

Artikel til brug for Børsens Ledeshåndbøger, Offentlig ledelse –  
af Tina Monberg, advokat, psykoterapeut og mediator, mediationcenter a/s  
Foråret 2005

## Når kulturen ikke vil smelte sammen

De danske kommuner står overfor fusioner af meget stort omfang. 271 kommuner skal blive til 99 kommuner. Valget af, hvem en kommune skal fusioneres med, har i stort omfang været frivilligt. Indenrigsministeren har dog påtvunget sammenlægning af nogle kommuner, som kan opfattes som et tvangsægteskab af parterne i fusionen. Når magt bliver anvendt, opstår der magtkampe og modstand, som de kommuner, der bliver påtvunget en fusion, skal være i stand til at håndtere – hertil kommer alle de andre forhold, som en fusion i forvejen medfører.

Denne artikel vil forsøge at løfte sløret for, hvilke konfliktmæssige udfordringer, som kommunerne står overfor. Hvad konflikter er for en størrelse. I hvilken form de opstår. Hvad der skal til for at kulturen mellem to offentlige organisationer kan smelte sammen. Og endelig hvad man kan gøre, hvis kulturen ikke vil smelte sammen.

En del af det arbejde, kommunerne står overfor, er, hvordan de vil løse de konflikter, som vil opstå ved fusionerne. Det kan være konflikter om hvor rådhuset skal ligge og hvilket it system skal være det fortsættende. Mange kommuner står også overfor potentielle magtkampe mellem borgmestre og andre embedsmænd om besættelse af de stillinger, som den nye, fælles kommune har behov for.

Disse magtkampe gør behovet for et konfliktkoncept evident, hvis konflikterne skal løses på grundlag af interesser og ikke ved brug af magt eller rettigheder. Det er kommunerne selv, der skal tage stilling til et sådant koncept og den strategi, som et sådant koncept skal indeholde.

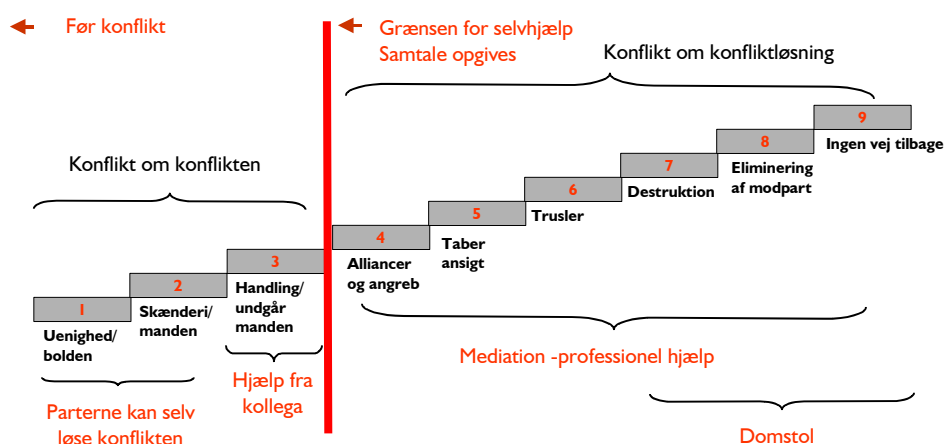
Jeg mener, at der udover det konfliktkoncept, som kommunen selv skal designe for den nye sammenlagte kommune, også bør eksistere et standardkonfliktkoncept for perioden inden sammenlægningen.

Sammenlægningen er først juridisk en realitet den 1.1.2007, hvor reformen træder i kraft – indtil denne dato skal kommunerne ledes af de eksisterende ledergrupper, mens et sammenlægningsudvalg parallelt skal påtage sig ledelsen af og beslutningerne for den nye kommune, som eksisterer fra 2007. Sammenlægningsudvalgets formand vil være borgmesteren i den fortsættende kommune og vil derfor ofte skulle bære to kasketter samtidig. Dels kasketten som borgmester i den eksisterende kommune, der skal sammenlægges. Dels kasketten som borgmester i den nye kommune. Den borgmester, der ikke skal være fortsættende, ved at han eller hun skal fratræde sin stilling endeligt den 1.1.2007.

