

Kampen om det regionale niveau

– en kamp om velfærdsstaten?

Fulgt gennem opbygningen af Region Midtjylland i løbet af 2006

af

Henrik Christoffersen

Kurt Klaudi Klausen

AKF Forlaget

Maj 2007

Forord

Dette er den anden rapport fra et forskningsprojekt om tilblivelsen af Region Midtjylland som bliver til i et samarbejde mellem AKF og Institut for Statskundskab ved Syddansk Universitet. Den første rapport »Opfindelsen af det regionale niveau – en undersøgelse af dannelsen af Region Midtjylland« udkom i februar 2006.

Hensigten med dette forskningsprojekt er at følge tilblivelsen af Region Midtjylland som et eksempel på, hvordan en region skabes og bliver til virkelighed. Mere specifikt er formålet at beskrive og analysere, hvordan det politisk administrative system bliver til, givet de præmisser som er givet for regionsprojektet. Det er herunder et formål i sig selv at beskrive og forstå både de strategiske valg, der er tale om, og de processer der er valgt for at gøre modeller og strategier til virkelighed, dvs. implementeringen.

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 Region Midtjylland under forberedelse. 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 Region Midt-

jylland. Vi er taknemmelige for, at vi overalt, hvor vi har henvendt os, er blevet mødt med en sådan imødekommenhed.

Arbejdet med rapporten er finansieret af Det kommunale Momsfond.

Henrik Christoffersen

Maj 2007

Indhold

1	Sammenfatning	7
2	Undersøgelsens tilrettelæggelse og rapportens opbygning	16
3	Kort status for arbejdet med opbygningen af Region Midtjylland	20
4	Ryggen mod muren. Strategisk analyse	23
5	Højt spil. Postmoderne analyse af regionskonstruktionen som institutionsform i velfærdsstaten	68
	Bilag 1	
1	Projektet om dannelsen af Region Midtjylland. Spørgsmål 2006	106
	Referencer	108
	English Summary	110

1 Sammenfatning

Regionsstrukturen i kommunalreformen er en institutionel nydannelse. De regionale enheder er væsentligt større end amterne, men nok så afgørende er, at opgaveafgrænsning, præmisser for politisk styring og finansiering er tilrettelagt væsentligt anderledes i forhold til, hvad der var gældende for amterne. Det betyder, at den måde regionerne kan udfolde sig og fungere på bestemmes af ganske nye omstændigheder. Det er derfor nærliggende at rejse nogle helt fundamentale spørgsmål: Hvad er en region i grunden for en institution? Hvad er det for et rationale, som driver den? Og hvilke muligheder har en region for at agere i virkelighedens verden? Det er de spørgsmål, vi søger at besvare ved at se på de beslutninger og tiltag, der er foretaget i Region Midtjylland og på de betingelser og omstændigheder, der ligger til grund herfor.

Rapporten her er den anden fra et projekt, som følger dannelsen af den ene af de fem regioner, Region Midtjylland, fra den tidlige forberedelsesfase og frem til den tidlige driftsfase i 2007. Den første rapport »Opfindelsen af det regionale niveau – en undersøgelse af dannelsen af Region Midtjylland« fra februar 2006 redegjorde for den tidlige forberedelsesproces. Nu ser vi på det videre forløb gennem 2006 frem til overgangen til driftsfasen.

Mens den første rapport i vid udstrækning forsøgte at tegne et billede af, at regionens tilblivelse og skæbne blev formet af to forhold, nemlig det institutionelle setup, som kommunalreformen udgjorde, og de valg regionen selv traf, tegner vi her et billede af, at regionens skæbne besegles af udfaldet af en kamp og et spil om fremtiden. Metaforene »institutionelt setup«/»valg«, »kamp« og »spil« er således meget bevidst valgt og afspejler

samtidig en udvikling i situationen og situationsforståelsen i overgangen fra 2004 til 2005 og fra 2005 til 2006. »Kampen« drejer sig dels om regionens tilblivelse og overlevelse, dels om velfærdsstatens fremtidige udvikling, og denne kamp har vi valgt at analysere ved at benytte en analytisk optik vedr. strategiske arenaer. Metaforen om »spillet« indikerer, at der er vægtige aktører, som hver især nok har ganske forskellige forestillinger om perspektiverne i regionsprojektet, og som markerer sig i denne strategiske kamp »som spiller spillet«, og der er endvidere både »meget på spil« og til tider tale om »højt spil«.

Arbejdet med at forberede de nye regioner gik i gang i forsommeren 2004. Frem til valget i november 2005 foregik dette forberedelsesarbejde på foreløbige præmisser, hvor man ikke kunne lægge sig endeligt fast på noget. Samtidig var situationen den, at der kun var godt et år fra valget, til de nye regioner skulle træde i kraft. Det var derfor helt afgørende, at de nyvalgte politiske forsamlinger meget hurtigt kunne træffe beslutninger om de grundlæggende rammer for regionernes funktion. Det fordrede igen, at der forinden var foretaget et omfattende forberedelsesarbejde, og at man var kommet frem til et fyldestgørende beslutningsgrundlag.

I Region Midtjylland kom det indledende forberedelsesarbejde meget hurtigt i gang. Takket være en afklaring mellem de politiske nøglespillere i de fire bagvedliggende amter havde man allerede i slutningen af 2004 en midlertidig direktion, som med baggrund i en politisk opslutning i amterne kunne virke som drivkraft i forberedelsesarbejdet. Det betød, at der lå færdige oplæg til organisationsmodel og til beslutning om indretningen af det politiske styre allerede, da den nyvalgte politiske ledelse trådte sammen. De beslutninger vedrørende regionens formelle strukturer, som således blev truffet i begyndelsen af 2006, måtte i sagens natur på mange punkter være baseret på foreløbige forestillinger i forhold til regionens faktiske aktiviteter og manøvre muligheder – og dermed i virkeligheden på foreløbige forestillinger om, hvad en region i det hele taget er for en institution. Det hænger sammen med flere omstændigheder.

Mens kommunalreformen viderefører kommunerne i en i princippet uændret institutionel form, så gives regionerne en fundamentalt anden institutionel form i forhold til, hvad der var gældende for amterne. Der er ingen kommunalfuldmagt for regionerne. Deres opgavefelt er derimod nega-

tivt afgrænset, så de alene kan beskæftige sig med de opgaver, som udtrykkeligt er tillagt dem. Regionernes finansiering er også omlagt, så retten til at udskrive skat er blevet afløst af aktivitetsafhængige indtægtskilder. Også den politiske styreform er omlagt fra en model baseret på udvalgsstyre til en rådsmodel. Her har de folkevalgte politikere ikke direkte indflydelse på driftsvirksomheden, men kan indgå i midlertidige udvalg. Der er også snævre rammer for den politiske kapacitet i det hele taget, idet der er lagt en stram begrænsning på muligheden for at honorere politisk arbejde. I princippet kan kun en enkelt position aflønnes svarende til fuldtidsbeskæftigelse.

Kommunalreformen har altså lagt betydelig vægt på at gøre klart, hvad regioner *ikke* er, nemlig decentrale kommunale institutioner i traditionel forstand. Derimod understreger erfaringerne fra forberedelsesfasen, at det er langt vanskeligere at tegne et fyldestgørende billede af, hvad en region *er*.

Som udgangspunkt var opfattelsen den, at der er et strategisk valg, hvad angår selve regionens mission og rationale. Men de efterfølgende erfaringer peger på, at der frem for et valg bliver tale om en kamp, som kommer til at bestemme regionernes skæbne. Når vi i forbindelse med vores interview har bevæget os rundt i Region Midtjyllands organisation, har vi oplevet en grundlæggende usikkerhed. På direktionsniveauet har vi mødt en høj grad af loyalitet over for regionsprojektet, men også en insisteren på projektets bæredygtighed og holdbarhed. Men i dele af den øvrige organisation gælder en forståelse af mere relativ karakter. En række af de personer, vi her har talt med, har været helt åbne omkring, at regionen i dens nuværende form ikke består ud over de første par valgperioder. Her er det altså opfattelsen, at regionen ikke nødvendigvis udgør noget stabilt system i balance.

Den kamp, som kommer til at afgøre regionens og hele regionsprojektets skæbne, står ikke blot indad i regionen, hvor der kæmpes om usikkerheden. Også regionens møde med dens omgivelser fører til en tilpasning af dens selvforståelse. I kraft af at vi har fulgt processen med dannelsen af Region Midtjylland siden midten af 2005, kan vi her i begyndelsen af regionens driftsfase tegne et billede af en region, hvis rolle, kompetencer og rationale allerede på mange punkter er forandret i forhold til den forståelse

og de ambitioner, som blev lagt for dagen i udgangssituationen. Vi ser disse forandringer som et udtryk for, at man forholder sig til de erfaringer, som indledningsvist er høstet gennem interaktion med kommunerne, staten, organisationer i regionen mv.

Den strategiske situation Region Midtjylland står i, har altså vist sig i vid udstrækning at være bestemt udefra – af det institutionelle setup, som kommunalreformen har iscenesat, og af de eksterne aktører, som regionen er afhængig af at kunne samarbejde med.

Der er tale om et setup karakteriseret ved den omtalte negative bestemmelse af, hvad regionen kan og må gøre, og et setup, der frem for samarbejde – som normalt er udgangspunktet for den offentlige sektor – bygger på og lægger op til konflikt og konkurrence. Der er lagt op til konflikt om de sociale institutioner, og der er konkurrence mellem regioner og kommuner, hvad angår ansvar og finansiering på sundhedsområdet. Dertil kommer, at de centrale aktører i kampen om regionen træder klart i karakter, så man ikke er i tvivl om, hvilke interesser de forfølger. Regeringen, repræsenteret af indenrigsministeren og hans ministerium, udøver en skarp kontrol med regionerne og signalerer, at de ikke vil vige tilbage fra ultimative konsekvenser i retning af nedlæggelse af regionerne, hvis de ikke lever op til ministeriets diktater. KL har tilsvarende lagt en streng konfliktlinje i forhold til de sociale institutioner. Sundhedsområdet og den regionale udvikling, og kommunerne i regionen ser ud til at følge trop.

Dette er situationen både ved indgangen og udgangen af 2006: regionen har ryggen mod muren, er omgivet af fjender, har svage alliancepartnere og kæmper for sin overlevelse. Men Region Midtjylland er ved at have afsluttet en omgruppering, har påbegyndt en oprustning og indledt en modoffensiv på udvalgte områder.

Den strategiske analyse former sig som en analyse af den strategiske situation og valgene af konkrete strategier og manøvrer på en række såkaldte strategiske arenaer. Ved strategisk arena tænker vi 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). Af den strategiske analyse af situationen ser vi, at der i 2006 var fokus på især tre arenaer: den politiske arena, arena for produktion og den sociale arena. Derudover i en vis udstrækning på arena

for bevidsthedsdannelse. Det er dog arena for produktion, der har fået mest opmærksomhed.

Det har ikke været muligt at finde skriftligt formulerede strategier på disse områder. Der er snarere tale om, at de strategiske satsninger formuleres mundtligt af vore respondenter og viser sig i deres handlinger. Det skriftlige strategiarbejde omfatter udelukkende principielle overvejelser vedr. spillereglerne for, hvordan regionen skal fungere, for HR-arbejdet og for den interne og eksterne kommunikation. Der er dog vedtaget en erhvervsudviklingsstrategi ved udgangen af 2006.

Det har været problematisk at oparbejde den interne politiske platform i regionen, mens der nu må siges at være etableret en ny platform for regionernes fælles arbejde i regi af Danske Regioner. På den *politiske arena* har man i Region Midtjylland valgt at vurdere den strategiske situation sådan, at det ikke vil være muligt at kæmpe på alle fronter samtidigt, herunder at det vil være vanskeligt at kæmpe både mod stat og kommuner. Det strategiske valg har peget på, at det var væsentligst at forsøge at slå en breche i den koalition, der på kommunesiden har været imod regionen. Dette er faktisk lykkedes i løbet af 2006. Der er blevet etableret samarbejder med udvalgte kommuner på en række områder, og der er etableret bedre samarbejder med industri og virksomheder. Selv om erfaringerne med den regionale udvikling er blandede og rummer nederlag såvel som sejre, er der nu etableret både samarbejder og initiativer, herunder et projekt vedr. netværksdannelse – kaldet Anne Amalie-projektet. Det er også lykkedes at være med til at sætte en række politiske dagsordner sammen med de øvrige regioner via Danske Regioner.

Den organisatoriske model, som var på plads ved udgangen af 2005, er blevet udbygget og principperne for dens virke konkretiseret i et udkast til »Ledelses- og styringsgrundlag for Region Midtjylland« og en model for »Dialog- og resultatbaseret styring«. De processer, der går forud for fastlæggelsen af disse principper, har været med til at opbygge en intern forståelse for, hvad regionen er, og hvad den skal stå for. Dette kommer ligeledes til udtryk i udarbejdelsen af et foreløbigt værdigrundlag. På denne strategiske arena – *arena for produktion* – har der i 2006 endvidere været arbejdet intensivt på både at nedbygge amterne (likvidation af institutioner, overdragelse til kommuner og regionen mv.) og opbygge regionen som et

samlet system. Man har tilsyneladende vurderet, at arena for produktion skulle være det nødvendige og uangribelige udgangspunkt for regionens videre overlevelseskamp. Denne prioritering knytter sig til en forestilling om, at sikker drift og det at »levere varen« – herunder at have visioner som fx at være i verdensklasse på sundhedsområdet – er en nødvendig forudsætning for regionens legitimitet i omverdenen og dermed for det øvrige strategiske samarbejde. Et vigtigt element i denne strategi om at »levere varen« er forestillingen om regionen som karakteriseret ved høj faglighed og professionalisering.

Tæt koblet med disse initiativer har der på *den sociale arena* været et omfattende arbejde med at rekruttere og fastholde medarbejdere. Igen er der tale om blandede erfaringer, i og med at regionen på den ene side har mistet nøglemedarbejdere (som i nogle tilfælde har sat arbejdet tilbage) og på den anden side har haft et image, som muliggjorde, at de let rekrutterede kvalificerede medarbejdere. Der er blevet udarbejdet skitser til en egentlig personalepolitik, og man er i færd med at opbygge regionen som et velfungerende socialt system – et arbejde, som peger ind i etableringsfasen i 2007. Dette arbejde har været præget af den naturlige stemning og følelse af at miste gamle arbejdsfællesskaber, at være pionerer i opbyggelsen af nye, og for mange at opholde sig en del af arbejdstiden i amtet, en del i regionen og resten på landevejen.

Denne fase i regionens tilblivelse er desuden naturligt nok præget af, at der endnu ikke er udviklet en stærk ny fælles identitet (*arena for bevidsthedsdannelse og vidensproduktion*). Bl.a. fordi der er tale om de første faser af regionens tilblivelse, og fordi man endnu ikke præcist kan italesætte, hvad regionen står for med de tilhørende historiefortællinger om fælles kampe og sejre. Der er imidlertid meget bevidst satset på at opbygge en omfattende kommunikationsafdeling. Foruden et kort notat om principper for kommunikation har vi hørt, at kommunikationsstrategien vil folde sig ud sig ud i 2007. Der har været sporadiske ansatser til en kampagnestrategi i forhold til den interne og eksterne kommunikation, eksempelvis omkring projekter som Anna-Amalie-projektet og i forhold til den landsdækkende dagsordenssættelse.

Man har udviklet udkast til vision og mission for regionen (*arena for visioner og tro*), men afventer en politisk afklaring, herunder også formule-

ringer af politikker på de centrale områder, nemlig en sundhedsplan, en socialplan og en regional udviklingsplan. Det hører med til spillereglerne for politisk styrede organisationer, at det administrative apparat ikke kan tage selvstændige initiativer på afgørende områder. Det er dog tidligere lykkedes at få politisk accept af, at den administrative ledelse tog processen i egen hånd for at fremskynde processen. Dette var baggrunden for, at Region Midtjylland på et tidligt tidspunkt kunne afklare magtforhold og give processen retning og dynamik.

Selv om der på nuværende tidspunkt kan være mange gode grunde til ikke at formulere strategier og nedfælde dem på skrift, vurderes det som en svaghed, at der ikke foreligger overordnede strategier og sammenkædede delstrategier, som forsøger at konkretisere, hvordan vision, mission og politikker vil kunne efterkommes. Denne konklusion skal ses i lyset af den strategiske situation, hvor der i udpræget grad er tale om en nødvendighed af at tage strategiske initiativer.

Det er på alle områder i regionen, at året 2006 har bragt kampe og erfaringer, som kan tænkes at modificere forestillinger og ambitioner om råderum og styringsmuligheder. Erfaringerne fra arbejdet med at bringe Region Midtjylland frem til indgangen af driftsfasen tegner desuden et billede af en region, som ved dens etablering ikke nødvendigvis er i balance. Hermed mener vi, at regionens rolle, kompetencer og rationale på trods af de justeringer, der allerede har fundet sted, ikke nødvendigvis har fundet en form, som kan fastholdes, når driftsfasen går i gang og på længere sigt.

En kort opsummering kan konkretisere dette. På det sociale område er spørgsmålet, om regionens institutioner reelt vil møde en efterspørgsel fra kommunerne, som svarer til kapaciteten i de institutioner, der er tilbage i regionen. Der kan desuden vise sig et fortsat økonomisk pres fra kommunerne, ligesom de enkelte institutioner kan få nye incitamenter til at udvikle en selvforståelse, hvor konkurrence i stigende grad bliver det gældende rationale frem for indpasning.

I forhold til regional udvikling er spørgsmålet, om regionen får plads og opslutning til at koordinere og formulere bredere strategier, eller om den snarere fastholdes i rollen som decentral forvaltningsenhed i forhold til ordninger for erhvervsstøtte og erhvervsservisering.

På sundhedsområdet må vi se, i hvor høj grad det bliver muligt at etablere en sammenhængende behandlingsindsats og en offensiv forebyggende indsats i samspil med kommunerne. Ligeledes er relationen til staten afgørende for, i hvor høj grad der udvikles en detailstyring af sygehusvæsenet. Det spiller også ind på, om regionerne bevæger sig ind i et sammenhængende organisatorisk system, hvor den enkelte region får et begrænset rum for selvstændig politikudfoldelse, og hvor Danske Regioner danner et omdrejningspunkt i regionernes fælles forening.

I det hele taget er det et åbent spørgsmål, om et politisk styre på regionalt niveau kommer til at fungere og får kraft og opbakning til at udvikle politik på regionalt niveau. Her er regionspolitikken under et dobbeltpres. På den ene side skal der kæmpes med både kommunesiden og statssiden om indflydelse. På den anden side er styrelsesordningen for regionerne særdeles restriktiv, hvad angår rammerne for de folkevalgtes involvering. Der er derfor begrænsede politiske ressourcer til rådighed i regionens kamp for dens eksistens og integritet.

Udfaldet af de kommende strategiske kampe på de forskellige arenaer vil pege på regionens videre skæbne. Der ligger meget i kortene, i det institutionelle setup og i aktørernes udgangspositioner, men kampen er ikke afsluttet. Krigen er blot i en ny fase, og den kan i princippet føre til flere resultater – regionens skæbne afgøres netop gennem de forskellige slag om regionens fremtid, dvs. af de strategier, man vælger og er i stand til at gennemføre.

Da Folketinget i foråret 2004 behandlede spørgsmålet om en kommunalreform, opstod der uenighed om det regionale niveaus fremtid. Yderpositionerne i debatten var henholdsvis helt afvikling af et regionalt niveau og en videreførelse af et regionalt niveau med status og styrelse på linje med amterne. Den politiske aftale om kommunalreformen, som blev indgået i juni 2004, kan umiddelbart ses som et kompromis mellem disse yderpositioner. De første erfaringer viser, at regionskonstruktionen ikke nødvendigvis er stabil og i ligevægt. Måske er konstruktionen forbundet med kræfter, som over tid vil få den til at udvikle sig til noget fundamentalt andet end det, den var i udgangssituationen. Måske vil projektet endda bevæge sig derhen, hvor der i realiteten ikke er et regionalt politisk niveau med en selvstændig politikudvikling og politikrealisering. Her bliver det

spørgsmålet, hvorvidt regionerne stadig består, eller om afvikling af det regionale niveau faktisk er blevet realiseret.

Det er ikke til at vide, hvorvidt kommunalreformens indstiftere har kunnet forudse dette perspektiv. Det er ikke usandsynligt, fordi det langt hen ad vejen følger af reformens præmisser. I det mindste er et spil om det regionale niveau blevet sat i gang med kommunalreformen – et højt spil.

Det er nærliggende at tolke processen omkring tilblivelsen af regionerne således, at også kommunerne og KL spiller med i dette spil. Fra kommunes side lægges der op til, at regionerne skal placeres i en driftsrolle, hvor de skal producere bestemte ydelser i det omfang, kommunerne efterspørger dem. Fx statslige støtteordninger, der skal administreres, såsom patientbehandlinger, produktion af sociale institutionspladser og service til erhvervsvirksomheder. I forlængelse af dette scenario kan man forestille sig, at regionerne ender som en slags nye fælleskommunale virksomheder med en ledelse, der i realiteten domineres af kommunerne i kraft af deres rolle som efterspørger, mens der ikke levnes plads til en selvstændig regional politikførelse.

Spørgsmålet er, om ikke en sådan kommunal position i forhold til regionsprojektet også er udtryk for højt spil. Sådan som Region Midtjylland anskuer regionsprojektet, så det afgørende for en sammenhængende offentlig indsats at se regionen som en regional politisk institution i et koordineret samspil med kommunerne.

I det omfang regionen realiseres på denne vis, vil en markedsgørelse af den regionale del af et sådant velfærdssystem nærliggende indebære, at forestillingen om en sammenhængende planlægning af en helhedsorienteret offentlig indsats undermineres. Konsekvensen vil være, at også kommunerne svækkes i forhold til at forsvare tanken om et sammenhængende og helhedsorienteret offentligt system. Det kan give anledning til at fundere over konsekvenserne i forhold til forestillingerne om kommunernes fremtidige rolle i velfærdsstaten.

2 Undersøgelsens tilrettelæggelse og rapportens opbygning

Den nærværende undersøgelse omfatter arbejdet med opbygning af Region Midtjylland gennem 2006, altså i perioden fra valget af et politisk forberedelsesudvalg og destineret regionsråd i november 2005 og Region Midtjyllands indtræden i den operative driftsfase ved indgangen til 2007.

Undersøgelsen er led i et treårigt projekt om dannelsen af Region Midtjylland, som blev påbegyndt i foråret 2005 og som afsluttes efter udgangen af 2007. Vi har fremlagt en undersøgelse af den første fase af dannelsen af regionen i publikationen »Opfindelsen af det regionale niveau – en undersøgelse af dannelsen af Region Midtjylland«, som blev offentliggjort i februar 2006, jf. Christoffersen og Klausen (2006). I denne publikations kapitel 2 findes en redegørelse for de grundlæggende overvejelser bag projektet og bag tilrettelæggelsen af undersøgelsen.

Endnu i 2006 har Region Midtjylland til en vis grad været en forestilling. Ved indgangen til året overgik en midlertidig direktion til at være en egentlig direktion, og gennem året er der blevet tilført stadig mere arbejdskraft fra de fire amter bag dannelsen af regionen til forberedelsesarbejdet. Den egentlige driftsaktivitet har imidlertid frem til 1.1.2007 været varetaget af de fire amter. Overflytningen af personale er også i hovedsagen først foregået ved indgangen til 2007.

I denne fase har fokus for vores undersøgelser ligget på den overordnede politiske og administrative ledelse: Regionsrådsformanden og politikerne i formandskabet samt direktionen. Det er forståelsen af de strategiske og organisatoriske problemstillinger på dette niveau, som det har været vores ærinde at belyse. Vi har dog fundet det vigtigt også at belyse, hvorledes ledere af amtslige institutioner på vej ind i regionsregi samt medarbejdere –

såvel tillidsrepræsentanter som øvrige repræsentanter for medarbejdersiden – har oplevet dannelsesprocessen.

I metodisk henseende er undersøgelsesarbejdet tilrettelagt som en videreførelse af de tre undersøgelseselementer, der også indgik i undersøgelsesarbejdet i 2005.

For det første bygger arbejdet på en indsamling og gennemgang af dokumentationsmateriale. Her har det været et væsentligt udgangspunkt, at regionens hjemmeside opsamler meget materiale, herunder dagsordener og væsentlige notater og dokumenter. Ydermere har regionens stab bidraget ved at formidle materiale til os. Endelig har vi også systematisk indsamlet materiale i dagspressen vedrørende Region Midtjylland og vedrørende regionernes forhold i det hele taget.

For det andet har vi ved hjælp af kontakter til regionens stabe fået orientering om igangværende aktiviteter.

Det egentlige undersøgelsesarbejde har endelig for det tredje været koncentreret omkring interview med de centrale interne aktører i dannelsesprocessen. Vi har i løbet af året gennemført to interviewrunder. Den første runde fandt sted i april og maj, den anden runde foregik i hovedsagen i november. Det har i hovedsagen været de samme aktører, som er blevet interviewet i begge runder.

Vores interview har i øvrigt været systematisk tilrettelagt i forhold til at inddrage følgende aktører:

- Regionsrådsformanden
- Regionsrådets to næstformænd
- Regionens direktører
- Repræsentanter for institutionsledere i amtslige institutioner bestemt til overgang til regionen
- Tillidsrepræsentanter i det midlertidige tværgående hovedsamarbejdsudvalg
- Repræsentanter for amtslige medarbejdere bestemt til overgang til regionen vilkårligt udvalgt.

Alle de 20 interview, som vi i alt har foretaget, er gennemført med udgangspunkt i et gennemgående interviewoplæg bestående af otte korte grundlæggende spørgsmål. Interviewoplægget er optrykt som bilag 1.

Med en enkelt undtagelse er alle interview blevet gennemført med deltagelse af begge rapportens forfattere. Interviewene er blevet optaget på lydoptager. Analysen er blevet gennemført på grundlag af afspilning af optagelser samt ud fra omfattende skriftlige notater, som begge forfattere har optaget under interviewene. Individuelle interview har haft en varighed af halvdelen time. Fokusgruppeinterview har haft en varighed af to timer.

Rapporten er alt i alt resultatet af en videnskabelig undersøgelse med det formål at skabe ny viden om og forståelse for, hvad en region er, og hvordan en region bliver til. Den er ikke en konsulentrapport, der giver gode råd til, hvad regionen kan og skal påtænke at gøre. Vi har præsenteret og diskuteret foreløbige udkast af rapporten for centrale informanter og for direktionen i Region Midtjylland med henblik på validering af, om det indtryk vi danner os på baggrund af vore interview, og det øvrige baggrundsmateriale rummer deciderede fejl og er i overensstemmelse med det virkelighedsbillede, der tegnes af vore informanter. Det betyder, at præmisserne for vore vurderinger ligger i interviewmaterialet samt i det øvrige (skriftlige) materiale og er et resultat af vores egen selvstændige analyse og syntese.

Denne forskning er på samme tid proces- og interventionsorienteret. Det indebærer særlige spilleregler og i nogle henseender begrænsninger. Vi har indset, at alle interview, som ligger til grund for vores analyse, i sagens natur må fremstilles i anonymiseret form (men der foreligger naturligvis båndoptagelser af samtlige vore interview). Vi er endvidere opmærksomme på, at den analyse, som nu fremlægges, vedrører et delforløb, og at processen omkring dannelsen af regionen langtfra er ført til ende. Det indebærer også, at vi kun i begrænset omfang har grundlag for at drage endelige og definitive konklusioner.

Rapporten rummer fem kapitler. Kapitel 1 er en kort sammenfatning af hele rapporten. I kapitel 2 redegøres for undersøgelsens tilrettelæggelse og rapportens opbygning. Kapitel 3 rummer en kort redegørelse for den status, der er for arbejdet med opbygningen af Region Midtjylland med reference til regionens egen, mere omfattende statusrapport. I kapitel 4 undersøges dannelsesprocessen med den strategiske situationsanalyse som indfaldsvinkel, dvs. her analyseres den strategiske situation på udvalgte

strategiske arenaer og de strategiske initiativer, Region Midtjylland har taget indtil nu. Endelig undersøges i kapitel 5 den nye regions aktuelle natur og rolle, anskuet som resultatet og udfaldet af de strategiske kampe, der har præget året. Der forekommer derfor i kapitel 4 og 5 referencer til de samme strategiske forhold med en forskellig optik. Analyserne leder imidlertid frem til indsigter, der supplerer hinanden forstået sådan, at kapitel 4 betoner den strategiske situation set fra en regional ledelsessynsvinkel, mens kapitel 5 betoner, hvilket mere overordnet strategisk spil regionsdannelsen er en del af og må forstås i forhold til.

3 **Kort status for arbejdet med opbygningen af Region Midtjylland**

Der har i Region Midtjylland gennem 2006 været et stærkt fokus på at forberede overgangen til driftsfasen pr. 1. januar 2007 på en sådan måde, at driften fra starten kan fungere uden væsentlige problemer. »Sikker drift« har været et mantra.

En sådan forberedelsesopgave har omfattet opgaver af vidt forskellig karakter.

Der har skullet findes konkrete organisatoriske løsninger i forhold til sammensmeltning af de fire amters institutioner i sammenhængende produktionssystemer.

Der har skullet gennemføres en deling af amternes personale og en endelig indplacering af regionens medarbejdere samt en løbende forholden sig til den personaleudskiftning, som fulgte oven på den oprindelige personaleindplacering. Ligeledes er der opbygget et samarbejdssystem for regionen.

Der har skullet etableres lokalemæssige løsninger og administrative systemer, herunder en samlet it-løsning og et nyt økonomisystem.

Der har skullet tilvejebringes et administrationsgrundlag i forhold til opgaveområderne. Her indgår et budget for 2007 samt såvel et sæt af aftaler med regionens kommuner som et foreløbigt planmateriale.

Der har skullet etableres et udgangspunkt for det politiske arbejde i form af styrelsesvedtægt, forretningsorden, vederlagsdirektiv mv., og der har skullet formeres en udvalgsstruktur.

Der har skullet etableres en række organer for udvikling af koordineret beslutningstagen, herunder kommunekontaktudvalg, vækstforum og trafikelskab.

Der har skullet etableres et grundlag for varetagelse af ledelsesopgaverne. Med henblik på at sikre, at regionens aktiviteter af borgere, folkevalgte og medarbejdere opleves som sammenhængende og understøttende regionens mål, er udviklet mekanismer for håndtering af økonomifregninger etc.

Region Midtjylland har selv udarbejdet en mere detaljeret oversigt over arbejdet på disse felter gennem 2006. Oversigten findes i notatet »Status på opgaver i Region Midtjylland« af 29. november 2006. Notatet er placeret på regionens hjemmeside.

Arbejdet med disse opgaver er foregået i en forberedelsesorganisation, hvor der har fungeret en fleksibel deling af medarbejdere mellem de fire amter og den nye regionsorganisation. Gennem 2006 er stadig flere medarbejdere fra amterne udlånt til regionen, og der har herunder i vid udstrækning været taget udlånsformer i anvendelse, hvor medarbejderne har delt deres arbejdstid mellem amt og region.

