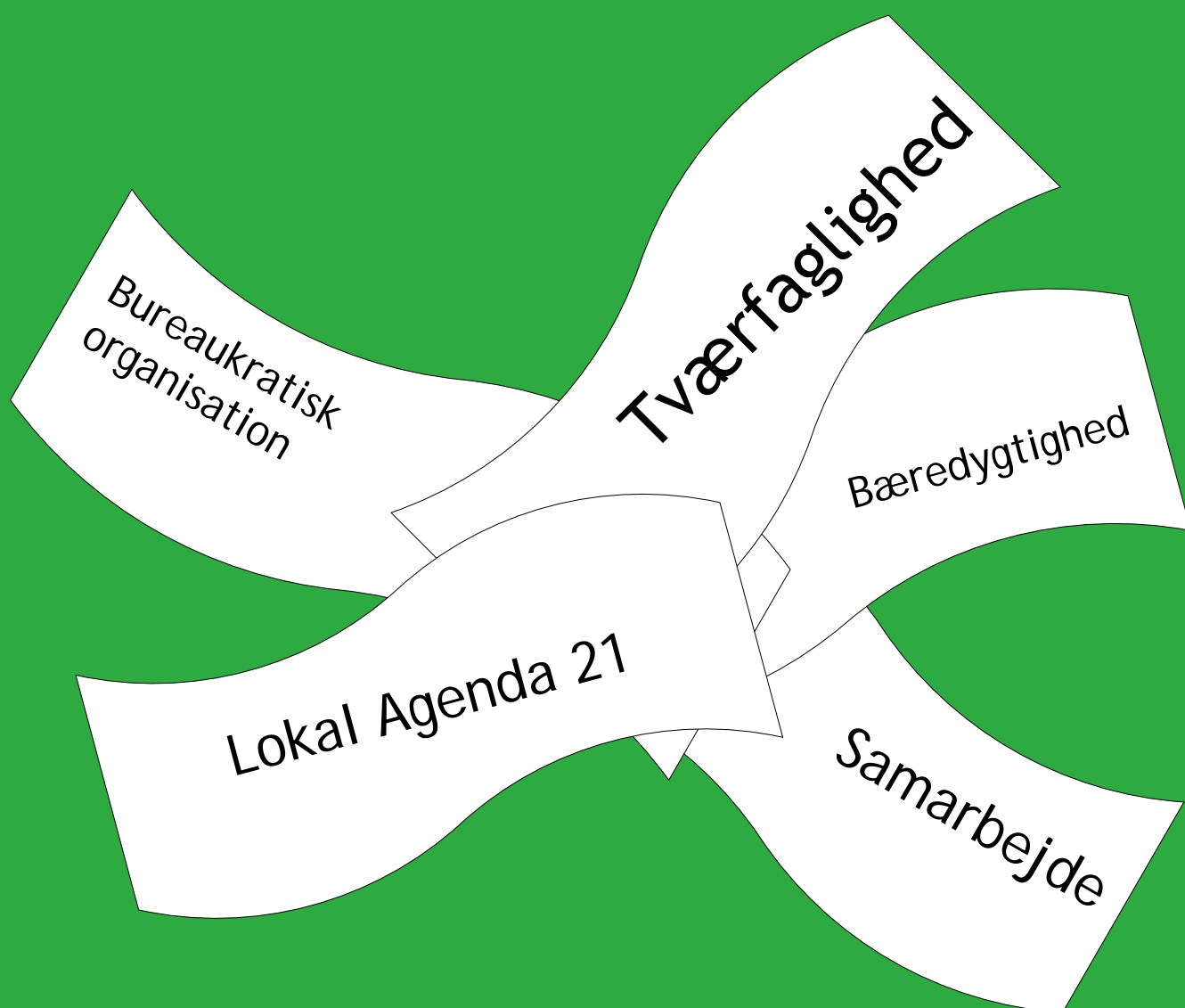


EN TVÆRFAGLIG KOMMUNE

- et krav for et succesfuldt lokal Agenda 21 arbejde

Case analyse af organiseringen i Aalborg Kommune



Sanne Kristensen
Rikke Stæhr Jensen
Afgangsprojekt 2007
Urban Planning and Management
Aalborg Universitet

FORORD

Nærværende speciale omhandler organisering ved udarbejdelse og anvendelse af lokal Agenda 21. Det er udarbejdet af gruppe 10um08 på uddannelsen Plan & Miljø, Urban Planning and Management, på Aalborg Universitet i projektperioden 6. februar 2007 - 28. juni 2007.

Litteraturhenvisninger er udført i henhold til Harvardmetoden og titler er skrevet i kursiv. Citater og citater fra referaterne i appendiks er i kursiv og med anførselstegn omkring.

I rapporten er Aalborg Kommune anvendt som case og derfor henvender denne rapport sig især til medarbejdere ved Aalborg kommune og andre kommunale medarbejdere.

Igennem processen har projektgruppen haft et samarbejde med Steffen Lervad Thomsen fra Aalborg Kommune, der er Bæredygtighedskoordinator og ansvarlig for udarbejdelsen af den nye Bæredygtighedsstrategi (lokal Agenda 21). Vi takker for et godt samarbejde og den tid, han har brugt på os.

Derudover ønsker vi at takke de følgende personer fra Aalborg Kommune for deres tid i projektforsøget, hvilket har været afgørende for projektets analyse: Jan Peter Nielsen fra Borgmesterforvaltningen, Anita Rosenkilde Lambertsen fra Forsyningsvirksomhederne, Carsten Friis fra Skole- og Kulturforvaltningen, Henrik Kruise og Anders Lystrøm fra Ældre- og Handicapforvaltningen samt Niels Jahn Knudsen fra Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen. Derudover en tak til de medvirkende i vores spørgeskemaundersøgelse i Teknik- og Miljøforvaltningen.

Rikke Stæhr Jensen

Sanne Kristensen

Vejleder: Lone Kørnøv

Censor: Peter Mikkelsen

Opslagsantal: 4

Sidetal: 126

Bilagsantal: 12

RESUME

Udgangspunktet for nærværende rapport er den konflikt, der eksisterer mellem det helhedsorienterede syn i lokal Agenda 21-processen, der ligger op til et tværfagligt samarbejde mellem forvaltningerne i en kommune og den bureaukratiske opbygning af kommunerne i Danmark, som er hæmmende for dette samarbejde. Det er derudover kun anden gang, at kommunerne obligatorisk skal udarbejde en lokal Agenda 21-strategi, hvorved de ikke har meget erfaring i dette. I nærværende rapport undersøges der således: **Hvordan sikres det, at udarbejdelsen og anvendelsen af lokal Agenda 21-strategien internt i en kommune er tværgående?**

For at besvare denne problemformulering udføres der en caseanalyse, hvor organiseringen i Aalborg Kommune bliver analyseret i forbindelse med udarbejdelsen og anvendelsen af lokal Agenda 21-strategien. Derved analyseres både på processen ved Aalborg Kommunes Plan- og Bæredygtighedsstrategi 2003 samt på Bæredygtighedsstrategien 2007, der pt. er i udarbejdelsesfasen. Det tværfaglige samarbejde generelt i kommunen er ligeledes en stor del af analysen, da det giver en forståelse for de mekanismer, der eksisterer i kommunen, og som påvirker dette samarbejde. Dette generelle billede kan således overføres på processen ved lokal Agenda 21-strategien.

Analysen af udarbejdelsen af de to lokal Agenda 21-strategier sker ud fra interviews samt dokumenter omkring udarbejdelsen. Det kan ud fra denne analyse konkluderes, at processen for Plan- og Bæredygtighedsstrategien 2003 bærer præg af at være udarbejdet i Teknisk Forvaltning, hvor der i høj grad kun har været en inddragelse af Borgmesterforvaltningen og Forsyningsvirksomhederne. Der har været tre grupper, hvor kun disse tre forvaltninger var repræsenteret, men der har både været koordineringsproblemer mellem disse grupper samt ressourceproblemer internt i grupperne. Mange af kritikpunkterne fra udarbejdelsesfasen af strategien fra 2003 er forsøgt undgået ved den nye strategi, og der vurderes også ud fra procesbeskrivelsen, at det er lykkedes. Der er dog undtagelser da styregruppen kun består af repræsentanter fra tre forvaltninger ud af de syv forvaltninger i kommunen, hvilket ikke sikrer en bred strategi, men der er mulighed for dette i de tematiske grupper, som endnu ikke er nedsat. Desuden er der i processen sket en afgrænsning til emnerne miljø og ressourcer, og der er kun udført en spørgeskemaundersøgelse i Teknik- og Miljøforvaltningen, hvilket begrænser tværfagligheden. I forbindelse med denne spørgeskemaundersøgelse har projektgruppen haft et samarbejde med Aalborg Kommune.

Det er i højere grad ved anvendelsen, at der kan benyttes teoretiske aspekter. Der gennemgås og analyseres de følgende relevante teorier inden for organisationsteorien; bureaukratiteori, begrænset rationalitet, den lærende organisation, organisationskultur og magt teori. Ved disse

teorier er der fokus på faktorer, der hæmmer eller fremmer det tværgående samarbejde. På baggrund af teorien bliver en analyseramme opstillet, der opsætter rammerne for analysen. Ud fra denne analyse konkluderes det, at der internt i Teknik- og Miljøforvaltningen er en del samarbejde mellem medarbejderne, hvor der ligeledes i højere grad eksisterer rammer for samarbejdet end ved samarbejdet med medarbejdere fra andre forvaltninger. Udfordringer ligger i høj grad ved samarbejdet på tværs af forvaltningen og det er også her de adspurgte medarbejdere i høj grad udtrykker et ønske om mere samarbejde. Både de interviewede og deltagerne i spørgeskemaundersøgelsen pegede ligeledes på barriere for det tværfaglige samarbejde, og disse kan opdeles i kommunens størrelse, tid og samarbejdskultur - forsigtig udmelding.

Anbefalingerne til Aalborg Kommune, udarbejdet af projektgruppen, omhandler elementer som skal sikre at udarbejdelsen og anvendelsen af lokal Agenda 21 internt i kommunen er tværgående. De primære anbefalinger er, at kommunen skal prioritere tværfagligt samarbejde, og at ledelsen skal være med i denne prioritering. Derudover er det vigtigt at involvere alle medarbejdere i processen, både de menige og dem fra andre forvaltninger. Dette kan blandt andet ske ved en markedsføring af den nye bæredygtighedsstrategi eller ved at være bevidste om hvad kollegaer fra andre forvaltninger kan bidrage med til en given opgave. Sidst er det vigtigt at processen er åben og at formelle ting som referater og dagsordener udarbejdes til tiden. Der kan blandt andet laves løbende evalueringer for at sikre, at processen løber efter hensigten.

Sidst diskuteres det om anbefalingerne i dette projekt er generaliserbare i forhold til andre kommuners arbejde med lokal Agenda 21 samt i forhold til det generelle tværgående arbejde i andre kommuner. Hvilket det er til en vis grænse.

SUMMARY

The basic in making this report is the conflict between on one hand the systemic views on local Agenda 21-process that set the stage for a cross-disciplinary work between the administrations in a municipality and on the other hand the bureaucratic structure of the municipalities in Denmark, that inhibits the actions of this cross-disciplinary work. In addition to that, it is only the second time the municipality is compelled to make a strategy, by which they have not many experiences. In the present report the following is investigated: **How can it be insured that the preparation and use of the strategy of local Agenda 21 is cross-disciplinary internal in a municipality?**

To answer this problem formulation a case analysis will be conducted. The organisation of Aalborg Municipality will be analysed as regards to the preparation and use of the strategy of local Agenda 21. In that way both the process for Aalborg Municipality's Plan- og Bæredygtighedsstrategi 2003 and the strategy now in process, Bæredygtighedsstrategien 2007, will be analysed. The general cross-disciplinary work in the municipality is also a big part of the analysis, because it can give an understanding of the mechanisms that exist in the municipality and influences on the co-operation. It can in that way be transmitted to the process of local Agenda 21.

The analysis of the preparation is based on interviews and documents from the municipality about the preparation. On that background it can be concluded that the process around Plan- og Bæredygtighedsstrategien 2003 bears the stamp that it mostly has been prepared by the Technical Administration, with support from two other administrations, the Mayor Administration and the Supply Companies. The three administrations, where the only one represented in the three groups, but there have been several problems as co-ordination between the groups and misapplication of resources in the groups.

Aalborg Municipality has succeeded in the new process procedures, to avoid the elements of criticism of the preparations of the strategy from 2003. There are still exceptions because there are only represented from three administrations out of seven, which do not support a wide strategy, but there are still opportunities for that in the thematic groups, that are not yet created. At the same time the topics have been limited to environment and resources and a questionnaire is only conducted in the Technical Administration, which is limiting for the cross-disciplinary work. It is in connection, with the questionnaire that the project group had a co-ordination with the municipality.

It is in the use of the local Agenda 21-strategy that the theoretical perspective can be used to a higher degree. Here relevant organisation theory is being reviewed and analyzed. The chosen

theories are bureaucratic theory, bounded rationality, the learning organisation, organisations culture and power theory, where the focus lay on factors that limits or promote the cross-disciplinary work. On that basic, the frame of analysis for the report is made and it is being used to analyse the use of Bæredygtighedsstrategien 2007 and the general cross-disciplinary work in the municipality. Based on that, it can be concluded that the technical administration does a lot of cross-disciplinary work inside the administration and that the challenges lay by the cross-disciplinary work between the administrations. It is also here the greatest wish of more cross-disciplinary work exist. All of the asked employees pointed at some barriers for the cross-disciplinary work and they can be split up into three parts, the size of the municipality, time and co-operation culture - caution announcement.

The recommendations that the project group has prepared to Aalborg Municipality, is about elements which can insure that the preparation and use of the strategy of local Agenda 21 is cross-disciplinary internal in the municipality. The most imported recommendations are for the municipality to prioritize cross-disciplinary work, and that the management is a great part of that. In addition to that it is imported to involve all of the employees in the process, both the ordinary workers and those from another administration. That can be done by promoting the new Bæredygtighedsstrategi and be more aware of the capacity of colleges from others administrations. In the end it is important for the process to be open, and that formal things, such as summary and agendas are out on time. Follow up should be conducted to secure the process is running after the intentions.

In the end of this report a discussion is made concerning if the recommendations can be proportions with the work of local Agenda 21 and the general cross-disciplinary work in other municipalities. Which they are to a certain limits.

INDHOLDSFORTEGNELSE

1 KONFLIKT MELLEM LOKAL AGENDA 21-PROCES OG KOMMUNERS ORGANISERING	1
1.2	RAPPORTENS PROBLEMFOKUS4
1.3	OVERSIGT OVER RAPPORTEN5
2 AALBORG KOMMUNE OG LOKAL AGENDA 21.....	7
2.1	AALBORG KOMMUNE7
2.1.1	<i>Valg af case</i>7
2.1.2	<i>Aalborg Kommunes organisering</i>8
2.1.3	<i>Forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling</i>10
2.1.4	<i>Aalborg Kommunes arbejde med lokal Agenda 21</i>11
2.2	LOKAL AGENDA 21.....11
2.2.1	<i>Rammer for lokal Agenda 21-strategien</i>12
2.2.2	<i>Indhold i strategien</i>14
2.2.3	<i>Evaluering og fremtidige udfordringer</i>15
2.3	OPSAMLING18
3 STRUKTUR OG METODE.....	19
3.1	STRUKTUR19
3.2	AFGRÆNSNING TIL SINGLE CASE ANALYSE20
3.3	DATAINDSAMLING OG BEHANDLING21
3.3.1	<i>Spørgeskemaundersøgelse</i>21
3.3.2	<i>Interview</i>26
3.3.3	<i>Litteraturstudie</i>29
4 UDARBEJDELSE AF LOKAL AGENDA 21-STRATEGI I AALBORG KOMMUNE	31
4.1	PLAN- OG BÆREDYGTIGHEDSSTRATEGIEN 2003.....31
4.1.1	<i>Indholdet i Plan- og Bæredygtighedsstrategien 2003</i>31
4.1.2	<i>Udarbejdelsen af Plan- og Bæredygtighedsstrategien 2003</i>33
4.2	BÆREDYGTIGHEDSSTRATEGIEN 200736
4.2.1	<i>Forslag til indhold i Bæredygtighedsstrategien 2007</i>36
4.2.2	<i>Udarbejdelsen af Bæredygtighedsstrategien 2007</i>38
4.3	KONKLUSION42
5 ORGANISATIONSTEORI.....	45
5.2	VALG AF TEORIER, SOM INDEHOLDER FAKTORER, DER HÆMMER ELLER FREMMER TVÆRFAGLIGT SAMARBEJDE.....47
5.3	BUREAUKRATITEORI.....49
5.3.1	<i>Delkonklusion</i>51
5.4	BEGRÆNSET RATIONALITET.....51
5.4.1	<i>Delkonklusion</i>53
5.5	DEN LÆRENDE ORGANISATION53
5.5.1	<i>Ændringer i organisationen</i>55
5.5.2	<i>Hvorfor ændringer er svære</i>58
5.5.3	<i>Delkonklusion</i>60
5.6	ORGANISATIONSKULTUR61
5.6.1	<i>Regel følgen</i>63
5.6.2	<i>Delkonklusion</i>64