Der skal ikke megen fantasi til for at forestille sig de konflikter, der kan opstå i perioden frem til, at der eksisterer en ledelse. Hvor skal parterne henvende sig ved en konflikt på konfliktrappens trin 4 (se denne nedenfor), der kræver en formel konfliktløsning med involvering af en tredjemand, og hvor parterne ikke længere er i stand til at blive enige om hvilken metode, de skal anvende?

Hvad hvis konflikten brød ud mellem to borgmestre fra de kommuner, der skulle fusioneres? Så er 2 år lang ventetid for alle parter, der bliver berørt af denne konflikt. Og berørt vil man blive som tilskuer til en konflikt, fordi på konfliktrappens trin 4 vil man blive bedt om at vælge side i konflikten, eller vælge hvilken alliance man ønsker at tilhøre. Man er nu ikke længere tilskuer til konflikten – men en del af konflikten.

Allerede inden fusionen mellem Birkerød og Søllerød kommune skulle føres ud i livet, medførte konflikter, at fusionen blev taget op til overvejelse. Der var ikke ved fusionsforhandlingerne taget højde for kulturforskellen mellem Birkerød Kommune, der arbejder procesorienteret, og Søllerød Kommune, der arbejder resultatorienteret. Søllerød Kommunes resultatorientering blev opfattet som en storebroder adfærd, som Birkerød Kommune havde svært ved at acceptere. Der var ikke aftalt noget konfliktkoncept eller valgt konfliktstrategier for, hvad kommunerne skulle gøre, hvis en sådan konflikt opstod, og hvor de skulle søge hjælpen.



Figur 1: Konflikttrappen

## Konflikttrappen

Mange har forsket i konflikter og om, hvordan konflikter udvikler sig. En af dem er østrigeren Friedrich Glasl, som har skrevet en Ph.D. om konflikter og konfliktløsning, og som er tilknyttet Universitetet i Salzburg.

Glasl mener, at der eksisterer nogle naturlove for konflikter, som man ikke kan komme uden om. Når man kender dem, får man mulighed for at kunne navigere og tage sine forholdsregler for ikke at ende i en situation, hvor samarbejdet bliver ødelagt på grund af en destruktiv konflikt.

Glasl har inddelt konflikttrappen i 9 trin (se figur 1.), hvor hvert trin repræsenterer en fase i konflikten. Konflikttrappen viser, hvordan en konflikt kan udvikle sig, hvis man ikke formår at håndtere en uenighed konstruktivt. Den viser også, hvornår konflikten går

fra, ”at man har en konflikt” ( trin 1 og 2) til ”at konflikten har én” (trin 4 og fremefter), hvor man ikke længere er i stand til at handle konstruktivt.

På trin 1-3 er der tale om en konflikt om, hvad konflikten drejer sig om. På trin 4 og fremefter kommer konflikten til at dreje sig om, hvilken måde den skal løses på. Det ses desværre ofte, at mennesker i konflikt ikke kan blive enige om, hvordan de skal løse deres konflikt. På trin 3 og fremefter er man ikke længere selv i stand til uden hjælp fra andre at finde en løsning på konflikten.

Det første trin er uenigheden. Uenighedsfeltet rummer en masse muligheder for nyudvikling og nytænkning under forudsætning af, at begge parter evner at kunne fortsætte samarbejdet og arbejde for en løsning, der varetager begge interesser. Derfor er det så vigtigt at have kompetencen til at kunne fortsætte samarbejdet, selvom uenigheden opstår, da det er her, den største gevinst ved samarbejdet eksisterer og nye ideer kan genereres. Man går efter sagen i stedet for manden.

Det næste trin er skænderiet, hvor samarbejdet gradvist transformeres til en konkurrence. Konkurrencen kører primært på at argumentere for sit standpunkt og at få ret i sin udlægning af sandheden. Man kommer til at gå efter manden i stedet for efter sagen.

På de første to trin af konfliktrappen kan parterne stadig selv løse konflikten uden hjælp fra en tredjepart. Det kræver, at parterne er indstillet på at arbejde sig tilbage ad konfliktrappen og genfinde samarbejdet til erstatning af konkurrencen.

