

Opfindelsen af det regionale niveau – en undersøgelse af dannelsen af Region Midtjylland

Den indledende fase frem til valget af politisk ledelse

af

Henrik Christoffersen
Kurt Klaudi Klausen

akf forlaget
februar 2006

Forord

Med en politisk aftale i Folketinget i juni 2004 igangsattes et af disse års største moderniseringsprojekter i velfærdsstaten, nemlig den kommunale strukturreform. På det regionale niveau indebærer reformen, at fjorten amter og to hovedstadskommuner glider over i fem regioner med indskrænkede opgaver og autonomi. Strukturreformen skal træde i kraft ved indgangen til 2007, men den politiske aftale igangsatte i realiteten straks de processer såvel på kommunalt som på amtsligt/regionalt niveau, som skal føre til dannelsen af de nye kommuner og regioner.

Denne rapport fremlægger en analyse af den hidtidige dannelsesproces, som den er forløbet i en af de fem kommende regioner, nemlig Region Midtjylland. Her blev meget tidligt etableret en forberedende organisation, hvor de fire involverede amters økonomiudvalg udgjorde en politisk styregruppe, og hvor de fire amtsdirektører udgjorde en administrativ styregruppe. Herfra blev der taget initiativ til igangsætning af det projekt, som har resulteret i denne rapport. Projektet er også finansieret af de fire amter, idet vi er givet fuld forskningsfrihed i arbejdet.

Tilrettelæggelsen af projektarbejdet er udtryk for et samarbejde mellem akf og Institut for Statskundskab på Syddansk Universitet. Herved videreføres et samarbejde vedrørende forskning omkring kommunalstrukturelle problemstillinger, som er foregået i de sidste tre år med udgangspunkt i den frivillige kommunesammenlægning på Bornholm i 2003.

Vores undersøgelser har omfattet en stor mængde interview med ledende politikere og med medarbejdere på alle niveauer i de fire amter. Ligeledes har vi inddraget et omfattende skriftligt dokumentationsmateriale, hvor meget har kunnet hentes på Regionens hjemmeside, men hvor vi også

har kunnet trække på (endnu) ikke offentliggjort materiale. Hermed har vi ikke kunnet gennemføre vores studier uden en betydelig imødekommenhed fra mange mennesker i de fire amter. Vi er taknemmelige for, at vi overalt, hvor vi har henvendt os, er blevet mødt med en sådan imødekommenhed.

Da dette projekt blev udviklet omkring årsskiftet 2004-05, stod det os klart, at det dels ville være betydningsfuldt at få igangsat undersøgelser så hurtigt, at de også kunne omfatte de tidlige faser af regionens dannelsesproces, dels at det også ville være væsentligt at tilrettelægge projektet, så det kan følge dannelsen hele vejen frem til det tidspunkt, hvor en fungerende region er bragt til veje. Da vi også er opmærksomme på, at det vil være relevant at fremlægge resultater så tidligt, at de kan inddrages af de involverede parter i overvejelserne om det videre forløb omkring regionsdannelsen, beskrev vi fra starten et flerårigt sammenhængende, men faseinddelt projekt. Denne rapport redegør således for resultaterne fra den første projektfase. I efteråret 2005 har Region Midtjylland modtaget tilsagn fra Det kommunale Momsfond om at finansiere en videreførelse af forskningsarbejdet. Den næste projektfase vedrører perioden fra valget af et politisk sammenlægningsudvalg i november 2005 og frem til indgangen til 2007, hvor regionen træder i fuld funktion.

Henrik Christoffersen

Februar 2006

Indhold

1 Sammenfatning og diskussion	7
2 Om at undersøge dannelsen af en region	16
3 Spillereglerne	23
4 Strategisk analyse. Den store udfordring: kamp på alle fronter ..	33
5 En region bliver til: kronologien og strategien	57
6 Modellen. Den policyorienterede divisionaliserede region.....	75
 Bilag	
1 Projektet om dannelsen af Region Midtjylland: Hovedtemaer for interviewrunden i august-oktober 2005	89
 Referencer	91
 English Summary	93

1 Sammenfatning og diskussion

En politisk aftale i Folketinget i juni 2004 igangsatte en af disse års mest grundlæggende reformer af velfærdsstaten, nemlig den kommunale strukturreform. På det regionale niveau indebærer reformen, at fjorten amter og to hovedstadskommuner ved indgangen til 2007 glider over i fem nye regioner med indskrænkede opgaver og autonomi. Vi har gennemført en undersøgelse af den første fase af dannelsesprocessen i en af de fem kommende regioner, nemlig Region Midtjylland, hvor Århus Amt og Ringkøbing Amt samt dele af Viborg Amt og Vejle Amt indgår. Den fase, som er belyst, strækker sig fra tidspunktet, hvor den politiske aftale blev indgået og frem til november 2005, hvor der blev valgt et politisk sammenlægningsudvalg, der udgør den første samlede politiske ledelse i regionen.

Situationen for Region Midtjylland er den paradoksale, at regionen er blevet til i en fusion, som ingen af parterne ønskede i udgangspunktet. De fire involverede amter havde været ganske tilfredse med det amt, de havde i forvejen, og i al fald Århus Amt var i regional forstand ganske stort og bæredygtigt. Amterne havde i løbet af foråret 2004 i lyset af betænkningen fra den kommunale strukturkommission i januar 2004 indstillet sig på sammenlægninger, men de havde forestillet sig og ønskede, at der i det midtjyske ville blive tale om to regioner, en østlig og en vestlig. De havde tillige håbet på at få nogle helt andre betingelser end dem, der lå i regeringens pålæg. Centrale opgaver blev frataget regionerne i forhold til de gamle amter, både kommunerne og staten kunne gribe styrende ind, de havde ikke længere den skatteudskrivning og økonomiske ansvarlighed, som havde kendetegnet amterne, og de blev påtvunget et politisk styringssystem, som de-

finerede en organisering og lagde op til nogle nye politikerroller, der ikke umiddelbart var meningsfulde.

Amterne står umiddelbart som tabere på alle fronter i strukturreformens tilblivelse, og den strategiske analyse af Region Midtjylland viser, at de stadig er svækkede og trængte i en række henseender: de er omgivet af fjender og i kamp på en række strategiske arenaer samtidigt. Dette er analyseret på otte centrale arenaer for strategisk ledelse.

På den *politiske* arena var der fra første færd kampe om magt, indflydelse og opgaver på de eksterne linjer. Der tegnede sig hurtigt fra markante spillere på kommunesiden den position, at det drejede sig om for kommunerne at »tage så meget som muligt«. Det kom primært til udtryk i forhold til placeringen af amternes sociale institutioner. Det var imidlertid også et slag for regionsprojektet, at det ikke lykkedes at få valgt amtsborgmesteren i Viborg Amt og topkandidat til posten som Regionsrådsformand til formand for det midlertidige vækstforum i Region Midtjylland. Her blev i stedet valgt en repræsentant for erhvervslivet til understregning af, hvorledes regionen kan se frem til at skulle manøvrere i et felt af indflydelsesrige interesser.

På de interne linjer kom den politiske kamp om positioner forud for valget til forberedelsesudvalg/regionsråd reelt med det samme til at dreje sig om relationen mellem de socialdemokratiske amtsborgmestre i henholdsvis Århus Amt og Viborg Amt, og disse to nøglepersoner afklarede selv umiddelbart forholdet. Denne interne politiske afklaring kom derefter til at give plads for, at Region Midtjylland kunne forcere den videre dannelsesproces ganske stærkt og herunder også komme til at fremstå som den region, der måske forud for valget af sammenlægningsudvalget var nået længst.

På arenaen for *bevidsthedsdannelse og vidensproduktion* forekom det at være en kæmpe udfordring slet og ret at skabe begrundelserne for at vælge nogle løsninger frem for andre. Ingen, hverken eksternt eller internt, ved på forhånd, hvad en region er, og hvad det politiske projekt går ud på. Herunder findes heller ikke en naturlig identitet i den geografiske afgrænsning. Den bevidsthedsmæssige skabelsesproces måtte ydermere gennem langt mere end et år foregå, uden at en samlet politisk ledelse var valgt og bragt til at fungere.

Arenaen for *produktion* er kendetegnet ved, at der inden for en begrænset periode skal opbygges en sammenhængende organisation i meget stor skala med mere end 30.000 medarbejdere i en dannelsesproces, som både tilgodeser nødvendigheden af en sikker drift undervejs og giver plads for, at visioner for et fremtidigt politisk projekt kan foldes ud, når en politisk ledelse træder i funktion. Arbejdet med at udvikle den nye organisation må nødvendigvis sættes i gang omgående, og dermed kommer det til i hovedsagen at foregå på rent professionelle præmisser, hvor det politiske projekt så i første omgang indoptages som en professionel hensyntagen.

På den *sociale* såvel som på den *kulturelle* arena kunne man forvente konflikt og splittelse i sammenstødet mellem tidligere enheder. De givne præmisser for strukturreformen indebærer, at væsentlige medarbejdergrupper i amterne udsættes for en grundlæggende usikkerhed, hvad angår deres fremtidige ansættelsesforhold, arbejdsfunktion, arbejdssted mv., og de indledende faser af regionens dannelsesproces skal således foregå forinden en afklaring af, hvilke medarbejdere der i det hele taget kommer til at indgå i det nye projekt. Herved er igangsætningen af nye integrerende processer dømt til at skulle foregå på endog særdeles vanskelige vilkår.

Arenaen for *markedet* vil nærliggende komme til at blive mere afgørende end hvad der traditionelt har været tilfældet. På sygehusområdet er der udsigt til en tættere central styring, hvor de enkelte enheder i stigende grad vil blive målt på deres præstationer og altså på, hvorledes de står sig set i forhold til andre opgaveløsere. På de øvrige regionale opgaveområder vil situationen for regionerne være den, at andre parter – kommuner, erhvervsliv mv. – vil vurdere de regionale tilbud på opgaveløsninger og afgøre deres opslutning derudfra. Bevidstheden i de udførende institutioner om en sådan højere grad af markedsudsættelse vil nærliggende rumme en ny dynamik men vil også rejse nye udfordringer i forhold til at få en sammenhængende regionsorganisation til at fungere.

På arenaen for *arkitektur og æstetik* skal de indre modsætninger i regionsprojektet afbalanceres i en strategi for at give projektet et udtryk i fysisk og visuel form. Projektet skal på en gang favne alle dele af den nye region og være nær på borgerne samtidig med, at det skal have en prægnant fremtræden, der gør at det indprenter sig i befolkningens bevidsthed. Decentrale forvaltningsenheder opbygges samtidig med opførelsen af en ny

Regionsrådssal som det første markante bygningsprojekt. Og projektet skal tillige – både indadtil og udadtil – etablere nye identiteter og identifikationer som en moderne politikdannende og serviceproducerende enhed.

Endelig på arena for *visioner og tro* har det fra starten været op ad bakke med et udgangspunkt, hvor mange – både i omverdenen og blandt medarbejderne – var skeptiske i forhold til regionernes mulighed for overhovedet at overleve de første par valgperioder. Ligesom det har været tilfældet på arenaen for arkitektur og æstetik, har den ikketilstedeværende samlede politiske ledelse på arenaen for visioner og tro været en svaghed i den indledende dannelsesfase.

Som taber på alle fronter bestod opgaven trods alt for de fire amter i, at den nye region alligevel skulle skabes. Vi anvender den i virkeligheden dobbelttydede term dannelsesproces for at indikere, at der er tale om en etableringsproces, som også rummer en indre dimension. De centrale politikere og ledende embedsmænd omstillede sig forbløffende hurtigt til den store udfordring. De havde trods alt ansvaret for et stort driftsområde, sygehusvæsenet, for at initiere regional udviklingspolitik, for det, der måtte blive tilbage af det sociale område, efter at kommunerne havde taget, hvad de havde lyst til, samt ikke mindst for mere end 30.000 tilbageblevne medarbejdere.

I denne situation var det de ansvarlige politiske og administrative lederes opgave at opfinde begrundelsen for deres egen eksistens, hvad en region er og skal være, og at sætte sig i spidsen for, at det blev til virkelighed.

Det første sker på arena for visioner og tro og på arena for bevidsthedsdannelse og vidensproduktion, det andet involverer alle øvrige arenaer – der er tale om en altomfattende, en total proces, når så store fusioner som dannelsen af en region bliver til. Der var med andre ord lagt op til en relativt tæt parallel kobling mellem de otte arenaer. Men ikke alle var lige vigtige hele tiden. Det kan godt være, at der var kamp på alle fronter samtidig, men ikke alle arenaer tiltrak sig lige stor opmærksomhed hele tiden, den strategiske opmærksomhed måtte fra tid til anden flyttes, og her blev udfaldet af slaget på den politiske arena af afgørende betydning. Udfaldet her kunne bane vejen for at gøre en defensiv til en offensiv.

I forlængelse af den ovenfor beskrevne strategiske situationsanalyse, som understregede kampen på alle fronter, har vi gennemført en undersøgelse af dannelsesprocessen, som den er forløbet frem til udgangen af 2005. Det har været afgørende, at der hurtigt udviklede sig nogle fælles forestillinger, som blev styrende for det videre arbejde. Vi har benævnt disse forestillinger procesrationalet. Med til procesrationalet hører forestillinger om overlevelse, ligeværdighed, tillid, konsensusorientering, sikker drift, usikkerhedsminimering og professionalisme. Målet var at skabe regionen, og sikre dens overlevelse, og det skulle ske i ligeværdighed mellem parterne herunder i tillid til samarbejdet mellem toppolitikere og deres topembedsmænd. Konflikter skulle håndteres, så der blev skabt konsensus, og regionen skulle demonstrere, at den kunne levere varen gennem sikker drift. Medarbejderne skulle sikres gode forhold gennem usikkerhedsminimering, og midlet var professionalisme på alle niveauer herunder ikke mindst i denne fase gennem professionel ledelse.

Den politiske vision var en forestilling om og en tro på, at regionen som en politisk styret organisation kunne komme til at gøre en forskel i den regionale udvikling, at regionen var borgernes, erhvervslivets og kommunernes – ikke blot og bare en koncern til sygehusdrift. Men det var på den anden side også en forestilling om, at Region Midtjylland kunne være med til at sætte politiske dagsordener, der rakte ud over regionen, og naturligvis, at regionskommunen som driftsenhed kunne levere varen effektivt og professionelt.

De særlige vilkår for dannelsesprocessen, som var givet i kraft af strukturreformen, indebar, at der ikke under den første fase af dannelsesprocessen var en samlet folkevalgt politisk ledelse til at udforme og artikulere en politisk vision for regionen. Konsekvensen blev, at regionspolitik i denne fase har måttet fungere i et underforstået system, hvor amternes toppolitikere, primært de to amtsborgmestre valgt for Socialdemokratiet og de to amtsborgmestre valgt for Venstre, har måttet finde en fælles forståelse af, hvorledes og hvor langt der kunne disponeres, og hvor det kom til at indgå som en afgørende del af det politiske rationale, at der måtte gives grønt lys til de administrative topchefer til at drive dannelsesprocessen fremad på professionelle præmisser.

I denne situation var det afgørende, at der herskede et ønske om og stræben efter politisk konsensus, og at der fungerede en stærk tillidsrelation mellem de politiske og de administrative chefer. Disse omstændigheder banede vejen for en hurtig afklaring af, hvem der skulle have ansvaret for hvad og sidde for bordenden blandt de administrative chefer, herunder ikke mindst at politikerne gav ansvaret for at gøre sig forestillinger om den fremtidige struktur og for processens tilrettelæggelse til chefgruppen af amtsdirektører. Dermed førtes disse beslutninger, som under normale omstændigheder ville henhøre under den politiske arena, over på arena for produktion, hvor der relativt afdramatiseret kunne træffes afgørelser med udgangspunkt i og legitimeret af professionalisme og effektiv drift, og det var afgørende for den moderate, men robuste strukturelle omorganisering. Når dette kunne ske, var det også, fordi der ved siden af de forskelle, der måtte være mellem amterne, var en fælles subkultur af professionelle ledere.

Den politiske strategi om konsensus og hurtig afklaring af magtforholdene gjorde det muligt både at vælge et strategisk design, som kunne fungere og stille mange tilfreds, og at der kunne træffes hurtige afgørelser om nødvendige forhold, såsom personalepolitiske strategier og afklaringer, der kunne være med til at reducere usikkerheden blandt medarbejderne. Her viste det sig ikke mindst betydningsfuldt, at den professionelle ledelse fra starten lagde ud med en radikal åbenhed om hele beslutningsprocessen og om dannelsesforløbet. Disse momenter er tilsammen med til at forklare, at der er en høj grad af intern legitimitet både blandt ledere og medarbejdere omkring den måde, dannelsesprocessen er grebet an på. Det er givetvis en væsentlig del af baggrunden for, at projektet om Region Midtjylland er nået så langt på nuværende tidspunkt.

Som udgangspunkt for vores undersøgelser af dannelsesprocessen i Region Midtjylland havde vi en antagelse om, at de særlige vilkår i kraft af strukturreformens betingelser ville øve en afgørende indflydelse på ikke blot forløbet af dannelsesprocessen, men også resultatet heraf i form af en model for regionens organisering og en forståelse for situationen i det hele taget. Under denne antagelse ligger forestillingen om, at den politisk administrative struktur og dens rationale er et resultat af en strategisk dannelsesproces, styret af den strategiske situation og af et procesrationale, som gives både af omverdensvilkår, og af den særlige måde, man i kraft af nøg-

lepersonernes tilgang valgte at se og fortolke dette på i Region Midtjylland. Vi havde også en forestilling om sporafhængighed, om at der ville være nogle bagvedliggende strukturer såsom de amtslige organisationers historik og kulturer, som ville meddeterminere udviklingen. Det har, så vidt vi har kunnet se, indtil videre i mindre udstrækning været tilfældet, end vi ville formode, i og med de historiske og kulturelt groede interessemodsætninger og forskelle mellem øst og vest i regionen har vist sig at være af mindre betydning end de fælles interesser og fælles træk ved de politiske og administrative systemer. Politikerne har kunnet enes om det nye fælles projekt, og medarbejderne har i vid udstrækning fælles tværgående kulturer, som letter samarbejdet og den nye integration. Af helt særlig betydning var, at der eksisterede en særlig ledelseskultur, knyttet til professionelle og loyale topembedsmænd. De fik overladt ansvaret for at tage initiativer til, at nødvendige beslutninger og processer blev truffet og ført ud i livet. Dermed vil det være vores påstand, at det er den umiddelbare forhistorie, den historie, som er skabt oven på den fatale udgangssituation, og den historie, som hviler på bl.a. politisk konsensus, sikker, resultatorienteret drift og professionel ledelse, der kommer til at skabe sporafhængighed for den fremtidige udvikling af Region Midtjylland. Men det kan kun historien og kommende undersøgelser vise.

Den dannelsesproces, som blev indledt allerede umiddelbart oven på den politiske aftale i Folketinget om strukturreformen, har i november 2005 på tidspunktet for valget til sammenlægningsudvalget ledt frem til, at der foreligger et gennemarbejdet forslag til organisationsplan for Region Midtjylland til forelæggelse for sammenlægningsudvalget, når det træder sammen. Der er tale om en klart divisionaliseret organisation, som inden for enkelte overordnede retningslinjer er udviklet opgaveområde for opgaveområde. Organisationen bærer imidlertid også på flere afgørende punkter præg af at være orienteret i retning af policy-fokusering. Strategiske og analytiske funktioner sikres ressourcer og samles i det nye hovedsæde. Flere prioriteringer falder her i øjnene. En slagkraftig kommunikation anses for afgørende i det hele taget, og i særlig grad ses at være mulighed for policy-udvikling på området for regional vækst og erhvervsudvikling. Organisationsplanen lægger i øvrigt ikke i sig selv op til strukturudvikling i ser-

viceproduktionen. Den rummer eksempelvis ikke ændringer i sygehusstruktur eller struktur for de regionale sociale institutioner.

Hvad angår den politiske organisering, er forberedelsesarbejdet ikke ført så langt. Her er udfaldet af valget i november 2005 helt afgørende for, hvorledes der inden for de snævre rammer, som lovgivningen udstikker, skal disponeres, hvad angår etablering af udvalg mv. under Regionsrådet. Den administrative ledelse har imidlertid til understøttelse af de politiske dispositioner umiddelbart oven på valgresultatet udarbejdet et katalog over muligheder. Der har ikke mindst været lagt vægt på at opstille muligheder i forhold til at sikre, at også de folkevalgte ud over de, som indvælges i Regionsrådets formandskab og forretningsudvalg, sikres en meningsfuld adgang til medvirken i arbejdet.

Det, vi hermed ser, er dannelsen af en organisation, som i forhold til de centrale udfordringer er iøjnefaldende robust. Dannelsen er i høj grad foregået på professionelle præmisser, idet de politiske præmisser er indtænkt. Når det forholder sig således, beror det på sættet af særlige omstændigheder.

For det første er dannelsesprocessen foregået inden for rammerne af et sæt af spilleregler, som er fastlagt udefra, først og fremmest gennem strukturreformens lovgivning. Her har det ikke mindst været stærkt afgørende for den professionelle orientering, at der skulle forløbe mere end et år fra tidspunktet for Folketingets udmelding om strukturreformen som en kendsgerning til det tidspunkt, hvor det var muligt oven på valget af et politisk forberedelsesudvalg at etablere en samlet politisk ledelse for den nye region.

For det andet har det været betydningsfuldt for dannelsesprocessen i Region Midtjylland, at de centrale aktører, amtsborgmestrene og de administrative topchefer, har været i stand til at etablere overenskomster om de fremtidige magt- og ledelsesforhold, som på et tidligt tidspunkt har indebåret afklaring og intern ro. Givet det tidspres, som forekom i retning af at få sat forberedelsesprocesserne i gang, og givet denne magtafklaring var der åbnet for en dannelsesproces, hvor den professionelle ledelse i den indledende og meget afgørende fase ikke bare kunne tiltage sig en selvstændig og stærk rolle, men nødvendigvis måtte påtage sig en sådan i mange henseender styrende rolle. Til gengæld har den administrative topledelse så

været bundet til at gennemføre sådanne dispositioner, som har kunnet begrundes og legitimeres som rent professionelle dispositioner. Det betyder også, at den dynamik, som det politiske element tilfører, først kan blive indsluset i regionsprojektet i en senere fase. I første omgang er dette vigtige aspekt netop alene indtænkt som noget potentielt.

Indtænkningen af de politiske præmisser har navnlig indebåret en stillingtagen til tre omstændigheder:

- Regionen *er* af natur politisk ledet, og posterne for de 41 personer, som indvælges i regionsrådet, skal under alle omstændigheder gives et meningsfuldt indhold.
- Regionens hele identitet og rolle vil fortsat være i spil, og organisationen skal på et og samme tidspunkt understøtte den politiske ledelse i kampen for at realisere en ønsket rolle samtidig med, at organisationen skal være indstillet på at fungere med den rolle, som bliver resultatet af virkelighedens afklaring.
- Fastlæggelsen af de grundlæggende organisatoriske strukturer i regionen er foregået uden en løbende direkte og udtrykkelig reference til en samlet politisk ansvarlig overordnet ledelse. Det har begrænset mulighederne for mere vidtgående organisatorisk fornyelse med henblik på fuld udnyttelse af potentialet i den større volumen, som regionen indebærer set i forhold til de forudgående amter. Til gengæld må organisationen og den professionelle ledelse være indstillet på i efterfølgende faser at gennemføre en sådan organisatorisk fornyelse.

2 Om at undersøge dannelsen af en region

Baggrunden

I juni 2004 blev der indgået en politisk aftale i Folketinget, som lagde hovedlinjerne i en kommunal strukturreform fast. Herunder blev der skitseret en ny struktur på regionalt niveau, hvor Danmark inddeles i fem regioner, og hvor de fjorten amter sammen med Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune glider ind i den nye regionsinddeling. Regionsinddelingen er hermed foregået entydigt fra oven. Både antallet af regioner og den nærmere grænsedragning såvel som stedet for placeringen af de nye regionshovedsæder blev besluttet i Folketinget, uden at de kommunale parter havde direkte mulighed for påvirkning.

I den politiske aftale om strukturreformen indgik også fastlæggelse af de nye regioners opgaver og finansieringsvilkår samt af regionernes styrelse.

Forud for indgåelsen af den politiske aftale var gået en periode med debat. Et centralt udgangspunkt var her den betænkning, som den kommunale strukturkommission afgav i januar 2004. I løbet af debatperioden foregik også i amtskredse en intens proces, som ledte frem til skitsering af visioner for en fremtidig regionsdannelse. Den politiske aftale om strukturreformen lå imidlertid i de væsentlige henseender langt fra de visioner, som var blevet formuleret i amterne. Aftalen indebar færre regioner end ønsket fra amtsside, den fjernede skatteudskrivningen på det regionale niveau og den indskrænkede opgaveporteføljen modsat de amtslige visioner. Ligeledes blev der med aftalen lagt begrænsninger, hvad angår udbygningen af den politiske styreform på regionalt niveau.

