uddannelsesinstitutioner er der i geografisk nærhed?
- Ligheder og forskelle i kulturer på institutionerne
- Hvordan er den lokalemæssige udnyttelse i de nuværende bygningsmæssige rammer?
- Hvilke kommunale overvejelser er der for institutionsstrukturen i lokalområdet?

Når bestyrelserne for de fusionerende institutioner er enige om, at der kan være et grundlag for at fortsætte med en fusionsproces, kan det – for at undgå at spille mange ressourcer på et analysearbejde, som ikke fører nogen vegne - i mange tilfælde være en god idé at udarbejde en hensigtserklæring, som opridser fordele og ulemper for de deltagende institutioner.

2.1 Ledelsen er ansvarlig for implementeringen og drift

Den daglige ledelse har ansvar for at tilvejebringe faktuelle oplysninger og udarbejde analyser som grundlag for bestyrelsens arbejde i forbindelse med fusionsovervejelserne, samtidig med at den fortsætter med at have ansvaret for den daglige drift og opgaveløsning.

2.2 Regelgrundlag for fusioner

Bestyrelsen skal have 2/3 flertal for at kunne vedtage en fusion, jf. Standardvedtægten §12, stk. 4. Nedenstående er angivet det væsentligste regelgrundlag, bestyrelsen skal være opmærksomme på i forbindelse med planlægning af en fusion:

Bekendtgørelse om sammenlægning og spaltning af selvejende institutioner

Vejledning om sammenlægning og spaltning af selvejende institutioner

På Undervisningsministeriets hjemmeside www.uvm.dk findes der en del materiale, som bestyrelserne med fordel kan hente inspiration i.

I forbindelse med implementeringen af fusionen er der yderligere lovgivning, som er vigtig at iagttage. Der er her tale om lovgivning, som særligt er rettet mod implementeringen - og dermed mod ledelsen, og er derfor ikke omtalt her.

3.0 Særlige karakteristika ved fusioner i den offentlige sektor

De særlige karakteristika ved den offentlige sektor betyder, at metoder og værktøjer som er kendt fra fusioner i den private sektor ikke nødvendigvis tager højde for de specifikke problemstillinger og udfordringer, som opstår i forbindelse med fusioner mellem offentlige uddannelsesinstitutioner.

- Komplekst målhierarki: Offentlige organisationers målsætninger er baseret på en kombination af økonomiske og politiske rationaler. Der er derfor "mange bundlinjer" at tage hensyn til.
- Politisk-institutionelle hensyn: Fusioner mellem uddannelsesinstitutioner er underlagt politiske, demokratiske og lovgivningsmæssige hensyn, som kan begrænse manøvredygtigheden.
- Offentlig bevågenhed: Fusioner imellem uddannelsesinstitutioner er underlagt krav om åbenhed for offentligheden, blandt andet via mulighederne for aktindsigt - hvis blot den ene institution er et statsligt selveje.
- Særlige forpligtelser over for brugerne: Krav om retssikkerhed og service betyder særlige vilkår for håndteringen af driftsopgaverne før, under og efter en fusion. En større nedgang i produktion/udbud eller kvalitet er derfor ikke acceptabel.



4.0 Planlægning af en fusion

Ved grundig planlægning og en struktureret tilgang til fusionsprocessen, kan institutionerne opnå en række væsentlige fordele¹:

- Hurtigere implementering
- Lavere omkostninger
- Øget realisering af forventede gevinster og synergieffekter
- Fortsat effektiv drift og kundefokus
- Lettere omstilling af organisationen
- Hurtigere og mere effektiv reaktion på medarbejdernes bekymringer