Det er vores indtryk, at organiseringen af forberedelsesarbejdet i regionen under de givne vilkår har fungeret så effektivt, at det er lykkedes at etablere det arbejdsgrundlag, som har været forudsat. Overgangen til driftsfasen pr. 1. januar 2007 gav heller ikke anledning til væsentlige umiddelbare driftsproblemer.

Forberedelsesarbejdet er ikke blevet gennemført uden ekstraordinære belastninger af de involverede forvaltninger. Som vi har hørt det udtrykt på direktionens niveau: »Det her burde ikke kunne lade sig gøre. Men vi har her i landet nogle embedsmænd, som føler et helt usædvanligt ansvar og loyalitet«. Det forekommer også tydeligt, at der i løbet af 2006 har været et særdeles stærkt pres på nogle nøglefunktioner og på et antal nøglemedarbejdere knyttet hertil. I nogle tilfælde har det nok også resulteret i en ret stærk fokusering i første omgang på funktionalitet, mens idéudvikling og offensivt strategisk arbejde har fået mindre opmærksomhed.

Vi har valgt ikke indledningsvis i denne rapport at tegne et færdigt billede af organisationen – eksempelvis i et organisationsdiagram. Forberedelsesarbejdet gennem 2006 falder ikke ind i en beskrivelse af en på forhånd i detaljer specificeret organisationsmodel, som så i løbet af forberedelsesperioden er blevet realiseret til mindste detalje. I forhold til den organisationsmodel, som blev beskrevet i det indledende forberedelsesarbej-

de, er der i løbet af forberedelsesperioden i flere henseender foregået forandringer, hvad angår visionen for den færdige organisation. Dels er der foregået en slankning, dels er organisationens karakter som koncern blevet understreget. I kapitel 5 redegøres nærmere for den tænkning, som er knyttet til modellen, og tillige beskrives, hvorledes organisationen over 2006 på samme tid er blevet til og har taget form af en slanket koncernmodel.

4 Ryggen mod muren. Strategisk analyse

Dette afsnit tager udgangspunkt i analysen af den strategiske situation, som den så ud ved udgangen af 2005, og som vi beskrev den i vores første rapport med henblik på at analysere, hvordan den strategiske situation har udviklet sig i 2006, og hvordan den fortolkes af vore interviewpersoner. Det sker ved først at danne et hurtigt overblik, for dernæst at analysere et par officielle notater af strategisk tilsnit og endelig ved at gå i dybden med en analyse af udviklingen af situationen på otte strategiske arealer.

Et par citater fra vores interview siger måske bedre end lange analyser, hvad det er, regionen går i møde, og hvilken strategisk bevidsthed der er fra top til bund i organisationen.

Det er fundamentalt set usikkert, hvad fremtiden vil bringe (direktør)

Vi får næppe fred i vor tid (direktør)

Jeg tror, vi har nogle af de rigtig hårde kampe til gode (medarbejder)

Kamp på alle fronter

I 2004-2005 var den strategiske situation for regionerne den, at amterne og Amtsrådsforeningen havde lidt nederlag i kampen om strukturreformen. De havde tabt på alle fronter, og i forhold til dannelsen af regionerne var der stadig kamp på alle fronter. Regionerne var dermed omgivet af mægtige fjender, ikke mindst regeringen, Indenrigsministeriet, KL og kommunerne som var kommet styrket ud af kampen, og de havde kun svækkede og svage alliancepartnere i de øvrige regioner, Amtsrådsforeningen og nogle få interesseorganisationer. Metaforisk set kan man sige,

at det store slag om regionernes antal, opgaver, organisering og finansiering var tabt, og man stod nu over for en samtidig tilblivelses- og overlevelseskamp, en lang række større og mindre slag, som skulle vise regionernes tilpasningsevne og eksistensberettigelse.

Vi beskrev denne dannelse af regionerne, som en i fundamental forstand eksistentiel skabelse præget af nogle distinkte faser, som det er muligt at identificere relativt entydigt, nemlig således at regionerne:

- skulle undfanges som forestilling (2004/2005)
- skabes og udvikles som system (2006)
- fødes som organisation (1. januar 2007)
- og sikres overlevelse i eksistenskampen (de kommende år).

Vi beskrev det endvidere sådan, at eksistens-/overlevelseskampen skulle vindes inden for én allerhøjest to valgperioder. Hvis ikke regionerne inden da havde bevist deres eksistensberettigelse i praksis, ville de gå en krank skæbne i møde.

Det var ingen tilfældighed, at vi valgte titlen »Opfindelsen af det regionale niveau« til den første rapport, for det var i den fase regionen blev undfanget som forestilling, dvs. skabt på tegnebrættet som model. Det er at opfinde og skabe, men denne tilblivelse som samtidig opfindelse og skabelse fortsætter imidlertid ind i de efterfølgende faser forstået sådan, at modellen også i den efterfølgende fase, den vi her analyserer, som beskrevet i kapitel 3, udvikles og ændres løbende i lyset af situationen og erfaringerne med dens tilblivelse.

Alligevel er der i 2006 tale om en ny fase i og med regionspolitikkerne er blevet valgt, og der gradvist, samtidig og tæt integreret er tale om to meget omfattende og komplekse opgaver, eller om man vil, megaprocesser: 1) en forberedelse af amternes nedlæggelse og likvidation med overdragelse af opgaver til stat, kommuner og regioner og 2) afsluttende forberedelse til dannelsen af regionen og opbygning af regionen som system med begyndende bemanning på centrale poster. I forhold til denne opgave konkluderede vi i den forrige rapport, at Region Midtjylland var kommet godt fra start, idet de i en konsensuspræget proces med fuld politisk opbakning var kommet langt både med tankerne om, hvad en region er, og hvordan den skulle indrettes, og fordi de tidligt havde fået en afklaring af ledelsessitua-

tionen, som kunne reducere usikkerhed, angive retning og borgede for dynamik.

Den strategiske situation er i 2006 stadig præget af kamp på alle fronter, selv om der på visse områder er en opblødning på vej. De mange fronter gives af, hvad man er oppe imod i en så stor tilblivelses- og fusionsproces, og af hvem man er oppe imod, aktørerne. Regionerne står stadig i en situation præget af, at alle de otte strategiske arenaer, vi koncentrerede analysen om i den første rapport, og som vi skal vende tilbage til senere i kapitlet, er i spil og af betydning. Endvidere er fjenderne i specielt regeringen, Indenrigsministeriet og KL stadig på krigsstien, for ikke at sige, at de forfølger deres slagne fjende. De sekunderes endvidere flittigt af kommunerne, så man kan tale om, at regionerne befinder sig i en skruestik mellem stat og kommuner. Dermed tilføjes regionerne løbende yderligere ydmygelser og nederlag, de er på hælene, for ikke at sige, de er trængt op i et hjørne og har ryggen mod muren samtidig med, at de så at sige først lige er ved at være færdige med at slikke sårene og har taget de allerførste skridt i retning af at komme på fode igen.

Det er, hvad vi tager udgangspunkt i her: *ryggen mod muren*. Regionerne står svækkede med ryggen mod muren, men er ved at reorganisere og komme på fode, en position hvorfra det kan gå fremad eller mod snarlig undergang. Deres strategiske platform knytter sig til fagligheden, og til, at de trods alt er driftsherrer over de største arbejdspladser i landet, sygehuse, at de står for psykiatrien samt stadig har noget tilbage af ekspertisen og institutionerne på det sociale område. Alene af den grund burde regionerne kunne tale med stor vægt, og der burde blive lyttet til dem med respekt, men rammerne for deres virke og den strategiske situation i almindelighed tilsiger noget andet.

Dette er en strategisk situation, som i vid udstrækning lægger op til at være præget af defensive strategier med små udfald fra regionens side. Det er vanskeligt at forestille sig muligheden af storoffensiver, så længe regionen er trængt og før den er oppe i fuld funktionsduelig tilstand. Det er så at sige nødvendigt – hvis det må være os tilladt at fastholde krigsmetaforikken – efter at være slået tilbage og tvunget til at antage en ny organisation, at omgruppere og få styr på tropperne, før man (igen) kan gøre udfald. Man kan også forstå det at satse på at få organisationen op at stå, som et

spørgsmål om at forsøge at vælge arena og reducere antallet af fronter, man forsøger at kæmpe på samtidig. Det er en sådan forståelse af den strategiske situation, der kommer til udtryk i, at vi senere i kapitlet skal konstatere, at én strategisk arena har fået topprioritet, nemlig arena for produktion og organisering. Der er dog i 2006 blevet udkæmpet et par slag, ikke mindst på den politiske arena, hvor Region Midtjylland har vundet småsejre. Det har også resulteret i etablering af nye samarbejder. Så billedet af ubetinget at være omgivet af fjender og ubetinget at være i defensiven kan være ved at vende.

Mens 2006 således har drejet sig om at skabe forudsætningerne for at komme i omdrejninger til at kunne træde i kraft pr 1. januar 2007, ser det ud til, at 2007, og delvist også 2008, hvis man følger dette strategiske spor, kommer til at dreje sig om konsolidering og udbygning af brohoveder. Den vigtigste kamp drejer sig dermed om at bevise i praksis, at regionen kan levere »varen« (effektiv målopfyldelse, bedst og billigst etc.), det er derfor arena for produktion står i centrum.

Der er blot det ved det, at tingene ikke foregår af sig selv, og fordi det står på papiret. Dermed bliver de øvrige arenaer af betydning, for at modellen kommer til at fungere i praksis. Men dertil skal føjes, at den strategiske situation kunne være tolket noget anderledes end det tilsyneladende er sket. Frem for at det primært drejer sig om arena for produktion, dvs. om at levere varen så produktivt og effektivt som muligt, kunne det være, at der var andre arenaer og andre slag, der skulle kæmpes med lige så stor eller større prioritet. Det er i al fald tankevækkende, at en væsentlig del af den strategiske forståelse, vi fandt hos de centrale politikere og embedsmænd i vore interview til den første rapport, dvs. i 2005, tilsyneladende ikke er ført med over i strategiovervejelserne i 2006(/2007). Bent Hansen formulerede i 2005 bl.a. den indsigt, at amternes endeligt både var urimeligt og uforståeligt i lyset af, hvad amterne faktisk var i stand til at præstere – med andre ord: hvorfor tog de livet af os, når vi var så gode til at løse opgaven? Han leverede den forklaring, at der ved siden af de politiske spil også havde været et problem med at kommunikere til den store omverden, med henblik på at sikre amterne deres berettigede legitimitet, og han drog den konsekvens, at der skulle satses på kommunikationsstrategier. Det spørgsmål, vi her stiller, er, om ikke Region Midtjylland, ved at satse på at udfylde de

rammer, der er dem givet, og levere varen, risikerer at bekræfte den skæbne, som ligger i kortene, i stedet for at sætte sig op imod den.

Vi skal uddybe denne kortfattede identifikation af den strategiske situation senere i kapitlet. Den er blevet til på baggrund af de indsigter vore interviewpersoner har bibragt os, men det er ikke noget, der er nedfældet på papir – i al fald ikke på tilgængelige, officielle papirer. I dem er der ikke nogen identifikation af det overordnede strategiske udgangspunkt. Der er heller ingen konkret formulerede strategier.

Hvordan kan man forstå og forklare, at der ikke findes formulerede strategier? Det kan være, at der slet ikke har været kraft og overskud til at gøre sig sådanne tanker, men det vælger vi ikke at tro, med en direktion som lige præcis har ansvaret for at tænke overordnet, helhedsorienteret, langsigtet og prioriterende (hvilket er en definition på strategisk arbejde). Men det er måske ikke opportunt at videregive sådanne overvejelser til offentligheden endsige til medarbejderne, konkurrenterne og samarbejdspartnerne. Det er i al fald sådan, at nogle strategiske analyser (fx de mest nedslående), og nogle af de beslutninger, man efterfølgende træffer angående valg af strategi (fx dem, der adresserer konkurrenceforhold, konflikter og det, man kan kalde for plan B og C) nødvendigvis må forblive »hemmelige« for en tid, hvis de skal have den tilsigtede effekt, og hvis ikke de skal få utilsigtede negative effekter. Andre strategiske valg må imidlertid omvendt lige netop meldes klart ud og kommunikeres bredt for at kunne blive til virkelighed, for ikke at forblive på tegnebrættet og inde i hovederne på nogle få ledende medarbejdere, men i stedet være med til at flytte noget i virkeligheden.

På det mest overordnede og fundamentale plan har man klart valgt en strategi. Som vi skal vende tilbage til, er det, man har satset på ved siden af at sikre produktionsapparatet at etablere et positivt samarbejde med kommunerne (noget, der finder sted gennem forhandlinger, dvs. på den politiske arena). Men hvis det strategiske udgangspunkt for dette valg er en erkendelse af ikke blot, at man ikke kan kæmpe på alle fronter samtidig, men specielt, at kommunerne er regionens dødsfjende nr. 1, er det klart, at man ikke kan formulere en sådan strategisk analyse i fuld offentlighed. Dens formulering risikerer at blive dens negering.

Når der på nuværende tidspunkt ikke findes officielle strategipapirer i Region Midtjylland – hvor direktionen udpeger, hvad der er situationen, og hvad der skal til, noget direktionen og de respektive ledelseslag godt kan udarbejde i forhold til den administrative organisation og driftsenhederne i snæver forstand – hænger det også sammen med, at Region Midtjylland, som politisk styret organisation må afvente klare politiske udmeldinger fra regionsrådet om mission, vision, værdier og strategiske målsætninger eller politikker på udvalgte politikområder. Hvad det sidste angår, afventer man tre centrale politisk formulerede planer på de tre områder, regionerne har et særligt ansvar for: en udviklingsplan, en sundhedsplan og en socialplan, som skal tage form i 2007.

Mens vi ikke finder officielle aftryk af konkrete strategiske analyser og overvejelser over, hvilke strategier der skal forfølges, finder vi imidlertid ganske mange, som følges i praksis, og det er mønstret af disse, vi skal se på sidst i kapitlet. Først må vi imidlertid kaste et nærmere blik på et officielt papir, som har karakter af at være et strategisk baggrundspapir: Udkast til Ledelses- og styringsgrundlag for Region Midtjylland.

Udkast til Ledelses- og styringsgrundlag

Der er tale om et meget centralt og vigtigt papir for den måde, Region Midtjylland kan komme til at fungere på som politisk ledet, integreret og helhedsorienteret ledelsessystem, som strategisk tænkende og handlende organisation, et ledelses- og styringsgrundlag, der er udarbejdet af direktionen og skabt over en længere periode i 2006 under inddragelse af en række parter i regionen, resulterende i et foreløbigt sidste udkast af 19. december 2006, som her skal analyseres.

Det rummer de overordnede forestillinger om og principper for, hvordan ledelsessystemet skal fungere, og strategiudviklingen skal finde sted i og mellem politik og administration og i og mellem centralt og decentralt i koncernen Region Midtjylland, men altså, som nævnt, ingen analyser af hvad det er, regionen er oppe imod. Man kan karakterisere det som et internt policypapir vedr. styring og ledelse. Det har en vigtig symbolsk funktion for den fremtidige koncerntænkning, idet der er tale om autokommunikation af et gennemtænkt ledelsessystem, hvor direktionen signalerer, at de ved, hvad de vil. Dertil rummer papiret et klart budskab med umisfor-

ståelig signalværdi, når det drejer sig om konkret lederadfærd: dette er den måde, vi som direktion forventer, at I, som ledere på alle niveauer i organisationen, agerer.

Politikernes rolle præciseres til at være den at aflæse og prioritere befolkningens ønsker til vækst og velfærd indenfor de rammer, der er for regionens virke, samt selv at afgrænse nye samfundsmæssige problemstillinger, regionen kan tage sig af. Regionsrådet skal dermed fastlægge missionen for regionens indsats på forskellige indsatsområder og visionen for hvad Region Midtjylland skal stræbe efter at opnå på fem, ti, femten års sigt. Dette skal – i det mindste og i første omgang – ske på de tre centrale regionale ansvarsområder, således at missionen og visionen på hvert af disse områder kan præciseres i en strategi for, hvordan visionen kan blive til virkelighed, en strategi som benævnes en regional udviklingsplan, en sundhedsplan og en socialplan.

Dermed fastlægger politikerne politikken, den overordnede ramme for, hvad administrationen skal arbejde hen imod. Hvordan det skal ske, beskrives som et samspil mellem politik og administration og som et meget dialogorienteret samspil mellem centralt og decentralt i det administrative hierarki.

Dette samspil konkretiseres i det, vi kan kalde for principperne for styring og ledelse i Region Midtjylland. Samspillet mellem politik og administration skal lægge sig op ad modellen for den politiske organisering, nemlig regionsrådet, forretningsudvalget og en række lovbestemte fora med eksterne medlemmer, og den konkrete strategiudvikling tænkes især at skulle udvikle sig i de midlertidige såkaldt tematiske udvalg, som ned sættes under regionsrådet med et bestemt kommissorium og som vil kunne indstille forslag til drøftelse og/eller beslutning i regionsrådet. Det siges ikke direkte i dette papir, men er underforstået, at disse midlertidige tematiske udvalg betjenes og rådgives loyalt og neutralt af centraladministrationens direktører og medarbejdere, sådan som det er traditionen i dansk politik og forvaltning.

Principperne for samspillet omkring styring og ledelse i det administrative hierarki er beskrevet mere udførligt. Det understreges, at ledelse i Region Midtjylland finder sted på baggrund af værdier. Som det hedder i en flot formulering, er værdierne »fundamentet i beslutningstagning i situa-

tioner, hvor reglerne ikke rækker, eller hvor det økonomiske incitament kolliderer med overordnede hensyn«. Endvidere præciseres relationen mellem centralt og decentralt som et gensidigt afhængighedsforhold præget af loyalitet, tillid og decentralisering og af dialog og lydhørhed både i ledelseshierarkiet og i relationen mellem ledelse og medarbejdere. På den ene side skal Region Midtjylland betragtes som én effektiv koncern med én fælles identitet og strategi, og på den anden side har regionen behov for kraftfulde selvstændige enheder, der kan træffe beslutninger tæt på borgerne og brugerne og justere strategier og handling efter lokale behov. Dermed bliver der tale om en relation og sammenhæng mellem overordnede politikker og (plan)strategier udmeldt fra politisk hold og en balance mellem koncernstrategiske og virksomhedsstrategiske beslutninger og tiltag i praksis.

Det, som her beskrives, er altså en politisk ledet koncern, en samlet organisation med et integreret ledelsessystem, hvor hvert enkelt led tages alvorligt, har selvstændighed, men også ansvar over for den samlede organisation. Eksempelvis skal der kun finde intern konkurrence sted i den udstrækning, det vurderes til at have en positiv effekt for regionens samlede effektivitet. Man er tilsvarende opmærksomme på, at selv om effektivitet og resultater er afgørende, må arbejdet med effektivisering, benchmarking mv. ikke gå ud over arbejdsmiljøet. Det, der beskrives, er med andre ord en meget human og samtidig meget virksomheds- eller om man vil effektivitetsorienteret model.

Det er tydeligt, at man lægger vægt på kommunikation. Man taler simpelthen om den dialogbaserede styringsmodel. Papiret beskriver også de overordnede principper for, hvordan dialogen mellem centralt og decentralt skal finde sted, eksempelvis at modellen baseres på dialog mellem de respektive ledelseslag og mellem ledelsen og medarbejderne, at den sker på et faktisk grundlag, som synliggør forbedringer i velfærd og vækst, samt at de konkrete strategier skal definere succeskriterier, og at de skal vedrøre både drift og udvikling. Alle disse principper er endelig sammenfattet i en omfattende model for den politiske og administrative styring og ledelse, som rummer hierarkiet fra de politiske mål og beslutninger med overordnede formuleringer af mission, vision og værdier over koncernstrategi til virksomhedsstrategi. Denne dialog- og resultatbaserede styringsmo-

del er en tilpasset udgave af det, som tidligere benyttedes som styrings- og ledelsesmodel, som strategisk ledelsesredskab i Århus Amt, nemlig den af Bertelsmanstiftelsen prisbelønnede virksomhedsmodel.

I udkastet til Ledelses- og styringsgrundlag for Region Midtjylland findes også et bud på, hvad der kunne blive til mission, vision og værdier for regionen:

- Om missionen hedder det, at: Region Midtjylland vil fremme borgernes mulighed for sundhed, trivsel og velstand.
- Om visionen hedder det, at: Region Midtjylland vil
 - skabe et sundhedsvæsen på højeste internationale niveau til gavn for alle.
 - levere sociale ydelser på højt internationalt niveau til gavn for brugerne.
 - forøge viden og udvikling i erhvervslivet, i den offentlige sektor og i offentligheden og skabe vilkår for vækst i borgernes indkomst.

Som man kan se, er der tale om en meget kort, en meget klar og en meget langtidsholdbar formulering af missionen – præcis som teorien vil foreskrive, at en mission skal være. Der er endvidere tale om en mission, som alle burde kunne være enige i – og det er just adelsmærket ved en mission, der skal kunne virke meningsfuld og dermed motiverende for medarbejderne. Det er også tydeligt, at den overordnede vision sætter overlæggen så højt, at den ikke er en selvfølge, eller anderledes sagt, at der skal arbejdes endog meget hårdt, målbevidst og strategisk for at indløse den, mens de på den anden side ikke er fuldstændig urealistiske. Det er endvidere værd at bemærke, hvordan ambitionsniveauet i visionerne går fra højeste internationale niveau på sundhedsområdet, over højt niveau på det sociale område til en jordnær præcisering af regionens rolle i forhold til den regionale udvikling. Heri ligger en prioritering og en realisme, som knytter sig til den strategiske udgangssituation vedr. intern kapacitet og kapabilitet, nemlig spørgsmålet om, hvad regionen realistisk set kan løfte på mellemlangt sigt. Men det bemærkes, at det »tredje ben« vedrørende regional udvikling ser ud til at være nedtonet som politikområde i forhold til de formuleringer, vi stødte på i 2005. Der er her tale om udkast, som burde kunne være retningsgivende for det strategiske arbejde på alle ni-

veauer, og som dermed burde kunne omsættes til lokale oversættelser helt ud på institutionsniveau.

Udkastet rummer også udkast til det, man kalder: overordnet strategi/strategispor for Region Midtjylland, nemlig:

- levere ydelser af en høj faglig kvalitet, herunder være innovativ og løbende udvikle ydelserne ved aktiv inddragelse af brugerne og borgerne, herunder at være opsøgende i forhold til afdækning af brugerne og borgernes behov.
- være effektive, herunder løbende måle og synliggøre effekten af vores ydelser og skabe synergi ved at etablere samarbejde på tværs af regionens forskellige forretningsområder.
- samarbejde med erhvervsliv, uddannelses- og forskningsinstitutioner, kommuner og andre myndigheder.
- være en af de dagsordenssættende aktører både i Danmark og i internationale sammenhænge, herunder udføre analyser og igangsætte debat inden for relevante samfundsmæssige områder.
- udvikle en række effektive, handlekraftige og dynamiske enheder, der støtter op om koncernens samlede strategi.
- rumme nogle af landets bedste arbejdspladser, hvor innovation, effektivitet og arbejdsglæde går hånd i hånd. Vi vil skabe faglig og personlig udvikling og et godt arbejdsmiljø for alle ansatte.

Disse statements er hver især ganske fornuftige, men har ikke noget at gøre med strategier, dvs. med, hvilke prioriterede indsatser der skal kunne føre frem til indløsning af de overordnede målsætninger, mission, vision og politiske planer/planstrategier. Formuleringerne virker som hensigts-erklæringer eller mål for strategiarbejdet. En egentlig formulering af overordnede strategier ville forudsætte et langt mere grundigt analyse- og argumentationsarbejde, end der lægges op til i dette papir – der er netop ikke tale om nogen form for identifikation af, hvad der karakteriserer den strategiske situation, dvs. hvad det er, regionen på centrale områder er oppe imod (trusler, udfordringer, modstandere, barrierer mv.), og hvordan den står rustet til at håndtere dette strategisk (muligheder, kapacitet, kapabilitet etc.). Egentlige strategiske valg og manøvrer ville forudsætte en sådan analyse, i dette papir er disse indsigter eller erkendelser vedrørende

den strategiske udgangssituation kun implicit til stede. Når vi ønsker at understrege dette, hænger det sammen med, at det kan være fatalt at skabe urealistiske strategier, som kun kan lide skibbrud, eller anderledes og metaforisk formuleret at sætte strategier i søen, der som skibe uden kaptajn og bemanning sejler rundt for vejr og vind uden at komme i havn. Det er imidlertid netop dette mere seriøse strategiarbejde, som dette baggrundspapir opsætter principperne for, dvs. med dette papir i hånden skulle den samlede koncern og dens enkelte institutioner være rustede til at udarbejde både de overordnede koncernstrategier og de partielle virksomhedsstrategier.

Endelig rummer papiret udkast til værdigrundlag for regionen samlet i tre D'er, nemlig:

- Dialog
- Dygtighed
- Dristighed.

Et sådant værdigrundlag kan, som det er skik og brug med sådanne, kun bruges symbolsk, men signalerer omvendt på et højt abstraktionsniveau præcis, hvad modellen indebærer, nemlig at den er opbygget omkring et ledelsessystem, som bliver integreret via dialog, at den væsentligste strategiske platform er professionalisme, samt at det vil kræve dristighed på alle planer at forfølge visionerne gennem lokale strategier og gøre dem til virkelighed. I den forstand er disse værdier en meningsfuld syntese, som kan være adfærdsforeskrivende. Regionen skal ud af starthullerne, og alle har et ansvar herfor, politikerne og direktionen kan kun angive retningen og principperne samt forsøge at efterleve dem i praksis og vise vejen.

Er det så, hvad politikerne, og ikke mindst direktionen, som har fået overladt den store opgave at skabe regionen i praksis, har gjort? Har denne tankegang, disse principper og værdier, som de åbenbart brænder for og ønsker skal være gældende fremover, været styrende for deres egen adfærd indtil nu?

Direktionens hensigtserklæring eller formål med at lave dette Udkast til Ledelses- og styringsgrundlag for Region Midtjylland taler i al fald et meget tydeligt og umisforståeligt sprog, idet det indledningsvist siges, at målene med udkastet er: 1) at styrke sammenhængskraften i Region Midt-

jylland, 2) at styrke dialogen mellem de enkelte ledelsesniveauer, 3) at sikre fælles retning, 4) at skabe et fælles grundlag/sprog for drøftelse af styring og ledelse i Region Midtjylland, 5) at skabe sammenhæng mellem den økonomiske og strategiske styring af Region Midtjylland.

Ser vi på processen, som den hidtil er forløbet, er der faktisk i vid udstrækning tale om, at topledelsen har ageret i overensstemmelse med de principper, som siden er blevet konkretiseret i Udkast til Ledelses- og styringsgrundlag for Region Midtjylland. Papiret er således i sig selv et resultat af en proces, hvor ledelses- og medarbejderrepræsentanter er blevet inddraget.

Der er udarbejdet et notat, som kaldes for Ejerskabsstrategi for Ledelses- og styringsgrundlag for Region Midtjylland. Det viser både, hvordan den hidtidige proces vedr. formulering af mission, vision, værdier og principper er blevet til gennem inddragelse af en større lederkreds og det midlertidige hovedsamarbejdsudvalg, og hvordan den videre proces måned for måned skal føre til en konkretisering under inddragelse og høring af de væsentligste interessenter, så det endelig kan meldes ud som det overordnede officielle papir vedrørende styring og ledelse. Først efter denne omfattende proces skal papiret og dets indhold bredes ud til samtlige medarbejdere. Dette detaljerede procesnotat er i bogstaveligste forstand en ejerskabsstrategi og rummer endog forestillinger om, hvordan forankringen skal finde sted gennem uddannelse og træning, og være forankret i viden om, hvad der rør sig via medarbejder- og brugertilfredshedsundersøgelser. Endelig forpligter direktionen sig til at tage på turne på regionens større sygehuse og sektorområder med videre for at præsentere ledelses- og styringsgrundlaget.

Heraf kan vi se, at ledelsen faktisk følger sine egne principper, papiret er ikke formuleret gennem en top down-proces, men under inddragelse, og denne forandringsstrategi karakteriserer faktisk også store dele af hele processen vedrørende dannelsen af Region Midtjylland fra dens start og fremefter, hvilket er så meget mere bemærkelsesværdigt, som det nærmest er en umulighed givet betingelserne, mandatet og tidsrammen. Det er klart, at mange beslutninger er blevet til og skal tages top down og uden unødigt inddragelse. Det gælder bl.a. personspørgsmål og etablering af ledelseshierarkiet. Det beskrives fra medarbejderside ved, at: »man har bygget træet

op oppefra, først direktionen, dernæst de underliggende cheflag, og det er godt, for så var der nogen til at tage imod os«, som det formuleres og videre understreges det af medarbejderrepræsentanterne: »at det forhold, at der er skabt klarhed relativt hurtigt i forhold til ledelsesstrukturen, og der er en ledelse i spidsen, som man kan have tillid til, er med til at reducere usikkerhed, og gør det muligt bedre at leve med den usikkerhed, der knytter sig til fremtiden«. Det er topledelsen af politikere og direktører, som har ansvaret for de helt store linjer og afgørelser, men dette forhold har i Region Midtjylland tilsyneladende ikke forhindret, at man i al fald har forsøgt at skabe dialog og inddragelse, og at man i al fald som et minimum har bestræbt sig på at informere og kommunikere, så vidt det var muligt.

Dette fremgår med stor tydelighed af vore interview med de yderste led, nemlig med institutionslederne og med de medarbejderrepræsentanter, som har indgået i samarbejdet via tillidsmandssystemet og ikke mindst det midlertidige hovedsamarbejdsudvalg. Det er klart, at vi må tage forbehold over for, at disse interviewpersoner ikke er repræsentative, men deres udsagn kommer i al fald fra det, man kan kalde en informeret og privilegeret udkigspost. Der er således blevet holdt mange åbne orienterende møder på amtsgårdene, og »nyt fra strukturreformen« har været fast punkt på MED-udvalgsmøderne. Omvendt erkendes det blandt institutionslederne, at de menige medarbejdere i de decentrale led ikke har været synderligt interesseret. Det har selvsagt medarbejderne i centraladministrationen, og det er da også dem, der er blevet holdt de mange informationsmøder med. De medarbejderrepræsentanter, vi har talt med, beskriver processen som præget af åbenhed og tillid, institutionslederne taler om, at de er blevet inddraget, ja de beskriver det endog sådan, at de til tider – såsom ved arbejdet med mission og vision – nærmest har følt, at de har deltaget i for mange møder. Politikerne beskrives endvidere af medarbejderrepræsentanter som gode til at motivere: »de har været gode til at skabe en stemning, og nu skal vi vise dem, at vi kan«. En samlet overordnet vurdering fra medarbejdersiden vedr. processen er, at: »det kunne ikke være gjort meget anderledes, og det kunne ikke være gjort bedre«. Der går dog skår i denne generelle jubelbeskrivelse, når vi hører om enkeltstående svigt, der eksempelvis formuleres sådan, at: »i Ringkøbing var ledelsen ikke eksisterende fra det øjeblik, det blev kendt, at regionen var en realitet: derefter sørgede chefer-

ne for at finde deres egen taburet ude i kommunerne, hvorefter vi institutionsledere sejlede i vores egen sø«. Sådanne beskrivelser af manglende ledelse er vi dog ikke stødt på, når det drejer sig om Vejle, Viborg og Århus.