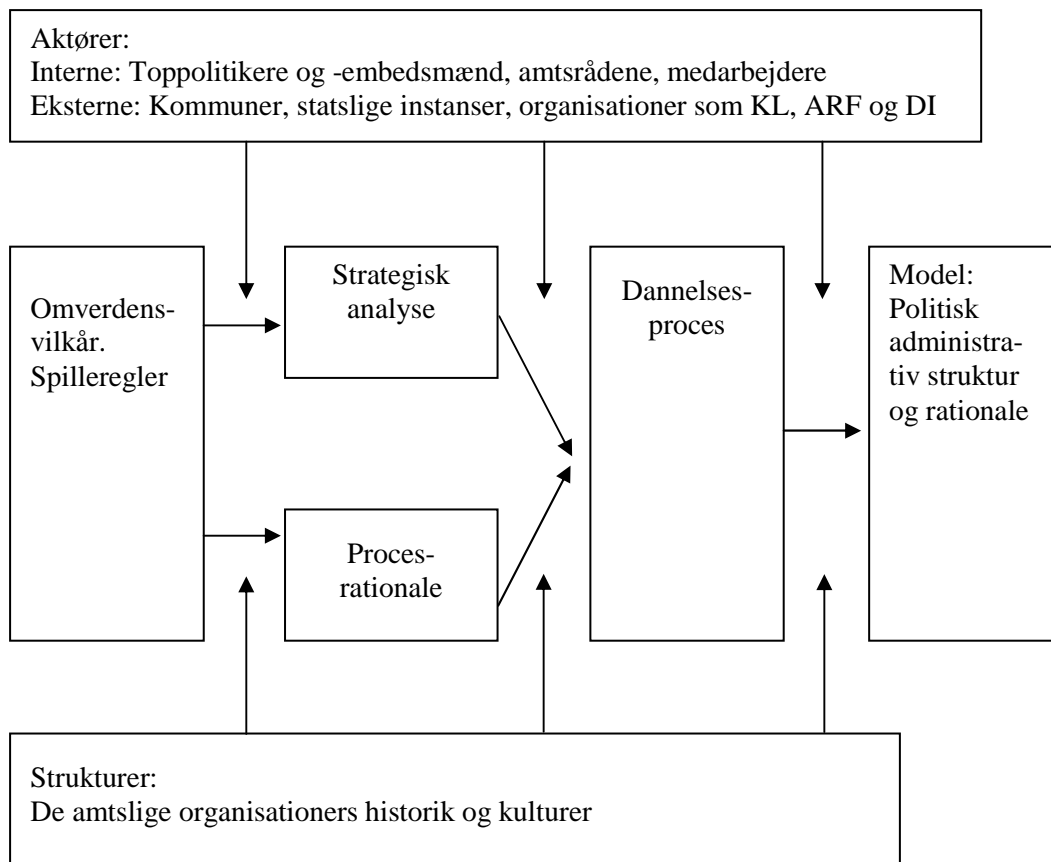
For parterne i regionsdannelsen – amterne og de to hovedstadskommuner – var situationen altså den i juni 2004, at man skulle påbegynde en proces, som man ikke selv havde ønsket, med dannelse af regioner. Ydermere skulle dannelsen af regionerne foregå på et sæt af vilkår, som man langt fra fandt ønskværdige.

Den nærværende undersøgelse vedrører den dannelsesproces, som gik i gang umiddelbart oven på den politiske aftale i Folketinget. Undersøgelsen tager udgangspunkt i dannelsen af Region Midtjylland. I geografisk henseende er der tale om, at Århus Amt og Ringkøbing Amt samt dele af Viborg Amt og Vejle Amt glider sammen til den nye region. Med denne afgrænsning rummer geografien i sig selv en udfordring i dannelsesprocessen. I den vision for regionsinddelingen, som i foråret 2004 dannede sig i amtskredse, indgik en ordning i Midtjylland, som indebar en opdeling mellem et Østjylland og et Vestjylland i to regioner. Det svarer både til, at der består væsentlige forskelle af kulturel art, og til, at Østjylland og Vestjylland er præget af en vidt forskellig regional udvikling. Så heller ikke hvad angår den konkrete afgrænsning i denne del af landet, kommer regionsdannelsen altså til at foregå på vilkår, som svarer til det, der på regionalt niveau blev fundet ønskeligt.

Undersøgelsesmodellen

Med den baggrund, som regionsdannelsen skal foregå på, må dannelsesprocessen uvilkårligt få en reaktiv karakter. Den politiske aftale i Folketinget pålægger amterne at gennemføre et projekt, som de ikke har ønsket, men som de tværtimod forud nærmest anså for at være ensbetydende med nedlæggelse. Den politiske aftale om strukturreformen lagde et sæt af præmisser eller spilleregler fast og etablerede en nødvendighed, som man i amterne måtte reagere ud fra.

Figur 2.1 Skabelsen af regionen



Hermed kommer dannelsen af en region til at foregå i en proces, som i usædvanlig grad kan karakteriseres ved at have et helt konkret starttidspunkt givet af omverdenen. De parter, som skal stå for dannelsen af regionen, er hermed også pålagt at påbegynde og at gennemføre en for dem altomfattende forandringsproces i en situation, hvor disse parter ikke på forhånd står med en vision for, hvorledes den kommende region skal se ud og fungere, eller for, hvorfor det i det hele taget er godt at have sådan en region. Regionsdannelsesprocessen påbegyndes hermed i kraft af en ydre nødvendighed, men med en samtidig mangel på en indre nødvendighed, som kan virke drivende i dannelsesprocessen. Det er tillige et særpræg ved den proces, som skal lede til dannelsen af regionerne, at den indledes lang tid forinden, der er etableret en egentlig topledelse i form af et demokratisk valgt forberedelsesudvalg. Mere end det første år af dannelsesprocessen forløber derimod, forinden en sådan overordnet ledelse er på plads. De indledende dispositioner vedrørende besættelse af de admi-

nistrative chefstillinger, udformning af organisation og politisk styreform kommer derfor til at blive truffet under forudsætning af efterfølgende godkendelse, og hvor de involverede amters politiske og administrative ledelser nødsages til at afveje, hvor langt der er basis for at disponere gennem komplicerede og i høj grad uformelle afsøgningsprocesser. Der vil nærliggende gælde præmisser for disse afsøgningsprocesser, som indebærer noget nær vetoret for hver af de involverede amter, så længe et forberedelsesudvalg ikke er valgt.

Når vi skal undersøge den dannelsesproces, som kommer til at forløbe i Region Midtjylland oven på indgåelsen af den politiske aftale i Folketinget, er det derfor nærliggende at anskue de indledende overvejelser i de involverede amter som udtryk for en forholden sig til et sæt af vilkår, som er givet udefra. Der foreligger så at sige et sæt spilleregler for det spil, som skal spilles.

Betragtningsmåden er anskueliggjort i figur 2.1. Ud fra de givne præmisser formes i de indledende dannelsesprocesser, hvor amtsborgmestrene og amtsdirektørerne er nøglepersoner, et sæt af forestillinger om, hvad regionsprojektet skal handle om, og hvorledes dannelsen af regionen skal gribes an. Ved dannelsen af disse forestillinger indgår en række forskellige faktorer, som både vedrører regionens behov og regionens relationer til andre relevante parter, herunder ikke mindst til staten og til kommunerne. Vilkårene for regionsdannelsen opfattes i amtskredse som udtryk for et stort politisk nederlag, og ydermere trives en frygt for, at det kan gå endnu værre, så også de nye regioners overlevelse står på spil. Det kan nærliggende begrunde, at de strategiske overvejelser kommer til at fokusere på regionens politiske positionering. Disse forestillinger bliver i et vist omfang udtrykt i skriftligt materiale og gjort til genstand for en formel behandling i relevante fora, men forestillingerne findes også slet og ret indlejret i dannelsesprocessens nøglepersoner.

De forestillinger, som således tager form, er dels rettet imod målet for dannelsesprocessen. De overvejelser, som ligger bag formeringen af disse forestillinger, er i figuren betegnet den strategiske analyse. Forestillingerne, som danner sig i den indledende fase, vedrører dels også tilrettelæggelsen af dannelsesprocessen. Disse forestillinger betegnes i figuren procesrationalet.

Under de fleste omstændigheder ville procesrationalet (også) følge af den strategiske analyse. Når figuren her placerer den strategiske analyse og procesrationalet parallelt i stedet, understreger det antagelsen om en determineret skabelsesproces. At spillereglerne altså er så afgørende, at såvel den strategiske analyse som procesrationalet primært afledes herfra. Hvad der i øvrigt i sig selv kan give anledning til en ufuldkommen proces.

Den videre dannelsesproces kan så anskues som en udfoldelse af den lagte strategi og som en forfølgelse af det procesrationale, som er dannet i den indledende fase. Resultatet af dannelsesprocessen er i første omgang en model for den nye regionskommunes organisering og styring og en forståelse af, hvorledes denne model skal fyldes ud.

Sådan som figurens model er opstillet, er den udtryk for den udgangshypotese, vi har lagt til grund for vores undersøgelser. Den bagvedliggende overvejelse bag en sådan hypotese er den, at når regionsdannelsen er bestemt til at foregå på et sæt af præmisser, som i udpræget grad er særegne for en fusionsproces, så vil det også nærliggende komme til at præge den dannelsesproces, som kommer til at udspille sig, og det resultat i form af en ny organisation, som vokser frem af dannelsesprocessen. Modellen er på den anden side ikke lukket deterministisk. Vi antager, at de involverede aktører til stadighed sætter deres præg på dannelsesprocessen, og at processen ligeledes præges af den forhistorie, som er amternes.

Den hypotese, vi således afprøver i vores undersøgelser, er i udpræget grad valgt som en konsekvens af den særlige sammenlægnings-situation. Den er derimod ikke udtryk for en antagelse om rationalitet i absolut forstand, hvor resultatet af dannelsesprocessen vurderes alene i forhold til regionens behov. Vi spørger ikke primært, om regionen får dannet den organisation og styreform, som er optimal ud fra bestemte kriterier, men om hvorfor regionens dannelsesproces netop kommer til at forløbe som den gør. Efterprøvelsen af, i hvilken grad vores hypotese om sporafhængighed har gyldighed, vil i flere henseender være relevant for en bedømmelse af den nydannede regions karakter og funktionsduelighed.

Undersøgelsens tilrettelæggelse

Den undersøgelse, som fremlægges her, omfatter de processer, som har udfoldet sig i Århus, Ringkøbing, Viborg og Vejle Amter fra tidspunktet

for den politiske aftale i Folketinget og frem til valget af et forberedelsesudvalg i november 2005. Kontakten mellem Region Midtjylland og forskerne blev etableret på Region Midtjyllands initiativ ved indgangen til 2005 på et tidspunkt, hvor man i regionen stod foran afslutningen af et indledende kortlægningsarbejde og foran påbegyndelsen af arbejdet med udviklingen af en organisatorisk-styringsmæssig model for regionen. Fra forskerside påbegyndte vi på dette tidspunkt en indsamling af dokumentationsmateriale samtidig med, at der forløb en dialog om et forskningsprojekts nærmere udformning og finansiering. En formel aftale om forskningsprojektet blev indgået i maj 2005, og beslutningen om finansiering af dette projekt var den måske første udgiftsbeslutning i regi af Region Midtjylland foretaget af den administrative styregruppe, som udgjordes af de fire amters amtsdirektører.

I metodisk henseende har undersøgelsesarbejdet omfattet tre elementer:

For det første bygger undersøgelserne på en systematisk indsamling og gennemgang af dokumentationsmateriale. I Region Midtjylland er fra start lagt vægt på åbenhed og gennemskelighed i processen, hvad der indebærer, at stort set alt skriftligt materiale produceret i forbindelse med dannelsesprocessen findes placeres på regionens hjemmeside. I øvrigt har vi undervejs indsamlet materiale af forberedende eller på anden måde intern karakter. Vi har ikke undervejs mødt hindringer af nogen art i forbindelse med denne materialeindsamling.

For det andet har vi gennemført en løbende dialog med de stabe, som har fungeret i forhold til dannelsesprocessen. I den indledende dannelsesfase, som vores undersøgelser omfatter, har der ikke været tale om nogen formel etablering af regionsorganisation, men der er derimod trukket på medarbejdere fra amterne herunder stærkest på medarbejdere fra Århus Amt, som i kraft af størrelsen har rådet over de mest omfattende ressourcer. På denne måde har der været formeret to sådanne stabsfunktioner. Flere medarbejdere fra centraladministrationen i Århus Amt har stået for sekretariatsbetjeningen i forhold til den administrative styregruppe, som blev krumtappen for den tidlige del af dannelsesprocessen. Hertil kommer, at løn- og personaleafdelingen i Århus Amt har fungeret som den stabsfunktion, der har understøttet den administrative styregruppes arbejde med ud-

formningen af organisatorisk model og med medarbejderomplaceringerne. Vores løbende dialog med medarbejdere fra disse stabe har suppleret vores arbejde med dokumentation af dannelsesprocessen.

For det tredje har vi gennemført interview med interne aktører i dannelsesprocessen. Vores interview har været systematisk tilrettelagt i forhold til at inddrage følgende aktører:

- Amtsborgmestrene i de fire amter. Individuelle interview
- Amtsdirektørerne i de fire amter. Individuelle interview
- Repræsentanter for direktionsniveauet i amterne. Fokusgruppeinterview
- Repræsentanter for chefniveauet under direktionsniveau herunder institutionschefer i de fire amter. Fokusgruppeinterview
- Medarbejderrepræsentanter fra de fire amter. Fokusgruppeinterview
 - Organisationsrepræsentanter
 - Menige medarbejdere

Alle interview er gennemført med udgangspunkt i et gennemgående interviewoplæg bestående af seks korte, grundlæggende spørgsmål. Interviewoplægget er optrykt som bilag 1. Med enkelte undtagelser er alle interview gennemført med deltagelse af begge rapportens forfattere. Interviewene er blevet optaget på lydoptager. Analysen er gennemført på grundlag af afspilning af optagelser samt ud fra omfattende skriftlige notater, som begge forfattere også har optaget under interviewene. Individuelle interview har haft en varighed af halvanden time. Fokusgruppeinterviewene har haft en varighed af to timer.

Alle interview er gennemført i perioden august til november 2005.

3 Spillereglerne

Betragtningssmåden om dannelsen af regionerne som et spil, der er dømt til at foregå med et på forhånd givet sæt af præmisser eller spilleregler, blev illustreret i figur 2.1. Denne betragtningssmåde skal konkretiseres i dette kapitel, hvor spillereglerne bliver trukket op.

Forhistorien

Forandringsprocesser i organisationer kan sættes i gang af mange forskellige faktorer og fra starten være præget af mange forskellige former for rationale. Når der er tale om fusionsprocesser, vil der ikke altid være tale om processer, som er udelt ønskede af alle involverede parter. Fusioner kan også have karakter af fjendtlig overtagelse. Det er på den anden side stærkt usædvanligt, at en fusionsproces udspiller sig mellem parter, hvor ingen som udgangspunkt har ønsket fusionen – i det mindste ikke i den form, hvori den er bundet til at skulle foregå.

Når fusioner, som det er tilfældet med regionsdannelsen, kommer til at foregå mellem parter, der i udgangssituationen finder fusionerne uønskede i den pågældende form, ligger der allerede i baggrunden for fusionerne indlejret væsentlige præmisser, som nærliggende vil sætte præg på fusionernes forløb og på de organisatoriske løsninger, som i sidste ende kommer til at træde frem af fusionerne.

For det første ligger det i baggrunden for regionsdannelsen, at amterne, hvorudfra regionerne vokser, har lidt nederlag. Amter som en egentlig kommunal institutionsform funderet i et direkte demokrati og egen skatteudskrivningsret, blev etableret med kommunalreformen i 1970. Der har siden kommunalreformen og med betydelig styrke siden 1980'erne foregå-

et en diskussion om amterne som kommunal institutionsform, og allerede under 1980'ernes borgerlige regeringer under Poul Schlüter kom denne diskussion til også at omhandle selve spørgsmålet om amternes fremtidige beståen, som statsministeren selv satte spørgsmålstegn ved.

Overvejelserne om det regionale niveau blev i lang tid præget af, at kommunestrukturen omkring hovedstadsområdet ikke havde fundet en tilfredsstillende form i 1970. Da hovedstadsrådets udvikling i øvrigt frem til midten af 1990'erne var svag, pressede strukturspørgsmålet her sig på. En hovedstadskommission blev nedsat i 1994, og den fremkom i en betænkning i 1995 med modeller til dannelse af større regionale enheder i hovedstadsområdet, jf. Hovedstadskommissionen (1995). Det lykkedes imidlertid ikke at opnå politisk enighed i Folketinget om nogen af de foreslåede modeller. Allerede her blev amternes position som indlysende samfundsinstitutioner måske for alvor anfægtet. I det mindste kom det til at henstå som noget nær en kendsgerning, at amtsstrukturen ikke havde en form, som fungerede fuldt effektivt.

I den videre debat, som ledte frem til nedsættelsen af den kommunale strukturkommission, indtog spørgsmålet om det regionale niveau en central placering. Der kom her til at indgå flere nøgletemaer. Amternes størrelse set i forhold til behovet for befolkningsunderlag for et moderne sygehusvæsen var et af disse nøgletemaer. På regeringsinitiativ blev i starten af 2002 nedsat et rådgivende udvalg, som fik til opgave at beskrive, vurdere og stille forslag om reformer og ændringer af sundheds- og (især) sygehusvæsenets struktur, finansiering og styring samt privat-offentligt samarbejde med henblik på at opnå øget effektivitet, herunder en varig afkortning af ventelister, kvalitet, innovation og lydhørhed over for patientønsker og forventninger.

Forinden dette vejledende udvalg nåede at afslutte arbejdet, blev den kommunale Strukturkommission nedsat i oktober 2002. Rapporten fra det rådgivende udvalg blev fremlagt i 2003, og den nåede at få indflydelse på det videre arbejde i Strukturkommissionen. I rapporten peges på, at det ved kommunalreformen i 1970 var opfattelsen, at der kunne skabes et bæredygtigt sygehusvæsen på udvidet basisniveau – svarende til at kunne behandle 85-90% af alle sygdomstilfælde på amtets sygehuse – med et minimums befolkningsunderlag på 200.000-250.000 indbyggere. Det rådgiven-

de udvalg vurderede endvidere, at dette tal på grund af den lægelige specialisering nu ligger på 400.000-700.000 indbyggere med en tendens til fortsat stigning.

Hermed var lagt op til, at der var behov for en strukturreform, som i det mindste skabte større organisatoriske enheder omkring sygehusvæsenet. Et andet hovedtema var imidlertid, hvor stort behovet for i det hele taget at opretholde et regionalt kommunalt niveau var.

Strukturkommissionen beskrev i dens betænkning flere mulige modeller for en strukturreform. Som udgangspunkt blev beskrevet modeller med både to og tre direkte valgte forvaltningsled samt modeller med to direkte valgte forvaltningsled og ét eller flere indirekte valgte forvaltningsled. Hvad angår modellerne med tre direkte valgte forvaltningsled, blev dels beskrevet en bred kommunemodell, hvor opgaver samles i kommunalt regi, dels en bred amtsmodell. Betænkningen fra Strukturkommissionen kom således i høj grad til at fremstå åben i forhold til spørgsmålet om amternes fremtid.

Da betænkningen bliver offentliggjort i januar 2004, indledes en ny fase af debatten om kommunestrukturen. På amtsside dannede der sig opslutning om en bred regionsmodell, hvor antallet af regioner ikke bringes længere ned end syv.

Den politiske aftale om en strukturreform, som indgås i Folketinget i juni 2004, imødekommer på ingen måde amternes argumentation for et større antal regioner i en bred regionsmodell. For amterne og deres forhandlingsorgan, Amtsrådsforeningen, er der dermed tale om et eklatant nederlag. Undervejs i Strukturkommissionen og i debatten om Strukturkommissionens betænkning har der i øvrigt udviklet sig et iøjnefaldende modsætningsforhold mellem amtssiden og kommunesiden og mellem Amtsrådsforeningen og KL.

Selv om udgangen på beslutningsprocessen omkring fornyelse af kommunestrukturen må opfattes som et nederlag for amtssiden, så kunne det være gået endnu værre anskuet fra denne side. Undervejs i beslutningsprocessen var det således blevet synliggjort, at der rådede kræfter med en vis styrke, som ønskede et endnu mere radikalt opgør med amterne. Det blev set i Folketinget, men det blev også set fra organisationsside, hvor ikke mindst erhvervsorganisationen Dansk Industri engagerede sig stærkt i

en argumentation for, at en strukturreform skulle lede til forenkling ved mere eller mindre fuldstændig fjernelse af det regionale niveau.

Nederlagserfaringen og bevidstheden om, at der også i forhold til de nye regioner kan bestå en trussel om nedlæggelse, kan lede til, at dannelsesprocessen i regionerne får en reaktiv karakter. I regionerne melder sig nærliggende spørgsmålet om, hvad det var, man gjorde forkert i amterne, og i forlængelse heraf, hvad der skal til for at sikre overlevelse og konsolidering.

Den anden væsentlige præmis, som ligger indlejret i den påtvungne reform, vedrører fraværet af motivation for reformen internt i de involverede amter. Der findes ikke som udgangspunkt forestillinger om mulige gevinster, som det gælder om ved hjælp af reformen at få indhentet. Fusionen og de medfølgende forandringer er ikke båret af en vision. Den dannelsesproces, som blev igangsat i juni 2004 med den politiske aftale i Folketinget om en strukturreform, kalder altså i amterne indledningsvis på en helt grundlæggende afklaring af, hvad der egentlig skal lægges i projektet. Amterne skal i egentlig forstand opfinde den region, de skal blive til.

Opgaven

Hovedtrækkene i strukturreformen blev lagt fast med den politiske aftale i Folketinget i juni 2004. Aftalen er herefter blevet udmøntet i et omfattende lovkompleks i foråret 2005. Hele landet inddeles herefter i fem regioner, og det regionale niveau som institutionsform forandres fundamentalt.

Strukturreformens fastlæggelse af regionernes opgaveportefølje, finansiering og politiske styrelse skal ikke gennemgås her i detaljer. De afgørende grundtræk i regionsmodellen skal dog trækkes op. Her er en række aspekter væsentlige:

Typer af opgaver udtyndes i regionerne

Det drejer sig for det første om *myndighedsopgaver* inden for planlægning, miljø m.v. i forhold både til kommunerne og til borgere og virksomheder. Ligeledes drejer det sig om *direkte borgervendt serviceforsyning* inden for områder som ungdomsuddannelser og kultur.

Kommunerne bliver delvist styrende

I flere henseender kommer regionernes vilkår til at bero på dispositioner i kommunerne. Det gælder i *opgavefordelingen* mellem kommuner og region, hvor kommunerne har kompetence til at træffe afgørelser vedrørende driften af institutioner på det sociale og psykiatriske område. Det gælder også i *fastlæggelsen af ydelsesformer* på sundhedsområdet, hvor kommunerne i et vist omfang har mulighed for at vælge mellem tilbudsformer i eget regi eller andre tilbudsformer i regionsregi. I forhold til den regionale indsats for vækst og regional erhvervsudvikling har kommunerne inden for en ramme mulighed for at vælge niveau for ydelse af finansieringsbidrag, og kommunerne bliver ligeledes repræsenteret i et regionalt vækstforum.

Parter i det regionale samfundsliv bliver delvist styrende

Repræsentanter for *erhvervsliv* og videregående *uddannelsesinstitutioner* kommer til at indgå i et regionalt vækstforum, som får ansvaret for udarbejdelse af en regional erhvervsudviklingsstrategi og udarbejdelse af indstillinger til regionsrådet om anvendelse af midler til erhvervsudvikling.

Staten anlægger en mere indgribende regulering

Det gælder navnlig sygehusområdet, hvor *Sundhedsstyrelsen* tiltænkes en stærkere regulerende rolle i flere henseender.

Regionernes politikudfoldelse kommer i højere grad til at foregå i dialog- og aftaleform

Regionernes mulighed for udøvelse af indflydelse bliver på en række områder mere beroende på deres evne til at skabe overensstemmelse og opslutning omkring samlede løsningsoplæg. På flere områder er fastlagt i strukturreformens lovkompleks, at der skal etableres en dialog med andre instanser, primært med kommunerne. Der skal således etableres et kontaktudvalg bestående af regionsrådsformanden og kommunernes borgmestre, et udviklingsråd for det sociale område og specialundervisningsområdet, et vækstforum, et trafikelskab og et sundhedskoordineringsudvalg, hvor kommunerne kommer til at spille en rolle. I et fordelingsudvalg på uddannelsesområdet indgår lederne af de pågældende uddannelsesinstitu-

tioner. I nogle sammenhænge er også fastlagt, at et samspil skal konkretiseres i aftaleform. Aftaler skal således etableres omkring sundhedsområdet.

Rammerne for udfoldelse af en selvstændig regionspolitik indsnøres

Skatteudskrivningsretten bortfalder på regionalt niveau, og de nye indtægtskilder bindes til aktivitetsniveauet, men også til sektorområder, så der ikke kan prioriteres mellem sektorer. Der lægges endvidere snævre rammer for professionaliseringen af den regionale politik.

