



# LUND UNIVERSITY

## Resistance to change in public sector mergers

Bringselius, Louise

*Published in:*  
Nordiske Organisasjonsstudier

2010

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

Bringselius, L. (2010). Resistance to change in public sector mergers. *Nordiske Organisasjonsstudier*, (04), 30-51.

*Total number of authors:*

1

### General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117  
221 00 Lund  
+46 46-222 00 00



---

*This is a personal version of the article, meaning the author's manuscript as accepted for publishing after the review process but prior to final layout and copyediting.*

*Bringselius, L. (2010). Resistance to change in public sector mergers /  
Förändringsmotstånd vid fusioner i offentlig sektor. Nordic Organisation Studies /  
Nordiske Organisasjonsstudier, no. 4, pp. 30-51.*

*Researchers are kindly asked to use the official publication in citations and references.*

---

## Förändringsmotstånd vid fusioner i offentlig sektor (Resistance to change in public sector mergers)

Louise Bringselius  
Lund University School of Economics and Management  
Department of Business Administration  
louise.bringselius@fek.lu.se

### **Abstract**

In the private as well as the public sectors, mergers are common events. Yet, research on mergers and acquisitions (M&A) is based primarily on studies from the private sector, and it is assumed that conclusions from this context are valid for any context. In this article, the characteristics of resistance in public sector mergers is explored. Resistance is a central aspect in the M&A literature, as well as in the broader literature on organizational change. Observations from two case studies of mergers in the central public administration in Sweden – the Swedish National Audit Office and the Swedish Social Insurance Agency – are reported. Five propositions are established. For instance, it is suggested that vertical resistance tends to become more extensive in public mergers than in mergers in the private sector. This vertical resistance occurs between management and employees. It can be explained partly by different standpoints as concerns the employee's right to influence managerial decisions. This is an argument that can be legitimized by the employee by referring to whistle-blowing ethics and the role as a guardian of democracy.

## **Sammanfattning**

Fusioner är vanligt förekommande i såväl privat som offentlig verksamhet. Ändå baseras fusionsforskningen primärt på studier av fusioner i privat sektor och man utgår från att slutsatser från denna sektor är generellt giltiga. I denna artikel diskuteras vad som utmärker motstånd vid fusioner i offentlig verksamhet. Motstånd är en central aspekt i litteraturen kring fusioner och förvärv, liksom i litteraturen kring organisationsförändring i allmänhet. Observationer från två fallstudier av fusioner i svensk statsförvaltning – Riksrevisionen och Försäkringskassan – redovisas. Artikeln mynnar ut i fem propositioner. Bland annat föreslås att det vertikala motståndet tenderar att bli mer omfattande vid offentliga fusioner än vid fusioner i privat sektor. Detta motstånd äger rum mellan ledning och medarbetare. Det kan förklaras delvis av bristande samsyn kring medarbetarens rätt till inflytande, en rättighet som av medarbetaren kan legitimeras i termer av rätten till vislande och rollen som demokratins väktare.

## **Författarpresentation**

Louise Bringselius är filosofie doktor och anställd som forskare vid Företagsekonomiska institutionen, Lunds universitet. I sin forskning intresserar hon sig för fusioner och förvärv och förändringsarbete i allmänhet. Hon är särskilt inriktad mot offentlig förvaltning och svensk statsförvaltning. Hon forskar också om reformer och organisationsfrågor i en bredare bemärkelse och om effektivitetsrevisionen i statsförvaltningen. Sedan år 2008 ingår hon i ett tvärvetenskapligt forskningsprogram med fokus på Försäkringskassans förändringsarbete.

# Förändringsmotstånd vid fusioner i offentlig sektor

## (Resistance to change in public sector mergers)

### Förändring, förändringsmotstånd och fusioner

Förändringsmotstånd har länge betraktats som ett problem som hindrar förändringsagenter från att uppnå sina (underförstått legitima) mål. Olika orsaker till motståndet diskuteras, men ofta utifrån ett antagande om att förändringen i sig är rätt för verksamheten.

I privat sektor är detta antagande mindre kontroversiellt än vad det är i offentlig verksamhet. I företag har nämligen styrelse och ledning, genom stödet från aktieägarna, fullt mandat att bedöma vilka förändringar som verksamheten behöver genomgå för att uppnå sina strategiska mål. I offentlig verksamhet finns en tradition och etik som säger att fler parter ska involveras i denna diskussion (Nutt och Backoff 1993). Förändringsförsök måste vara förankrade hos en rad intressenter (ibid.) och flera av dessa kan se sig själva som representanter för samhällsmedborgarna, eller som demokratins väktare (Lundquist 1998). En förändring i offentlig verksamhet blir således legitim först när den har stöd från exempelvis fackliga organisationer, intresseorganisationer och brukare - eller när den blir nödvändig på grund av lagstiftning. Om denna legitimitet saknas, uppstår motstånd.

Motstånd från medarbetare betraktas i stora delar av Sveriges offentliga sektor ofta som en skyldighet för den anställde. Det gäller i synnerhet när denne misstänker missförhållanden. Tjänstemannens meddelarfrihet, som innebär att man utan risk för straff kan lämna uppgifter till media och författare för publicering, betonas. Parallellt med meddelarfriheten finns dessutom ett meddelarskydd, som innebär att myndigheternas tjänstemän inte har rätt att efterforska vem som har lämnat dessa uppgifter till media. Meddelarfriheten och meddelarskyddet regleras i tryckfrihetsförordningen (1 kap.). Inom vård och omsorg gäller Lex Sarah (14 kap. 2§ socialtjänstlagen). Lex Sarah innebär att personer som arbetar med vård av äldre människor samt människor med funktionsnedsättning har en skyldighet att anmäla misstanke om missförhållanden i denna omsorg till socialnämnden. Trots detta viktiga stöd i grundlagen, är det vanligt att de medarbetare som opponerar sig, "gör motstånd", efteråt utsätts för olika typer av sanktioner i verksamheten (Hedin, Månsson och Tikkanen, 2008) och i organisationsforskningen omnämns motstånd generellt som problematiskt per definition. Detta gäller såväl forskningen om organisationsförändring, som forskningen om fusioner och förvärv (hädanefter betecknad fusionsforskningen). Även det sistnämnda området är ett stort forskningsområde internationellt. Till skillnad från organisationsförändringar i allmänhet, brukar man med fusioner och förvärv främst avse förändringar som tangerar organisationsgränser och så är även fallet i denna artikel. Fusioner är dessutom vanliga även inom organisationer. I kölvattnet efter en fusion brukar även omfattande organisationsförändringar ske i den nya verksamheten, varför de båda typerna av förändring tenderar att gå hand i hand. Kopplat till motstånd finns i fusionslitteraturen en omfattande forskning om ackultureringsstrategier. Ackulturering innebär "en positiv och gradvis" sammansmältning av två kulturer till en (Larsson, 1990).

I fusionsforskningen finns endast ett fåtal studier som är inriktade på fusioner och förvärv i offentlig verksamhet. Fusioner och förvärv i privat sektor har studerats och man har utgått från att slutsatser från denna kontext skulle vara generellt giltiga. Det kan tyckas särskilt anmärkningsvärt idag, när fusioner i offentlig verksamhet synes vanligare än någonsin. Efter flera år av intensiv nybildning av myndigheter har Sverige under sedan 2000-talets inledning kunnat bevittna en fusionsvåg på alla nivåer i den offentliga förvaltningen: inom kommuner, landsting och statsförvaltning. Dessa fusioner äger rum såväl inom som mellan verksamheter och en central målsättning är ofta effektivisering. Liksom privat sektor genomgår offentlig sektor på detta vis en ständig strukturomvandling, med fusioner som ett centralt inslag.