5.7	MAGT TEORI.....	65
5.7.1	<i>De fire magtdimensioner</i>	66
5.7.2	<i>Delkonklusion</i>	68
5.8	ANALYSERAMME	69
5.8.1	<i>Kendskab til lokal Agenda 21</i>	71
5.8.2	<i>Det generelle samarbejde mellem forvaltninger</i>	72
5.8.3	<i>Organisationsstruktur</i>	72
5.8.4	<i>Rammer for samarbejde</i>	73
5.8.5	<i>Vidensdeling ved samarbejde</i>	73
5.8.6	<i>Organisationskultur og magt</i>	74
6 ANVENDELSE AF LOKAL AGENDA 21-STRATEGI I AALBORG KOMMUNE		77
6.1	KENDSKAB TIL LOKAL AGENDA 21 I AALBORG KOMMUNE	78
6.1.1	<i>Sammenhæng mellem strategi og forvaltningens arbejde</i>	79
6.2	DET GENERELLE SAMARBEJDE MELLEML FORVALTNINGER.....	81
6.2.1	<i>Hvornår samarbejdes der?</i>	82
6.2.2	<i>Hvordan og hvor meget samarbejdes der?</i>	82
6.3	ORGANISATIONSSTRUKTUR.....	86
6.4	RAMMER FOR SAMARBEJDE	90
6.4.1	<i>Indflydelse på samarbejde</i>	93
6.5	VIDENSDELING VED SAMARBEJDE.....	94
6.6	HOLDNINGER OG BARRIERER	96
6.6.1	<i>Barrierer</i>	98
6.7	KONKLUSION PÅ ANALYSEN AF ANVENDELSEN AF LOKAL AGENDA 21.....	102
7 ANBEFALINGER TIL AALBORG KOMMUNE.....		109
7.1	DET TVÆRFAGLIGE SAMARBEJDE I AALBORG KOMMUNE I DAG.....	109
7.2	UDARBEJDELSEN.....	110
7.3	ANVENDELSEN.....	111
7.3.1	<i>Kommunens størrelse</i>	112
7.3.2	<i>Tid</i>	113
7.3.3	<i>Samarbejdskultur - forsigtig udmelding</i>	113
8 KONKLUSION		115
8.1	DISKUSSION	116
LITTERATURLISTE.....		121

APPENDIKS A: OPGAVER I FORBINDELSE MED LOKAL AGENDA 21

APPENDIKS B: PERSPEKTIVER INDEN FOR ORGANISATIONSTEORI

APPENDIKS C-L + TILHØRENDE LYDFIL, FINDES PÅ VEDLAGT CD-ROM

1 KONFLIKT MELLEM LOKAL AGENDA 21-PROCES OG KOMMUNERS ORGANISERING

De danske kommuner står i 2007 overfor nogle store udfordringer, når det kommer til den fysiske og strategiske planlægning samt miljøplanlægningen. Dette skyldes blandt andet strukturreformen, der trådte i kraft 1. januar 2007, og som har bevirket kommunesammenlægninger. De fleste kommuner er således blevet større, idet antallet af kommuner er faldet fra 270 til 98, og kommunerne har derudover overtaget nogle af amternes opgaver, såsom det åbne land. (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2005)

Kommunerne skal inden årets udgang have udarbejdet og godkendt en lokal Agenda 21-strategi og en planstrategi, hvilke er dokumenter, der skal beskrive kommunens fremtidige visioner indenfor planlægning og bæredygtighed. Idet de begge har en tidshorisont på fire år og begge indeholder visioner, er det muligt at integrere disse til en samlet plan. (*Lov om ændring af lov om planlægning* 2005)

Ideen bag lokal Agenda 21 er, at processen skal være helhedsorienteret og tværfaglig, men hvordan passer dette sammen med den traditionelle kommune, hvor der er skarpe faggrænser og de nu større kommuner i Danmark, hvor afstanden mellem sektorerne og forvaltningerne sandsynligvis er blevet endnu større.

Helhedsorientering i lokal Agenda 21

Lokal Agenda 21-strategien er en strategi, hvori kommunerne skal redegøre for, hvordan de vil bidrage til en bæredygtig udvikling i det 21. århundrede. (*Lov om ændring af lov om planlægning* 2005) I 2000 blev det lovpligtigt for amtskommuner og kommuner at udarbejde og godkende en lokal Agenda 21-strategi hvert fjerde år, hvor den første skulle være færdig inden udgangen af 2003 og den næste inden udgangen af 2007. Selvom flere af kommunerne har arbejdet med lokal Agenda 21-aktiviteter, før det blev lovpligtigt, er det nu kun anden gang, at kommunerne er forpligtet til at udarbejde en lokal Agenda 21-strategi. (*Lov om ændring af lov om planlægning* 2005; CASA 2004)

Lovgivningen stiller ikke nogle krav til, hvordan lokal Agenda 21-strategien skal udarbejdes, og hvordan organiseringen omkring denne skal være. Den lægger op til, at strategien skal indeholde kommunalbestyrelsens visioner for, hvordan der skabes en bæredygtig kommune, og hvilke skridt der skal tages først (*Lov om ændring af lov om planlægning* 2005). Dette skal minimum ske indenfor fem indsatsområder, hvor miljøet har den fremtrædende rolle. Samlet er der dog fokus på det brede bæredygtighedsbegreb, idet der både medtages miljø, sociale og økonomiske forhold i indsatsområderne.

De fem indsatsområder i lokal Agenda 21-strategien

§ 33 a. Stk. 3. Strategien skal for kommunalbestyrelsens vedkommende indeholde kommunalbestyrelsens politiske målsætninger for det fremtidige arbejde inden for følgende indsatsområder:

- 1) mindskelse af miljøbelastningen,
- 2) fremme af en bæredygtig byudvikling og byomdannelse,
- 3) fremme af biologisk mangfoldighed,
- 4) inddragelse af befolkningen og erhvervslivet i det lokale Agenda 21-arbejde og
- 5) fremme af et samspil mellem beslutningerne vedrørende miljømæssige, trafikale, erhvervmæssige, sociale, sundhedsmæssige, uddannelsesmæssige, kulturelle og økonomiske forhold.

(Lov om ændring af lov om planlægning 2005)

Selvom der ikke bliver stillet krav til organiseringen, ligger både lovgivningen og vejledningen op til, at arbejdet med strategien skal være helhedsorienteret, tværfagligt og langsigtet. (Lov om ændring af lov om planlægning 2005; Miljøministeriet et al. 2002, s.8, 36) Dette sker især i forhold til begrebet strategi, hvor hensigten med en strategi er at samordne mange aktiviteter under et tema, hvilket suppleres af det følgende citat fra *Strategi for lokal Agenda 21 - en vejledning*:

"Strategi indebærer, at organisationen danner sig helhedsbilleder af fremtidige muligheder og udfordringer og udformer handlinger i forhold hertil." (Miljøministeriet et al. 2002, s.9)

Denne helhedsorienteret tankegang kommer ligeledes til udtryk ved, at der i forhold til lokal Agenda 21 ses på det brede bæredygtighedsbegreb, hvilket kræver inddragelse af en bred faglighed i kommunen. Til dette står der i vejledningen, at *"det er centralt, at der arbejdes på tværs af sektorer"*. (Miljøministeriet et al. 2002, s.7) Samarbejdet på tværs af faggrænser i kommunen, fremgår ligeledes af indsatsområde fem i *lov om ændring af lov om planlægning*, hvor samspillet mellem de miljømæssige, trafikale, erhvervmæssige, sociale, sundhedsmæssige, uddannelsesmæssige, kulturelle og økonomiske forhold skal fremmes (*lov om ændring af lov om planlægning 2005*).

For at kommunerne kan arbejde succesfuldt med lokal Agenda 21 kræves det således, at de kan tænke helhedsorienteret og er villige til at arbejde på tværs af sektorerne i kommunen.

Den sektor opdelt kommune

Af historiske årsager bliver offentlige organisationer betragtet som mere bureaukratiske end private og som sektoropdelte organisationer, hvor der er en skarp afgrænsning mellem faggrænserne. Grundstammen i kommunernes administrative og politiske struktur stammer da også fra den bureaukratiske model (Andersen et al. 1993, s.115-116; Finger og Brand 1999, s.130). Typisk består en kommunes organisation af et antal forvaltninger, der stemmer overens med antallet af udvalg i kommunens politiske opbygning. Dette er normalt social forvaltning, skole- og kultur forvaltning, teknisk forvaltning og økonomi forvaltning (Christensen og Ibsen 1994, s.50).

Denne traditionelle opbygning af kommunerne har fungeret i mange år, og der er skabt en naturlig grænse mellem de forskellige forvaltninger, hvilket kan give nogle ulemper i kommunen. Jo, større kommunen er, jo skarpere er opdelingen og grænserne (Christensen og Ibsen 1994, s.54). Derudover er der en hierarkisk styring, hvor de medarbejdere, der har høje stillinger kontrollerer medarbejdere med lavere stillinger, og den enkelte har kun en overordnede

(Andersen et al. 1993, s.115). Dette bevirker, at medarbejderne kan have en tendens til at fokusere lodret i organisationen ikke stedet for vandret.

Bureaukrati bruges ofte som et skældsord for papirvælde og indviklet sagsge, men fordelene ved et sådan system er, at der ikke er tvivl om, hvem der sidder med hvilke opgaver og ansvar. Der er faste regler som gør, at en ensartede sag gerne skulle blive behandlet på samme måde af alle medarbejderne. (Andersen et al. 1993, s.115; Christensen og Ibsen 1994, s.63)

Kommunernes traditionelle organisering og det at medarbejderne er opdraget i dette system, gør det svært at ændre strukturen i organisationen. Det er ikke nok bare at ændre på den formelle struktur, idet kulturen og traditionerne i organisationen stadig vil eksistere, hvorved der ligeledes kræves fokus på disse. (Argyris 1999; Jacobsen og Thorsvik 2002) Der er nogle faktorer, der trækker i retning af tværgående koordination på tværs i kommunen. Samfundet er i en konstant ændring, og der bliver mere og mere fokus på helhedstænkning, netværk og innovation. Dette ses også ved, at flere kommuner er begyndt at eksperimentere med forskellige organisationsformer. (Lundtorp 2001, s.314; Andersen et al. 1993, s.114) Derudover overlapper de forskellige fagområder hinanden. Der kunne med fordel være en koordination i disse skæringsfelter og eventuel en mulighed for at spare nogle ressourcer. (Christensen og Ibsen 1994, s.64-65)

Spændingsfelt mellem organisering og tværfaglighed

Lokal Agenda 21-arbejdets fokus på helhedsorientering og tværfaglighed ligger op til en inddragelse af forskellige fagligheder og således forskellige forvaltninger ved udarbejdelsen af strategien. I vejledningen til lokal Agenda 21-strategien står der som sagt, at det er centralt at arbejde på tværs af sektorer, hvilket kan skabe denne helhedsorientering og tværfaglighed.

Tværfaglighed og helhedsorientering er dog ikke noget, der ligger traditionelt i kommunerne, der med en hierarkisk opbygning, i højere grad ligger op til en fokusering lodret i strukturen og således ikke på et vandret samarbejde. Derudover er kommunerne opdelt i sektorer med forskellige fagligheder. Dette har som nævnt nogle fordele, for eksempel i forhold til fastlæggelsen af ansvar ved opgaver, men for at skabe tværfaglighed er disse sektorer en barriere. Det må formodes at jo større kommunen er, jo flere udfordringer vil det give, idet at forvaltningerne bliver større, og der således bliver længere imellem disse. På grund af strukturreformen er de fleste kommuner blevet større, hvilket kan give større udfordringer.

Ved en meget sektoropdelt kommune kan dette resultere i, at strategien vil blive udarbejdet i en enkelt afdeling eller forvaltning og derved kun indeholde få emner. For eksempel, hvis kommunens strategi udarbejdes i planlægnings- og miljøafdelingen, kan det resultere i, at der kun kommer fokus på miljømæssige faktorer. Dette er i modstrid med strategiens opfordring til medtagelse af det brede bæredygtighedsbegreb. Kommunernes formelle organisering og den uformelle arbejdskultur er derved yderst afgørende for et succesfuldt arbejde med lokal Agenda 21. I de første lokal Agenda 21-strategier, som kommunerne var forpligtet til at udarbejde, viser det sig også, at 56 % af strategierne ikke har et tværsektorielt præg, og at den tekniske sektor er den, der samarbejdes mest sammen med, hvilket giver præg af manglende samarbejde. Strategierne bærer også præg af at være meget indadvendt mod kommunernes egne aktiviteter,

da mange af emnerne omhandler "fej for egen dør" princippet (CASA 2004, s.35, 45-46). Dette var dog også opfordringen i vejledningen, men nu hvor kommunerne er i gang med udarbejdelsen af anden runde af strategier, har de fået nogle erfaringer og burde i højere grad kunne brede strategien ud både emnemæssigt og i inddragelsen af forvaltninger i kommunen. Nogle kommuner er begyndt at ændre lidt på organisationen, men at ændre på strukturen er som sagt svært, når kultur og traditioner ligeledes skal ændres.

Selvom sektoropdelingen kan betyde medtagelse af få emner, kan disse emner dog påvirke de øvrige afdelinger og forvaltninger i kommunen. Ved eksemplet, hvor strategien bliver udarbejdet i planlægnings- og miljøafdelingen og derved fokuserer meget på miljøet, så kan dette også påvirke miljøet ved forvaltningen Forsyningsvirksomhederne omkring forsyning af energi samt i forhold til kulturafdelingen ved at få borgerne mere bevidste om naturarrangementer. Medarbejdere i disse afdelinger og forvaltninger vil dog have svært ved at forholde til strategien og således få et ejerskab til denne, når de ikke har været med i arbejdet. Så selvom strategien eventuelt indeholder fornuftige elementer vil det blive svært at få strategien anvendt efterfølgende, bortset fra i den pågældende afdeling, der udarbejdede denne, og således vil strategien ikke for stor gennemslagskraft.

1.2 Rapportens problemfokus

Det beskrevne spændingsfelt med præcisering af udfordringerne omkring udarbejdelsen og anvendelsen af lokal Agenda 21-strategien er som sagt interessante og lægger op til rapportens problemformulering:

Hvordan sikres det, at udarbejdelsen og anvendelsen af lokal Agenda 21-strategien internt i en kommune er tværgående?

Problemformuleringen starter med *Hvordan sikres det*, det betyder, at analysen vil munde ud i nogle anbefalinger til, hvordan en kommune får en større tværfaglighed ved arbejdet med lokal Agenda 21-strategien, både i forhold til udarbejdelsesdelen og anvendelsesdelen. For at muliggør dette, undersøges det, hvordan kommunens arbejde med den tidligere lokal Agenda 21-strategi har foregået, samt hvordan samarbejdet på tværs af forvaltninger fungerer helt generelt.

Lokal Agenda 21-processen er opdelt i en udarbejdelses- og en anvendelsesdel. Ved udarbejdelsen menes processen op til at strategien bliver vedtaget, hvorved der ved anvendelsen menes, hvorledes strategien efter vedtagelsen bliver benyttet internt i kommunen.

Ved tværgående menes, at forvaltningerne, afdelingerne med mere i kommunen, i en eller anden grad inddrages ved udarbejdelsen og anvendelsen af lokal Agenda 21-strategien, således at hele lokal Agenda 21-processen bliver helhedsorienteret i kommunen.

Projektgruppen vælger at lave en caseanalyse, hvilket gør det muligt for gruppen at bruge teorien på en case og således gøre problemstillingen mere konkret. Aalborg Kommune er valgt som case i denne rapport, hvilket begrundes i afsnit 2.1.1.

1.3 Oversigt over rapporten

Nærværende kapitel med præcisering af fokus leder op til Kapitel 2. Her bliver konteksten til rapporten beskrevet for at få en baggrundsviden om lokal Agenda 21 og Aalborg Kommune. Kapitel 3 omhandler struktur og metodeovervejelser, inden analysens første del om udarbejdelsen af lokal Agenda 21-strategien bliver foretaget i Kapitel 4. I Kapitel 5 bliver teorier i organiseringsteorien, der omhandler faktorer, der hæmmer eller fremmer tværfagligt samarbejde, behandlet, hvilket leder til en analyseramme. Ud fra denne analyseramme bliver anvendelsen af lokal Agenda 21-strategien analyseret i Kapitel 6. Kapitel 7 indeholder anbefalinger angående det tværgående samarbejdet ud fra de to analyser, hvilket leder til rapportens konklusion i Kapitel 8.

2 AALBORG KOMMUNE OG LOKAL AGENDA 21

Formålet med dette kapitel er at klarlægge konteksten for denne rapportes problemstilling. Først gives en beskrivelse af casekommunen, Aalborg, hvor kommunens udvikling beskrives i forhold til organiseringen og deres arbejde med lokal Agenda 21. Dertil gives en forklaring for, hvorfor denne kommune er aktuel i forhold til rapportens analyse. Derefter beskrives lokal Agenda 21 ud fra et historisk og lovmæssigt perspektiv, og der ses på evalueringen af kommunernes første lovpligtige lokal Agenda 21-strategier.

2.1 Aalborg Kommune

Aalborg Kommune blev fra den 1. januar 2007 den tredje største kommune i Danmark, da den blev lagt sammen med Sejflod Kommune, Hals Kommune og Nibe Kommune. Dette skete i forbindelse med den nye strukturreform, hvor der skete kommunesammenlægninger i hele Danmark, og kommunerne fik flere opgaver, såsom landdistrikterne. Aalborgs tilfælde er en typisk sammenlægning af en stor "købstadskommune" med tre mindre oplagskommuner (Jensen 2005). At det er mindre byer, der lægges sammen med Aalborg ses ved, at indbyggertallet i kommunen er blevet forøget med cirka 17 %, mens der arealmæssigt er sket en forøgelse på 197 %. (Aalborg Kommune 2006b; Eniro 2007) Udfordringen ved sådanne sammenlægninger vil være at udnytte kompetencerne og erfaringerne fra de små kommuner, således at de små kommuner ikke bare ligges ind under den store kommune. (Jensen 2005) Den gamle Aalborg Kommune stammer helt tilbage fra den forrige strukturreform i 1970. Her blev 13 kommuner sammenlagt til Aalborg Kommune, hvilket dannede baggrunden for den organisering, som Aalborg Kommune er bygget op omkring i dag. (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2002; Aalborg Kommune 1995, s.1)

Aalborg Kommune efter den 1. januar 2007

Aalborg Kommune består af de fire tidligere kommuner: Hals, Sejflod, Nibe og Aalborg.

Area: 114.399ha

Befolkningstal: 194.149

(Statistikbanken 2007;
Eniro 2007)

2.1.1 Valg af case

Der er flere begrundelser for hvorfor, at Aalborg Kommune blev valgt som casekommune i dette projekt, hvilket beskrives nærmere her.