Timing

Den politiske aftale i Folketinget blev indgået i juni 2004, og strukturreformens ikrafttræden blev her i hovedsagen fastlagt til indgangen af 2007. Fra tidspunktet, hvor fusionsparterne gøres bekendt med fusionsplanen, og til fusionens konkrete gennemførelse medgår altså en periode på to et halvt år. Sammenholdt med timing i fusioner mellem private erhvervsvirksomheder er der tale om en særdeles langstrakt proces.

Den overordnede politiske ledelse af reformprocessen bringes på plads med valget til kommunalbestyrelser og regionsråd i november 2005. I perioden fra juni 2004 til november 2005, som udgør mere end den første halvdel af den samlede fusionsperiode, fungerer hermed ikke nogen fælles overordnet ledelse med formel ledelseskompetence, og der kan ikke træffes dispositioner af bindende art som eksempelvis besættelse af stillinger som direktion og fastlæggelse af plan for organisering i regionen. En større gruppe af amtslige medarbejdere i forvaltningsmæssige stillinger og i nogle typer af institutioner vil allerede med indgåelsen af den politiske aftale om strukturreformen have bevidsthed om, at de ikke vil have mulighed for at fortsætte i stillingen i den nye regions regi, og andre vil på dette tidspunkt indse, at der kun består begrænsede muligheder for fortsat ansættelse i regionalt regi. Fælles for de amtslige medarbejdere i forvaltningsmæssige stillinger har endvidere siden juni 2004 været, at der hersker usikkerhed om den geografiske placering af et fremtidigt arbejdssted. Strukturreformens timing er indrettet således, at denne gennemgående usikkerhed for en betydelig medarbejdergruppe i amterne vil bestå i en periode på omkring halvandet år.

Den sidste del af forberedelsesperioden, hvor der fungerer en valgt overordnet ledelse i form af et politisk forberedelsesudvalg, som ved indgangen til 2007 ændrer status til at være regionsråd, er af flere årsager ikke timet, således at den valgte politiske ledelse kan have en fuld reel dispositionsfrihed, hvad angår beslutninger om dannelsen af regionen. For det første er der fra statslig side fastlagt vilkår, som med større eller mindre bindende kraft nødvendiggør dispositioner eller forberedelse af dispositioner i regionerne under dannelse forinden valget. For det andet gælder en række vilkår af praktisk administrativ art, hvor det ikke lader sig gøre at have driftssystemer mv. i funktion ved regionernes ikrafttræden, hvis ikke arbejdet med dannelse af de nye systemer påbegyndes forinden tidspunktet for regionsvalget. Hermed må også i praksis beslutninger om systemers indretning og om organisatoriske forhold i bredere forstand træffes, forinden en fælles overordnet ledelse er dannet.

Styringen

Den politiske ledelse af regionerne skal varetages af et direkte valgt regionsråd på 41 medlemmer. Styrelsesreglerne fastlægger i øvrigt, at der er snævre grænser for, hvor omfattende en organisation der kan etableres omkring det regionale politiske arbejde. Regionsrådet skal vælge en formand, som honoreres svarende til, at posten forudsætter en fuldtids arbejdsindsats. Som udgangspunkt rummer den politiske organisering i regionerne alene denne ene position som fuldtidsprofessionel politiker. En række poster har dog en karakter, der giver anledning til en honorering ud over grundvederlaget for medlemskabet af regionsrådet. Der skal således vælges to næstformænd. Regionsrådet vælger endvidere et forretningsudvalg på mellem 11 og 19 medlemmer. Der kan ikke som i amterne etableres stående politiske udvalg, men alene ad hoc-udvalg og arbejdsgrupper. Hermed kan styrelsesordningen for regionerne siges at fastlåse politikudfoldelsen på regionalt niveau på et begrænset professionaliseringsniveau.

Personalepolitikken

Strukturreformen indebærer personalemæssige konsekvenser af flere årsager. De omfattende opgaveflytninger lægger direkte op til dermed følgende personaleflytninger. Hertil kommer, at de nye rammer kan trække

organisatoriske forandringer med sig herunder rationaliseringer i nogle henseender. Reformen fastlægger stramme rammer for timing, hvad angår afklaringen af ansættelsessituationen for amternes medarbejdere, og det er her et afgørende vilkår, at der kommer til at henstå en ganske lang periode fra reformens udmelding til tidspunktet, hvor de enkelte medarbejdere har fået deres fremtidige ansættelsesforhold klarlagt. Regeringen har henvist til, at lovgivningen om virksomhedsoverdragelse har gyldighed i forhold til strukturreformen, således at alle medarbejdere sikres et tilbud om beskæftigelse, men såvel ansættelsesmyndighed som ansættelsessted og jobindhold kan være anderledes. For regionerne repræsenterer de betydelige usikkerhedsmomenter en udfordring i henseende til at fastholde kvalifikationer og erfaringer i medarbejderstaben.

Geografien

Fastlæggelsen af antallet af regioner og grænsedragningen for disse regioner skete definitivt med den politiske aftale i juni 2004 om strukturreformen. I aftalen blev samtidig truffet beslutning om den geografiske placering af regionernes hovedsæder. Det forekom tydeligt, at hensynet til et funktionelt sygehusvæsen spillede en afgørende rolle ved fastlæggelse af regionsgrænserne. Flere steder i landet insisterede det politiske flertal i Folketinget således på en afgrænsning, som mødte stærk lokal-regional modstand. Det var tilfældet omkring Vejle, som følte og ønskede tilhørsforhold til Århus-området, men som blev placeret i Region Syddanmark. Ligeledes var det tilfældet omkring Roskilde, som følte og ønskede tilhørsforhold til Københavnsområdet, men som blev placeret i Region Sjælland.

Ligeledes indgik det i aftalen, at der centralt træffes beslutning om placering af de statslige institutioner på regionalt niveau, som træder ind på nogle områder sammen med strukturreformen. Ved valget af lokalisering af disse institutioner var betragtninger af fordelingsmæssig art tungtvejende. Ikke mindst blev byer, som mistede amtsgårde uden at få placeret et regionshovedsæde i stedet, tilgodeset.

Således som regionsafgrænsningen er foretaget, forekommer den at være udtryk for, at nogle afvejninger er foretaget. Amternes ønsker om et større antal regioner blev ikke tilgodeset. På den anden side blev heller ik-

ke forestillinger om en minimumsmodel med tre meget store regioner bygget op omkring de tre universitetshospitaler i landet realiseret.

Den regionsstruktur, som blev resultatet af sådanne afvejninger, er kendetegnet ved en høj grad af uhomogenitet. Den kommunale struktureform leder til en struktur på kommunalt niveau, hvor de kommunale enheder gennemgående bliver præget af større ensartethed, sådan som det er belyst i Christoffersen og Ravn-Jonsen (2005). Det samme kan næppe siges at være tilfældet, hvad angår det regionale niveau. En af de fem regioner, Region Nordjylland, har et så begrænset befolkningsunderlag, at det her uden supplerende patientunderlag udefra vil være vanskeligt at opnå samme underlag for sygehusvæsenet som i de øvrige regioner. En anden af regionerne, Region Sjælland, er så tæt integreret med Region Hovedstaden, både hvad angår uddannelser, sygehusvæsen m.v. og hvad angår erhvervsudvikling, at det vil være vanskeligt at skabe forestillinger om en selvstændig regional udvikling her.

Den uhomogene regionsstruktur indebærer måske, at det kan blive et kompliceret spil for regionerne at komme til at fremtræde som en grundlæggende og intuitivt forståelig institution i den danske samfundsmodel.

For Region Midtjylland indebærer de geografiske præmisser, at der skabes en region med 1,2 millioner indbyggere, og regionen har dermed set i dansk sammenhæng et stort befolkningsunderlag. Kun Region Hovedstaden er større, og både Region Sjælland og Region Nordjylland er væsentligt mindre.

Afgrænsningen af Region Midtjylland i forhold til naboregionerne er både mod nord og mod syd kendetegnet ved, at geografien også fastlægger nogle relationer. Mod nord er situationen den, at Region Nordjylland med under 600.000 indbyggere har et relativt lille befolkningsunderlag for et eget sygehusvæsen. Denne region råder heller ikke over et eget egentligt universitetshospital. Da Region Midtjylland er eneste naboregion til Region Nordjylland, vil driften af Region Nordjyllands sygehusvæsen i et vist omfang være beroende på et samspil med Region Midtjylland.

Mod syd er forholdet det, at det i mange henseender stærkeste erhvervsområde i Region Syddanmark, nemlig Trekantområdet, er lokaliseret, så det grænser direkte op til Region Midtjylland. De erhvervs- og arbejdsmarkedsmæssige relationer mellem Trekantområdet og Århus-

området er tillige stærke, og den regionale vækst og erhvervsudvikling i disse områder foregår dermed i et tæt samspil på tværs af den nye regionsgrænse. Der har været en tradition for et jysk-fynsk erhvervsamarbejde, og den evne til koordinering, som her er udviklet, kan vise sig betydningsfuld også efter regionsdannelsen. På sygehusområdet findes en konstruktion omkring universitetshospitalet i Odense. Herved kommer der mod syd til at fungere et sygehusvæsen med en stærk professionalisme, som i højere grad også vil kunne fremstå som konkurrerende i forhold til Region Midtjylland.

Internt er Region Midtjylland kendetegnet ved at rumme det stærkeste Vestdanske centerområde, nemlig Århus-området, hvor erhvervsstrukturen er præget stærkt af serviceerhverv, hvor befolkningen gennemgående har et højt uddannelsesniveau, og hvor der findes en stor koncentration af uddannelses- og forskningsinstitutioner. Der foregår en tilflytning til Århus-området og tillige en indpendling af arbejdskraft. Regionen strækker sig imidlertid fra dette centerområde i øst til områder i vest, som har præg af at være udkantområder med en mere traditionel erhvervsstruktur og en befolkning, som gennemgående har et lavere uddannelsesniveau. Her er befolkningsudviklingen svag. De store strukturforskelle mellem de forskellige dele af regionen udgør en udfordring for Region Midtjylland i flere henseender. De kan kalde på fordelingsmæssige konflikter, men de kan også eventuelt lede til en form for kontrakt mellem center og udkant, hvor en fælles interesse bliver det fremtrædende.

4 **Strategisk analyse. Den store udfordring: kamp på alle fronter**

Regionerne skal ikke blot blive til virkelighed og bevise sig selv, de skal først (gen)opfinde, hvad en region er, og siden evne at overleve på mellemlangt sigt. Dette er i tredobbelt forstand et eksistentielt spørgsmål, idet regionerne på samme tid og i en delvist parallelt og tæt koblet proces skal undfanges som forestilling, fødes som organisation og sikres overlevelse i den strategiske kamp om videre eksistensberettigelse. Regionerne skal for det første opfinde begrundelsen for, hvad en region er og kan blive (dvs. udvikle og beskrive forestillingerne om rolle og identitet, systemiske modeller og funktionsmåde); for det andet skal regionerne evne at skabe regionen som en funktionsduelig enhed (dvs. implementere tanker og modeller, så politik bliver til og til virkelighed som udvikling i regionen, drift og myndighedsudøvelse); og endelig skal regionerne for det tredje evne at gøre dette på en så overbevisende måde, at de klarer sig i eksistenskampen på mellemlangt sigt, dvs. overbeviser relevante andre om deres berettigelse og uundværlighed.

Regionerne skal, når de er etablerede, først og fremmest bevise sig selv, de skal træde i karakter i egen ret og vise, at de kan fungere som en enhed med en indre sammenhængskraft, der på baggrund af politisk styre evner at producere den politik, de serviceydelser og myndighedsopgaver, de er blevet givet. Politisk drejer det sig både om at markere sig landspolitisk og regionalpolitisk, så regionerne kommer på Christiansborgpolitikernes dagsorden og er med til at sætte den, og så der regionalpolitisk sættes dagsordner og sættes initiativer i gang. Regionalt drejer det sig endvidere om politik for regionernes driftsområde. Det drejer sig om, at der faktisk udvikles politikker på alle relevante områder, og om, at det administrative

hierarki og driftsenhederne fungerer i dagligdagen, så disse politikker bliver til virkelighed. Når vi siger, at de først og fremmest skal bevise sig selv, hænger det sammen med, at legitimiteten af regionerne beror på, at de kan bevise, hvad de duer til i praksis – hverken mere eller mindre.

Men hvad det er, de skal, er endnu ikke fuldt afklaret. Der tegner sig nogle billeder af, hvad de skal tage sig af i praksis specielt i forhold til sygehusområdet, men den rolle, de i øvrigt kan og skal spille eksempelvis i forhold til den regionale udvikling og i forhold til det sociale område, er stadig til forhandling og – ikke mindst – til erobring. Det gælder for så vidt også områder, som er »tabt«, eksempelvis miljøområdet. Dvs. for at kunne gøre dette må de opfinde eller genopfinde, hvad en region er, og kæmpe for, at det bliver en realitet – det vil i vid udstrækning være et spørgsmål om, hvorvidt en i udgangspunktet defensiv position kan gøres til genstand for offensive erobringer: erobring af identitet, legitimitet og større råderum opgave- og finansieringsmæssigt.

Givet den baggrund, som er beskrevet med spilleregler i kapitel 3, er det en forudsætning for, at regionerne kan træde i karakter i egen ret, at de først finder ud af, hvad en region er, og hvordan den skal fungere, hvad den kan blive til. Det er i genuin forstand en skabelsesproces, i og med regionerne er, hvad man – dvs. politikerne, lederne og medarbejderne – gør dem til. Der findes jo ingen fortilfælde – de er, givet baggrund og spilleregler, ikke blot store amter. Amterne er pr. 1. januar 2007 ophørt med at eksistere, og regionerne opstår ikke blot i asken af amterne, de opstår som helt nye konstruktioner i en anden muld.

Det er imidlertid ikke gjort med at skabe begrundelsen for egen eksistens og føre politikker og planer ud i livet. Dette må også ske på en sådan måde, at regionernes overlevelse sikres på mellemlangt sigt. De har så at sige – baggrunden og spillereglerne fra kapitel 3 taget i betragtning – kun begrænset tid til at bevise i praksis, at de er funktionsduelige og uundværlige. Stærke kræfter så hellere regionerne nedlagt og ydelserne overført til kommuner eller staten eller afløst af private bestyrelser, der kunne drive regionernes kerneaktiviteter som koncerner uden regionalpolitisk indblanding, men underlagt central landsdækkende styring og lovgivning. Det mellemlange sigt er én højst to valgperioder.

Det, regionerne står overfor, er dermed en meget stor udfordring. Eller rettere sagt: amterne står over for den store udfordring at skabe forudsætningerne for de kommende regioner, hvorefter regionerne står over for den store udfordring, at bevise det i praksis.

At etablere en region er altså først og fremmest et spørgsmål om skabelse og tilblivelse, et eksistensspørgsmål, et spørgsmål om at genopfinde begrundelsen for politik og administration på regionalt plan. Det skal ske i forhold til alle tænkelige dimensioner af, hvad livet i en regionskommune kan blive til, og det, man er oppe imod, er lige så mangfoldigt og mangesidigt som det, man skal skabe. Man kan se denne eksistenskamp som en strategisk proces, der udfolder sig på en række relevante arenaer samtidigt eller sekventielt, tæt eller løst koblet, hvor nogle arenaer eller kamppladser tiltrækker sig særlig strategisk opmærksomhed på forskellige tidspunkter. Med strategiske arenaer tænker vi på omverdener, slagmarker og kamppladser, på »strategifelter, hvor der udkæmpes bestemte, udvalgte typer af kampe om forskellige issues med forskellige midler og på baggrund af forskellige spilleregler« (Klausen 2004: 45). Vi vil (efter Klausen 2004) operere med otte centrale strategiske arenaer:

- den politiske arena
- arena for bevidsthedsdannelse og vidensproduktion
- arena for produktion
- den sociale arena
- den kulturelle arena
- markedet
- arena for arkitektur og æstetik
- arena for tro.

Det, regionerne (de ansvarlige politiske og administrative ledere i de gamle amter og kommende regioner) er oppe imod, er noget forskelligt på hver af disse arenaer. Vi skal efterfølgende beskrive, hvad det er, der kæmpes om, og hvad den strategiske situation er på hver af disse arenaer, sådan som det ser ud og kan udledes af vore interview i Region Midtjylland, ligesom vi skal analysere, hvad der er og har været de fulgte strategier i Region Midtjylland på hver af dem. Men i denne fase af amternes tilblivelse er mange af de spørgsmål, vi her tager op, af en sådan karakter,

at de repræsenterer udfordringer, som stort set alle regioner må forholde sig til, løse og håndtere.

Tilblivelsen af en region er også historien om en fusion i og med det, der er tale om, er at skulle skabe en ny enhed af tidligere selvstændige og suveræne enheder ved at slå dem sammen, og få dem til på alle niveauer, hvor det er påkrævet, at fungere harmoniseret, koordineret og integreret. Det skal de naturligvis ikke på alle områder og niveauer, men dog på mange, dvs. både politisk og administrativt, i forhold til den ensartede sagsbehandling, myndighedsudøvelse og serviceleverance. Tilblivelsen af en region er derfor også et spørgsmål om, hvordan man i ledelsen har håndteret valg og processer, som skal sikre en sådan harmonisering, koordination og integration. Hvis der havde været tale om »fjendtlige« overtagelser, sådan som der kan være tale om i det private, hvor et firma tydeligvis køber og indlemmer andre, foreligger der en særlig situation, hvor man ved, hvem der bestemmer. I det offentlige vil der som regel være tale om i udgangspunktet ligeværdige parter. Men selvom dette er rigtigt i udgangspunktet, er det også altid sådan, at det ikke kun er argumenter, der tæller, magt kommer uomgængeligt i spil, der hvor der er meget på spil.

Når vi analyserer på regionsdannelsen, er vores udgangspunkt regionen. Men regionen er ikke (endnu) nogen enhed. Den består af en lang række dele, som er mere eller mindre sammenhængende og homogene, og de aktører, der er i og omkring den, er tilsvarende mere eller mindre enige og har mere eller mindre sammenfaldende interesser. Regionen forsøger på at blive en enhed, men vil – som alle organisationer er – altid være en koalition af interessenter, og det i endnu større grad i og med der er tale om en fusion af tidligere separate enheder. Dermed er de aktører, vi analyserer og sætter over for hinanden, på den ene side de interne parter i koalitionen, de tidligere amter med deres politikere, administrative ledere og medarbejdere, tidligere identiteter, strukturer, kulturer m.v. og på den anden side aktørerne i den eksterne koalition, de andre amter og kommende regioner, staten og landspolitikerne, borgerne, virksomhederne og interesseorganisationerne. I den interne koalition strides man i den kommende region om at finde ud af at fordele magt og indflydelse, samtidig med at man søger at blive enige og finde ud af, hvad en region er, og hvordan den skal indrettes. I forhold til den eksterne koalition forsøger man som region (som noget der

endnu ikke eksisterer, men er på vej til at blive skabt) på at sikre sig en position som region vis-a-vis alle øvrige eksterne interessenter gennem samarbejde og konkurrence.

Den strategiske situation på de mange arenaer

På hver af de otte arenaer præciseres først, hvad det er for en omverden, der er tale om, samt hvad det er, man kæmper om, omverdenen udpeger med sin særlige beskaffenhed så at sige rammerne for slagene. Vi antager, at regionerne vil forsøge at sikre deres egen overlevelse.

Den politiske arena

Den politiske arena befinder sig i den politiske omverden, hvor man kæmper om magt og indflydelse over beslutningstagning – kampen om magt og indflydelse.

Den politiske arena indskrænkes ikke kun til de demokratiske processer og de politikker, der formuleres af regeringer og kommunale råd. Politik defineres bredt, forstået som kamp om magt og indflydelse på beslutningstagning. Beslutningstagning finder sted både i politisk/demokratiske systemer og i administrative systemer. Når administrative systemer præges af magtkampe, er dette derfor også et udtryk for politik – man taler om politik i organisationer (Pettigrew 1973; Mintzberg 1983; Pfeffer 1992).

På den politiske arena kæmpes der på flere fronter. Der er dels den eksterne slagmark, hvor regionen må forsøge på at markere sig regional- og landspolitisk, dels den interne slagmark om magt, indflydelse og politikformulering, som har to fronter, den politiske og den administrative.

Regionalpolitisk er de centrale aktører regionen (de tidligere amter) over for kommunerne og organiserede interesser af borgere og virksomheder, mens der landspolitisk kæmpes mellem regionerne indbyrdes, men specielt mellem dem og staten/regeringen og KL. Den eksterne slagmark er dermed præget af svage alliancepartnere og stærke modstandere, idet alliancepartnerne primært udgøres af de øvrige regioner og ARF, samt muligvis nogle erhvervsinteresser, mens modstanderne tæller en skeptisk regering med en indenrigsminister og i al fald et regeringsparti (de konservative), som gerne så dem nedlagt, og en jokerspiller i den eksterne koalition,

nemlig KL, som forsøger at spille kommunerne ud mod de kommende regioner med råd om at udhule deres opgaveportefølje.

I Region Midtjylland forsøger man at være med til at skabe en koalition mellem regionerne, så de taler med samme stemme. Man kunne ønske sig at modernisere ARF i en ny konstruktion, som endnu ikke har set dagens lys, at lave brobygning til erhvervslivet om det regionale udviklingsarbejde og at få kommunerne, hvoraf nogle ønsker at danne egne koalitioner (bl.a. omkring Århus Kommune), med til at samarbejde. En forsmag på kampene på denne arena finder vi ved besættelsen af formandsposten for det midlertidige vækstforum, hvor erhvervslivets mand Niels Nygaard kraftigt opbakket af DI vandt over amtsborgmester Bent Hansen. Brobygningen til kommunerne er altså ikke let, selvom der er noget, der tyder på, at brobygningen til kommunerne er begyndt at blive til. Det gælder både i forhold til at dæmme op for, at kommunerne overtager alt for mange af de tidligere amtsslige institutioner, som de måske ikke hver især har kapacitet til at håndtere, og det gælder i forhold til at sikre alliancer og opbakning mellem center- og periferikommuner om eksempelvis uddannelse, herunder en accept af, at det nu må være Århus, der er et lokomotiv i forhold til forskning og uddannelse. Der er mange uafklarede beslutninger, hvoraf nogle vil falde på plads i løbet af foråret 2006.

På den interne slagmark drejer det sig dels om at afklare fordelingen af magt og indflydelse i og mellem de tidligere amter politisk og administrativt på topniveau, dels om at gøre det samme på lavere niveauer dvs. mellem partierne i forhold til partipolitikker og mellem forvaltningscheferne indbyrdes. Denne kamp om magt og indflydelse kommer også til udtryk i fordeling af opgaver i og mellem de tidligere amter, deres centraladministrationer og driftsenheder. Det er specielt toppolitikerne og topembedsmændene, som har været i spil i de første faser af regionernes tilblivelse. Her har man jævnfør senere tilsyneladende haft en meget pragmatisk og fordragelig proces med henblik på at få kabalen til at gå op i sin foreløbige form på det administrative felt og internt i de enkelte partier, dvs. så vidt den kabale kan gå op, før befolkningen har stemt den 15. november 2005. Men det er klart, at hverken de midlertidige administrative udnævnelser eller de politiske er endelige. Sådan er det i al fald ud fra en formel betragtning om, hvad der er politisk legitimitet til, og dertil kommer naturligvis

efterfølgende kampe om ledelsesmæssigt råderum. Vi skal imidlertid i næste kapitel argumentere for, at disse midlertidige udnævnelser i Region Midtjyllands tilfælde i realiteten har fungeret som stadfæstede, og dette forhold rummer en af de væsentlige nøgler til forståelsen af processen og resultatet.

Det er således ikke blot den umiddelbare fortid, men også den nære fremtid, der vil være præget af strategiske kampe på den politiske arena, og de bliver ikke alle lige behagelige. Der er splittelser både i den eksterne koalition og i den interne, om end det ser ud til, at det er på de eksterne linjer, der er mest direkte modstand at kæmpe imod. Man skal dog ikke undervurdere de hurdler, der kan opstå både i kampen om de interne poster og om fordeling og placering af opgaver. Sidstnævnte peger i retning af arena for produktion, men først skal vi lige se på den arena, som i denne fase ved siden af den politiske er den vigtigste.

Arena for bevidsthedsdannelse og vidensproduktion

Arena for bevidsthedsdannelse og vidensproduktion befinder sig i det, man kan kalde for den diskursive omverden, hvor man kæmper om, hvordan det, vi ved, skal fortolkes – kampen om bevidstheden/the battle of minds.

Her må centrale aktører enes om at formulere og kommunikere forestillinger om, hvad der er begrundelser for og meningen med de mange valg, og dette fremmes af kommunikationsorienterede eller ekspressive strategier (Berg og Johnsson 1991).

Også her kæmpes der på flere fronter i og med, man både skal finde ud af, hvad en region er, og hvordan den skal indrettes, samt sikre, at der er forståelse og opbakning til disse fortolkninger af, hvordan verden er og – ikke mindst – skal se ud. Det, der sker på denne arena, er på mange måder en forudsætning for, hvad der sker på de andre, fordi der må sættes ord på, før de kan kommunikeres og blive til overbevisning og handling.