Et meget konkret eksempel, på at direktørerne i direktionen følger deres egne principper, finder vi på sundhedsområdet. Her beskriver Leif Vestergård, hvordan hospitalerne og hospitalsledelserne gerne vil arbejde strategisk hver især, men også er med på at lave overordnede strategier sammen. I og med de enkelte enheder markerer sig stærkere, er der brug for at understrege det fælles ansvar. Det er sådan, at man allerede nu på sundhedsområdet kan pege på, at man kan mere nu end før regionsdannelsen. Det gælder i staben, hvor man begynder at adressere problemer, før de opstår, og hvor der er opstået en ny dynamik og optimisme, og det gælder for borgerne og patienterne i den samlede region, som får bedre tilbud. Her er der i al fald tale om at tænke (hospitals)koncern, og bestræbelsen går på at tænke sundhedsvæsenet som en del af regionskoncernen. Konkret tænkes der mere og mere i et samlet sundhedsvæsen frem for et sygehusvæsen, dvs. på et sammenhængende patientforløb og på den enkelte patient, som kan være i behandling på universitetshospitalet i Århus, men ligge i sin seng i Hvide Sande. Her arbejdes der med strategi i ledergruppen ved at arbejde med værdier og møder, lange møder, hvor forskellige ledelseslag i sygehusene sidder med. Man kunne godt være taget på kursus og internater sammen, men opfattelsen er, at det virker bedre at arbejde sammen, det flytter erkendelser. Disse lange møder skulle angiveligt være med til at skabe en fælles strategisk opfattelse og en strategisk parathed i chefgruppen, herunder også et tryghedsrum for sygehusledelsen som jo både i forhold til interne forhold og den offentlige opmærksomhed på feltet er i ilden døgnet rundt i 360 dage om året og kan blive ringet op om alt muligt. Vestergård beskriver det som et spørgsmål, der i sidste ende vedrører personrelationer i chefgruppen, om tillid og troværdighed internt og over for offentligheden.

Mens baggrundspapiret således allerede nu i en vis udstrækning danner baggrund for den strategiske praksis, er det som nævnt ikke i sig selv noget strategipapir i genuin forstand, det er et princippapir. Det forhold, at vi ikke har kunnet finde egentlige skriftligt nedfældede strategier, og at vi ikke i vore interview er stødt på mere overordnede og samlede analyser af

den strategiske situation, kan, som nævnt, forklares på mange måder. Lad os føje et par til. Det kan ved siden af de allerede nævnte forklaringer også skyldes, at det opleves og fortolkes sådan i ledelsen, at det ikke kan lade sig gøre, fordi der ikke er tale om én organisation, men en komplekst sammenstykket og divisionaliseret koncern – det ville dog nærmere være en bortforklaring og ansvarsfralæggelse end en acceptabel begrundelse, hvis man ser det i lyset af, at der faktisk er tale om én organisation og dette faktisk understreges i både interview og diverse officielle papirer. Det forekommer mere sandsynligt, at der er en skjult overordnet strategi, som man ikke har nogen interesse i at offentliggøre – det kan være tilfældet, dvs. at der er »skuffeplaner«, der, som omtalt i den forrige rapport, opererer med en plan B, C og D til »dag 2, 3 og 4«. Det er utvivlsomt tilfældet, selv om vi må konstatere, at de overordnede strategiske tanker, vi mødte i forbindelse med udarbejdelsen af vores første rapport, i al fald er nedtonede i den fase af regionens tilblivelse, som her analyseres. Det skal imidlertid også nævnes, at den manglende strategiformulering kan skyldes defeatisme, en forestilling om, at skæbnen tilsiger, at regionen og regionsprojektet alligevel vil lide nederlag, eller anderledes sagt, at man har mistet troen – dette virker ikke sandsynligt, når vi betænker den udbredte tro, vi har mødt rundt om i regionen, når det drejer sig om missionen, nemlig at regionen står for noget rigtigt og vigtigt, den tro på at regionen har den fornødne ekspertise til at bevise det i praksis og den kampgejst og loyalitet, der er hos ledere såvel som medarbejdere. Forestillingen om relationen mellem strategi og skæbne er måske snarere den, at en organisation har en mulighed for at forme og skal have sans for deres egen skæbne (Hamel & Prahalad 1994), at »strategy is destiny« som Burgelman har formuleret det (Burgelman 2002), at strategiske valg finder sted i historiske øjeblikke og skaber historie (Klausen 2004), dvs. at den måde, man undfanger og forfølger strategierne på, kan være afgørende for regionens skæbne, at skæbnen ikke er uafvendelig. Det er sikkert også derfor, som vi nævnte tidligere, at det er vanskeligt at italesætte samarbejdsstrategien med kommunerne i og med selve italesættelsen vil kunne ophæve strategien selv.

Det er med andre ord usandsynligt, at der ikke findes bevidste strategier – selv om det har været en tid præget af de mange små, men nødvendige beslutninger og i mange henseender det muliges kunst, er dette usand-

synligt i og med, vi finder så mange aftryk af indsigterne i den overordnede strategiske situation i alle interview (det gælder den politiske ledelse, topledelsen, institutionsledelserne og de medarbejdere, der er en del af TR og MED-systemet).

Tværtimod er det vores indtryk, at ledelsen hele tiden, i den udstrækning, det har været muligt, har haft sig disse forhold for øje, om ikke som en overordnet og forkromet samlet strategi, så i al fald som en lang række delstrategier og en klar prioritering imellem mulige strategiske satsninger. Vi kan se det i de mønstre af fremvoksende strategier, som man faktisk har fulgt og i den fornuft, der knytter sig hertil. Det er, hvad vi skal se på efterfølgende – hvorvidt der er tale om overfortolkning og efterrationalisering kan ikke afgøres, men sådan er det med strategier, at de fra tid til anden er bevidst formulerede, fra tid til anden er handling, og at de under alle omstændigheder retrospektivt set er det mønster, der faktisk er fulgt.

Alle forbehold til trods er det dog en svaghed i forhold til at få den samlede koncern, organisationen og dens delelementer til at trække på samme hammel og acceptere prioriterede indsatser, at der ikke er formuleret en overordnet, helhedorienteret og sammenhængende strategi.

Strategisk ledelse på de mange arenaer

Den analytiske optik, vi her vil benytte, stammer fra en teori om, at strategisk ledelse udfolder sig på en række arenaer (Klausen 2004), som har hver sine karaktertræk, hvor man kæmper om og er oppe imod noget forskelligt, hvor der gælder forskellige spilleregler, og de strategier, som står til rådighed, er af en forskellig art. Vi benyttede den samme analysemetode i vores forrige rapport om Region Midtjyllands tilblivelse (Christoffersen og Klausen 2006) og skal her nøjes med at konkretisere, hvad der er tale om med henvisning til figur 4.1.

Figur 4.1 Otte sider af omverdenen, otte strategiske arenaer (efter Klausen 2004: 59)

Strategisk arena/omverden	<i>Arena for produktion, den tekniske omverden</i>	<i>Den sociale arena, den sociale omverden</i>	(Konkurrence) markedet	<i>Den politiske (beslutnings) arena, den politiske omverden</i>	<i>Arena for bevidsthedsdannelse, videnproduktion, opfattelser og meninger, den diskursive omverden</i>	<i>Arena for visioner og tro - det vi tror på uden nødvendigvis at kunne forklare det, den besjælede omverden</i>	<i>Den kulturelle arena, en omverden af værdier</i>	<i>Arena for arkitektur og æstetik, den fysisk og virtuelt designede og kunstnerisk udvirkede omverden</i>
Strategier	Organiseringsstrategier, strategier for organisatorisk forandring	Sociale teknologier, HRM og OD	Generiske konkurrence- og markedsstrategier	Politiske strategier, beslutnings- og forhandlingsstrategier, politiske spil	Bevidsthedsstrategier, ekspressive, kommunikative strategier	Utopi-strategier, visions-skabelse og etablering af corporate religion / philosophy	Værdiorienterede strategier, historiefortælling, fortolkning, der knytter værdier på	Æstetiseringsstrategier, designstrategier
Det man »kæmper« om	Principper for design og organisering	Det gode miljø, social prestige og anerkendelse	Markedsandele, penge	Magt og indflydelse	Det vi ved Hvordan verden ser ud	Det vi tror Hvordan vi tror verden er	Bærende værdier Hvordan vi mener verden bør være	Æstetiske rum
Fjende, modstander	Barrierer mod forandring	Dårligt arbejdsmiljø, konkurrerende arbejdsmarkeder	Konkurrenter	Andre, der ønsker indflydelse	Uvidenhed, dumhed, manglende pluralisme, alternative opfattelser	Falske profeter	Normkonformitet og dysfunktionelle konflikterende værdisæt	Midelmådhed og dårlig smag
Kapabilitet - at udnytte det der allerede er	Organisatoriske og faglige, arbejdsprocesser og medarbejdere	Sociale kompetencer, identifikation og loyalitet	Konkurrencemæssige platform	Magtbaser og politisk tæft	Opbakningspotentiale pba. fælles forståelse	Opbakningspotentiale pba. fælles visioner og tro	Samspil mellem enshed og pluralisme	Understøttelse, muliggørelse og stimulering

På hver af disse arenaer vil der være aktører, der som enkeltpersoner, grupper af personer og organisationer udkæmper slag og forsøger at erobre fordele. Afhængigt af den strategiske situation og den strategiske plat-

form vil aktørerne have en mulighed for at manøvrere mellem arenaerne ved at prioritere deres egen strategiske opmærksomhed og påtvinge andre den samme. Som regel vil den strategiske situation og dermed også ofte udefrakommende forhold udpege, hvilke arenaer der skal kæmpes på, men der er altså også mulighed for, at aktørerne fra tid til anden selv og mere offensivt kan udpege, hvor slagene skal slås. Den måde nogle regioner gennem strategier forsøger at forme deres skæbne på, kan dermed være forskellig fra andre regioners måde at håndtere de samme udefragivne udfordringer på.

Nogle arenaer vil dermed fra tid til anden stå mere centralt end andre, være mere eller mindre tæt kobledede med andre og kunne præge udviklingen i forskellig retning. Dette bliver meget tydeligt, når vi til sidst i kapitlet forsøger at illustrere dette tidsligt, eller om man vil historisk, ved at skabe overblik over tilblivelsen af Region Midtjylland som fremadskridende strategisk projekt og reformcyklus.

Mønstret af fulgte strategier – tabte og vundne slag

I modsætning til udviklingen frem mod valget til regionsrådet i 2005, hvor det, som analyseret i vores forrige rapport, var den politiske arena, der stod centralt og tiltrak sig størst strategisk opmærksomhed med de mange politiske afklaringer og med den administrative og ledelsesmæssige magtkabale, der skulle lægges, er det i denne fase arena for produktion, der er blevet viet størst prioritet. Det betyder dog ikke, at de øvrige strategiske arenaer ikke er i spil. Det gælder ikke mindst den politiske arena, en arena som naturligvis altid er af betydning i en politisk styret organisation.

På *den politiske arena* er der internt i regionen sket en løbende afklaring af den politiske og administrative fordeling af magten, og eksternt er der udkæmpet et par ikke uvæsentlige slag, hvoraf nogle er vundet og andre tabt. Kampen om magten i de administrative systemer er stort set ovre, men der sker naturligvis fra tid til anden rokader, såsom når direktører forlader deres stillinger og der finder nyansættelser sted. Politikerne har skullet finde sig tilrette med deres nye roller, hvilket ikke har været lige let for alle – vi skal vende tilbage til dette både i kapitel 5 og i afsnittet om arena for produktion senere her i kapitlet. Det er en ubetinget svaghed for poli-

tikdannelsen, at det politiske styre vurderes til endnu ikke at fungere optimalt. Der sættes også spørgsmålstegn ved hensigtsmæssigheden af det præsidentstyre, som er ved at udvikle sig omkring Bent Hansen, i og med det gør regionen sårbar at have så megen viden og magt placeret omkring en person og potentielt set udhuler demokratiet, samt giver mindre mening til det arbejde, de »menige« politikere udøver. Det er dog (paradoksalt nok) ikke nogen kritik af Bent Hansen, der af alle – herunder også det, man kan kalde for den interne politiske opposition, som repræsenteret af Alexander Aagaard – vurderes til at være en suveræn advokat for regionen. Men et af de forhold, der skal afklares i 2007, er, hvordan den politiske model skal udvikles, så de bomber, der er under det politiske system, som struktur og reelt fungerende beslutningssystem, ikke detonerer. Dette skal vi, som nævnt, vende tilbage til ved diskussionen af de strategiske udfordringer på arena for produktion, nemlig i forhold til design af modellen for den politisk ledede organisation. Det drejer sig om relationen mellem politik og administration, om hvor mange, og hvilke midlertidige udvalg, der skal etableres, og hvilke politiske udviklingsprojekter der skal igangsættes ved siden af den løbende politiske beslutningsgang og de store hurdler vedr. udvikling af en regional udviklingsplan, en sundhedsplan og en socialplan.

Eksternt har Region Midtjylland forsøgt at spille sin rolle med henblik på landspolitisk at bygge bro mellem regionerne og sætte dagsordner via den nyetablerede Foreningen af Danske Regioner og i kraft af Bent Hansens centrale rolle som formand herfor. Det må siges, at være lykkedes ganske godt og hører til blandt sejrene, at regionerne som sygehusejere er blevet markeret som uomgængelige samarbejdspartnere, som interessenter der skal lyttes til, og at der her ikke blot er givet svar på tiltale i mange offentlige diskussioner, men også sat dagsordener. Det er dog karakteristisk, at alle vore interview bekræfter, at staten, dvs. regeringen og ikke mindst Indenrigsministeriet og Sundhedsstyrelsen generelt set er endog meget årvågne og kontrolorienterede samt ikke mindst, at der er en generel tendens til statslig centralismetænkning. Det bliver bl.a. beskrevet sådan, at det, man har bevidnet gennem længere tid, er en afvikling af det lokale selvstyre, og at det generelt opfattes sådan på Slotsholmen, at nogle få personer i Sundhedsstyrelsen ved bedre, end man gør regionalt. Jo flere centrale styringstiltag, jo mindre råderum og desto vanskeligere bliver det at begrunde

regionernes betydning. Hvorvidt det også vil lykkes på længere sigt at få regionerne til at tale med en stemme, er en anden sag og en af de fremtidige jokere i regionernes kamp for overlevelse.

Der er truffet en meget afgørende strategisk beslutning i lyset af, at regionskommunen kan betragtes som omgivet af fjender, og at situationen kan karakteriseres ved, at der er kamp på alle fronter – noget, der vil slide enhver organisation op på ganske kort tid. Erkendelsen af den strategiske situation, som præget af »kamp på alle fronter« førte frem til, at man måtte forsøge at vælge sine slag og sine fjender samt forsøge på at vinde sig udvalgte venner. Eksempelvis vurderes det, at en krig mod kommunerne ikke blot ville være opslidende, den ville ganske enkelt ikke kunne vindes. Man besluttede sig derfor til at forsøge at undgå konfrontationer med kommunerne og til at forsøge på at etablere et positivt samarbejde med kommunerne, som potentielt set kunne være de nære samarbejdspartnere på en lang række felter. Relationen til kommunerne har ikke i alle sammenhænge været positiv, ja det er vist ikke for meget sagt, at der har været en udbredt skepsis ikke mindst fra kommuneside imod samarbejdet med den kommende region – og omvendt har man også i regionen været pikerede over den raid, som kommunerne på landsplan efter KL's anbefaling har anlagt over for de tidligere amtslige institutioner. Ja, det gælder på stort set alle områder, at kommunerne har set sig som værende i opposition til regionerne. Mens der i »gamle dage« i vid udstrækning var både borgfred og samarbejde mellem amter og kommuner, og i al fald i forhold til ydre fjender såsom staten, også mellem Amtsrådsforeningen og KL, har KL's bestræbelser på at vinde den totale sejr over deres tidligere samarbejdspartner (det som af bl.a. Henning Strøm så malende er benævnt brodermordet) forplantet sig til den fremtidige relation mellem regioner og kommuner. Kommunerne har således i Region Midtjylland forsøgt på at skabe deres egne forestillinger om og initiativer vedrørende regional udvikling, de har været skeptiske i forhold til arbejdsdelingerne og den nye finansiering på sundhedsområdet, og de har været af den opfattelse, at når de betalte, så skulle det også være dem, der lagde den nye socialplan. Men hvis vi ser nærmere på, hvad der er sket på eksempelvis det sociale område, så finder vi her en opblødning af modsætningsforholdene, og noget der kan betegnes som en relativ sejr for den nydannede region.

Når det lykkedes at beholde så mange sociale institutioner under regionen, som det var tilfældet i Region Midtjylland (nemlig hen ved 30%), skyldes det ikke mindst en personlig indsats af regionsborgmesteren og regionsdirektøren. Bent Hansen og Bo Johansen tog simpelthen personligt på besøg i kommunerne for at gøde jorden for en fælles forståelse. Relationen til kommunerne er en delikat sag, og det betyder eksempelvis på dette felt, at det er begrænset, hvor kritiske man kan være fra regionsside over for kommunerne på dette felt. Der er således grænser for, hvor langt man kan ride den kæphest, der knytter sig til en forventning om, at både de sociale institutioner og hele det sociale område vil blive nødlidende under kommunerne. Det som kunne have været en god sag politisk – og naturligvis ikke i snæver forstand som et forsvar for tidligere amtslige institutioner, men for de svage grupper – må derfor vige for strategiske og taktiske overvejelser. Det er klart, at det er helt åbent, hvad kommunerne vil foretage sig i fremtiden, herunder om flere af regionens institutioner vil blive overtaget af dem. Men i første omgang tæller udfaldet som en lille sejr. KL spiller stadig ud med, at kommunerne skal tage så meget til sig som muligt, men spørgsmålet er, hvad kommunerne reelt kan bide over og tilbyde – eksempelvis vurderes selv Århus Kommune til ikke at kunne tilbyde de øvrige kommuner noget på det sociale område i og med kommunen har rigeligt at gøre med at løse interne problemer. Men det er åbent, eller som en af direktørerne formulerede det i forhold til det sociale område »det er fundamentalt set usikkert, hvad fremtiden vil bringe«, og som en anden formulerede det forhold, at det bølger frem og tilbage: »vi får næppe fred i vor tid« – kommunerne kan i næste runde tage flere »kan«-institutioner til sig, og omvendt kan det tænkes, at nogle sociale institutioner vender tilbage, herunder at nogle af regionens institutioner gennem strategiske initiativer og udvikling kan ekspandere. Derfor går strategien ud på samarbejde og overlevelse, så regionen og dens institutioner på det sociale område stadig er der, »når bøtten vender«, dvs. når det viser sig, at kommunerne ikke selv kan levere varen. Indtil videre er relationen mellem regionen og kommunerne på det sociale område præget af både samarbejde og konkurrence, og den store udfordring for regionen og ikke mindst dens sociale institutioner er at overbevise kommunerne om, at de kan levere en service over for kommunernes svage og udsatte grupper, som ikke kan leveres bedre og bil-

ligere på anden måde. Så samarbejde med kommunerne er den politiske strategi og midlet er dialog og, som det formuleres, »kaffekanden«, forstået sådan, at når regionen inviterer til samtale, så møder kommunerne op, for de vil gerne være med til at sætte dagsordenen. Dette at invitere skal ikke ses som en magtdemonstration fra regionens side – i den henseende går man på kattepoter, og man ved også godt, at man faktisk ikke har nogen magt bortset fra ekspertisemagten – det er et spørgsmål om på ledelsesplan og fagligt at tilbyde professionelt samarbejde. Omvendt er de valgte politikere frustrerede over, at det sociale område ikke længere er et område, hvor man i regionen kan lave sin egen politik på samme måde som i de gamle amter.

Som fremlagt i vores første rapport valgte man i første omgang at definere Region Midtjylland som en politisk styret organisation frem for som en virksomhed eller koncern. Vi har i det netop gennemgåede princippapir set, hvordan regionen i dag beskriver sig selv som en koncern. Dette vender vi tilbage til i kapitel 5. Region Midtjylland definerer sig stadig, som en politisk styret organisation, og er i sin grundopfattelse nok mindre virksomhedsorienteret end nogle af de øvrige regioner – eksempelvis Region Sjælland. De betragter sig ikke blot, som et udførende led. Alligevel fornemmer vi et skred i selvopfattelsen. Når man i første omgang understregede den politiske styring så stærkt, knyttede det sig bl.a. til, at man havde en vision om at komme til at spille en afgørende rolle i forhold til det, man kan kalde regionens tredje ben, nemlig den regionale udvikling, herunder den regionale erhvervsudvikling. Det er da også lykkedes at spille en vigtig rolle i forhold til nogle sider heraf. Eksempelvis tæller den rolle, som regionen og Bent Hansen spillede, som moderator i forbindelse med at skabe universitetsfusionen og udbrede forestillingen om universitetet som en geografisk set regionalt forankret institution, »et universitet uden for ringgaden« med til de små sejre. Endvidere kan man se, at forestillingen om, at der er en region, begynder at brede sig også til institutioner, der på ingen måde er underlagt regionen såsom CVU-dannelsen og Aarhus Universitets regionale status med en afdeling i Herning. Det er endvidere vurderingen hos vore respondenter, at erhvervslivet og Dansk Industri nu er af den opfattelse, at regionen er en væsentlig medspiller, herunder at det er lettere at forholde sig til fem regioner end til små hundrede kommuner. Med til små-

sejrene henregner vore interviewpersoner også de initiativer, regionen har taget i regi af vækstforum til nedsættelse af tænketanke, hvor kommuner og erhvervsliv sidder med og kan få ejerskab. Ligesom Regionsrådets initiativ vedrørende de kvindelige netværksdannere i det såkaldte Anne Amalie-projekt kan komme på sejrslisten. Men i øvrigt har der været nederlag undervejs. De ses bl.a. i forhold til etableringen af vækstforum, hvor Bent Hansen først i anden omgang kunne blive formand. Det ses også i forhold til trakasserierne vedr. etableringen af et trafikselskab. Helt galt er det gået i forhold til at demonstrere, at regionen har ekspertisen til at udvikle en erhvervsudviklingsstrategi, hvor det, som vi skal vende tilbage til, endte med at ministeriets embedsmænd kom til at præge skrivningen af teksten ganske meget. Dette er eksempler på sviende nederlag, der måske ikke indgår i den menige borger og medarbejders viden om, hvordan det går i regionen, men som giver hak i selvforståelsen hos de centralt placerede og implicerede på et område, der i al fald tidligere blev defineret, som en mulig platform for regional politikdannelse og profilering, en platform, hvor regionen kunne stå centralt som dagsordenssætter, som igangsætter, dynamo og samlende midtpunkt i regionen. Hvordan sejre og nederlag vægter over for hinanden i denne sammenhæng må fremtiden vise, kampen er ikke afsluttet endnu, eksempelvis har Anne-Amalierne endnu ikke vist, hvad de duer til.

Den vigtigste sejr på den politiske arena knytter sig utvivlsomt til at vinde i al fald nogle kommuner for samarbejde og til splittelsen af den dominerende kommunale modkoalition. Som det formuleres fra centralt politisk hold, er det o.k., hvis regionen har et fornuftigt samspil med de 15/16 ud af de 19 kommuner. Flere af vore respondenter vender tilbage til, at der så småt er slået en breche i koalitionen og etableret positive kontakter til kommunerne. Det formuleres sådan, at koalitionen imod regionen er smuldret, fordi regionen er for væsentlig en spiller, og fordi kommunerne ikke udgør en enhed. Eksempelvis har Randers Kommune altid følt sig klemt af Århus Kommune. Den ændrede situation ses af, at eksempelvis Horsens, Silkeborg og Randers er indgået i et samarbejde med regionen, hvor Århus ikke er med, og af at de små vestjyske kommuner har fundet ud af, at regionen er af positiv betydning for dem, og selv Århus Kommune har fundet ud af, at regionen er en professionel samspiller i sammenligning med de små kommuner. Men selvfølgelig samarbejder kommunerne også

herunder om initiativer, som regionen gerne ville have andel i. Når eksempelvis seks kommuner med Århus og Randers i spidsen fremkom med deres eget forslag til infrastrukturel sammenbinding af hele landet med hovedstaden med højhastighedstog i en erkendelse af, at det var derfra dynamikken i landet skulle komme (frem for fra regionen selv), blev det i regionen anset for sekterisk – ved siden af, at det blev betragtet som både uhensigtsmæssigt for regionen og urealistisk som infrastrukturel løsning. I stedet for at betragte det som et nederlag, at regionen end ikke var hørt eller inddraget endsige vidste noget om forslaget, før det kom frem i pressen, valgte man altså at tolke det, som et spørgsmål om, at lige præcis disse kommuner demonstrerede deres inkompetence og manglende samarbejdsvilje.

Hvorvidt Region Midtjylland kommer til at spille en central rolle i den regionale politikdannelse på udvalgte centrale punkter vil vise sig. Nogle vil omtale den traditionelle politikdannelse og det pluralistiske interesse-demokrati med indgåelse af alliancer, inddragelse af interessenter, påvirkning af dagsordenssættelsen, udnyttelsen af netværk og personlige forbindelse mv. som et spørgsmål om metastyring (Sørensen og Torfing 2004). Potentiel set har regionen gode kort på hånden, når der skal forhandles grænseflader i forhold til eksempelvis sundhedsvæsenet, og når der eksempelvis er arbejdspladser på spil i lokalområder. Og potentielt set burde regionen kunne indtage en broker- og dynamorolle imellem de mange regionale interessenter, når det drejer sig om regional udvikling – hvem skulle ellers danne en regional paraply?

Der er en strategisk arena, som vi kan se har udviklet sig til at være det centrale strategiske satsningsområde i den fase af Region Midtjyllands tilblivelse, som vi her har undersøgt. Den har gennem hele 2006 tiltrukket sig hovedparten af den administrative strategiske energi og opmærksomhed, og det er *arena for produktion*.

Den mest overordnede strategi på denne arena har fra regionens side knyttet sig til at designe modellen for politisk og administrativ ledelse og, som omtalt i kapitel 3, at modellere den en smule, at opbygge og bemane den med henblik på at få den til at fungere effektivt og herunder at være med til at forberede amternes nedlæggelse. Disse opgaver er i sig selv kæmpemæssige og opmærksomheds- og energikrævende, og da de samti-

dig er absolut nødvendige forudsætninger for regionernes videre eksistens, ja som organisation betragtet er deres udvikling til at kunne blive født 1. januar 2007, er det uomgængeligt, at ledelsen har haft sig for øje, at disse opgaver blev løst så professionelt som muligt. Som en del af denne designstrategi kan vi identificere en række delstrategier, der sætter sig igennem som fremvoksende strategier. Det drejer sig for det første om opbygningen af en integreret og samstemt organisation med fælles rådgivning, fælles visitation og ikke mindst et integreret ledelsessystem, der fungerer på baggrund af de tidligere omtalte principper og den dialog- og resultatorienterede styringsmodel. For det andet drejer det sig om at satse på professionalisering med stærke faglige miljøer, fælles standarder og normer, opbygning af kvalitetsmiljøer med god evidens og dokumentation mv. – dette ses bl.a. som sygehusplanlægning i forhold til stærke kompetencemiljøer. Endvidere drejer det sig om at gå efter en modernisering og udbygning af kapaciteten forstået på den måde, at Region Midtjylland som den eneste spiller i området kan gå efter store milliardprojekter, og herunder vælger at sige, at hvis alternativet til at sende patienter andre steder hen, er at gå fallit ved selv at udbygge kapaciteten og håbe på efterbevilling, så lad os gå efter det, »så lad os gå fallit på den sjove måde«. Endelig kan man sige, at koblet med det, der her sker på arena for produktion, har man satset på udadtil at demonstrere, at man har de rigtige løsninger og en konkurrencedygtig prisfastsættelse – noget, der lægger op til en kobling af strategierne på arena for produktion med arena for bevidsthedsdannelse og vidensproduktion, dvs. til kommunikationsstrategier over for et marked.

Vi vil i kapitel 5 vende tilbage til modelrationalet bag den benyttede designstrategi. Der er opbygget en politisk og en administrative struktur, beskrevet som den centralt styrede koncern med decentral autonomi og dekoncentrerede enheder. Vi har i dette kapitel analyseret de principper, der er udarbejdet for den måde, hvorpå dette organisatoriske system skal fungere styrings- og ledelsesmæssigt som et strategisk instrument omkring den dialog- og resultatbaserede virksomhedsmodel.

Det skal her blot tilføjes, at der ligger og har ligget en konstant strategisk udfordring med at få modellen til at fungere. Bestræbelserne har gået i retning af at skabe en struktur og nogle processer, som hjælper politikerne med at arbejde med politikudvikling, med politiske projekter, med strategi

og netværk frem for med driftsorienterede spørgsmål og enkeltsager, at få dem til at udfylde en genuin bestyrelsesmedlemsrolle i forhold til regionen som koncern og politisk projekt. Problemet har knyttet sig til den måde, det politiske felt er blevet udfyldt, som det naturlige og det muliges kunst indtil videre, og til det magttomrum, der er opstået i kølvandet på, at flere politikere, såsom de gamle amtsborgmestre, har haft problemer med at træde i karakter ved siden af den nyvalgte regionsrådsformand. Anderledes sagt er mange som nævnt bekymrede for, om det »præsidentstyre«, der har udviklet sig omkring den eneste fuldtidspolitiker, regionsformanden Bent Hansen, og som er så effektivt i forhold til at skabe regionale og landspolitiske markeringer, ikke i længden er for sårbart og for utidssvarende som politisk beslutningsstruktur, samtidig med at det udhuler demokratiet.

Problemet er, at både forvaltningen og omverdenen retter sig ind i forhold til, at der er én central person, som tilsyneladende tegner regionen politisk. Det er imidlertid en simpel fysisk umulighed for én person at matche de udfordringer, regionen står overfor politisk. Det omkringliggende samfunds kompleksitet og flertydighed kan ikke spejles og håndteres gennem én person, og det omkringliggende samfunds pluralistiske demokrati kan dermed heller ikke matches heraf. Dette er et stort latent og dermed potentielt problem – eksempelvis kan konsekvensen være, at kommunernes socialudvalg må mødes med embedsmænd i stedet for med politikere. Før man ved af det, er det latente problem blevet endog meget manifest, som en undergravning af demokrati og politisk styring, om end det baner vejen for en udbygning og etablering af regionens managerialistiske funktionalitet som koncern.