Aalborg Kommunes størrelse, både geografisk og administrativt i kommunen, formodes at besværliggøre det tværfaglige arbejde mere end hvis det var en mindre kommune. Dette er interessant i forhold til vores projekt, selvom det også besværliggør analysen, idet at organiseringen er større at dække.

Det overordnede fokus i nærværende rapport er udfordringerne ved udarbejdelsen og anvendelsen af lokal Agenda 21-strategien, hvilket gør det relevant at finde en kommune, der oplever nogle udfordringer ved dette arbejde og dernæst fokuserer på disse. Efter samtale med Aalborg Kommune stod det klart, at bæredygtighedskonsulent, Thomsen, fra Aalborg Kommune finder inddragelsen på tværs af forvaltningerne vanskelig. I 2003, hvor Aalborg Kommune udarbejdede den sidste lokal Agenda 21-strategi, forsøgte Steffen L. Thomsen, at få forvaltningerne til at komme med forslag til indholdet, dog uden det store held. Dette havde som konsekvens, at der i høj grad blev fokuseret på de rene miljøforhold og den fysiske planlægning i strategien. Ved den nye lokal Agenda 21-strategi vil kommunen igen forsøge at inddrage de andre forvaltninger. (Thomsen 2007a) Det kræver således, at nogle vaner brydes for at få forvaltningerne aktive i arbejdet med strategien og få de enkelte forvaltninger til at tænke mere tværgående i stedet for den traditionelle tankegang med opdelingen i sektorer. Ved at vælge en casekommune, der selv har defineret udfordringen, vurderes det, at der er større grobund for et succesfuldt samarbejde og projektgruppens ønske om at udarbejde et speciale, der er brugbart, kan blive opfyldt.

En anden betydende faktor i valg af case er den pågældende kommunes ambition med lokal Agenda 21-strategien, idet dette har betydning for kommunens velvilje til at ligge et arbejde i udarbejdelsen af denne strategi. Aalborg Kommune har i den forbindelse oprettet en ny forvaltning, der blandt andet skal udarbejde lokal Agenda 21-strategien. Derudover har kommunen lagt navn til og underskrevet Aalborg Charteret og Aalborg Commitments, der begge indeholder tanker og erklæringer omkring bæredygtighed.

Ved valg af case har den geografiske placering ligeledes en betydning. I kraft af den korte afstand til kommunen opstår der større fleksibilitet i projektarbejdet og flere besøg er i højere grad muligt.

2.1.2 Aalborg Kommunes organisering

Aalborg Kommunes styreform er mellemformstyre med delt administrativ ledelse. Det betyder, at de politikere, som er udvalgsformand, er heltidsbeskæftigede med hver deres administrative ledelse over hvert sit forvaltningsområde. Foruden Aalborg Kommune anvendte København og Odense kommuner ligeledes denne styreform i 2003. (Aalborg Kommune 2007e, s.20; KL 2003: Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2002)

Politisk består Aalborg Kommune af et magistrat og syv stående udvalg, der stemmer overens med de administrative forvaltninger. Magistraten stemmer overens med borgmesterforvaltningen, Familie- og Socialudvalget samt Beskæftigelsesudvalget stemmer overens med Familie og Beskæftigelsesforvaltningen og de resterende udvalg, Teknik- og Miljø, Ældre- og Handicap, Skole- og Kultur, Sundhed og Bæredygtig Udvikling samt Forsyning, stemmer overens med hver sin forvaltning. (Aalborg Kommune 2007a)

De to forvaltninger Familie og Beskæftigelse samt Sundhed og Bæredygtig Udvikling er begge blevet etableret pr. 1. januar 2007. I samme forbindelse blev forvaltningerne Social- og Sundhed samt Aalborg Havn nedlagt (Aalborg Kommune 2006b, s.6).

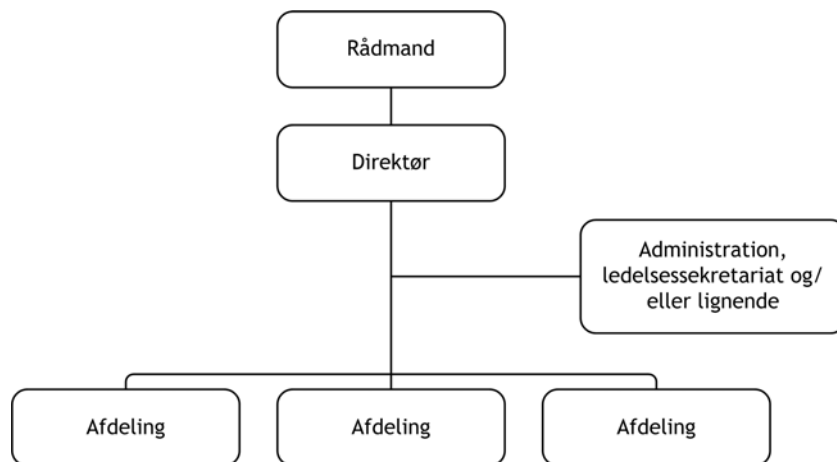
I de syv forvaltninger er der tilsammen ansat cirka 19.000 medarbejdere (Aalborg Kommune 2007c). Fordelingen af medarbejderne i forvaltningerne ses af Figur 2.1.

Forvaltning	Antal medarbejdere (cirka)
Borgmesterens forvaltning	300
Sundhed og Bæredygtig Udvikling	50
Teknik- og Miljø	663
Forsyningsvirksomhederne	485
Ældre- og Handicap	5.700
Skole- og Kultur	6.500
Familie- og Beskæftigelse	5.100

Figur 2.1 Antal medarbejdere i Aalborg Kommune fordelt på forvaltningerne (Pedersen 2007; Jensen 2007; ML. Nielsen 2007; Elkjær 2007)

Der er en stor del af medarbejderne i Aalborg Kommune, der ikke har kontor på kommunen, men som arbejder med mere praktiske opgaver, såsom dagplejere, brandmænd og social- og sundhedsarbejdere. Det tværfaglige arbejde må i høj grad formodes at ske blandt de medarbejdere, der har kontor på kommunen, hvorved der især er fokus på disse i analysen.

Organiseringen i de nuværende forvaltninger er ikke helt ensartet, men følgende figur viser den gennemgående opbygning af disse.



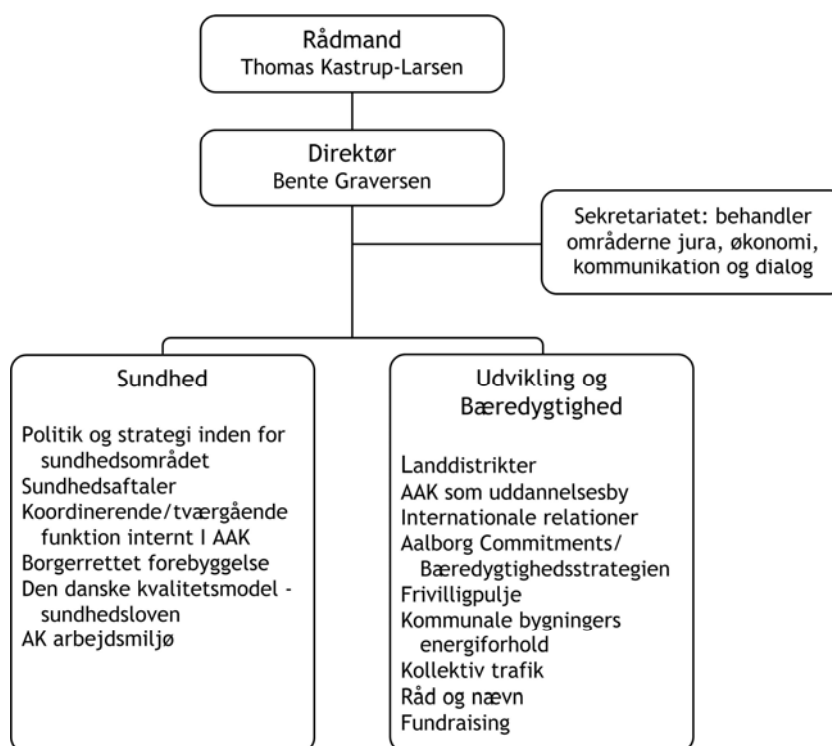
Figur 2.2 Organiseringen i forvaltningerne i Aalborg Kommune. Udarbejdet efter forvaltningernes organisationsdiagrammer på Aalborg Kommunes hjemmeside. (Aalborg Kommune 2007c)

Øverst i forvaltningerne er der en rådmand, som sidder i byrådet og er udvalgsformand i det pågældende udvalg, jævnfør beskrivelsen af mellemformstyre. Under rådmanden sidder direktøren og en afdeling, som fungerer som administration, ledelsessekretariat eller lignende. Under rådmanden og direktøren er de forskellige afdelinger placeret med hver deres afdelingschef.

2.1.3 Forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling

Det er i forvaltningen, Sundhed og Bæredygtig Udvikling, at lokal Agenda 21-strategien bliver udarbejdet, hvilket før 1. januar 2007 blev udarbejdet i Teknik- og Miljøforvaltningen. Forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling arbejder med de tværgående emner i kommunen, såsom kollektiv trafik, sundhed og landdistrikter. Derudover servicerer de også kommunens råd, herunder Samråd, Handicapråd osv. (Aalborg Kommune 2007b) Udover denne forvaltning er det kun Borgmesterforvaltningen, der er tværgående, hvorimod de andre forvaltninger arbejder indenfor et afgrænset emne. (Kastrup-Larsen 2007; Aalborg Kommune 2006a)

Forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling koordinerer de tværgående projekter, og formålet med forvaltningen er således at få de tværgående emner samlet i en forvaltning. Organiseringen af forvaltningen ses af Figur 2.1, hvor lokal Agenda 21-strategien er indeholdt i Aalborg Commitments/Bæredygtighedsstrategien. (Aalborg Kommune 2007b)



Figur 2.3 Organisationsdiagram over forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling. (Aalborg Kommune 2007b, Aalborg Kommune 2006c)

I forvaltningen er der omkring 50 ansatte, hvilket er en meget lille forvaltning sammenlignet med de øvrige i Aalborg Kommune, jævnfør Figur 2.1. Forvaltningens opgave er, at koordinere det tværfaglige arbejde i kommunen. Det gør, at forvaltningen skal have andre forvaltninger til at implementere deres tanker og ideer, og de har derfor ikke behov for at være mange medarbejdere i forvaltningen. (Thomsen 2007b; Kastrup-Larsen 2007)

2.1.4 Aalborg Kommunes arbejde med lokal Agenda 21

Aalborg Kommune udarbejder deres lokal Agenda 21-strategi i den nye forvaltning Sundhed og Bæredygtig Udvikling, jævnfør Afsnit 2.1.3, hvilket medvirker til et øget fokus på det brede bæredygtighedsbegreb. Aalborg Kommune benævner strategien bæredygtighedsstrategien, og denne skal, efter Steffen Lervad Thomsen, den ansvarlige for strategien i kommune, udarbejdes ud fra Aalborg Commitments principper. I nærværende rapport benævnes den strategi som er underudarbejdelse som Bæredygtighedsstrategien.

Aalborg Kommune har lagt navn til både Aalborg Charteret og Aalborg Commitments, der begge indeholder tanker og erklæringer omkring bæredygtighed. Aalborg Charteret og Aalborg Commitments er dokumenter, europæiske byer kan tilslutte sig, hvor 2.500 lokale myndigheder har tilsluttet sig Aalborg Charteret og 300 lokale myndigheder Aalborg Commitments. (Aalborg Kommune 2006d)

Aalborg Charteret fra 1994 definerer det ansvar, europæiske byer har, og indeholder en forpligtelse til at udarbejde lokal Agenda 21-strategier (Aalborg Kommune 2006d).

Aalborg Commitments fra 2004 forpligter til at opsætte mål og handlingsplaner indenfor ti bæredygtighedstemaer. Under hvert af disse temaer er der fem undertemaer, som præciserer temaets fokus. Det er på baggrund af disse undertemaer, at kommunerne kan opstille deres specifikke målsætninger. (Aalborg Kommune 2004) Der er et meget bredt syn på bæredygtighed, da der fokuseres på alt fra borgerinddragelse og miljø til social lighed og økonomien i det hele. Dette betyder, at når Aalborg Kommune vil udarbejde deres bæredygtighedsstrategi ud fra Aalborg Commitments, bevæger de sig umiddelbart langt ud over de krav og regler, som ligger til grund for lokal Agenda 21-lovgivningen, alt efter hvor detaljeret strategien bliver.

Aalborg Commitments 10 temaer

- Styring og Ledelse
- Lokal ledelse for bæredygtighed
- Fælles natur ressourcer
- Ansvarligt forbrug og ansvarlig livsstil
- Planlægning og Design
- Bedre mobilitet, mindre trafik
- Lokal handling for sundhed
- Levende og bæredygtig lokal økonomi
- Social lighed og retfærdighed
- Fra Lokal til Global

(Aalborg Kommune 2004, s.3-5)

2.2 Lokal Agenda 21

Begrebet Agenda 21 stammer tilbage fra FN konferencen i Rio de Janeiro i 1992. Temaet til dette møde var miljø og udvikling samt de problemer, der følger med dette. Baggrunden for mødet var Brundtlandrapporten fra 1987, *Vor fælles fremtid*, som indeholder forslag til langsigtede strategier for at nå en bæredygtig udvikling. På FN konferencen blev flere konkrete beslutninger taget, blandt andet blev der udarbejdet en handlingsplan for en bæredygtig udvikling i det 21. århundrede, der blev kaldt Agenda 21. Baggrunden for denne beslutning var en erkendelse af, at hvis de rige lande bliver ved med at forbruge for mange af verdens ressourcer samtidig med, at de bidrager mest til miljøproblemerne, så vil der ske dramatiske ændringer i livsbetingelserne på kloden. (Miljøministeriet et al. 2002, s.6)

1992	FN konference i Rio de Janeiro
1994	Dansk kampagne om igangsættelse af lokal Agenda 21
1997	Ekstraordinær generalforsamling i FN (Rio+5 -mødet)
2000	Ændring af den danske planlov
2002	FN topmøde i Johannesburg (Rio+10-mødet)
2002	Europæisk opfølgingskonference til Johannesburg topmødet
2005	Mindre ændring af den danske planlov i forbindelse med strukturreformen
(Miljøministeriet et al. 2002, s.6-7; Miljøministeriet et al. 2004, s.2-5)	

Der er efterfølgende blevet afholdt opfølgende konferencer, der ligesom konferencen i Rio de Janeiro har haft en betydning i en dansk kontekst. Konferencen i Rio de Janeiro førte til, at den danske regering i form af Miljøministeriet begyndte et samarbejde med Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen om at påbegynde et lokalt Agenda 21-arbejde. Amterne og kommunerne blev opfordret til at starte lokale Agenda 21-initiativer blandt andet igennem en kampagne i 1994 (Miljøministeriet et al. 2002, s.6-7). Arbejdet med lokal Agenda 21 er løbende steget, hvilket blandt andet ses ud af en spørgeskemaundersøgelse. Her svarede 50 % af kommunerne og amterne i 1996, at de var aktive med lokal Agenda 21-arbejdet, hvilket steg til 75 % i 2001. (Miljøministeriet et al. 2001, s.8) Projekter/aktiviteter i forbindelse med lokal Agenda 21-arbejdet i 2001, som flest kommuner deltog i, var I) Beskyttelse af grund- og drikkevandskvalitet, II) Forvaltning af fast affald og spildevand samt III) Ændringer af forbrugsmønstre og levevilkår.

I disse projekter deltog mellem 46 og 56 % af de aktive kommuner. (Miljøministeriet et al. 2001, s.23)

I 2000 vedtog Folketinget en ændring af *Lov om planlægning*, hvorved det blev pålagt amterne og kommunerne at redegøre for deres lokal Agenda 21-arbejde i form af en strategi. (Miljøministeriet et al. 2002, s.6-7) Som sagt havde flere kommuner på daværende tidspunkt forskellige projekter i gang, men en dialog med kommunerne før lovændringen viste, at det kommunerne og amterne manglede, var et overblik og en mulighed for at prioritere de forskellige projekter. (Miljøministeriet et al. 2002, s.8) Kommuner og amter skulle inden udgangen af 2003 have offentliggjort den første lovpligtige lokal Agenda 21-strategi. I 2005 vedtog folkettinget en ændring til lovgivningen omkring lokal Agenda 21. Dette skete i forbindelse med kommunalreformen, hvor de tidligere amter blev erstattet med regionerne. Denne lovændring bevirkede få formuleringsændringer i forhold til regioner, men påvirkede ikke grundidéen med lokal Agenda 21. (*Lov om ændring af lov om planlægning 2005*)

2.2.1 Rammer for lokal Agenda 21-strategien

Lovgivningen omhandlende lokal Agenda 21 fra 2000, forpligter de daværende amter/ nuværende regioner og kommuner til at offentliggøre en redegørelse for, hvordan de vil bidrage til en bæredygtig udvikling. Dette skal gøres hvert fjerde år, indenfor de første to år af valgperioden, men må gerne gøres oftere. I 2000 blev det ligeledes besluttet, at de samme myndigheder skal offentliggøre en planstrategi med samme tidshorisont. Derved skabes der muligheder for at kombinere de to strategier,

Lovpligtig lokal Agenda 21-strategi

§ 33 a. Regionsråd og kommunalbestyrelser skal inden udgangen af den første halvdel af den kommunale og regionale valgperiode offentliggøre en redegørelse for deres strategi for regionens henholdsvis kommunens bidrag til en bæredygtig udvikling i det 21. århundrede med oplysninger om, hvordan der skal arbejdes helhedsorienteret, tværfagligt og langsigtet, og hvordan befolkningen, virksomheder, organisationer og foreninger vil blive inddraget i arbejdet.

(*Lov om ændring af lov om planlægning 2005*)

hvilket igen fører til nye muligheder for at udarbejde kommuneplanen. (Miljøministeriet et al. 2002, s.6) Denne integration ses der nærmere på i Afsnit 2.2.3.