Det tredje trin er dér, hvor man begynder at handle alene – dialogen og samtalen forsvinder gradvist. Det vigtigste er nu at vinde konkurrencen, da lysten til at samarbejde er forsvundet. Tillid og herved fundamentet til at vise ærlighed er ikke længere tilstede. Man mistror hinanden og hinandens intentioner med det, der bliver sagt og gjort. Kropssprog og det talte ord er ikke længere i overensstemmelse, da man ikke siger tingene, som de er, fordi man er bange for at blive udnyttet. Derfor kommer kommunikationen til at foregå via f.eks. e-mail, fordi man ønsker at undgå modparten.

På det tredje trin af konfliktrappen kan parterne ikke længere selv løse konflikten og har behov for støtte fra kolleger og andre, der er vidner til konflikten. Disse kollegers opgave er at gøre parterne opmærksomme på, hvor langt de er kommet på konfliktrappen og få dem til at sætte sig i hinandens sted og se sagen fra den andens synspunkt med henblik på at få genetableret dialogen.

På det fjerde trin er dialogen ophørt. Man taler ikke længere *til* hinanden men *om* hinanden. På dette trin opstår behovet for at opbygge alliancer. På trin tre handlede man alene, men på trin fire indtræder dinosaurhjernens ”fight or flight” - instinkterne fra den tidlige, instinktive hjerne om at flygte eller slås. Et menneske på trin fire har behov for støtte og hjælp i sin kamp og vil som en naturlig følge heraf søge støtte i sine omgivelser, da man ellers vil blive overmandet af modstanderen. Derfor sendes e-mails som kopi for at få allierede.

Da parterne er i deres tidlige instinkters og følelsers vold, har de ikke længere mulighed for selv at løse konflikten og har behov for hjælp fra en neutral udenforstående. Da ens kollegaer på dette trin er blevet medinddraget i konflikten som alliance, er det ikke længere muligt at hente støtten dér. Den bedste hjælp til løsning af konflikten er

mediationsmetoden, der genopbygger samarbejdet mellem parterne, da processen er en samarbejds- og parallelproces.

På det femte trin fortsætter dinosaurhjernen sit angreb på den anden part, og begreber som moral og etik forsvinder mere og mere. Parterne har tabt ansigt i forhold til hinanden, da de ting, der gør mest ondt at få at vide, er blevet fortalt offentligt. Parterne ønsker derfor oprejsning for det tab, de har lidt ved at blive ydmyget, og ønsker en undskyldning fra – eller endnu bedre en ydmygelse af – den anden part.

Det sjette trin er præget af trusler, som igen bliver årsag til modtrusler fra den anden part. ”Vold avler vold” bliver kendetegnet for dette trin. Man begynder at true hinanden med at udtage stævning, gå til pressen eller på anden vis skade hinandens omdømme.

På det syvende trin er truslerne nu blevet til realiteter – stævningen er udtaget, man er gået til pressen for at fortælle sandheden, man har kontaktet de andre organisationer, der samarbejder med organisationen, for at fortælle hvor forfærdelig denne organisation er. På dette trin tænker man ikke på konsekvenserne af sine handlinger og den boomerang effekt, det har på ens egen organisation.

Hvor det syvende trin er kendetegnet ved destruktion, er det ottende trin kendetegnet ved eliminering. For mennesker betyder det, at det vigtigste er at kunne skade den person, man er i konflikt med eller eventuelt fjerne dem totalt.

Det sidste og niende trin kendes fra selvmordsbomberne, hvor selvdestruktion er i orden, så længe modparten lider større skade. Konflikten mellem Hafnia og Baltica er et billede herpå, hvor resultatet blev, at begge virksomheder mere eller mindre blev destrueret.

Ved forebyggelse af konflikteskalering forstås forløbet inden konfliktrappen og trin 1 på konfliktrappen, hvor uenigheden befinder sig, og parterne stadig fokuserer på problemet.

Ved håndtering af konflikter forstås trin 2 og 3 på konfliktrappen, hvor parterne selv kan løse deres konflikt eller med hjælp fra en kollega.

Ved løsning af konflikter forstås trin 4 og opefter, hvor parterne har behov for en uddannet tredjemand, der kan gå ind og fungere som mediator i konflikten.