Denna artikel syftar till att förstå på vilka sätt motstånd och ackultureringsstrategier vid fusioner i offentlig sektor skiljer sig från fusioner i privat sektor (och därmed större delen av befintlig fusionsteori) – om det är så att det finns skillnader. Om det finns empiriska skillnader kan det också få teoretiska konsekvenser. Genom att utveckla propositioner hoppas jag kunna bilda underlag för fortsatt forskning på området. Artikeln baseras på två longitudinella fallstudier av fusioner i svensk statsförvaltning.

Framställningen är organiserad enligt följande. Inledningsvis diskuteras litteraturen kring förändringsmotstånd i offentlig sektor. Därefter redovisas tillämpad den metod som har tillämpats vid de empiriska studierna. Det empiriska materialet redovisas i sammandrag i ett avsnitt. I sektionen därpå diskuteras dessa observationer, samtidigt som de jämförs med iakttagelser och slutsatser från tidigare studier och fusionslitteraturen generellt. Fem propositioner utvecklas. Artikeln avslutas med slutsatser.

## **Förändringsmotstånd i offentlig sektor**

Idag baseras stora delar av den internationella organisationsforskningen på studier från privat sektor och utgångspunkten är att dessa slutsatser är giltiga också mer generellt. På denna punkt har den skandinaviska institutionalismen gjort ett viktigt bidrag till organisationsforskningen. Inom denna tradition har man till stor del studerat organisationsförändring i just offentlig sektor och man har uppmärksammat såväl gränserna mellan privat och offentlig sektor, som glidningarna mellan dessa sektorer, när element från privat och offentlig sektor blandas. Den skandinaviska institutionalismen är inte enhetlig, utan den innebär en blandning av en rad olika synsätt (Johansson 2009). Bland annat intresserar man sig för kultur och samverkan mellan samhällsnormer och organisationsnormer (Eriksson-Zetterquist 2009). Central är också betoningen av icke-rationella inslag vid organisationsförändring (ibid). Idéer om organisering står generellt i fokus (Johansson 2009). Czarniawska och Joerges (1996) talar exempelvis att organisationsförändring som en process där idéer om organisering översätts och förändras när de möter en lokal kontext och om hur dessa idéer sedan institutionaliseras. Inom den skandinaviska institutionalismen intresserar man sig mer för (ofta informella) processer än för formella strukturer.

Den skandinaviska institutionalismen innebär en brytning med synen på motstånd som ett patologiskt fenomen, ett synsätt som var vanligt inom socialpsykologin. Ett nytt synsätt har därefter gradvis vunnit mark inom såväl socialpsykologin som organisationsforskningen - ett synsätt där motståndet betraktas som mänskligt och som ett helt naturligt inslag i en förändringsprocess (se

exempelvis Brown och Gaertner 2001). Motståndet kom att uppfattas som ett naturligt inslag i mellanmänskliga processer och kulturella normer. Den nya tolkningen av motståndet påverkade förändringsstrategin, som i allt högre grad kom att utformas som en sorts terapi (Bringselius, 2010a). Bringselius (2010a) skiljer mellan fyra olika tolkningar av förändringsmotstånd, och kopplar dessa till olika förändringsstrategier. Två variabler används för att skilja mellan dessa tolkningar: dels kan förändringsmotståndet antas vara mer eller mindre grundat i känslor, och dels kan förändringsmotståndet antas vara mer eller mindre förändringsbart till sin natur. Distinktionen illustrerar framför allt ett synsätt där motstånd kan vara grundat i rationella överväganden, och förstås som åsikter eller övertygelser. (Rationella överväganden ska i detta sammanhang förstås som överväganden grundade primärt på förnuft, snarare än på känsla – en distinktion som går tillbaka till filosofin och bland annat filosofen René Descartes. Ratio betyder förnuft på latin och rationalism betecknar en rad olika filosofiska inriktningar. Den teoretiska diskussionen kring rationalitet är omfattande, men eftersom den inte är avgörande för syftet här, kommer jag inte att fördjupa mig ytterligare i den.) Inom Labour Process Theory har man länge hävdade att motstånd, eller opposition, ska välkomnas som viktig feedback och att utgångspunkten bör vara att motståndet är legitimt (se exempelvis Jermier, Knights och Nord, 1994). Detta hävdas även i vissa nyare artiklar om förändringsmotstånd i de breda internationella tidskrifterna inom organisationsteori (t ex Ford, Ford och D'Amelio 2008). Genom att lyfta fram de antaganden som präglar vår attityd till motståndet och våra strategier för att hantera det, snarare än de faktiska orsakerna till motståndet, kan man också närma sig frågan i vilken mån dessa föreställningar i sig påverkar beteenden i verksamheten (jfr McGregor 1960, med X- och Y-teorin).

Just det faktum att motståndet kan vara legitimt och grundas primärt på omsorg om samhällsmedborgaren och förvaltningens samhällsuppdrag, snarare än en personlig agenda, gör det särskilt angeläget att förstå förändringsmotstånd i offentlig verksamhet. Man kan i detta sammanhang tala om whistle-blowing, eller visslande, som innebär att en person påtalar missförhållanden (av allmänt intresse) i verksamheten för allmänheten. Jubb (1999) utreder olika definitioner av begreppet och föreslår att visslande ska förstås som en individs hävdande av en avvikande åsikt genom att offentligt anklaga en organisation, trots att detta innebär att man samtidigt är illojal mot samma organisation. Visslande brukar ofta leda till olika typer av sanktioner från den anklagade organisationens sida (Hedin, Månsson, Tikkanen 2008). Sådana sanktioner mot visslare är ett problem ur demokratisynpunkt (Lundquist 1998). Det ska noteras att visslande även äger rum i privat verksamhet.

Bristen på studier av fusioner i offentlig verksamhet kan förklaras på flera vis. En förklaring kan vara att fusionsforskningen ofta har varit inriktad mot problematiken vid förvärv (Greenwood, Hinings och Brown 1994). Förvärv är mycket sällsynta den offentliga sektorn, där det i stället brukar handla om fusioner av verksamheter som tillskrivs lika stor principiell betydelse. En annan förklaring kan vara att den offentliga sektorn är så pass olika utformning i olika länder, att det kan synas svårare att generalisera kring dessa, på samma vis som man kan generalisera kring privata, och kanske i synnerhet internationella, företag. Genom att öppna upp fusionsforskningen så att den inkluderar även offentlig sektor kan vi närma oss frågan om dessa fusioner skiljer sig åt på några väsentliga vis, från fusioner i privat verksamhet.

## **Motstånd och ackulturering vid fusioner**

I detta avsnitt diskuteras dels förändringsmotstånd vid fusioner, dels olika ackultureringsstrategier. Först ska vi emellertid titta mer övergripande på fusionsforskningen som fält och de teoretiska perspektiv som samsas på denna arena.

Inom fusionsforskningen ryms ett flertal teoretiska perspektiv. Larsson och Finkelstein (1999) delar in fusionsforskningen i fem områden: Human Resource Management, organisationsteori, finansforskning, nationalekonomi samt strategiforskning. Gränserna mellan dessa områden har historiskt varit alltför skarp, menar de, och efterlyser mer samverkan och helhetsyn för att undvika fragmentering av forskningsfältet.

Traditionellt har man i synnerhet intresserat sig för fusioner i termer av strategi och finans, medan man idag är i hög grad inriktad mot organisatoriska aspekterna (Buono och Bowditch 1989; Larsson och Lubatkin 2001; Larsson och Finkelstein 1999). Särskilt har intresset för vad man kallar för "de mänskliga aspekterna" ökat, mycket beroende på att det är på detta område som många avgörande problem tenderar att uppstå vid fusioner. Förändringsmotstånd är ett centralt fenomen inom fältet, där många (exempelvis Nahavandi och Malekzadeh 1988; Buono och Bowditch 1989; Cartwright och Cooper 1993, 1996; Larsson och Lubatkin 2001) efterlyser mer forskning. Att forskare har tenderat att undvika de mänskliga aspekterna av fusioner kan delvis bero på att dessa är svåra att mäta och på klassiskt sätt leda i bevis (Cartwright och Cooper 1996:2). Idag studeras i fusionsforskningen exempelvis psykologiska kontrakt (Bligh & Carsten, 2005; Shield, Thorpe, & Nelson, 2002; Bellou, 2007), identitet (Empson, 2004; Millward & Kyriakidou, 2003) och etik (Syrjälä & Takala, 2008; Serpa, 1988; Buono & Bowditch, 1990).