I lokal Agenda 21-strategien skal amterne og kommunerne opstille målsætninger inden for de fem opstillede indsatsområder, og efter *Lov om ændring af lov om planlægning* i 2005 er formuleringen af disse indsatsområder blevet forskellige for amterne og kommunerne. Fokus i dette projekt er på kommunerne, og der ses derfor ikke nærmere på kravene til regionerne. Selvom der i lovgivningen er krav om, at der skal formuleres målsætninger til disse fem indsatsområder, så er der intet krav om ambitionsniveauet. Det gør, at de lokale politikere selv vælger til og fra alt efter, hvad de synes skal være i fokus. Der er ligeledes mulighed for at andre emner medtages, alt efter hvad der prioriteres i kommunen. (Miljøministeriet et al. 2002, s.9,13; *Lov om ændring af lov om planlægning 2005*)

De fem indsatsområder i lokal Agenda 21-strategien

§ 33 a. *Stk. 3.* Strategien skal for kommunalbestyrelsens vedkommende indeholde kommunalbestyrelsens politiske målsætninger for det fremtidige arbejde inden for følgende indsatsområder:

- 1) mindskelse af miljøbelastningen,
- 2) fremme af en bæredygtig byudvikling og byomdannelse,
- 3) fremme af biologisk mangfoldighed,
- 4) inddragelse af befolkningen og erhvervslivet i det lokale Agenda 21-arbejde og
- 5) fremme af et samspil mellem beslutningerne vedrørende miljømæssige, trafikale, erhvervmæssige, sociale, sundhedsmæssige, uddannelsesmæssige, kulturelle og økonomiske forhold.

(*Lov om ændring af lov om planlægning 2005*)

I vejledningen påpeges vigtigheden af, at det bliver truffet nogle bevidste valg om, hvad der er politisk prioriteret, og hvad der ikke er. Først og fremmest er det en god ide at fastlægge, hvad målet er med at udarbejde strategien, og hvornår det kan betegnes som en succes. Derved er det interessant at se på, hvad de største miljøproblemer i kommunen er, og hvilke ressourcer der er til stede til at løse dette problem. (Miljøministeriet et al. 2002, s.13, 36)

Udover fokuset på de fem indsatsområder, så fremgår det også af lovgivningen, at der i strategien skal redegøres for, hvordan kommunen vil sætte fokus på helhedsorienteret, tværfagligt og langsigtede arbejde, samt hvordan befolkningen, virksomheder, organisationer og foreninger bliver inddraget (*Lov om ændring af lov om planlægning 2005*, § 33a). Der er ingen krav i lovgivningen til, hvordan og hvor meget de relevante interessenter skal inddrages, kun at myndighederne skal redegøres for, hvordan de vælger at gøre dette. (Miljøministeriet et al. 2002, s.38) Kommunerne vælger således selv ambitionsniveauet med hensyn til borgerinddragelse. I vejledningen nævnes det, at amterne og kommunerne ikke alene kan skabe en bæredygtig udvikling, og at det derfor er vigtigt at inddrage mange aktører. (Miljøministeriet et al. 2002, s.8)

Hvis interessenterne bliver inddraget tidligt i processen skabes en bredere strategi, og den viden som ligger i og udenfor kommunen udnyttes. Det er dog vigtigt både i forhold til eksterne aktører og især i forhold til borgerne, der involveres, at klarlægge hvilke kompetencer og beføjelser, de har i processen for ikke at skuffe dem senere i forløbet. Interessenter kan være organisationer internt i kommunen såsom skoler, idrætsanlæg osv. eller eksterne aktører, såsom idræts- og beboerforeninger eller erhvervslivet. I vejledningen foreslås det at starte med, at se på amtet

eller kommunens egne aktiviteter og lade det være det bærende i den første lokal Agenda 21-strategi, hvilket kaldes "fej for egen dør". (Miljøministeriet et al. 2002, s. 8, 36-37)

At strategien ligger op til helhedsorienteret arbejde bevirker, at det i vejledningen anbefales, at ledelsen er ansvarlig for strategien, men at der skabes et bredt ejerskab i hele organisationen ved at inddrage forskellige forvaltninger. Dette sikrer ligeledes, at den praktiske og faglige viden ikke forsvinder i processen. Ligeså vigtigt som det er at have ledelsen som den øverste ansvarlige, ligeså vigtigt er det, at der udpeges en eller nogle få drivkræfter, som kan samle trådene og være udfarende i det daglige arbejde. Derudover nævnes det i vejledningen, at det er vigtigt, at politikerne er engageret fra starten af for at skabe et politisk ejerskab. (Miljøministeriet et al. 2002, s.36-37)

Offentliggørelse

§ 33 a. Stk. 4. Den i stk. 1 nævnte redegørelse skal samtidig med offentliggørelsen sendes til miljøministeren.

(Lov om ændring af lov om planlægning 2005)

Der er ingen krav til selve processen omkring lokal Agenda 21-strategien andet end, at den skal offentliggøres indenfor de to første år af valgperioden. Der er for eksempel ikke krav om, at et forslag til strategien skal offentliggøres i modsætning til de fleste andre plandokumenter, og der er ikke nogen klagemuligheder til Naturklagenævnet for borgerne. (Miljøministeriet et al. 2002, s.41)

Når strategien offentliggøres, er det et lovkrav, at denne samtidig sendes til Miljøministeriet. Miljøministeren er forpligtet til hvert fjerde år at redegøre for, hvordan lokal Agenda 21-arbejdet går. (Lov om ændring af lov om planlægning 2005)

2.2.2 Indhold i strategien

Begrebet strategi ligger op til, at der gives svar på fire spørgsmål (Miljøministeriet et al. 2002, s.9);

- Hvor står vi?
- Hvor vil vi hen?
- Hvad gør vi?
- Hvordan gik det?

I vejledningen for lokal Agenda 21 foreslås det, at amterne og kommunerne svarer på disse spørgsmål ved udformningen af strategien, og det lægges således op til, at der ses på hele processen. Status fastlægges i det første spørgsmål, hvor for eksempel grønne regnskaber og indikatorer kan benyttes. Derefter opstilles nogle visioner og målsætninger for, hvor man vil hen. Ud fra dem besluttet de handlinger, der skal til for at opnå disse visioner og mål, og til sidst evalueres det samlede arbejde. Ifølge lovgivningen er der kun krav om, at der fokuseres på det andet spørgsmål "Hvor vil vi hen?", hvilket indeholder visioner og målsætninger. (Miljøministeriet et al. 2002, s.9,14)

Begrebet lokal Agenda 21 kan være vanskelig at definere og håndtere. Hvis der ses på det bredt, i forhold til en bæredygtig udvikling, er det alt lige fra demokrati, kultur og sociale elementer til økonomi og økologi. Derfor foreslås det også i vejledningen, at amterne og kommunerne i starten fokuserer på de økologiske elementer, da den grundlæggende tanke bag Agenda 21 udspringer fra

miljø- og ressourceproblemerne. Dette træder også frem i følgende citat *"Lokal Agenda 21 handler grundlæggende om at mindske miljøbelastningen og ressourceforbruget globalt, og hvad vi lokalt kan gøre for at bidrage til løsning af de globale problemer."* (Miljøministeriet et al. 2002, s.12-13) Hvis der ses på de projekter/aktiviteter kommunerne udførte før det blev lovpligtigt at udarbejde en strategi, var disse også fokuseret på miljøet og ressourceforbruget jævnfør starten af Afsnit 2.2.

Hvis der ses nærmere på de fem indsatsområder, der er opstillet i lovgivningen, er det miljøet, der er i hovedsædet, men der fokuseres ligeledes på økonomiske og sociale aspekter. Punkt et og tre, "mindskelse af miljøbelastningen" og "fremme af biologisk mangfoldighed" omhandler kun miljø, mens punkt to "fremme af en bæredygtig byudvikling og byomdannelse" både omhandler det social aspekt og miljøet. Punkt fire "inddragelse af befolkningen og erhvervslivet i det lokal Agenda 21-arbejde" handler om sociale elementer i den forstand, at det fokuser på integration af borgerne, mens punkt fem "fremme af et samspil mellem beslutningerne vedrørende miljømæssige, social, sundhedsmæssige, uddannelsesmæssige, kulturelle og økonomiske forhold" medtager et økonomisk perspektiv i samspil med de øvrige forhold, der er oplyst i indsatsområderne. Her fokuseres der især på det tværfaglige indenfor kommunen (CASA 2004, s.47-48). Så selvom der er stor fokus på miljø spiller andre aspekter, såsom inddragelse og tværfagligt samarbejde, ligeledes en rolle og er derfor også en del af strategiarbejdet.

2.2.3 Evaluering og fremtidige udfordringer

Miljøministeriet er, jævnfør lovgivningen, forpligtet til hvert fjerde år at give en redegørelse for arbejdet med lokal Agenda 21 i regioner og kommuner. Heri sker der en evaluering over arbejdet, og Miljøministeriet præsenterer udfordringer for fremtiden. Miljøministeriets første redegørelse efter

Redegørelse fra Miljøministeren

§ 33 b. Miljøministeren giver hvert fjerde år en redegørelse for det lokale Agenda 21-arbejde i regioner og kommuner til et af Folketinget nedsat udvalg. Redegørelsen skal tilvejebringes i samarbejde med de kommunale organisationer.

(Lov om ændring af lov om planlægning 2005)

lovens vedtagelse, blev offentliggjort i 2004, hvor baggrunden for lokal Agenda 21 i international og dansk kontekst blev beskrevet. Derudover blev der i forbindelse med status over lokal Agenda 21-arbejdet, udarbejdet en undersøgelse af CASA¹ ud fra de indleverede strategier. (Miljøministeriet et al. 2004) Der er blevet udarbejdet evalueringer tidligere, da der i 1996, 1998 og 2001 blev udført spørgeskemaundersøgelser af kommunernes arbejde med lokal Agenda 21 (CASA 2004, s.7).

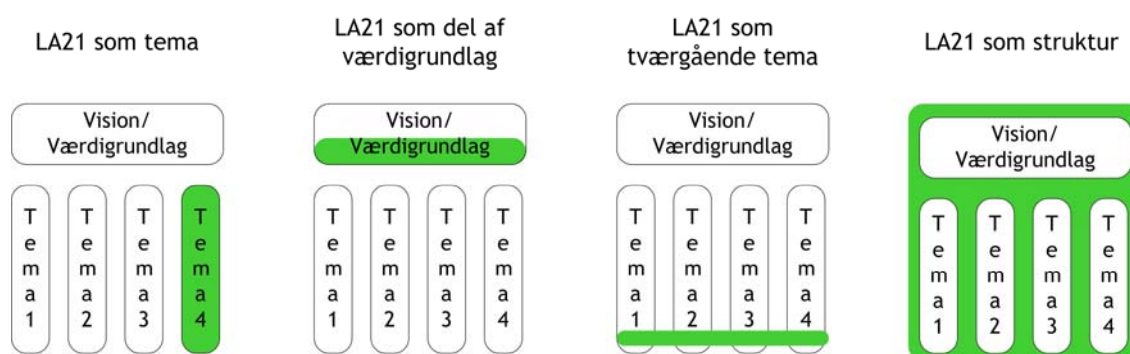
Integreret lokal Agenda 21- og planstrategi

Det er jævnfør Afsnit 2.2.1 oplagt at integrere lokal Agenda 21 og planstrategien. Det er i den forbindelse interessant at se nærmere på, hvor mange kommuner, som har valgt at kombinere planstrategien med lokal Agenda 21-strategien, da organiseringen i kommunen kan være meget afhængig af metoden. Helga Grønnegaard fra landsplanafdelingen skriver i en artikel fra KI's nyhedsbrev at *"Integration af lokal Agenda 21 i planstrategien kan skabe et bedre grundlag for samarbejde med andre sektorer"* (Grønnegaard 2007)

¹ Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA 2004)

I CASA's evaluering ses det, at 48 % af de offentliggjorte strategier i 2003 er integreret med planstrategien, mens 41 % er selvstændige dokumenter. Mere end 60 % af de strategier, der er integreret enten i planstrategi eller kommuneplan har et selvstændigt afsnit. Undersøgelsen viser ikke noget om hvilke metoder, der har fungeret bedst i de forskellige kommuner, blot at det ser ud til, at de selvstændige dokumenter er mere fyldestgørende end de integreret, men at der omvendt er en processuel fordel ved at integrere dem. (CASA 2004, s.47)

COGITA² har lavet en yderligere undersøgelse af de lokal Agenda 21-strategier, der er integreret med planstrategien, og delt dem op i fire idealtyper, hvor flere af de undersøgte strategier er en kombination af disse idealtyper.



Figur 2.4 Oversigt over typer af integrerede planstrategier og lokal Agenda 21-strategier. (Rettig 2007)

Den typiske måde at integrere de to strategier er ved at placere lokal Agenda 21 som et afsnit i planstrategien. Her kan lokal Agenda 21 optræde både som et meget adskilt kapitel i strategien og til at være mere integreret, ved for eksempel at være tematiseret på samme måde som resten af strategien. (Rettig 2007) Denne integration kan betyde, at der ikke behøves at være det helt store samarbejde mellem de ansvarlige for planstrategien og de ansvarlige for lokal Agenda 21-strategien.

En anden måde strategierne kan integreres på, er ved at lade lokal Agenda 21 være en del af værdigrundlaget for planstrategien. Dette kan være mere eller mindre ambitiøst, fra at lokal Agenda 21 udelukkende nævnes til, at det ligger som en væsentlig del af visionen. (Rettig 2007) Hvis lokal Agenda 21 mere end nævnes så kræver det, at mindst en person i processen kan se en sammenhæng mellem de to strategier, og at der eventuelt er noget samarbejde på tværs.

Den tredje metode til at integrere lokal Agenda 21 i planstrategien er ved at placere lokal Agenda 21 som et tværgående tema. Dette kan for eksempel ske ved, at der opstilles mål indenfor hvert af temaerne i planstrategien, eller at der foretages en Agenda 21-vurdering af strategien. (Rettig 2007) Dette kræver højst sandsynligt et større samarbejde mellem de ansvarlige for de to strategier, da arbejdet må koordineres og dette skal ske indenfor hvert tema.

² Konsulentfirma i Odense. (COGITA (n.d.))

Den sidste idealtipe er, hvor det brede bæredygtighedsbegreb ligger som en struktur for planstrategien. Her kan strategien for eksempel være bygget op omkring de tre bæredygtighedsaspekter, økonomisk, miljømæssigt og social/kultur. Derved bliver bæredygtighed og implicit lokal Agenda 2,1 det bærende princip. (Rettig 2007) Organiseringen i denne proces kan være ret forskellige, men der må være en vis mængde af arbejde på tværs i kommunen for at kunne beskrive alle tre elementer i bæredygtighedsbegrebet, da de dækker over flere af forvaltningerne i kommunen.

Kommunernes arbejde med indsatsområderne

I forhold til de lovmæssige krav er det som sagt et krav, at der formuleres målsætninger til de fem indsatsområder. Ifølge CASA undersøgelsen er det cirka 73 % af amterne og kommunerne, der forholder sig til samtlige af de fem punkter, mens der er 12 %, der ikke forholder sig til nogle af punkterne. Hvis der kigges nærmere på, i hvilken grad kommunerne forholder sig til de enkelte punkter, er der stor forskel, hvilket ses af Figur 2.5.

I hvilket omfang forholder lokal Agenda 21-strategien sig til lovens fem indsatsområder			
	I høj eller væsentlig grad	Noget	Næsten eller slet ikke
1) Mindskelse af miljøbelastning	37 %	32 %	32 %
2) Fremme af bæredygtig byudvikling og -omdannelse	23 %	26 %	51 %
3) Fremme af biologisk mangfoldighed	26 %	30 %	45 %
4) Inddragelse af befolkning og erhvervsliv	23 %	30 %	48 %
5) Samspil mellem miljø, trafik og andre sektorer	19 %	25 %	56 %

Figur 2.5 Oversigt over hvorledes kommunerne forholder sig til de fem indsatsområder i loven (CASA 2004, s.67)

Figuren viser, at flertallet af strategierne har fokus på miljøet, idet det første og tredje punkt er vægtet højt. Dette er ikke overraskende, idet bæredygtighed først relateres til miljø, og vejledningen også ligger op til at starte ud med fokus på miljø og ressourcer. Det nederste punkt indikerer, hvor meget tværfagligt samarbejde der er i kommunen, hvor cirka 56 % af strategierne næsten ikke eller slet ikke forholder sig til dette punkt, og det er derved det punkt, som mindst kommuner har forholdt sig til.

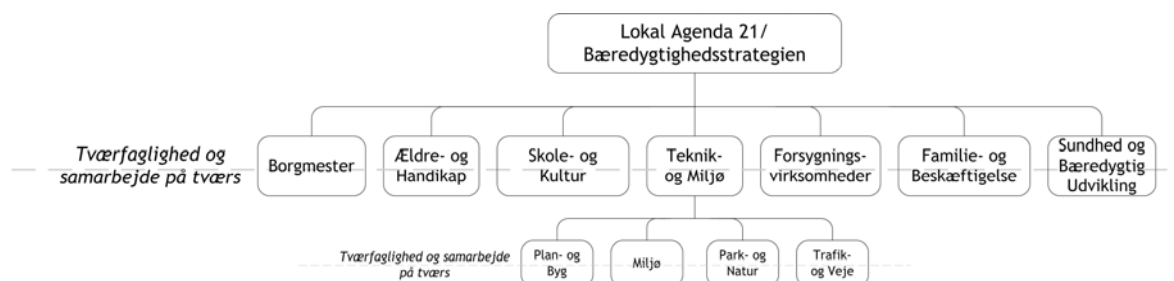
Mængden af det tværfaglige arbejde kommer ligeledes til udtryk i hvilken grad, kommunen har integreret strategien i kommunen udover miljøsektoren, hvor 44 % af strategierne er integreret i andre sektorer. Der er sket en stigning i dette, da 32 % af de aktive kommuner i 1998, svarede bekræftede på, at de inddrog andre sektorer eller kombinerede miljøproblemer med problemer fra disse sektorer. De tre sektorer, som der samarbejdes mest med, er den tekniske sektor, undervisningssektoren, social- og sundhedssektoren. (CASA 2004, s.45; Miljøministeriet et al. 2001, s.25) Således sker der både et samarbejde med den tekniske sektor samt med de blødere sektorer, hvilket kunne tyde på, at kommunerne er på vej mod et bredere tværfagligt samarbejde.