Den demokratiske styring i regionerne er endvidere alvorligt hæmmet af, at udvalgsstyret er blevet dem forbudt. Det kan godt være, at dette forbud tendentielt set tvinger politikerne til at spille moderne roller som visionsskabende, brobyggende, innovationsorienterede, netværksdannende, kommunikerende, og hvad vi ellers kan nævne af ikke drifts- og enkeltsagsorienterede gammeldags politikerroller, men det forhold at politikerne ikke må sidde i mere permanente udvalg forhindrer faktisk, at politikerne kan spille en anden moderne politikerrolle, nemlig rollen som bestyrelsesmedlemsorienteret og policyorienteret politiker. Det hænger sammen med, at forbuddet forhindrer, at der kan ske den fordybelse og videns- og erfa-

ringsopbygning, som er nødvendig for at vide, hvad det er, man taler om. Dette er potentielt set den største bombe under den demokratiske styring og i den forstand et direkte benspænd for regionens overlevelse. Tidligere havde man i amterne politikere, som trods alt vidste noget om eller havde mulighed for at opbygge viden om og erfaringer knyttet til de udvalgsområder, de var ansvarlige for. Det formuleres blandt vore respondenter sådan, at »det nuværende forretningsudvalg ved med få undtagelser intet om det, de skal træffe beslutninger om«. Det konkretiseres så skarpt og præcist som, at: »hvis ikke de regionale politikere ved mere end Folketingets sundhedsudvalg, er der ikke grundlag for regionalt demokrati«. Man kan også sige, at hvis ikke politikerne tilføjer noget, er de overflødige.

Nu er der her tale om en klassisk relation imellem politik og administration, som er undergået en udvikling over tid (mærkbart fra 1970 og frem til i dag, jf. Klausen 2005), som har skærpet modsætningsforholdet mellem den komplekse virkelighed og den politiske styring, og derfor sætter den loyale og politisk neutrale embedsmandsrådgivning på prøve med store krav til at have etikken i orden, så der ikke politiseres fra embedsværkets side, og så magten ikke forskydes i retning af økonomisk-managerialistiske logikker frem for politiske, og i retning af embedsværket i almindelighed og væk fra politikerne. Men denne generelle problemstilling sættes altså i særdeleshed på prøve, når der i ikke permanente udvalg skal udvikles helt nye politikker og strategiske planer på centrale områder, og det er, hvad der skal ske i regionerne i den allernærmeste fremtid.

Disse forhold erkendes og bekymrer også den politiske hovedperson Bent Hansen selv, og bestræbelserne har derfor gået i retning af at forsøge at arbejde med at skabe et ad hoc- eller temaudvalgssystem, som kan muliggøre, at politikerne på en meningsfuld måde kan udfylde de nye politikerroller, kan skabe en fornuftig politikudvikling i og mellem udvalg og regionsråd og et system, som samtidig muliggør en deling af den politiske magt på flere politikere, så der skabes engagement og ejerskab til regionsprojektet. Hvis det ikke lykkes, er det hele det politiske projekt, der står på spil, dvs. regionens legitimitet som politisk styret system. Man risikerer, at der bliver tale om et af to onder: 1) et beslutnings- og handlingsdueligt men kapacitetssvækket og legitimitetstruet enevældigt præsidentstyre, med en handlingslammet hovedbestyrelse (forretningsudvalget med sine 19 med-

lemmer) over for et afmægtigt repræsentantskab (det øvrige regionsråd); eller endnu værre for regionen som politisk projekt: 2) en guvernørmodel koblet med velsmurt koncerntænkning, hvor regionen har mistet sin egen politiske platform og blot er et instrument i en skrueklemme imellem statens centrale styringsintentioner og kommunernes manglende samarbejdsvilje.

Den nye administrative struktur er, som beskrevet i kapitel 3 og 5, en sammensmeltning af de gamle amtsstrukturer til en ny fællesstruktur, hvor de to styringstænkninger, der er repræsenteret ved, at Viborg og Ringkøbing Amter var mere centraliserede og hierarkisk fungerende end Vejle og Århus Amter i den nye model er sammenkædede til den netop beskrevne principielle organisering omkring dialogen mellem koncernen og virksomhederne, mellem centralt og decentralt.

Bestræbelserne har i den mellemliggende periode i vid udstrækning været præget af, at den struktur og det produktionssystem, man skulle opbygge, er blevet til i og mellem netop den nye (ikke eksisterende) region og de gamle amter og med en for lille bemanning. Bemandingen vender vi tilbage til, når vi skal se på, hvad der er foregået på den sociale arena. Denne fase har med andre ord været, hvad nogle af vore respondenter kalder for en underlig, en atypisk situation. Kræfterne er i vid udstrækning gået med at få delingsaftalerne på plads mellem amter, stat, kommuner og regioner, med den enorme opgave det er at opgøre aktiver og passiver, at arbejde med likvidationen af amterne som en betingelse for oprettelsen af regionen. Delingsaftalerne var efter en tidspresset, stressende og arbejdsbelastende indsats af det loyale embedsværk på plads 1. april og skal så efterreguleres i 2007, hvor mange af de medarbejdere, som lavede denne store indsats, ikke længere er ansatte – igen en udfordring for regionerne.

I denne periode er systemet og modellen endvidere blevet sat på prøve, og man har skullet finde ud af, hvordan arbejdsdelingerne fungerede. Der har eksempelvis været problemer med at finde ud af, hvordan relationen mellem fællesstaben og sygehusadministrationerne skulle være. Fra sidstnævntes side ønsker man ikke, at fællesstaben får en kontrollerende rolle, og man ser dem egentlig heller ikke som nogen, der kan hjælpe med at håndtere særligt mange af de problemer, man slås med på sygehusene – det kan man godt selv klare. Der vil her i fremtiden være mange forhold,

som skal falde på plads. Det gælder eksempelvis den HR-rolle og den udviklingsrolle, som kan placeres centralt i regionen, men som de mægtige enheder, som sygehusene udgør, også selv kan levere. Det vil med andre ord også blive sat på prøve i 2007 og 2008, hvor det – med sygehusledelsens optik – bliver et spørgsmål om, at fællesstabene skal demonstrere deres evne til at levere merværdi til de processer, der finder sted i sygehusene, dvs. overbevise medarbejderne der om, at de er til nytte for dem. Og det kan være en vanskelig opgave, når man betænker, hvordan der ifølge det ene forskningsprojekt efter det andet og den ene ph.d.-afhandling efter den anden (Borum et al. 2004), ser ud til at være en lukkethed, en bedreviden og selvtilstrækkelighed i sundhedsvæsenet, som gør det næsten immunt over for styrings- og ledelsesmæssige indgreb og ideer, der kommer udefra.

Hele den tekniske og proceduremæssige integration har skullet på plads, og er kommet det umiddelbart før regionen blev til virkelighed som organisatorisk system i 2007. Dette drejer sig både om den bureaukratiske infrastruktur i almindelighed med de procedurer, som skal få den nye struktur til at hænge sammen og harmonisere procedurer på den lange række af administrative områder i almindelighed, og det drejer sig om etablering af et nyt it-system (etableringen af et enstrengt system samlet i enheder med kritisk masse gennem en proces, som stødte på modstand og kunne være håndteret bedre, men nu er faldet på plads), samt om etableringen af nye kontoplaner og nye økonomisystemer. Alt sammen noget, der tager tid og kræver kompetente medarbejdere både i amterne og regionerne. Dermed er vi ved den næste strategiske arena.

Den *sociale arena* er ved siden af den politiske arena og arena for produktion den strategiske arena, som det i 2006 har været afgørende at få taget en række initiativer på. Vi kunne allerede i vores forrige rapport konstatere, at amterne havde grebet den personalepolitiske udfordring professionelt an og igangsat en proces, som skulle sikre, at informationsniveauet var så højt som muligt, at de, som var mest berørt og havde behov for det, kunne få personlige samtaler herunder også samtaler med psykologer, samt at man stilede efter at skabe en så hurtig afklaring vedrørende ansættelsesforhold som muligt. I løbet af 2006 er dette faldet på plads, så mere end 30.000 medarbejdere i den kommende region, har fået nyt ansættelsessted,

og knap 2000 heraf har fået nyt arbejdssted pr. 1. januar 2007. Man har endvidere skullet genforhandle klassifikationen af alle lederstillingerne med de faglige organisationer. Alt sammen noget, der selvsagt har taget tid og megen energi.

Dette arbejde er imidlertid blevet kompliceret yderligere af, at den medarbejderstab, som skulle tage sig af disse og alle andre forhold, har været begrænset i antal og først gradvist fik ansættelse i regionen. Dermed har man ikke bare været underbemandet – i al fald i nogle afdelinger – men mange medarbejdere har endvidere haft status af at være deltidsansatte med en forvirrende, for ikke at sige splittende dobbeltrolle, dobbelt identitet og dobbelt loyalitet. Det vil sige, at de har arbejdet noget af tiden i det gamle amt, noget af tiden i regionen og i øvrigt befundet sig en del på landevejen. Det kan godt være, at direktionen og nogle få andre ansatte har været fuldtidsansatte i regionen fra starten, men det er først gradvist og sent, at regionen har fået en mere fuldstændig bemanning, ja det er jo i virkeligheden først sket efter 1. januar 2007, og også her er den ufuldstændig med mange vakante stillinger, hvis besættelse er til overvejelse, fordi man endnu ikke rigtigt kan afgøre, hvor der er mest brug for dem.

Der knytter sig en særlig problemstilling til, at nogle medarbejdere har været med fra starten, mens andre kommer til senere. Det formuleres ganske vist af den ansvarlige på området sådan, at det ikke er noget problem, at nogle medarbejdere står på toget senere end andre, for de får også mulighed for at besætte gode stillinger. Men selv om det ikke er sådan, at de, der kommer først, får de bedste stillinger, er det stadig et potentielt problem, at man ikke har været en del af den samme læreproces, og at der har været tale om relativ underbemanding.

Oven i dette skal lægges, at der har været en sivning (for ikke at sige flugt) af nogle medarbejdere væk fra de gamle amter, og i nogle få tilfælde også væk fra deres nye ansættelser i regionen. For nogen har kommunalreformen været en anledning til at søge nye udfordringer, som de måske i længere tid har gået og overvejet, for andre har det været begrundet med, at de ikke kunne se sig selv jobmæssigt i den nye sammenhæng. Herunder har der været specifikke begrundelser, som knytter sig til den geografiske placering af deres fremtidige arbejdsplads. Mange medarbejdere fra amtsgårde i både Vejle, Ringkøbing og Århus har syntes, at der var for langt

til Viborg, til at familielivet kunne hænge sammen, og hvis ikke man som en del af dekoncentrationsstrategien havde lavet centre i Horsens, Holstebro og Århus, havde man sikkert mistet endnu flere medarbejdere (i den forstand har designstrategien foregrebet nogle problemer). Nogle af de medarbejdere, man har mistet, har indtaget nøgleposter og været personer, hvis viden og erfaring har været vigtig at kunne føre videre. Dvs. at man har oplevet, at velfungerende team af medarbejdere er blevet splittet ad, og at det de har kunnet præstere både som enkeltpersoner og som team er mistet eller i al fald reduceret som videns- og handlingsressource i regionen. Omvendt bør det understreges, at når man skal starte noget nyt op, når man skal skabe en region som arbejdsplads, duer det ikke hele tiden at bruge fortiden som referencepunkt, og den bedste mulighed for at skabe innovation, synergi og dynamik knytter sig til diversitet, i dette tilfælde til at man møder nye kolleger, og det er tilfældet, når man sammensætter grupper af medarbejdere, som har en forskellig erfaringsbaggrund.

At der ved en fusion sker det, at sociale arbejdsfællesskaber opløses og skal reableres i en ny sammenhæng, er en velkendt sag, men at man mister så mange centrale medarbejdere, som det her har været tilfældet, er en yderligere komplicering, og har naturligvis hæmmet regionen i dens etablering. Når eksempelvis to nøglefigurer i afdelingen for regional vækst og udviklingsarbejde – kapaciteter på dette felt – forlader regionen endnu før arbejdet er kommet ordentligt i gang, er der naturligvis tale ikke blot om et tab, der er tale om, at man bliver sat udviklingsmæssigt tilbage.

Denne »braindrain« ville have været så meget des mere fatal, hvis ikke det var sådan, at man i Region Midtjylland har haft endog meget let ved at rekruttere nye velkvalificerede medarbejdere. Alle vore respondenter bekræfter, at man har haft bemærkelsesværdig mange, meget kvalificerede ansøgere, herunder unge veluddannede akademikere. Dette tilskrives, at amterne og nu regionen har et ry for at være et sted med højt til loftet, det gælder i forhold til at være intellektuelt stimulerende at være et sted med et spændende og udfordrende selvstændigt arbejde og nogle gode stimulerende arbejdsmiljøer samt et sted, hvor man uvægerligt får et spark i karrieren, som muliggør både karrierespring og karriereskift i regionen såvel som ud af den.

Udfordringen på den sociale arena knytter sig til, hvordan man skal håndtere indfasningen af så mange nye medarbejdere fra de gamle amter og så mange forudsigelige rokader og nyansættelser. Det har været en udfordring i 2006, men det gør 2007 til det år, hvor den sociale arena nødvendigvis må blive en af – om ikke den vigtigste – strategiske arena. Hvis et af de estimater, som vi har hørt flere gange, nemlig et turnover på 15-20% årligt i de kommende år blandt medarbejderne er korrekt, er det ikke nok, at det er nemt at finde erstatninger for den del af dette turnover, som forlader regionen, der må være planer for, hvordan man meget hurtigt oplærer og indsocialiserer medarbejdere i nye funktioner og nye arbejdsteam. Det kan blive en positivt vibrerende, dynamisk og udviklende arbejdsplads, men det kan også blive det modsatte.

Derfor har man også i januar 2006 igangsat et arbejde i regi af det midlertidige hovedsamarbejdsudvalg (MT-HSU), hvor en arbejdsgruppe har arbejdet med at lave udkast til en fælles personalepolitik for Region Midtjylland. Ifølge de skriftlige papirer fra dette arbejde foreligger der nu både et udkast til personalepolitik, som skal vedtages først i 2007 og en plan for, hvordan det videre arbejde og udbredelsen skal finde sted i tæt anknytning til MED-systemet. Dette omfatter afholdelse af konferencer (1. kvartal 2007), brede personalepolitiske drøftelser med videre (2. kvartal) med henblik på en færdiggørelse af den overordnede personalepolitik og en politisk godkendelse i efteråret 2007. I overensstemmelse med de tidligere omtalte principper for styring og ledelse i regionen har man valgt at tage udgangspunkt i regionens værdier og at lave en værdibaseret personalepolitik. Samtidig med dette arbejde, er der blevet taget en række personalepolitiske tiltag, således har HR-afdelingen udarbejdet en folder, som hedder »De første 100 dage i en ny organisation – en guide til trivsel« (den blev udsendt sammen med det sidste nummer af MidtNyt i 2006 og lagt på regionens hjemmeside 22. december). Folderen er endvidere blevet uddelt til medarbejderne i uge 2 af det nye år.

Igen finder vi altså, at man i Region Midtjylland tilrettelægger en relativt omfattende og meget grundig proces, der er i overensstemmelse med de principper, man har nedlagt i sin egen modeltænkning.

I lyset af de store udfordringer og den megen turbulens er det glædeligt, at vi gennem vore interview har kunnet konstatere, at i al fald vore re-

spondenter er af den overbevisning, at de allerfleste medarbejdere er glade og velmotiverede. Måske er det sådan, at de medarbejdere, som har været mest kede af, hvad der sker, mest usikre eller måske mest sure og kværulende, er forsvundet, har lært at leve med det, er vundet for sagen eller måske tier de stille. For det indtryk, vi nu får, er overvældende positivt.

Det formuleres af politikere som af topledere, og det formuleres ikke mindst af institutionslederne og medarbejderrepræsentanterne. Medarbejderne i den centrale stab beskrives som optimistiske og opfyldt af en pionerånd, som knytter sig til at være med til at skabe noget nyt og til at kæmpe for en god sag. Institutionslederne slår fast, at der ikke er nogen negativ stemning hos medarbejderne i de yderste led snarere en positiv, og medarbejderrepræsentanterne beskriver, at der er en positiv stemning, hvor medarbejderne glæder sig til at komme i gang herunder til at have ét job og én arbejdsplads i stedet for to. Der er medarbejdere tilbage, som er meget kede af det, men de er et fåtal.

Ved siden af den sociale arena er den *kulturelle arena* typisk der, hvor man i fusionsforskningen udpeger mulige problemer, som kan vanskeliggøre etableringen af en ny samlet organisation, der er sammensat af tidligere autonome enheder (Strandgaard Petersen 1998). I de tidlige faser af en fusionsproces er fokus naturligt nok på den politiske arena og på arena for produktion med henblik på at få etableret ledelseshierarkiet, placeret magten og at få en ny fælles struktur med diverse styresystemer op at stå. Men når fusioner efterfølgende bliver til fiaskoer, skyldes det som regel, at man ikke har taget hensyn til de sociale og kulturelle systemer, som også skal integreres, og hvor der kan være skjulte modsætninger, som først kommer op til overfladen, efter der er holdt »store flyttedag«.

I Region Midtjylland er man klar over, at kulturen er forskellig i de gamle amter. Det beskrives bl.a. sådan, at de små amter har været præget af en mindre grad af formalisme og omvendt, som nævnt, at Vejle og Århus Amter har været præget mindre af hierarki og mere af decentralisering end i Viborg og Ringkøbing. Det tilsyneladende paradoks, der ligger heri, kan knytte sig både til størrelse, som i sig selv tilsiger en vis fornuft vedr. blandingen af henholdsvis formalisme og centralisering/decentralisering, og til at den første diagnose gælder amtsgårdene, mens den anden gælder sygehusvæsenet.

I al fald har man naturligt nok i de gamle amter over lang tid opbygget forestillinger om, hvem man selv er, og om de andre som en naturlig del af en identitetsopbygning, der så spejler sig i værdigrundlaget, i kulturen – og det er, hvad man på godt og ondt bringer med sig ind i den nye region. Man er imidlertid i Region Midtjylland også klar over den lektie, som bl.a. kan læres fra en af de tidlige kommunefusioner, nemlig tilblivelsen af Bornholms Regionskommune (Christoffersen et al. 2005). Det man så her var, at på den ene side eksisterer der forskellige og indimellem modsatrettede overordnede kulturer i og mellem enheder, og på den anden side nogle subkulturer i hver af de fusionerende enheder knyttet til fagmiljøer og sektorer, som i første omgang gør det lettere at bygge de kulturelle broer og mindsker kultursammenstødene mellem de fusionerende enheder. I anden omgang viser det sig imidlertid, at også de tværgående subkulturer godt kan være lidt forskellige alligevel, hvorfor det er nødvendigt at arbejde aktivt med kulturen for at sikre, at man taler samme sprog og ikke misforstår hinanden og med henblik på at etablere et minimum af en ny fælleskultur.

Det er, hvad man i Region Midtjylland har sat i gang på det overordnede plan med udkastet til nye fælles værdier, de tre D'er: Dialog, Dygtighed, Dristighed. Men det er klart på den ene side, som en af vore respondenter udtrykte det, at de organisatoriske værdier skal lejre sig i en organisation, som endnu ikke eksisterer – det gør den først fra og med 2007, mens det på den anden side vil være sådan, at værdierne naturligvis vil skulle udfyldes, formuleres og omsættes decentralt til meningsfulde værdisæt. Det er, hvad der skal ske i de kommende år, så i 2007 er det ikke kun den sociale arena, der utvivlsomt kommer til at stå centralt, det gør også den kulturelle.

Ved siden af de fire strategiske arenaer, vi indtil nu har behandlet, er der imidlertid, som vi analyserede det i den forrige rapport, yderligere fire arenaer, som ledelsen må være opmærksom på og prioritere indsatser imellem. To af disse kan de kommende år komme til at stå endog meget centralt, det er arena for bevidsthedsdannelse og vidensproduktion samt markedet, mens de to resterende arenaer, nemlig arena for visioner og tro samt arena for arkitektur og æstetik ser ud til at komme til at spille en mindre rolle i Region Midtjyllands umiddelbare fremtid. Det kan dog være, at

førstnævnte ikke er helt så ligegyldig endda. Vi skal belyse disse fire arenaer lidt mindre omfattende end de forrige.

Arena for bevidsthedsdannelse og vidensproduktion har egentlig stået på Region Midtjyllands ønskeliste for prioriterede strategiske satsningsområder fra starten. Det stod nemlig hurtigt klart, at det var nødvendigt for regionen at etablere et kommunikationsberedskab, som kunne benyttes både i forhold til at skabe dialog og forståelse internt i organisationen (i fin samklang med principperne for styring og ledelse samt det første af de tre D'er i værdigrundlaget: Dialog) og til at påvirke den offentlige mening og dagsordenssættelse herunder til at adressere kritiske spørgsmål og danne en forestilling i den almene offentlighed om, hvad regionen stod for. Man har derfor prioriteret at etablere en særlig afdeling herfor.

Vore respondenter er da også ganske tilfredse med den pressedækning regionen allerede har fået del i, og er af den opfattelse, at borgerne godt er klar over, at regionen er ved at blive til. Problemet er blot, at borgerne nok tænker på regionen som et stort amt og endnu ikke ved, hvad regionen står for. Dette er der måske ikke noget at sige til i og med regionens identitet først er ved at blive skabt. Men som en del af designstrategien (i dette tilfælde arena for arkitektur og æstetik) er man i det små begyndt med symbolske tiltag som kommunikerer region, såsom når der nu står »Regionshospitalet« foran hvert af de lokale hospitalsnavne, med universitetshospitalet som den eneste undtagelse. Fra nu af er det slut med, at borgerne forveksler et kommunehospital med en kommuneinstitution, hospitalerne hører under regionen. Som Bent Hansen understregede: »når vores kommunikationsstrategi rulles ud 1. januar 2007, vil man ikke være i tvivl«.

Præcis hvad kommunikationsstrategien drejer sig om, får man en antydning af ved at se på et meget kortfattet notat benævnt »Kommunikationsstrategi for Region Midtjylland«. Notatet er, som vi har set det på andre arenaer, i samklang med principperne for styring og ledelse. Ud over at præcisere, hvad der er udgangssituationen, som nødvendiggør en aktiv og fokuseret indsats i hele regionen, en integreret kommunikation, refererer notatet til de tre D'er, dvs. til det foreløbige værdigrundlag og forsøger at konkretisere, hvad dialog, dygtighed og dristighed drejer sig om i forhold til kommunikation. Så langt så godt – der er naturligvis god fornuft i netop at forsøge via kommunikation at gøre regionen kendt for det, den ønsker at

stå for. Alligevel efterlades vi med dette notat, og hvad vi har hørt fra vore respondenter med det indtryk, at der her mere er tale om principerklæringer end om egentlige strategier. Det er ikke fordi der nødvendigvis savnes egentlige fokuserede kampagnestrategier, ekspressive strategier, sondring mellem intern og ekstern kommunikation mv. som noget, der kan være med til at opbygge intern identitet og ekstern legitimitet. For sådanne kan man af gode grunde forestille sig skal være skjulte (jævnfør vores diskussion af, hvorvidt man kan nedskrive og offentliggøre alle de strategiske overvejelser, man gør sig). Men det kan undre, at der ikke her også er principper, som knytter sig til, hvem der kommunikerer om hvad, hvordan særligt kritiske forhold gøres til genstand for krisehåndtering, hvordan kommunikationsafdelingen kan bistå og nyttiggøres i resten af organisationen mv.

Man kan dog uden videre se den hidtidige kommunikationspraksis, sådan som den har været anvendt procesmæssigt med interne høringer og informationsmøder, som en direkte konsekvens af prioriteringen af, at der skal dannes en ny fælles bevidsthed om, hvad der sker og skal ske i regionen. Tilsvarende kan man tolke det såkaldte Anna Amalie-projekt, som en del af en strategisk satsning på at kommunikere Region Midtjyllands nye rolle i den regionale udvikling, en ekspressiv strategi, som skal kunne skabe et letgenkendeligt billede og image af en nytænkende og dagsordenssættende region. Men det bliver unægtelig interessant at følge den videre udvikling af kommunikationsstrategierne, når man betænker, at kommunikation, synlighed og legitimitet – som omtalt tidligere og erkendt af de centrale politiske og administrative ledere – var amternes akilleshæl.

Vi har allerede under belysningen af den sociale arena været inde på, hvordan denne informations- og kommunikations- samt inddragelsesstrategi har virket på ledere og medarbejdere. Når vi spurgte institutionslederne om de følte sig som en del af regionen, svarede de, at: »vi har været længe undervejs og regionen passer os fint, jeg er nu forberedt, og føler mig som en del af regionen«. Videre sagde de, at: »der er skabt en eller anden form for identitet, en regional identitet, også selv om det ikke er sikkert, hvilket fællesskab der er tale om, og eksempelvis rammeaftalerne med kommunerne er usikre«. Sådanne udtalelser indikerer både en loyalitet over for en ny identitet, og at denne endnu kun foreligger i kimform og er

under udvikling. Medarbejderrepræsentanterne udtrykte, at der på psykiatriområdet og på det sociale område var udviklet en forestilling om, »at vi nu indgår i en samlet, stor region«. Hvor dybt dette stikker på medarbejdersiden er uvist – som tidligere refereret, var det institutionsledernes indtryk, at de menige medarbejdere i institutionerne ikke interesserede sig voldsomt for det, der skete omkring dem i forhold til regionen. Men der er ingen tvivl om, at de, der har været involveret, er i færd med at udvikle en ny fællesidentitet. At organisationer, herunder også så store enheder som en region, kan siges at have en identitet, noget vi normalt knytter an til enkeltindividet er ikke organisationsteoretikere fjernt (jf. Hatch og Schultz (red.) 2004; Schultz et al. (red.) 2000). Det ligger på linje med spørgsmålet om, hvorvidt en organisation kan siges at have et fælles værdigrundlag, som understøtter det, den beskæftiger sig med og herunder også understøtter en fælles identitet, nemlig en (organisations)kultur. En organisationsidentitet defineres bl.a. ved, hvad der siges og føles i forhold til spørgsmålet om, hvad der er det kollektive svar på spørgsmålet: hvem er I?

Den tætte kobling mellem arena for bevidsthedsdannelse og vidensproduktion og den kulturelle arena, skulle man også forvente at finde i forhold til arena for visioner og tro, og den burde også understøttes af arena for æstetik og arkitektur. Hvad sidstnævnte angår, må vi konstatere, at det er begrænset, hvad der er foretaget – og måske kan foretages p.t. – på *arena for arkitektur og æstetik*. Regionen har fået en ny regionsrådssal og en ny designlinje, og man har ladet regionens navn slå fast bl.a. som omtalt i forhold til sundhedsvæsenet, men ellers er iscenesættelsen af denne arena ikke markant til stede endnu.

Som det allerede er omtalt, så har man med Udkast til Ledelses- og styringsgrundlag for Region Midtjylland allerede søgt at lave nogle centrale markeringer på *arena for visioner og tro*, i og med der foreligger udkast til formuleringer af missionen og visionen. Der bør være en meget direkte sammenhæng mellem missionen, og hvad medarbejderne tror på. Det er helt fundamentalt, at man som leder og medarbejder tror på det rigtige og meningsfulde i den mission, regionen er på, uanset om man kan vide, at det er opnåeligt eller ej, og noget tilsvarende gælder for visionen. Dette bliver ikke mindre vigtigt, når disse overordnede missions- og visionsformuleringer skal kompletteres af de decentrale enheders egne formuleringer af mis-

sion og vision for deres virke. Når det er så afgørende, hænger det for det første sammen med, at det er, hvad der skal give arbejdet mening i det daglige, altså at man er en del af noget, der er større end en selv, at man er i en større sags tjeneste, og at det, man foretager sig, tjener almenvellet. For det andet hænger det sammen med, at det er helt afgørende, hvis ikke kampen om regionernes overlevelse, eksistenskampen, skal være hul. Hvis man skal kunne kæmpe for regionens overlevelse fra den platform, man selv indtager, må man fundamentalt set være enig i og kunne gå ind for det, regionen står for, og det den er sat i verden for, og det formuleres mest prægnant i mission og vision. En af institutionslederne, vi interviewede, formulerede det sådan, at: »vi ved endnu ikke helt, hvad det er regionen er, og hvilken identitet den har, men jeg tror på, at det er rigtigt [underforstået det vi er ved at skabe, det regionen kommer til at stå for]«. Tilsvarende formulerede en medarbejderrepræsentant det sådan, at: »jeg synes vi ser, at regionen kan noget andet og mere end amterne – vi bliver nødt til at tro på det«.

Vi fik i vore to interview med grupper af medarbejderrepræsentanter et klart indtryk af, at det her var troen på visionen, der var en drivende kraft. Hovedsamarbejdsudvalget, tillidsrepræsentanterne og de faglige organisationer havde fra et tidligt tidspunkt været involveret i arbejdet med mission og vision. Det blev endvidere formuleret sådan, at: »de som faglige organisationer og HSU var med i kampen om fremtiden til glæde for borgerne«. Det blev herunder formuleret sådan, at: »vi må skabe alliancer med borgerne, som kan skabe bevidsthed og viden om konsekvenserne«.

Men hvad er det så, de tror på, og som driver dem? Det er forestillingen om velfærdsstaten. De tror på, at helhed, sammenhæng og velfærd skabes gennem politisk beslutning og styring koblet med professionel handling, og de tror på universalismeprincipper, hvor alle borgere skal have lige rettigheder til offentlige serviceydelser. Det blev formuleret som et spørgsmål om: »hvordan vi får grundholdningen fra velfærdsmodellen med over i regionsdannelsen«. Det siges videre, at: »vi vil kæmpe for det, vi har skabt, de [regionens fjender] skal ikke smadre noget, som vi har skabt og er stolte af, så på det strategiske, det politiske og det fagligt organisatoriske niveau er der enighed om, at de skal ikke knægte os, dæleme nej«. Og videre understreges, at: »det, som skal bære denne kamp igennem, så regionen over-

lever på velfærdsstatens præmisser, dvs. så der ikke bliver tale om privatisering, udlicitering og markedsstyring, er, at vi laver et sundhedsvæsen, som leverer varen gennem ordentlige værdier, et ordentligt menneskesyn og høj faglighed og kvalitet«.

