



FORSKNINGSPROGRAMMET
OM STRUKTURREFORMEN

HENRIK CHRISTOFFERSEN
KURT KLAUDI KLAUSEN

DEN DANSKE REGIONS KONSTRUKTION

Spillet om Region Midtjyllands
dannelse og konsolidering

SYDDANSK UNIVERSITETSFORLAG

© Forskningsprogrammet om Strukturreformen og Syddansk Universitetsforlag 2009
University of Southern Denmark Studies in History and Social Sciences vol. 380
Sat og trykt af Special-Trykkeriet Viborg a-s
Omslagsfoto: Region Midtjylland
ISBN: 978 87 7674 425 0

Mekanisk, fotografisk, elektronisk eller
anden mangfoldiggørelse af denne bog
er kun tilladt med forlagets tilladelse eller
ifølge overenskomst med Copy-Dan

Syddansk Universitetsforlag
Campusvej 55
5230 Odense M

Tlf. 6615 7999
Fax 6615 8126
www.universitypress.dk

Indhold

Forord	9
Prolog	11
1. del: Baggrund og rammer	
KAPITEL 1 Baggrunden	13
Nederlag	13
Status dag 0	16
KAPITEL 2 Undersøgelserne i Region Midtjylland	23
Om at undersøge en skabelses- og dannelsesproces	23
Undersøgelsesmodellen	27
Undersøgelsens tilrettelæggelse	34
KAPITEL 3 Regionerne i den decentrale offentlige sektor efter strukturreformen	39
Uharmoni	40
KAPITEL 4 Forestillingerne om strukturreformens rationaler	49
Serviceproduktion og teknologi	49
Regionspolitikens logik	52
Markedslogikken	57
KAPITEL 5 Kampen om Region Midtjylland	61
Da Region Midtjylland rustede sig til kamp	61
Vigtige erfaringer på sektorområderne	67

2. del: Organisatorisk og strategisk analyse

KAPITEL 6 Organisatorisk analyse	91
Politisk styreform	92
Den dekoncentrerede, divisionaliserede organisation og koncern	101
Organisationsplanen	108
Ledelses- og styringsgrundlag	114
KAPITEL 7 Dannelsen af Region Midtjylland som strategisk proces	123
Den overordnede forståelse af strategisk ledelse og den strategiske situation	123
Organisation og omverden: Match og manøvrering	124
Regionsdannelsen som eksistentiel udfordring: fusion og overlevelse	128
Mission, vision og koncernstrategi	132
Teorien om strategiske arenaer	133
KAPITEL 8 Arenaanalyse	141
Den politiske arena	141
Arenaen for bevidsthedsdannelse og vidensproduktion	152
Arenaen for produktion	157
Den sociale arena	167
Den kulturelle arena	174
Markedet	177
Arenaen for arkitektur og æstetik	182
Arenaen for visioner og tro	183
KAPITEL 9 Overblik, match og manøvrering	189
Sammenfatning af arenaanalysen	189
Overblik	197
Gap eller match?	197
Manøvrering	206
Mission, visioner og virksomhedsstrategi revisited	208

3. del: Højt spil

KAPITEL 10 Regionkonstruktionens dynamik og holdbarhed	215
Den erfaringsjusterede forståelse	215
KAPITEL 11 Sammenfatning	227
Bilag	241
Litteratur	245

Forord

Med denne bog opsamler og analyserer vi resultaterne fra et forskningsprojekt, der fra 2004 til 2009 har fulgt tilblivelsen af Region Midtjylland som et eksempel på, hvordan en region skabes og bliver til virkelighed.

Hensigten har været at forstå, hvad en region er, og på hvilken måde den blev til i et samspil mellem et strukturelt setup givet af lovgivningen omkring strukturreformen, og de strategiske valg og dispositioner, som aktører i og omkring regionen efterfølgende traf.

Vort perspektiv er i udpræget grad et regionsperspektiv – det vil sige, at vi ser på den samlede region – og et ledelsesperspektiv. Vi har derfor i flere omgange interviewet politiske ledere og administrative chefer på flere niveauer. Men vi har dog også interviewet medarbejdere, der er placeret centralt såvel som decentralt i organisationen. Vi er taknemmelige for den velvilje og imødekommenhed, vi har mødt alle vegne, herunder for den støtte med tilvejebringelse af aftaler og allehånde baggrundsmaterialer, vi har fået fra staben i Region Midtjylland.

Disse bestræbelser bringer os på den ene side ind i magtens centrum og "værkstedet", hvor politikere og embedsmænd træffer beslutninger og søger at gøre dem til virkelighed. Men vi har også ønsket at sætte det, der finder sted ved regionsdannelsen, ind i et mere overordnet perspektiv, nemlig det man kan kalde for kampen om velfærdsstaten. Dermed bidrager bogen forhåbentlig til en både aktuel og nødvendig samfundsmæssig debat.

Undersøgelsen er afviklet i tre faser og finansieret dels af Det Kommunale Momsfond og dels af regionen selv. Vi er taknemmelige for, at vi i alle forhold har fået fuldstændig frie hænder til at foretage vores undersøgelse og skrive om det, vi har iagttaget. Vi vil gerne takke cand.scient.pol. Christine Pihlkjær Jensen for kompetent korrekturlæsning af manuskriptet.

København og Odense, marts 2009
Henrik Christoffersen og Kurt Klaudi Klausen

Regionsdannelsen er en dramatisk begivenhed i danmarkshistorien, da den på mange måder bryder med fortidens tænkning om demokrati og serviceproduktion.

De danske regioner blev skabt med strukturreformen som noget nyt og hidtil uset. De var ikke forvoksede amter, men havde tværtimod nogle helt andre betingelser at virke under. I denne bog fremlægges historien om regionsdannelsen, om hvordan regionerne blev undfanget som forestilling, skabt som politisk/administrative systemer og født som organisationer, der straks blev kastet ud i en kamp for overlevelse.

Der anlægges i analysen på samme tid et politologisk, organisationsteoretisk og økonomisk ræsonnement. Der var mange aktører omkring regionsdannelsen, og de spillede højt spil, både fordi aktørernes indsatser var store, og fordi det var en kamp om velfærdsstaten. De anvendte strategier blev løbende tilpasset og viser sig både at bringe nederlag og sejre. Endvidere rummer regionsdannelsen sin egen logik, som peger i retning af såvel professionalisering som markedsgørelse.

Region Midtjylland er i centrum for analysen. Udviklingen følges fra 2004 til 2009 og går fra kaos mod konsolideringen af regionen som koncern og driftsorganisation. Men kampen om regionerne er ikke afsluttet. Bogen udpeger nogle udviklingslinjer, der kan blive lige så dramatiske som dannelsen af regionerne.

ISBN 978-87-7674-425-0



9 788776 744250