2.3 Opsamling

Aalborg Kommune er i kraft af strukturreformen blevet den tredje største kommune i Danmark og er blevet lagt sammen med mindre oplagskommuner. Kommunen har et mellemformsstyre med delt administrativ ledelse og består administrativt af syv forvaltninger, hvor Borgmesterforvaltningen og den nye forvaltning Sundhed og Bæredygtig Udvikling fungerer som tværgående forvaltninger mellem de øvrige forvaltninger. Forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling blev netop oprettet 1. januar 2007 for at varetage tværgående opgaver, og det er denne forvaltning, der har fået ansvaret for Aalborg Commitments og således lokal Agenda 21-strategien, der skal udarbejdes ud fra tankerne bag Aalborg Commitments.

Begrebet lokal Agenda 21 stammer tilbage fra FN-konferencen i Rio de Janeiro i 1992, hvor miljø og ressourceforbruget blev sat på dagsordenen. I Danmark blev det i 2000 lovpligtigt for kommuner og amter, at udarbejde en lokal Agenda 21-strategi hvert fjerde år, og den første skulle være færdig inden udgangen af 2003. Der er mulighed for at integrere lokal Agenda 21-strategien med planstrategien. Flere kommuner havde arbejdet med lokal Agenda 21 før, men nu skulle der udarbejdes en strategi, hvor kommunens visioner og målsætninger for fremtiden skulle præsenteres. Lovgivningen lægger op til, at arbejdet med strategien skal være helhedsorienteret, tværfaglig og langsigtet arbejde, samt at der skal redegøres for, hvordan interesser inddrages. Dette skal gøres i forhold til fem indsatsområder.

Organiseringen og samarbejdet i lokal Agenda 21-processen er midtpunktet for denne rapport, hvor Aalborg Kommune benyttes som case. I Figur 2.6 er Aalborg Kommunes forvaltninger opstillet i forhold til lokal Agenda 21. Dette illustrerer projektgruppens undersøgelse af forvaltningernes kendskab, forståelse og anvendelse af lokal Agenda 21-strategien eller Bæredygtighedsstrategien, som den hedder i Aalborg Kommune. Derudover er det interessant at se nærmere på det generelle tværfaglige samarbejde i kommunen. Dette gøres på to niveauer, det ene med fokus på samarbejdet på tværs af forvaltningsgrænserne og det andet med fokus på det interne samarbejde i Teknik- og Miljøforvaltningen, hvilket er illustreret i figuren ved de stiplede linier. Formålet ved at se på den generelle organisering og tværgående samarbejde er at give en forståelse for, hvordan det almindeligvist foregår i kommunen, og hvordan lokal Agenda 21 hænger sammen med dette arbejde.



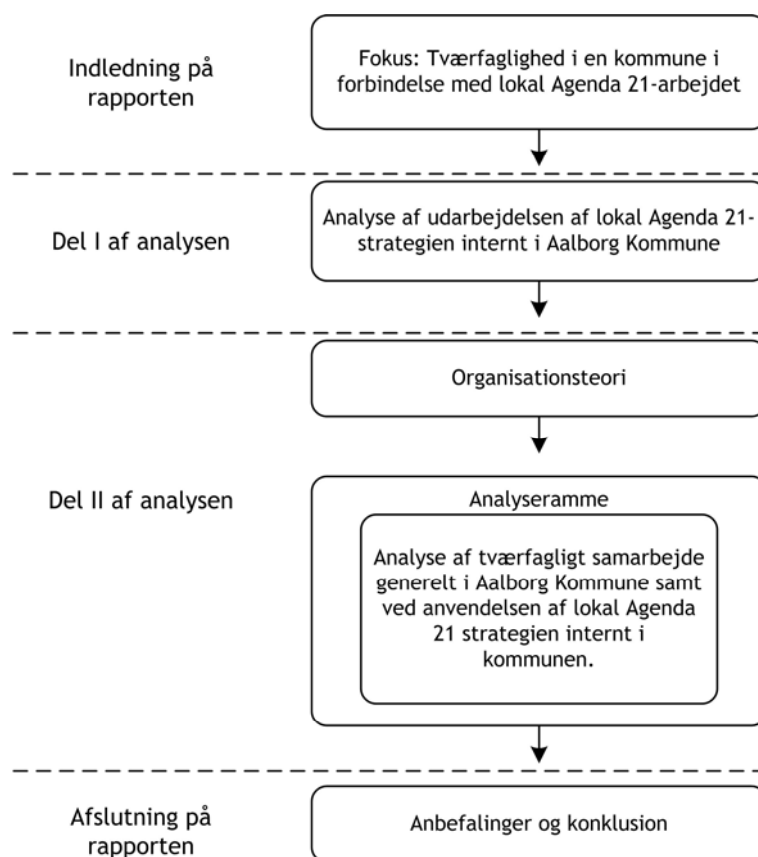
Figur 2.6 Overblik over rapportens undersøgelse i Aalborg Kommune.

3 STRUKTUR OG METODE

Dette kapitel har til formål at beskrive, hvordan rapportens problemfokus undersøges og analyseres. Først gives et overblik over hele rapporten, hvor strukturen forklares. Dernæst gennemgås, hvilke afgrænsninger der er blevet taget løbende i projektet samt hvilke metodeovervejelser, der er blevet gjort. De valgte metoder beskrives for at give en forståelse af fremgangsmåde samt metodernes fordele og ulemper.

3.1 Struktur

Nærværende rapport kan opdeles i fire dele, hvilket ses af Figur 3.1.



Figur 3.1 Rapportens struktur

Den indledende del omhandler rapportens fokus, tværfaglighed i en kommune i forbindelse med lokal Agenda 21-arbejdet. Problematisering af fokus leder frem til problemformuleringen for nærværende rapport, hvorefter metodeovervejelserne bliver beskrevet. Den indledende del

indeholder ligeledes konteksten for rapporten, dels en beskrivelse af Aalborg Kommune, hvor argumentationen for valget af denne kommune som case fremgår, og dels en beskrivelse af lokal Agenda 21.

Analysens første del indeholder en analyse af udarbejdelsen af lokal Agenda 21-strategien internt i Aalborg Kommune. Det vil sige både en analyse af udarbejdelsen af den forhenværende Plan- og Bæredygtighedsstrategi, og en analyse af udarbejdelsen af den nuværende Bæredygtighedsstrategi, hvor projektgruppen deltog i en del af denne proces.

I analysens anden del opstilles en analyseramme ud fra diskussion af relevant organisationsteori. Ud fra analyserammen analyseres anvendelsen af lokal Agenda 21-strategien i Aalborg Kommune for at klargøre, hvorvidt denne er tværfaglig. En del af analysen omhandler det tværfaglige samarbejde generelt i kommunen for at se hvilke mekanismer, der eksisterer ved tværfagligt samarbejde, og om disse fremmer eller hæmmer dette. Dette bidrager til forståelse af det tværfaglige samarbejde ved lokal Agenda 21-arbejdet samt til udformningen af anbefalinger hertil.

Afslutningen på rapporten består af anbefalinger til Aalborg Kommune for at øge tværfagligheden i kommunen i forbindelse med lokal Agenda 21-arbejdet. Konklusionen på rapporten bliver opstillet, hvor problemformuleringen bliver besvaret, herunder hvorvidt anbefalinger med mere kan generaliseres til andre kommuner, og hvis dette er tilfældet i hvilken grad.

3.2 Afgrænsning til single case analyse

I nærværende rapport er det valgt at udføre en single case analyse, hvilket har gjort det muligt at undersøge casen i dybden, hvilket flere cases havde besværliggjort. En undersøgelse af flere cases ville modsat have givet en større mulighed for at generalisere over resultatet, men gruppen vurderede, at hvis der skulle foretages en reel og tilstrækkelig analyse af casen, var det ikke muligt at inddrage andre kommuner.

Robert K. Yin¹ nævner fem typer af cases, hvor det kan forsvares at udføre en single case analyse; I) kritisk case, II) sjælden eller unik case, III) repræsentativ eller typisk case, IV) afslørende case eller V) longitudinelt case, hvor den samme case studeres på flere tidspunkter. (Yin 2003, s.42).

Aalborg Kommune er unik på nogle punkter, idet den er en af de største kommuner i Danmark, og der i kommunen er en anden styreform end i hovedparten af kommunerne, jævnfør Afsnit 2.1. Det formodes dog alligevel, at Aalborg Kommunes organisering ligner de fleste andre kommuner i Danmark med en opbygning i sektorer, jævnfør Kapitel 1, hvorved Aalborg Kommune håndteres som en typisk case: *“Here, the objective is to capture the circumstances and conditions of an everyday or commonplace situation”* (Yin 2003, s.41) Dette betyder, at det kan være muligt at generalisere casen til en vis grænse, hvilket diskuteres sidst i Kapitel 8.

¹ Formand for COSMOS Corporation, virksomhed inden for målrettet forskning og samfundsvidenskab. (Paul Chapman Publishing (n.d.))

3.3 Dataindsamling og behandling

De valgte dataindsamlingsmetoder og den efterfølgende databehandling har stor betydning for analysens endelige resultat. Dataindsamlingsmetoder kan opdeles i primære og sekundære data samt kvalitative og kvantitative data, som illustreret på Figur 3.2, hvor data der er benyttet i nærværende projekt er kursiveret.

	Primære data		Sekundære data
	Stimulidata	Ikke-stimulidata	
Kvalitative data	Ustrukturerede og <i>semistrukturerede interviews</i> . Projektive teknikker. Psykologiske test.	Alle former for observationsteknikker. Indirekte teknikker.	Arkivalier, <i>dokumenter</i> , notater, memoranda, breve, film, billeder, videoer, lydbånd, fysiske genstande indeholdende information, registre, avisartikler m.m.
Kvantitative data	Standardiserede/strukturerede interviews. <i>Enquêtes</i> . Psykologiske test.	Kvantitative observationsteknikker. Indirekte teknikker.	<i>Offentlige og private statistiske datasamlinger og registre</i> .

Figur 3.2 Oversigt over dataindsamlingsmetoder (Andersen 2003, s. 196). Data benyttet i nærværende projekt er kursiveret.

I forbindelse med analysen er der indsamlet kvantitative data i form af spørgeskemaer (*enquêtes*) og kvalitative data ved semistrukturerende interview. Ved begge metoder har dataindsamleren mulighed for utilsigtet at påvirke deltagerne, altså stimulidata (Andersen 2003, s.195). Denne påvirkning skal man være opmærksom på både ved indsamlingen og den efterfølgende behandling.

Udover primære data er der indsamlet sekundære data i form af litteraturstudie, der er benyttet gennem hele rapporten. Disse data består især af kvalitative dokumenter, men også af offentlige og private statistiske datasamlinger og registre.

De forskellige metoder beskrives nærmere i det følgende.

3.3.1 Spørgeskemaundersøgelse

I dette projekt er der blevet foretaget to spørgeskemaundersøgelser. Den ene er foretaget i samarbejde med Aalborg Kommune omhandlede indsatsområder. Den anden spørgeskemaundersøgelse er foretaget i forbindelse med projektgruppens analyse af det tværgående samarbejde generelt i kommunen og ved lokal Agenda 21-strategien. Begge spørgeskemaer er blevet udsendt i Teknik- og Miljøforvaltningen, hvor projektgruppens spørgeskemaundersøgelse er blevet vedhæftet det første spørgeskema om indsatsområder. De to spørgeskemaer ses i Appendiks C.

l) Samarbejde med Aalborg Kommune om indsatsområder

Formålet med dette spørgeskema var tredelt, men især med fokus på at fremkomme med væsentlige indsatsområder, som kommunen kan fokusere på i deres kommende bæredygtighedsstrategi.

1. At få en fornemmelse af hvor stort kendskabet er til Aalborg Commitments og Aalborgs Plan- og Bæredygtighedsstrategi 2003.
2. At klarlægge hvilke indsatsområder Teknik- og Miljøforvaltningens medarbejdere anser som de vigtigste, for at styrke Aalborgs miljø- og bæredygtighedsindsats.
3. At give input til hvilke mål og handlinger den kommende Bæredygtighedsstrategi bør indeholde.

Selve metodevalget og afgrænsningen er sket efter samtaler med vores kontakt fra forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling i Aalborg Kommune, Steffen Lervad Thomsen. Som udgangspunkt havde projektgruppen frie hænder omkring metodevalg. For at komme ud til alle forvaltninger uden at det skulle blive for omfattende ressourcemæssigt, foreslog vi at lave fokusgruppeinterview med direktøren og afdelingscheferne i de enkelte forvaltninger. Inden dette interview ville vi bede cheferne sende en mail ud til deres medarbejdere for, at disse havde mulighed for at komme med ideer og kommentarer til processen og bæredygtighedsstrategien.

Efter dette oplæg fra vores side blev det imidlertid besluttet i kommunen, at metoden skulle være en spørgeskemaundersøgelse, der sendes ud til et antal udvalgte medarbejdere i Teknik- og Miljøforvaltningen. Spørgeskemaet blev sendt ud til 36 medarbejderne i denne forvaltning ud af i alt ca. 660 medarbejdere, hvilket kun udgør 5,5 % af medarbejderne. Der er dog kun 249 ud af de ca. 660 medarbejdere, der reelt sidder på kommunen og som fremgår af oversigten på kommunens hjemmeside. Hvis der tages udgangspunkt i de 249 udgør de 36 medvirkende 14,5 %, hvilket dog stadigvæk ikke er en stor andel. Resultater herfra kan således ikke give et generelt billede, men beskrive en tendens. Det var den administrative ledelse i Teknik- og Miljøforvaltningen, der besluttede hvor mange, der medvirkede.

De medvirkende var dog ifølge Thomsen delt forholdsvis ligeligt mellem de fire afdelinger. I Figur 3.3 ses andelen af medvirkende i de fire forvaltninger, hvor fordelingen er holdt op imod fordelingen af de 249 medarbejdere i forvaltningen. Det ses, at fordelingen af medarbejdere i afdelingerne Park & Natur samt Plan & Byg stemmer nogenlunde overens med den reelle fordeling, hvorimod Miljøafdelingen er overrepræsenteret og Trafik & Veje underrepræsenteret i spørgeskemaundersøgelsen. Når, der ud fra spørgeskemaundersøgelsen skal klarlægges hvilke indsatsområder, der er vigtige i fremtiden, kan denne fordeling af de medvirkende have en betydning for hvilke områder, der fokuseres på. Spørgeskemaundersøgelsen er dog kun et supplement for kommunen til at beslutte disse indsatsområder, så en præcis repræsentation er ikke så væsentlig for kommunen. I behandlingen af vores spørgeskemaundersøgelse kan det ved nogle af spørgsmålene være relevant at dele svarerne ud på afdelingerne, men her vurderer vi, at det ikke er relevant at kigge på afdelingen Trafik & Veje, og antallet af besvarelser ved nogle af spørgsmålene gør ligeledes, at Park & Natur ikke er interessant at kigge på.

Afdeling	Antal medvirkende	Procent af de medvirkende	Procent af de ansatte
Park & Natur	9	25 %	18 %
Plan & Byg	10	28 %	35 %
Miljø	15	42 %	20 %
Trafik & Veje	2	6 %	27 %

Figur 3.3 Andel af afdelingerne i Teknik- og Miljøforvaltningen, der deltog i spørgeskemaundersøgelsen (Data fra Aalborg Kommune 2006e)

Spørgeskemaundersøgelsen var et pilotprojekt i denne forvaltning, hvor der efterfølgende skal tages stilling til, om undersøgelsen skal bredes ud til andre forvaltninger. Ligeledes blev bæredygtighedsstrategien afgrænset til at omhandle emnerne *miljø og ressourcer*.

Projektgruppen ville have ønsket en bredere inddragelse af forvaltningerne i kommunerne samt flere emner, således at undersøgelsen i højere grad stemte overens med de guidelines, som vi mener, der er indeholdt i lokal Agenda 21, det vil sige helhedsorienteret udarbejdelse. Den brede inddragelse af medarbejderne i kommunen var en af de faktorer, der bevirkede, at Aalborg Kommune i første omgang blev udvalgt til case. Undersøgelsen er dog stadig brugbar, idet kommunens lokal Agenda 21-proces stadig kan indeholde relevante elementer i forhold til tværfaglighed.

I vort samarbejdet med kommunen har vi løbende haft møder med vores kontaktperson. Vi har i processen udarbejdet et forslag til spørgeskemaet, herunder overvejet indsatsområder, der skulle indgå, jævnfør det andet formål, samt stået for layout og behandling af data. Vi har ikke haft meget indflydelse på beslutningerne, men samarbejdet har givet os et indblik i og forståelse af denne inddragelsesproces.

II) Tværgående samarbejde generelt i kommunen og ved lokal Agenda 21

Det andet spørgeskema er kun udarbejdet af projektgruppen og har haft til formål at afdække det tværfaglige arbejde i kommunen. På grund af kommunens størrelse har det været nødvendigt at lave en afgrænsning af hvilke forvaltninger/afdelinger, der var relevante at kontakte. Projektgruppen udarbejdede derfor en tabel, hvor emnerne i kommunens Plan- og Bæredygtighedsstrategi fra 2003 er holdt op imod arbejdsopgaverne i afdelingerne i forvaltningerne, ud fra beskrivelserne på Aalborg Kommunes hjemmeside. Tabellen ses i Appendiks A. Ud fra dette kan det konkluderes, at Teknik- og Miljøforvaltningen har overvægt af emnerne i den nuværende bæredygtighedsstrategi. Derudover har forvaltningen Forsyningsvirksomhederne samt afdelingen Udvikling og Bæredygtighed i forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling ligeledes en del af emnerne. Den endnu ikke udarbejdede strategi for 2007 omhandler som nævnt emnerne *miljø og ressourcer*, hvilket i høj grad stemmer overens med arbejdsområderne i de tre forvaltninger.