Det er på denne arena, vi ser nogle aktører såsom regeringen og KL, der lægger op til, at regionerne primært skal betragtes som driftsenheder og eventuelt koncerner, mens andre rundt om i regionerne forsøger at definere flere forhold ind i dem, som kan danne begrundelsen for at betragte dem som politisk styrede organisationer. Det er her, der kæmpes om, hvorvidt

regionerne skal være driftsenhedernes, borgernes eller kommunernes regioner eller måske en kombination heraf. Dette er imidlertid i større udstrækning et spørgsmål om, hvad man tror, end om, hvad man ved.

Det, regionerne er oppe imod, er ikke blot, at det kan tolkes sådan, at regeringen og KL gerne kunne se, at man valgte sig en minimalistisk og måske ikke bæredygtig konstruktion, det er også, at det faktisk er vanskeligt at forudse, hvad der er ønskværdigt og strategisk set bæredygtigt. Ingen kender projektet og endemålet, det skal så at sige opfindes, mens det skabes, som begrundelsen for regionernes videre eksistens. Det er i denne skabelses- og udviklingsproces, regionernes mission bliver fastlagt.

Et andet forhold, regionerne er oppe imod på det bevidsthedsmæssige plan, er, at ingen kender dem og ved, hvad de står for og skal blive. De er således også ukendte iblandt borgerne, og borgerne vil have vanskeligheder med at identificere sig med regionerne, som politisk projekt. Der findes ingen naturlig regional identitet i den geografiske konstruktion, regionerne er blevet til, bortset måske fra dele af hovedstadsregionen og Region Nord.

Man er ifølge vores interview med de centralt placerede politikere og embedsmænd i Region Midtjylland fuldt ud klar over denne vanskelige situation, hvor man, hvis regionen som politisk projekt skal lykkes, på samme tid skal opdage, opfinde og udvikle, hvad en region er og kan blive, samt forankre dette hos medarbejderne i den interne koalition og hos borgerne og andre interessenter i den eksterne – som bevidsthedsmæssig konstruktion, identitet og image. Dette kommer til at kræve omfattende udviklingsarbejder og kommunikationsstrategiske projekter.

På det konkrete plan er det man skal skabe forestillinger og enighed om hvilken måde den nye region skal indrettes på. Det drejer sig om alt fra struktur til måde at håndtere en konkret sag på, det drejer sig om arena for produktion.

Arena for produktion

Arena for produktion befinder sig i det, man kan kalde den tekniske omverden og drejer sig om principper for organisering, dvs. hvordan man skal indrette organisationer og flytte dem derhen, så de fungerer – kampen om organiseringen.

Det drejer sig med andre ord om, hvordan man skaber en ny fælles struktur (et strategisk design – Burton og Obel 2004), hvordan man etablerer nye fælles procedurer, hvordan man etablerer nye fælles understøttende tekniske systemer, og hvordan man vælger veje til at sikre, at de bliver til noget, dvs. hvilke forandringsstrategier man tager i anvendelse. Det er de valgte strategier på arena for produktion, der skal sikre, at den kommende regionskommune kommer til at fungere som en organisation, der i teknisk forstand i praksis evner at levere varen.

Vi skal i kapitel 6 se nærmere på, hvilken model man har valgt i Region Midtjylland, hvad det er, der karakteriserer den politisk-administrative struktur og dens rationale. Uanset hvilken struktur man ender med at etablere, vil der være tale om et strategisk design af rammer og muligheder for udfoldelsen af politik og administration. Valgene af strukturer og styreformer vil definere arbejdsdelinger og roller i og mellem politik og administration, mellem centralt og decentralt (vertikalt) og mellem center og periferi (horisontalt). I kampen om, hvordan den nye region skal se ud i forhold til produktionen af beslutninger, drift og myndighedsudøvelse, bringer hver af de gamle amter deres institutioners egne erfaringer og måder at gribe dette an på ind på arenaen, og ved siden af, hvad man plejer at gøre, undersøges, hvordan man kan benchmarke sig op imod best practice i almindelighed – udfaldet er langt fra givet på forhånd, og kampene udkæmpes i toppen såvel som i bunden af hierarkierne.

Det, man er oppe imod, er at etablere et politisk-administrativt system, som kan dække en meget stor geografi, men dertil kommer, at man er oppe imod, at det kan gøres på forskellig måde, og at man har forskellige erfaringer. Hver af de tidligere enheder i og mellem amterne har haft hver deres måde at strukturere sig på (nogle eksempelvis mere centraliserede end andre), haft hver sine procedurer for, hvordan politik blev til (med politiske udvalg, forberedelse og opfølgning), og for hvordan administrative beslutninger blev til både i centraladministrationer og ude i de yderste led af, hvordan amtskommunerne fungerer på forskellige områder, som når der skal gives miljøgodkendelser, visiteres til psykiatrisk behandling og sikres koordination mellem afdelinger i patientflow. Forvaltningerne i Vejle Amt forekommer eksempelvis at være kendetegnet ved en bemærkelsesværdig høj grad af reel kompetencedelegering, mens forvaltningspraksis i Århus

Amt særligt betoner en juridisk embedsmandstilgang, hvor grundige og formelt korrekte notater er afgørende. Vi skal i kapitel 6 koncentrere os om den overordnede og centrale organisering af politik og administration. At se på driftsenhederne ville sprænge rammen for denne undersøgelse og rapport. Men vi ønsker at fremhæve, hvor omfattende en opgave amterne og de kommende regioner står overfor, når det er på alle niveauer, at fusionen skal føre frem til en ny enhed, der kan behandle borgerne i den samlede region efter samme retningslinjer.

Tilsvarende har hver af de tidligere enheder haft hver deres tekniske systemer til at understøtte procedurer og arbejdsprocesser. Nu skal der etableres systemer, så disse forskellige tekniske systemer fra telefoni til budgetterings- og konteringsystemer, e-mailsystemer og patientjournaler kan »tale« sammen i samme sprog og sikre bureaukratisk orden, ensartet behandling af borgere, brugere, klienter og patienter, og sikre, at vidensdeling i en meget stor og geografisk spredt organisation bliver en realitet.

Med henblik på at sikre, at denne udvikling forløber så hensigtsmæssigt som muligt, har man igangsat en kæmpemæssig forandringsproces med indbyggede underprocesser og med involvering af en lang række aktører. Vi skal uddybe, hvad det er for forandringsstrategier, man har fulgt i forskellige faser af Region Midtjyllands tilblivelseshistorie i kapitel 5 – det er disse udviklings- og forandringsstrategier, som på samme tid skal sikre fornuftig beslutningstagning, usikkerhedsminimering og sikker drift.

Det strategiske organisationsdesign vil i sig selv udpege, hvilke organisationer der kan og skal overleve på kort og lang sigt, i og med den udpeger arbejdsdelinger, sammenlægninger og nedlæggelser af nuværende enheder. Men den vil også i forhold til det organisatoriske og institutionelle setup udpege nogle spilleregler, som på kortere eller længere sigt kan sikre overlevelse eller nedlæggelse af atter andre enkeltinstitutioner. Det gælder fx en mere eller mindre flittig brug af udlicitering, taksameterstyring og frie forbrugsvalg. Selv om dette i udpræget grad er genstand for politikdannelse, i og med det er politikerne, som skal kunne se for sig, både hvilke af de større institutioner (fx hospitaler) der skal kunne overleve, og hvilke styringssystemer man ønsker iværksat, peger dette udskilningsløb hen i retning af markedet. Der er naturligtvis, når vi taler om regioner, at ta-

le om politisk styrede organisationer, men andre styringsmekanismer trænger sig på.

Den sociale arena

Den sociale arena befinder sig i den sociale omverden, hvor man kæmper om det gode miljø, om social anerkendelse og om at høre til – slaget om det sociale miljø.

Mens det er på arena for produktion, der i teknisk forstand skal etableres et system, der kan understøtte politikdannelse, administration og drift, vil det ofte i praksis være en forudsætning, at også de sociale og kulturelle systemer fungerer på en understøttende måde. Ja fusionsforskning har påpeget, at det ofte er lige præcis på disse to dimensioner, at årsagen til, at fusioner mislykkes, skal findes, at det så at sige er processerne på den sociale og på den kulturelle arena, der gør, at fusionerne ikke fungerer optimalt. Det er ikke nok at tegne stregerne i organisationsdiagrammerne, at vedtage de nye procedurer og levere de nye tekniske systemer, det er mennesker, der skal operere i dem.

Ved siden af at være koalitioner, kognitive og tekniske systemer er organisationer også sociale fællesskaber. På den social arena drejer kampen sig om at sikre, at der etableres nye velfungerende sociale systemer og fællesskaber, der hvor de gamle organisationer opløses. I den udstrækning gamle enheder videreeksisterer, er dette ikke så stort et problem (selvom det naturligvis ikke er sikkert, at de gamle sociale miljøer var velfungerende), men der, hvor enheder opløses, dvs. hvor fusion også betyder fission, må der tages hånd om de sociale processer vedrørende inklusion og eksklusion – her har man en anledning til at sikre sig, at medarbejderne, den menneskelige ressource, som det hedder på engelsk (human resource management), håndteres hensigtsmæssigt.

Så spørgsmålet er, hvordan gamle arbejdsfællesskaber opløses, og hvordan de erstattes af nye på en human måde, og så man ikke mister gode medarbejdere undervejs, og spørgsmålet er, hvordan nye kolleger optages i gamle sociale fællesskaber – mange medarbejdere bliver jo forflyttet til at indgå i allerede fasttømrede enheder. Der er mange følelser knyttet til fusion og fission – typisk følelser af tab, nemlig at man mister det, man kender til, det gamle amt, den gamle institution, det gamle arbejdsfællesskab, de

gamle kolleger og chefer. Det drejer sig både om kognitive og sociale identifikationer og identiteter.

Når man mister de gamle tilhørsforhold, skal der samtidig etableres nye – for enhver medarbejder må høre til og føle sig som en del af et socialt fællesskab. Selv om udviklingen på denne arena altså er helt afgørende for den kommende fusions succes, er det dog ikke muligt at arbejde særligt bevidst strategisk på den i de tidlige faser af regionens tilblivelse. Der er simpelthen for mange uafklarede forhold vedrørende fremtidige arbejdsforhold – dette gælder ikke mindst på centraladministrativt plan og på de områder, som lægges i stat og kommuner, herunder ikke mindst på det sociale område. Det gælder i det hele taget, at de nye arbejdsfællesskaber først skal træde i kraft 1. januar 2007.

Men det, man har indset med stor klarhed i Region Midtjylland, er betydningen af at starte langt før denne skæringsdato. Det gælder i særdeleshed i forhold til de medarbejdergrupper, som mest omfattende og direkte bliver påvirket af regionsdannelsen. Samtlige berørte medarbejdergrupper på amtsgårdene er således blevet tilbudt personlige samtaler, om deres situation og muligheder. Der er tilknyttede psykologer og medarbejdere fra de interne udviklingsafdelinger til dette arbejde. Endvidere har man lagt op til, at der skal være en kort proces i forhold til udnævnelsen af lederne ikke blot i de øverste men også i de øvrige ledelseslag, så der kommer en afklaring både for lederne, og for de medarbejdere, som nu skal søge om at blive underlagt dem. Endvidere sker der, som vi skal påpege i kapitel 5, en vis social brobygning i nogle af de nedsatte tværgående grupper, om end det kun er i begrænset omfang. Man er således begyndt at adressere de sociale problemer og processer, men denne arena bliver utvivlsomt af endnu større betydning i senere faser af fusionsprocessen.

Kampen om medarbejderne er imidlertid allerede i gang, i og med mange af de berørte medarbejdere selv overvejer deres fremtidige placering og ansættelse, og andre organisationer og institutioner i de kommende regioner samt i kommunerne overvejer, hvordan de kan rekruttere dem. Sidstnævnte gælder eksempelvis i forhold til de miljø- og sundhedsområder, hvor kommunerne er dårligt klædt på til de opgaver, amterne hidtil har taget sig af og har ekspertisen i forhold til. Her er der både tale om den sociale arena i og for sig selv (det er den personalepolitiske dimension), og

om markedet i og med der er konkurrence om deres fremtidige placering og omplacering.

Den kulturelle arena

Den kulturelle arena befinder sig i den kulturelle omverden af værdisystemer, hvor man kæmper om, hvilke bærende værdier der skal være styrende – kampen om kulturen.

Enhver organisation udvikler sin egen kultur både generelt, og som det kommer til udtryk i subkulturer. Det er man sig fuldt bevidst i Region Midtjylland. Der er meget stor forskel på, hvad der karakteriserer Ringkøbing Amt og Århus Amt som overordnet kulturelt system – på et overordnet plan vil man antage, de spejler deres geografi og deres ressourcer og udtrykker det som produkt af deres egen historie. Men der er også forskel på, hvad der karakteriserer miljø-, gymnasie- og sundhedsområdet i et enkelt amt. Omvendt kan der være subkulturer, som på tværs af de gamle amter har meget tilfælles. Der vil være specialer i psykiatri og sygehusvæsen, som i forvejen arbejder sammen på tværs, eller hvor uddannelses- og karrieremæssig baggrund kan være med til at sikre en hurtigere og mere smertefri kulturel integration, end man ofte ser, når der er tale om private fusioner. Ved private virksomhedsfusioner er det ofte den overtagende/købende virksomheds kultur, man antager, skal være den nye dominerende fælleskultur. I det offentlige er der i udgangspunktet tale om en fusion af ligeværdige parter, men også her er der naturligvis forskel på, hvem der er den store og den lille i en fusion, og de små fusionspartnere kan godt være bekymrede for at blive løbet over ende af den/de store. Det gælder i relationen mellem Århus Amt og de andre amter og mellem universitetshospitalet og de andre sygehuse, såvel som på andre områder og niveauer – denne problemstilling er altså ikke uden betydning for den fremtidige fusionsproces.

Ikke desto mindre er det på den kulturelle arena i endnu mere udpræget grad end på den sociale sådan, at det strategiske arbejde med at sikre integration og harmonisering vanskeligt kan gå i gang i de første faser af regionens tilblivelse. Det må afvente en række beslutninger på den politiske arena vedrørende arena for produktion, og dette må sættes i værk, før de kulturelle sammenstød eller den kulturelle integration ser dagens lys.

Dvs. før de nye enheder er etableret, kan man vanskeligt igangsætte arbejder med udviklingen af en ny fælles kultur. Det skal for god ordens skyld nævnes, at den nye kultur for at være realistisk og udnytte den synergi og innovationskraft, der ligger i forskellighed – ved siden af at sikre et vist minimum af fælles spilleregler i forhold til, hvilke værdier der accepteres som hensigtsmæssige, som styrende for adfærd – også må kunne rumme forskelligheden, dvs. være åben eller om man vil pluralistisk. Det skal også nævnes, at de strategier, man kan tage i anvendelse vedr. udvikling af nye fælles værdigrundlag og lærende organisationer, ikke kan gøre andet og mere end at supplere de processer, som under alle omstændigheder langsomt og ad åre vil udvikle sig til nye kulturer og kulturelle subsystemer – kulturer udvikler sig over tid og ændrer sig langsomt.

Når dette er sagt, skal vi imidlertid tilføje, at der allerede tegner sig nogle klare billeder af, hvordan det står til på den kulturelle arena. Blandt vore interviewpersoner nævnes næsten altid først, at der jo er store kulturelle forskelle mellem os og de andre – men det er nærmest som en besværgelse, der knytter sig til en ideel selvforståelse og identitetsdannelse, og en myte eller falsk for-forestilling om de andre som meget forskellige fra »os«. For når vi spørger mere specifikt til enkeltområder, har man ingen problemer med at forstå de andre, og så virker det, som om man på disse enkeltområder i vid udstrækning har den samme kultur. Det ser ud til, at subkulturerne kan være med til at bygge bro. Det er helt tydeligt på de områder, hvor der er sket afklaring om, hvem der skal være sammen. Subkulturerne knytter sig til arbejdsområderne og kommer bl.a. til udtryk i fagprofessionerne. Således er de tekniske miljøer, de sygeplejefaglige miljøer m.v. båret af mange af de samme værdier. Dette gør sig også gældende blandt en gruppe af medarbejdere, som er af overordentlig stor betydning i forbindelse med regionsdannelsen, nemlig dem, som har det ledelsesmæssige ansvar. Lederne udgør en profession og en subkultur i sig selv, og denne subkultur går på tværs af amterne, det har vi i al fald mødt blandt amtsdirektørerne, forvaltningscheferne og direktører samt hos de ledere af særlige institutionsområder, vi på nuværende tidspunkt har haft anledning til at interviewe. Lederne har en professionel ledelsesfaglighed, som i vid udstrækning er nøglen til at forstå både proces og resultat af det hidtidige

forløb. Den kommer til udtryk i den ledelsesfaglige håndtering af processen, i den professionelle håndtering.

Markedet

Denne arena, markedet, befinder sig i den omverden, som kan betegnes som konkurrencemarkedet, hvor man kæmper om kunder og markedsandele – kampen om markedet.

Dette er traditionelt set ikke den arena, som har haft størst betydning i den offentlige sektor, men fra midten af 1980'erne og frem er indbygningen af konkurrenceelementer i det offentlige taget til både direkte og i form af kvasimarkeder. Såvel privatisering som udlicitering og frie forbrugsvalg har udbygget konkurrenceelementet i det offentlige. I amterne er dette ikke mindst kommet til udtryk på sygehusområdet med det frie sygehusvalg. Men stadig flere ydelser gøres til genstand for konkurrence, og dermed bliver der også konkurrence om, hvem der skal tage sig af det, dvs. hvordan markedet skal deles mellem udbydere.

Igen bliver der tale om kamp på flere fronter. I de kommende regioner vil der således på samme tid blive kamp om den regionsinterne fordeling af opgaver og kamp herom på tværs region og kommuner samt mellem regionerne indbyrdes. Det er man udmærket klar over i Region Midtjylland, for så vidt man er gået i gang med at placere opgaver og søger at fastholde amternes gamle planer for nedlæggelser og udbygning samtidig med, at man er sig bevidst, at den kabale, der skal gå op i den nye regionale geografi, åbner nye muligheder for at tænke dette overordnet. Det er ikke så meget et spørgsmål om i den umiddelbare omstillingsproces – dag 1 – at sætte store ændringer på programmet, som at fastholde momentum i den allerede igangværende udvikling. Store forandringer og turbo på processen kan først forventes »dag 2 og 3«, i den udstrækning der er og kan etableres en »plan B og C«. Konkret drejer det sig i de første faser om fordeling af opgaver og dermed om ressourcer, og det drejer sig om udvikling og overlevelse. Hvilke af de eksisterende sygehusenheder og andre serviceproducerende enheder skal overleve på sigt. Det er en eksistenskamp, det drejer sig om overlevelse for regionens institutioner, for regionerne som politisk-administrative enheder og for regionerne som regionaløkonomiske vækstfora.

I vore interview kommer dette til udtryk i forestillinger om, hvordan udviklingen skal forme sig i forskellige faser, hvor der er meget stor forskel på, hvad der kan lade sig gøre i første fase frem til etableringen af regionskommunen – det man kan kalde dag et – og hvad der står på dagsordenen dag to og dag tre. Disse tanker, som på eksempelvis sygehusområdet allerede har afstedkommet sammenlægninger og nedlæggelser, etablering af funktionsbærende enheder mv., er således ikke nye. Der er nærmere tale om, at regionsdannelsen kan give fornyet kraft og energi politisk og administrativt til at videreføre sådanne moderniseringsbestræbelser. Det er klart, at det, der sker i og omkring konstitueringen af en region, også kan bremse udviklingen – der kan således være stor forskel på kadencen i, hvad der sker på disse markeder i eksempelvis hovedstadsregionen og Region Midtjylland.

I hvilken udstrækning der vil kunne etableres markedslignende mekanismer, vil afhænge både af national lovgivning og af valget af styringssystemer i regionen, dvs. det vil være et spørgsmål om, hvilke politikker for serviceproduktion de nye regionsråd vil rammesætte og tilskynde til. I den forstand tjener både landspolitiske og regionalpolitiske tiltag til at etablere institutionelle setups, der kan tjene som baggrund for det, man kan kalde for institutionel konkurrence, mellem lande og mellem regioner. Betingelserne for eller indretningen af den institutionelle konkurrence vil – alt andet lige – gøre nogle lande og regioner mere konkurrencedygtige end andre. Det er her, regionernes berettigelse som erhvervspolitiske aktører skal findes.

På de interne fronter drejer det sig altså om fordelingen af opgaver og brugergrupper imellem de gamle enheder og herunder om, hvilke institutioner der skal overleve på kort og mellemlangt sigt. Som nævnt er det politikerne, der (både nationalt og regionalt) sætter spillereglerne og udpeger, hvilke institutioner der har størst mulighed for overlevelse, men der er også i alle sammenhænge tale om, at andre aktører søger at øve indflydelse, herunder ikke mindst de ledere, som har et ansvar for de institutioner, det kan komme til at dreje sig om. Det er faktisk lige præcis disse ledere, som kæmper om politikernes opmærksomhed. Denne konkurrencekamp drejer sig i vid udstrækning om legitimitet i forhold til intern beslutningstagning,

for så i næste omgang at dreje sig om kunder i butikken og dermed om kroner og øre.

Udfaldet af denne konkurrence om borgere, brugere og klienter, om legitimitet og politisk opmærksomhed vil også danne baggrund for en senere vurdering af regionernes livsduelighed og eksistensberettigelse. Men endnu er det vanskeligt at se, hvori konkurrencestrategierne består, som andet og mere end en tro på professionalisme. Vores undersøgelse er ikke designet til at skulle opfange de mange konkurrencestrategier, som forfølges i de mange underenheder af de gamle amter og den nye regionskommune – at der er sådanne, og at nogle af dem er endog meget succesfulde, kan man forvise sig om ved at se på delområder såsom psykiatri og sygehusvæsen. I processen omkring udvikling af organisationsplan indgik ikke tanker om, hvad der skal præge den strategiske tænkning i den kommende region på markedet, som arena for konkurrence. Problematikken er imidlertid blevet taget op i kølvandet på organisationsplanen, og i januar 2006 fremkom et dokument benævnt skitse til styringsprincipper for Region Midtjylland konciperet af den nyudnævnte regionsdirektør.

At problemstillingen kan blive af endog meget stor betydning, ses af, at udgangspunktet for en sådan konkurrence er meget forskelligt mellem de forskellige enheder i og omkring den nye regionskommune. Betingelserne for de forskellige aktører i disse mange konkurrencekampe er meget forskellige og afspejler stort set alle den meget forskellige socioøkonomiske geografi, den kommende region indgår i. I Region Midtjylland er man sig blandt alle centrale aktører meget bevidst, at der er en skævvridning i det strategiske udgangspunkt for denne konkurrencekamp. De mindre, decentrale institutioner på det sociale område skal eksempelvis manifestere sig vis-a-vis både region og kommuner. De større såsom hospitalerne kan se frem til, at den proces, der allerede er i gang med ned- og sammenlægninger, fortsætter med fornyet kraft i den kommende region, som skal bevise sin bæredygtighed og effektivitet på netop dette punkt. Endelig må regionen som sådan konkurrere om borgernes gunst, Christiansborgpolitikernes velvilje og kommunernes samarbejdsvilje, for at ikke konkurrencen skal tage over, samt på samme tid konkurrere med de øvrige regioner om at blive succesfulde, uden at det går ud over de andre regioner. Sidstnævnte vel-

vidende, at regionerne i deres overlevelseskamp på mellemlangt sigt ikke er stærkere end det svageste led.

Dette drejer sig ikke blot om, hvilke styrker og svagheder, trusler og muligheder hver enkelt af disse institutioner og aktører måtte kunne analysere sig frem til, at de har, det drejer sig måske lige så meget om at træffe strategiske valg og manøvrere mellem forskellige slagmarker, og lige så meget om at kunne blive enige om at acceptere fælles mulige udfaldsrum af de kommende kampe, såsom om at acceptere, at Århus må være lokomotiv for hele regionen, om end man naturligvis i alle sammenhænge må sørge for, at også periferien bliver tilgodeset. I den ene ende har man således en række aktører og institutioner i indbyrdes konkurrence- og overlevelseskamp i den anden ende et skæbnefællesskab, hvor samarbejde, vidensdeling, erfaringsspredning m.v. kan blive helt afgørende for at bevise regionens evne til at producere overbevisende resultater – at vise hvad den duer til i praksis.

Der er center-periferi-problemstillinger med styrker og svagheder af forskellig art i regionen, og nogle tilsvarende forhold gør sig gældende mellem regioner og mellem regionen og kommunerne. Nogle af de store kommuner i Region Midtjylland vil givetvis være konkurrencedygtige på nogle af de områder, amterne traditionelt har taget sig af, mens andre klart ikke vil være det. Tilsvarende står Region Midtjylland stærk med Århus som lokomotiv både i forhold til den regionale udvikling i almindelighed og i konkurrencen mellem regionerne, og det gælder på stort set alle områder såsom omkring universitetet og universitetshospitalet som industrielt og kulturelt. Udfordringerne for Region Midtjylland vil være at skabe forståelse for at udnytte denne lokomotiveffekt uden at overse yderområderne, dvs. så lokomotiveffekten netop får afsmittende virkning i hele regionen.