4.1 Faser i en fusion mellem uddannelsesinstitutioner

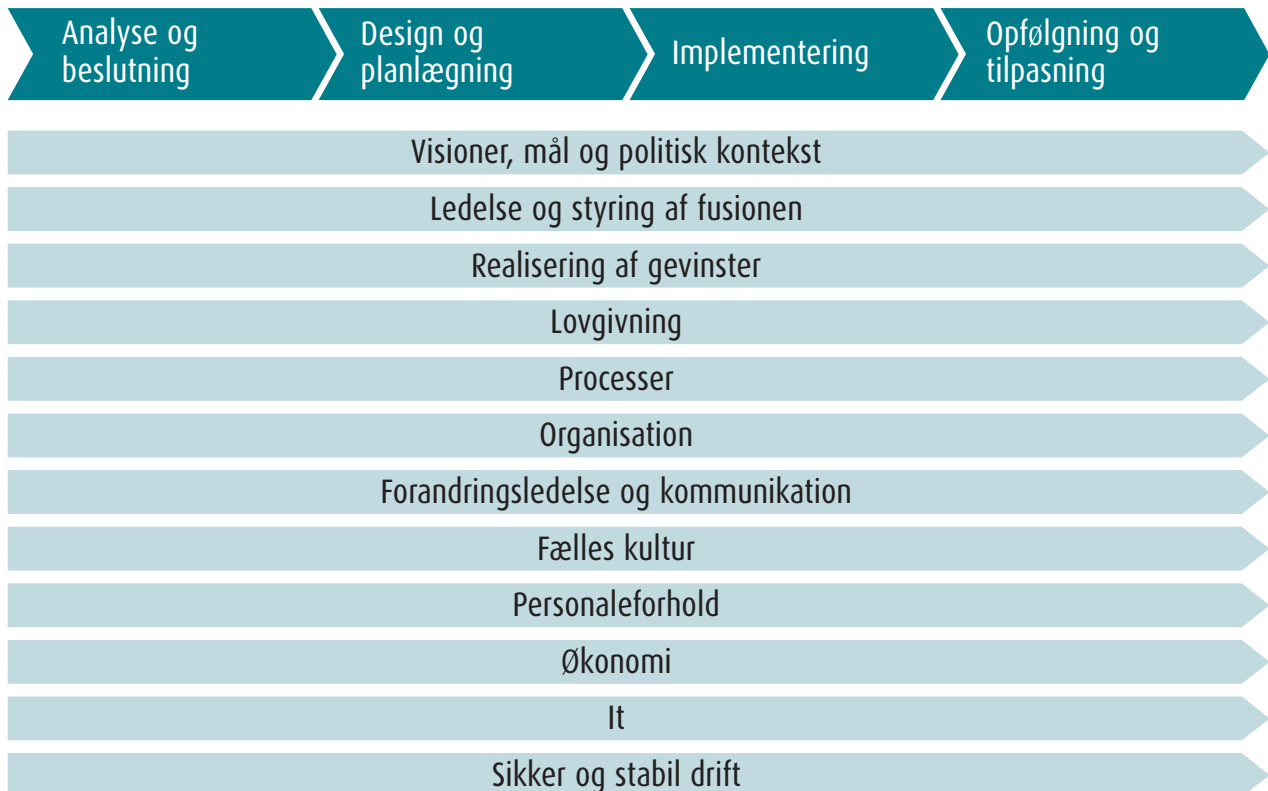
Med dette udgangspunkt præsenteres en faseopdelt model til planlægning og gennemførelse af fusioner. Kernen i modellen² er fire faser, understøttet af en række centrale tværgående indsatsområder.

¹ Kilde: *Undersøgelse foretaget af Watson Wyatt Worldwide 1998.*

² Kilde: *Deloitte: 4.5. Offentlig Ledelse 1/Februar 2005*

Den faseopdelte model er baseret på de typiske faser, som en fusion af uddannelsesinstitutioner gennemløber³:

- Analyse og beslutning
- Design og planlægning
- Implementering
- Opfølgning og tilpasning.