Det er jo store ord og flotte ord i sig selv. Men det helt epokegørende ved disse udtalelser og de erkendelser, der ligger bag, er, at de er med til at knytte regionsprojektet sammen med den altid standende kamp om fremtidens velfærdssamfund. Det er tydeligt, at der her mere er tale om, hvad man tror på, end hvad man ved. Udtalelserne og denne tolkning af den helt overordnede strategiske udfordring er politisk ideologisk begrundet i sin grundsubstans af, hvad disse medarbejdere er udrundet af og fagforenings-systemet mener herom. Men det er værd at notere, at de ikke ser sig selv i et klassisk arbejdsgiver-lønmodtager-forhold, tværtimod knytter de an til den moderne forestilling om, at de to parter må samarbejde. De ser sig selv som solidariske med deres egen ledelse, den politiske såvel som den administrative. De ser de store linjer i, hvad der er på spil med struktur-/kommunalreformen, som en fælles udfordring for ledelsen og medarbejderne. For nogen vil den slags tale nok virke patetisk og antikveret med sin kampmetaforik og det stærke engagement i bestemte værdier, men spørgsmålet er, om ikke det er meget præcist set, hvad der i al fald muligvis er på spil. Det ser vi faktisk allerede af, hvad der sker på den sidste strategiske arena vi skal ind på, nemlig markedet.

Der er på den strategiske arena, *markedet*, en række kampe forude, som kan blive af afgørende betydning for regionens overlevelse – eller i det mindste for dele af regionens overlevelse. Vi må forvente, at der i 2007 bliver tale om, at der tegner sig nogle konturer af udfaldet af disse kampe, og vi kan også se, at der udvikles strategier, ikke bare for overlevelse, men også for en offensiv prægning af egen skæbne – men igen ikke som skriftligt formulerede strategier. Markedet udfolder sig som en konkurrencekamp på flere felter. Interessant nok kan man iagttagende, at mange af disse konkurrencekampe ikke i snæver forstand udfolder sig gennem frie forbrugsvalg på gennemskuelige markeder, men snarere er resultatet af forhandlinger. Dette forhold bekræfter forestillingen om en såkaldt »forhandlingsøkonomi«, en økonomi, hvor væsentlige forhold i den økonomiske

funktionsmåde fastlægges gennem forhandlinger (Nielsen og Pedersen (red.) 1989).

Det drejer sig primært om sundhedsområdet, psykiatrien og socialvæsenet, hvor kampene knytter sig til grænsedragning, frie valg og finansiering samt om markedet for medarbejdere. Sidstnævnte har vi allerede omtalt, og her ser det ud til, at Region Midtjylland på den ene side er trængt af sivning, headhunting og turnover, og på den anden side ikke har svært ved at markere sig som en attraktiv arbejdsplads, og dermed at rekruttere de medarbejdere, de har brug for. Her er der for så vidt tale om et relativt gennemskueligt marked.

På sundhedsområdet udfoldes konkurrencekampen både mellem regionerne og staten, mellem regionerne indbyrdes, mellem den enkelte region og kommunerne og mellem sygehusene i regionen. I forhold til staten drejer det sig om frihedsgrader og grundtilskud – forhold, som ikke er afklaret, men hvor der er endog meget toughe forhandlinger i sigte. Hvad angår relationen mellem regionerne, har man i Region Midtjylland den klare opfattelse – for ikke at sige strategi – at relationen mellem regionerne indbyrdes bør præges af en solidarisk forestilling om, at regionerne ikke er stærkere end det svageste led, hvilket konkret betyder, at man vil være villige til at sende patienter til Region Nordjylland, hvor befolkningsunderlaget er tyndt i forhold til nogle behandlinger. Omvendt har man – som en indirekte konkurrence om image og medarbejdere mellem regionerne – formuleret en klar vision om at være i verdensklasse, som fordrer, at der sker en intern udvikling med en lang række delstrategier knyttet til benchmarking, organisations- og kompetenceudvikling mv. På den ene side rummer dette altså en række meget bevidste strategier, som udfolder sig på arena for produktion (de understrategier, som er omtalt i forhold til den overordnede designstrategi). På den anden side er Region Midtjylland i en position, som gør dette til en selvfølge på en måde, så konkurrence elimineres – en slags blue ocean strategy (Kim og Mauborgne 2005). Forestillingen om verdensklasse vil både fordre kvalitet i bredden og specialisering dvs. både diversifikation, fokus og nichestrategier på udvalgte områder, før man når konkurrencemæssig urørlighed – det kommer ikke af sig selv.

I forhold til kommunerne er der i vid udstrækning tale om en forhandlet relation, om grænsedragningen mellem, hvad der skal ligge i regionen

henholdsvis kommunerne, samt om et forhandlet spørgsmål om finansiering – dette gælder også på det psykiatriske område. I forhold til sygehuses finansiering har regionerne lidt det første nederlag, i og med KL har af tvunget kommunerne en musketered om ikke at lade grundtilskuddet overstige 1000 kr. pr borger. Omvendt står regionerne nok her med de stærkeste kort på hånden, i og med det er dem, der ultimativt bestemmer, hvor lang tid patienterne skal blive på hospitalerne, nemlig hvor mange indlæggelser den enkelte patient skal igennem – et incitaments- og finansierings-system kommunerne med god grund frygter kan blive en bombe under deres fremtidige økonomi, i og med det på det nærmeste er ubegrænset, hvad man kan udvikle af behandlingstilbud (en mekanisme, der bl.a. kendes fra USA's betalings- og forsikringsfinansierede private hospitalsvæsen, og som får sundhedsudgifter til at eksplodere). Mekanismen knytter sig til betalingen pr. indlæggelse, hvilket giver regionen et incitament til at skabe kortvarige indlæggelser, men lange patientforløb. Kommunerne er her ikke herrer over situationen, fordi den suverænt bestemmes af de praktiserende læger og sygehuse – og det, de kan forvente med sikkerhed, er stigende direkte udgifter i forbindelse med indlæggelser og stigende udgifter til hjemmepleje mv. (en regning de med skattestop må forsøge at sende videre til staten). Alene denne meget simple sammenhæng burde gøre, at kommunerne indså, at de har et langt større incitament til at stå på god fod med regionen end omvendt (af tidligere nævnte årsager forholder det sig indtil videre omvendt – dvs. indtil KL besinder sig, kommer på andre tanker og kommunkoalitionen er brudt).

Hvad angår konkurrencen mellem regionens egne sygehuse, er den nok så som så både i betragtning af de overordnede naturlige arbejdsdelinger, som knytter sig til både geografi og til specialisering (fokus- og nichestrategier), og fordi man ønsker at tænke regionen som en samlet region med et samlet tilbud til borgerne. Dertil skal lægges, at intern konkurrence og benchmarking, som nævnt ved gennemgangen af principperne for styring og ledelse, kun skal benyttes, hvor det er hensigtsmæssigt og ikke går ud over regionens samlede forpligtelser.

På det sociale område er der uden tvivl tale om, at markedet er en meget dramatisk ny realitet og strategisk udfordring. Det drejer sig på den ene side om, at forsøge på at fastholde så mange institutioner som muligt som

regionale. Den kamp er på forhånd i det store og hele tabt, i og med kommunerne har ret til at skalte og valte som de lyster, uden regionen kan værges for sig, og utvivlsomt i anden omgang vil tage alle de »kan-institutioner«, som ikke direkte ser ud til at kunne kompromittere kommunerne, eller som det er helt åbenlyst, at de ikke kan drive. På den anden side drejer det sig om hver enkelt institutions overlevelse i det hele taget på det nye marked. Allerede på kort sigt bliver det et spørgsmål om, hvorvidt de »gentlemanaftaler«, regionerne har lavet med kommunerne om at vedblive med at sende klienter til de regionale institutioner som hidtil, holder. Det er så at sige den ene forhandlingsrelation. Den anden knytter sig til de forhandlede afregningspriser. Når dette er på plads, bliver det et spørgsmål om, at hver enkelt institution udvikler sine egne strategier for overlevelse på et marked, hvor de skal overbevise kommunerne om, at de er i stand til at håndtere kommunernes problemborgere bedre og billigere end andre udbydere på samme marked og herunder bedre end de discountløsninger, som kommunerne kunne føle sig inklinerede til at udvikle med egne midler i egne institutioner. Her vil vi utvivlsomt se en lang række af de klassiske såkaldt generiske strategier i udfoldelse (Miles & Snow 1978; Porter 1980), dvs. defender, prospector, analyser, fokus- og nichestrategier, diversifikationsstrategier, pris- og kvalitetsstrategier mv., men også, og ikke mindst, moderne kommunikations- og eller markedsføringsstrategier for udvikling, synliggørelse og salg. Og som nævnt er forudsætningen for, at disse strategier kan tages i anvendelse, at der er skabt et troværdigt grundlag herfor igennem de strategier, der arbejdes med på arena for produktion.

Hvorvidt regionen og dens sociale institutioner kan mobilisere opbakning på den politiske arena til støtte for deres interesser og holdninger er tvivlsomt. På landsplan er slaget jo i al fald tabt i første omgang (og for en overskuelig langtrækkende periode) som følge af nederlaget i kampen om strukturreformen i almindelighed. Regionalt må regionspolitikkerne jo som nævnt ikke udvikle en samlet socialpolitik (bortset fra socialplanen), og lokalt vil de svage grupper næppe have stærke fortalere. Konkurrence- og overlevelseskampen bliver med andre ord behård og vil utvivlsomt ændre totalt på den måde, der i fremtiden bliver leveret og produceret serviceydelser på det sociale område.

Tiden vil vise, om det bliver til det bedre eller til det værre, om den klassiske amtslige specialisering og fagligheden kan holdes i hævd, om kvaliteten og effektiviteten bliver højere eller mindre, om innovationspotentialet blomstrer eller eroderer. Alt står åbent. Men de fleste iagttagere i sektoren selv er skeptiske over for konsekvenserne, hvad angår kvaliteten i behandlingen. De er bekymrede på klienternes vegne, de frygter for tab af viden, ekspertise og erfaring, og de frygter forstås for deres egne institutioners og medarbejders fremtid, og ser dette som et meget principielt politisk problem snarere end som et teknisk spørgsmål om ejerskab og finansieringsform. Tilsyneladende ideologi- og værdineutrale indgreb kan på den måde ses som banebrydende politiske tiltag, hvor små indgreb får dramatiske følger. Også her ser vi med andre ord den principielle problemstilling: kampen om velfærdsstaten.

Opsamling

Kort fortalt har Region Midtjylland i lyset af den trængte strategiske situation satset på en række strategier, der drejer sig om umiddelbar overlevelse gennem opbygning af regionen som politisk administrativt system, der satser på at udnytte faglighed og professionalisering som strategisk platform og synliggør sin uundværlighed som serviceproducent og samarbejdspartner.

Det ser med andre ord ud til, at man har satset på i det mindste denne flerhed af parallelle og tæt koblede strategier, som går ud på:

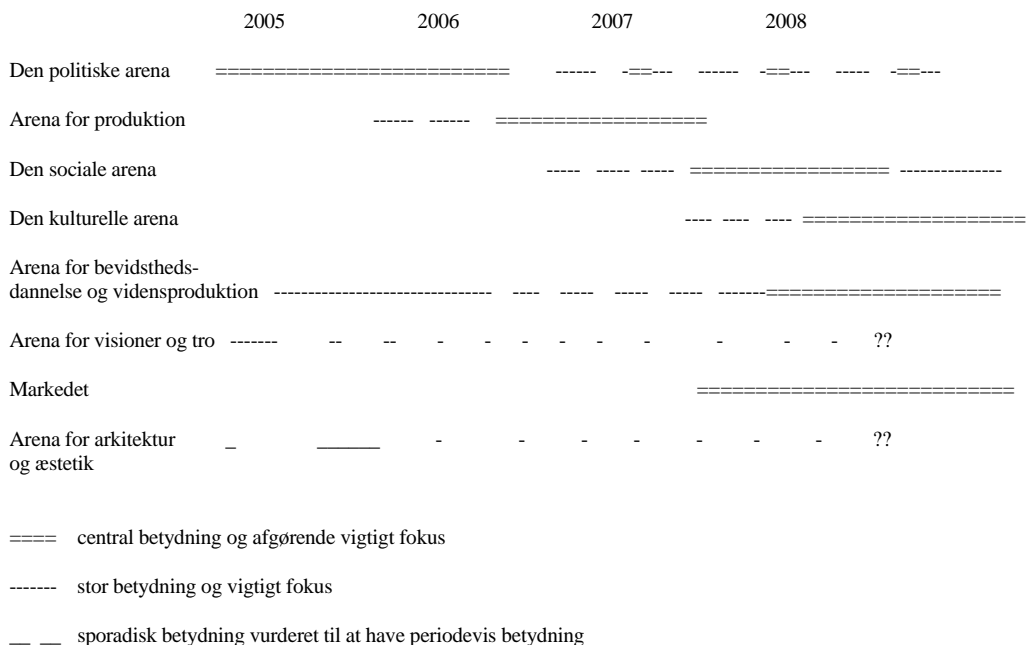
- at overleve ved at opbygge en platform af en central organisation, en politisk og administrativ enhed, der skulle skabes og bringes til at fungere som et integreret ledelsessystem med stor decentral autonomi
 - herunder designmæssig videreudvikling af modellen og dens tekniske og proceduremæssige strukturer og procedurer
 - medvirken til likvidation og overdragelse af de amtslige institutioner og deres medarbejdere, herunder rekruttering og fastholdelse
 - udvikling af principper for ledelse og styring
 - satsning på modernisering og faglighed
 - samt et fælles værdigrundlag

- at integrere og effektivisere sygehusvæsenet og på sigt demonstrere, at man kan klare sig i konkurrencen samt opnå verdensklasse med universitetshospitalet som dynamo
 - gennem professionalisering fagligt og ledelsesmæssigt
 - og ved at tillade decentrale strategier på sygehusene, så længe de ikke strider imod den overordnede politik og strategi
- at forsøge at redde, hvad der reddes kan på det sociale område, at overvinde, overleve og »være der, når det vender«
 - at demonstrere faglighed
 - at tillade decentrale strategier, specielt konkurrence- og kommunikationsstrategier på institutionsniveau i samarbejdets ånd
- at markere sig regional- og udviklingspolitisk ved at tage initiativer og åbne for samarbejde
- at samarbejde med kommunerne, velvidende at man ikke kan kæmpe på alle fronter samtidig og har brug for alliancepartnere
- at gøre noget tilsvarende i forhold til erhvervslivet
- at satse på kommunikation fremover.

Et er imidlertid den eller de strategier Region Midtjylland har forsøgt og ønsker at gøre til virkelighed, noget andet er, i hvilken udstrækning det er lykkedes på nuværende tidspunkt. Vi stiller dette spørgsmål, velvidende at strategisk ledelse i vid udstrækning drejer sig om det lange seje træk, om de mange delstrategier og slag, der samlet set først over en længere periode fører til endegyldig sejr eller nederlag. Her må vi konstatere, at 2006 har været præget af spredt fægtning og af vundne såvel som tabte slag. I forhold til den regionale udvikling har udviklingen båret præg af begrænsede forsøg på at sætte dagsorden og af et par små sejre og store nederlag. På det sociale område kan man notere relative sejre, men fundamental usikkerhed, som forsøges opvejet ved at fremtræde som en værdig og nødvendig samarbejdspartner, der skal gøre det muligt at overvinde til bedre tider og understøttes af decentrale strategier blandt institutionerne. På sundhedsområdet har man søgt at realisere en konsoliderings- og udviklingsstrategi, at strømline og effektivisere sygehuskoncernen som ledelsessystem, at sætte dagsorden i regionen, men også via Regionsforbundet på landsplan, dvs. at markere Region Midtjylland som en uom-

gængelig spiller og magtfaktor. Her er man godt i gang med at konsolidere og udbygge sin strategiske platform.

Figur 4.2 De mange arenaer og tilblivelsen af Region Midtjylland som strategisk projekt og reformcyklus



Det er klart, at den politiske arena altid er af betydning i en politisk styret organisation og fra tid til anden vil påkalde sig afgørende opmærksomhed. Hvad der ellers antydes i figuren skulle være fremgået af analysen. Arena for produktion har stået i centrum for det strategiske arbejde i 2006, ligesom den politiske gjorde det i 2005, mens den sociale arena tæt koblet med den kulturelle utvivlsomt vil tiltrække sig strategisk opmærksomhed i 2007, ligesom kommunikationsstrategiens udfoldelse i 2007 vil bringe arena for bevidsthedsdannelse og vidensproduktion i centrum. Endelig vil det, der sker på markedet, kunne være skelsættende for dele af Region Midtjylland allerede fra begyndelsen af 2007.

2006 har været et atypisk år præget af den samtidige opbygning af regionen og nedbygning af amterne – det har været en kæmpemæssig opgave, der har trukket store veksler på ledere såvel som medarbejdere – man har evnet at gennemføre noget med en beskeden, for ikke at sige for lille, bemanning, som næsten ikke er menneskeligt muligt.

5 Højt spil. Postmoderne analyse af regionskonstruktionen som institutionsform i velfærdsstaten

Den fortsatte dannelseskamp

Allerede i dette projekts første rapport, Christoffersen og Klausen (2006), blev betragtningen udviklet, at regionsprojektet i kommunalreformen kan anskues som en dannelsesproces. Der er nok i selve kommunalreformen fastlagt et sæt af præmisser for forløbet af denne proces, men resultatet i øvrigt vil komme til at bero også på andre præmisser og dernæst på det forløb, som udvikler sig, når regionerne i samspillet med de øvrige betydende parter forholder sig til de givne præmisser.

Forløbet af arbejdet gennem året 2006 med regionsprojektet synes i væsentlige henseender at bekræfte gyldigheden af betragtningmåden om regionsprojektet som et projekt, der først tager endelig form undervejs, og hvor der hele tiden skal kæmpes for at fremme bestemte forestillinger om, hvad regioner skal blive til, og hvilken rolle de skal komme til at spille.

Det er kommet til udtryk derved, at det i løbet af året som analyseret i kapitel 4 har vist sig, at der på flere felter har skullet kæmpes ganske hårdt for at virkeliggøre strategiske målsætninger, og at det langtfra i alle tilfælde er lykkedes at komme definitivt sejrrikt ud af disse kampe.

I den nærværende rapport har det været muligt i kapitel 4 at videreføre den strategiske analyse af kampen om regionsprojektet, sådan som denne kamp føres på de forskellige arenaer. Det indebærer ikke, at det nu, hvor forberedelsesarbejdet omkring regionen er ført til ende er muligt at gøre en definitiv status og tegne et billede af, hvad regionsprojektet så er blevet til, og hvilken rolle regionen kommer til at spille fremover nu, hvor den har

bevæget sig ind i driftsfasen. Nogle slag er tabt, og nogle er vundet, og vi kan derfor også se nogle lidt skarpere konturer. Men mange slag venter også forude. I vores interview med medlemmerne af direktionen har vi også fået udpeget en række af dem, som er nært forestående, og hvor man mere eller mindre afventer slagets udfald. Det gælder eksempelvis problematikken omkring kommunernes benyttelse af de sociale institutioner, som er forblevet i regionens regi efter den gennemførte deling af amternes tidligere sociale institutioner. Ved indgangen til 2007 har regionen ikke mulighed for nøjere at kende kommunernes strategi for fremtidig benyttelse og dermed køb af ydelser fra regionens sociale institutioner. Regionen har haft mulighed for selv at fastlægge en udgangsstrategi, men hvilket spil, som vil udvikle sig omkring benyttelse og eventuelt pres for tilpasninger af ydelseskvaliteter og priser, er ikke klart. En tilsvarende åbenhed gør sig også gældende, hvad angår øvrige nøgleparametre, som konstituerer regionen.

Det er en grundbetragtning i analysen, at kampen om regionsdannelsen ser ud til at antage en karakter, hvor den kommer til at vedrøre ikke blot detaljer ved regionsprojektet, men selve projektets art og måske også dets overlevelsesmuligheder i det hele taget. Der er tale om en regionsdannelse, som i den grad bestræber sig på at vinde fodfæste som et *moderne projekt*, der afspejler helhed og sammenhæng, ledelse og meningsfuldhed. I den forstand fremtræder regionsdannelsen, i det mindste anskuet fra regionens synsvinkel, som en videreførelse i ny form af et væsentligt element i dansk forvaltning og hvilende på de lange traditioner, som kendetegner dansk forvaltning og som trækker linjer tilbage til oplysningstidens tro på rationalitet, sund fornuft, helhed og styrbarhed. Mere konkret er regionens forståelse af regionsprojektets hele karakter præget af, at nøglepersonerne i regionens politiske ledelse har en fortid i amterne, og at regionens hele direktion har en baggrund som direktører i de fire amter bag regionsdannelsen. Vi har da også fundet en høj grad af kontinuitet i hele den organisatoriske og ledelsesmæssige tænkning i regionens direktion, hvor ikke mindst modellen fra Århus Amt har sat præg på udformningen af regionen.

Efterhånden som regionsdannelsen skrider frem, bliver det imidlertid synliggjort, at der er tale om et projekt, som også viser sig at være oppe imod så bastante barrierer, at kampen kommer til at stå om muligheden for

i det hele taget at erobre og fastholde en identitet i denne forstand, dvs. som moderne projekt.

De momenter, som forklarer regionens vanskelighed ved at indtage en position som en veldefineret institution i den danske velfærdsstatsmodel, beror for en betydende dels vedkommende i selve kommunalreformen og de præmisser for regionsdannelsen, som denne reform stiller op. Hvor det er centralt i regionens forståelse, at der må fungere vilkår, så det giver mening at påtage sig et samlet ansvar for et opgaveområde, hvor regionen ud fra helhedsbetragtninger kan bedrive en sammenhængende og kontinuert styring, så viser der sig tendenser til, at uforudsigelighed og fragmenterede, stadig skiftende inoptimale beslutningssituationer, kommer til at præge virkeligheden.

Det kan dermed formuleres som en tese, at regionskonstruktionen i kommunalreformen ikke nødvendigvis er en konstruktion, som kommer til at udvikle sig i retning af en *stabil ligevægtstilstand*. Ved at tale om en stabil ligevægtstilstand refererer vi her til et begreb hentet fra økonomien, hvor det står for en evne til at mobilisere varige løsninger, der er rationelle og optimale anskuet i forhold til et sådant erkendt sæt af præmisser, som også udgør et samlet og sammenhængende billede af den relevante omverden.

Det er muligt, at vilkårene er således, at anstrengelserne for at etablere en institution i moderne forstand ikke vil (kunne)lykkes. Med reference til politologisk teori kan vi karakterisere denne udfordring derved, at det forekommer som en mulighed at

- stræben efter helhed alligevel falder ud som mangel på sammenhæng
- stræben efter gennemgående værdier alligevel falder ud som værdifrihed
- stræben efter ledelse alligevel falder ud som anarki
- stræben efter strategi alligevel falder ud som overladt til skæbnen
- stræben efter hierarki alligevel falder ud som netværk
- stræben efter government alligevel falder ud som governance.

Vi har givet analysen i dette kapitel overskriften *postmoderne*, og vi har også i overskriften antydnet, at dannelsen af regionerne kan anskues som et spil – endda et højt spil. Med den postmoderne karakter mener vi, at vi

forholder os åbne til konstruktionens helhedspræg og stabilitet. Ved at udpege regionsprojektet som et højt spil vil vi fremhæve, at vi ikke tager for givet, at hverken flertallet bag kommunalreformen i Folketinget eller kommunerne nødvendigvis agerer ud fra den præmis, at regionsprojektet skal lykkes og lede til etableringen af et stabilt regionalt niveau i Danmark funderet i en selvstændig regional politikudfoldelse, hvad der er regionens vision. Herved kan regionsprojektet nærliggende anskues som en kamp eller et spil – og vel at mærke et spil, som har selve velfærdsstatsmodellen som indsats: Højt spil.

Regionsprojektet og velfærdsstaten

Regionerne, som et sammenhængende system, udgør en betydende institution i den danske velfærdsstatsmodel. Den rolle, som bliver regionerne til del, og den måde regionerne kommer til at fungere på, bliver derfor også af betydning for, hvorledes den danske velfærdsstatsmodel i det hele taget fungerer, og hvilket rationale som kommer til at råde.

I de gennemførte interview har vi måske fået udtrykt dette mere vidtrækkende perspektiv tydeligst og mest principielt fra medarbejderside, hvor den medarbejdervalgte næstformand i det midlertidige tværgående hovedsamarbejdsudvalg over for os har beskrevet kampen om regionens rolle som en kamp om, i hvilken retning den danske velfærdsstatsmodel i det hele taget skal bevæge sig. I denne betragtningsmåde er det et hovedspørgsmål, hvorvidt velfærdssektoren skal fastholdes som en offentlig sektor, hvor aktiviteterne kan planlægges og disponeres i helheder inden for rammerne af et samlet organisatorisk system, eller om produktionen af velfærdsservice vil glide over i et mere opsplittet organisatorisk system, som i højere grad er kendetegnet ved markedsmæssige spilleregler indordnet statslig regulering, og hvor hver enkelt producerende institution eller virksomhed alene eller primært drives af et incitament til at optimere denne institutions eller virksomheds egen aktivitet.

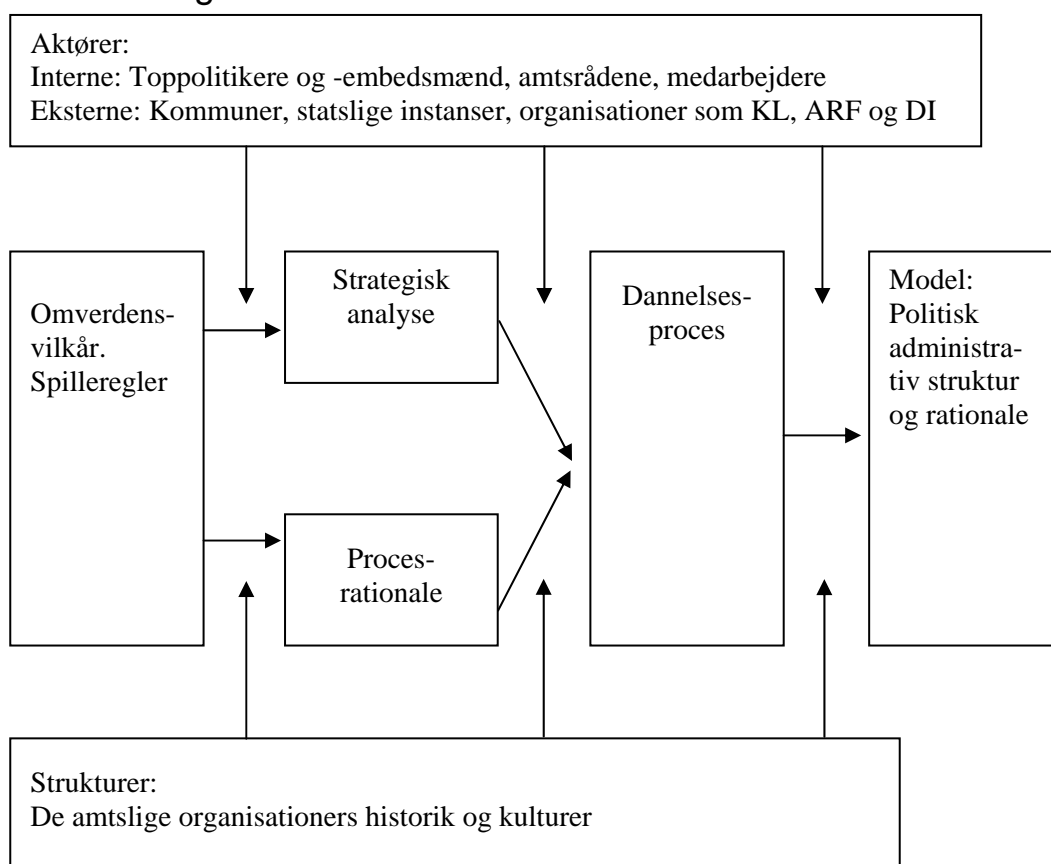
Regionernes dannelseskamp er på det korte sigt en kamp om fordeling af kompetencer og opgaver og om budgetstørrelser. Anskuet i et lidt længere tidsperspektiv er regionernes dannelseskamp i det hele taget afgørende for, hvilken rolle regionssystemet kommer til at spille som institution. Det er for tidligt at gøre de mere vidtgående konsekvenser op, men studiet

af dannelsesprocessen og -kampen giver nærliggende anledning til at gøre opmærksom på de videre perspektiver og på mulige scenarier.

Præmisserne

I vores første rapport om regionsdannelsen indgik en analyse af de præmisser, som har været gældende for regionen under arbejdet med at forme regionen og dens organisation samt fastlægge dens rolle. Betragtningmåden blev sammenfattet og illustreret i en figur, som her gengives som figur 5.1.

Figur 5.1 Skabelsen af regionen



Kilde: Christoffersen og Klausen (2006): Side 18.

Udgangspunktet her er, at regionens dannelse ikke er foregået som et frivilligt valg men som en konsekvens af ovenfrakommende beslutninger. Herunder er sammensætningen af sammenlægningspartnere blandt amterne og fastlæggelsen af regionens geografiske afgrænsning besluttet i Folketinget. Disse beslutninger er ydermere udmøntet i specifikke spillereg-

ler i form af opgaveafgrænsning, finansieringsordninger, regler for politisk styreform etc. Det indgår endvidere i kommunalreformens regionskonstruktion, at regionen er bundet til at udforme væsentlige præmisser for opgaveløsningen inden for dens opgaveområder i et forpligtende samspil med eksterne parter, primært kommunerne i regionen, men også organisationer, forsknings- og uddannelsesinstitutioner mv. Her er også angivet formen, som skal tilsikre et samarbejde. Der kan være tale om forpligtelse i forhold til at etablere samarbejdsaftaler eller fælles vedtagelse af et planlægningsgrundlag.

Vi forestillede os også, at forløbet og udfaldet af processen omkring dannelsen af regionen – opbygningen af en administrativ struktur og udviklingen af et rationalt formuleret i strategier, værdier etc. – måtte ses i lyset af forhistorien: Amtenes politiske og forvaltningsmæssige kultur etc. Det viste sig imidlertid, at det var vanskeligt at finde stærkt belæg for sådan en tese om past dependency. Nærmere viste det sig afgørende, at parterne omkring regionsdannelsen viste sig i stand til at etablere en hurtig afklaring af de interne præmisser, herunder af magtfordeling i såvel politisk som administrativ ledelse. Herved erobrede Region Midtjylland et forspring, som har vist sig at få stor betydning for det videre forløb i arbejdet med at etablere regionen.