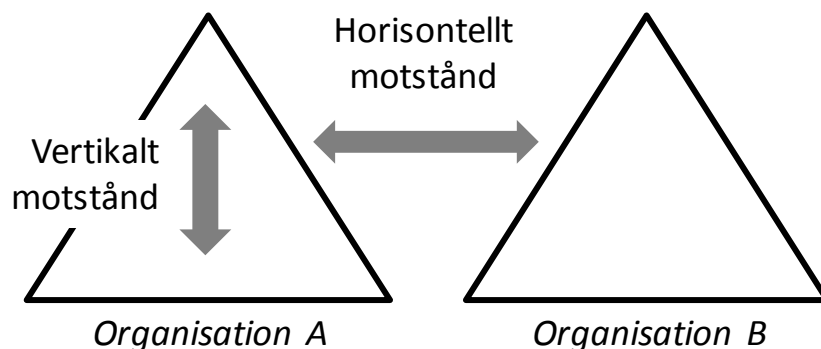
### *Förändringsmotstånd*

Förändringsmotstånd är en gemensam nämnare i såväl litteraturen kring organisationsförändring, som i fusionslitteraturen. Man använder också närbesläktade begrepp, såsom personalreaktioner, medarbetarattityder, personalmissnöje/personalnöjdhet. Inom fusionsforskningen anges ofta kulturkrockar som det centrala problemet. Parallellt med förändringsmotstånd finns begreppet personalmotstånd, som kan förstås som synonymt.

Innebörden av begreppet motstånd diskuteras emellertid sällan i samhällsvetenskapen (Jermier et al, 1994). Ifrågasättanden av den makt(o)balans som kan tolkas in i motståndsbegreppet kommer framför allt från forskningsfältet Labour Process Theory, där man har en ambition att lyfta fram ett medarbetarperspektiv. Även på detta område är emellertid diskussionen kring betydelsen av begreppet begränsad (Knights & Vurdubakis, 1994). Undantag inom organisationsförändring är exempelvis Piderit (2000) och Ford, Ford och D'Amelio (2008). De sistnämnda hävdar att förändringsmotstånd inte bör betraktas som problematiskt i sig, utan att verksamheter skulle gagnas mer om de såg motståndet som en typ av feedback. Inom fusionslitteraturen förekommer sällan en diskussion kring motståndsbegreppet. Larsson (1990) presenterar emellertid en definition av motstånd vid fusioner och Bringselius (2008) diskuterar och vidareutvecklar denna, för att föreslå följande definition.

*” Personnel resistance in M&A is the opposition of a substantial group of personnel against the combination or integration with a merger/acquisition partner, or against other management decisions and directives relating to the merger/acquisition.” (sid. 290)*

Grundläggande är synen på motstånd som en typ av opposition. Det kan noteras att fler har intresserat sig för motståndets uttryck än för dess faktiska innehåll (Bringselius, 2008). Vad är det egentligen medarbetarna vänder sig mot? I detta sammanhang skiljer Bringselius (2008) mellan två ”dimensioner” av motstånd, som framgår av definitionen ovan, nämligen motstånd i horisontell dimension och motstånd i vertikal dimension. Se Figur 1. (Vertikalt och horisontellt motstånd ska inte förväxlas med de kategorierna vertikala respektive horisontella fusioner.) Det horisontella motståndet uppstår mellan medarbetare (och chefer) i fusionerande verksamheter, medan det vertikala motståndet uppstår mellan chefer och medarbetare. Medan man i litteraturen kring organisationsförändring primärt fokuserar på den vertikala dimensionen, fokuserar man i fusionslitteraturen främst på den horisontella dimensionen. Att fusionsforskningen är så pass inriktad *enbart* på denna dimension kan synas förvånande, eftersom omfattande organisationsförändringar ofta följer på fusioner och förvärv. Det är också förvånande att fusionsforskningen ägnar så relativt lite uppmärksamhet åt den vertikala motståndsdimensionen med tanke på att förvärv generellt är överrepresenterade i fusionslitteraturen - vid förvärv (och i synnerhet fientliga förvärv) finns en maktobalans mellan fusionerande verksamheter, som lätt leder till vertikalt motstånd.



*Figur 1. Vertikalt respektive horisontellt motstånd (begrepp från Bringselius 2008) vid fusion av två organisationer.*

Det horisontella motståndet brukar vid fusioner förklaras i termer av kulturkrockar (Walter, 1985; Larsson & Lubatkin, 2001; Cartwright & Cooper, 1993, 1996; Stahl & Mendelhall, 2005), kommunikationsproblem (Bastien, 1987; Schweiger & DeNisi, 1991; Papadakis, 2005) eller en avbruten karriärutveckling (Cartwright och Cooper 1995; Hambrick och Canella 1993; Millward och Kyriakidou 2003). Larsson (1990) menar att dessa tre aspekter representerar tre analysnivåer – kollektiv nivå, interpersonell nivå och individnivå – och att fragmenteringen mellan dessa nivåer är ett problem. Genom att studera samtliga tre nivåer simultant kan man få en bättre förståelse för problemen vid fusioner (Larsson, Holmquist, Driver och Sweet 2001). Bringselius (2008) har genomfört en sådan analys och drog slutsatsen att vad hon kallar för ”den moraliska sidan” av

fusioner skulle kunna vara en viktig aspekt som överbrygger de tre ovan nämnda nivåerna och som kan förklara en stor del av motståndet.

### Ackulturering

Vid fusioner kan man skilja mellan den organisatoriska integrationen och den kulturella integrationen av verksamheter. I litteraturen brukar emellertid denna distinktion sällan göras, och den är också svår att göra i praktiken, eftersom organisatoriska strukturer och kultur tenderar att sammansmälta. Med integration avses i allmänhet primärt sammansmältningen av de tidigare kulturerna. Man talar i detta sammanhang om ackulturering. För att avgöra i vilken mån integration över huvud taget är nödvändig kan man utgå från hur attraktiv fusionspartners kultur, respektive den egna kulturen, anses vara. En matris baserad på dessa parametrar utvecklades av Berry (1983) och den vidareutvecklades sedan av Nahavandi och Malekzadeh (1988). Den omfattar fyra ackultureringsstrategier: integration, assimilering, separation och dekulturering. Se Figur 2.

		How much do members of the acquired firm value preservation of their own culture?	
		Very much	Not at all
Perception of the attractiveness of the acquirer	Very attractive	Integration	Assimilation
	Not at all attractive	Separation	Deculturation

Figur 2. Förvärvad verksamhets ackultureringsstrategier. Källa: Nahavandi och Malekzadeh (1988:83).

Som Figur 1 visar är det inte alltid önskvärt att maximera ackultureringen. Greenwood, Hinings och Brown (1994) har föreslagit att kulturell blandning (cultural blending) ska adderas som en femte ackultureringsstrategi, till de fyra ovan nämnda. Kulturell blandning har också introducerats av Buono och Bowditch (1989), som skiljer mellan följande fyra strategier för kulturell integration efter en fusion: kulturell pluralism, kulturell blandning, kulturellt övertagande samt kulturellt motstånd. Målet med kulturell blandning, menar de, är att ta det bästa från de båda tidigare kulturerna och föra med sig till den nya verksamheten. Denna strategi är särskilt vanlig vid fusioner av jämlikar (mergers of equals).