Det blev ud fra dette valgt at udsende et spørgeskema i Teknik- og Miljøforvaltningen, hvilket også skyldes, at det var i denne forvaltning, at Plan- og Bæredygtighedsstrategien fra 2003 blev udarbejdet.

At spørgeskemaet kun udsendes i Teknik- og Miljøforvaltningen skyldes flere forhold:

- Organisatorisk er Forsyningsvirksomhederne opdelt i administrationen og seks forsyningsvirksomheder. Det er vurderet, at forsyningsvirksomhederne er for tekniske til, at vi ville få noget brugbart ud af spørgeskemaet, og i administrationen, hvor det er Teknisk Sekretariat, der er relevant, sidder der kun ti medarbejdere, hvorved spørgeskemaet blev fravalgt.
- Afdelingen Udvikling og Bæredygtighed i forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling består hovedsageligt af nyansatte, idet forvaltningen blev oprettet pr. 1. januar 2007, og ifølge Steffen Thomsen har mange af medarbejderne ikke været ansat i kommunen før. Svarene fra en spørgeskemaundersøgelse vil således ikke være så brugbare.

Fordele og ulemper ved spørgeskemaundersøgelse

Der er både fordele og ulemper ved en spørgeskemaundersøgelse, hvilket er vigtigt at være opmærksom på inden valget af denne metode samt under udarbejdelsen, hvor ulemperne kan forsøges minimerede. Fordele og ulemper er opstillet i det følgende (Andersen 2006, s.54; Robson 2002, s.233-234):

Fordele

- Mulighed for kontakt til mange personer
- Dataopsamlingen er nem at administrere
- Ikke så stor påvirkning fra undersøgeren
- De adspurgte har lang tid til at tænke over spørgsmålene
- Mulighed for at komme ind på en række forskellige temaer

Ulemper

- Lav besvarelsesprocent
- Tidskrævende proces
- De adspurgte har ingen mulighed for uddybelse eller forklaring af spørgsmål

I forhold til spørgeskemaundersøgelsen I), som sker i samarbejde med kommunen, var det især fordelene ved at nå ud til en del personer samt at dataene var nemme at administrere, der bevirkede, at denne metode blev valgt. Derudover var det væsentligt for kommunen, at der ikke skulle kræves meget af de deltagende. Det kan dog stilles spørgsmålstegn ved fordelene ved at nå ud til mange medarbejdere, jævnfør de 36 medvirkende, men dette hænger sammen med, at spørgeskemaundersøgelsen blev valgt i Forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling, men det var den administrative ledelse i Teknik- og Miljøforvaltningen, der besluttede antallet af medvirkende.

Den spørgeskemaundersøgelse, som vi udførte om tværfagligt samarbejde II) blev valgt på grund af to forhold. For det første var det nogle konkrete spørgsmål, vi gerne ville have svar på, hvilket blev vurderet at egne sig til spørgeskema. For det andet skulle en del personer spørges for at få et forholdsvis dækkende billede af, hvorledes Teknik- og Miljøforvaltningen er organiseret, hvilket ligeledes egner sig til spørgeskemametoden og ville være uoverskueligt ved interviews.

Ved begge spørgeskemaundersøgelser blev ulemperne imødegået. Ved spørgeskema I) opfordrede chefen i kommunen medarbejderne til at svare på skemaet, hvilket burde give en højere besvarelsesprocent. I alt svarede 30 ud af 36 personer på dette skema, hvilket bevirkede en svarprocent på 83 %, hvilket må anses som ganske tilfredsstillende. Ved spørgeskemaet II) om

tværfaglighed kan denne opfordring og det faktum, at spørgeskemaet blev vedhæftet spørgeskema I), have smittet af på svarprocenten, hvor 27 ud af de 36 medarbejdere svarede, det vil sige 75 %. Derudover blev der udsendt to rykkere på spørgeskemaerne, hvilket ligeledes kan have højnet svarprocenten.

På grund af de to spørgeskemaers omfang fik deltagerne en uge til besvarelse, og derefter en uge, hvori de to rykkere blev udsendt, hvilket ikke gør metoden væsentlig tidskrævende. Derudover var det ikke alle medarbejderne i forvaltningen, som skulle besvare spørgeskemaerne, hvilket gjorde dataindsamlingen mere overskuelig og derved mindre tidskrævende. Den sidste ulempe blev imødekommet ved, at der på spørgeskemaet stod en kontaktperson, som der kunne kontaktes ved spørgsmål.

Udarbejdelse af spørgeskema

Ved udarbejdelse af spørgeskemaer er der forskellige elementer, som er vigtig at være opmærksom på. Ib Andersen² har i hæftet *Dataindsamling og spørgeteknikker* oplistet en række elementer, og disse er blevet overvejet ved udarbejdelse af spørgeskema II). Det har ikke været muligt for os at overveje de metodiske elementer på samme måde ved spørgeskema I), da dette var et samarbejde med kommunen, og de metodiske elementer blev ikke diskuteret væsentligt.

Ved spørgeskemaundersøgelser kan deltageren normalt ikke stille spørgsmål til spørgeskemaet, og det er derfor vigtigt, at det er selvforklarende, og at der ikke kan være tvivl om, hvor der skal afkrydses. Derfor har layout, forklaringen af skemaet samt udformningen af spørgsmålene en stor betydning. (Andersen 2006, s.60)

I starten af spørgeskema II) er der givet en introduktion til spørgeskemaet for at give deltagerne en forståelse for, hvad spørgeskemaet drejer sig om samt formålet med dette. Projektgruppen valgte det samme layout, som kommunen benyttede ved deres spørgeskema, idet vores spørgeskema blev vedhæftet dette. Derudover vurderedes layoutet overskueligt for deltagerne, idet temaer af spørgsmål blev indsat i samme boks.

Rækkefølgen af spørgsmålene har ligeledes en betydning. Det er en fordel, hvis der startes med nemme spørgsmål for at sikre, at de adspurgte kommer godt i gang, og placere de trivielle spørgsmål som navn, køn, ægteskabelige status osv. til sidst i spørgeskemaet i stedet (Andersen 2006, s.59). I spørgeskemaet blev dette gjort ved, at deltageren først skulle beskrive sine daglige og ikke daglige opgaver. Trivielle spørgsmål omkring stillingsbetegnelse og hvor mange år, medarbejderne har været ansat i kommunen er medtaget i kommunens spørgeskema, hvor disse dog blev placeret først. Det er vigtigt, at de generelle spørgsmål kommer først, hvorefter disse kan uddybes med mere specifikke spørgsmål. (Andersen 2006, s.59-60) Der blev således under hvert tema først opsat generelle spørgsmål, hvorefter disse blev uddybet.

Antallet af spørgsmål har en betydning for, om de deltagende svarer på spørgeskemaet (Andersen 2006, s.59). Der er i vores spørgeskema 25 spørgsmål, hvor 30 anses som grænsen for

² Direktør for CBS Learning Lab og har mangeårige erfaring som underviser og vejleder. (Forlaget Samfundslitteratur, 2007)

at undgå frafald. Dog blev de to spørgeskemaer udsendt sammen, hvilket kan have haft en betydning for de medarbejdere, der undlod at besvare på et eller begge spørgeskemaer.

Ved udformningen af spørgsmålene har projektgruppen været opmærksom på sproget, sætningsopbygningen og selve spørgsmålene. Vi har især været opmærksomme på, at sproget skal være tilpasset målgruppen ved at omformulere teoretiske vendinger til mere dagligdagsord, jævnfør den udarbejdede analyseramme i Kapitel 5. I forbindelse med udformningen af spørgsmål er det blevet overvejet, hvorvidt svarene skal være lukkede eller åbne. I størstedelen af skemaet er der blevet benyttet lukkede spørgsmål, idet dette gør det nemmere at holde resultaterne fra spørgeskemaerne op imod hinanden og nemmere for deltagerne at afkrydse en given svarmulighed.

3.3.2 Interview

I nærværende projekt er der blevet udført seks interviews, idet der er interviewet en person fra hver forvaltning i Aalborg Kommune undtagen Teknik- og Miljøforvaltningen, da der udsendes spørgeskema i denne forvaltning. Da lokal Agenda 21 lægger op til helhedsorientering, mener vi, at alle forvaltninger bør inddrages, og at målet i sidste ende må være, at alle forvaltninger er med i udarbejdelsen og anvendelsen af kommunens bæredygtighedsstrategi. Derved blev det valgt at inddrage samtlige forvaltninger, hvor interviewpersonerne fra disse er oplistet i det følgende:

- Forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling: bæredygtighedskoordinator Steffen Lervad Thomsen
- Borgmesterforvaltningen: planlægningskonsulent Jan Peter Nielsen
- Forsyningsvirksomhederne: planlægger Anita Rosenkilde Lambertsen
- Skole- og Kulturforvaltningen: område- og udviklingschef Carsten Friis
- Ældre- og Handicapforvaltningen: kommunikationskonsulent Anders Lystrøm og sekretariatschef Henrik Kruise
- Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen: konsulent i jobcenter Niels Jahn Knudsen

Interviewet med Thomsen fra forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling skiller sig ud fra de andre, idet dette interview især havde til formål at afdække processen ved udarbejdelsen af Plan- og Bæredygtighedsstrategien fra 2003 og den nuværende bæredygtighedsstrategi. Thomsen blev valgt, idet han var med til udarbejdelsen af strategien i 2003 og står for ansvaret af den nuværende strategi. I interviewet var der ikke fokus på denne forvaltnings daglige samarbejde, hvilket skyldes som tidligere nævnt mange nyansatte i en ny forvaltning, hvorved deres samarbejde ikke er så interessant endnu, da de ikke er kommet ind i en daglig rytme. Enkelte udtalelser fra Thomsen supplerer dog analysen af anvendelsen.

Interviewpersonerne fra de andre forvaltninger skulle være personer, der har en føling med medarbejdernes dagligdag og arbejdsmetoder og som gerne skulle have arbejdet i kommunen siden 2003, hvor Plan- og Bæredygtighedsstrategien blev vedtaget. Idet projektgruppen allerede havde kontaktoplysninger på kommunikationsmedarbejdere i de forskellige forvaltninger, grundet tidligere forespørgsel om antallet af medarbejdere, blev disse kontaktet, og via dem blev vi viderestillet til relevante medarbejdere. Vi har fået udvalgt interviewpersonerne, ud fra

kommunikationsmedarbejdernes vurdering af hvem, der var oplagt for os, men det må også formodes, at disse medarbejdere har et vist kendskab til den pågældende forvaltning og dens medarbejdere. For eksempel var interviewpersonen i Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen oplagt, idet Knudsen er forvaltningens kontaktperson i forbindelse med Aalborg Commitments.

De medarbejdere, der blev interviewet, sidder i forskellige stillinger i kommunen, hvor nogle er menige medarbejdere og herunder konsulenter og andre ledere for en given afdeling, hvilket kan have en betydning for resultatet af interviewene. De interviewede medarbejdere arbejder dog alle på tværs af afdelinger og/eller forvaltninger, og denne fællesnævner mindsker betydningen af, at de sidder i forskellige stillinger. Disse interviews bliver hovedsageligt benyttet i analysen af anvendelsen af lokal Agenda 21, idet det generelle tværfaglige samarbejde ligeledes undersøges i denne del. Interviewene supplerer dog ligeledes analysen af udarbejdelsen.

Fordele og ulemper ved interview ses af det følgende (Robsen 2002, s.272-273):

Fordele	Ulemper
<ul style="list-style-type: none"> • Mulighed for forklaring af spørgsmål • Mulighed for opfølgning af spørgsmål 	<ul style="list-style-type: none"> • Intervieweren kan påvirke interviewpersonen • Tidskrævende

Det blev valgt at udføre interview med Thomsen, idet vi havde mulighed for at få svarene uddybet. Derudover skulle vi have en del information omkring processerne bag strategierne, hvilket gjorde interview oplagt, idet det ikke var simple spørgsmål, der ville egne sig bedre til et spørgeskema.

Grunden til, at der blev udført interview med de øvrige forvaltninger, var som nævnt det helhedsorienterede i lokal Agenda 21. Hvis der ses bort fra forvaltningen Forsyningsvirksomhederne, så var de andre forvaltningers indvirkning på og anvendelse af Plan- og Bæredygtighedsstrategien fra 2003 uklart. Ud fra dette og vores ressourcer blev det valgt at udføre interviews, idet vi således kunne få afdækket, i hvilken grad forvaltningen arbejder med emner indeholdt i bæredygtighedsstrategien og få et generelt indtryk af deres tværgående arbejde. På grund af Forsyningsvirksomhedernes opbygning, der blev beskrevet tidligere i dette afsnit, blev interview ligeledes valgt i denne forvaltning. Ved hvert interview tog vi nogle emner ud fra bæredygtighedsstrategien, jævnfør Appendiks A, som den pågældende forvaltning formodes at arbejde med, og spurgte ind til disse.

Der blev udført personlige interviews, idet der er fordele ved at sidde over for personen, såsom større mulighed for at få kommunikeret sit budskab ud og mulighed for at se interviewpersonens mimik med mere. Dette var især en fordel ved de bløde forvaltninger, da deres viden omkring lokal Agenda 21 ikke formodes særlig stor, hvilket gav os en chance for at forklare dette nærmere. Modsat havde vi heller ikke en særlig stor viden omkring disse forvaltninger blandt andet på grund af vores baggrund som planlægningsstuderende. Muligheden for at få en bedre indsigt har heller ikke været der, idet omstruktureringen i Aalborg Kommune pr. 1. januar 2007 har bevirket, at der ikke er beskrevet så meget på internettet. Ved interviewet har vi derved kunne spørge ind til organisationen i forvaltningen.

En ulempe ved personlig interview i forhold til telefoninterview er transporttiden, men idet casen er Aalborg Kommune, var denne minimal. Ved interview er der en risiko for, at den interviewede bliver påvirket af interviewerens, men idet formålet med disse interview især var at få en forståelse for organiseringen i forvaltningen og en viden om, hvor stort kendskabet til bæredygtighedsstrategien er, var denne ulempe minimal. Dog blev der ligeledes spurgt ind til holdninger omkring samarbejdet, hvor der kunne ske en påvirkning, hvilket er forsøgt minimeret ved udformningen af spørgsmål

Overvejelser ved udførelsen af interview

Overvejelserne ved udførelsen af et interview kan deles op i før, under og efter interviewet.

Før interviewet skal interviewtypen vælges, hvor der i dette projekt er valgt at udføre delvise strukturerede interviews, der beskrives af Ib Andersen som: *"Vi har således hyppigt en vis teoretisk og praktisk viden om de fænomener, vi studerer, men er alligevel åben for nye synsvinkler og informationer, som den interviewede eventuelt kunne fremkomme med."* (Andersen 2003, s.212) Undersøgeren har derved en forholdsvis stor viden om emnet, men har brug for en dybere viden om de fænomener, der allerede er fundet sted (Kvale 2004).

Det delvist strukturerede interview blev valgt, idet alt skriftligt materiale omkring tværfaglighed og lokal Agenda 21 kunne blive studeret, før interviewene fandt sted, og interviewene således kunne omhandle, hvorledes individerne handler og opfører sig i forhold til tværfaglighed og lokal Agenda 21. Den udarbejdede interviewguide behøvede ikke at blive fulgt slavisk og blev derved delt op i nogle temaer, jævnfør analyserammen i Kapitel 5.

Under selve interviewet skal der gøres flere overvejelser omkring indramning af interviewet, interviewguiden, og hvordan der spørges. (Kvale 2004, s.132-139)

Indramningen består af indledningen og afslutningen. I starten af de udførte interviews blev interviewpersonen præsenteret for formålet med interviewet og temaerne i interviewguiden, hvorefter den interviewede fik mulighed for at stille spørgsmål til dette. Det blev gjort, for at give den interviewede en forståelse af indholdet i interviewet, hvilket kan bidrage til at skabe tryghed og tillid (Kvale 2004, s.132-133). Derudover blev det formelle sat på plads, for eksempel om vi måtte benytte båndoptager eller citater fra interviewet. Alle de interviewede gav os lov til at benytte båndoptager, men flere frabedte sig citater. I stedet er der blevet benyttet brudstykker fra referaterne. Afslutningsvis kan hovedpunkterne fra interviewet blive opsummeret, så den interviewede får mulighed for at kommentere det (Kvale 2004, s.132-133). Denne opsummering følte vi ikke var nødvendigt, hvorfor vi i stedet hørte den interviewede ad, om personen ville have referatet tilsendt, så misforståelser kunne undgås.

Interviewguiden er et værktøj til at sikre, at interviewet kommer ind på de planlagte temaer. Detaljeringsgraden af guiden er afhængig af, hvor struktureret interviewet skal være, der i nærværende rapport er halvstruktureret. (Kvale 2004, s.133-134) Interviewspørgsmålene er opbygget ud fra det udarbejdede spørgeskema for at få svar på nogle af de samme spørgsmål i forvaltningerne, dog på et mere generelt niveau. Ved det første interview var det vanskelig for interviewpersonen at svare på nogle af de generelle spørgsmål omkring tværfagligt samarbejde,

hvorved interviewguiden blev justeret en smule til de øvrige interviews. Der kunne være fortaget et pilotinterview, men da de justeringer, der blev lavet skete ud fra, at interviewpersonen ikke følte, han kunne svare på disse og ikke på baggrund af forståelsesproblemer eller misforståelse af spørgsmål ville dette ikke have ændret på resultatet. En standard interviewguide ses i Appendiks D.