## Dimensionerne

De kommuner og andre offentlige instanser, der står overfor en fusion eller en sammenlægning, kunne med stor fordel - inden konflikten opstår - aftale en interessebaseret vind-vind strategi og vælge den tredje dimension.

Når man arbejder i relationen mellem mennesker, er der tre typer af dimensioner, der kendetegner billedet, se figur 2.

Den første dimension er kendt som magtkampen. Det er her mennesker bruger magt for at opnå et mål og fjerner de forhindringer, der er i deres relationer. I konflikt vil magtkampen ofte indtræde, når konflikten har eskaleret. Når en magtkamp opstår

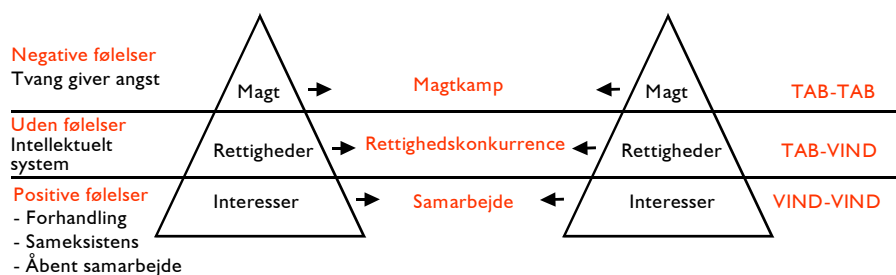
mellem to mennesker, er det som en mudderkamp - ingen kommer rene ud – og udfaldet bliver en tab-tab situation.

Den anden dimension er rettighedskonkurrencen, hvor der anvendes regler, politikker og standarder til at afgøre udfaldet af et problem eller en konflikt. Det er en tab-vind situation, hvor kun én i relationen kan blive vinder, mens den anden bliver taberen. Når relationen bliver afgjort på dette grundlag, er det ikke den bedste løsning, der vælges, men den mest rigtige. Ved relationer, der arbejder i rettighedsfeltet, vil der være et fortsættende fokus på at få ret.

Den tredje dimension er der, hvor samarbejdet eksisterer, og som giver den gode relation mellem mennesker. Det er her, hvor der er sameksistens, og den gode konfliktkultur hører hjemme. Når relationen baserer sig på samarbejde, er det muligt at opnå vind-vind udfald, da løsningen og handlingsplanen skabes ud fra interesser og behov. I et konfliktkoncept er det muligt at skabe en kultur, der bygger på vind-vind relationer, men det kræver indførelse af konfliktstrategier.

Valget af disse konfliktstrategier bør ske, inden konflikten opstår, for når den først er en realitet, er det efter konfliktens naturlove for sent, og parterne er ikke længere i stand til at se klart og finde ud af, hvordan konflikten skal håndteres eller løses.

Man kan selvfølgelig også have en holdning om, at konflikter ikke vil opstå, og undlade at tage stilling til hvordan man vil forebygge konflikteskalering, håndtere og løse konflikter. For mig vil det svare til ikke at have et brandreglement, fordi man ikke har brand eller forventer at få en brand. Men det er man desværre ikke altid herre over.



Figur 2: Ens dimensioner

## Hvad er kultur?

Når fusionen mellem kommunerne skal ske, kræver det, at kulturen mellem de fusionerede kommuner kan smelte sammen, så der alene er én fortsættende kultur. Hvis dette konfliktforebyggende arbejde ikke lykkes, vil der eksistere en stadig magtkamp mellem de to kulturer, om hvilken kultur der er den rigtige, og om hvilken kultur der skal følges.

Den nu afdøde indiske filosof Krishnamurti sagde, at hver gang man har et modsætningsforhold, skaber man en potentiel konflikt. Dette modsætningsforhold kan enten rummes af en organisation eller fjernes.

Ved fusionen kan modsætningsforholdet mellem de kommuner, der skal lægges sammen, til dels fjernes ved at lade kulturen smelte sammen. Men hvad er kultur for en størrelse, og hvordan kan man arbejde med den og få kulturene til at smelte sammen?