Kilde: Deloitte: 4.5. Offentlig Ledelse 1/Februar 2005

4.2 Analyse og beslutning

Formålet med denne fase er at afklare grundlaget for fusionen og opstille konkrete mål for, hvad fusionen skal føre til. Beslutningsgrundlaget bør baseres på de analyser, der er

³ Det skal understreges, at det konkrete antal faser og deres benævnelse kan variere i praksis. Ovenstående faser er altså ikke et udtryk for, at netop disse faser er de eneste rigtige. Fasernes omfang, tidshorisont og ressourceforbrug vil variere blandt andet afhængigt af fusionens kompleksitet, muligheden for at gennemføre en foranalyse og den tid, der er til rådighed til det samlede forløb. Det er dog under alle omstændigheder vigtigt at være bevidst om de grundlæggende trin i et fusionsforløb, deres indhold og sammenhængen mellem dem. Den faseopdelte model sætter fokus på de elementer, der bør overvejes, og kan på den måde anvendes som støtte til at tilrettelægge et struktureret forløb og som en tjekliste i mere tidspressede og vanskelige forløb. I det følgende gennemgås kort formål og aktiviteter i de fire faser.

nødvendige for at træffe beslutning om at gennemføre fusionen og at tilrettelægge et effektivt fusionsforløb.

Analyserne skal blandt andet medvirke til at identificere kritiske barrierer eller problemer, som skal håndteres i planlægningen og gennemførelsen af fusionen.

Analyserne kan både være:

- af økonomisk art (f.eks. en business case)
- af mere opgavemæssig og organisatorisk art (f.eks. ny bestyrelsessammensætning, kommende direktør, forretningsprocesser, personale/kultur og it)
- af politisk art (fx overvejelser om, hvordan fusionen understøtter ønsket om udbuddet af uddannelser sikres).

De indledende analyser bør alene holdes på det detaljeringsniveau, der er nødvendigt for at træffe beslutning og planlægge forløbet. Der bruges ofte meget tid på indledende analyser, hvis resultater kun i begrænset omfang kan anvendes efterfølgende, fordi de ikke er tilrettelagt rigtigt fra starten. Det er de politiske (bestyrelserne) og de administrative lederes (direktører) fælles ansvar at sikre, at målene for fusionen er klart formuleret.

Målformuleringen skal understøtte, at sammenlægningsprocessen får fokus, og at de ønskede gevinster opnås. Målene for, hvad man proces- og resultatmæssigt vil opnå, kan for eksempel beskrives i form af de potentielle gevinster, der skal realiseres som følge af fusionen.

Analyserne samles i en sammenlægningsredegørelse, som danner baggrund for fusionsansøgningen. Sammenlægningsredegørelsen indeholder også en åbningsbalance. I sammenlægningsredegørelsen tages der stilling til, hvilken institutionslov den ny fusionerede institution skal godkendes under – såfremt der er tale om f.eks. et alment gymnasium og en erhvervsskole⁴.

Det er vigtigt, at man tidligt og nøje drøfter bestyrelsessammensætningen ved fusioner, og beskriver aftaler i de kommende vedtægter og evt. i sammenlægningsredegørelsen. Særligt skal der være opmærksomhed på at sikre, at arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationerne bliver

4 I Bekendtgørelse af lov om institutioner for erhvervsrettet uddannelse §4, fremgår reglerne for sammenlægning, hvor det af stk. 3 fremgår, at det er en betingelse for at opnå tilladelse efter stk. 1 og 2, at der ved sammenlægningen eller spaltningen ikke sker indskrænkninger i bestående rettigheder. I vedtægten for den fortsættende institution skal der optages bestemmelser, som sikrer, at de deltagende institutioners formål tilgodeses. En lignende bestemmelse fremgår af Bekendtgørelse af lov om institutioner for almen gymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v. § 6.



repræsenteret i den overtagende bestyrelse, hvor den fortsættende bestyrelsessammensætning følger "Bekendtgørelse af lov om institutioner for almengymnasiale uddannelser og almen voksenuddannelse m.v.". Undervisningsministeren kan i særlige tilfælde tillade, at bestyrelsen for en almengymnasial institution består af mere end 10 medlemmer.