Arena for arkitektur og æstetik

Arena for arkitektur og æstetik befinder sig i den fysisk designede og kunstnerisk udviklede omverden, hvor man kæmper om æstetiske rum, om hvordan fysiske og virtuelle rum skal se ud – kampen om æstetikken.

Denne arena tiltrækker sig nok ikke umiddelbart så stor opmærksomhed. I al fald ikke i de indledende faser. Men det betyder ikke, at indretnin-

gen af de fysiske arbejdsmiljøer og virtuelle hjemmesider er uden betydning på både kort og lang sigt.

I den udstrækning der skal flyttes fysisk rundt på afdelinger og medarbejdere, er det under alle omstændigheder en anledning til, at man gennemtænker, i hvilken udstrækning den fysiske og rumlige indretning understøtter de arbejdsprocesser, der er tale om, og hvorvidt de udtrykker det, som den pågældende afdeling og regionen som helhed står for.

Der er altså både en konkret og en symbolsk side af dette, som altså på den ene side drejer sig om udnyttelsen af den eksisterende bygningsmasse og kontor/maskinpark samt om etableringen af nye sådanne (jævnfør eksempelvis bygningen af den nye regionsrådssal i Viborg), og på den anden side drejer sig om den nye designlinje med logoer alle vegne, med indretningen af hjemmeside og portaler som regionens ansigt udadtil.

Det bliver afgørende, at sådanne forhold understøtter tilblivelsen af regionen som en moderne ny politikdannende, serviceproducerende enhed med nye interne identiteter og eksterne identifikationer med regionskommunen. Dette drejer sig både om identifikation, identitet og image – den visuelle kommunikation, som skal udtrykke og understøtte den verbale, vil altid være dobbeltrettet: indadrettet og udadrettet. Der vil altid samtidigt være tale om kommunikation med omverdenen og med organisationen selv, om markedskommunikation og om autokommunikation.

De gamle amter undervurderede betydningen af denne side af kommunikationen, hvorved eksempelvis institutioner såsom Kommune Hospitalet og Århus Statsgymnasium i manges bevidsthed ikke kom til at være de symboler, som de kunne have været på Århus Amts meritter. Arena for bevidsthedsdannelse og vidensproduktion – hvor de egentlige kommunikationsstrategier bliver til – må således understøttes af det, der sker på arena for arkitektur og æstetik.

Vi har endnu ikke set, hvordan man vil overkomme de hurdler, man her er oppe imod, men situationen er i al fald, at man nu har – i det mindste – fire enheders meget forskellige linjer af fysisk-æstetiske udtryk. Det er dog skridt på vejen, når den virtuelle adgang til den kommende region begynder at fungere, og når regionsflaget kommer i funktion. Det vejer allerede over Viborg.

Arena for visioner og tro

Arena for tro befinder sig i det, man kan kalde den besjælede omverden, en omverden for (ikke nødvendigvis religiøs) tro, hvor man kæmper om, hvad man tror på, hvordan vi tror, verden er og bør være – kampen om sjælene/the battle of souls.

Det store spørgsmål er, hvorvidt alle parter tror på projektet, herunder hvorvidt det er det samme, de tror på? Man kan med så stort et projekt, som skabelsen af en region, ikke vide, hvordan det vil spænde af – man bliver simpelthen nødt til at tro på det.

Men for at kunne det må der formuleres forestillinger om, hvad det er for et projekt – der må skabes visioner. Visioner tjener nemlig som pejlemærker for det lange seje træk, som dem, der skal bære igennem, når man tvivler på projektet.

Der er nogle indikationer på, hvad dette drejer sig om, som peger både på håbet og betænelighederne. Det fortælles, at amtsborgmester Bent Hansen var en time om at omstille sig efter meddelelsen om, at »alt var tabt«, at der ikke blev tale om den regionsdannelse, han og mange andre i amterne havde ønsket sig, og at betingelserne for at drive dem var som beskrevet i forrige kapitel. Efter at have sundet sig evnede han hurtigt at omstille sig, og fremstå med en forestilling om, at den nye region nok skulle vide at bevise sig selv både som politisk og administrativt projekt. Omvendt findes en lang række medarbejdere, som nok vil have vanskeligt ved at tro på projektet. Det kan eksempelvis gælde nogle af de detroniserede ledere, ligesom det kan gælde nogle af de medarbejdere, som skal arbejde under væsentlig andre betingelser i fremtiden, at de kan have svært ved at tro på projektet. Som det er nu, tror de ikke – men de går stille med dørene. Ligeledes er der medarbejdergrupper – måske endda en stor del af den samlede medarbejderstab, som ikke nødvendigvis har nogen stærk personlig motivation til at insistere på at tro på Regionsprojektet, fordi deres eget job ikke står og falder med projektet. Som en sygehusmedarbejder formulerede det i et interview: »Så længe folk kører galt på vejene, er der job til os«.

Lederne har arbejdet med at skabe visioner, og der er gennem nedsættelsen af en projektgruppe igangsat et udviklingsarbejde vedrørende mission, vision og værdier for den kommende region. Et oplæg hertil er færdig-

gjort forud for valget, men en endelig udformning må naturligvis afvente dannelsen af et nyt regionsråd. Som en af vore interviewpersoner udtrykte det: det starter ikke med visioner, der vil kunne sendes visioner ud som ødelægger fremtiden. Hvorvidt det er rigtigt, og hvorvidt det er realiteten, kan imidlertid diskuteres. Det er med visioner og tro sådan, at de kommer, når der er nogen, som begynder at få dem, og flere at annamme dem, de venter ikke på det tidspunkt, hvor det måtte være opportunt at skabe dem.

Vi skrev indledningsvis før disse ministrategianalyser, at vi antog, regionerne ville kæmpe for deres egen overlevelse. Det forudsætter faktisk, at mission og vision er på plads, og mission og vision gives i vid udstrækning gennem arbejdet på denne arena – hvorefter de gives et sprogligt og kognitivt indhold på arena for bevidsthedsdannelse og vidensproduktion. De må imidlertid skabes som noget, man tror på uden nødvendigvis at kunne forklare det fuldt ud – dvs. de må skabes på arena for visioner og tro.

Det tætteste, vi kommer vision(er) og mission(er) på nuværende tidspunkt, er de forestillinger, centrale personer gør sig, om hvad en region er. Vi har spurgt samtlige vore interviewpersoner om, hvad en region er, og dermed hvad de ønsker, at Region Midtjylland skal være. Der er en gennemgående forestilling herom, som må være diskuteret indbyrdes mellem de centrale politiske og administrative aktører, for der er konsensus om den. Visionen for Region Midtjylland drejer sig om, at regionen er en politisk, demokratisk styret enhed, som beskæftiger sig med regional udvikling og sygehusdrift med mere, og som er kendt blandt borgerne og medarbejderne gennem etableringen af en fælles identitet, loyalitet og stolthedsfølelse. Den er med andre ord ikke kun en virksomhed eller en koncern, der leverer sygehusydelse, og den er ikke kun markedsstyret.

Tilstedeværelsen af en sådan høj grad af faktisk udbredelse af en vision er i øvrigt i sig selv en indikation på, at det er lykkedes allerede i den indledende fase at bringe dannelsesprocessen et godt stykke vej trods de meget imperfekte vilkår, Regionen har måttet arbejde under i denne fase.

Sammenfattende kan det siges, at der kæmpes på mange fronter, dvs. på mange arenaer samtidig. Nogle har større prioritet end andre i bestemte faser. Der kan argumenteres for, at eksempelvis den politiske arena, arena for bevidsthedsdannelse og vidensproduktion samt arena for produktion i

de første faser er mere afgørende end eksempelvis den sociale og kulturelle arena, som siden bliver af afgørende betydning for driftsenhedernes funktionsmåde. Nogle arenaer er i udgangspunktet meget udadvendte dvs. de peger ud af regionen i forhold til samarbejde og konkurrence. Det gælder eksempelvis den politiske arena og markedet, men også arena for bevidsthedsdannelse og vidensproduktion, mens andre er mere indadvendte dvs. kører på de indre linjer. Det gælder eksempelvis arena for produktion, den sociale og kulturelle arena. Ved siden af dette ser det ud til, at arena for tro måske slet ikke er uden betydning, selv om der endnu ikke er fastlagt og udmeldt officielle visioner.

Når dette analyseres, er det imidlertid vigtigt ikke at antage, at der er tale om en organisation, som hænger ubetinget sammen som en enhedsorganisation. Det er der aldrig tale om, når organisationer har en vis størrelse, men det er særligt klart, når der er tale om en meget stor organisation, hvilket en region må siges at være, og det er særligt klart, når der er tale om en fusion mellem tidligere separate enheder – og regionsdannelsen er i udpræget grad en fusion. Så hvem »man« er, skal identificeres, og det, man er oppe imod på de enkelte arenaer, er ikke kun noget ydre, der er også interne aktører og interessenter, som trækker politiske og organisatoriske beslutninger i forskellig retning – eksempelvis er den politiske arena en slagmark, hvor der kæmpes på både ydre og indre linjer om politikdannelse, magt og indflydelse.

Det er derfor vigtigt på hver arena at gøre sig klart, hvem aktørerne er, og hvad den strategiske situation er.

Den strategiske analyse viser, at politik er afgørende – det er den væsentligste arena, hvor der skal skabes fælles fodslag, og hvor forestillingerne om, hvad en region kan og skal være, kan føres i marken. Men dermed udpeger den også arena for tro, og arena for bevidsthedsdannelse og vidensproduktion som væsentlige slagmarker, hvor der skal skabes afklaring med henblik på, at der kan sendes klare signaler til medarbejdere, borgere, samarbejdspartnere og ikke mindst politikere – efter afklaringen, dvs. efter skabelsen af forestillinger om, hvad en region er, skal og kan, bliver det muligt at kommunikere disse budskaber politisk ud i samfundet (og administrativt ud i systemet).

Region Midtjyllands strategiske situation bærer præg af, at regionen er svækket på alle fronter – og der skal kæmpes på alle fronter (stort set) samtidigt: mange arenaer er i spil, om end nogle trænger sig mere på i denne fase end andre. På bare mellemlangt sigt tegner der sig ydermere det værste scenario, at regionerne kan blive nedlagt sådan, som nogle havde ønsket det i forbindelse med strukturreformen. Det er altså påtrængende at få vendt en defensiv til en offensiv.

Men hvad er det gennemgående rationale bag udviklingen af strategier på de mange arenaer?

Procesrationalet: det muliges kunst?

Efter at have interviewet alle de centralt placerede aktører i de fire amter, herunder amtsborgmestere, amtsdirektører og forvaltningschefer, står det os klart, at der bag ved de mange beslutninger, der har fundet sted i de tidlige faser af regionskommunens tilblivelse, findes nogle grundlæggende antagelser, som deles af mange af disse centrale magthavere, og som udgør et rationale for den hidtidige proces – et procesrationale.

Det er naturligvis sin sag at forsøge på, og at tillade sig at udestillere et sådant rationale, sådan som det fremkommer mere eller mindre udtalt og eksplicit. Vi gør ikke desto mindre forsøget og vil pege på, at valget af struktur for regionskommunen og valget af forandringsstrategier for den hidtidige og kommende proces for dens tilblivelse er præget af:

- et ønske om overlevelse for regionen – dels som politisk projekt, dels som robuste administrative driftsenheder, der kan stå distancen på baggrund af effektivitet og professionalisme
- en forestilling om ligestilling mellem parterne, til trods for at den ene part – Århus Amt – på mange dimensioner er meget større og dermed mere dominerende end de andre
- et ønske om at undgå konflikter og splittelse mellem de mange parter og de mange interesser i og omkring regionskommunen – men specielt i den interne koalition
- et princip om decentralisering og dekoncentration
- et ønske om på centrale felter, ikke mindst regional vækst og udvikling, at kunne agere politisk strategisk med styrke

- et ønske om at fastholde en sikker drift til det sidste, og at fremme en sikker drift fra første dag
- et ønske om at fremstå som rationelle og professionelle aktører, der træffer afgørelser og udfører opgaver med omtanke og høj faglig standard
- et ønske om hurtige processer – et ønske om at kunne sige, vi er langt fremme
- en tillidsbaseret relation mellem de politiske og de administrative ledere, som muliggør, at chefgruppen kan tage initiativer
- et ønske om at minimere smerte og usikkerhed for de værst udsatte og mest berørte – det må ikke gøre ondt, og der skal skabes klarhed over fremtiden for den enkelte.

Det er dette procesrationale, som kan være med til at forklare, hvordan vigtige afgørelser vedrørende eksempelvis den divisionaliserede og dekoncentrerede organisationsmodel blev til; hvordan udredninger blev sat i værk; hvordan udnævnelser af midlertidige ankermand på direktørposter faldt på plads, og hvorfor det ikke var dramatiske strukturforandringer, der stod på dagsordenen umiddelbart, men at forestillinger herom var forvist til »lukkede rum« og gjorde det nødvendigt at operere med en plan A, men også med uspecificerede plan B og C'er med henblik på dag to og tre.

Der ligger i procesrationalet en tilbøjelighed til at søge konsensusløsninger, til ikke at vælge for dramatiske for ikke at sige radikale eller revolutionære løsninger samt til en del og hersk fordeling af goder.

Dette procesrationale kan også karakteriseres som det muliges kunst. Men det muliges kunst er netop noget forskelligt i forskellige sammenhænge, og i Region Midtjyllands tilfælde er det muliges kunst bundet op på disse antagelser, på antagelserne bag procesrationalet.

5 En region bliver til: kronologien og strategien

I dette kapitel fremlægger vi først kronologisk og indholdsmæssigt, hvad der blev sat i værk i den politiske og administrative styregruppe i perioden frem til regionsrådsvalget. Dernæst tolker vi denne udvikling i lyset af den strategiske analyse i kapitel 4 med henblik på at tydeliggøre, hvilke strategier der er fulgt på de otte arenaer.

De indledende dispositioner – kronologien

De indledende dispositioner

Det igangsættende udgangspunkt for den proces, der leder til dannelsen af Region Midtjylland, var den politiske aftale i Folketinget i juni 2004 om en strukturreform. Forud for denne aftales indgåelse var forløbet en periode præget af debat om den betænkning fra den kommunale strukturkommission, som blev fremlagt i januar 2004. I denne debatperiode diskuteredes i amtskredse, hvorledes en ønskelig ny struktur på det regionale niveau skulle se ud, og der blev også opnået en forståelse amterne imellem om en skitse til regional inddeling baseret på dannelse af syv nye regioner. I den forståelse, som på denne måde voksede frem bottom up, indgik en opdeling i Jylland, hvor Østjylland og Midt-Vestjylland udgjorde adskilte regioner. Den politiske aftale i Folketinget gjorde i forhold hertil Region Midtjylland til en udefra dikteret præmis.

De første formelle møder mellem de fire amter i Region Midtjylland blev afholdt i august 2004. Mødevirksomheden blev indledt med et møde mellem de fire amtsdirektører. Hurtigt derpå afholdtes møde mellem de fire amtsborgmestre. Sigtet var i første omgang at få etableret en helt indledende organisation for forberedelsesarbejdet. Tillige foregik en første af-

søgning af de politiske præmisser, som skulle lægges til grund for regionsdannelsen.

Hvad angår de organisatoriske dispositioner i startfasen, så blev der i august 2004 aftalt etablering af en politisk styregruppe bestående af de fire amters økonomiudvalg. Ligeledes blev der dannet en administrativ styregruppe, som blev sammensat af de fire amtsdirektører. Endelig blev der udpeget kontaktpersoner i hvert af amterne til varetagelse af koordineringsopgaver.

Hvad angår de grundlæggende politiske præmisser, så blev der allerede på det første møde mellem amtsborgmestrene foretaget en drøftelse af spørgsmålet om regional balance inden for den kommende regions grænser, og der blev umiddelbart opnået en enig forståelse omkring et hovedprincip gående ud på, at der skulle etableres en spredning over regionen af Region Midtjyllands aktiviteter.

Allerede ved de første møder på embedsmandsniveau og politisk niveau blev spørgsmålet om regionens administrative organisering drøftet. Det blev besluttet at tilrettelægge det videre forberedelsesarbejde i to faser:

- 1) Udarbejdelse af sektorbeskrivelser skulle foregå i perioden fra september 2004 til 1.2.2005. Det blev besluttet at udarbejde beskrivelser for alle bestående sektorer. Det inkluderer beskrivelser af de sektorer, som skal afleveres til kommuneniveauet, således at der tilvejebringes et grundlag for forhandlinger herom. Arbejdet i denne fase skulle udføres i decentralt organiserede arbejdsgrupper af forskelligt tilsnit uden nogen løbende stærk koordinering. Dette beskrivende arbejde skulle munde ud i rapporter vedrørende de enkelte sektorområder. Der blev ikke lagt op til, at der afslutningsvis skulle foretages en stor sammenkrivning til et enkelt mere formelt dokument. Tillige med dette arbejde med sektorbeskrivelser, som blev udført af interne kræfter fra de fire amter, blev taget initiativ til en samlet analyse af amternes it-strukturer samt til et oplæg om principper for it-strukturer i den kommende region. Til løsning af denne opgave blev inddraget et eksternt konsulentfirma.

- 2) Udarbejdelse af oplæg til fremtidig organisation skulle igangsættes umiddelbart oven på færdiggørelsen af beskrivelsen af sektorområderne og foregå i perioden fra 1.2.2005 til 1.7.2005.

Forberedelsesarbejdet kommer i faste rammer

Den anden fase blev rent faktisk påbegyndt, allerede inden arbejdet med sektorbeskrivelserne var fuldt afsluttet. Det skete ved, at den administrative styregruppe i januar 2005 udarbejdede en skitse på overordnet niveau af de mulige hovedlinjer i den fremtidige organisering. Herefter dannedes fire arbejdsgrupper, som inden for regionens fire overordnede opgaveområder hver skulle fremkomme med en rapport med oplæg til organisering. Med dannelsen af disse arbejdsgrupper gled forberedelsesarbejdet ind i en mere formaliseret form. Der skete en formel udpegning af formænd, og der etableredes sekretariatsfunktioner mv. Endvidere fastlagde den administrative styregruppe i et notat rammerne for arbejdsgruppernes arbejde.

Den administrative styregruppe fastlagde i marts en samlet overordnet tidsplan helt frem til regionens ikrafttræden. Hermed forelå på dette tidspunkt dispositioner vedrørende håndtering af alle de afgørende elementer i dannelsesprocessen. Denne disponering af processen var ikke mindst betydningsfuld i forhold til personalesiden, hvor store medarbejdergrupper på forhånd stod over for den kendsgerning, at de kunne se frem til grundlæggende forandringer, hvad angår ansættelsesforhold, ansættelsessted og jobindhold.

Den administrative styregruppe påbegyndte i april 2005 arbejdet med at forberede fastlæggelse af politisk styreform. Der blev fra starten understreget præmissen, at dette arbejde skal lede frem til et oplæg af helt åben karakter i form af et katalog af muligheder eller et diskussionsoplæg. Et foreløbigt oplæg, som rummer en skitse til mulig styreform, blev færdiggjort i maj 2005. Herefter viderebearbejdedes dette oplæg med henblik på forelæggelse for den politiske styregruppe i september 2005.

Der blev også i april 2005 efter beslutning i den administrative styregruppe nedsat en projektgruppe med det formål at foretage overvejelser om mission, vision og værdier for regionen. Tidsplanen for dette arbejde blev udformet, så et oplæg skulle være klar til forelæggelse i den administrative

styregruppe ultimo oktober 2005. Det blev besluttet som led i arbejdet at få foretaget en kortlægning af værdier på medarbejderniveau.

Hvad angår medarbejdersiden, så blev der i foråret 2005 fastlagt præmisser for såvel den resterende arbejdsfase i det bestående amtslige regi som for processen, der skal føre frem til fastlæggelsen af medarbejderomplaceringerne.

For den resterende arbejdsfase i de fire amters regi blev der ved beslutning både i den administrative styregruppe og i et nyetableret midlertidigt hovedsamarbejdsudvalg truffet beslutning om, at værdigrundlag fastholdes i amterne gennem hele forberedelsesperioden.

I forhold til medarbejderomplaceringen fastlagde den administrative styregruppe i januar 2005 en vision for medarbejderprocessen, og denne vision blev efterfølgende tiltrådt i alle fire amters samarbejdssystemer. Samtidig hermed blev vedtaget et ledelsespapir om konkrete aftaler på løn- og personaleområdet.

Arbejdet med at fastlægge procedurer om medarbejderplacering og medarbejderovergang blev afsluttet i august 2005. Derpå blev gennemført en ønskerunde i september. Umiddelbart derefter blev der taget fat på den endelige placering af medarbejdere. Denne proces blev indledt med, at den politiske styregruppe traf beslutning om at indstille en regionsdirektør samt en direktion på yderligere fire medlemmer til ansættelse i sammenlægningsudvalget, så snart dette er konstitueret efter valget. Hermed gled koordineringsfunktionen i den administrative styregruppe (DAS) over i et nyt regi i den indstillede direktion (DIR). Den indstillede direktion foretog som en af de første dispositioner indstillinger vedrørende besættelse af chefstillingerne under direktionsniveau.

Arbejdet med udvikling af en model for regionens organisering blev videreført, da et samlet oplæg til ny organisation baseret på rapporterne fra de fire arbejdsgrupper blev færdiggjort i form af en rapport ultimo juni 2005. Herefter er foregået en høringsproces, hvor kommuner, faglige organisationer, faglige grupperinger af personale mv. har haft lejlighed til at fremkomme med bemærkninger. Et endeligt forslag til organisationsplan er udarbejdet i september efter stillingtagen til de fremkomne høringssvar.

Arbejdet i de fire organisatoriske arbejdsgrupper blev også videreført, idet de blev pålagt forinden den 1.10.2005 at fremlægge et oplæg vedrø-

rende medarbejderressourcer til sekretariatsbetjening i 2006 for forberedelsesudvalget. Denne proces blev placeret efter medarbejdernes ønskerunde, således at det blev klart, hvilke medarbejdere der ønsker en fremtid i regionsforvaltningen.

I forbindelse med kortlægningen og forberedelsen af den fremtidige organisation blev lokaliseret nogle felter, hvor der består mærkbare forskelle mellem de fire amter. På enkelte områder blev der taget centralt initiativ til organisering af arbejdsgrupper til at håndtere sådanne problemstillinger. Vigtigt har været, at der på løn- og personaleområdet blev påbegyndt et sådant udredningsarbejde. Herudover blev der på en lang række områder igangsat decentrale udredningsarbejder. Der blev ikke undervejs fastholdt en samlet oversigt over disse processer.

Fra DAS til DIR

Den politiske styregruppe ændrede i september 2005 status for medlemmerne af den administrative styregruppe, idet der blev truffet beslutning om til det kommende forberedelsesudvalg at indstille først formanden for den administrative styregruppe til ansættelse som regionsdirektør og dernæst de øvrige tre medlemmer af den administrative styregruppe samt sundhedsdirektøren i Århus Amt som medlemmer af direktionen i den kommende Region Midtjylland. Den Administrative Styregruppe, DAS, gled hermed over til at være Den Indstillede Direktion, DIR.

I forlængelse af denne reelle om end formelt set stadig uformelle etablering af den fremtidige direktion blev der også etableret en lille egentlig stab for Region Midtjylland.

Spillet og aktørerne – strategien

Efter således at have gennemgået iværksættelsen af tiltag, som de har fundet sted kronologisk, skal vi nu vende tilbage til, hvordan dette kan tolkes som udtryk for strategier på de otte arenaer.

Strategisk ledelse er langsigtet og helhedsorienteret – det er noget andet end drift og kriseløsning. Strategier kan og skal ses både som bevidst valgte og som fremvoksende (man taler på engelsk om emerging strategies, Mintzberg 1994). Det hænger sammen med, at strategier altid både vil være et udtryk for centrale aktørers forsøg på at forme udviklingen gennem

bevidst valgte strategier, hvor man kunne have valgt at gå andre veje, og at strategier har deres eget liv, i og med man ikke kan tænke dem til ende, og de vokser ud af mange korrektioner i forhold til udviklingen i den strategiske situation. Når man taler om en strategi, vil der således ofte være tale om en efterrationalisering på baggrund af den faktisk førte strategi. I den udstrækning der er formuleret og nedfældet en strategi i ord, kan den således godt være i uoverensstemmelse med den faktisk førte strategi. Man kan dermed definere en strategi som »det overordnede mønster, der opstår som følge af inkrementel udvikling og bevidste valg og prioriteringer af delmål og veje til indløsning af mission, vision og overordnede langsigtede mål« (Klausen 2004: 44). Da der ikke er formuleret en samlet overordnet strategi, vil vi forholde os til de udsagn, vi har fra vore respondenter vedrørende de langsigtede hensigter på udvalgte områder, og til den faktisk førte strategi. Vi vil så at sige uddrage strategien af det, der siges og er hændt.