I bogen ”Organisationskultur og ledelse” beskriver Edgar Schein kultur på denne måde: ”Ved kultur forstås et mønster af grundlæggende antagelser, der er opfundet, opdaget eller udviklet af en bestemt gruppe samtidig med, at den lærer at klare sine problemer i forbindelse med ekstern tilpasning og intern integration, og som fungerer godt nok til at blive betragtet som gyldige og derfor bør læres til nye medlemmer som den korrekte måde at opfatte, tænke og føle på i relation til disse problemer.”

Disse kulturelementer defineres som:

- Adfærdsregler for samspil mellem mennesker
- De normer, der opstår i arbejdsgrupper
- De værdinormer, som en organisation giver udtryk for
- Den filosofi, som ligger til grund for en organisations politik over for ansatte og patienter
- De spilleregler man må lære for at kunne klare sig i organisationen og de ”fiduser”, som nyansatte må tilegne sig for at blive accepteret
- Den stemning eller det klima, som skabes af organisationen og af den måde, hvorpå organisationen omgås eksterne kontakter

## Hvordan får man kulturen til at smelte sammen?

Det kan synes som et meget uoverskueligt arbejde at fjerne et modsætningsforhold mellem to kommuners kultur og skabe en ny kultur, som begge kommuner kan identificere sig med.

Jeg tror dog, at blot ved at sætte fokus på denne opgave og skabe rum for at arbejde med at smelte forskellighederne sammen og transformere to eller flere kulturer til en fortsættende kultur, så bliver opgaven løst.

Jeg tror også, at ved at have fokus på, hvor modsætningsforholdet i kulturen eksisterer, kan der tages stilling til, om der er områder, hvor kulturen ikke skal smelte sammen. Det kan være, at man bevidst ønsker at skabe en kultur, som er så rummelig, at forskellighed eller modsætning kan rummes – eller at man bevidst ønsker at bevare elementer fra de forskellige kulturer, da de begge har en værdi. Man skal blot være opmærksom og være bevidst om i dagligdagen, at man har et modsætningsforhold, som skal kunne rummes.

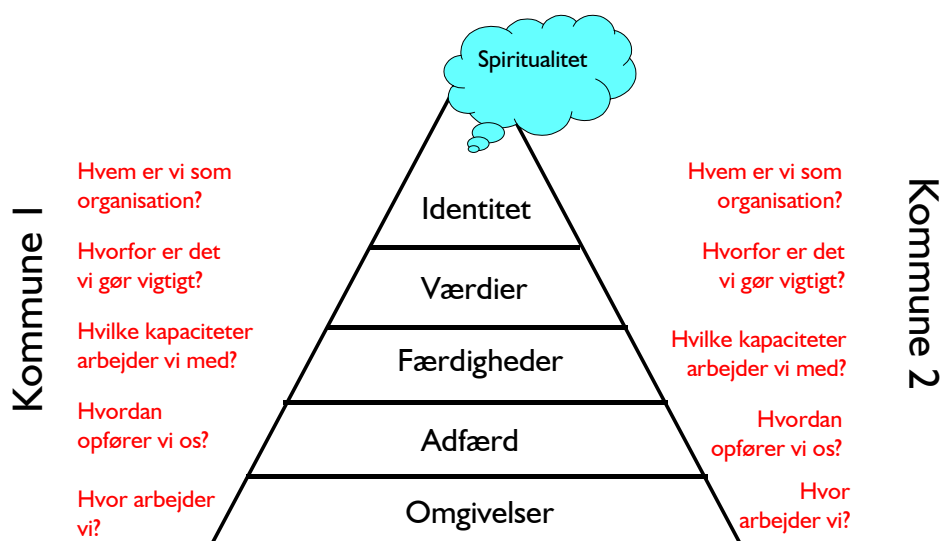
Hvis man tager eksemplet med Søllerød Kommune og Birkerød Kommune, hvor den ene kommune har en målorienteret kultur, mens den anden kommune har en procesorienteret kultur, kunne disse kulturer smelte sammen til én kultur, hvor proces og mål var lige vigtige for at finde den gode beslutning.

Antropologen Gregory Bateson har skabt en model for, hvad en kultur består af, som der kan tages udgangspunkt i, når modsætningsforhold mellem kulturerne skal findes, se figur 3.

To områder, der vil være vigtige at fokusere på for at finde en fælles kultur, er værdier og adfærd, da jeg går ud fra, at alle kommunerne har samme fælles identitet i kraft af at være en kommune.