När man har ambitionen att åstadkomma någon form av kulturell integration, vilket oftast är fallet, kan integrationsarbetet organiseras på olika vis. I takt med att man har insett att kulturen är svår att ändra uppifrån, har man kommit att involvera medarbetarna allt mer i detta arbete. Det råder emellertid olika meningar i fusionslitteraturen, gällande vilken grad av autonomi medarbetare ska

tillåtas i fusionsprocessen. Blake och Mouton (1985), exempelvis, försvarar värdet av medarbetarnas autonomi vid fusioner och detta stöds av exempelvis Brousseau, Driver, Eneroth och Larsson (1996), som talar om "hierarkiernas nedgång". Kontexten kan emellertid ha viss betydelse i detta sammanhang. Mintzberg (1993) hävdar exempelvis att kvalificerade medarbetare tenderar att kräva att involveras i beslutsfattande på såväl operativ som strategisk nivå. Liu och Fehling (2006), å andra sidan, anför motsatt argument och hävdar att ett tillfälligt borttagande av personalens autonomi "utgör ett effektivt sätt att motverka motstånd" vid fusioner.

### *Fyra teman*

Jag har nu berört såväl den horisontella dimensionen, som den vertikala dimensionen, av motstånd vid fusioner och kort introducerat fusionsforskningen som följt. Tre teman framträder som viktiga att förstå, när det gäller fusioner i offentlig sektor:

- motstånd som visslande (whistle-blowing),
- motståndets dimensioner,
- ackultureringsstrategi och medarbetarinflytande.

Ackultureringsstrategi och medarbetarinflytande är två aspekter som rör berör den horisontella, respektive vertikala dimensionen av motstånd. De tre teman som listas ovan kommer att fungera som analytiskt ramverk och strukturera återgivningen av det empiriska materialet i denna artikel, ibegränsad som diskussionen kring dessa observationer. Innan vi går över till empirin redovisas metoden bakom denna studie.

### **Metod och introduktion till fallstudierna**

För att studera motstånd vid fusioner i offentlig sektor har två longitudinella fallstudier genomförts. På detta vis har det varit möjligt att få en fördjupad förståelse för problematiken vid dessa fusionsprocesser. Båda dessa fusioner har ägt rum i svensk statsförvaltning, vilket medför en fördel i termer av jämförbarhet, men en nackdel i termer av generaliserbarhet. Samtidigt är syftet med studien inte att generalisera, som noterades i inledningen, utan att presentera en rad propositioner för fortsatt forskning.

Vid fallstudierna har motstånd tolkats som en kritisk ståndpunkt i en specifik fråga, utan att någon värdering av argumentets rationalitet har gjorts. Genom att fokusera på innehållet i motståndet, dvs *vad* medarbetare opponerar sig emot, kan man studera dels i vilken dimension motståndet finns (horisontell eller vertikal dimension), dels i vilken mån motståndet i frågan är utbrett. Fokus ligger således på medarbetarnas utsagor. En kvalitativ metod med semistrukturerade intervjuer, deltagarobservationer och dokumentstudier har tillämpats i båda fallen.

Med Riksrevisionens fusion avses fusionen av Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket år 2003, till nuvarande Riksrevisionen. Riksdagens revisorer rapporterade till riksdagen, och Riksrevisionsverket till regeringen. Det primära syftet med reformen var att skapa en samlad, självständig och oberoende myndighet för revision av regeringen och statsförvaltningen, i linje med

internationell standard (Bringselius, 2008). Riksrevisionsverket bestod av ca 280 medarbetare, medan Riksdagens revisorer bestod av 25 medarbetare. På Riksdagens revisorer bedrevs enbart effektivitetsrevision, men på Riksrevisionsverket hade man också finansiell revision och annan typ av verksamhet. Totalt sysselsattes ca 75 personer på Riksrevisionsverket inom effektivitetsrevisionen. Skillnaden i storlek på denna specifika verksamhet var således ungefär 1:3. Ändå uttryckte såväl Konstitutionsutskottet som Riksrevisionskommittén (som ledde fusionsförberedelserna under det första halvåret) att ambitionen var att verksamheterna skulle tillåtas lika stort inflytande.

Vid Riksrevisionens fusion genomfördes totalt 92 intervjuer under perioden maj 2002 – juli 2007. Dessa var fördelade på olika nivåer inom verksamheterna samt i ett par fall externt. Totalt 41 intervjuer genomfördes med effektivitetsrevisorer, två intervjuer med administrativ personal, 30 intervjuer med mellanchefer och 17 intervjuer med högsta ledningen. Varje intervju inleddes med frågan "Hur upplever du den nuvarande situationen på myndigheten?". Därefter kom intervjuguiden att justeras löpande, utifrån intervjupersonens berättelser, men med ambitionen att täcka bland annat frågor om kultur/ledarskap, karriär och kommunikation.

Med Försäkringskassans fusion avses fusionen av Sveriges 21 fristående halvstatliga försäkringskassor och Riksförsäkringsverket (RFV) under regeringen år 2005. Denna fallstudie inleddes januari 2008 och slutförs under år 2011. Ett viktigt syfte med fusionen var att öka rättssäkerheten för medborgarna, genom att säkerställa att likartade fall bedömdes på ett likadant sätt av olika handläggare och på olika håll i landet. Man ville också med reformen samla verksamheten under regeringen, för att underlätta styrning och följa såväl nationell som internationell standard.

Fram till och med september 2010 har 94 intervjuer genomförts på Försäkringskassan inom ramen för Forskningsprogrammet "Från många till en?" vid Lunds universitet. Forskningsanslaget kommer från Försäkringskassan. Liksom på Riksrevisionen har intervjuerna genomförts på alla nivåer i verksamheten, men denna studie inkluderar något fler intervjuer med intressenter utanför myndigheten. Intervjuerna har genomförts av olika medarbetare i forskningsprogrammet och hanteras därefter gemensamt. Varje intervju har inletts olika, beroende på vilken frågeställning som har bedömts som mest central. I forskningsprogrammet ingår medlemmar från nationalekonomi, statsvetenskap och företagsekonomi, med delvis skiftande intresseområden, och detta har också präglat innehållet i intervjuerna. En fördel har varit att man har fångat upp en bredare uppsättning frågeställningar och därför fått en bredare förståelse för myndighetens förändringsarbete. En nackdel har möjligen varit att intervjuerna har blivit mindre enhetliga i sin utformning än i studien av Riksrevisionen.

Det ska noteras att den primära avsikten med studien inte är att försöka att förklara skillnader mellan fallen, utan att söka generella mönster som förenar dessa, för att öka förståelsen för dynamiken bakom förändringsmotstånd vid fusioner i offentlig sektor.

## **De två fusionerna i sammandrag**

Vid Riksrevisionens fusion var relationen god såväl horisontellt som vertikalt när fusionsförberedelserna inleddes. På ledningsnivå mellan myndigheterna fanns emellertid en historik

av antagonism och under förberedelserna inför fusionen ökade det horisontella motståndet snabbt. Kritiken handlade ofta om att medarbetarna i den andra verksamheten skulle vara mindre kompetenta. Ledningen på den ena myndigheten var särskilt kritisk och uttryckte detta öppet. En medarbetare förklarade i en intervju att det var ledningen och cheferna som underblåste motståndet mellan myndigheterna. Medarbetarna själva hade en likartad bakgrund och skulle arbeta med likartade uppgifter. De kunde identifiera sig med varandra och det fanns också flera personliga relationer som sträckte sig över organisationsgränsen. Under förberedelseperioden genomfördes en rad projekt, där medarbetare från båda verksamheter engagerades för att diskutera hur man rekommenderade att den framtida verksamheten skulle utformas. Projektmedlemmar förklarade att dessa projekt hade bidragit till det ökade motståndet mellan verksamheterna.