I det følgende vil vi argumentere for, at det er den politiske arena, hvor der først og fremmest skal finde en afklaring sted, en afklaring, som muliggør, at direktørgruppen kan indtage en helt central rolle, og dernæst, at det er arena for visioner og tro, som, uden at der er tale om store forkromede strategier, bliver dagsordenssættende for, hvad der sker på de øvrige strategiske arenaer. Procesrationalet udpeger dernæst to arenaer som dem, hvor der må udfoldes strategier for fusionen, nemlig arena for produktion og den sociale arena. Alle disse arenaer er tæt og parallelt koblede. Markedet berøres kun som konsekvens af de strategiske design på arena for produktion, den kulturelle arena er vigtig i den henseende, at den tværgående ledelsesmæssige subkultur muliggør en professionel proces og beslutningstagning, men kan i øvrigt ikke rigtigt adresseres på dette tidspunkt, som meget mere end et opmærksomhedsfelt, der skal vies opmærksomhed på et senere tidspunkt, arena for arkitektur og æstetik ved vi ikke meget om p.t., og arena for bevidsthedsdannelse og vidensproduktion er hele tiden blevet adresseret, men ikke som en samlet indsats, den ser til gengæld ud til at blive et satsningsområde i fremtiden.

Givet at det drejer sig om overlevelse for regionen på lang sigt, er der i de første faser af dens tilblivelse især fem af de grundlæggende præmisser i procesrationalet, som er med til at udpege, hvilke arenaer der er af særlig stor strategisk betydning, og hvilke strategier det er, man må vælge at for-

følge. Det drejer sig om procesrationalerne konsensus, tillid mellem politisk og administrativ ledelse, sikker drift, hurtig beslutningstagning og usikkerhedsminimering.

Ønsket om konsensus og tillidsrelationen mellem den politiske og administrative ledelse udpeger den politiske arena som et sted, hvor der skal udfoldes samarbejdsstrategier, og gør, at de respektive aktørers magtstrategier skal følge etiske retningslinjer om relativ afdæmpning – de skal i al fald foregå i det skjulte.

Ønsket om sikker drift og hurtig beslutningstagning udpeger arena for produktion som et sted, hvor der skal vælges et strategisk design, som ikke ryster organisationen unødigt, og hvor der skal vælges forandringsstrategier, som sikrer maksimal opbakning fra flest mulige.

Ønsket om ro og usikkerhedsminimering udpeger den sociale arena som et sted, hvor der skal sikres social brobygning og social engineering ud fra humanistiske personalepolitiske strategier.

Spillet

Den første og vigtigste arena i de indledende faser er den politiske arena. Det vil det ofte være, når der er tale om offentlige, politisk demokratisk styrede organisationer, men denne arena er i særdeleshed vigtig, når der er tale om store omstillingsprocesser, fordi der her altid potentielt set omfordeles magt og indflydelse, og i denne sammenhæng, hvor der er tale om en fusion og en total omorganisering, gælder dette både i det repræsentative politiske system blandt de valgte politikere og blandt embedsmænd.

Der er meget på spil, og ingen forbliver uberørte. Men det er naturligvis især blandt de øverste politiske og administrative ledere, der er meget at vinde – og tabe. De bliver først og mest omfattende berørt, idet der kun kan blive en regionsborgmester og en regionsdirektør tilbage efter fusionen, de øvrige må affinde sig med andre roller eller vælge at forlade den nyfusionerede organisation. Der er bestemt også andre, som bliver berørt, og som indgår i magtspil – både blandt medarbejdere og blandt ledere – herunder

ikke mindst iblandt forvaltningscheferne, men det er det overordnede magtspil mellem spidserne i organisationen, som må falde på plads først. Ellers kan der ikke gives retning og skabes klarhed for resten af organisationen. Den politiske ledelse og direktionen er ikke det sidste, man fastlægger i en fusionsproces (det er det heller ikke i en privat virksomhedsfusion, hvor det tilsvarende drejer sig om, hvem der udgør bestyrelse og direktion).

I Region Midtjylland har man straks fra starten blandt de centrale politiske ledere (borgmestrene) og administrative chefer (amtsdirektørerne) forsøgt at skabe konsensus om de strategiske valg. Det blev anset for afgørende, at der var enighed herom, så man kunne sende klare signaler til alle andre i den interne såvel som den eksterne koalition. I den udstrækning der har været tale om uenighed, er den således blevet handlet af først, så man kunne fremstå som afklarede og uden at sende signaler om usikkerhed og splittelse.

Givet spillets præmisser (kapitel 3) og den konkrete lokale sammenhæng jævnfør den strategiske analyse (kapitel 4) har vi nogle centrale aktører, som søger at forme udviklingen. Aktørerne er både interne (politikere og embedsmænd) og eksterne (kommunerne og erhvervslivet) – vi vil her koncentrere os om førstnævnte og kun antyde sidstnævnte, som det er sket hidtil.

Der er blandt aktørerne en lang række personlige ambitioner og magtrelationer, som vi ikke kan afdække her. Vi kan blot konstatere, at det var muligt at få etableret en konsensus om, hvilke signaler man skulle sende, nemlig at man som gruppe forholdt sig professionelt til den fælles udfordring, og at man så den som sådan. Det gjaldt den politiske styregruppe af amtsborgmestre som direktørgrupper af amtsdirektører og sundhedschefer. Som netop gennemgået var det de administrative chefer, der mødtes først, det var amtsdirektørerne, der satte dagsordenen, som straks efter og herefter løbende blev konfirmeret af den politiske styregruppe.

Når det kunne lade sig gøre at skabe enighed om den interne fordeling af magten i de tidlige faser af fusionsprocessen, skyldes det er særligt setup i Region Midtjylland. Blandt de daværende amtsborgmestre var der kun to, som kunne tænkes at ville søge valg til regionsborgmesterposten, nemlig Bent Hansen og Johannes Flensted Jensen. Amtsborgmesteren i Ringkøbing Amt Knud Munk Nielsen ønskede at trække sig tilbage, og kunne

dermed tage det afslappet som konstruktiv medspiller, og noget lignende gjorde sig gældende for amtsborgmesteren i Vejle Amt, Otto Herskind Jørgensen. Tilbage var de to socialdemokratiske amtsborgmestre Bent Hansen fra Viborg Amt og Johannes Flensted Jensen fra Århus Amt. Flensted Jensen havde det største vælgerbagland og stod dermed stærkest i en eventuel konkurrence om at blive spidskandidat. Men de to lavede en gentlemanaftale vedrørende fordelingen af magten imellem sig, i og med Flensted Jensen valgte at se det sådan, at han selv kun ville have kunnet tage en enkelt tørn som regionsborgmester, mens partifællen Bent Hansen ville have flere år at virke i. Hvad der ville være sket, hvis de to partifæller havde valgt at sætte hårdt mod hårdt, som det var set andre steder i landet, kan vi kun gisne om. Dermed syntes den politiske kabale at kunne gå op. Bent Hansen måtte kæmpe for sin position i konkurrence med Aleksander Aagaard, borgmester i Skanderborg, et slag, han vandt, og Flensted Jensen endte med at få flere personlige stemmer end Bent Hansen og står dermed stærkt i det kommende regionsstyre, men det er en anden historie.

Administrativt skete der det, at Flensted Jensens amtsdirektør Bo Johansen kom til at sidde for bordenden. Og det blev vel at bemærke afklaret, lang tid før de politiske valg blev afholdt. Igen kan vi kun gisne om, hvordan den interne magtkamp mellem direktørerne spændte af. Den må være knyttet til den politiske, men der kan desuden være mange andre forhold, der har spillet ind. Eksempelvis sad Palle Lund, amtsdirektøren i Vejle, Amt ikke i den bedste magtposition i udgangspunktet, med et opdelt amt og personligt splittet imellem, hvilket sted han skulle kaste sit lod. Det er næppe heller uden betydning, at Bo Johansen på mange måder sad på den mest magtfulde post, med den største stab af analytikere ved sin side m.m. Det kan også spille ind, at Bo Johansen har fungeret som en slags mentor, i og med Niels Aalund, amtsdirektøren i Viborg Amt, havde »stået i lære« hos ham før udnævnelsen til amtsdirektør. Personlige bånd og personlig kemi i direktørgruppen har i al fald ikke været uden betydning for den måde, denne gruppe har fungeret på. Vi ved ikke noget om præcist, hvordan kabalen faldt på plads, men må antage, at det ligesom lå i kortene i forhold til den politiske magtkonstellation, erfaring, magt og indflydelse i øvrigt. Vi skal dog nævne to yderligere forhold, som ikke er uden betydning for udpegningen af Bo Johansen til at sidde for bordenden i de tidlige faser.

Det ene forhold drejer sig om, hvad man troede, regionen skulle blive til, dvs. visionen for Region Midtjylland, det andet drejede sig om rå magt. Havde visionen for Region Midtjylland været sygehusvirksomheden, den koncern, som indenrigsministeren og andre lagde op til, ville det have været oplagt at sætte sundhedschefen i det store sygehusamt Århus, Leif Vestergaard, for bordenden. Men det var jo netop ikke visionen. Det andet forhold, vi ikke skal undlade at nævne, er, at Bo Johansen sad på den mest magtfulde position. Han havde ikke blot den største stab af analytikere bag sig, men var også klædt godt på indledningsvist som Amtsrådsforeningens observatør i strukturkommissionen. Hertil kommer – ikke mindst – at han på et kritisk tidspunkt tog initiativet til at lave nogle foreløbige overvejelser vedr. struktur og proces. Hvorvidt det at tage initiativet også blev lig med at erobre magten, vil senere biografier og historieskrivning kunne diskutere.

I Region Midjylland kan vi altså konstatere, at den politiske arena har været præget af, at de magtkampe, der uvægerligt må være blevet udkæmpet både politisk og administrativt, har været relativt afdæmpede, relativt hurtigt har ført til en afklaring og er blevet drevet af et ønske om konsensus og klar signalgivning.

Med denne midlertidige afklaring af magtforholdene kunne processen gives retning og beslutningskraft. Kritikere ville kunne hævde, at dette foregik i »utide«, i og med der jo ikke havde været noget valg til regionsrådet, et valg, som ville afdække, hvem der kom til at sidde på den politiske magt, og hvem der derfor havde retten til at udnævne direktører. Valget ville kunne give demokratisk legitimitet til magtkabalen. Man vil endvidere kunne anføre, at det at sætte processen i gang på et meget tidligt tidspunkt, at træffe en række beslutninger af potentielt set vidtgående betydning, ville kunne binde et kommende regionsråd til noget, som det måske ikke selv fandt rigtigt. Valget fandt først sted den 15. november 2005, og de politiske og administrative magtkabaler gik næsten op et år forud herfor. Men alle, vi har talt med, slog fast, at det var nødvendigt at få en midlertidig afklaring af magtforholdene. Der blev herunder ikke mindst argumenteret kraftigt for nødvendigheden af denne afklaring fra politisk hold. Nødvendigheden af afklaringen af, hvem der sad for bordenden, er i øvrigt blevet bekræftet af medarbejdere på lavere niveauer i hierarkiet. Begrundelsen

har vi allerede antydnet, det drejer sig om, at der er så mange beslutninger og initiativer, der skal tages allerede i de indledende faser, at man ikke kunne vente på en konstituering efter valget, og det drejer sig om usikkerhedsminimering. Det ville simpelthen have været uansvarligt ikke at skabe en afklaring, lyder argumentet. Begrundelsen drejer sig i vid udstrækning om, hvilke initiativer der skulle tages på arena for produktion og i forhold til den sociale arena – beslutninger vedr. sikker drift og usikkerhedsminimering.

Vi tolker hele denne proces som et udtryk for, at man på den politiske arena søgte at nå en hurtig afklaring om magt og indflydelse, som muliggjorde, at man kunne flytte opmærksomheden mod arena for produktion og overlade det til de administrative chefer at træffe afpolitiserede beslutninger. Det, der er sket i Region Midtjylland er, at politikerne – efter at have udstukket de overordnede retningslinjer i en vision om en på samme tid politisk styret, politikformulerende og administrativt integreret enhedsdannelse – har været enige om at give magten og initiativretten til den administrative chefgruppe, så der kunne træffes en række afgørende beslutninger og sættes nogle nødvendige processer i gang.

Begrundelserne er skabt på arena for bevidsthedsdannelse og vidensproduktion, de er hæftet op på en tro på regionsprojektet (arena for visioner og tro), men vejen til afpolitiseret beslutnings- og handlekraft på arena for produktion og til at give chefgruppen en afgørende rolle er banet på den politiske arena. I og med dette er sket, er det også oplagt, at beslutningerne først og fremmest er båret af en ledelsesfaglig professionalisme og ikke har kunnet lægge op til en radikaliseret omlægning af vilkår for produktion, hverken struktur eller styringsmæssigt – for det ville være at politisere beslutningstagningen.

Det, vi kan konstatere, er da også, at man i Region Midtjylland på mange punkter er nået længere i sine forberedelser end andre regioner. Og det ser ud til, at en nødvendig forudsætning eller i al fald en medvirkende årsag hertil har været, at de magtmæssige kabaler – de politiske processer i de politiske og administrative systemer vedrørende magtens fordeling – på et relativt tidligt tidspunkt er gået op på den måde og i den ånd, det har fundet sted.

Vi skal komme særskilt ind på den administrative organisering – arena for produktion, hvor man valgte en topdown-initieret modelafklaring med toparound-udredninger – i næste kapitel, og vil her blot knytte nogle få kommentarer til, hvad der foregik på en sociale arena.

Den del af medarbejderstaben, som blev mest direkte berørt umiddelbart, befandt sig i centraladministrationerne og i de institutioner, hvis fremtid var uafklaret, eller hvor man på forhånd vidste, at de skulle flyttes til enten stat eller kommuner. Det, som amterne stod overfor, var en periode, som var meget langstrakt præget af stor usikkerhed blandt centrale medarbejdergrupper om, hvad deres fremtid og fremtidige arbejde skulle bestå af. Der var en overvejende sandsynlighed for, at der kunne opstå demoralisering og medarbejderflugt, hvis ikke amterne håndterede denne udfordring endog meget professionelt. Situationen var endvidere den, at kommunerne begyndte at indse, at de havde brug for flere af de (i overvejende grad akademiske) medarbejdere og den ekspertise, de havde, men som kommunerne savnede, og som overdragelsen af opgaver fra amterne til kommunerne ville aktualisere. Sivning kan næppe undgås, men masseflugt og tab af nøglepersoner ville være fatalt og selvforstærkende i forhold til det sociale miljø i en medarbejderstab, som i forvejen var demoraliserede over den mere end indirekte kritik af deres hidtidige arbejde, som hele den regeringsinitierede kommunalreform stod for.

Problemerne med at manøvrere på denne arena har meget at gøre med uafklarethed. Hvordan kan man igangsætte initiativer, før der tegner sig tydelige billeder af den fremtidige struktur i regionen og af, hvilke institutioner og medarbejdere der skal placeres i henholdsvis stat og kommuner? Det var bl.a. også derfor, det var afgørende relativt hurtigt at få udnævnt chefniveauerne i den nye fælles centraladministration og centrene (de øvrige – decentrale – institutioner blev jo ikke direkte berørt i denne fase af fusionsprocessen).

Som omtalt tilbød man desuden individuelle samtaler med og rådgivning til hver enkelt særligt berørte medarbejder og igangsatte en proces, hvor hver enkelt medarbejder kunne redegøre for sine ønsker. Der var på ingen måde lagt op til afskedigelser eller til, at man uden videre skulle omplacere medarbejdere uden først at have hørt dem. Dette kan man kalde for en meget humanistisk forandringsstrategi på det personalepolitiske område.

Det gennemgående træk, som ifølge vore interview med medarbejderne har karakteriseret processen, er åbenhed og troværdighed. Medarbejderne vurderer således processen og ledelsen til at have stor legitimitet. Vi er dog blevet opmærksomme på en enkelt problemstilling, som er faldet nogle medarbejdere for brystet. Det drejer sig om, at man i forbindelse med udmelding om fremtidige stillingsplaceringer i flere amter har følt, at medarbejdere i Århus Amt har fået en særlig tidlig eller vidtgående information. Vi fristes til at tolke dette som et udtryk dels for, at man har valgt ikke at etablere en stærk organisatorisk enhed som ramme om koordination, dels som et udtryk for et potentielt problem knyttet til en eventuel bekræftelse af forestillinger om et storebror-lillebror-forhold.

Som et udtryk for åbenhed vedrørende processen i øvrigt pegede repræsentanter for de faglige organisationer på, at processen havde været præget af en imødekommenhed over for faglige synspunkter, således at høringsvar vedr. bl.a. arbejdsmiljøet var blevet taget med i betragtning ved udformningen af den endelige version af organisationsplanen.

Den egentlige sociale brobygning og integration på tværs af de gamle amtslige institutionsgrænser kunne naturligvis først påbegyndes på et langt senere tidspunkt, ja egentlig først ved selve fusionen – store flyttedag. Men for nogle få medarbejdere, som fik aktier i forandringsprocessen gennem inddragelse i nogle af de udredningsgrupper, der blev nedsat, tjente disse naturligvis som en afledt effekt til, at der blev indledt de første sociale kontakter. Man kan altid diskutere, hvorvidt og ikke mindst hvornår man skal vælge mere omfattende inddragelse af medarbejdere, med henblik på at de kan være med til at forme processen, og den sociale interaktion i en fusion af tidligere separate enheder kan udfoldes i storskala. Sådanne bottom up-strategier kan være nyttige, hvor man har tid nok og kan håndtere usikkerhed om udfaldet. I Region Midtjylland valgte man i denne fase af dens tilblivelse en begrænset inddragelse, der mere formede sig som en top around-proces end som et egentligt bottom up-præget initiativ, i og med der mere var tale om udredning og afklaring end om at præge en beslutningstagning mere direkte. Top around-forandringsstrategier defineres altså som strategier præget af, at det er toppen i hierarkiet, der tager initiativ til, og som styrer nedsættelsen af undergrupper, som leverer udredninger

uden direkte at involveres i beslutningstagning vedr. udformning af den fremtidige indretning på de områder, de er med til at belyse.

Hvorvidt der på udvalgte områder kan have fundet en social brobygning sted ad andre veje, skal vi lade være usagt. Der er i nogle fagprofessionelle miljøer i forvejen tale om, at man »kender til« hinanden via samarbejder, jobrotation og karriereveje, men det, vi kan konstatere, er altså, at der ikke blev taget særlige initiativer til at bringe medarbejdere sammen. Ja mange medarbejdere, herunder også ledende medarbejdere kunne utvivlsomt godt have tænkt sig, at det havde været muligt for dem at mødes og tale sammen m.v. på et tidligere tidspunkt, end der blev lagt op til. I den forstand har topledergruppen – også i Region Midtjylland – holdt forandringskortene tæt på kroppen. Det var simpelthen sådan, at man ikke – før der var sket afklaringer – måtte tage selvstændige initiativer til at mødes, og vi kan kun tolke det sådan, at man i ledergruppen ikke ønskede at igangsætte ukontrollable processer, vække urealistiske forhåbninger mv. på et for tidligt tidspunkt. Også derfor forsøgte man i ledergruppen at speede processen vedr. de overordnede beslutninger op. Kodeordet er usikkerhedsminimering – procesrationalet slår igennem. Det, vi har set de første tendenser til, er, at der efterfølgende er taget initiativer bottom up, som tegner en ny integrerende procesdynamik fra neden.

Der var med andre ord tale om en beskeden social brobygning i forbindelse med udredningsarbejderne. Men man ved godt, at der skal satses hårdt på den sociale arena, op til fusionen træder i kraft 1. januar 2007, samt naturligvis ikke mindst i månederne derefter – den sociale integration er afgørende for, hvordan den nye region kommer fra start.

Vi har nu gennemgået de arenaer, som procesrationalet udpegede som særligt afgørende i denne fase af fusionsprocessen. Det betyder ikke, at de øvrige arenaer er uden betydning, men den relative vægtning gør, at de ikke står så centralt i denne fase. Det kan de imidlertid komme til i senere faser.

De strategiske valg og fravalg

Det er værd at hæfte sig ved, at man i Region Midtjylland traf en række strategiske valg, hvor man kunne have truffet valg, som havde ændret på, hvad der var sket på hver af de gennemgåede otte arenaer.

På arena for visioner og tro valgte man at forestille sig regionen som en politisk styret enhed, der havde en berettigelse både som serviceproducent (specielt på sygehusområdet), og som politikskaber (bl.a. i forhold til regional udvikling). Man valgte at tro på, at regionen kunne være både borgernes og kommunernes. Man kunne have valgt at se den som en koncern, der var markedsdrevet, men det tog de centrale politikere klart afstand fra. På den anden side har processen ledt til dannelsen af en organisation, som også ville kunne fungere som en sådan koncern – den er så at sige robust nok til at kunne fortsætte i en anden konstruktion.

På den politiske arena valgte man konsensusøgning og samarbejdsstrategier (bortset naturligvis fra valgkampen, som naturligt måtte stå i magtkampens tegn), dvs. at konflikterne var relativt afdæmpede. Det gælder også i forhold til magtkampene i det administrative system, som naturligvis har udfoldet sig i det skjulte, men hvor vi både på direktør- og forvaltningschefniveau har mødt forestillingen om at afgøre disse forhold i mindelighed. Det gælder også i relationen mellem den politiske og den administrative styregruppe, hvor politikerne tidligt lod de administrative chefer tage og beholde retten til dagsordenssættelse. Som vi har analyseret dette, sker der det, at man flytter vigtige beslutninger væk fra den politiske arena og over på arena for produktion, hvor der så kan ske afklaring uden politiske undertoner (det siger sig selv, at der hurtigt igen vil kunne ske en politisering). Man kunne have valgt at synliggøre latente interessemodsatninger både i forhold til politiske og administrative besættelser og i forhold til de indledende formuleringer af politikker (såsom om at regionen er en enhed – hvor man kunne have fremhævet socioøkonomiske skævheder knyttet til geografi og historie).

På arena for produktion valgte man at anbefale en struktur, som ville borge for sikker drift og sikre de nuværende enheders overlevelse på kort/mellemlangt sigt. Indretningen af det administrative system er – naturligt nok i en politisk styret organisation – afhængig af, hvad der er politisk mod, vilje og konsensus om. Den struktur, som der nu er lagt op til, svarer altså til, hvad der blev betragtet som ønskeligt og muligt i den gamle politiske koalition – nu må det vise sig, hvad der kan bære igennem efter valget til regionsrådet. Den valgte struktur var tillige en struktur, som var politisk acceptabel også i forhold til kommunale interesser, så den lægger sig i for-

længelse af, hvad der har været den førte strategi på de to netop gennemgåede arenaer. Man valgte således i første omgang en ret traditionel divisionaliseret struktur frem for andre strukturer og styreformer. Der er ikke i udgangspunktet sagt meget om eksempelvis privatisering, koncernstyring, kontraktstyring og udlicitering. Man kunne have valgt at lave en mere omfattende og dramatisk omorganisering eksempelvis drevet af markeds kræfter, effektiviseringshensyn og forestillinger om stordriftsfordele.

På markedet blev der dermed lagt op til, at man i første omgang fastholdt gamle arbejdsdelinger og dermed markedsdelinger frem for at etablere nye – der blev netop lagt op til geografisk og organisatorisk arbejdsdeling frem for konkurrence. Man kan kalde det for en konsolideringsstrategi, som kun i begrænset omfang understøttes af en specialiserings- og professionaliseringsstrategi (nichestrategier). Man kunne have valgt det modsatte, dvs. mere omfattende omfordeling af brugere, kunder og klienter og mere konkurrence mellem institutioner indbyrdes, men det satte som nævnt centrale kræfter sig imod – man ønskede at betragte borgerne som borgere og signalere arbejdsdeling svarende til eksisterende enheder. I hvilket omfang der alligevel kommer til at udspille sig kampe om overlevelse i de decentrale institutioner på længere sigt, vil de kommende år vise, og det gælder både i forhold til organisatoriske enheder i den nye region og i forhold til kommunerne og de andre regioner. Det er også derfor, flere af vore interviewpersoner taler om fremtiden og de strategiske planer som præget af, hvad der må og kan ske i de første faser og senere i forløbet, også omtalt som dag et og dag to og tre, med tilsvarende (mere eller mindre veludviklede forestillinger om) plan A, B og C.

På den sociale arena valgte man en humanistisk strategi og en forsigtig og meget beskeden inddragelse top around. Det afgørende var usikkerhedsminimering med henblik på at sikre drift og loyalitet frem til det sidste og tilsvarende sikker drift efter etableringen af den nye region. Det skal ikke undervurderes, at amterne i en ganske lang periode har måttet gøre alt for ikke at miste deres dygtigste medarbejdere. Man kunne have valgt at gå mere drastisk til værks og lægge op til udskiftning af den centrale ledermasse og omflytninger af medarbejdere, at fyre medarbejdere kunne dog ikke være kommet på tale (det vil ofte være konsekvensen af private virksomhedsfusioner, hvor afdelinger nedlægges og sælges fra). Sådanne mere

dramatiske forandringer ligger således, hvis de overhovedet kommer til at ske et stykke ude i fremtiden. Det vil afhænge af, hvad der sker dag to og dag tre, og hvilke plan B, C og D'er der måtte blive til noget.