De kommuner, der skal sammenlægges eller fusioneres kunne forebygge deres konflikter ved at finde det fælles værdisæt, der skal kendetegne den nye kommune og den adfærd, som værdierne skal kendetegnes ved i hverdagen. Når en organisme får samme værdier og adfærd, er det nemmere at håndtere forskellighed indenfor færdigheder – alle medarbejdere har forskellige roller og stillinger de varetager – og omgivelser – da medarbejderne befinder sig fysisk forskellige steder i kommunen.

Processen til at finde det fælles fortsættende værdisæt kunne med fordel ske ved medarbejderinvolvering og ved anvendelse af de forskellige metoder, der er udviklet til at medinddrage større grupper.



Figur 3: Hvordan opbygges en kultur? - Baseret på Gregory Bateson

## Skab et konfliktkoncept – hvis kulturen ikke vil smelte sammen, eller du ønsker at forebygge konflikter

I denne artikel er der ikke mulighed for at lave en større gennemgang af et konfliktkoncept, eller hvordan et sådant opbygges, men blot at give en øjeåbner og en forståelse for hvilke områder, der arbejdes indenfor.

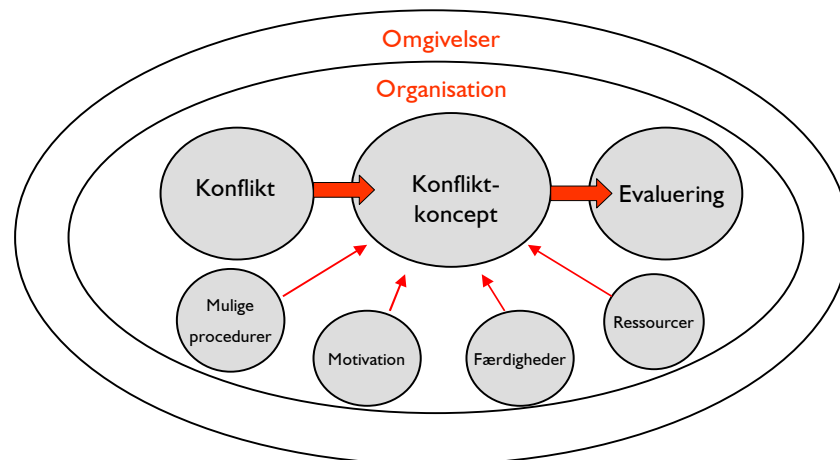
I et konfliktkoncept skal der tages stilling til, hvor mange og hvilke ressourcer man ønsker at anvende, hvilke færdigheder som medarbejderne skal have for at kunne forebygge, håndtere og løse konflikter, herunder om det skal være på kendskabs- eller kundskabsniveau, hvilke interessebaserede procedurer man ønsker at bruge, samt endeligt hvordan man ønsker at skabe motivationen hos medarbejderne til at gøre noget ved konflikter, se figur 4.

Disse fire områder skal der træffes valg om og lægges strategier for.

I et konfliktkoncept arbejder man med tre typer grupper af aktører:

- De ansvarlige ressource personer – som udvikler konceptet
- De daglige ressource personer – som sørger for at støtte og hjælpe brugerne i hverdagen
- Tredjemænd - brugerne.

Hver gruppe har forskellige opgaver og forskellige ansvarsområder. Ofte består de ansvarlige ressourcepersoner af repræsentanter fra den øverste ledelse og fra medarbejderne, mens de daglige ressourcepersoner er medarbejder, der brænder for at hjælpe andre til at forbedre deres relationer.



Figur 4: Strategier i et konfliktkoncept - Inspiration fra Ury, Brett og Goldberg

En del af et konfliktkoncept er at vælge de procedurer, som bedst passer ind i kulturen, og som man ønsker at anvende, når eller hvis konflikter opstår i forbindelse med fusionen.

Konflikter skal altid først søges håndteret med mindst mulig indgriben og ved anvendelse af interessebaserede procedurer, der giver mulighed for at opnå vind-vind udfald. Herefter længere ude på konfliktrappen kommer konfliktløsning med indgriben fra en tredjemand – ofte en mediator, der også arbejder med interessebaserede procedurer. Og til sidst på konfliktrappen befinder retfærdighedssystemet sig, som er sidste valg i et konfliktkoncept, hvor konfliktens udfald afgøres af en bestemmelse eller lovregel ud fra en rigtig/forkert tankegang.