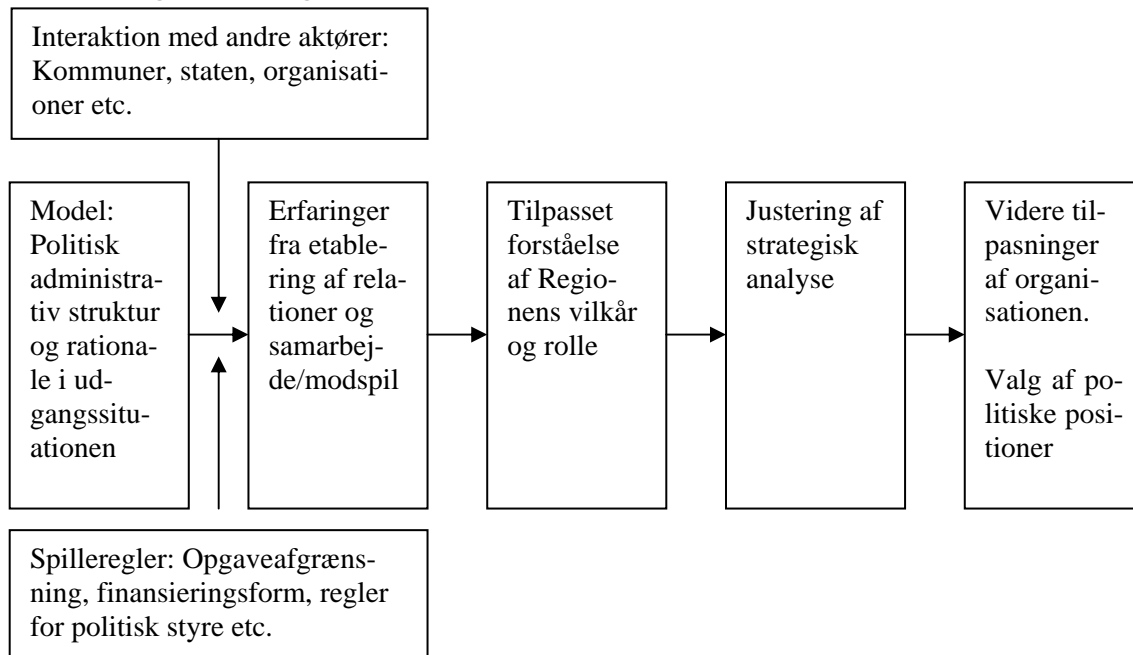
Forberedelsesarbejdet i Region Midtjylland blev altså i kraft af en række positive omstændigheder igangsat tidligt og tillige drevet frem i hurtigt tempo. Det indebar, at der på tidspunktet for valg til sammenlægningsudvalg og senere regionsråd i november 2005 forelå gennemarbejdede oplæg til model for regionens politiske og administrative organisering. Da det valgte sammenlægningsudvalg trådte i funktion ved indgangen til 2006, blev der da også umiddelbart truffet dispositioner på grundlag af disse oplæg.

Det forberedelsesarbejde, som ledte til fastlæggelsen af en model for Region Midtjylland i udgangssituationen, omfattede også udviklingen af en strategisk forståelse for regionens handlingsvilkår og ambitioner samt for regionens hele rationale. I Christoffersen og Klausen (2006) har vi tegnet et billede af denne forståelse, sådan som den kom til udtryk i udgangssituationen.

Den model for Region Midtjylland, som således i hovedsagen var dannet i begyndelsen af 2006, og den strategiske forståelse, som var knyttet hertil, har ikke haft statisk karakter. Derimod er der – allerede inden regionen er trådt i egentlig funktion – foregået tilpasninger i mange henseender. Behovet for tilpasninger var også på en række områder indset allerede ved fastlæggelsen af organisationsmodellen, hvad der fremgår af den modelbeskrivelse, som lå til grund for den første vedtagelse i forberedelsesudvalget. I denne modelbeskrivelse blev der ikke mindst lagt vægt på, at det forudsatte kapacitetsomfang, som organisationen i første omgang blev udformet ud fra, kunne vise sig at være urealistisk. Kapacitetsbehovet var ikke mindst usikkert på det sociale område ved indgangen til 2006, da det på dette tidspunkt ikke var klart, hvor stor en del af de amtslige institutioner, kommunerne ville tage hjem til egen drift. Kapaciteten, sådan som den blev planlagt i udgangssituationen, var bestemt af både (de indset usikre) vurderinger af kapacitetsbehov samt af den personaledelingssituation, som opstod ved nedlæggelsen af amterne og omfordelingen af opgaver. Hvad angår personaledelingens konsekvenser for regionens kapacitet, så kom det i øvrigt til at spille en stor rolle, at der selv efter, at delingen i første omgang var gennemført, herskede stor usikkerhed, hvad angår den bemanding, som ville være til stede gennem 2006 og ved regionens opstart ved indgangen til 2007. Det hænger sammen med, at en del af det amtslige personale, som i første omgang aftaltes overført til et job i regionen, efterfølgende søgte og fik anden beskæftigelse. Herved skabtes løbende gennem 2006 jobåbninger eller kommende jobåbninger, som fordrede en stillingtagen til, hvorvidt der skulle ske nedlæggelse eller genbesættelse, og hvorvidt anledningen skulle benyttes til organisatorisk forandring.

Når administrativ organisering og politisk arbejdsform samt den strategiske forståelse, som var knyttet hertil, kom under forandring allerede i løbet af 2006, beroede det imidlertid nok også på andre momenter end usikkerheden omkring kapacitet og kapacitetsbehov. Den analyse heraf, som fremlægges i det følgende, tager udgangspunkt i modellen vist i figur 5.2.

Figur 5.2 Tilpasningen af regionen



Modellen tager afsæt i udgangssituationen ved tidspunktet for forberedelsesudvalgets tiltræden ved indgangen til 2006, som er indikeret ved boksen yderst til venstre. Det sæt af spilleregler, som blev lagt fast med kommunalreformen, fortsatte i hovedsagen i uændret form med at udgøre de grundlæggende spilleregler. I løbet af året udvikler der sig imidlertid en ganske intens interaktion med en række andre aktører. Her er tale om flere typer af interaktion.

For det første er der tale om den interaktion, som er reguleret af den lovgivning, der indgår i kommunalreformlovs-komplekset. Her er tale om fastlæggelse af en række initiale dispositioner som kommunernes afgørelse af, i hvilket omfang de ønsker at overtage hidtidige amtslige sociale institutioner. Tillige er der tale om etablering af et grundlag for den videre operative indsats, hvor sådan et grundlag – eventuelt i en foreløbig version – nødvendigvis må være på plads ved regionens overgang til den operative fase ved indgangen til 2007. Her er tale om en aftale med kommunerne om indsatsen på sundhedsområdet, om udkast til administrationsgrundlag for indsatsen for vækst og udvikling mv.

For det andet er der tale om udviklingen af den videre statslige styring og regulering i forhold til regionerne. Indenrigs- og Sundhedsministeriets indsats, og herunder Sundhedsstyrelsens indsats, er her central.

I forlængelse heraf er der for det tredje tale om forhandlingerne om regionernes økonomi for 2007, som blev ført mellem finansministeren og Amtsrådsforeningen/Foreningen Danske Regioner. I og med at de nye regioner ikke er givet en selvstændig skatteudskrivningsret, som amterne var i besiddelse af, måtte parternes incitament i forhandlingen antages at være andre, end hvad der hidtil havde været kendetegnende for forhandlingerne om amternes årlige økonomi.

For det fjerde skal der peges på regionens interaktion med regionens borgere. Her har det i den afsluttende forberedelsesfase ikke mindst været interessant, i hvilket omfang borgerne overhovedet har registreret og taget regionsprojektet til sig, og i hvilket omfang de har fokuseret på overgangsproblemer og tab af bestående strukturer i forhold til opmærksomheden omkring potentialet i den nye samlede region.

Endelig må der nævnes mange former for mindre formaliseret interaktion med forskellige parter. Her kan være tale om kontakter og drøftelser med enkeltpersoner, organisationer og institutioner i regionen eller på landsplan til afklaring eller fremme af bestemte sager eller til afprøvning og eventuelt styrkelse af betydende relationer.

Hele den sum af interaktion, som således er foregået gennem året, har givet anledning til, at man i Region Midtjylland har indhøstet en omfattende mængde af erfaringer om egen styrkeposition, samarbejdsmuligheder og konfliktmuligheder. Disse erfaringer kommer så efterhånden til at stå over for den begrundelse for politik og administration på regionalt plan, som blev udviklet i udgangssituationen, da det politiske forberedelsesudvalg meldte sig på banen. Herved udfordres også udgangssituationens begrundelser. Er de realistiske i lyset af, hvad erfaringerne siger om styrkeposition og handlemuligheder? Og anses de forsat for rigtige?

Nogle vigtige erfaringer

Vækst og udvikling

»Specielt opgaveområdet vækst og udvikling kan blive til alt eller intet«. Sådan fik vi i april 2006 udtrykt den vurdering, som da gjorde sig gæl-

dende i regionens direktion.

På politisk niveau har vi også mødt forskellige nuancer af ambitioner med hensyn til, hvad der anses for ønskeligt af indhold i regionens virksomhed på dette område. Regionsrådsformanden har lagt vægt på at indtage formandsposten i Vækstforum og har peget på, at regionen her bør spille en proaktiv rolle også i forhold til kommunerne. Regionsrådsformanden har også indtaget formandsposten i det politiske underudvalg under Regionsrådet, som beskæftiger sig med den regionale udviklingsplan. Så alt i alt har dette område fået en bemærkelsesværdig stærk politisk bevågenhed. Fra borgerlig side har vi fået udtrykt opfattelsen, at regional vækst og udvikling forekommer at være et vanskeligt opgaveområde, hvor der ikke nødvendigvis er meget tilbage, nu hvor den kollektive trafik ligger uden for. »Hvis det skal ud over skåltalerne, skal der flere penge til« er et af de udsagn, vi har hørt fra den borgerlige side af regionspolitikken, hvor man realistisk finder det nærliggende, at de store kommuner vil tage anledning til at gå selv.

Sådanne positioner er i sagens natur et godt udtryk for den igangværende dannelseskamp. Ydermere er de et udtryk for, at dannelseskampen også i regionens inderste strategiske overvejelser dels gælder regionens selve fundament og hovedopgaver, dels opfattes som en proces, hvis udfald er helt åbent.

Åbenheden i vurderingen af opgaveområdet kan ses i lyset af den strategiske analyse, som blev gjort, da projektet om dannelse af Region Midtjylland gik i gang. Denne strategiske analyse i udgangssituationen kan vi belyse ad flere kilder.

For det første fik vi også belyst vurderingerne af perspektiverne for regionerne i arbejdet med vækst og udvikling i vores interviewundersøgelser i dannelsesprocessens indledende faser gennem 2005, jf. Christoffersen og Klausen (2005). Her gennemførte vi interview med nøglepolitikere og medlemmerne af den forberedende direktion umiddelbart efter sommerferien 2005. På dette tidspunkt blev opgaven med vækst og udvikling såvel fra socialdemokratisk politisk hold som fra direktionsside udpeget som en opgave af afgørende betydning ikke blot i kraft af behovet for regional erhvervspolitisk indsats i sig selv, men også fordi denne opgave i det hele taget repræsenterede en særlig rolle. Hvor sygehusopgaven og opgaven med

sociale institutioner i høj grad har karakter af drift, så var det vurderingen blandt nøglepersonerne i forberedelsen af Region Midtjylland, at vækst og regional udvikling var området, hvor der forelå muligheder for politikudvikling. Denne politikudvikling skulle nok foregå i et samspil med andre parter, kommunerne og arbejdsmarkedets organisationer, men det var vurderingen i regionen, at der ville være stærke samlende faktorer, herunder ikke mindst den fælles interesse i at varetage regionens interesser i forhold til landets øvrige regioner og sikre, at regionen fik sin (rigelige) del af de statslige investeringer og institutioner etc. Hermed var det ambitionen, at regionen i forhold til vækst og udvikling skulle indtage rollen som den samlende kraft på regionalt niveau. På embedsmandsniveau var man under forberedelsesarbejdet på dette område tydeligt inspireret af politologisk tænkning om metastyring, sådan som denne tænkning fandt sin eksponering i dansk sammenhæng i eksempelvis Sørensen og Torfing (2005) og Danske Regioner (2006).

Områdets særlige strategiske betydning blev også fremhævet allerede i forbindelse med det indledende arbejde med at forberede regionens organisationsmodel. Som der er redegjort for i Christoffersen og Klausen (2006), fungerede der i foråret 2005 fire arbejdsgrupper, som fremkom med oplæg til organisatorisk struktur inden for hvert deres opgaveområde. Den arbejdsgruppe, som beskæftigede sig med organiseringen inden for området Regional udvikling, Vækst, velfærd og regional balance opstiller følgende udgangspunkt: »Med kommunalreformen får regionerne en ny og meget væsentlig rolle som dynamofunktion for den regionale udvikling«. Og videre: »Regionerne skal sætte nytænkende politisk dagsorden«.

På opgaveområdet vedrørende regional vækst og udvikling er der i løbet af den resterende del af 2006 nået at blive indhøstet væsentlige erfaringer, hvad angår operationsmulighederne. Det hænger ikke mindst sammen med, at der her har skullet foreligge et foreløbigt arbejdsgrundlag ved indgangen til 2007, således at der allerede i den afsluttende forberedelsesfase via arbejdet i Vækstforum er blevet udarbejdet et udkast til Erhvervsudviklingsstrategi 2007-2009 for Region Midtjylland. I det følgende skal der redegøres for enkelte væsentlige aktiviteter og de erfaringer, som disse aktiviteter har givet anledning til.

Selve konstitueringen af Vækstforum var kontroversiel for så vidt som der i det forudgående midlertidige Vækstforum havde udfoldet sig en konflikt, hvor den designerede formand for Regionsrådet, Bent Hansen, trods ønske herom, ikke blev valgt til formandsposten, som i stedet gik til en repræsentant for regionens erhvervsliv. Ved valget i 2006 af formand for Vækstforum blev valget fra Bent Hansens side forberedt grundigt. Vi må imidlertid tolke forløbet således, at det var med henvisning til det formelle grundlag for etableringen af vækstfora i regionerne, at Bent Hansen da kunne indtage formandsposten ved at henholde sig til sin ret.

På det beslægtede område, etableringen af et trafikselkab og konstitueringen af en selskabsbestyrelse heri, lykkedes det ikke regionen på samme måde at markere sig som den samlende kraft. Her gik man slet ikke efter at levere kandidat til formandsposten. »Man skal vælge at kæmpe de kampe, man har mulighed for at vinde« var ræsonnementet på det overordnede politiske niveau i regionen. Til gengæld havde man i regionen en ambition om at kunne udvirke, at beslutningen om placering af trafikselkabs hovedsæde faldt ud, så selkabet kom til at ligge i den vestlige del af regionen og i det mindste uden for Århus. Her gik kommunerne i regionen imidlertid sammen uden at medinddrage regionen og enedes om lokalisering af trafikselkabet i Århus.

Arbejdet med at forberede Erhvervsudviklingsstrategi for Region Midtjylland er foregået i Vækstforums regi. Sekretariatsfunktionen har her været væsentlig. Region Midtjylland råder over en betydelig kapacitet på området.

Ydermere blev der, som ovenfor påpeget, givet høj prioritet ved dannelsen af regionens organisation til at sikre styrken på netop dette område. Der viste sig imidlertid usikkerhed om organiseringen af sekretariatsarbejdet og herunder af arbejdet med erhvervsudviklingsstrategien. Ikke mindst var der fra kommuneside et ønske om at indgå i sekretariatsfunktionen. Ligeledes deltager Erhvervsministeriet i sekretariaterne i de regionale vækstfora og har etableret et Center for Regional Udvikling i Erhvervs- og Byggestyrelsen hertil. Herved kom sekretariatsforberedelsen til at foregå i et samspil, som i det mindste ikke blandt alle involverede fra regionsside blev opfattet som hensigtsmæssig eller velfungerende. Ydermere er det vores indtryk, at det udkast til strategisk plan, som blev resultatet af sekretariats-

arbejdet, blev præget i en sådan grad af kommunesiden og statssiden, at det blandt regionens sekretariatsmedarbejdere ikke ses at afspejle regionens ambitioner.

Ved indgangen til 2007 er dette planlægningsarbejde ført dertil, hvor der foreligger et planudkast. Dette dokument er disponeret med udgangspunkt i en analysemodel, som præsenteres indledningsvis i dokumentet, og som internt går under betegnelsen »huset« med henvisning til den grafiske udformning, hvor regionens vækst og udvikling anskues som beroende på tre søjler: Uddannelse og kompetence, Innovation samt Iværksætter. En sådan strukturering og afgrænsning af problematikken er ganske identisk med den struktur, som findes i den regionale konkurrenceevnemodel, som understøttes af Erhvervsministeriet. I modeldokumentationen, jf. Copenhagen Economics og Inside Consulting (2004), specificeres modellen således, at regionens konkurrenceevne er en funktion af præstationerne i dimensionerne Menneskelige ressourcer, Iværksætter samt Innovation.

Tilgangen i den strategiske planlægning, sådan som den tegnede sig ved indgangen til 2007, blev sat i relief af et kommunalt engagement i et markant regionalpolitisk udspil, som blev præsenteret samtidig med udkastet til Erhvervsudviklingsstrategi. De seks største byer i Danmark har traditionelt haft et fast samarbejde, 6-kommune-samarbejdet. I dette regi blev der i november 2006 fremlagt et markant udspil til et infrastrukturprogram for jernbanenettet i Danmark. Tankegangen var den, at man i Jylland måtte indse, at mange års debat om en jysk storlufthavn ved Århus var kørt fast, og at der tegnede sig en situation, hvor realiseringen af sådan et projekt nu forekom usandsynligt. Samtidig noteres det, at den teknologiske udvikling nu muliggør højhastighedsjernbaner med en driftsøkonomi, som gør det relevant at se på en anvendelse i Danmark. Det fik de seks byer, herunder Århus og Randers, til at fremlægge forslag om et højhastighedstogs system, som forbinder de store byer med København, men specielt med Københavns Lufthavn i Kastrup, så denne lufthavn kan nås fra Århus inden for to timer. Prisen for anlægget blev beregnet til 17 milliarder kroner.

I forhold til det perspektiv, som anlægges i den strategiske regionale plan, er der tale om et helt andet perspektiv i infrastrukturplanen fra de seks byer.

For det første er de seks byers udspil ikke orienteret mod drift af servicesystemer, men mod strategisk satsning, som afgørende vil ændre præmisserne for vækst og udvikling, herunder for vækst og udvikling i Region Midtjylland.

For det andet anlægger de seks byer et perspektiv på spørgsmålet om regional udvikling, som sprænger regionsgrænserne og lægger vægt på sammenhængene mellem regionerne og på at styrke disse sammenhænge. Regional udvikling tænkes altså her i et helhedsperspektiv.

Det, som for alvor sætter Region Midtjyllands arbejde med strategisk planlægning i relief, er ikke blot, at regionens strategiske planlægning ikke rummer overvejelser vedrørende sådanne grænsesprængende strategiske satsninger. Vi befandt os netop i de dage i november 2006, hvor de seks byer fremlagde deres udspil, i regionshovedkvarteret for at foretage interview af direktionens medlemmer. Derved blev vi opmærksomme på, at de seks byers udspil slet ikke var regionens direktion bekendt, da udspillet blev offentliggjort. Dette på trods af det forhold, at såvel Århus som Randers var blandt de seks byer. Ydermere forholdt det sig sådan, at der i Region Midtjylland i Vækstforums regi var blevet etableret en række tænketanke, herunder en tænketank om de store byers rolle. Århus' borgmester beklædte posten som formand for denne tænketank. Men alligevel havde ingen koordinering altså fundet sted i forhold til et anliggende af enorm strategisk betydning for den regionale udvikling i Midtjylland.

De få, men betydningsfulde erfaringspunkter, som er gennemgået ovenfor, tegner omridset af en situation, hvor Region Midtjyllands ambitioner om at positionere sig som den instans på regionalt niveau, der i en metastyrende rolle virker som selvstændig dynamo i en samlet og helhedsorienteret indsats for vækst og udvikling i regionen, ikke i første omgang ser ud til at være blevet opfyldt. Flere samtaler med medarbejdere på forskellige niveauer, beskæftiget med opgaver i regionen inden for vækst og udvikling, indikerer også over for os, at erfaringerne med arbejdet gennem 2006 har givet anledning til tvivl om regionens muligheder. Skarpest fik vi det formuleret af en ledende medarbejder, som stillet over for spørgsmålet om perspektivet for tankegangen om metastyring uvilkårligt udbrød: »Metastyring? Det foregår der i hvert fald ikke en s... af, sådan som tingene går for øjeblikket!«

Sociale institutioner

»Forhåbentlig går vi ikke fallit efter de tre første måneder, fordi kommunerne vælger ikke at visitere til vores institutioner«. Sådan fik vi i oktober 2006 formuleret bekymringen på direktionsniveau i forhold til driften af de sociale institutioner, når regionen trådte ind i driftsfasen ved indgangen til 2007.

Hermed må det forekomme klart, at regionen ved indgangen til driftsfasen befinder sig i en situation præget af grundlæggende usikkerhed om såvel aktivitetsniveau som præmisser for indsatsen i driftsfasen.

Dette på trods af, at Region Midtjylland forud må siges at have opnået en relativ sejr i forhold til processen med deling af de amtslige sociale institutioner. Som det er beskrevet i Christoffersen og Klausen (2006) gjorde de ledende kræfter i forberedelsen af Region Midtjylland en stor indsats for at udvirke, at kommunerne begrænsede deres hjemtagning af institutioner, herunder gennemførtes møder med hver enkelt kommune om sagen forud for kommunernes afgivelse af melding om hjemtagning. Resultatet blev, at Region Midtjylland overtog omkring 30% af området, hvad der er væsentligt mere, end hvad udfaldet blev i landet som helhed.

Situationen, hvor regionen ved indgangen til driftsfasen må indse, at en grundlæggende usikkerhed om fremtidig virksomhed gør sig gældende, er i høj grad indset på såvel politisk niveau som på direktionsniveau. Fra direktionsside har vi fået tilkendegivet vurderingen, at det er vanskeligt i det hele taget at udvikle en regionspolitik på det sociale institutionsområde. På politisk niveau er det indstillingen, at regionen ikke skal give sig til at udvikle og tilbyde tilbud under et vist niveau. I øvrigt oplever organisationen, at der hersker betydelig politisk frustration over, at regionspolitikken oplever ikke at have nogen kompetence og muligheder for påvirkning. I organisationen oplever man efterhånden, at det viser sig vanskeligt at fastholde et politisk engagement, når sager vedrørende det sociale område er på den politiske dagsorden.

I forhold til den forståelse, som gjorde sig gældende i udgangssituationen gennem 2005, er der måske ikke tale om, at de indhøstede erfaringer i 2006 på dette opgaveområde har afstedkommet større ændring. På forhånd var det nok vurderingen, at regionen på dette opgaveområde ville få vanskeligt ved at udvikle en mere betydningsfuld selvstændig rolle. Erfarin-

gerne op til driftsfasen har på den anden side bekræftet og konkretiseret denne tingenes tilstand.

Hertil kommer, at en politisk ledet organisation, hvor den politiske ledelse er begrænset i en grad, så der vanskeligt lader sig udvikle en aktiv politik, nærliggende vil få sin egen dynamik og dertil knyttede rationale. Vi har haft mulighed for at tegne et billede af sider af et sådant rationale.

Det forekommer os, at regionens drift på socialområdet udvikles i et krydspres mellem to grundfaktorer. På den ene side sættes regionens sociale tilbud under økonomisk pres, og omkostninger og takster justeres nedad. Det har været vurderingen, at der ikke har været tradition i socialsektoren for dokumentation, hvad der gør det vanskeligt at konkurrere på andet end pris. I forhandlingerne med kommunerne forud for driftsfasen har kommunerne da også lagt vægt på, at regionen sænkede takstniveauet med 2,5% og regionen indretter sig herefter. Der vil blive etableret en tilbudsportal, som vil gennemlyse markedet for tilbud og herunder takster, og det forventes yderligere at understrege et økonomisk pres. Regionen er endvidere meget opmærksom på, at man definitivt må undgå underskud på driften, som jo kun kan dækkes ind via næste års takster. Her er det vurderingen, at en sådan overvæltning af underskud på takster i givet fald ville få kommunerne til at holde op med at benytte regionens tilbud. Dette vil være en reel trussel, for situationen efter delingen af amternes institutioner er den, at man på næsten alle opgaveområder kan finde eksempler i landet på, at kommuner har taget over.

På den anden side lægges der vægt på professionalisering som noget gennemgående. Der er i den forbindelse igangsat et projekt om dokumentation. Samtidig er organiseret en fælles visitation med henblik på at sikre, at institutionernes spidskompetencer bliver udnyttet bedst muligt.

I de interview, vi har gennemført med institutionsledere på det sociale område, træder imidlertid et mere nuanceret billede frem. For det første blev det her klart, at institutioner med forskellige kompetencer og forskellige typer af brugere oplevede at være i forskellige situationer. Nogle institutioner står for så specialiserede tilbud, at der ikke umiddelbart forekommer at være alternativer til benyttelse af disse institutioner. Andre institutioner oplever at befinde sig i en forholdsvis åben konkurrencesituation og nogle forventer herunder, at konkurrence inden for en overskuelig periode

vil trække den konsekvens med sig, at der nødvendigvis må gennemføres strukturændringer i form af nedlæggelser eller sammenlægninger eller at institutioners kompetenceprofil og tilbudsprofil må ændres. Sådanne forventninger er i nogle institutioner blevet bestyrket derved, at institutionerne fra nogle af de største kommuner i regionen har fået utvetydige signaler om, at disse kommuner ikke, uanset rammeaftaler om brug, som hidtil vil benytte institutionerne fremover.

I forhold til disse perspektiver har vi fået skitseret forskellige strategier fra institutionernes side. Flere har taget initiativer, som sigter mod professionalisering og styrkelse af den faglige profil. Her kan være tale om udvikling af et system for klassificering af klientgrupper, eller der kan være tale om bestræbelser for at opnå akkreditering og anerkendelse som leverandør til den statslige institution for formidling af viden, Viso. Ligeledes lægges vægt på metodeudvikling og forskning samt på styrkelse af dokumentation.

Endvidere er der ingen tvivl om, at der er ved at udvikle sig en skarpere konkurrencesituation, og at dette kommer til at præge institutionernes tænkemåde og ageren:

På den ene side anerkender institutionslederne, at der i regionen er blevet lagt vægt på at fremstå som en samlet organisation, der markerer sig også udadtil. Det er kommet til udtryk ved, at institutionsnavne skal afspejle tilhørsforholdet til regionen, og at visuelle udtryk, som logoer og brev-papir, ligeledes skal følge regionens fælles normer. Institutionslederne har alle noteret sig, at den overordnede ledelse i regionen lægger vægt på, at alle opfatter sig som del af en sammenhængende koncern. Som at være en stor familie. På institutionslederniveau hersker også en gennemgående og betydelig anerkendelse af, at direktionen har formået at lægge energi og engagement i en ledelse, som har udviklet sådan en forståelse for tilhørsforholdet til et samlet projekt.

På den anden side mærkes også, hvorledes konkurrenceudsathed leder til individuel strategilægning og handlen. En institutionsleder nævner eksempelvis, at de få institutioner i regionen inden for det pågældende specialeområde, tydeligvis er begyndt at konkurrere i forhold til hinanden, hvor man vil være tilbøjelige til at holde nyvundne ideer og resultater for

sig selv snarere end at gå ind i et åbent samspil. Ligeledes har vi hørt om egentlige markedsføringsaktiviteter.

Vi har spurgt både medlemmer af direktionen og en række ledere af sociale institutioner, hvorvidt man oplever, at dannelsen af regionen og sammenlægningen af institutioner fra fire amter i en enkelt organisation har ledt til, at man kan se nye potentialer opstå. En forståelse af, at et sådant nyt potentiale er nok endnu usikker, men på den anden side har vi fået udpeget flere momenter. For det første har vi fået peget på, hvorledes der i de centrale forvaltningsfunktioner er dannet stærkere faglige miljøer på nogle felter. Ligeledes er der etableret en fælles visitering, som forekommer at have flere funktioner. I en startfase kan den fælles visitering fungere harmoniserende på servicetilbuddene i de forskellige dele af regionen, men med den fælles visitering er det også muligt at udvikle nye former for specialiseringer og arbejdsdelinger, hvorved kompetencer kan samles og udbygges på institutionerne.

I øvrigt forekommer det nærliggende at antage, at sammenlægningen af amterne, i overgangen til produktion, en større skala og de nye opgave-definitioner, også i nogle henseender kan have bragt et potentiale til veje, som i første omgang ikke er blevet (fuldt) udnyttet. I den forbindelse har flere peget på, at der efter deres opfattelse ikke i første omgang er skabt særlig meget udvikling i kraft af de indgåede aftaler med kommunerne. Aftalerne og processen om indgåelse af aftaler har primært drejet sig om penge og budget.

Der forekommer at være en betydelig bevidsthed både i direktion og på institutionslederniveau om det krydspres mellem kravene om billigere tilbud og nødvendigheden af styrket faglighed, som er afgørende for overlevelse. De institutionsledere, som vi har talt med, synes at have hørt tesen om »Bedst til billigste pris« nærmest til hudløshed. Der spores imidlertid også forskellig og til dels usikker tiltro til, hvorvidt regionsprojektet vil kunne udvikle sig til at stå stærkt i denne pressituation. Det er bemærkelsesværdigt, at tale om, at det kan være et muligt fremtidsperspektiv, at kommunerne også overtager resten af de sociale institutioner og regionerne forsvinder, forekommer at være en del af den almindelige dialog om situationen. Et par institutionsledere har udtrykt det således, at de nok oplever en stærk insisteren fra den centrale ledelses side på vigtigheden i at marke-

re fællesskabet og tilhørsforholdet til regionen, men at de nogle gange, når de er i dialog med den overordnede ledelse om substantielle sager eller hører regionen omtalt i medierne, synes at opleve, at regionen kun består af sygehuse.

Sygehuse

Sygehusområdet er det, i henseende til såvel medarbejderantal som budget, altdominerende opgaveområde i regionen. Der er tillige tale om det eneste store opgaveområde, hvor regionen har det definitive driftsansvar. Kommunalreformen har overført sygehusopgaven fra amterne til regionerne, men reformen har ikke ændret væsentligt på opgavens indhold. Væsentligt er det dog, at reformen lægger op til et intensiveret samspil mellem regionernes indsats på sygehusområdet og en styrket sundhedsindsats i kommunerne.

Det forekommer klart, at den ledelsesforståelse, som hersker i forhold til sygehusområdet, adskiller sig fra den forståelse, som gør sig gældende inden for de øvrige opgaveområder i regionen, og at det her er afgørende, at regionen på sygehusområdet besidder det definitive opgaveansvar. Hvor regionen i forhold til indsatsen omkring vækst og udvikling og omkring de sociale institutioner er beroende på kommunernes og andre parter positive interesse i en regional indsats, så har regionen det selvstændige ansvar og råderum på sygehusområdet. Det muliggør, at regionen her udvikler en mere offensiv tilgang til indsatsen. Denne styrkeposition kommer eksempelvis til udtryk i forhold til spørgsmålet om strukturudvikling inden for sygehusvæsenet. Der pågår en udvikling, hvor sygehusbehandling specialiseres stadig mere vidtgående, og hvor små sygehusenheder vanskeligt kan videreføres som selvstændige sygehuse. Det er regionen, som har ansvaret for at træffe beslutninger om disse strukturforandringer, men der er i sagens natur en betydelig interesse fra de berørte kommuners side, når talen er om nedlæggelse eller reduktion af sygehuse eller sygehusafdelinger. Her er altså et område, hvor kommunesiden står i en forhandlingsposition, hvor man har en interesse i at være imødekommende i forhold til regionen. Dette er man opmærksom på i regionen.