Ved institutionssammenlægninger, hvor en institution for erhvervsrettet uddannelse indgår, og som godkendes efter denne lov, består bestyrelsen i den fortsættende institution af 6-12 medlemmer. I en overgangsperiode på 4-8 år kan undervisningsministeren tillade, at den fortsættende institution kan have mere end 12 medlemmer. Det er en udfordring at få sikret, at bestyrelsers repræsentation og interesser fra den overtagende institution medinddrages og kan etableres i den fortsættende institutions bestyrelse.

4.3 Design- og planlægning

Design- og planlægningsfasen har til formål at tilrettelægge og definere den nye organisations struktur, opgaveportefølje og processer samt at planlægge den konkrete gennemførelse af sammenlægningen, det vil sige at udarbejde konkrete:

- Tidsplaner
- Aktivitetsplaner
- Ansvarsfordelingsplaner

$$1 + 1 = 3$$

For at skabe det bedst mulige udgangspunkt for planlægning af fusionen kan det være, i det omfang tidshorizonten tillader det, nødvendigt at gennemføre supplerende og mere detaljerede analyser. Analyserne kan på dette tidspunkt omfatte for eksempel:

- Konkrete tekniske bindinger, f.eks. i forhold til bygninger
- Praktiske bindinger
- Ressourceforbrug
- Detaljerede opgavemæssige snitflader

Selve planlægningen bør have både et kortsigtet og et langsigtet fokus. På grund af tidspress er der ofte risiko for, at der ikke bliver tid til den strategiske planlægning, som er nødvendig for organisationens langsigtede udvikling og for at undgå at træffe beslutninger på kort sigt, som er til skade på lang sigt. Det er derfor vigtigt også at have en langsigtet tilgang til fusionen. Samtidig skal der foretages en stram prioritering af, hvad der er absolut nødvendigt at have klar til dag 1 (tidspunktet for den nye organisations ikrafttræden), da det vil styre tilgangen til fusionsforløbet.

Ledelse og øvrige nøglespillere skal på plads

Når fusionen er besluttet, bliver en af de første og vigtigste opgaver at få nøglespillerne på plads. Så længe de ikke er på plads, er der basis for magtkampe – og magtkampe er gift for fusionsprocessen.

Fusioner er ofte personbåret. Afklaring af, hvem der skal være den fremtidige leder af den nye organisation, er således vigtig at få på plads tidligt i planlægningen af fusionen, umiddelbart efter eller sideløbende med forhandlingerne om bestyrelsens sammensætning. Det fremtidige ledelseshold skal sættes af den kommende leder, evt. med sparring fra bestyrelsen. Det er dette hold, der skal "trække" fusionsprocessens forskellige faser, og det er derfor vigtigt at skabe ro og motivation om dette "hold".

De fleste ledere er ikke ansat, fordi de er gode til at fusionere. De er blevet ansat, fordi de er gode til at drive en skole. Når man skal fusionere, skal der et andet ledelsesmæssigt fokus, og andre kompetencer bliver vigtige. Man kunne med fordel dels klæde lederne bedre på og dels supplere ledelsen med de nødvendige kompetencer i en periode, evt. i form af ekstern bistand.

En fusion er en tidskrævende proces. Fusionsarbejdet skal prioriteres, og der skal afsættes ressourcer til arbejdet. Hvis ikke, begynder medarbejderne at blive syge af stress eller også bliver fusionsarbejdet eller de daglige opgaver udført dårligere eller både/og. Det er her, at ledelse virkelig er vigtig. Ledelsen skal ind og prioritere og hele tiden sikre, at organisationen ikke taber pusten.

Mål – vision og mission

De fleste starter ud med at have et klart mål for fusionen. Men undervejs kan målet tabes af syne. Det bliver uklart, hvad det egentlig var, man ville opnå. Når målet er uklart eller ikke hele tiden holdes for øje, er der stor risiko for, at man aldrig får høstet gevinsterne ved fusionen. Er målet uklart er der endvidere risiko for, at de enkelte enheder i organisationen går i hver sin retning. Udover at sætte klare mål med fusionen, er det således også en god idé at fastlægge tydelige succeskriterier.