De enkelte interviewspørgsmål i guiden skal både være tematisk og dynamisk. Tematisk skal spørgsmålet sørge for, at der sker en vidensudveksling, som kan bruges i den videre analyse af projekttemaet. Spørgsmålene vil være forskellige alt efter hvilken viden, der søges, udtrykt på en enkel måde i citatet *"...jo mere spontan interviewproceduren er, desto større sandsynlighed vil der være for, at man får spontane, levende og uventede svar fra de interviewede."* (Kvale 2004, s.134) Dynamisk skal spørgsmålet sørge for, at der er en positiv interaktion mellem interviewer og den interviewede. Et eksempel er sprogbruget, der skal tilpasses til den interviewede. (Kvale 2004, s.134) Ligesom ved spørgeskemaet blev teoretiske vendinger omformuleret til mere dagligdagsord, således at spørgsmålene blev mere enkle og forståelige for personer, der ikke er inde i disse teoretiske begreber.

Efter interviewet kommer forberedelsen til analysen, hvor der blev skrevet et kort referat af interviewene, som de interviewede kunne godkende. To af interviewpersonerne har tilbagesendt tilføjelser og justeringer til referatet, som er blevet skrevet ind i referaterne. Referaterne samt interviewene i digital form er vedhæftet som appendiks til dokumentation, se Appendiks E-J. Det vurderedes, at det ikke var nødvendigt at transskribere interviewene, hvilket er tidskrævende, idet der ikke skulle ske en analyse af hver sætning, men kun en analyse af personernes viden og holdninger.

3.3.3 Litteraturstudie

Ved udarbejdelse af denne rapport er der løbende blevet benyttet forskellige slags litteratur, hvilket dog fortrinsvist skete i den indledende del af rapporten og i teorikapitlet.

I den indledende del af rapporten, indledningen og konteksten, blev der udført litteraturstudie for at give en forståelse for problemet og den kontekst, som problemet findes i. Disse data var hovedsageligt sekundære kvalitative data, hvilket er data, som er udenfor gruppens indflydelse, hvor forfatteren eller forfatternes meninger godt kan skimme igennem teksten, hvilket vi har været opmærksomme på ved at benytte forskellige kilder. I afsnittet om Aalborg Kommune er der fortrinsvist blevet benyttet data fra Aalborg Kommunes egen hjemmeside, hvor afsnittet om lokal Agenda 21 er skrevet ud fra lovtekst og vejledningen fra Miljøministeriet samt nogle evalueringer. Der er derudover få steder brugt kvantitative data i form af statistikker omhandlede Aalborg Kommune. Samlet vurderes disse data troværdige, idet vi bruger disse til at få en forståelse af kommunen i forhold til opbygning, Aalborg Commitments med mere.

I teorikapitlet er der i første omgang brugt sekundære kilder, som beskriver andres arbejde, for at få et overblik over hvilke teoretikere, der kunne være interessante at se nærmere på i forhold til rapportens fokus. Derefter har der været benyttet primære kilder, som stammer direkte fra teoretikeren, og hvis dette ikke har været muligt, har vi brugt flere kilder for at triangulere viden. Vi har her været bevidste om, at teoretikerne har forskellige syn på virkeligheden og

derfor ikke er enige med hinanden, men dette skaber en vifte af teorier, som supplerer hinanden på forskellige punkter, hvilket netop er en væsentlig del af undersøgelsen i rapporten.

4 UDARBEJDELSE AF LOKAL AGENDA 21-STRATEGI I AALBORG KOMMUNE

I dette kapitel analyses udarbejdellesprocessen for Plan- og Bæredygtighedsstrategien 2003 samt den proces, der er i gang på nuværende tidspunkt for at udarbejde en ny bæredygtighedsstrategi. Der sker således en analyse af de mekanismer, der bevirker i hvilken grad udarbejdelsen er tværfaglig i Aalborg Kommune. Derved er der fokus på den første del af problemformuleringen, "hvordan sikres det, at udarbejdelsen af lokal Agenda 21-strategien internt i en kommune er tværgående?".

4.1 Plan- og Bæredygtighedsstrategien 2003

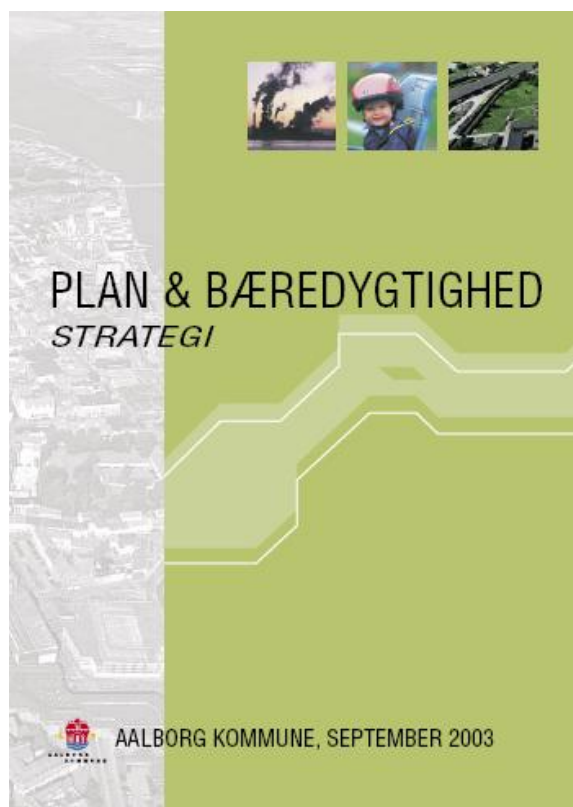
Ved udarbejdelsen af planstrategien og lokal Agenda 21-strategien i 2003, blev det i Aalborg Kommune besluttet, at integrere disse to dokumenter. Begrundelsen for dette var hovedsageligt, at begge strategier skulle udarbejdes i Teknisk Forvaltning, og at de havde samme tidsmæssige krav i forhold til lovgivningen. (Thomsen 2007a; Nielsen 2007). Derudover havde kommunen i længere tid arbejdet med bæredygtighed. Dette resulterede tilsammen i, at kommunen i 2003 offentliggjorde en Plan- og Bæredygtighedsstrategi og -redegørelse. Strategien og redegørelsen opfylder tilsammen lovkravene for både planstrategien og lokal Agenda 21. Projektgruppen vælger at fokusere på strategien, da redegørelsen mere er en baggrundsrapport til strategien. (Aalborg Kommune 2003)

4.1.1 Indholdet i Plan- og Bæredygtighedsstrategien 2003

Plan- og Bæredygtighedsstrategien sætter fokus på Aalborg Kommunes udfordringer og styrker i forhold til byrådets visioner, hvorefter der gives bud på strategi og handling (Aalborg Kommune 2007d). Strategien bærer præg af at være udarbejdet hovedsageligt i planafdelingen, hvilket gør, at der generelt er fokus på byudvikling (Thomsen 2007a). Strategien er opdelt i et forord og syv kapitler (Aalborg Kommune 2003);

1. *Et stærkt og ansvarligt Aalborg*
2. *Vækst og forandring i erhvervslivet*
3. *Byen for alle - hele livet*
4. *Byudvikling med dynamik og kvalitet*
5. *Gode boliger i levende bydele*
6. *Et sundt og bæredygtigt miljø*
7. *Kommuneplanen revideres*

De første seks kapitler er opbygget ved, at byrådets visioner for kapitlets tema præsenteres, hvorefter Aalborg Kommunes udfordringerne og styrker beskrives. Derudover fremstilles det,



hvordan visionerne opnås, hvilket ender ud i en prioriteret liste over de initiativer, kommunen vil starte ud med. (Aalborg Kommune 2003) Byrådets visioner bærer præg af at være meget brede, mens de opstillede initiativer viser, hvad kommunen konkret vil udføre i fremtiden. Nogle af initiativerne er dog vag formuleret, såsom "Der skal tages skridt til..." og "der tages initiativ til...".

Det første kapitel, *Et stærkt og ansvarligt Aalborg* har fokus på de overordnede visioner og strategier for udviklingen i kommunen. De resterende fem kapitler fokuserer mere direkte på bestemte temaer, såsom erhvervslivet, det offentlige serviceniveau, byudviklingen, bosætningen og en miljømæssig bæredygtig udvikling, hvad overskrifterne på kapitlerne også pointerer. Det sidste kapitel er en beskrivelse af, hvordan kommuneplanen skal revideres, hvilket er nødvendigt i forhold til

lovgivningen om planstrategier. (Aalborg Kommune 2003)

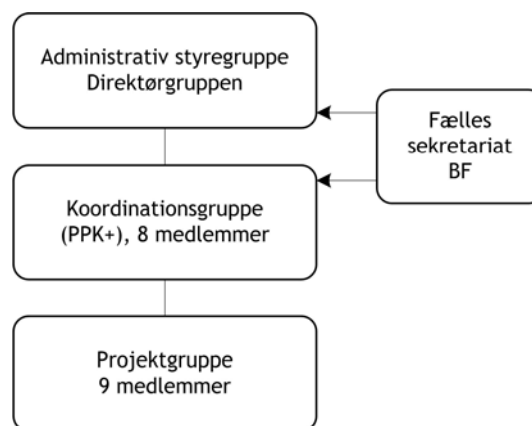
I forordet til strategien beskrives det, at bæredygtighedsbegrebet gribes bredt an i kommunen med et fokus på både miljømæssig, social og økonomisk bæredygtighed. Det fremstår dog ikke, hvor i strategien de forskellige bæredygtighedsaspekter bliver håndteret. Steffen Lervad Thomsen, der var med til udarbejdelsen, udtalte, at det, der typisk forstås som det miljømæssige aspekt, hovedsageligt er i Kapitel 6, *Et sundt og bæredygtigt miljø* (Thomsen 2007a). Dette hænger også sammen med integrationen mellem lokal Agenda 21-strategien og planstrategien, der kan ske på forskellige måder i forhold til fire ideal typer, jævnfør Afsnit 2.2.3.

I Aalborg Kommune kan integrationen mellem lokal Agenda 21-strategien og planstrategien katalogiseres som idealtypen, lokal Agenda 21 som en del af værdigrundlaget. Således er værdigrundlaget fastlagt af Aalborg Kommune i starten af strategien, hvor bæredygtighedsaspekterne er beskrevet, hvilket kan være mere eller mindre ambitiøst, men i Aalborg kommunens tilfælde er ambitionsniveau ikke umiddelbart så højt, idet bæredygtighedsaspekterne ikke er nævnt andre steder i strategien. Efter processen med udarbejdelse af Plan- og Bæredygtighedsstrategien 2003 blev der lavet en evaluering over processen, heri forklares det ligeledes, at bæredygtigheden ikke er særlig tydelig i strategien. (*Evaluering* (n.d.), s.4) Miljødelen af lokal Agenda 21, ligger som et tema i Plan- og Bæredygtighedsstrategien 2003, hvorved der således er elementer fra idealtypen om lokal Agenda 21 som tema.

4.1.2 Udarbejdelsen af Plan- og Bæredygtighedsstrategien 2003

Organiseringen omkring udarbejdelsen af strategien har bestået af en administrativ og politisk styregruppe samt en koordineringsgruppe og en projektgruppe, hvilket Figur 4.1 giver et overblik over. Styregrupperne havde til ansvar at godkende koordineringsgruppens oplæg. Den administrative styregruppe var direktørgruppen, der bestod af direktøren fra hver forvaltning. Alle i denne gruppe blev dog ikke altid inddraget, hvilket afhang af temaet. Den politiske styregruppe var magistraten. (*Kommissorium...* 2001; Thomsen 2007a)

Koordinationsgruppen stod for den overordnede ledelse samt projektkoordineringen, og projektgruppen stod for den konkrete faglige opgaveløsning. Tre personer gik igen i disse to grupper; Erik Møller, projektleder og formand for projektgruppen, Helle Jakobsen, der af Thomsen ligeledes beskrives som projektleder samt den interviewede medarbejder Jan Peter Nielsen, som sidder i Borgmesterforvaltningen, der også fungerede som fælles sekretariat for styregruppen og koordinationsgruppen. Koordinationsgruppen bestod hovedsageligt af medlemmer af det daværende Plan og Projekt Koordineringsgruppe¹, der bestod af folk fra Teknisk Forvaltning, Borgmesterforvaltningen samt Forsyningsvirksomhederne. Derudover



Figur 4.1 Organisationen ved Plan- og Bæredygtighedsstrategien 2003
(*Kommissorium...* 2001)

deltog stadsarkitekten og stadsingeniøren også. (*Kommissorium...* 2001; Thomsen 2007a; Nielsen 2007). Projektgruppen bestod af repræsentanter fra de samme tre forvaltninger. Dette har betydet, at den interviewede planlægger Anita Rosenkilde Lambertsen fra Forsyningsvirksomhederne har været med til at skrive en del til redegørelsen og til kapitlet *Et sundt og bæredygtigt miljø*, og at Thomsen, som på daværende tidspunkt sad i miljøafdelingen i Teknisk Forvaltning, ligeledes har været medvirkende. (Thomsen 2007a; Lambertsen 2007). Det kan således vurderes, at der har været et væsentligt tværfagligt samarbejde mellem de tre forvaltninger, Teknisk Forvaltning, Borgmesterforvaltningen og Forsyningsvirksomhederne.

Både Thomsen, Nielsen og Lambertsen huskede projektgruppen som forholdsvis stor og mener, at dette ikke er optimalt for samarbejdet. Flere i gruppen følte undervejs, at der var meget spildtid, og der var en del fravær. (Thomsen 2007a; Nielsen 2007; Lambertsen 2007) På Figur 4.1 ses det dog, at gruppen ikke var større end ni personer. Nielsen har dog deltaget i alle grupper og kunne derved have følt, at der er mange folk involveret. I evalueringen beskriver projektgruppen, at dens møder ofte har bestået af gensidig orientering, og ikke så meget udarbejdelse af fagligt materiale (*Evaluering* (n.d.), s.10). Dette kan være en forklaring på, at

¹ Gruppen arbejdede med erhvervsplaner, planstrategier, landdistriktpolitikker og bæredygtighedsstrategien samt en koordination mellem disse (Nielsen 2007).

Thomsen og Lambertsen har følt, at det har været en stor gruppe, da de tit blev orienteret om den anden gruppes arbejde.

Der har i processen været to fællesseminar, hvor alle tre grupper deltog, hvilket også kunne have bidraget til følelsen af at være en stor gruppe. I evalueringen kommenteres fællesseminarerne dog ikke, hvorimod der er skrevet, at der manglede fællesmøder mellem koordinationsgruppen og styregruppen (*Kommissorium...* 2001; *Evaluering* (n.d.), s.4) Dette må således indikere, at de involverende hellere ville have haft fællesmøder end orientering om arbejdet i den anden gruppe.

I evalueringen påpeges det, at der har været mange grupper involveret i processen, og at dette har gjort det lidt tungt og omstændeligt. (*Evaluering* (n.d.), s.9) Lambertsen og Thomsen supplerede dette ved at sige, at ansvarsfordelingen godt kunne have været bedre i forhold til emnerne i strategien, især i forhold til implementeringen af Plan- og Bæredygtighedsstrategien 2003. Dette har bevirket, at nogle af initiativerne ikke er blevet ført ud i livet. Thomsen så det lidt som hans pligt at sørge for, at miljødelen blev integreret i strategien. (Thomsen 2007a; Lambertsen 2007) Thomsen tog således selv et ansvar i processen, hvilket kan have bidraget positivt til medtagelsen af miljøelementer i strategien. Det kan dog diskuteres, hvorvidt dette ansvar ikke burde være været på plads tidligere, så Thomsen ikke behøvede at tage initiativet, men at projektgruppen havde taget dette ansvar. I evalueringen påpeges det også, at der imellem grupperne var et fordelingsproblem, hvor der ikke var enighed om, hvem der skulle tage ansvaret og hvor meget arbejde, der skulle laves (*Evaluering* (n.d.), s.9). At ansvarsfordelingen ikke var helt klar, hverken mellem grupperne eller internt i grupperne, bevirkede, at der blev skabt et misforhold og uenighed imellem grupperne. Thomsen mener, at det på trods af forholdene er blevet et godt resultat, men at processen godt kunne gøres anderledes, derfor blev der også udarbejdet en evaluering af processen, hvilket både projektgruppen og koordineringsgruppen bidrog til (Thomsen 2007a; *Evaluering* (n.d.), s.2). At der udarbejdes en evaluering bidrager til muligheden for, at ulemperne ved udarbejdelsen af denne strategi kan forbedres til den næste strategi, hvilket vi anser som vigtigt og fornuftigt.

Der var fra starten af udarbejdelsesprocessen for Plan- og Bæredygtighedsstrategien 2003 fastlagt nogle møder og milepæle, og en procesbeskrivelse var udarbejdet (Thomsen 2007a). Blandt andet ligger der et kommissorium fra 2001 for *udarbejdelse af oplæg til byrådsseminar og forslag til Plan- og lokal Agenda 21-strategien*, der blandt andet indeholder organisering og tidsplan for lokal Agenda 21-strategien. I evalueringen blev det påpeget, at der er blevet brugt for meget tid og ressourcer på møderne, og at dette har været en væsentlig grund til fravær fra gruppemøderne. Derudover blev det også nævnt, at deadlines ikke altid blev respekteret, og at referater og dagsordener skal sendes ud mindst en uge før, og være fyldige og forståelige. (*Evaluering* (n.d.)) Det tyder altså på, at der ikke har været styr på formelle elementer såsom, ressource- og tidsforbrug, dagsordener samt referater. Dog mente både Lambertsen og Thomsen, at samarbejdet fungerede godt, og at de to leder Jakobsen og Møller gjorde et godt stykke arbejde. (Thomsen 2007a; Lambertsen 2007) Dette er suppleret i evalueringen ved en påpegning af, at det i sidste opløb blev et godt fagligt materiale (*Evaluering* (n.d.)).

På selve møderne i projektgruppen blev der snakket meget om, hvad bæredygtighed var, og hvordan der skulle arbejdes videre med de emner, der kom op. Medlemmerne i gruppen gav hinanden opgaver til næste gang og nogle gange blev skrevne tekster sendt rundt til gennemlæsning (Lambertsen 2007). Thomsen påpegede også, at medarbejderne derved havde mulighed for at vende emnerne med resten af deres afdeling og forvaltning, så det ikke var enkeltpersoners holdninger, som styrede processen. (Thomsen 2007a) Der eksisterede således lidt vidensdeling og tværfagligt samarbejde mellem møderne.