På den anden side er også sygehusområdet i regionen kendetegnet ved, at der hersker en grundlæggende usikkerhed i forhold til de mere langsigtede perspektiver. Her er der flere forhold som gør sig gældende.

Efterspørgslen efter sygehusydelse er hastigt voksende, og der er i løbet af de senere år udviklet en overordnet styring af sygehusvæsenet, som i stadig stigende grad lader efterspørgslen bestemme aktivitetsniveauet. Det sker ikke mindst i kraft af det frie sygehusvalg som indebærer, at borgerne kan vælge alternative behandlingssteder, såfremt amtet/regionen ikke inden for en fastsat tidsfrist kan tilbyde behandling. Den voksende efterspørgsel og efterspørgselssidens stadig mere ubegrænsede gennemslag på aktivitetsniveauet sætter sygehusbudgetterne under stærkt pres. Med kommunalreformen er sygehusenes finansiering blevet omlagt, så regionerne ikke har mulighed for at øge sygehusbudgetterne ved øgning af en regional skatteudskrivning. Kommunerne bidrager til sygehusfinansieringen efter en på forhånd fastlagt betalingsregel, og også kommunernes økonomi er i øvrigt under pres og underlagt skattestoppet. Med den nye finansierings- og styringsform har staten i realiteten overtaget et større ansvar i den overordnede styring af sygehusvæsenet. Såfremt regionernes økonomi ikke hænger sammen havner finansieringsproblemet hurtigt hos staten. Det kan også nærliggende forklare en intensiveret statslig indsats til sikring af effektivitet i regionernes produktion af sygehusydelse samt til sikring af, at det frie sygehusvalg og behandlingsgaranti også reelt fungerer. Sådanne nye relationer mellem staten og regionerne indebærer ydermere, at forhandlingerne mellem staten og regionerne om regionernes økonomi og aktivitet får en ny strategisk betydning. Det er ikke længere op til de enkelte amter/regioner at træffe individuelle beslutninger om aktivitetsniveau og beskatningsniveau, men beslutningerne ligger nu i højere grad i forhandlingerne mellem Finansministeriet og Foreningen Danske Regioner, som derved også kommer til at spille en anden rolle i forhold til medlemmerne, end hvad der var tilfældet med Amtsrådsforeningens traditionelle rolle i forhold til amterne. Region Midtjyllands situation er særlig derved, at regionsrådsformand Bent Hansen også er formand for Foreningen Danske Regioner.

Regionernes sygehusfinansiering er ligeledes beroende på kommunal medfinansiering, dels som et grundtilskud pr. indbygger, dels som en akti-

vitetsbestemt afregning. Herved bliver også kommunernes økonomi bundet op på aktivitetsniveauet i sygehusvæsenet, som nok igen på længere sigt er bestemt af kommunernes forebyggelsesindsats, men som altovervejende er bestemt af efterspørgslen, der ikke direkte lader sig styre. Trods de gældende mekanismer, hvor regionerne ikke har noget valg i forhold til at imødekomme efterspørgslen efter sundhedsydelse ved selv at stille behandling til rådighed eller ved at betale for behandling andetsteds, kan kommunernes økonomiske afhængighed af sådanne eksterne omstændigheder nærliggende lede til et modsætningsforhold eller i det mindste mistænksomhed i kommunernes forhold til regionen, hvad angår regionens håndtering af sygehusvæsenet.

De nye overordnede præmisser for økonomi og styring indebærer, at regionen tilskyndes til at forfølge en andet rationale, end hvad der er overleveret fra amterne. Det forekommer at være blevet en grundlæggende præmis, at man ikke i regionen på tidspunktet for budgetlægningen har mulighed for at sikre, at budgettet kommer til at balancere. Ved budgetlægningen for 2007 var man særdeles opmærksomme på budgetforudsætningerne. I egenskab af formand for Danske Regioner var Bent Hansen fremme i medierne med en kommentar til regionernes aftale med finansministeren om økonomien for 2007 gående ud på, at man var tilfreds med den indgåede aftale, givet at aftalens forudsætninger, hvad angår aktivitetsniveau, kommer til at holde stik. Såfremt efterspørgslen derimod viser sig at overstige det forudsatte, må der flere penge til.

Allerede ved vores interviewrunde blandt direktionens medlemmer i november 2006 var det kommet til at stå klart, at Region Midtjylland måtte antages at komme til at stå over for en efterspørgselsudvikling i 2007 af en styrke, som ikke var forudsat i aftalen om regionernes økonomi. Herved måtte man også erkende, at regionens budget ikke umiddelbart kunne forventes at kunne balancere. Dette gav anledning til reaktioner i flere henseender.

For det første ledte situationen til reaktion via Danske Regioner, som koordinerede et revideret overblik over regionernes budgetsituation med henblik på fornyede forhandlinger med staten om øgning af tilskud til regionernes sygehusdrift. Sådanne forhandlinger førte efterfølgende til en revi-

sion af aftalen mellem Danske Regioner og finansministeren om økonomien for regionerne i 2007.

For det andet gav den pressede budgetsituation anledning til, at man i Region Midtjylland måtte gøre sig sine valg af egne reaktioner klar. Fra direktionsside mødte vi i november 2006 en position, som blev udtrykt således: »Hvis vi skal gå fallit, så har vi valget mellem den sjove og den kedelige måde, og så vælger vi den sjove måde«. Det som tænkes på her er, at regionen under de gældende styringsvilkår ikke har mulighed for at gennemføre dispositioner, der begrænser udgifterne. Det frie sygehusvalg forhindrer dette, for hvis regionen begrænser kapaciteten i forhold til efterspørgslen, så tvinges efterspørgslen blot over mod andre regioners sygehuse eller mod private leverandører eller udenlandske leverandører, men hvor regningen for disse behandlinger fortsat ender hos regionen. I denne situation vælger Region Midtjylland altså at sikre en kapacitet som kan imødekomme den reelle efterspørgsel frem for at betale, men sende aktiviteten hen til andre operatører.

De økonomiske mekanismer, som ligger indlejret i kommunalreformens finansieringsordning for sygehusvæsenet, har også givet Region Midtjylland anledning til overvejelser om den interne økonomistyring. Som udgangspunkt er regionen – tillige med kommunerne – blevet udsat for stærkere og mere udtrykkeligt tilrettelagte økonomiske incitamenter. Sættet af økonomiske incitamenter udtrykker en statslig styring, som sætter øget fokus på produktivitet, men som også nærliggende kan få implikationer for de rationaler, som i det hele taget gør sig gældende i de regionale og kommunale organisationer. Såfremt de økonomiske incitamenter, der har form af aktivitetsbestemt finansiering, får lov til at slå direkte igennem i forhold til den enkelte sygehusafdeling eller det enkelte sygehus, så vil regionens sygehusorganisation være særdeles vanskelig at bringe ind i en samlet ledelse gennemført med en overordnet målsætning. De enkelte enheder, vil konfronteres med økonomiske vilkår sammenlignelige med private virksomheder, også nærliggende udvikle et internt rationale parallelt med private virksomheder, hvilket vil indebære en atomisering af regionens organisation og en blokering for en ledelse, som lægger vægt på at organisere sammenhæng. I Region Midtjylland har man været meget opmærksomme på denne problematik, og regionen har lagt stor vægt på at

udvikle interne allokeringmekanismer, som udtrykker en egen ledelse med udgangspunkt i tanken om en enhedsorganisation. Regionens muligheder for at etablere et sådant mellemlid mellem de givne finansieringspræmisser og de økonomiske vilkår for de enkelte udførende organisatoriske enheder i regionen opfattes i det hele taget for helt afgørende for, i hvilken grad regionen kan etablere sig som en egen identitet. Gennemtvinger staten præmisser, som umuliggør regionen som et sådant mellemlid og stiller hospitalsenhederne direkte over for finansieringsmodellens økonomiske incitament, frygter regionen, at der i virkeligheden vil være taget et skridt i retning af en egentlig markedsgørelse af sygehusvæsenet.

Også i anden henseende giver den nye styring af sygehusvæsenet anledning til bekymring i Region Midtjylland. I første omgang spilles initiativet fra regionen til kollektivet af regioner i Danske Regioner i kraft af behovet for fornyede økonomiforhandlinger med staten. I det længere perspektiv rejser der sig spørgsmålet, hvorvidt og i givet fald på hvilken måde staten vil intensivere styringen af regionernes økonomi og aktivitet i lyset af det tiltagende pres på sygehusvæsenet og regionernes manglende evne til selv at reagere og opfange det øgede pres. Her frygter man såvel en intensiveret detailstyring ud fra et effektivitetsargument som en videre gennemtvungning af markedsgørelse med overdragelse af en større del af produktionsopgaven til private operatører.

I forhold til dette pres er det også blevet en erfaring, at de nye regioner er gledet ind i et tættere skæbnefællesskab. I efteråret 2006 udviklede der sig en meget markant kontrovers oven på afdækningen af en manglende overholdelse af behandlingsgaranti for kræftpatienter. Denne kontrovers fik Region Midtjylland til at indse, at de nye regioner bliver bedømt ud fra det svageste led, som i sagen om behandlingsgaranti blev vurderet at være Region Hovedstaden. Der vil stadig være et felt for en regional sundhedspolitik, men dette felt vil blive stadig snævrere. Udviklingen af en stadig mere markant national satsning på, hvad der betegnes et sundhedsvæsen i verdensklasse, udelukker regionale sundhedspolitikker på basale områder. I Region Midtjylland er det vurderingen, at regional profilering ikke mindst kan være relevant i forhold til innovationer etc.

Også regionens relationer til kommunesiden giver anledning til usikkerhed. Vi har fået indtryk af, at der i hovedsagen har været et positivt for-

handlingsklima i regionens forhandlinger med kommunerne om samspillet og mere konkret om udformningen af aftalegrundlaget herom. Der har imidlertid ikke endnu dannet sig en klar og tillidsfuld forståelse om dette samspil og herunder om, hvorledes sundhedsvæsenet i det regionale område kan styrkes gennem helhedsorienterede udviklingsprocesser og stærkere samspil mellem kommuner og region.

De erfaringer, som er indhøstet indtil nu i det indledende samarbejde med kommunesiden, peger på, at der som udgangspunkt gør sig forskellige tænkemåder gældende. Vi har fået det beskrevet med eksemplet, at man i kommunerne typisk kan tænke i »halve« løsninger, hvor der måske accepteres en fejlprocent af en vis størrelse i opgaveløsningen på et område. Sådant en tilgang er sygehusverdenen fremmed. Også i forståelsen af økonomistyringsproblematikken er tankegangen i kommunerne og i sygehusverdenen fundamentalt forskellig. I en politisk debat havde formanden for kommuneforeningen i regionen eksempelvis fremført bekymringen, at »nu behandler regionen vel ikke flere patienter, end der er penge til!« Hertil var regionsrådsformandens replik, at en sådan betragtning måtte være udtryk for en misforståelse. Regionen har derimod i forbindelse med budgetlægningen for 2007 signaleret til kommunerne, at der ligger en større økonomisk bombe for kommunerne i budgettet. Det har givet anledning til stærke reaktioner i kommunerne.

Det er vurderingen i regionen, at økonomi i det hele taget er kommet til at dominere samspillet med kommunerne ved forberedelsen af den indledende driftsfase. I regionen anser man det for helt afgørende, at der kommer mere fokus på bestræbelser på at styrke det organisatoriske samspil omkring skabelsen af helhed og effektivitet i de behandlingsforløb, som tilbydes borgerne. I direktionen udtrykker man direkte en bekymring for, at der vil vise sig en udvikling i retning af opsplittning ved overgang til produktion i et mere atomiseret markedsstyret system reguleret af staten, såfremt kommuner og region ikke formår at demonstrere en overlegen kvalitet og økonomi i kraft af skabelse af mere sammenhængende patientforløb. Disse betragtninger på direktionsniveau er i mange henseender helt parallelle med de betragtninger på medarbejderside, som der er redegjort for i indledningen til dette kapitel.

I forhold til spørgsmålet om økonomien i samspillet mellem kommunerne og regionen indgår også afvejningen mellem kommunernes indsats for sundhedsfremme og forebyggelse på den ene side og regionens sygehusvæsen på den anden side. Fra regionens side kan man frygte, at nogle kommuner kører en strategi, som eksploderer deres sundhedsudgifter. Der er stærke kræfter, som taler for en sådan kommunal ekspansion i sundhedsindsatsen. For regionen er det betydningsfuldt, at et sådant pres ikke leder til angreb på regionen.

Trods den fundamentale usikkerhed, som præger også regionens virksomhed på sygehusområdet, er der øje for, at kommunalreformen og samlingen af amternes sygehusvæsen i et samlet stort regionalt sygehusvæsen giver anledning til synergier. Der er således allerede blevet stærkere ressourcer i organisationen til at sætte ind på strategiske områder som samarbejde med kommunerne og arbejdet med kvalitet og kvalitetssikring i sygehusene. Endvidere har der på det korte sigt dannet sig rigelige ressourcer i arbejdet med de mere traditionelle driftsopgaver så som regnskabsfunktionerne, hvor yderligere tilpasninger gennemføres løbende. Ved udgangen af 2006 var man endnu i en indledende fase i forhold til at se kommunalreformens konsekvenser for den statslige styring af sygehusområdet foldet ud, men man havde i regionen opmærksomheden rettet imod problematikken og imod de problemstillinger, som vurderes som afgørende for, at man selv kan fastholde en sammenhængende styring på området.

Politisk styreform

Organiseringen af det politiske arbejde i Region Midtjylland i 2006 bærer i flere henseender præg af, at regionen endnu ikke i 2006 er i driftsfasen, men under forberedelse. Ligeledes er det meget afgørende for en vurdering af den politiske styreforms funktionalitet, at der med regionerne introduceres en fundamentalt ny styreform, som også lægger op til en politisk arbejdsform, som adskiller sig afgørende fra den politiske arbejdsform i amterne. De nyvalgte regionspolitikere står herved over for at skulle give form og indhold til noget aldeles nyt, hvad der i sig selv er en meget stor udfordring.

I lovgrundlaget for regionernes etablering er fastlagt meget detaljerede og tillige meget restriktive rammer for organiseringen af det politiske

styre i regionerne. Ved siden af de obligatoriske institutioner: formandskab og et forretningsudvalg bestående af 19 medlemmer har fungeret 11 midlertidige udvalg, som har haft til opgave på konkrete områder at rådgive og forberede sager til forretningsudvalget.

De 11 midlertidige udvalg er oplistet i figur 5.3.

Figur 5.3 Midlertidige udvalg i Region Midtjylland i 2006

- Primær sundhed
- Service, kvalitet, plan og struktur på sundhedsområdet
- Regional kollektiv trafik og infrastruktur
- Uddannelser og kompetencer
- Kultur, turisme og oplevelsesøkonomi
- Landdistrikter
- Den regionale udviklingsplan
- Internationale aktiviteter
- Service og kvalitet på psykiatriområdet
- Rammeaftaler på socialområdet
- Service, kvalitet og struktur mv. på socialområdet

Sådan som de midlertidige underudvalg er blevet organiseret, forekommer de ganske vidt at have brudt med amternes traditionelle udvalgsystem baseret på, at de amtslige udvalg også bar et driftsansvar inden for deres opgaveområde. Region Midtjyllands midlertidige underudvalg synes at være langt mere fokuserede på bestemte aktiviteter og i vid udstrækning på aktiviteter, som også rent faktisk er kendetegnet ved en kortere eller længere, men trods alt begrænset, tidshorisont.

I interviewsamtaler både på politisk niveau og med direktionsmedlemmer har vi fået refereret, at der er pågået udtrykkelige overvejelser i regionen vedrørende strategien for formeringen af de midlertidige underudvalg. Udgangspunktet har været en utilfredshed med de snærende restriktioner i regionernes handlemuligheder på dette punkt. Vi fik i de samtaler, som blev gennemført i det sene forår 2006 beskrevet to mulige strategier. Den ene sigtede mod at afprøve grænserne for regionernes muligheder ved at formere en udvalgsstruktur med mange træk til fælles med amternes traditionelle udvalgsstruktur. En sådan strategi blev imidlertid fravalgt til for-

del for en satsning på en struktur, som udtrykkeligt lægger op til en fornyelse af den politiske arbejdsform.

Den model for politisk organisering, som er valgt i den indledende fase, er ikke nødvendigvis en mere blivende model. Regionsrådet har i 2006 gennemført en foreløbig evaluering af den politiske organisering. Partierne havde her forskellige ønsker og forslag til fremtidig organisering. De små partier foretrak fortsat at operere med så mange midlertidige underudvalg, at der også kunne være plads til formandsposter til disse partier. Den mest radikalt forenklede model blev foreslået af Venstre, som ønskede at samle det politiske udvalgsarbejde i tre udvalg for aktuelle opgaver inden for henholdsvis sundhed, sociale opgaver og psykiatri. Den politiske debat i forbindelse med denne første evaluering mandede ud i, at udvalgsstrukturen i 2007 blev fastlagt som en videreførelse af strukturen i 2006. Det er imidlertid vores indtryk, at der fortsat består afgørende forskelle i opfattelsen af udvalgenes rolle og funktion blandt de politiske partier i Regionsrådet.

I de interviewsamtaler, som er gennemført sent i 2006, har vi i øvrigt fået udpeget nogle første foreløbige erfaringer med den politiske styreform. Det forekommer, at der i en række henseender består væsentlige udfordringer.

Styrelseslovgivningen lægger meget stramme restriktioner for, hvor omfattende en politisk kapacitet, der kan være i en region. Disse restriktioner viser sig i afgørende grad at sætte deres præg på det politiske arbejde. Dette også selv om der i forberedelsesfasen i 2006 reelt har været ekstraordinært mange politiske ressourcer til rådighed, idet flere nøglepolitikere i forberedelsesudvalget også har bestridt politiske hverv i amter under nedlæggelse, således at de trods regionens begrænsede muligheder for honorering af politisk arbejde alligevel har kunnet fungere på basis af en fuldtids-honorering som politiker.

Den begrænsede politiske kapacitet har givet nogle anledning til at tale om, at den politiske styreform i realiteten i et vist omfang har præg af »præsidentstyre«. Regionsrådsformandens position som den eneste formelt set fuldtidsbeskæftigede regionspolitiker bliver særdeles afgørende, og regionsrådsformanden kommer i offentligheden nærmest til at personificere regionen. Regionens relationer til de afgørende samarbejdspartnere kom-

mer også nærliggende til at bero på regionsrådsformanden. Borgmestrene i regionens kommuner finder det naturligt, at deres kontakt til regionen går via regionsrådsformanden, hvis arbejdskapacitet derved nærliggende bliver bestemmende for, med hvilken intensitet regionens relationer kan bearbejdes. I Region Midtjylland arbejdes med at supplere regionsrådsformanden med de to næstformænd og regionsdirektøren i sådanne kontakter, men det opleves stadig, at styreformens her indebærer en begrænsning på regionens (politiske) virksomhed.

Styrelseslovgivningens rammer indebærer også begrænsninger i forhold til forretningsudvalgets funktion. For de 19 medlemmers vedkommende er der grænser for, hvor mange kræfter der kan anvendes på det politiske arbejde, og dermed er der også grænser for, hvilken indsigt i sagerne substans, som forretningsudvalgsmedlemmerne har mulighed for at opnå. Vi har i et interview fået problematikken og udfordringen beskrevet således: »Forretningsudvalget ved intet. Det er en trussel mod regionerne som lokaldemokrati. Hvis ikke de regionale politikere ved mere end Folketingets sundhedsudvalg, er der ikke grundlag for regionalt demokrati«.

Styreformens bestemmelser om udvalgsarbejde opleves også i Region Midtjylland som en snærende og endda tillige uforståelig restriktion. Det repræsenterer i sig selv en udfordring at give underudvalgene en væsentlig funktion, i og med at det amtslige udvalgsstyres driftsansvar ikke er til stede i regionernes underudvalg. I vores interview har vi mødt forskellige måder at udtrykke, at de midlertidige underudvalg ikke (endnu) har fundet en tilfredsstillende og konstruktiv arbejds måde. Flere har lagt vægt på, at der arbejdes med udfordringen, og at der er forhåbninger til, at man finder de rette former. Andre har været mere skeptiske i forhold til i det hele taget at skabe et stærkt demokratisk styre på de givne vilkår.

Et af de perspektiver, vi her er blevet præsenteret for, drejer sig om de folkevalgte regionspolitikeres forankring. En række især yngre politikere er blevet valgt ind i regionspolitik med det udgangspunkt, at de gerne vil stille deres kompetencer til rådighed og yde et bidrag til at løse nogle øjensynlige problemer. I særdeleshed såfremt en folkelig forankring til regionens befolkning og til politikernes vælgere forbliver begrænset, kan der nærliggende ske det, at de valgte politikere bliver trukket i retning af at optræde som talerør for bestemte organiserede interesser i regionen. Det forhold, at

der ikke er stående politiske udvalg til at bearbejde sagerne, kan yderligere give frit løb for en sådan drejning af den regionspolitiske debat.

Hertil kommer styrelseslovgivningens krav om midlertidighed, som ser ud til at give anledning til store vanskeligheder at efterleve på meningsfuld vis. Selv om man i Region Midtjylland i udgangssituationen har etableret en struktur af midlertidige underudvalg, som faktisk har fået formuleret arbejdsopgaver af tidsbegrænset karakter, så forholder det sig alligevel sådan, at en række af udvalgene er blevet tillagt opgaver med et længere tidsperspektiv end det årsperspektiv, som er nedfældet i lovgivningen. Når et midlertidigt underudvalg eksempelvis skal beskæftige sig med projektet at udbygge Skejby Sygehus, så er der klart tale om en afgrænset og tidsbegrænset opgave, men projektet om Skejby Sygehus har på den anden side et tidsperspektiv, som strækker sig over en årrække. Styrelseslovgivningen lægger her alvorlige hindringer i vejen for, at der kan fungere en kontinuitet i den politiske opfølgning af projektet.

Med de erfaringer, som det politiske arbejde i forberedelsesperioden har givet anledning til, tegner der sig alt i alt et usikkert billede.

På den ene side har en række af vores interview afdækket et indtryk af, at der findes et politisk engagement i regionsrådet og en stræben efter at finde former, hvorunder regionsrådet kan komme til at blive en afgørende faktor i forhold til sundhed og sociale forhold i regionen og i forhold til den regionale vækst og udvikling. Vi har også fået indtryk af, at der – ikke mindst i kraft af en række yngre politikere, som ikke har så stærke rødder i amtspolitik – findes væsentlige bestræbelser på at nytænke den politiske arbejdsform.

På den anden side har vi også hørt tydelige udtryk for, at der hersker en betydelig grad af politisk frustration. »Hvis ikke det lykkes at få justeret det politiske system, så bryder der et oprør løs«, er en af de mere klare formuleringer af sådan en frustration. Mere konkret har vi fået beskrevet, at der er taget initiativer til diskussioner mellem regionspolitikere og folketingsmedlemmer valgt i regionen om vilkårene for det politiske arbejde på regionalt niveau.

Med til at understrege en følelse af politisk frustration er det forhold, at relationerne til de parter, som regionspolitikken skal afstemmes med, og herunder specielt relationerne til kommunerne, overhovedet ikke er faldet

på plads set fra regionens synsvinkel. Fra regionens side er der en ambition om at spille en nøglerolle i formningen af en helhedsorienteret og udviklingsorienteret forståelse af strategien i sundhedspolitikken, den specialiserede socialpolitik samt vækst- og udviklingspolitikken. Her er det afgørende, at rækken af koordinerende organer på politisk niveau bringes til at fungere positivt og konstruktivt. Det er allerede ovenfor omtalt, hvorledes arbejdet i vækstforum og herunder sekretariatsarbejdet hertil har været præget af begrænset samspil. Det samme ser ud til at have gjort sig gældende på sundhedsområdet, hvor regionen oplever, at der fra kommunernes side primært er lagt vægt på at drøfte økonomi, mens det har været vanskeligere at påbegynde arbejdet med at udvikle et stærkere samspil som grundlag for at skabe mere sammenhængende patientforløb og større helhed i forebyggende indsats. Regionen oplever i denne forbindelse, at der foregår en meget tæt styring af kommunerne fra KL's side. Senest er det i januar 2007 kommet til udtryk ved, at KL har fremkaldt en »musketered« blandt medlemskommunerne i forhold til finansieringen af regionernes virksomhed på sundhedsområdet. Det grundtilskud på 1.000 kroner pr. indbygger, som kommunerne betaler til regionen, kan hæves med op til 50%, såfremt regionsrådet kan indgå aftale med mindst en tredjedel af regionens kommuner herom. Foranlediget af KL går kommunernes musketered ud på, at ingen kommuner indgår sådanne aftaler med regionen.

Den erfaringsjusterede forståelse

I kraft af at vi har fulgt processen med dannelsen af Region Midtjylland siden midten af 2005, kan vi ved indgangen til regionens driftsfase med kommunalreformens ikrafttræden pr. 1.1.2007 tegne et billede af en region, hvis rolle, kompetencer og rationale i nogle henseender allerede forekommer at være undergået forandringer i forhold til den forståelse og de ambitioner, som blev lagt for dagen i udgangssituationen. Vi ser disse forandringer som et udtryk for en forholden sig til de erfaringer, som er indhøstet ved den forberedende regions interaktion med andre agenter som kommunerne, staten, organisationer i regionen mv.

Det er på samtlige opgaveområder i regionen, at året 2006 har bragt kampe og erfaringer, som kan tilsige modificeringer af forestillinger og ambitioner om råderum og styringsmuligheder. Gennemgangen af væsent-

lige erfaringer fra arbejdet med at bringe Region Midtjylland frem til indgangen af driftsfasen tegner ydermere et billede af en region, som ved dens etablering ikke nødvendigvis er i balance. Hermed mener vi, at regionens rolle, kompetencer og rationale trods de allerede stedfundne justeringer ikke nødvendigvis har fundet en form, som kan fastholdes uforandret, når driftsfasen går i gang og på længere sigt.

En kort opsummering kan konkretisere dette

På det sociale område er spørgsmålet, om regionens institutioner i realiteten vil møde en efterspørgsel fra kommunerne, som svarer til kapaciteten i de tilbageblevne institutioner under regionen. Tillige kan der vise sig et fortsat økonomisk pres fra kommunerne og nye incitamenter i de enkelte institutioner til at udvikle en selvforståelse, hvor konkurrence frem for indpasning i et sammenhængende system i stigende grad bliver det gældende rationale.

I forhold til regional vækst og udvikling er spørgsmålet, om regionen får plads og opslutning til at koordinere og formulere bredere strategier, eller om den snarere fastholdes i rollen som decentral forvaltningsenhed i forhold til ordninger for erhvervsstøtte og erhvervsservisering.

På sundhedsområdet er det et spørgsmål, hvor langt det bliver muligt at etablere et samspil med kommunerne om en sammenhængende behandlingsindsats og om en offensiv forebyggende indsats. Ligeledes er relationen til staten afgørende for, hvor langt der udvikles en detailstyring af sygehusvæsenet og i den forbindelse også, i hvor høj grad regionerne kommer til at bevæge sig ind i et sammenhængende organisatorisk system, hvor den enkelte region får et begrænset rum for selvstændig politikudfoldelse, og hvor der dannes et omdrejningspunkt i regionernes fælles forening, Danske Regioner som modpart i forhold til statssiden.

I det hele taget er det også et åbent spørgsmål, om der kommer til at kunne fungere et politisk styre på regionalt niveau, som får kraft og opbakning til at udvikle og sætte politik på regionalt niveau igennem. Her er regionspolitikken under et dobbeltpres. På den ene side skal der kæmpes i forhold til både kommunesiden og statssiden for indflydelse. På den anden side er styrelsesordningen for regionerne særdeles restriktiv, hvad angår rammerne for de folkevalgtes involvering, således er der er begrænsede po-

litiske ressourcer til rådighed i regionens kamp for dens eksistens og integritet.

Udviklingen af organisationen

Region Midtjyllands organisation blev formelt set fastlagt med vedtagelsen i det nyvalgte forberedelsesudvalg i begyndelsen af 2006 af en organisationsmodel. Som omtalt ovenfor understreges i den vedtagne organisationsplan en foreløbighed, ikke mindst fordi usikkerhed omkring den videre dannelsesproces omsætter sig i usikkerhed vedrørende behovet for kapacitet i organisationen.

Allerede i den rapport, som dokumenterer organisationsmodellen i udgangssituationen, tegnes også en karakteristik af modellens natur. Her fremhæves en koncerntankegang som udgangspunkt. Direktionen bestående af en regionsdirektør og fire direktører var nok organiseret ud fra en arbejdsdeling mellem direktørerne givet ved regionens hovedopgaveområder, men det fælles og samlede direktionsansvar blev også understreget. Ved klassificeringen af lederstillinger er der i øvrigt blevet lagt vægt på at etablere en relativt flad struktur med en del afdelingschefer, hvoraf nogle i både store og mindre afdelingschefklasser. Rent fysisk er organisationen blevet indplaceret i fire regionshuse i henholdsvis Viborg, Horsens, Århus og Holstebro med Viborg som regionshovedsæde. Politik, direktion og strategiske funktioner i øvrigt er fra starten søgt samlet i Viborg, mens der er valgt dekoncentration som organiserende princip, hvad angår udførende funktioner, som i højere grad har karakter af drift.

Der er ikke truffet samlede beslutninger om fornyelse af den samlede organisationsmodel. Derimod er der gennem 2006 foregået løbende justeringer, hvor det ikke mindst har været afgang af medarbejdere på alle niveauer, som er blevet udnyttet. Det er ved udgangen af 2006 direktionens opfattelse, at organisationen viser sig at fungere godt.

I forhold til organisationsmodellen i udgangssituationen er koncerntanken karakteren blevet understreget ved de justeringer, som er foregået i løbet af 2006. Det er først og fremmest sket i forbindelse med, at direktøren med regional vækst og udvikling som arbejdsområde forlod Region Midtjylland i løbet af året. Dette blev taget som anledning til en reduktion af direktionens størrelse og en hermed følgende omordning af arbejdsdelingen i di-

rektionen. Direktøren med de interne fællesstabe som arbejdsområde fik overdraget regional vækst og udvikling som arbejdsområde, og samtidig blev interne funktioner fordelt ud mellem direktionens medlemmer. Direktionsmedlemmernes helhedsorienterede koncernansvar blev ydermere understreget.

Organisationens kapacitet er også blevet justeret i forhold til den omstændighed, at kommunerne viste sig at hjemtage størsteparten af de amtslige sociale institutioner. Herunder er den planlagte decentrale forvaltningsstruktur blevet modificeret ved, at administrationen er blevet samlet på færre regionshuse.

Også på opgaveområdet regional vækst og udvikling er organisationens kapacitet blevet justeret ned. To afdelingschefer har forladt regionen, og deres stillinger er ikke blevet genbesat. Tillige er omkring tyve tomme stillinger på området blevet nedlagt.