Ett halvår innan fusionen tillsattes de tre högsta chefer som gemensamt skulle leda den nya myndigheten. Först upplevde medarbetarna en total tystnad. Därefter fattade den nya ledningen en rad beslut som stred mot vad medarbetarna hade önskat och rekommenderat. Medarbetare upplevde att de nu fick ytterst lite inflytande i beslutsfattandet och att fusionsprocessen på detta vis förändrades radikalt. Motståndet mot ledningen ökade snabbt, bland medarbetare från båda verksamheter. När det visade sig att många chefer från den ena myndigheten hade tillsatts som chefer också i den nya myndigheten, men ingen från den andra myndigheten, blev missnöjet stort bland medarbetare i båda verksamheterna, eftersom tillsättningen upplevdes som orättvis.

Under åren som gick fortsatte det vertikala motståndet att vara högt, något som bekräftades också i medarbetarundersökningar. Medarbetare förklarade att de brann för verksamheten i myndigheten och att det störde dem oerhört när de upplevde att verksamheten inte leddes på ett bra sätt. De upplevde då en moralisk skyldighet att säga ifrån, men samtidigt menade de att de som var öppet kritiska riskerade sanktioner från ledningen. En tystnads kultur uppstod.

Vid Försäkringskassans fusion fanns redan när fusionsförberedelserna inleddes viss spänning mellan å ena sidan de länsvis placerade 21 försäkringskassorna och å andra sidan Riksförsäkringsverket (RFV) i Stockholm. På RFV upplevde man att verksamheten monterades ned, till förmån för en mer produktionsinriktad verksamhet med fokus på kontoren ute i landet. Ute på försäkringskassorna upplevde man motsatsen, i och med att många beslut centraliserades och före detta Riksförsäkringsverket RFV kom att bemanna stora delar av huvudkontoret.

Gentemot ledningen, och framför allt generaldirektören, fanns ett starkt förtroende vid denna tidpunkt, men det minskade i takt med att medarbetarinflytandet minskade och arbetsbelastningen på verksamheten ökade. Kritiken handlade om att medarbetare upplevde att de blev behandlade som maskiner eller opersonliga kuggar i en produktionsapparat. De saknade stimulans, respekt och utrymme för eget tänkande. Kritiken handlade vidare om ledningens personetik och man anklagade ledningen för att sortera ut individer som inte presterade maximalt, utan att ta hänsyn till vare sig lagstiftning eller personliga faktorer. Kritiska medarbetare upplevde att de utsattes för sanktioner och medarbetare vid personaltidningen liknade tidningen vid Pravda, eftersom innehållet var så hårt styrt.

Situationen förbättrades när en ny ledning tillträdde efter en ekonomisk kris hösten 2008. Det horisontella motståndet var då mycket lågt, medan det vertikala motståndet dominerade. Det fanns en stark misstro till ledningen, men relationen kom att förbättras gradvis.

## Diskussion och propositioner

### *Motstånd som visslande*

I inledningen konstaterade jag att medarbetarnas lojalitet eller etik gentemot samhället, i termer av myndighetens samhällsuppdrag, kan legitimera motstånd vid fusioner i offentlig sektor. Detta speglas exempelvis av Lundquist (1998), som betecknar offentliga tjänstemän som demokratins väktare. Till stöd för denna hållning finns principen om yttrandefrihet och den meddelarfrihet som är inskriven i svensk grundlag (1 kap 1 § Tryckfrihetsförordningen). Även i litteraturen kring visslande, eller whistleblowing, berörs vikten av att medarbetaren i offentlig verksamhet får gehör för sina synpunkter, och att det därmed förekommer någon form av medbestämmande för medarbetare i offentlig förvaltning (Varelius, 2008). Även om yttrande- och meddelarfrihet ska finnas i alla samhällssektorer, skiljer sig förhållningssättet till motstånd från privat sektor såtillvida att lojaliteten där i allmänhet riktar sig primärt till en privat huvudman (såvida det inte handlar om verksamhet som innebär risker för individer eller samhälle). Det är denne huvudman och inte politiker tillsatta i en demokratisk process, som beslutar om syftet med verksamheten och strategier för att uppnå verksamhetens övergripande mål, i privat sektor. Detta mål är ofta vinst eller tillväxt.

Vid fusionerna på Riksrevisionen och Försäkringskassan motiverade medarbetare ofta sitt motstånd utifrån en lojalitet gentemot myndighetens samhällsuppdrag. På Riksrevisionen fick medarbetarna flera år senare stöd för den hållning som man hade intagit till en ny arbetsmetod, införd av ledningen. En utredning under riksdagen (Sveriges Riksdag, 2008/09: URF 1, 3) klargjorde då vad de menade med effektivitetsrevisionen och gick på medarbetarnas linje. På så vis fick dessa medarbetare också klargjort att det faktiskt var visslande som de hade ägnat sig åt, snarare än motstånd som en form av irrationell obstruktion. Vid Försäkringskassans fusion fick man ett liknande stöd flera år senare, när en ny generaldirektör tillträdde och man äntligen fick tala mer öppet om vad som inte fungerade på myndigheten. En nytillträdd direktör förklarade att medarbetarnas kritik innebar en viktig feedback i arbetet med att förbättra verksamheten, samtidigt som han förklarade hur man försökte att bygga upp bra kommunikationsvägar för denna feedback.

Intressant är att ledningen vid båda fusioner initialt välkomnade kritik och vädjade till öppenhet. Attityden till motståndet verkade således positiv. När kritiken blev alltmer högljudd ändrade ledningen vid båda dessa fusioner sin attityd till kritik och man började i stället att sträva efter att tysta ned den. Vid båda fusionerna talade man om hur en tystnadens kultur uppstod, där kritiker riskerade sanktioner från mellanchefer eller ledning. En första proposition kan formuleras enligt följande.

***Proposition nr 1.*** *Fusioner i offentlig sektor tenderar att inledas med att kritik välkomnas i större utsträckning än fusioner i privat sektor.*

Detta behöver dock inte säga något om ledningens förhållningssätt till kritik senare i fusionsprocessen. På ett principiellt plan framstår det som självklart att kritiken ska välkomnas, eftersom den kan fungera som visslande och utgör en demokratiskt viktig mänsklig rättighet. Samtidigt kan hållningen också förstås som en del av fusionsprocessens dramaturgi – ett

demagogiskt trick som mest har en symbolisk betydelse, medan ledningen i praktiken ser att man kommer att vilja utforma processen utifrån eget tycke och utan större hänsyn till medarbetares invändningar. Vid fusionerna på både Riksrevisionen och Försäkringskassan upplevde medarbetarna att ledningen endast hade genomfört en form av skendemokrati.

Vid offentliga fusioner kan motståndet således vara en del av medarbetarens meddelarfrihet och ett uttryck för en samhällsviktig etik. Det bör då inte betraktas som sjukligt eller problematiskt, utan snarare som ett symptom på ett annat underliggande problem. Samtidigt ska det noteras att denna etik, eller känsla av lojalitet gentemot samhället, också kan användas av medarbetare för att legitimera motstånd som i realiteten vilar på helt andra grunder och som kanske snarare stöds av en personlig agenda - men detta faktum gör det inte legitimt att ignorera viktiga principer om yttrandefrihet och visslande.

### *Motståndets dimensioner*

Motstånd kan uppstå i såväl en horisontell som en vertikal dimension vid fusioner. Motståndets omfattning är svår att uppskatta och ännu svårare att objektivt mäta. Dock har jag försökt att förstå riktningen på motståndet, dvs vad medarbetare vänder sig mot. Det har framgått ganska tydligt vid många intervjuer i vilken dimension motståndet har varit starkast.

På Riksrevisionen och Försäkringskassan uppträdde motståndet initialt främst i den horisontella dimensionen, mellan fusionerande verksamheter. Man talade om kulturkrockar och maktkamp. Efter ett tag ändras detta och snart kom motståndet i den vertikala dimensionen, mellan medarbetare och ledning, att dominera. I båda fallen beslutades om omfattande förändringar efter fusionerna. Vid Försäkringskassans fusion var det väntat, eftersom en del av syftet med reformen var att åstadkomma mer enhetlig handläggning av ärenden. Vid Riksrevisionens fusion var det mindre väntat. Där hade man inlett fusionsprocessen med att förklara att man inte skulle gå "bärsärkagång".