På den kulturelle arena har der været nogle beskedne indledende initiativer med hensyn til at afklare, hvilke kulturer og værdigrundlag de respektive enheder bar med sig ind i fusionen. Men man besluttede – fornuftigt nok – at køre videre med amternes respektive værdigrundlag indtil fusionen. Den kulturelle arena kan med andre ord først rigtigt bringes i spil efter fusionen. Her kan den i øvrigt komme til at spille en nøglerolle, i og med al fusionsforskning peger på, at der vil opstå problemer i kølvandet på kultursammenstød. Allerede i de indledende faser blev det imidlertid tydeligt, at der eksisterer nogle subkulturer, som går på tværs af de fire amter, og som kan lette brobygningen efterfølgende. Først og fremmest har vi identificeret en ledelsesmæssig subkultur, som har muliggjort en professionel håndtering af udfordringerne i den første fase af regionens tilblivelse – herunder også muliggjort, at den politiske ledelse har kunnet overlade vigtige initiativer til gruppen af amtsdirektører.

På arena for æstetik og arkitektur kan vi kun iagttage sporadiske strategiske initiativer på nuværende tidspunkt – i al fald som en bevidst formuleret strategi. Problematikken er imidlertid prioriteret, og oplæg er under forberedelse, i første omgang med et decentralt udgangspunkt. Interessant nok er Region Midtjylland dog samtidig milevidt foran de øvrige regioner med deres bygning af en ny regionsrådssal. Regionsflaget blafrer allerede lystigt over Viborg, og i det virtuelle rum, på hjemmesiden, er man allerede ved at etablere en ny identitet. Men på mellemlangt sigt vil fusionen åbne mulighed for, at de fysiske rumlige og virtuelle rammer om arbejdet ændres, ligesom der skal udarbejdes nye designlinjer, som kan understøtte den symbolske integration og identitetsskabelse samt den eksterne imagedannelse – for ikke at sige branding – af den nye regionskommune.

Arena for bevidsthedsdannelsen og vidensproduktion har – selv om det måske ikke er den arena og kommunikationsstrategierne, der er kastet mest energi i – været af betydning hele tiden i form af arbejde med bevidsthedsmæssig og vidensmæssig afklaring (udredningerne) og intern kommunikation via diverse møder og interne blade mv. Det ser imidlertid ud til, at man ønsker at opruste gevaldigt på denne arena, med mange med-

arbejdere tilknyttet den kommende kommunikationsafdeling. Det hænger sammen med, at både den politiske og administrative ledelse har indset, at der skal kommunikeres med henblik på at sikre synlighed og erobre legitimitet for den kommende regionskommune, med henblik på at sikre, at der tilskyndes til identitetsdannelse og identifikation med regionskommunen både blandt medarbejdere og borgere. Det var her, de gamle amter fejlede – de formåede aldrig at få den legitimitet, som de fortjente, de forblev usynlige i forhold til borgerne – og den fejl ønsker man ikke gentaget i Region Midtjylland. Samtidig ved man udmærket, at det er vanskelige odds, man er oppe imod, med en meget stor og delvist skæv geografi, med en strategisk situation, som over hele linjen er karakteriseret ved, at man i udgangspunktet er på hælene og trængt af fjender. Det er derfor, at kampen om at skabe forestillingen om, hvad en region er og kan blive, må knyttes sammen med kampen om at forankre denne i bevidstheden hos medarbejdere, borgere og samarbejdspartnere.

6 Modellen. Den policyorienterede divisionaliserede region

Konstruktionerne, som konstituerer modellen

I den institutionsbygning, som er ved at finde sted i Region Midtjylland, bliver en række konstruktioner bærende. Dannelsesprocessen har i den indledende fase frem til valget af forberedelsesudvalg samlet sig om tre afgørende konstruktioner.

For det første er der tale om en *model for organisering* af den professionelle organisation. Her er situationen den, at der forud for regionsrådsvalget foreligger et samlet oplæg til opbygning af regionens organisation, som det nyvalgte sammenlægningsudvalg umiddelbart kan tage stilling til og godkende.

Den anden centrale konstruktion, som den indledende dannelsesproces har drejet sig om, er den *politiske styrelsesform*. Her foreligger forud for regionsrådsvalget en redegørelse, hvor et katalog af muligheder stilles op til brug for de politiske forhandlinger om konstituering oven på valget.

Endelig er der for det tredje i den indledende fase af regionsdannelsen lagt vægt på at få formuleret et virksomhedsgrundlag i form af *mission og vision* for den nye region, som får gyldighed for den samlede organisation såvel som for dens enkelte dele. På dette område er den indledende dannelsesproces ført frem til, at der foreligger et samlet oplæg til formulering af en mission og vision for regionen, således at det nyvalgte sammenlægningsudvalg umiddelbart kan tage stilling hertil.

Udgangspunktet for organisationsdannelsen

Arbejdet med at forme en organisatorisk model blev igangsat i januar 2005, hvor den administrative styregruppe godkendte en »Skitse til over-

ordnet organisationsplan for Region Midtjylland«. I skitsen udpeges dels nogle grundlæggende træk, som skal kendetegne den administrative organisation. Dels opstilles også retningslinjer for den videre proces.

Hvad angår organisationens struktur, så fastslås en koncernstruktur for det første som det helt grundlæggende organiseringsprincip. Regionens opgaveportefølje ses endvidere at falde i fire hovedgrupper af opgaver, nemlig

- regional udvikling
- udvikling og drift af psykiatrien og specialiserede sociale institutioner – herudover drift af specialundervisningsinstitutioner i en 4-årig overgangsperiode
- sundhed
- fælles administrative funktioner

Med disse udgangspunkter fastlægges som en præmis i skitsen, at organisationen skal ledes af en direktion på fem medlemmer, hvor en regionsdirektør skal have det overordnede og tværgående ansvar, og hvor fire direktører skal varetage ledelsen af de fire specificerede opgavegrupper. Samtidig slås imidlertid fast, at direktionen skal fungere som en egentlig koncerndirektion, hvor direktørerne i videst muligt omfang supplerer og erstatter hinanden.

Valget af denne overordnede strukturering er ensbetydende med, at tre opgaveområder af meget forskellig tyngde i henseende til personale og økonomi på den ene side og stabsfunktionerne på den anden side paralleliseres. I skitsen, som det også er tilfældet i senere dokumenter om organisationsmodellen, fremstår de fire grupper også ligeværdige i henseende til tyngde. En nærliggende tolkning er, at denne fremstillingsform netop er udtryk for en insisteren på at opfatte regionen som en flersidet koncern, hvor en alternativ forståelsesmåde kunne betone, at sygehusopgaven, hvad angår personale og økonomi, bliver den absolut dominerende opgave.

Ved at operere med de fire hovedgrupper af aktiviteter opnås også, at der i bemanningen af de overordnede ledelsesopgaver netop kan indgå et hold af direktører på fire svarende til antallet af amter i regionsdannelsen foruden selve regionsdirektøren. Det er da også bemærkelsesværdigt, at skitsen udtrykkeligt peger på en direktør fra hvert af de fire amter som nøg-

lepersoner i det videre forberedelsesarbejde, idet disse fire direktører skal forestå ledelsen af arbejdsgrupper om den nærmere organisering af de fire grupper af aktiviteter. Herudover fastslår skitsen, at amtsdirektøren fra det største af amterne, Århus Amt, skal fungere som leder af den administrative styregruppe, der er sammensat af de fire amtsdirektører.

Med disse dispositioner er et hensyn til lighed og afbalancering nok ikke direkte udtrykt i skitsen i forhold til formeringen af en direktion, men det er til gengæld udmøntet konkret ved, at skitsen netop på dette område er formuleret meget eksakt. Derimod er sådan et hensyn understreget i forhold til den videre proces, hvor arbejdsgrupper skal konkretisere tankerne om organisationsopbygningen inden for de fire grupper af aktiviteter, og hvor gruppesammensætningen udtrykkeligt skal »respektere en ligelig repræsentation fra de fire amter«, og hvor formandskabet altså er delt på en direktør fra hvert af de fire amter.

Allerede i skitsen fra januar 2005 peges i øvrigt på yderligere et grundlæggende princip for den administrative organisering, nemlig et princip om decentral lokalisering af regionens aktiviteter. Således anvises, at nogle aktiviteter fx kunne etableres i tre distrikter, hvad der dækker over, at der tidligt blev opnået overensstemmelse om en geografisk struktur bygget op omkring tre aktivitetscentre.

Retningslinjerne i skitsen til overordnet organisationsplan blev fulgt op af den administrative styregruppe med et notat fra februar 2005 om »Fælles rammer for arbejdsgruppernes arbejde med organisationsplan for Region Midtjylland«. Hermed blev arbejdet med den videre specificering af organisationsmodellen lagt ud i områdespecifikke arbejdsgrupper sammensat af en ligelig repræsentation fra de fire amter. Gruppernes arbejde blev så gennem foråret fulgt af den administrative styregruppe, og fra grupperne fremkom så ved indgangen til juni fire rapporter samt et omfattende supplerende materiale. På grundlag af disse fire rapporter blev umiddelbart sammenskrevet et første samlet udkast til organisationsplan for regionen. Efter høringer og derpå følgende justering forelå i september en organisationsplan betegnet »Organisationsplan for Region Midtjylland. Endeligt forslag til Forberedelsesudvalget«.

Organisationsplanen

Det endelige forslag til organisationsplan har form af en rapport på omkring 60 sider.

Den indledes med en ganske kort opsummering af væsentlige rammebetingelser.

Herpå følger en redegørelse af fire siders omfang for grundprincipper for organisationsplanen, hvoraf en halv side udgøres af en introduktion og halvanden side vedrører de specielle problemer, som knytter sig til dimensionering af de administrative funktioner og socialområdet, hvor opgaveomfanget ikke på forhånd er givet og kendt. Yderligere udgøres godt en side af en konkret redegørelse for den geografiske placering af dekoncentrerede administrative og operationelle funktioner.

Denne redegørelse for grundprincipper følges i organisationsplanen af en kort redegørelse for direktionens funktion samt af fire mere omfattende redegørelser for organiseringen inden for de fire grupper af aktiviteter.

Sådan som organisationsplanen fremtræder, rummer den, som det fremgår, kun en meget oversigtlig og kortfattet redegørelse for grundlæggende og gennemgående overvejelser om organisationens natur og for de argumenter, der ligger bag de trufne fundamentale valg.

Indledningsvis i kapitel 2 præsenterede vi hypotesen, at når regionsdannelsen er bestemt til at foregå på et sæt af udefragivne præmisser, som er i disharmoni med amternes egne forestillinger og ambitioner, så vil det også nærliggende komme til at præge den dannelsesproces, som kommer til at udspille sig, og det resultat i form af en ny organisation, som vokser frem af dannelsesprocessen. Analysen i kapitel 5 påviste, hvorledes de givne præmisser ledte til, at en afbalancering af relationerne mellem de centrale skikkelser på embedsmandssiden blev afgørende for, at dannelsesprocessen kunne indledes og forceres i en situation, hvor der endnu ikke fungerede en fælles overordnet politisk ledelse. Som det påpeges ovenfor, var det da også et hovedsigte med den igangsættende skitse til overordnet organisationsplan for Region Midtjylland fra januar 2005 at etablere en sådan afbalancering. I det videre viste det sig også, at den personkonstellation, som i januar 2005 formede formandskab i den administrative styregruppe og i de fire arbejdsgrupper vedrørende organiseringen på de fire opgaveområder, i september 2005 kom til at udgøre den indstillede direktion for

regionskommunen. Det peger i retning af, at den afbalancering, som blev foretaget på et meget tidligt tidspunkt, har været funktionsduelig og har fungeret som bærende i den videre dannelsesproces. Herved forekommer det os også nærliggende at anskue organisationsmodellens fremtræden i sammenhæng med præmisserne for dens tilbliven. Når organisationsdannelsen anskues i et sådant perspektiv, bliver det også forståeligt, at det ikke falder for at foretage en selvstændig og omfattende udredning af den samlede organisations rationale og logik. Nærmere ligger det for at opfatte organisationens rationale som indlejret i de præmisser, hvor afbalancering udgør en afgørende del af logikken.

Den organisation, som træder frem fra denne dannelsesproces, har tydeligt karakter af at være en divisionaliseret organisation. Netop fordi dannelsen af en sådan divisionaliseret organisation i høj grad er foregået i overensstemmelse med en udefragiven logik, forekommer det umiddelbart som et påtrængende spørgsmål, i hvilken grad denne organisation vil rumme fungerende integrerende kræfter.

Allerede i den igangsættende skitse til overordnet organisationsplan fra januar 2005 blev spørgsmålet om organisatorisk integration behandlet oversigtligt, og det blev påpeget, at koordineringskravet skal søges imødekommet bl.a. ved at kombinere den traditionelle hierarkiske opbygning med en netværksopbygning på tværs af regionens fire hovedopgaver.

Denne tilgang søges udmøntet i reglen, at strategisk-koordinerende forvaltningsfunktioner placeres samlet på regionsgården i Viborg, mens funktioner, som er mere operationelle, eller hvor nærhed til et bestemt geografisk område er vigtig, skal placeres på andre lokaliteter med udgangspunkt i en struktur omkring tre decentrale centre i henholdsvis Horsens, Holstebro og Århus Nord.

Når denne samling af de strategisk-koordinerende forvaltningsfunktioner virker sammen med den divisionaliserede struktur, bliver funktionaliteten i organisationens stabsfunktioner sat under krydspres. Stabsfunktionerne består af en stab med tilknytning til hvert af de tre sektorielle opgaveområder. Herudover etableres en stabsfunktion for det fælles administrative område bestående af en række fællesstabe. I organisationsplanen fastslås, at fællesstabene er støttefunktioner for de tre øvrige områder, således at fællesstabenes berettigelse ligger i at understøtte opgavevaretagelsen på

serviceområderne samt i at sikre og formidle samarbejde og koordination på tværs i organisationen.

Med de spilleregler for interaktionen mellem sektorstabe og fællesstabe, som således er afstukket, understreges divisionaliseringen som bærende princip.

Dette princip brydes imidlertid i nogle henseender, hvor der udtrykkeligt i organisationsplanen lægges vægt på organisatorisk centralisering og integreret funktionalitet. De områder, som der her direkte peges på, er beslutningsstøttende systemer og symboler i form af logo, design, fælles værdier osv.

To funktioner forekommer i denne sammenhæng at have fået særlig opmærksomhed i organisationsplanen. Det drejer sig for det første om it-funktionen, hvor et eksternt konsulentfirma som led i forberedelsesarbejdet blev anmodet om at gennemføre en bred kortlægning i hvert af de fire amter af alle aspekter af it-området, herunder organisation, beslutningsstrukturer, teknologimønstre, it-arkitektur og drift mv. Med det udgangspunkt blev det besluttet at etablere en énstrengt it-organisation med en énstrengt ledelsesstruktur for hele Region Midtjylland til ikrafttræden umiddelbart ved regionens ikrafttræden. Det er dog forudsat, at den heraffølgende harmonisering, standardisering og samling af som udgangspunkt fragmenterede og uhomogene it-organisationer i de fire amter etableres gradvist og i et tempo, som også tilgodeser hensynet til sikker drift. I organisationsplanen henvises til hensynene til opnåelse af de stordriftsfordele, som vurderes at blive stedse større med den teknologiske udvikling, samt til hensynet til tværgående omstillingsevne.

Den anden funktion, som organisationsplanen tydeligvis lægger stor vægt på at samle, er kommunikationsfunktionen. Det er bemærkelsesværdigt, at argumentationen for etablering af en ressourcemæssig stærk kommunikationsafdeling særligt henviser til behovet for udadtil at placere regionen som en væsentlig regionalpolitisk aktør i offentlighedens, kommunernes og Folketingets bevidsthed. Bag denne strategiske disposition ligger igen vurderingen, at regional udvikling vil blive et nyt og vigtigt opgaveområde for Regionsrådet, og måske netop det område, hvor regional politik mest prægnant kan udfoldes. Kommunikationsafdelingen skal bidrage til at skabe opmærksomhed om betydningen af dette område i offentligheden.

Kommunikationsindsatsen anses i organisationsplanen også at være betydningsfuld i forhold til regionens driftsfunktionalitet, men her primært på de indre linjer, hvor der vurderes i en organisation med mere end 30.000 medarbejdere at være behov for en effektivt fungerende intern kommunikation, så medarbejderne er velorienterede om beslutninger, politikker og værdier.

Organisationsplanen lægger derimod ikke særlig vægt på at rette den nye kommunikationsafdeling mod ekstern kommunikation i forhold til øvrige opgaveområder. Her kunne en nærliggende mulighed måske have været at etablere et kommunikationsmæssigt beredskab i forhold til kommunikation om folkesundhed og forebyggende indsats på sundhedsområdet. Eksternt image og intern identitet kan skabes i samme proces. Legitimitet eller mangel derpå har både en ekstern og en intern side som henholdsvis branding og autokommunikation.

Organisationsplan og strukturudvikling

Regionsdannelsen indebærer, at der skabes et langt større befolkningsunderlag og geografisk opland for produktion af regional service, end tilfældet var i amterne, men samtidig indskrænkes opgaveområderne. Disse forhold kunne begrunde, at der i forbindelse med dannelsen også gennemføres strukturelle udviklingsprocesser omkring de serviceproducerende organisatoriske driftsenheder. Af flere årsager lægger organisationsplanen imidlertid kun i meget begrænset omfang op til sådanne forandringer i forbindelse med sammenlægningen.

På sygehusområdet slår organisationsplanen fast, at der med dannelsen af Region Midtjylland kun gennemføres minimale og uomgængelige tilpasninger af sygehusstrukturen. Ledelsesmæssigt fortsætter de enkelte sygehuse som udgangspunkt uændret, ligesom der ikke sker ændringer i specialefordelingen. Organiseringen af tværgående støttefunktioner videreføres ligeledes uændret. De eneste konkrete ændringer, som organisationsplanen lægger op til, er ændringer som følge af delingen af Vejle og Viborg Amter, samt justeringer af den ledelsesmæssige organisering af sygehusfunktionerne i det nuværende Ringkøbing Amt, så den i højere grad svarer til den model, der anvendes i de øvrige amter. Argumentet for vide-

reførelsen af bestående strukturer på sygehusområdet er hensynet til sikker drift.

På psykiatri-, social- og specialundervisningsområdet er situationen præget af betydelig usikkerhed i forhold til, hvor store opgaver som vil komme til at henhøre under regionen, når kommunerne har haft mulighed for at disponere, hvad angår overtagelse af institutioner. Organisationsplanen henviser til denne usikkerhed og fastslår, at den kan indebære, at der efterfølgende kan blive behov for at foretage konsekvensmæssige tilpasninger. Under alle omstændigheder bebudes mindre justeringer af personalenormeringerne for de enkelte kontorer og afdelinger. I øvrigt fastslår organisationsplanen i forhold til begge de to store institutionsområder, nemlig

- driftsområdet for voksne udviklingshæmmede, fysisk handicappede og udsatte grupper, samt
- driftsområdet for børn og unge, autister og kommunikationscentre

at institutionerne er kernen i regionens tilbud på området, og at institutionerne bliver liggende, hvor de ligger i dag og med samme ledelse samt med vidtgående økonomiske beføjelser og ansvar.

I den korte opsummering af grundprincipper i organisationsplanen peges på, at organiseringen skal indrettes med henblik på høj omkostningseffektivitet og med høj produktivitet. Særligt nævnes, at dette indebærer, at stordriftsfordele skal indtænkes i organisationen. Dette gøres altså ikke i videre udstrækning i forhold til de serviceproducerende institutioner. Hermed kan spørgsmålet om stordriftsfordele i kraft af regionsdannelsen og det større befolkningsunderlag i første omgang rettes mod organiseringen af de forvaltningsmæssige funktioner.

Hvad angår de forvaltningsmæssige funktioner, er der i organisationsplanen foretaget en afvejning mellem to hensyn, som nærliggende kan rumme modsætninger. Ud over hensynet til opnåelse af stordriftsfordele peges der på et hensyn til størst mulig decentralisering. Der tages udgangspunkt i hovedreglen, at strategisk-koordinerende forvaltningsfunktioner skal placeres på Regionsgården i Viborg, mens funktioner, som er mere operationelle, eller hvor nærhed til et bestemt geografisk område er vigtig, placeres rundt i regionen. Uden for Viborg sigtes dog mod, at de fleste for-

valtningsfunktioner samles i tre administrative centre i henholdsvis Horsens, Holstebro og Århus Nord.

Vi har ikke noget dækkende grundlag for en nærmere vurdering af, hvorledes afvejningen mellem hensynene til stordriftsfordele og til decentralisering er foretaget. Et udkast til organisationsplanen blev over sommeren 2005 sendt til høring hos kommuner og organisationer mv., og en række af de indkomne høringssvar forholder sig til denne afvejning. Fra kommuneside ses fremført ønsker om yderligere decentralisering af regionens funktioner og navnlig peges på egen kommune som lokaliseringsmulighed. Modsat er i flere svar, som repræsenterer faglige og partipolitiske interesser, peget på, at den valgte grad af decentralisering på nogle områder indebærer, at stordriftsfordele forskertses.

Under alle omstændigheder forekommer det, at den del af den nye regions organisation, som særligt er formet med vægt lagt på at opnå stordriftsfordele og et styrket potentiale set i forhold til amternes strukturer, er de strategisk-koordinerende forvaltningsfunktioner, som altså samles på den nye Regionsgård.

Den politiske organisering

Dannelsen af en Region Midtjylland er ført ganske langt, hvad angår den professionelle organisering. Den organisationsplan, som blev administrativt vedtaget i oktober 2005, bærer undertitlen: »Endeligt forslag til Forberedelsesudvalget«. Her er altså tale om en organisationsmodel, som den nyvalgte politiske ledelse simpelthen kan »nikke ja« til. Sådan forholder det sig ikke, hvad angår den politiske organisering, hvor den politiske styregruppe i den indledende dannelsesfase alene har givet grønt lys til, at den indstillede direktion skal have et dokument klar til forberedelsesudvalget, som kan falde ind under overskriften: »Politisk organisering af Region Midtjylland – Diskussionsoplæg«. Her forbeholdes et betydeligt råderum for den nyvalgte politiske ledelse.

Når forberedelsesarbejdet på dette felt har fået denne form, hænger det ikke mindst sammen med, at den endelige fastlæggelse af den politiske organisering forventes at ske som led i den politiske konstituering umiddelbart oven på valget af sammenlægningsudvalg. Loven om regioner rummer ganske stramme rammer i forhold til, hvor omfattende en ud-

valgsmode, som kan besluttes i regionerne, men i nogle henseender gives muligheder for etablering af politisk-organisatoriske strukturer ud over grundmodellen bestående af et regionsråd med 41 medlemmer, et forretningsudvalg bestående af mellem 11 og 19 medlemmer, en regionsrådsformand og to regionsrådsnæstformænd samt lovbestemte faste fora med eksterne medlemmer. Navnlig kan regionsrådet nedsætte særlige udvalg, som kun i meget begrænset omfang kan tillægges myndighedsudøvelse og beslutningskompetence i det hele taget, såfremt den ikke er af midlertidig karakter. Alt efter udfaldet af valget til sammenlægningsudvalg og regionsråd har det politiske forberedelsesudvalg altså forbeholdt de nyvalgte politikere at kunne disponere frit, hvad angår etablering af sådanne særlige udvalg.

Vi har i øvrigt både under de gennemførte interview og ved læsning af presseudtalelser fra politiske nøglepersoner registreret, at de politiske sonderinger i forhold til valg af politisk organisering allerede har spillet en rolle i forbindelse med de helt indledende dispositioner omkring igangsættelsen af arbejdet med organiseringen af regionen. Afklaringen i Socialdemokratiet af spørgsmålet om kandidat til posten som Regionsrådsformand foregik mellem de to socialdemokratiske amtsborgmestre i de fire amter. I denne afklaring indgik også en forståelse af rollen i regionsrådet for den amtsborgmester, som ikke kandiderer til regionsrådsposten, idet der påregnes etableret et sygehusudvalg inden for de rammer, som loven om regioner muliggør, med en post som sygehusudvalgsformand.

Diskussionsoplægget om den politiske organisering rummer ud over redegørelsen for de organisatoriske muligheder i loven om regioner også ganske indgående overvejelser om de politiske opgaver i Regionsrådet og om de hertilknyttede politikerroller. Og i forlængelse af disse overvejelser vurderer diskussionsoplægget tillige de krav til Regionsrådets organisering, som følger af de ændrede rammer i lovgivningen, vilkårene for opgavevaretagelsen samt de ændrede politikerroller og arenaer, som de folkevalgte skal begå sig på.

Den grundlæggende betragtning i diskussionsoplægget er, at de nye vilkår, som regionsrådene skal virke under, tilsiger en højere grad af udadvendthed og samspil med det omgivende samfund, end tilfældet har været med amtsrådene. Det fordrer organiseringsformer, hvor offentligheden i

højere grad inddrages i Regionsrådets arbejde og dermed er med til at understøtte regionsrådets rolle som et visionært, netværksdannende, dialogskabende og strategisk organ.