Bestyrelsen skal udarbejde en ny fælles mission og vision for institutionen. Ledelsen har ansvaret for, at der udarbejdes en fælles personalepolitik, fælles lønpolitik mm. Politikkerne skal understøtte den nye institutions mission og vision.

Fusioner er ikke bare en samling af organisationer

Fusioner er ikke bare en samling af to eller flere institutioner og organisationer. En fusion er i høj grad en sammensmeltning af forskellige virksomhedskulturer og af mange forskellige mennesker og faggrupper. Medarbejderne har ofte stærke følelser for deres arbejdsplads, og har måske i årevis opfattet den kommende fusionspart som konkurrent. Hvis det er en institution uden for ens egen kendte sektor, kan myter, forestillinger og generelt ukendskab skabe stor modstand.

Man bør allerede i analysefasen forsøge at forudse alle faldgruberne, så man har en mulighed for at gå uden om eller at foretage kompenserende handlinger. Man bør ikke bare gå ind i en fusion og tro på, at det nok løser sig. Meget løser sig hen af vejen, men mange problemer var aldrig opstået, hvis man lidt proaktivt havde forholdt sig til mulige faldgruber.

Vellykkede fusioner er velplanlagte, velforberejdede og tager tid.

Uvished skaber utryghed

Medarbejdere trives generelt dårligt med uvished, og en af de vigtige fusionsopgaver er at håndtere utryghed. Utryghed blandt medarbejderne kan skabe dårlig stemning og fnidder i krogene. Jo større utryghed, desto flere søger væk og lægger sig syge. Mange medarbejdere vil i en periode have svært ved at fokusere på de daglige opgaver, og bestyrelsen skal være opmærksom på, at der kan ske et fald i kvalitet og produktivitet. Jo bedre planlægning og jo mere gennemtænkt forberedelsen er, desto kortere bliver denne periode.

Alles fokus bør i de første måneder af en fusionsproces derfor være rettet mod at skabe vished og tryghed om de nære forhold for medarbejdere (og elever). Hvem bliver min fremtidige leder?, hvilke kollegaer får jeg?, hvad bliver mit primære arbejdssted?, hvilke opgaver bliver jeg ansvarlig for? mm.

Information

Information - masser af information er afgørende for en succesfuld fusion. Hvis ikke medarbejderne får informationerne, laver de historierne selv – så enkelt er det. Derfor er det vigtigt, at ledelsen informerer meget og hele tiden - også når der ikke rigtig sker noget. De dårlige nyheder skal også kommunikerer. Hvis man føler sig sikker på, at man nok skal få de dårlige nyheder, så bruger man knapt så meget tid på at gå og fantasere.

Involvering af medarbejderne får man bl.a. gennem involvering i konkretiseringen af de overordnede planer. Involvering er en af de vigtigste ingredienser til at skabe engagement og ikke mindst tryghed.

Fokus på kulturmødet

For at undgå at kulturmødet i den nye institution ikke udvikler sig til et kultursammenstød, skal især ledelsen, men selvfølgelig også bestyrelsen, være opmærksom på de udfordringer, der kan udvikle sig på området. Man kan og skal ikke bevare alle de gamle identiteter og kulturer, men som en del af planlægningen skal der være en bevidsthed om, at der skal skabes en ny fælles kultur og identitet.

Det er vigtigt, at bestyrelsen og ledelsen gør sig klart at rationale bag fusionen kan forekomme nok så indlysende; stordrift, den lokale demografi, udbud, faglighed, økonomi mm. – men det er ikke nødvendigvis således medarbejderne eller eleverne ser på det. På de fleste institutioner er der en stærk selvfølelse, og en stolthed over det arbejde, der udføres.

Der kan opstå sammenstød mellem de medarbejdere som er optagede af de nye og spændende ting og dem som er usikre, utrygge og skeptiske. Ledelsen skal rumme dette spektrum af følelser, og den enkelte skal opleve, at deres følelser legaliseres. Lederen skal samtidig fortsat engageret kunne "sælge" idéen med fusionen og fremhæve mulighederne.