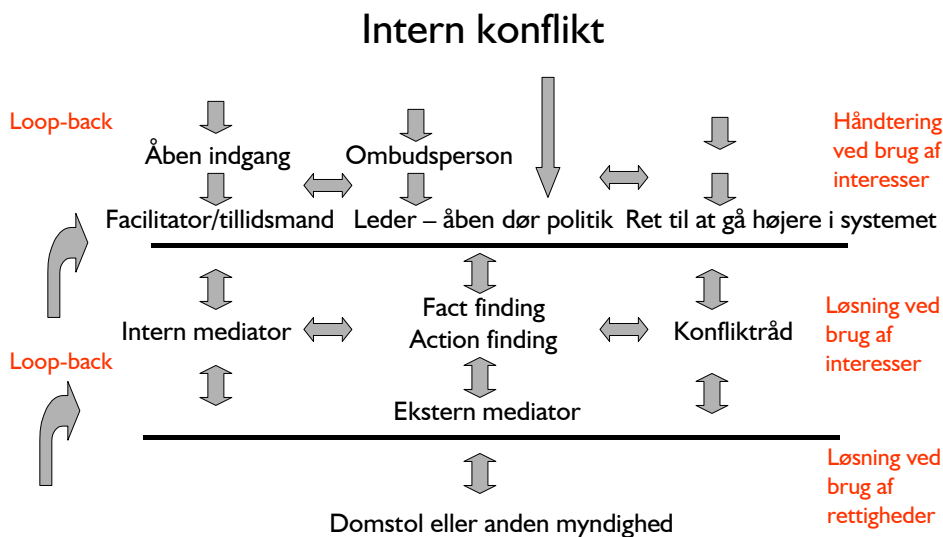


En kommune kunne vælge som procedure at have en fast ombudsperson, som alle kunne henvende sig til ved konflikter. Denne person skulle organisatorisk ikke referere til en af borgmestrene, men placeres i en position, som ikke gør vedkommende afhængig af en af kommunerne. Ved anvendelsen af Thorkild Simonsen som mægler, har man for eksempel forsøgt at imødegå behovet for at få hjælp fra en tredjemand.

Kommunerne kunne også blive enige om at nedsætte et konfliktråd, der bestod af medlemmer fra de kommuner, der skulle sammenlægges. Dette konfliktråd kunne trænes i mediationsprocessen og ved konflikter facilitere parterne til at finde en løsning.

Procedurer som fact finding og action finding kunne også anvendes, hvor en action finding er en metode til undersøgelse af for eksempel en klage eller en konflikt ved brug af et neutralt team sammensat til formålet. Teamet redegør for den bedst mulige løsning, der varetager begge parter interesser, i en ikke bindende handleplan, der forelægges ledelsen eller et eventuelt konfliktråd. Ved fact finding fokuseres på at finde information om den konflikt, der er opstået, og som teamet får til opgave at fremfinde facts om og forelægge disse i en ikke bindende rapport for ledelsen eller et eventuelt konfliktråd.

I figur 5 er gengivet i skematisk form et eksempel på valg af procedurer i et konfliktkoncept. Loop-back henviser til den mulighed, der eksisterer for at gå tilbage til en tidligere mindre indgribende procedure, hvis en konflikt har arbejdet sig tilbage på konfliktrappen.



Figur 5: Hvor går vi hen, hvis kulturen ikke vil smelte sammen?

Jeg håber, at denne artikel har medvirket til at løfte sløret lidt for, hvor mange muligheder, der eksisterer for både at arbejde præventivt med konflikteskalering og for at løse konflikter på en måde, som ikke unødigt skaber tabere. Men også at artiklen har løftet sløret for, at det kræver handling fra fusionsparterne og stillingtagen til, hvilke strategier og procedurer man vil vælge for at skabe det konfliktkoncept, der bedst

varetager behovene og interesserne, så at konflikter ikke eskalerer og bliver destruktive for alle parter i processen.