Denne betragtningsmåde uddybes i en analyse af, hvorledes loven om regioner fastlægger vilkår, som indebærer, at de politiske opgaver i Regionsrådet vil have en anden karakter, end man kender dem fra amtsrådene. Der argumenteres for, at de ændrede vilkår hermed også indebærer, at vægningen af de folkevalgtes roller generelt må forventes at forskydes, hvor særligt rollerne som strateg, netværker samt ambassadør/forhandler og igangsætter kommer i fokus. Diskussionsoplægget fremhæver, at det vil være af afgørende betydning for regionens succes, at den politiske (og den administrative) struktur organiseres således, at den bedst muligt understøtter de folkevalgtes udøvelse af de forskellige roller, og hvor der samtidigt lægges vægt på åbenhed og inddragelse af de forskellige interessenter.

Diskussionsoplægget behandler yderligere to politikerroller, som findes relevante. Der tales om en rolle som borgernes advokat, og der argumenteres for, at denne rolle fortsat skal varetages. Endvidere peges på, at en driftsherrerolle i højere grad skal udøves under ansvar over for og i dialog med andre myndigheder.

Hvad angår de organisatoriske konklusioner i diskussionsoplægget, fremhæves først, at det vil være vigtigt at danne en organisation omkring Regionsrådet, som kan forberede en række sager for Regionsrådet. I oplægget lægges op til en model, hvor grundstrukturen består af Regionsrådet/forretningsudvalget og de lovbestemte faste fora med eksterne medlemmer. Denne grundstruktur suppleres så med en række midlertidige tematiske udvalg, der nedsættes efter beslutning i Regionsrådet/forretningsudvalget med kommissorium og en tidsbestemt funktionsperiode og med en formand, der udpeges af og blandt forretningsudvalget. Udvalgene vil ud over regionsrådsmedlemmer kunne have interne og/eller eksterne interessenter som medlemmer eller som sparringspartnere. Der peges endvidere på muligheden for, at Regionsrådet kan afholde temadrøftelser eller høringer med såvel interne som eksterne interessenter.

Kæden af forvaltningsfaglige ræsonnementer i diskussionsoplægget fra analysen af ændrede vilkår over de heraf afledte ændrede politikerroller til opgørelsen af konsekvenser for den politiske organisering fremtræder

umiddelbart som en sammenhængende og fuldgyldig logik. Denne forvaltningsorienterede logik er imidlertid nok alligevel ikke enerådende. To andre typer af ræsonnementer forekommer væsentlige at inddrage, når baggrunden for tilrettelæggelsen af den politiske organisering skal forstås.

Den første type af ræsonnement, som må tilføjes, er indeholdt i diskussionsoplægget. Her er tale om et ræsonnement, som har at gøre med politisk logik. Det understreges nemlig i oplægget, at der også ved organiseringen af det politiske styre skal tages hensyn til, at det skal sikres, at alle medlemmerne af regionsrådet kan bevare det politiske engagement på trods af, at der ikke kan etableres stående politiske udvalg som i den hidtidige styrelsesordning. De folkevalgte politikere skal have noget at »rive i«.

Den anden type af ræsonnement har vi mødt i en række af de gennemførte interview. Udgangspunktet er her en analyse af, hvad der er forklaringen på, at regionernes rolle i det fremtidige kommunesystem i den grad blev stækket set i forhold til de visioner, som gjorde sig gældende i amterne. Flere af de amtsborgmestre, vi har talt med, har fundet en forklaring i den politiske tilgang, som gennemgående har karakteriseret amterne. De finder, at amterne har løst sygehusopgaven på særdeles effektiv vis, men alligevel har bragt sig i en situation, hvor ønsket om en styrkelse af sygehusvæsenet har fungeret som en vigtig begrundelse for svækkelsen af det regionale niveau. Når det har kunnet ske, må det forklares med, at amternes politiske profil har været for svag. Denne indsigt må man tage ved lære af ved organiseringen af de nye regioner.

Disse supplerende betragtningmåder peger i retning af, at den kæde af forvaltningsfaglige ræsonnementer, som leder direkte fra en analyse af ændrede vilkår til en udpegning af ændrede politikerroller og derfra igen til en fastlæggelse af nye organisatoriske former, ikke nødvendigvis er definitiv og uomgængelig. Den stærke fokusering på regionen som en politisk agerende instans kan også anskues som et strategisk valg. Dette er navnlig tilfældet, fordi man også kunne forestille sig, at andre valgmuligheder foreligger, jf. kapitel 5. I den nye region vil stort set samtlige ressourcer blive anvendt på drift af sygehuse. Ydermere er den politiske ledelses muligheder for at foretage prioriteringer mellem opgaveområderne afskåret. Disse omstændigheder kunne også tages som argumenter for en politisk (såvel som forvaltningsmæssig) organisering, der i højere grad betoner en rolle

som professionel virksomhedsbestyrelse og topledelse, og hvor resultater i form af produktionseffektivitet og stærk økonomi sættes i fokus.

Virksomhedsgrundlag og organisering

Det tredje element i den konstruktion, som er forberedt i perioden frem til valget til sammenlægningsudvalget, er et virksomhedsgrundlag i form af en mission, en vision samt et værdigrundlag for regionen. Det blev allerede stipuleret i skitsen til overordnet organisationsplan for Region Midtjylland fra januar 2005, at der i tilknytning til udarbejdelsen af organisationsplanen skal fastlægges en klar mission for den samlede organisation og for dens enkelte dele og tilsvarende en fælles vision for den samlede organisation og dens enkelte dele. Arbejdet med et sådant virksomhedsgrundlag blev igangsat umiddelbart før sommeren 2005. Arbejdsprocessen ledte til udarbejdelsen af et første udkast til tekst i september. Der er derefter gennemført en intern høring, ligesom udkast har været drøftet i såvel politisk som administrativ styregruppe og indstillet direktion, således at et oplæg er klar til forelæggelse for det nyvalgte sammenlægningsudvalg.

Den grundlæggende strategiske problemstilling, som vi har peget på i behandlingen af spørgsmålet om politisk organisering, afspejles tydeligt i arbejdsprocessen omkring virksomhedsgrundlaget. Da den første version af oplæg til virksomhedsgrundlag forelå i september 2005, rummede teksten nemlig to alternative formuleringer af missionen for regionen: mission 1 og mission 2:

Mission 1

- Region Midtjylland er den regionale udviklingsdynamo
- Region Midtjylland skal udvikle det regionale demokratiske niveau til at være dagsordenssættende på landsplan
- Region Midtjylland er garant for velfærd og vækst i regionen
- Region Midtjylland sikrer sammenhæng og balance i velfærdsydelserne
- Region Midtjylland leverer attraktive og konkurrencedygtige tilbud til borgerne inden for sundhed, psykiatri og det sociale område

Mission 2

- Region Midtjylland skal bidrage til udviklingen af velfærd og vækst i regionen
- Region Midtjylland er kommunernes region
- Region Midtjylland skal levere attraktive og konkurrencedygtige tilbud til borgerne inden for sundhed, psykiatri og det sociale område
- Region Midtjylland skal udvikle det regionale demokratiske niveau

Her står vi nok over for det klareste udtryk, vi har mødt, for den strategiske udfordring i dannelsesprocessen: Regionen er ikke – den skal opfindes. Hvad nøglepersonerne i dannelsesprocessen altså absolut har været bevidste om.

Hvad angår de to alternative formuleringer, så udtrykker de til en vis grad forskellige fokuseringer. I den første version betones policyorienteringen stærkest. Her skal regionen agere politisk på landsplan. Loven om regioner hindrer, at der kan tales om en politisk prioriteringsopgave, men i stedet tales også om opgaven at skabe balance. Velfærd skal her ikke blot udvikles, men også garanteres. I den anden version betones produktionsrollen stærkest. Her ses regionen som kommunernes region og altså som en instans, som leverer til kommunerne.

Det udkast, som primo januar 2006 blev færdiggjort med henblik på forelæggelse i forberedelsesudvalget, er i hovedsagen en videre bearbejdning af, hvad der ovenfor er betegnet Mission 1.

Bilag 1

Projektet om dannelsen af Region Midtjylland: Hovedtemaer for interviewrunden i august-oktober 2005

1 Hvad er en region?

Regionens rationale. Professionelt orienteret organisation for produktion af sygehusydelser eller demokratisk funderet institution for varetagelse af ansvaret i det hele taget for regionens fælles opgaver.

2 Hvordan er dannelsen af regionen grebet an indtil nu?

Processen, som har ledt frem til, at der er truffet dispositioner angående fremtidig ledelse og organisation. Hvordan har de forskellige aktører forholdt sig strategisk til processer og forhandlinger i de indledende faser fra foråret 2004?

3 Hvad skal den nye organisation kunne?

Den kommende organisations rationale. Hvad er det, den kommende organisation skal kunne, og hvad er det for konkrete overvejelser, som ligger bag udformningen: Strukturel opbygning, relationer mellem central og decentral politik og administration mv.?

4 Hvilke fordele giver den større regionsstørrelse, og hvordan skal de udnyttes?

Potentialet i det større volumen. Indebærer det langt større befolkningsunderlag, at man kan noget, som man ikke kunne i de enkelte amter? Hvordan søges stordriftsfordele i givet fald udnyttet? Er der fordele at hente, hvad angår produktivitet og effektivitet, innovation og produktudvikling, service- og kvalitetsforbedring? Og hvad betyder regionsdannelsen for arbejdsdeling, specialisering og kompetenceudvikling?

5 Hvordan skal regionsdannelsen føres til ende?

De nuværende overvejelser om implementeringen af den nye organisation, herunder personalepolitikken. Hvilke parter skal være drivende i de forskellige faser, hvilke tidshorisonter arbejdes der med, og hvad er vigtigere end andet?

6 Hvad skal der til for at nå fra amtslig forskellighed til en sammenhængende region?

Hvordan forstås udfordringen, som ligger i mødet mellem forskellige organisatoriske og ledelsesmæssige former, forskellige kulturer etc.?

Referencer

Berg, Per Olof og Christer Jonsson (1991): *Strategisk ledning på politiska marknader*, Lund Studentlitteratur.

Burton og Obel (2004): *Strategic Organizational Diagnosis and Design. The Dynamics of Fit*. New York: Springer.

Christoffersen, Henrik og Lars Ravn-Jonsen (2005): *Det nye Danmarkskort*. akf forlaget.

Indenrigsministeriet (1995): *Betænkning fra Hovedstadskommissionen om hovedstadsområdets fremtidige struktur*. Betænkning nr. 1307.

Indenrigs- og sundhedsministerens rådgivende udvalg (2003): *Sundhedsvæsenets organisering – sygehuse, incitament, amter og alternativer*.

Klausen, Kurt Klaudi (2004): *Strategisk ledelse – de mange arenaer*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Mintzberg, Henry (1983): *Power in and Around Organizations*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Mintzberg, Henry (1994): *The Rise and Fall of Strategic Planning*, New York: Prentice Hall.

Pettigrew, Andrew (1973): *The Politics of Organizational Decision Making*, London: Tavistock Publications.

Pfeffer, Jeffrey (1992): *Managing with Power. Politics and Influence in Organizations*, Boston: Harvard Business School Press.

Strukturkommissionen (2004): *Strukturkommissionens betænkning*. Betænkning nr. 1434.

Dokumentationsmateriale i Region Midtjylland. Hjemmesiden www.Regionmidtjylland.dk rummer de centrale dokumenter.

Summary

Inventing the regional level

– A study of the establishment of Region Mid-Jutland

From the preliminary stage to the election of the political management body

Issued February 2006

by Henrik Christoffersen and Kurt Klaudi Klausen

A political agreement reached by the Danish Parliament in June 2004 launched one of the most fundamental reforms of the welfare state in recent history, namely the Danish local government structural reform. At the regional level, the reform entails the amalgamation, by the beginning of 2007, of 14 counties across the nation and two municipalities in the Copenhagen Region to gradually form five new regions with fewer responsibilities and less autonomy. We have conducted a study of the first stage of the restructuring process in one of the five future regions, namely Region Mid-Jutland, which will include the Counties of Aarhus and Ringkøbing and parts of the Counties of Viborg and Vejle. The stage under study spans from the period when the political agreement was reached to November 2005, when a political Amalgamation Committee was elected as the first coherent political management body in the region.

The situation for Region Mid-Jutland is paradoxical in that the region is the result of an amalgamation which none of the parties were initially in-

terested in. The four counties involved were all very satisfied with the status quo and the County of Aarhus, in particular, was quite large and sustainable in a regional context. In the light of the report from the Danish Local Government Restructuring Commission, the counties had all prepared for the amalgamation process during the spring of 2004, but they had envisaged and hoped for two regions in Mid-Jutland – East and West. Moreover, they had hoped for entirely different terms than those stipulated in the Government's orders. Key areas of responsibility were taken from the regions compared to the original counties, both the counties and the State could interfere in the governing function, they no longer had the right to impose taxes and they did not have the same fiscal responsibility as the original counties. Furthermore, a political control was imposed on them, which defined an organisation and proposed new political roles that did not seem to make sense.

On the surface, the counties appear to be the losers in all aspects of the birth of the structural reform, and the strategic analysis of Region Mid-Jutland shows that they are still weakened and strained in several ways: they are surrounded by enemies and, at the same time, fighting in a variety of strategic arenas. The present study has examined eight key arenas for strategic management.

In the *political* arena, there was a fight, from the outset, for power, influence and responsibilities on the external lines. Key players on behalf of the municipalities quickly took the position that the goal for the municipalities was to “take as much as possible.” This was mainly expressed in relation to the locations of the counties' social institutions. However, the regional project also took a hit when they did not succeed in getting the county mayor in the County of Viborg – a top candidate for the position as chairperson of the Regional Council for the interim growth forum in Region Mid-Jutland – elected. Instead, a representative from the business community was elected, which served to underpin what the region can look forward to in terms of having to manoeuvre in a field of influential interested parties.

On the internal lines, the political battle for positions before the Preparation Committee/Regional Council election immediately centred around the relationship between the two social-democratic county mayors in the

Counties of Aarhus and Viborg, respectively. And these two key players reached their own agreement on the general terms. This internal political clarification consequently enabled Region Mid-Jutland to push quite strongly the amalgamation process forward, thus giving the impression that the region had achieved the most results prior to the election of the Amalgamation Committee.

In the arena for *consciousness-development and knowledge-production*, it appeared to be a tremendous challenge just to motivate the choice of certain solutions above others. No one, externally or internally, knew beforehand how to define a region or the objective of the political project. Nor was there a natural identity to be found in the geographic boundaries. Furthermore, the consciousness-related restructuring process had to take place over a period of much more than a year without a coherent political management body having been elected and operationalised.

The arena for *production* is characterised by the fact that, within a limited period of time, a coherent organisation needs to be built up on a very large scale with more than 30,000 employees in a restructuring process that takes into account the necessity of secure operations throughout the process while at the same time leaving room for a future political project to unfold once a political management body takes office. The process of developing the new organisation had to be initiated immediately, which meant that it would take place, for the most part, on purely professional grounds where the political project initially considered professional qualifications only.

In the *social* and the *cultural* arenas, conflict and division would be expected in the clash between old units. The given terms for the structural reform ultimately expose key county staff groups to a fundamental sense of insecurity with regard to their future employment conditions, job descriptions, workplaces, etc. And the initial stages of the restructuring process within the Region, thus, need to take place before a decision is reached as to which staff members will even be kept on in the new project. Consequently, the implementation of new integration processes must necessarily take place under extremely difficult conditions.

The arena for *the market* will certainly play a more crucial role than has traditionally been the case. In the area of hospitals, there are signs of a

more centralised control, with the individual units increasingly being assessed on their performance and on their standing in comparison to other providers. In the other regional task areas, the situation for the regions will be that other parties – municipalities, the business community, etc. – will assess the regional services with regard to the performance of tasks and on that basis determine which to support. The consciousness within the operating institutions of such an increase in market exposure will most certainly contain new dynamics, but it will also bring about new challenges relating to how to make a coherent regional organisation work.

In the arena for *architecture and aesthetics*, the inner contrasts within the regional project have to be balanced in a strategy in order give the project a physical and visual expression. The project must both embrace all parts of the new region and be close to the citizens, while at the same time having a significant bearing, which will somehow be imprinted on the consciousness of the general population. Decentralised administration units will be established, while a new Regional Council Hall is built as the first significant building project. And the project must also form – both internally and externally – new identities and identifications as a modern policy-making and service-providing unit.

Finally, in the arena of *visions and trust*, it has from the outset been an up-hill climb from a situation in which many – both among the staff and in society in general – were sceptical about the regions' actual chances of surviving the first couple of election terms. As with the arena for architecture and aesthetics, the lack of a coherent political management body in the arena for visions and trust has been a weakness in the initial stage of the restructuring process.

As losers on all fronts, the task for the four counties was nonetheless to establish the new region. The central policy-makers and top public officials adapted remarkably quickly to the new challenge. After all, they were responsible for a large operating area and hospital system, for initiating regional development policy, for whatever was left of the social sector after the municipalities had taken what they wanted and, not least, for the more than 30,000 remaining employees.

In this situation, the responsible political and administrative leaders had to invent a reason for their own existence, defining what a region is and should be, and then they had to spearhead the realisation process.

The first takes place in the arena for visions and trust and in the arena for consciousness-development and knowledge-production. The second involves all the other arenas, for when a large-scale amalgamation, such as the establishment of a region, takes place, it is an all-encompassing process. In other words, the stage was set for a relatively close interaction between the eight arenas. But they have not all been equally important the entire time. There may have been battles on all fronts at the same time, but the arenas have not all attracted the same amount of attention the entire time. The strategic attention had to be shifted from time to time. And that is where the outcome of the battle in the political arena has been decisive. This outcome might pave the way for shifting from a defensive to an offensive strategy.

In continuation of the strategic situational analysis described above, which highlighted the battle on all fronts, we also conducted a study of the restructuring process as it proceeded up to the end of 2005. One crucial aspect has been that certain common notions quickly developed, which served to govern the further process. We have called these notions “the process rationale”. Part of the process rationale are notions of survival, equality, trust, consensus-orientation, secure operations, minimising insecurity as well as professionalism. The goal was to create the region and ensure its survival. And this was to be achieved with all parties being equal, which means trusting that the leading politicians and their top public officials can cooperate. Conflicts were to be handled so as to achieve a consensus, and the region was to demonstrate that it could do the job through secure operations. The staff was to be ensured good conditions by minimising insecurities, and the means was professionalism at all levels, especially at this stage, through professional management.

The political vision was a notion of and a belief in the idea that the region, as a politically governed organisation, could make a difference in the regional development – that the region belongs to the citizens, the business community and the municipalities – and is not just an organisation for the operation of the hospital system. On the other hand, another notion was

that Region Mid-Jutland could help set political agendas that reached beyond the region and that the regional municipality as an operational unit, naturally, could do the job efficiently and professionally.

The special terms of the restructuring process, as stipulated in the local government structural reform legislation, meant that during the first stage of the restructuring process, there was no coherent elected political management body to formulate and articulate a political vision for the region. Consequently, regional politics during this stage were forced to function in an implicit system in which the counties' leading policy-makers – primarily the two county mayors elected for the Social-Democratic party and the two county mayors elected for the Liberal party – had to reach a common understanding of how and to what extent to operate. And giving the top administrative decision-makers the green light to push the restructuring process forward on professional terms became a critical part of the political rationale.

In this situation, it was crucial that there was an interest in and an attempt to attain political consensus, and that there was a strong trusting relationship between the political and the administrative leaders. These circumstances paved the way for a fast clarification of the distribution of responsibilities and of who would sit at the head of the table among the administrative decision-makers. In particular, the policy-makers assigned the responsibility for visualising the future structure and for organising the process to the management team comprising the county directors. In this way, these decisions, which would normally belong in the political arena, were shifted to the arena for production, where it was possible to make relatively depoliticised decisions based on and justified by professionalism and efficient operations. And this was crucial for the moderate, but robust, restructuring process. This was possible because, in addition to the differences there might be between the counties, there was also a shared subculture of professional managers.

The political strategy of consensus and fast clarification of the distribution of power made it possible both to choose a strategic design, which could work and satisfy the needs of many, and to make fast decisions about necessary conditions, such as staff policy strategies and decisions that might help reduce the sense of insecurity among the staff. In this context, it

was especially important that the professional management body initially began with a radical openness about the entire decision-making process and about the restructuring process. These aspects together provide an explanation for the high degree of internal legitimacy of both the management and the staff with regard to the way the restructuring process is being dealt with. It is certainly a significant part of the reason why the Region Mid-Jutland project has come so far at this point in time.

Our point of departure for our studies of the restructuring process in Region Mid-Jutland was the supposition that the special conditions ensuing from the terms of the local government structural reform would turn out to have a decisive influence not only on the restructuring process but also on the outcome of the process in the form of a model for the organisation of the region and an understanding of the situation as a whole. This supposition also includes the notion that the political administrative structure and its rationale are the result of a strategic restructuring process governed by the strategic situation and by a process rationale given by society's terms as well as by the specific way they chose, based on how key players entered the scene, to see and interpret this in Region Mid-Jutland. We also supposed that we would find path dependence, that there would be certain underlying structures, such as the histories and cultures of the county organisations, which would co-determine the development. But as far as we can see, this has only been the case to a lesser extent than we presumed, in that the historical and cultural contrasts in interests and the differences between east and west within the region have turned out to be less significant than the common interests and characteristics of the political and administrative systems. The policy-makers have been able to agree on the new common project and the staff has, to a large extent, shared interdisciplinary cultures, making cooperation and the new integration easier. Particularly significant is the fact that a special management culture existed around professional and loyal top public officials. They were left with the responsibility of taking initiatives to make the necessary decisions and to implement the required processes. Thus, it is our contention that the immediate prehistory, the history that developed in the wake of the unfortunate starting point and the history that now rests on, among other things, political consensus, secure, results-oriented operations and professional management

will result in a path dependence for the future development of Region Mid-Jutland. But only with time and future studies will we know for sure.

The restructuring process, which was initiated immediately following the political agreement on local government structural reform in the Danish Parliament, resulted in November 2005 – when the election was held for the Amalgamation Committee – in a well-thought-out proposal for an organisational plan for Region Mid-Jutland to be presented to the Amalgamation Committee when it takes office. It is a clearly divisionalised organisation that has been developed one task area at a time within simple general guidelines. However, the organisation also appears, in several key areas, to be oriented towards policy-making. Strategic and analytical functions are ensured resources and gathered in the new head office. Several prioritisations are worth noting here. An effective communication is by and large considered crucial, and especially noteworthy is the possibility for policy-making in the area of regional growth and development of business and industry. The organisational plan, however, does not leave room for structural development in the area of service production. For instance, it does not contain changes to the hospital service structure nor to the structure for the regional social institutions.

When it comes to the political organisation, the preparations are not as far along. In this regard, the outcome of the November 2005 election is crucial for how to make dispositions within the tight framework defined by the legislation as regards committees, etc. under the Regional Council. The administrative management body did, however, prepare a catalogue of options immediately following the outcome of the election in order to underpin the political dispositions. Special emphasis was placed on providing options with regard to ensuring that the directly elected representatives, as well as those elected into the Regional Council's chairpersonship and steering committee, have a meaningful opportunity to contribute to the process.

Consequently, what we see is the establishment of an organisation which, with regard to the key challenges, is impressively robust. The restructuring process has, to a great extent, taken place on professional terms that incorporate political premises. The reason for this is the special circumstances surrounding the process.

First, the restructuring process has taken place within the framework of ground rules, which have been set externally, primarily through the legislation on the local government structural reform. Especially critical for the professional orientation is the fact that more than a year passed from the period when the Danish Parliament announced the structural reform as inevitable to the period when it was possible, after the election of a political Preparation Committee, to establish a coherent political management body for the new region.

Second, it has been important to the restructuring process in Region Mid-Jutland that the key players, the county mayors and the top administrative decision-makers have been capable of establishing agreements on the future distribution of powers and management responsibilities, which at one point required clarification and internal accord. Given the pressures of time relating to getting the preparation process underway and given this clear distribution of powers, a path was paved for a restructuring process in which the professional management body in the initial and very critical stage was not only able to take on an independent and strong role, but was forced to take what was, in many aspects, a governing role. However, the administrative top management body has also been bound to implement those dispositions that could be motivated and legitimised as purely professional dispositions. This also means that the dynamics, which come with the political element, cannot be incorporated into the regional project until a later stage. Initially, this important aspect has only been considered a potential element.

Considerations of the political premises have, in fact, entailed decisions regarding three aspects:

- The region *is*, by nature, politically governed, and the positions for the 41 people elected to the Regional Council must, in any case, have meaningful content.
- The entire identity and role of the region will continue to be in play, but the organisation must, at one and the same time, underpin the political management body in the battle to realise a preferred role. Additionally, the organisation must be prepared to function with the role that will be the outcome of the actual clarification process.

- The basic organisational structures within the region have been formulated without any regular direct and express reference to a coherent overall management body with political responsibility. This has limited the possibilities for more extensive organisational renewal with a view to full exploitation of the potential inherent in the greater volume of the region, in comparison to the original counties. The organisation and the professional management body must, in turn, be prepared to implement this organisational renewal in the subsequent stages.