Det starka motståndet mellan medarbetare och ledning på myndigheterna är en intressant observation, därför att den strider mot vad som tidigare i allmänhet har noterats vid fusioner, nämligen att motståndet skulle uppstå primärt i den horisontella dimensionen vid fusioner. Studier av fusioner i privat sektor indikerar visserligen ett starkt horisontellt motstånd, men det är lättare att förstå i denna kontext. I privat verksamhet finns en annan acceptans för huvudmannens auktoritet i beslutsfattandet än i offentlig verksamhet, där man förväntas ta hänsyn till en rad olika intressenter (Nutt & Backoff, 1993). Det indikerar att det vertikala motståndet generellt skulle kunna vara lägre vid fusioner i privat sektor än vid fusioner i offentlig sektor. Offentlig sektor har dessutom en tradition av mer medbestämmande, eller personaldemokrati, bland annat till följd av inrättandet av Medbestämmandelagen år 1977 (Hadenius, 1983). (En svensk studie av Szücs år 2001 indikerar emellertid att denna personaldemokrati i offentlig sektor i praktiken kan vara tämligen begränsad.) Två propositioner kan formuleras som följer.

***Proposition nr 2.*** Fusioner i offentlig sektor tenderar att präglas av vertikalt motstånd i högre utsträckning än fusioner i privat sektor.

***Proposition nr 3.*** Fusioner i offentlig sektor tenderar att präglas av horisontellt motstånd i lägre utsträckning än fusioner i privat sektor.

Det kan visserligen noteras att propositionen primärt baseras på en uppskattning av motståndet utifrån mitt empiriska material, men den har också stöd från medarbetarundersökningar från fallstudierna. När det gäller Riksrevisionens fusion stöds min slutsats om det höga vertikala motståndet av tre attitydundersökningar bland personalen, genomförda år 2004, 2005 samt 2008 (SIFO år 2004 och 2005, ZonderaCom år 2008). Dessa visar på mycket lågt förtroende för ledningen: 22-24 procent av respondenterna uppgav att de hade förtroende för myndighetens ledning. När ledningen tillträdde var förtroendet för dem däremot högt, enligt intervjuer. Vid Försäkringskassans fusion uppgav endast 20 procent av respondenterna i en attitydundersökning år 2008 att de hade förtroende för myndighetens ledning (Dagens Nyheter 2008-12-18). Det var hälften så mycket som vid samma undersökning året innan. Delvis som en följd av det låga förtroendet valde generaldirektören att avgå i slutet av år 2008 och en ny tillsattes.

Något som möjligen talar för proposition nr 2, ovan, är att det finns så pass många starka professioner i den offentliga sektorn. Det gäller exempelvis traditionella professioner, som domare och läkare, men också andra yrkesgrupper med stark sammanhållning. Evetts (2006) menar att den klassiska, snäva definitionen av professioner bör breddas för att inkludera även yrkesgrupper och bland dessa skulle exempelvis handläggarna vid Försäkringskassans fusion kunna inkluderas. Vid fusionerna både på Riksrevisionen och Försäkringskassans fanns en stark samhörighetskänsla inom de yrkesgrupper som dominerade verksamheterna. Professioner och yrkesgrupper delar en yrkesetik som motiverar kvalitet i arbetet (Freidson, 1999). Denna etik kommer också att prägla motståndet och bidra till att det upplevs som legitimt.

Samtidigt finns också vid fusioner i verksamhet kring professionella tjänster, där professioner gärna återfinns, en rädsla för att bli "smittad" av den andra verksamhetens sämre rykte eller för att bli exploaterad av en mindre kompetent verksamhet (Empson, 2001). Denna tendens präglade Riksrevisionens fusion initialt, men snart hade medarbetarna förenats av sin gemensamma kritik gentemot ledarskapet. Situationen var likartad vid Försäkringskassans fusion. Detta talar för att det horisontella motståndet skulle uppstå initialt, men med tiden ersättas av vertikalt motstånd i synnerhet i verksamhet med starka professioner eller yrkesgrupper, där man genomför fusionen med begränsat stöd från dessa medarbetare. Huruvida den offentliga kontexten är lika avgörande är oklart.

### *Ackultureringsstrategi och medarbetarinflytande*

I den inledande litteraturgenomgången presenterades två olika sätt att dela in ackultureringsstrategier. Nahavandi och Malekzadehs (1988) skiljer mellan följande strategier: integration, assimilering, separation och dekulturering. Till dessa adderar Greenwood m fl (1994:252) strategin kulturell blandning. Buono och Bowditch (1989) skiljer mellan kulturell pluralism, kulturell blandning, kulturellt övertagande samt kulturellt motstånd.

Vid fusionerna på Riksrevisionen och Försäkringskassan tillämpades kulturell blandning som integrationsstrategi. Detta var särskilt tydligt vid Riksrevisionens fusion, där man öppet förklarade att ambitionen var att välja ut de bästa inslagen i respektive organisationskultur och föra med sig dessa delar till den nya verksamheten, något som väl återspeglar definitionen av kulturell blandning så som den anges av exempelvis Buono och Bowditch (1989) och Frensch (2007). Fusionsförberedelserna

präglades samtidigt av diskussioner med syfte att värdera olika lösningar och normer i respektive organisation för att välja ut de bästa. Detta gjorde samtidigt att principen om lika inflytande kom att konkurrera med en princip om att välja den bästa lösningen, oavsett vilken organisation den hämtades från (Bringselius, 2008). I samband med att den nya ledningen tillsattes skedde också en gradvis förändring i ackultureringsstrategi och i stället för kulturell blandning gled man över till vad som snarare kunde betecknas som ett kulturellt övertagande. Det var då ledningen som beslutade vilka normer som skulle råda i verksamheten och hur man skulle arbeta, snarare än medarbetarna.

Vid Försäkringskassans fusion var förloppet likartat. Fusionsförberedelserna inleddes med projektet GEORG, som stod för Genomförandeorganisation. Inom ramen för detta bildades åtta delprojekt där medarbetare från fusionerande verksamheter och även från försäkringskassornas intresseorganisation Försäkringskassaförbundet. Sammantaget engagerades omkring 350 medarbetare i fusionsförberedelserna på detta vis (SOU 2004:127 sid. 138). Man ville bevara det som var bra i nuvarande verksamheter och föra med sig in i den nya myndigheten. Efter fusionen upplevde medarbetarna att delaktigheten minskade drastiskt och att inte mycket hänsyn togs till deras synpunkter. I stället flyttades förändringsarbetet över till en centralt placerad avdelning kallad Förändringsprogrammet, bemannad till stora delar med konsulter. Från Förändringsprogrammet skickades information om hur ärenden skulle hanteras på ett standardiserat vis. I och med centraliseringen kom medarbetare att uppleva att den kulturella blandningen ersattes av ett kulturellt övertagande från ledningens sida, precis som vid Riksrevisionens fusion. Vid båda fusionerna upplevde man också att en av de fusionerande verksamheterna gynnades i denna process, trots att man inledningsvis hade förklarat att de var lika viktiga.

Vid fusioner i offentlig sektor förefaller det som att verksamheter ofta tillskrivs ett lika stort principiellt värde. Varje verksamhet fyller en viktig funktion, i synnerhet i förvaltningslandskapet under riksdag och regering. I kommunal verksamhet är det lättare att argumentera för att en verksamhet skulle vara viktigare än en annan, beroende på exempelvis antal brukare. Att verksamheter tillskrivs lika stort principiellt värde kan också bero på att man arbetar utifrån en princip om alla människors lika värde, något som är grundläggande i en demokrati. Vid fusioner av jämlikar är kulturell blandning vanlig. Nästa proposition kan formuleras som följer.