Samtidig med, at organisationen i flere henseender er blevet justeret og i formel henseende har bevæget sig yderligere i retning af en koncernmodel, er der indhentet erfaringer med organisationens funktionalitet og rationale fra arbejdet i forberedelsesfasen. Et helt iøjnefaldende moment her er, at det ikke kan undgå at påvirke organisationens funktionalitet som koncern, at sygehusområdet dels udgør den altovervejende del af regionens økonomi og personale, dels er funderet langt stærkere end de øvrige opgaveområder i den autoritet, som ligger i at være egentlig opgaveansvarlig. Ubalancen kommer eksempelvis til udtryk i spørgsmålet om koordinering og fastlæggelse af snitflader mellem regionens fælles stabe og sygehusvæsenets stabe, som er så kompetencetunge og ressourcestærke, at man er i stand til at gå selv. Fra sygehusområdets side indebærer det, at man opfatter det som en naturlig og vigtig del af områdets ledelsesindsats at styre aftaleindgåelser med personalesiden og tilrettelægge uddannelsespolitikken for medarbejderne etc., således at man specielt finder anledning til at overlade mere administrativt orienterede funktioner til de centrale stabe. I de centrale stabe er der ikke nødvendigvis fuld forståelse for en sådan tilgang til snitflader.

Det mere vidtgående perspektiv i forhold til sådanne erfaringer er, at man i sygehusvæsenet udmærket er bevidst om områdets potentiale for at fungere selv bærende i forhold til hele konstruktionen omkring en koncern-

forestilling, men i sidste ende også i forhold til forestillingen om regioner med demokratisk valgt ledelse. Det forekommer, at hvor sygehusvæsenets øverste ledelse er dybt involveret i regionens fælles ledelse, så skal man ikke ret langt ud i sygehusvæsenets organisation for at finde en forståelse, som i hovedsagen alene inddrager en professionel tilgang til områdets problemstillinger, hvor den politiske ledelse endda også i nogle situationer kan gå hen at blive opfattet som nærmest blokerende for fagligt set optimale dispositioner.

Det reviderede billede af regionen, regionsprojektet og velfærdsstaten

Regionskonstruktionen i kommunalreformen er en institutionel nyskabelse som element i den danske velfærdsstats organisation. I 1970 blev der skabt et kommunesystem, hvor der på såvel lokalt som regionalt/amtsligt niveau skulle fungere egentlige kommuner baseret på direkte demokratiske valg, egen skatteudskrivningsret samt en kommunalfuldmagt, som indebærer et betydeligt råderum for kollektiv ageren på begge de decentrale niveauer. Den styrelseslovgivning, som regulerede den politiske styrelsesordning, var i princippet den samme på de to niveauer.

Den nye kommunalreform viderefører kommunerne i en i princippet uændret institutionel form. Derimod gives regionerne en fundamentalt anden institutionel form sammenholdt med de forudgående amter. Der gælder ingen kommunalfuldmagt for regionerne, men deres opgavefelt er derimod negativt afgrænset, så regionerne alene kan beskæftige sig med de opgaver, som udtrykkeligt er tillagt dem. Regionernes finansiering er også omlagt, så en egen skatteudskrivningsret er blevet afløst af aktivitetsafhængige indtægtskilder. Og den politiske styreform er omlagt fra en model baseret på udvalgsstyre til en rådsmodel, hvor de folkevalgte politikere ikke udøver direkte indflydelse på driftsvirksomheden i driftsansvarlige stående udvalg, men hvor politikerne kan indgå i tidsbegrænsede processer med stærkere præg af projektaktiviteter i et system af midlertidige udvalg. Lovgivningen lægger også snævre rammer for den politiske kapacitet i det hele taget i regionerne, idet der er lagt en stram begrænsning på muligheden for at honorere politisk arbejde. I princippet kan alene en enkelt position tillægges aflønning svarende til fuldtidsbeskæftigelse.

Hvor kommunalreformens formuleringer altså har lagt betydelig vægt på at gøre klart, hvad regioner ikke er, nemlig decentrale kommunale institutioner i traditionel forstand, så understreger erfaringerne fra forberedelsesfasen, at det er langt vanskeligere at tegne et fyldestgørende billede af, hvad en region er.

Dette har man allerede fra udgangssituationen været sig ganske bevidst i Region Midtjylland. I det arbejde med en mission for regionen, som blev påbegyndt allerede i sidste del af 2005, kom der til at fremstå forskellige mulige missioner og dermed også en strategisk valgsituation i denne henseende for regionen, jf. Christoffersen og Klausen (2006) side 87. Her har der så tegnet sig en forståelse i Region Midtjylland, hvor der fokuseres på et bredere ansvar for regionens forhold og for dens udvikling samtidig med at det blev betonet, at regionen skal fungere som kommunernes region og stå for ydelser som kommunerne rekvirerer og helt eller delvist finansierer. Vi har i adskillige interview også fået understreget bevidstheden om regionens udtrykkelige valg af mission og selvforståelse derved, at man henviser til andre regioner, som forekommer at blive kendetegnet ved en anden selvforståelse. Særligt har flere peget på Region Sjælland som en region, hvor der ser ud til at herske en mere minimalistisk og markedsorienteret forståelse af regionens natur.

Hvor forståelsen i udgangssituationen var, at der foreligger et strategisk valg, hvad angår regionens selve mission og rationale, så peger de efterfølgende erfaringer på, at det nærmere bliver kamp frem for valg, som kommer til at bestemme regionernes skæbne. Også dette perspektiv har vi mødt en udbredt forståelse for rundt om i organisationen. Hvor vi på direktionniveauet ikke kun har fået udtrykt en høj grad af loyalitet over for regionsprojektet, men også en insisteren på projektets bæredygtighed og holdbarhed, så er det i dele af den øvrige organisation tydeligt, at der her gør sig en forståelse gældende, som i højere grad har en relativ karakter. En række af de personer, vi her har talt med, har udtrykt betydelig åbenhed i forhold til det perspektiv, at regionen i dens nuværende form ikke fortsætter med at bestå ud over de første par valgperioder. Her er det altså i høj grad forståelsen, at regionen ikke ved dens indstiftelse udgør noget stabilt system i balance.

Ud fra sådan en forståelse kan der opstilles forskellige scenarier, som tegner regionskonstruktionens skæbne under forskellige udfald.

Et værst tænkeligt scenario, anskuet ud fra en regionssynsvinkel, vil være det udfald, hvor regionerne kommer ud af alle de afgørende kampe som tabere. Her vil det være nærliggende at forestille sig, at de regionale opgaver uden for sygehusområdet vil komme til at indskrænke sig til et meget begrænset aktivitetsfelt, og at der her knap vil være råderum for udfoldelse af en selvstændig regional politik:

De sociale institutioner, som overgik til regionen ved delingen med kommunerne af amternes institutioner, vil for en stor dels vedkommende være afviklet i kraft af, at kommunerne selv udvikler institutionstilbud, bl.a. drevet af ønsket om mere omkostningseffektive løsninger. De få resterende institutioner for meget specialiserede tilbud vil fungere som selvejende institutioner underlagt en statslig styring og kontrol.

Der vil ikke vise sig grundlag for en egentlig selvstændig indsats for vækst og udvikling på regionalt niveau. De store kommuner vil selv stå for udviklingen af strategier og politisk interessevaretagelse, og vækst- og udviklingsudfordringerne vil i øvrigt vise sig altovervejende at være af overregional natur, hvorfor anliggender som infrastrukturer og forskningspolitik fundamentalt vil bero på det statslige niveau. Tilbage på det regionale niveau vil være den decentrale håndtering af erhvervsstøtteordninger, servicering af virksomheder etc. i henhold til den nationale erhvervsstøttepolitik.

Hvad sygehusopgaven angår, så vil det ud fra et regionsynspunkt værst tænkelige scenario vel være den udvikling, hvor sygehusvæsenet vil glide over i en konstruktion funderet i stat og marked som de bærende institutioner:

Kommunerne indkøber som tilvejebringere af sundheds- og sygehusydelser ydelser på et marked, hvor private profitdrevne klinikker og hospitaler udbyder behandlinger ved siden af store hospitaler organiseret som selvejende institutioner, og hvor hele dette system af behandlingsvirk-

somheder og -organisationer er underlagt en detaljeret statslig regulering og gennemlysning af omkostninger og kvalitet, hvorved konkurrence mellem producenterne bliver afgørende for deres overlevelse. De enkelte sygehusenheder i regionen vil få selvstændiggjort deres økonomi, så de økonomiske incitamenter hidrørende fra kommunernes betaling for ydelser vil slå fuldt igennem i disse enheder. I et sådant scenario vil der desuden udvikle sig en stadig voksende privat efterspørgselsside baseret på videre udbredelse af privat og herunder arbejdsmarkedsorganiseret forsikringsfinansiering.

Et for regionsinstitutionen værst tænkeligt scenario, som det her skitserede, vil ikke nødvendigvis blive realiseret. Men det er bemærkelsesværdigt, at vi under vores interview i Region Midtjylland gennem 2006 har mødt en del medarbejdere, som ser scenarier for sig i stil med det, som her er skitseret.

Da Folketinget i foråret 2004 behandlede spørgsmålet om en kommunalreform med udgangspunkt i betænkningen fra den kommunale strukturkommission fra januar 2004, kom der til at fremstå en uenighed om det regionale niveaus fremtid. Yderpositionerne i Folketingets debat var henholdsvis helt afvikling af et regionalt politisk niveau og en videreførelse af et regionalt politisk niveau med en status og styrelse på linje med amterne og altså også på linje med kommunernes status og styrelse. Den politiske aftale om en kommunalreform, som blev indgået i juni 2004, kan umiddelbart ses som et kompromis mellem disse yderpositioner. Det, som de første erfaringer fra arbejdet med at etablere regionerne konkretiserer, er, at regionskonstruktionen, som blev fastlagt med den politiske aftale i Folketinget, ikke nødvendigvis er stabil og i ligevægt. Måske er konstruktionen forbundet med kræfter, som nødvendigvis over tid vil virke stadig forandrende og i sidste ende bringe regionskonstruktionen til at blive noget fundamentalt andet end det billede af regioner, som i det mindste var at finde i udgangssituationen hos de, som blev ansvarlige for realiseringen af regionsprojektet. Eventuelt vil projektet endda bevæge sig derhen, hvor der i realiteten ikke fungerer et regionalt politisk niveau, hvor der foregår en selvstændig politikudvikling og politikrealisering, og hvor det dermed bliver et ganske

subtilt spørgsmål, hvorvidt regionerne stadig består, eller at yderpositionen i 2004 om afvikling af det regionale niveau faktisk er blevet realiseret.

Det er ikke til at vide, hvorvidt dette perspektiv har været indset af kommunalreformens indstiftere. På den anden side er det ikke usandsynligt, fordi det langt hen ad vejen følger af de præmisser, som blev etableret med kommunalreformen. I det mindste er et spil om det regionale niveau blevet sat i gang med kommunalreformen. Højt spil.

Processen omkring tilblivelsen af regionerne kan nærliggende tolkes således, at også kommunerne og deres organisation, KL, spiller med i dette spil. Det forekommer, at der fra kommuneside gennemgående lægges op til at virke i retning af at placere regionerne i en udpræget driftsrolle, hvor de i det omfang kommunerne viser sig at efterspørge det, eller hvor der er statslige støtteordninger der skal administreres skal producere bestemte ydelser som patientbehandlinger, produktion af sociale institutionspladser samt levering af service til erhvervsvirksomheder. Et perspektiv i forlængelse af det ovenfor opstillede scenario kan være, at regionerne kommer til at bevæge sig i retning af at blive en slags nye fælleskommunale virksomheder med en ledelse, der i realiteten domineres af kommunerne i kraft af deres rolle som efterspørger, mens en egen selvstændig regional politikførelse ikke får rum til udfoldelse.

Spørgsmålet er, om ikke sådan en kommunal position i forhold til regionsprojektet også er udtryk for højt spil. Sådan som Region Midtjylland anskuer regionsprojektet, så er regionen som regional politisk institution i et koordineret samspil med kommunerne afgørende for, at der kan planlægges en offentlig sammenhængende indsats på sundhedsområdet i forhold til personer med en række særlige behov for sociale tilbud samt i forhold til hele spørgsmålet om vækst og udvikling i de enkelte dele af landet. I det omfang en sådan betragtningsmåde har gyldighed vil en markedsføring af den regionale del af et sådant velfærdssystem nærliggende indebære, at forestillingen om en sammenhængende planlægning af en helhedsorienteret offentlig indsats undermineres. Konsekvensen vil så være, at kommunerne også svækkes i forhold til at forsvare tanken om et sammenhængende og helhedsorienteret offentligt system. Det kan give anledning til at fundere over konsekvenserne i forhold til forestillingerne om kommunernes fremtidige rolle i velfærdsstaten.

Bilag 1

Projektet om dannelsen af Region Midtjylland. Spørgsmål 2006

1. Den aktuelle vurdering af status for etableringen af modellen for Region Midtjylland:
 - Organisationsmodel
 - Politisk styreform
 - Værdigrundlag
2. Vurderingen af Region Midtjyllands situation efter årets afklaring af relationer til kommunerne om deling af opgaver og personale og om tilrettelæggelsen af det videre samspil
3. De første erfaringer med samspillet med erhvervsliv og uddannelsesinstitutioner i Vækstforum mv.
4. Opleves der tegn på at en ny statslig detailstyring er under forberedelse?
5. Lykkes det at overvinde interne regionale spændinger mellem de forskellige dele af regionen?
6. Hvordan spiller den professionelle opbygning af den nye organisation sammen med den politiske diskussion om strukturforandringer på sygehusområdet og andre områder?

7. Hvordan står Region Midtjylland i omverdenens vurdering. Er det lykkedes at placere Regionen i borgernes bevidsthed og at markere regionen i forhold til landspolitikken?
8. Hvad er de væsentligste udfordringer i forhold til at sikre en god start ved indgangen til 2007?

Referencer

Borum, Finn et al. (red.) (2004): *Forskning i sygehuse under forandring. Hovedpointer fra fem års studier i ledelse og organisering i det danske sygehusvæsen*, København: Nyt fra Samfundsvidenskaben.

Burglemann, Robert A. (2002): *Strategy Is Destiny. How Strategy-making Shapes a Company's Future*. New York: The Free Press.

Christoffersen, Henrik og Kurt Klaudi Klausen (2006): *Opfindelsen af det regionale niveau – en undersøgelse af dannelsen af Region Midtjylland*. AKF Forlaget.

Christoffersen, H.; K. Klaudi Klausen og Svend Lundtorp (2005): *Kommunesammenlægning – professionalisering af politik og administration. En undersøgelse i Bornholms Regionskommune*. AKF Forlaget.

Copenhagen Economics og Inside Consulting (2004): *Regionernes Konkurrenceevne*.

Danske Regioner (2006): *Metastyring – et regionalpolitisk redskab*.

Hamel, Gary og C. K. Prahalad (1994): *Competing for the Future*, Boston Harvard Business School Press.

Hatch, Mary Jo og Majken Schultz (red.) (2004): *Organizational Identity. A Reader*, Oxford: Oxford University Press.

Kim, W. Chan og Renée Mauborgne (2005): *Blue ocean strategy – De nye vinderstrategier*, København: Børsens Forlag.

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

Klausen, Kurt Klaudi (2005): Fra Public Administration over New PA til NPM, pp 53-69. I: Busch, Tor, Erik Johnsen, Kurt Klaudi Klausen og Jan Ole Vanebo (2005): *Modernisering av offentlig sektor. Udfordringer, metoder og dilemmaer*, Oslo: Universitetsforlaget.

Miles, Raymond E. og Charles C. Snow (1978): *Organizational Strategy, Structure, and Process*, Stanford: Stanford Business Classics.

Nielsen, Klaus og Ove K. Pedersen (red.) (1989): *Forhandlingsøkonomi i Norden*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Porter, Michael E. (1980): *Competitive Strategy. Techniques for Analyzing Industries and Competitors*, New York: The Free Press.

Schultz, Majken, Mary Jo Hatch og Mogens Holten Larsen (red.) (2000): *The Expressive Organization. Linking Identity, Reputation, and the Corporate Brand*, Oxford: Oxford University Press.

Strandgaard Petersen, Jesper (red.) (1998): *Fusioner på tværs – fra plan til praksis*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2004): *Netværksstyring – fra government til governance*. Gylling: Roskilde Universitetsforlag.

Summary

The fight for the regional level

– A fight for the welfare state? As exemplified by the process of establishing region Mid-Jutland throughout 2006

Issued May 2007

by Henrik Christoffersen and Kurt Klaudi Klausen

The regional structure under the local government reform is an institutional innovation. The regional units are significantly larger than the counties, but more importantly the delimitation of tasks, conditions for political government and financing are organised in a significantly different manner compared to what used to apply in the counties. This means that the way the regions can develop and function is decided by a new set of circumstances. In this context, it seems logical to pose certain fundamental questions: What kind of institution is a region? What rationale drives it? And what opportunities does a region have to act in today's world? These are the questions we seek to answer by examining the decisions and initiatives that have been carried out in Region Mid-Jutland as well as the conditions and circumstances under which they have been made.

The present report is the second from a project that follows the creation of one of the five regions, Region Mid-Jutland, from the preparatory stage to the early operational stage in 2007. The first report »Inventing the regional level – A study of the establishment of Region Mid-Jutland« from

February 2006 analysed the early preparatory process. Now we examine the process from the rest of year 2006 up to the transition to the operational stage.

Whereas the first report, to a great extent, sought to paint a picture of how the creation of the Region had been formed by two aspects, namely the institutional set-up constituted by the local government reform, and the decisions the Region made, we now paint a picture of how the Region's creation is sealed by the outcome of a fight and competition for the future. The »institutional set-up«/»choices«, »fight« and »competition« metaphors are thus consciously used to reflect a progression in the situation and the understanding of the situation in the transition from 2004 to 2005 and from 2005 to 2006. The »fight« involves, partly, the Region's evolution and survival and, partly, the future development of the welfare state. We have chosen to study this fight through an analytical lens in the form of strategic arenas. The »competition« metaphor refers to the key players, each of whom has a very different concept of the perspectives in the regional project and calls attention to him or herself in this strategic fight »as playing the game« – and the »stakes are high«.

The process of laying the groundwork for the new regions began in early summer 2004. Up to the election in November 2005, this preparatory work took place on preliminary terms in which nothing was set in stone. At the same time, they only had about a year from the time of the elections until the new regions were to be operative. Thus, it was crucial that the newly elected political bodies could quickly make decisions on the basic framework for the regions' functions. It was helpful that comprehensive preparation had already taken place and that a satisfactory basis for decision-making had been achieved.

In Region Mid-Jutland, the preliminary groundwork was initiated very quickly. Thanks to a clarification between the key political players in the four former counties, a temporary management committee was already in place by the end of 2004 that was able, on the basis of political support in the counties, to drive the preparations forward. This meant that there were already complete proposals for an organisational model and for the decision concerning the organisation of the political governance when the newly elected political management committee convened. The decisions

regarding the formal structures of the Region, which were also decided at the beginning of 2006, were consequently based, in many ways, on preliminary ideas about the Region's actual activities and options for manoeuvring – and thus actually on preliminary notions about what kind of an institution a region actually is. This is bound up with several circumstances.

While the local government reform retains the local authorities in a technically unchanged institutional form, the regions are given a fundamentally different institutional form compared to the former counties. The regions have no municipal authority. Their sphere of operations is, thus, negatively delimited in that they deal solely with the tasks that are expressly assigned to them. The regions' financing is also changed so that the right to levy taxes has been replaced by dependency on sources of income. The form of government has also been changed from a model based on management by committee to a model based on councils. Thus, the popularly elected politicians have no direct influence on operations, but can be part of temporary committees. There are also narrow conditions for the political capacity in general in that firm restrictions are placed on the ability to remunerate political work. In principle, only one position can be accompanied by pay equalling full-time employment.

Thus, the local government reform has placed significant emphasis on making clear what the regions are *not*, namely decentral local government institutions in the traditional sense. In contrast, experience from the preparatory stage emphasises that it is much more difficult to paint a complete picture of what a region *is*.

The initial view was that there is a strategic choice with regard to the Region's mission and rationale. But subsequent experience suggests that a fight rather than a choice is more likely to decide the fate of the regions. When we toured Region Mid-Jutland in connection with our interviews, we sensed a fundamental uncertainty. At the management level, we met a high degree of loyalty to the regional project, but also an emphasis on the sustainability and durability of the project. But in parts of the rest of the organisation there was an understanding of a more relative nature. A number of the persons we have spoken to have been completely open about the fact that the Region, in its current form, will not survive beyond the first

couple of election terms. Thus, there is a sense that the Region does not necessarily represent a stable and balanced system.

The fight that will ultimately determine the Region's and the entire regional project's fate is not only taking place within the Region, where the fight concerns uncertainty. The Region's meeting with its surroundings also leads to an adjustment of its self-knowledge. Because we have followed the process of creating Region Mid-Jutland since the middle of 2005, we are able now, at the beginning of the Region's operational stage, to paint a picture of a region whose role, competencies and rationale have already changed in many areas compared to the concept and the ambitions that existed at the beginning of the process. We see these changes as an expression of the fact that early experiences gathered through interaction with the local authorities, the central government, regional organisations, etc. have been taken into account.

The strategic situation of Region Mid-Jutland has also, to a great extent, turned out to be decided from the outside – by the institutional set-up, which the local government reform has engineered, and by the external players, which the Region is dependent on collaborating with.

This is a set-up characterised by the aforementioned negative assessment of what the Region can and should do, and a set-up that builds on and invites conflict and competition rather than collaboration – as would be the normal procedure for the public sector. The stage is set for conflict concerning the social institutions and there is competition between the regions and the local authorities regarding responsibilities and financing in the health sector. Further, the key players in the fight for the Region make their positions clear so there is no doubt which interests they are pursuing. The Danish Government, represented by the Minister for the Interior and Health and his ministry, keeps a sharp eye on the regions and signals that it will not refrain from drawing ultimate consequences in the direction of shutting down regions if they do not live up to the demands of the Ministry. Similarly, Local Governments Denmark (LGDK) has drawn a sharp line of confrontation in relation to the social institutions. The health sector and regional development and the local authorities in the Region appear to be following suit.

This was the situation at both the beginning and the end of 2006: the Region had its back against the wall, surrounded by enemies, had weak alliance partners and was fighting for its survival. But Region Mid-Jutland is almost done regrouping, has initiated a rearmament and has launched a counter offensive in specific areas.

The strategic analysis is a study of the strategic situation and the choice of specific strategies and manoeuvres in a number of so-called strategic arenas. Strategic arenas in this context means »fields of strategy within which certain selected types of battles are fought concerning various issues with various means and on the basis of different ground rules« (Klausen 2004: 45). The strategic analysis shows us that in 2006 there was a focus on three arenas in particular: the political arena, the arena for production and the social arena. There was also some focus on the arena for consciousness-formation. However, it is the arena for production that has received the most attention.

It has not been possible to find written strategies in these areas. Instead, the strategic focuses appear to be formulated orally by our respondents and are evident in their actions. The written strategy work covers only principle considerations regarding the ground rules for how the Region should function, for HR and for internal and external communication. However, a business development strategy had been adopted by the end of 2006.

Developing an internal political platform in the Region has been problematic, although a new platform of sorts has been established for the regions' collaborative work under the auspices of Danish Regions. In the *political arena*, the choice has been made in Region Mid-Jutland to assess the strategic situation such that it will not be possible to fight on all fronts at the same time and that it will be especially difficult to fight both the central and local governments. Accordingly, because of the strategic choice it was most important to attempt to break through the coalition that has, on behalf of the local authorities, worked against the Region. This was actually successful in 2006. Collaboration has been established in selected local authorities in a number of areas, and better partnerships have been formed with business and industry. Even though experiences with the regional development have been mixed and contain defeats as well as victories, col-

laborative partnerships and initiatives have been established, including a project concerning networking and entrepreneurship called the Anne Amalie Project. They have also succeeded in setting a number of political agendas in collaboration with the other regions via Danish Regions.

The organisational model that was in place at the end of 2005 has been expanded and the principles for its operation have been concretised into a proposed »Management and governance basis for Region Mid-Jutland« and a model for »Dialogue and results-based management«. The processes that preceded the determination of these principles have helped build up an internal understanding of what the Region is and what it stands for. This is also expressed in the preparation of preliminary values. In the strategic arena – *the arena for production* – 2006 has also seen intensive efforts concerning both the dismantling of the counties (liquidation of institutions, transfer to municipal and regional control, etc.) and the building up of the Region as a coherent system. The assessment has apparently been that the arena for production should be the necessary and unassailable point of departure for the further fight for survival of the Region. This prioritisation is associated with the idea that secure operations and being able to »deliver the goods« – including visions of e.g. having a world-class health sector – are a necessary prerequisite for the Region's legitimacy in society and, thus, for the rest of the strategic collaboration. A key element in the strategy of »delivering the goods« is the ideal of the Region as characterised by high competency and professionalisation.

A comprehensive effort to recruit and retain employees in *the social arena* is closely associated with these initiatives. Again, there are mixed experiences since the Region, on the one hand, has lost key employees (which in some cases has delayed progress) while, on the other hand, having an image that has enabled it to recruit qualified workers easily. An actual human resources policy has been outlined, and they are in the process of building up the Region as an efficient social system – a process that points towards the establishment stage in 2007. This process has been influenced by the natural atmosphere and sense of losing old working relationships, being pioneers in building up new relationships, and, for many, working some of the time in the county, some of the time in the Region and the rest of the time on the road.

Naturally, this stage of the Region's creation has been effected by the fact that a strong new shared identity has not yet developed (*the arena for consciousness-formation and knowledge production*). This is because we are dealing with the early stages of the creation of the Region and because what the Region stands for has not yet been articulated with the related story-telling about shared battles and victories. There has, however, been a very conscious focus on building up a comprehensive communication department. In addition to a brief memorandum on the principles for communication, we have learned that implementation of the communication strategy will begin in 2007. There have been sporadic attempts at a campaign strategy in relation to internal and external communication, for instance regarding projects such as the Anna Amalie Project and in relation to setting the national agenda.

Proposals for a vision and mission for the Region have been drawn up (*arena for visions and trust*), but they await political clarification, including the formulation of policies in key areas, namely a health plan, a social plan and a regional development plan. Part of the ground rules for politically governed organisations is that the administrative apparatus cannot take the initiative on its own accord in crucial areas. However, in the past it has been possible to obtain political acceptance for the administrative management to take control of the process in order to expedite the process. This is the reason why Region Mid-Jutland was able, at an early stage, to clarify the power structure and give the process direction and dynamics.

Even though there may, at this point in time, be many good reasons not to formulate strategies and put them in writing, it is assessed as a weakness that there are no overriding strategies and correlated sub-strategies that attempt to concretise how the vision, mission and policies can be met. This conclusion should be seen in the light of the strategic situation in which there is a great need to take strategic initiatives.

In all areas in the Region, year 2006 has brought battles and experiences that might possibly modify notions and ambitions regarding manoeuvrability and governance options. Experiences from the process of bringing Region Mid-Jutland to the initiation of the operational stage also paint a picture of a region that was not necessarily in balance at its establishment. By this we mean that the Region's roles, competencies and ra-

tionales have, despite the adjustments that have already taken place, not necessarily found a form that can be retained at the initiation of the operational stage and in the longer term.

A brief summary can concretise this. In the social sector, the question is whether the Region's institutions will actually meet a demand from the local authorities that corresponds to the capacity of the institutions that remain in the Region. Further, there may continue to be financial pressure from the local authorities, and the individual institutions may have new incentives to develop a self-knowledge in which competition rather than fitting in increasingly becomes the prevailing rationale.

In relation to regional development, the question is whether the Region will have the leeway and the support to coordinate and formulate broader strategies, or whether it will be retained in the role of decentral governing unit in relation to the schemes for business aid and service.

In the health sector, we should examine the extent to which it becomes possible to establish coherent treatment initiatives and an offensive preventive effort in interaction with the local authorities. Likewise, relations to the central government are crucial for the extent to which detailed management of the hospital system is developed. Another interrelated aspect is whether the regions move in a coherent organisational system where the individual region has limited manoeuvrability for independent policy development and where Danish Regions forms a focal point in the regions' common association.

Overall, there is the open question of whether a political government at the regional level will be able to function and gain power and support to develop policies at the regional level. In this context, regional policy is under double pressure. On the one hand, they will have to fight both the local and central governments for influence. On the other hand, managerial organisation of the regions is particularly restrictive with regard to the framework for the involvement of popularly elected politicians. Consequently, there are limited political resources available in the Region's battle for its existence and integrity.

The outcome of the upcoming strategic battles in the various arenas will indicate the future fate of the Region. There is a lot at stake – in the institutional set-up and in the initial positions of the players – but the battle is

not over. The war is just entering a new stage which can lead to more results – the Region's fate will be determined by the various battles for the Region's future, i.e. by the strategies that are chosen and that are successfully implemented.

When the Danish Parliament considered the issue of local government reform in spring 2004, disagreement arose regarding the future of the regional level. The two sides of the debate spanned from the complete phasing out of a regional level to the continuation of a regional level with status and management in line with the counties. However, the political agreement on the local government reform that was reached in June 2004 can be seen as a compromise between these two extremities. Early experiences show that the regional construction is not necessarily stable and balanced. The construction may be associated with powers that over time will cause it to develop into something fundamentally different than what it was at the beginning of the process. Perhaps the project might even move in such a direction that there will be no real regional political level with an independent development and realisation of policies. In this instance, the question is whether the regions will still exist or whether the regional level will in fact be phased out.

It is not possible to know whether the founders of the local government reform have been able to predict this perspective. It is not unlikely, because it follows the premises of the reform to a great extent. A competition with respect to the regional level has at least been initiated with local government reform – with high stakes.

It makes sense to interpret the process of the creation of the regions such that also the local authorities and LGDK have a hand in the game. From the point of view of the local authorities, the regions should have an operational role in which they produce specific services to the extent that the local authorities demand them. These might include government aid schemes which require administration, such as patient treatment, the production of places at social institutions and service for businesses. In extension of this scenario, it is possible to imagine the regions ending up as a kind of new joint local government enterprise with a management that is actually dominated by the local authorities by virtue of their role as the

»demander«, without leaving room for the development of independent regional policy.

The question is whether such a municipal position in relation to the regional project is not also an expression of high stakes. As Region Mid-Jutland views the regional project, it is crucial for a coherent public-sector effort that the Region be seen as a regional policy institution in coordinated interaction with the local authorities.

To the extent that the Region is realised in this manner, marketisation of the regional part of such a welfare system will seem to entail the view that a coherent planning of a holistic public sector effort is undermined. The consequence will be the weakening of the local authorities as well in relation to defending the ideal of a coherent and holistic public system. This can give cause for reflection on the consequences regarding the future role of local authorities in the welfare state.