Bestyrelsen bør stille sig til rådighed for lederen med sparring og opbakning, og anerkende at de fleste synes, at en fusionsproces – især i starten – er en besværlig proces.

4.4 Implementering og tilrettelæggelse

Formålet med denne fase er at omsætte analyser og planlægning til virkelighed, således at opgaveløsningen hurtigst muligt kan fungere effektivt. Som led i implementeringen er det typisk nødvendigt at gennemføre et antal projekter, samtidig med at den løbende drift skal sikres. Implementeringsfasen er den mest udfordrende og komplekse fase i et fusionsforløb og dermed også den fase, hvor risikoen for fejl er størst. Det skyldes, at fusioner ofte har en total karakter, og at alle elementer af organisationen påvirkes: ny organisations- og ledelsesstruktur, nye it-systemer, nye arbejdsprocesser, forskellige kulturer, der skal fungere i samspil etc. Samtidig er der ofte en kort tidshorisont, fra beslutningen er taget, til organisationen officielt skal fungere på nye vilkår.

Det vil være naturligt, hvis den nye bestyrelse bliver orienteret løbende om implementeringsarbejdet, og at bestyrelsen drøfter eventuelle ændringer i implementeringsplanen og delmålene. Der kan i en periode være behov for flere bestyrelsesmøder end normalt.

Beslutning om gennemførelse af fusionen bør også omfatte beslutning om, hvordan implementeringen skal tilrettelægges. Det er ledelsen der, som udgangspunkt, har ansvaret i forhold til at implementeringsprocessen drives frem i forhold til det aftalte, og at delmålene nås i forhold til tidplanen.

Følgende overvejelser er vigtige for tilrettelæggelsen af forløbet og bør være en integreret del af planlægningen:

- "Big bang" versus løbende overflytning af opgaver, det vil sige, skal den samlede fusion gennemføres på én gang eller som et mere langstrakt forløb?
- Hvilke gevinster kan realiseres med det samme, og hvilke gevinster kan realiseres som led i en mere langsigtet integration af organisation, it og processer (synergieffekter)? I sammenhæng hermed bør man overveje, hvilke konsekvenser fusionen får for igangværende udviklingsprojekter. Af ressourcehensyn og for at skabe sammenhæng er det ofte nødvendigt at nedprioritere nogle igangværende udviklingsaktiviteter.

4.5 Opfølgning og tilpasning

Formålet med denne fase er at konsolidere den nye organisation samt sikre realisering af gevinster og reel organisatorisk integration. Tidshorisonten frem til dag 1 er ofte meget kort og kompleksiteten meget høj. Det er derfor ikke realistisk at forvente, at en fusioneret organisation fra starten har fundet sin mere langsigtede form.

Der kan med fordel tages drøftelser i bestyrelsen med ledelsen om implementeringsplanen, og følge op på hvordan planen følges og hvilke justeringer, der er behov for. Det er her igen vigtigt at understrege, at det er ledelsen, der har ansvaret for den praktiske implementering.

Der er som regel behov for efterfølgende at justere og tilpasse organisationen på en række områder, samtidig med, at ledelsen bør følge op på, om fusionen har realiseret de ønskede mål og gevinster. En sådan opfølgning vil være styrende for, hvilke justeringer og tilpasninger, der er behov for.

Også i forhold til opfølgning og tilpasning vil det være naturligt, at bestyrelsen drøfter, om der skal foretages yderligere organisationsændringer for at nå de opstillede mål for fusionen.

5.0 Nyttig litteratur

- Fusioner i den offentlige sektor, Børsens Ledelseshåndbøger/Deloitte, 2005
www.uvm.dk - fusioner
- Fusionsguide – kom godt i gang med fusion af mennesker, 2007
- Når vi flytter sammen, KL&KTO
- www.uvm.dk