***Proposition nr 4. Fusioner i offentlig sektor tenderar att utmärkas av kulturell blandning i högre utsträckning än fusioner i privat sektor.***

Den kulturella blandningen stämmer med principer om rättvisa och jämlikhet i en modern demokrati. Dessa demokratiska värden är påtagliga i offentlig verksamhet, där man arbetar under de fluktuationer som regelbundna politiska val innebär och den osäkerhet som den politiska styrningen möjligen också kan medföra för verksamheten.

En fördel med strategin är att man undviker många av de konflikter som associeras med kulturellt övertagande (Arndorfer, 1997). Samtidigt indikerar mina båda fallstudier att en övergång kan komma att ske ganska snart från kulturell blandning till just kulturellt övertagande. Även Ernst och Whinney (1985:59f enligt Bueno och Bowditch 1989:83) påtalar att det är vanligt att fusioner inleds med en vänskaplig ton och samsyn kring vägen framåt, men att de sedan skiftar till en ansats som snarare kan betecknas som att "plundra och härska".

Observationerna på Riksrevisionen och Försäkringskassan indikerar också att det är vanligt med en hög grad av medarbetarinflytande under fusionsförberedelser i offentlig sektor. Det kan bero dels på en tradition av mycket personaldemokrati inom denna sektor, men också på att man måste lämna utrymme till visslande och yttrandefrihet. En sista proposition:

**Proposition 5.** *Fusioner i offentlig sektor tenderar att utmärkas av att medarbetare involveras i beslutsfattandet i högre utsträckning än fusioner i privat sektor.*

Det ska dock noteras att denna involvering av medarbetare inte alltid fortsätter genom hela fusionsprocessen och att medarbetarnas inflytande inte alltid blir reell, utan ibland snarare inrättas av symboliska skäl. Så upplevde många medarbetare att var fallet vid fusionerna på Riksrevisionen och Försäkringskassan.

Motstånd vid fusioner kan tolkas som en begäran om inflytande i ledningens beslutsfattande (Bringselius 2010b). Med en hög grad av medarbetarinflytande initialt, och med kulturell blandning som strategi, kan förhoppningen vid fusioner i offentlig sektor vara att ta tillvara viktig (legitim) feedback, samtidigt som man försöker att minimera mer emotionellt grundade reaktioner. Samtidigt är det också möjligt att strategin mest fyller en symbolisk betydelse. När medarbetarnas synpunkter sedan inte sammanfaller med ledningens, kan det synas lättare för ledningen att ändra strategi och i stället enväldigt fatta beslut, när man tidigare har haft en annan ansats. Man har då uppfyllt förväntan om delaktighet åtminstone i den utsträckningen att medarbetare får en chans att framföra sina synpunkter. Vid fusionerna på Riksrevisionen och Försäkringskassan blev emellertid den långsiktiga konsekvensen att medarbetare tappade förtroendet för ledningen, ett förtroende som sedan inte kunde återskapas på flera år, enligt medarbetarundersökningar.

## Slutsatser

Fusioner och förvärv är vanligt förekommande och här finns en stor mängd litteratur, varav den absoluta merparten dock baseras på studier av privat sektor. Med denna artikel vill jag bidra till att öppna upp forskningsfältet även för offentlig sektor. Trots att dessa fusioner är vanliga, förekommer ytterst lite diskussion kring vad som utmärker dessa. Motstånd är en gemensam nämnare i fusionsforskningen, liksom i forskningen om organisationsförändring, och det har också bildat utgångspunkt för denna artikel.

Jag har redovisat observationer från två fallstudier av fusioner i svensk statsförvaltning: fusionerna bakom Riksrevisionen 2003 och fusionen bakom Försäkringskassan 2005. Huvudman för Riksrevisionen är riksdagen och huvudman för Försäkringskassan är regeringen. Fallstudierna indikerar att motståndet, och strategierna för att hantera motståndet, faktiskt skiljer sig åt på flera vis mellan fusioner i offentlig verksamhet och fusioner i privat verksamhet. Fem propositioner presenteras, för fortsatt forskning. Till de viktigare observationerna hör betydelsen av det vertikala motståndet vid fusioner i offentlig sektor. Traditionellt har man i fusionsforskningen utgått från att det är det horisontella motståndet som är intressant att studera, medan det vertikala motståndet närmast har ignorerats. Kulturkrockar mellan fusionerande verksamheter har antagits vara den viktigaste förklaringen till motstånd. Att offentliga fusioner skiljer sig åt i detta hänseende – om de

verkligen gör det – kan bero dels på att medarbetare ser sig som demokratins väktare, dels på att starka professioner och yrkesgrupper med en egen etik är särskilt vanliga i denna sektor.

Fler studier av fusioner i offentlig förvaltning behövs för att testa de propositioner som presenteras i denna artikel. Med en bättre förståelse för skillnaderna kan vi berika ett fält som idag famlar efter hållbara förklaringar till återkommande svaga utfall. Kanske är det till och med så att de etiska aspekter som synes centrala för att förstå motstånd vid offentliga fusioner, är av central vikt även vid fusioner i privat sektor. Lärandet måste inte nödvändigtvis ske i riktning från privat till offentlig sektor, utan det kan även gå i motsatt riktning.

## Referenser

Angrisani, David P. & Robert Goldman (1997). *Predicting successful hospital mergers and acquisitions: A financial and marketing analytical tool*. Binghamton, NY: The Haworth Press

Arndorfer, James B (1997). Interest in mergers of equals keeps growing. *American Banker* 162 (26).

Bastien, David T. (1987). Common Patterns of Behavior and Communication in Corporate Mergers and Acquisitions. *Human Resource Management* 26(1): 17-34

Bellou, Victoria (2007). Psychological contract assessment after a major organizational change: The case of mergers and acquisitions. *Employee Relations* 29: 68-88

Berry, John W. (1983). Acculturation: A comparative analysis of alternative forms. I: R. J. Samuda och S. L. Woods (red.): *Perspectives in immigrant and minority education* (sid. 66-77). Lanham, MD: University Press of America.

Blake, Robert R. & Jane Srygley Mouton (1985). How to Achieve Integration on the Human Side of the Merger. *Organizational Dynamics* 13 (3): 41-57.

Bligh, Michelle C. & Melissa K. Carsten (2005). Post-Merger Psychological Contracts: Exploring a 'Multi Foci' Conceptualization. *Employee Relations* 27 (5): 495-510.

Bringselius, Louise (2008). *Personnel resistance in public professional service mergers: The merging of two national audit organizations*. Lund: Lund Institute of Economic Research.

Bringselius, Louise (2010a). Resistance to change: Four interpretations. Working Paper Series no. 1/2010. Lund: Lund Institute of Economic Research.

Bringselius, Louise (2010b). Motstånd, moral och medarbetarinflytande vid förändringsarbete i offentlig sektor. I: *Proceedings from the Göteborg Public Management Seminar 2010*. Göteborgs universitet.

Brousseau, Kenneth R., Michael J. Driver, Kristina Eneroth & Rikard Larsson (1996). Career pandemonium: Realigning organizations and individuals. *Academy of Management Executive* 10(4): 52-64.

Brown, Rupert & Samuel Gaertner (red.) (2001). *Blackwell Handbook of Social Psychology: Intergroup Processes*. Malden, MA: Blackwell Publishers.

Buono, Anthony F. & James F. Bowditch (1990). Ethical considerations in merger and acquisition management: A human resource perspective. *Advanced Management Journal* 55(4): 18-23.

Buono, Anthony F. & James F. Bowditch (1989). *The Human Side of Mergers and Acquisitions: Managing Collisions Between People, Cultures and Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass Inc.

- Cartwright, Susan & Cary L. Cooper (1993). The role of culture compatibility in successful organizational marriage. *Academy of Management Executive* 7: 57-71.
- Cartwright, Susan & Cary L. Cooper (1996). *Managing mergers, acquisitions & strategic alliances: Integrating people and cultures*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- Cartwright, Susan & Cary L. Cooper (1995). Organizational marriage: 'Hard' versus 'soft issues'. *Personnel Review* 24 (3): 32-43.
- Czarniawska, Barbara & Bernard Joerges (1996). Travels of Ideas. I: Barbara Czarniawska & Guje Sevón (red.): *Translating Organizational Change*. Berlin: de Gruyter.
- Eastman, Julia & Daniel Lang (2001). *Mergers in higher education: Lessons from theory and experience*. Canada: University of Toronto Press.
- Empson, Laura (2004). Organizational identity change: Managerial regulation and member identification in an accounting firm acquisition. *Accounting, Organizations and Society* 29 (8): 759-781.
- Empson, Laura (2001). Fear of exploitation and fear of contamination: Impediments to knowledge-transfer in mergers between professional service firms. *Human Relations* 54(7): 839-862.
- Eriksson-Zetterquist, Ulla (2009). *Institutionell teori : idéer, moden, förändring*. Malmö: Liber.
- Evetts, Julia (2006). Introduction: Trust and Professionalism: Challenges and Occupational Changes. *Current Sociology* 54 (4): 515-531.
- Ford, Jeffrey D., Laurie W. Ford & Angelo D'Amelio (2008). Resistance to change: The rest of the story. *Academy of Management Review* 33: 362-377.
- Freidson, Eliot (1999). Theory of professionalism: method and substance. I: *International Review of Sociology* March 1999
- Frensch, Florian (2007). *The social side of mergers and acquisitions: Cooperation relationships after mergers and acquisitions*. (Avhandling.) Berlin: Gabler Edition Wissenschaft.
- Greenwood, Royston, C. R. Hinings & John Brown (1994). Merging Professional Service Firms. *Organization Science* 5: 239-257.
- Hadenius, Axel (1983). *Medbestämmandereformen*. Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, no 95. Stockholm: Almqvist & Wiksell international.
- Hambrick, Donald C. & Albert A. Cannella Jr (1993). Relative standing: A framework for understanding departures of acquired executives. *Academy of Management Journal* 36 (4): 773-762.
- Hedin, Ulla-Carin, Sven-Axel Månsson & Ronny Tikkanen (2008). *När man måste säga ifrån*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Jermier, John M., David Knights & Walter R. Nord (red.) (1994). *Resistance and power in organizations*. New York: Routledge.

- Johansson, Roine (2009). Vid den institutionella analysens gränser: Institutionell organisationsteori i Sverige. *Nordiske Organisasjonsstudier* 3: 5-22.
- Judd, Peter B. (1999). Whistle-blowing: A restrictive definition and interpretation. *Journal of Business Ethics* 21: 77-94.
- Jungerhem, Svend (1992). *Banker i fusion*. (Avhandling.) Uppsala: Uppsala universitet, Företagsekonomiska institutionen.
- Knights, David & Theo Vurdubakis (1994). Foucauld, power, resistance and all that. I: Jermier, John M., David Knights & Walter R. Nord (red.): *Resistance and power in organizations*. New York: Routledge.
- Larsson, Rikard (1990). *Coordination of Action in Mergers and Acquisitions: Interpretive and Systems Approaches Towards Synergy*. Lund: Lund University Press.
- Larsson, Rikard & Sydney Finkelstein (1999). Integrating Strategic, Organizational and Human Resource Perspectives on Mergers and Acquisitions: A case Survey of Synergy Realization. *Organization Science* 10(1).
- Larsson, Rikard, & Michael Lubatkin (2001). Achieving Acculturation in Mergers and Acquisitions : An International Case Survey. *Human Relations*, 54(12): 1573-1607.
- Larsson, Rikard, Michael Driver, Mikael Holmqvist & Patrick Sweet (2001). Career Dis-integration and Re-integration in Mergers and Acquisitions: Managing Competence and Motivational Intangibles. *European Management Journal* 19(6): 609-618.
- Liu, Wanderley & Michael R. Fehling (2006). A practice-based modeling and analysis of social systems: Evaluating resistance-coping strategies in mergers and acquisitions. *Simulation Modelling Practice & Theory* 14 (4): 360-385.
- Lundquist, Lennart (1998). *Demokratins väktare : ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Lund: Studentlitteratur.
- McGregor, Douglas (1960). *The human side of enterprise*. New York: McGraw-Hill.
- Millward, Lynne & Olympia Kyriakidou (2003). Linking pre- and post-merger identities through the concept of career. *Career Development International* 9 (1): 12-27.
- Mintzberg, Henry (1993). *Structure in Fives: Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Nahavandi, Afsaneh & Ali R. Malekzadeh (1988). Acculturation in Mergers and Acquisitions. *Academy of Management Review* 13 (1): 79-90.
- Nutt, Paul C. & Robert W. Backoff (1993). Organizational publicness and its implications for strategic management. *Journal of Public Administration Research and Theory* 3(2): 209-231.
- Papadakis, Vassilis M. (2005). The role of broader context and the communication program in merger and acquisition implementation success. *Management Decision* 43 (2): 236-255.

Piderit, Sandy Kristin (2000). Rethinking resistance and recognizing ambivalence: A multidimensional view of attitudes towards an organizational change. *Academy of Management Review* 25(4): 783-794.

Schweiger, David M. & Angelo S. DeNisi (1991). Communication with Employees following a Merger: A Longitudinal Field Experiment. *Academy of Management* 34 (1): 110-135.

Serpa, R. (1988). The Often Overlooked Ethical Aspect of Mergers. *Journal of Business Ethics* 7(5): 359–362.

Shield, Richard, Richard Thorpe & Annette Nelson (2002). Hospital mergers and psychological contracts. *Strategic Change* 11: 357-67.

SOU 2004:127. *Försäkringskassan: slutbetänkande*. Av Utredningen om inrättande av en sammanhållen statlig myndighet för socialförsäkringsområdet (GEORG). Stockholm : Fritzes offentliga publikationer

Stahl, Guenter K., & Mark E. Mendelhall (2005). *Mergers and Acquisitions: Managing Culture and Human Resources*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Sveriges rikets lag (2010). *Tryckfrihetsförordningen*.

Sveriges Riksdag, 2008/09:URF 1. *Uppföljning av Riksrevisionsreformen: Riksrevisionens styrelse, ledning och hanteringen av effektivitetsgranskningar*.

Sveriges Riksdag, 2008/09:URF 3. *Uppföljning av Riksrevisionsreformen: Effektivitetsrevisionen, den årliga revisionen och den internationella verksamheten. Slutbetänkande av Riksrevisionsutredningen*.

Syrjälä, Jari, & Tuomo Takala (2008). Ethical Aspects in Nordic Business Mergers: The Case of Electro-Business. *Journal of Business Ethics* 80:531-545.

Szücs, Stefan (2001). *Nya arbetsmarknadsrelationer inom offentlig sektor : arbetsliv, ledarskap och personaldemokrati vid 120 arbetsplatser i offentlig och privat regi*. CEFOS-rapport no 18. Göteborg : Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS).

Varelius, Jukka (2008). Is Whistle-blowing Compatible with Employee Loyalty? *Journal of Business Ethics* 85: 263-275.

Vasu, Michael Lee, Debra W. Stewart & G. David Garson (1998). *Organizational behavior and public management*. Tredje upplagan. New York : Marcel Dekker.

Walter, Gordon A (1985). Culture collisions in mergers and acquisitions. I: Frost, Peter J., Larry F. Moore, Meyl Reis Louis, Craig C. Lundberg & Joanne Martin (red.): *Reframing organizational Culture*. Beverly Hills (CA): Sage Publications.

## **Empiriskt material**

Försäkringskassan: Intervjuer och deltagarobservationer

Riksrevisionen: Intervjuer och deltagarobservationer

Riksrevisionen, attitydundersökning av SIFO år 2004

Riksrevisionen, attitydundersökning av SIFO år 2005

Riksrevisionen, attitydundersökning av ZonderaCom år 2008

### **Dagstidningar**

Dagens Nyheter (2008-12-18). Curt Malmborg lämnar Försäkringskassan.