Fra starten af processen, var det visionen, at der skulle en del sociale elementer med i strategien, så det ikke kun var en fysisk planlægningsstrategi. Her mener Thomsen, at der ikke er kommet helt så mange med som planlagt, da der sideløbende med Plan- og Bæredygtighedsstrategien blev arbejdet med Vision 20ti². Nogle af de sociale elementer blev trukket væk fra strategien og over i Vision 20ti, men da der ikke kunne opnås politisk enighed omkring Vision 20ti, forsvandt nogle af de sociale elementer fuldstændig. (Thomsen 2007a) Evalueringen støttede Thomsens udtalelse og påpegede, at ambitionerne blev reduceret en del, da Vision 20ti blev påbegyndt (*Evaluering* (n.d.), s.10). At strategien blev reduceret enmæssigt betød således en mindre vægtning på det sociale aspekt i bæredygtighedsbegrebet. Der konkluderedes yderligere i evalueringen, at den administrative og politiske forankring derved ikke blev så bred, og strategien ændres til at være et Teknisk Forvaltnings projekt, hvor der var vægt på områder i Teknisk Forvaltning (*Evaluering* (n.d.), s.4-5). I denne forbindelse anbefalede den daværende projektgruppe også, at flere forvaltninger inddrages for at skabe et bredere ejerskab (*Evaluering* (n.d.), s.4-5).

Selvom strategien ikke er blevet så bred, som det umiddelbart var ønsket fra flere medvirkende, så har de andre forvaltninger været med i processen. De interviewede medarbejdere Carsten Friis og Niels Jahn Knudsen har været med til at skrive dele til strategien, der omhandler sociale elementer. Friis, som arbejder i Skole- og Kulturforvaltningen, forklarer sin medvirken ved, at der var et møde internt i hans forvaltning, hvorefter skolechefen og Friis skrev det, som skulle i strategien. Her valgte de noget, som forvaltningen i forvejen arbejdede meget med. (Friis 2007) Knudsen, der er ansat i Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen, lavede et oplæg til strategien ud fra forvaltningens strategier og tidligere beslutninger, hvorefter oplæget blev politisk besluttet. Han påpeger, at opgaven for ham jo ikke er, at fremme sine egne personlige holdninger, men at se på hvad der politisk er grobund for i forvaltningen (Knudsen 2007). Der har således været forskellige forløb i de to forvaltninger, hvor inputtet til strategien blev diskuteret i Skole- og Kulturforvaltningen, mens Knudsen i Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen udarbejdede et oplæg, der blev taget udgangspunkt i. Den sidste forvaltning, som ikke er nævnt i det ovenstående, er Ældre- og Handicapforvaltningen, hvor projektgruppen interviewede Henrik Kruuse og Anders Lystrøm, men ingen af disse var ansat i Aalborg Kommune i 2003, og der er sket en del omjusteringer siden. De nævner dog, at socialforvaltningen havde sat nogle mål op, som kom med i strategien (Kruuse og Lystrøm 2007).

² Skulle indeholde fremtidsbilledet af Aalborg Kommune. Det er visionen for kommunen og de muligheder, borgerne skal have, i år 2010. (Nielsen (n.d.); Aalborg Kommune 2003)

Plan- og Bæredygtighedsstrategien blev vedtaget af Aalborg Byråd den 7. april 2003 og fremlagt i offentlig høring i perioden 12. april til 10. juni 2003 sammen med Plan- og Bæredygtighedsredegørelsen (Aalborg Kommune 2003).

4.2 Bæredygtighedsstrategien 2007

Arbejdet med at udarbejde den nye bæredygtighedsstrategi, som efter lovgivningen skal være færdig inden udgangen af 2007, er begyndt i Aalborg Kommune. Det var denne proces, projektgruppen ønskede at være en del af og bidrage til, og derfor har gruppen haft et samarbejde med den ansvarlige fra kommunen, Steffen Lervad Thomsen.

Siden udarbejdelsen af Plan- og Bæredygtighedsstrategien i 2003 er der sket en omstrukturering i Aalborg Kommune, og ansvaret for planstrategien og bæredygtighedsstrategien er skilt i to forvaltninger, henholdsvis Teknik- og Miljøforvaltningen samt forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling. Dette er den væsentligste årsag til, at det er blevet valgt at skille de to strategier ad (Nielsen 2007). Derudover her der også været kritik af den forrige strategi fra miljø medarbejdere, der ikke mente, at miljøet var nok i fokus i strategien (Thomsen 2007a).

Koordineringen mellem Bæredygtighedsstrategien og den nye planstrategi samt erhvervsstrategien og landdistriktpolitikken sker igennem Plan og Koordineringsgruppe, der førhen hed Plan og Projekt Koordineringsgruppen. Denne består af medarbejdere fra Teknik- og Miljøforvaltningen, Borgmesterforvaltningen samt forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling. (Thomsen 2007a; Nielsen 2007) Forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling er kommet med i denne gruppe i stedet for Forsyningsvirksomhederne, jævnfør Afsnit 4.1.2. Thomsen mener, at der i Aalborg Kommune er brug for at adskille de to strategier for at styrke miljøet og bæredygtigheden. Thomsen mener ligeledes, at det senere ville være en fordel at samle de to strategier igen for at sikre forankringen af bæredygtighedsstrategien, så denne ikke bare bliver et appendiks. I evalueringen af strategien fra 2003 konkluderede projektgruppen ligeledes, at det var en styrke at kombinere de to strategier. (Thomsen 2007a; *Evaluering* (n.d.), s.4)

4.2.1 Forslag til indhold i Bæredygtighedsstrategien 2007

Formålet med Bæredygtighedsstrategien er at opfylde lovkravene om, at kommunerne skal udarbejde en lokal Agenda 21-strategi hvert fjerde år, samt at styrke arbejdet med at fremme en bæredygtig udvikling i Aalborg Kommune. Kommunen har arbejdet meget med bæredygtighed i forbindelse med Aalborg Commitments, som blandt andet fokuserer på den involverende proces med andre forvaltninger og eksterne organisationer. Aalborg Commitmenst ligger rammerne for strukturen i den nye bæredygtighedsstrategien, og strategien skal derfor medvirke til, at (Sundhed og Bæredygtig Udvikling, 2007);

- Omsætte de ti indsatsområder fra Aalborg Commitments til lokale konkrete mål og handlinger
- Styrke integrationen af tiltag til fremme af bæredygtighed i den kommunale virksomhed
- Initiere og forankre et samarbejde med kommunens interessenter herunder borgerne, om en bæredygtig udvikling

Ideen er, at strategien skal være helhedsorienteret og derved omfatte mål og handlinger både indenfor de miljømæssige, sociale og økonomiske indsatsområder og således både indeholde mål og handlinger på tværs af forvaltninger og fagområder. Derudover forpligter Aalborg Commitments til, at byrådet offentliggør en status over, hvordan udviklingen går. Der skal løbende udarbejdes en statusrapport, som giver kommunen en fælles forståelse for status. Der blev udarbejdet en statusrapport i 2005, og en opdatering af denne er i gang. (Sundhed og Bæredygtig Udvikling, 2007)

Baggrunden for strategi arbejdet

Udarbejdelsen af den nye bæredygtighedsstrategi sker ud fra de erfaringer, der er blevet gjort i den gamle styregruppe for Aalborg Commitments. Denne gruppe har udpeget fire indsatsområder, som, ifølge den, skal være hovedemnerne i den nye bæredygtighedsstrategi (Sundhed og Bæredygtig Udvikling, 2007):

1. Klimaforandring
2. Sundhed
3. Natur og vandkredsløb
4. Bæredygtigt lokalområde

Derudover er der et supplement til disse emner, idet der ses nærmere på, om der er nogle af de nationale og internationale mål, som er aktuelle at se nærmere på i Aalborg Kommune. Dette kan blandt andet være biodiversitet, kommunen som egen virksomhed "fej for egen dør", sundhed og fedme samt globaliseringen. Den gamle styregruppe mener således, at hvis der ifølge statusrapporten er behov for at sætte ind på nogle af disse områder, så burde bæredygtighedsstrategien medtage disse. Forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling har valgt at arbejde videre med styregruppens forslag. (Thomsen 2007a; Sundhed og Bæredygtig Udvikling, 2007)

Struktur

I procesbeskrivelsen er der et forslag til opbygning af strategien, der inddeles i fire hovedafsnit (Sundhed og Bæredygtig Udvikling, 2007):

1. En beskrivelse af status for Aalborg Kommune ud fra den opdaterede statusrapport
2. Udpegning af hovedindsatsområder og tilknyttede målsætninger
3. Udpegning af konkrete handlinger til de forudgående målsætninger, hvor hovedaktiviteten, samarbejdspartner, ansvarlig på kommunen og kommunalt styringsværktøj beskrives
4. Konkrete samarbejdsaftaler med involverede eksterne partner omkring deres handlinger

Derudover vil der i strategien blive set på kommunens forskellige roller som arbejdsgiver, virksomhed, myndighed og samarbejdspartner samt servicepartner. (Sundhed og Bæredygtig Udvikling, 2007)

4.2.2 Udarbejdelsen af Bæredygtighedsstrategien 2007

Selve oplægget til processen for den nye Bæredygtighedsstrategi blev godkendt af Udvalget for Sundhed og Bæredygtig Udvikling den 24. maj, og derefter gik processen først officielt i gang. Dette var ifølge Thomsen lidt sent, men skyldes blandt andet den nye struktur i kommunen, hvor forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling blev oprettet den 1. januar. Derfor fik Thomsen lov af forvaltningens administrative ledelse til så småt at begynde på processen før den politiske godkendelse. Selve procesoplægget er koordineret med Teknik- og Miljøforvaltningen, der er og skal involveres meget i processen, og det er derfor vigtigt, mener Thomsen, at der skabes nogle fælles billeder mellem disse forvaltninger (Thomsen 2007a). Udarbejdelsesprocessen omkring strategien er stadig i gang, hvorved projektgruppen i denne rapport kun kan følge processen indtil 1. juni.

I forhold til organiseringen ved udarbejdelsen af Bæredygtighedsstrategien er udvalget for Sundhed og Bæredygtig Udvikling den politiske styregruppe, idet forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling er ansvarlig for bæredygtighedsstrategien. Den administrative styregruppe er ikke blevet sammensat endnu, men i procesoplægget foreslås følgende sammensætning (Sundhed og Bæredygtig Udvikling, 2007):

- Direktør, Sundhed og Bæredygtig Udvikling (formand)
- Direktør, Forsyningsvirksomhederne
- Direktør, Teknik- og Miljøforvaltningen

Derudover vil der blive nedsat tematiske grupper efter valgte indsatsområder/projekter (Sundhed og Bæredygtig Udvikling, 2007). Der vil således i høj grad ske et tværfagligt samarbejde mellem de tre forvaltninger i styregruppen. Hvilken udformning de tematiske grupper vil have og i hvilken grad, der er repræsentanter fra de øvrige forvaltninger fremgår ikke af oplægget. I udkastet til oplægget var der dog en repræsentant fra alle forvaltningerne i styregruppen, hvilket kan indikere, at forvaltningerne vil blive repræsenteret i de tematiske grupper. Umiddelbart ses det som en ulempe, at alle forvaltninger ikke er repræsenteret i styregruppen, da intentionen med en bred bæredygtighedsstrategien således bliver svære at opfylde. Dette afhænger dog meget af hvilket samarbejde, der vil blive mellem de tematiske grupper og styregruppen, hvilket vil have en betydning for, om disse grupper vil blive ordentlig implementeret i udarbejdelsen, og forvaltningerne således vil føle et ejerskab til strategien. I den forbindelse kan forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling have taget nogle af erfaringerne til sig fra processen for forrige Plan- og Bæredygtighedsstrategi angående størrelsen og mængden af grupperne, hvor der var et frafald fra de medvirkende. Størrelsen på den nuværende styregruppe undgår dette, men umiddelbart synes ulemperne dog større.

At der kun er en administrativ styregruppe kan bevirke, at de problemer, der var i sidste proces omkring ansvarsfordelingen undgås, hvilket vurderes positivt. Der kan dog opstå problemer om ansvaret i de tematiske grupper.

Derudover koordineres Bæredygtighedsstrategien med andre strategier og planer igennem Plan og Koordineringsgruppen. (Sundhed og Bæredygtig Udvikling, 2007)

Udarbejdelsesprocessen indtil 1. juni 2007

Det er i forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling blevet besluttet, at de overordnede emner for bæredygtighedsstrategien er *miljø og ressourcer* (Thomsen 2007a og b). Dette fremgår dog ikke af den godkendte procesbeskrivelse, hvilket virker lidt underligt. Derudover er sundhed blevet udpeget af den gamle styregruppe, hvilket umiddelbart ligger uden for miljø og ressourcer. Til dette udtalte Thomsen, at det kunne være miljøpåvirket sundhed, som kom i fokus, såsom luft- og jordforurening, hvilket der ifølge Thomsen mangler fokus på i kommunen (Thomsen 2007a).

Marts	Valg af emnerne, miljø og ressourcer
April og maj	Opdatering af statusrapport
8.maj - 25.maj	Spørgeskema
Deadline 11.maj	Administrativ høring
24.maj	SBU-udvalgets godkendelse af procesbeskrivelse
Maj	Udarbejdelse af udvidet statusrapport samt Indsats og målkatalog
Juni	Oplæg til procesbeskrivelse i høring

I forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling er statusrapporten ved at blive opdateret i samarbejde med Teknik- og Miljøforvaltningen. Dette gøres for at få et opdateret billede af fremtidens udfordringer. Det er med dette udgangspunkt, at der bliver lavet en spørgeskemaundersøgelse i Teknik- og Miljøforvaltningen, og det er i denne del af udarbejdelsen, hvor projektgruppen har været involveret og haft et samarbejde med kommunen. Formålet med spørgeskemaundersøgelsen var tredelt (Thomsen 2007b):

1. At få en fornemmelse af hvor stort kendskabet er til Aalborg Commitments og Aalborgs Plan- og Bæredygtighedsstrategi 2003.
2. At klarlægge hvilke indsatsområder Teknik- og Miljøforvaltningens medarbejdere anser som de vigtigste, for at styrke Aalborgs miljø- og bæredygtighedsindsats.
3. At give input til hvilke mål og handlinger den kommende Bæredygtighedsstrategi bør indeholde.

Udover udarbejdelse af et forslag til spørgeskemaundersøgelsen har vi især været med til at overveje indsatsområder, der skulle nævnes i undersøgelsen i forhold til punkt 2 og 3. Resultatet af undersøgelsen skal bidrage til udarbejdelsen af forslaget til et indsats- og målkatalog, hvilket ligeledes skal udarbejdes ud fra statusrapporten, de internationale og nationale mål samt de fire emner fra den gamle styregruppe. Indsats- og målkataloget skal udarbejdes til inspiration til det første involverende forløb i processen, hvilket vil blive beskrevet nærmere senere i kapitlet (Thomsen 2007a).

Spørgeskemaundersøgelse blev kun udført i Teknik- og Miljøforvaltningen. Projektgruppen havde ønsket, at kontaktfladen var blevet bredt mere ud, så andre forvaltninger ligeledes var med i undersøgelsen. Ved at holde sig til en forvaltning, mener vi, at kommunen fra starten af ikke lægger op til en helhedsorienteret strategi med et bredt bæredygtighedsperspektiv, men i stedet får en fokus på det fysiske og miljøet. Det er selvfølgelig også emnerne miljø og ressourcer, der er valgt til at være i fokus i denne strategi, men i forhold til den generelle ide om, at strategien skal være helhedsorienteret og bred, er dette ikke optimalt. Afgrænsningen er taget i forvaltningen og uden for projektgruppens indflydelse. Som udgangspunkt er spørgeskemaundersøgelsen også et pilotprojekt, så hvis den endnu ikke oprettede styregruppe

mener, at de får et godt resultat ud af spørgeskemaet, er der mulighed for, at dette bliver udført i andre forvaltninger.

Spørgeskemaundersøgelsen er baseret på 30 besvarelser fra medarbejdere i en forvaltning, der består af cirka 660 ansatte. Dette er ikke tilstrækkelig til at give et generelt billede på forvaltningen, men kan beskrive en tendens. Thomsen mener, at det kan støtte arbejdet med strategien og eventuelt give nogle flere vinkler. Både Thomsen og projektgruppen ville have ønsket et bredere grundlag, men dette blev bestemt fra Teknik- og Miljøforvaltningens administrative ledelse (Thomsen 2007b). På den anden side siger Thomsen, at det ser ud til, at medarbejderne er valgt tilfældig i afdelingerne, og ikke udvalgt fordi de måske har et bedre kendskab til Aalborg Commitments. (Thomsen 2007a)

I samme periode, som spørgeskemaundersøgelsen blev udført, var der en administrativ høring i de øvrige forvaltninger end Sundhed og Bæredygtig Udvikling. Her fik forvaltningerne mulighed for at kommentere procesbeskrivelsen, og Knudsen nævnte, at han synes, det var et udmærket oplæg, men kommenterede beslutningen om, at strategien ikke skulle i politisk høring i de andre forvaltninger, hvilket han synes den burde. Denne beslutning er blevet ændret, siden vi udførte interviewet med Knudsen, så strategien skal i politisk høring i de andre udvalg i juni. (Knudsen 2007) Projektgruppen føler, at det er væsentligt, at de andre forvaltninger og udvalg får en mulighed for at have medbestemmelse i starten af processen, da dette kan give et større ejerskab og engagement omkring strategi-arbejdet. Lambertsen påpeger, at processen til denne strategi er bedre end til Plan- og Bæredygtighedsstrategien. Nu høres forvaltningerne en af gangen, i stedet for alle på en gang (Lambertsen 2007).

Flere af de interviewede medarbejder udtalte, at de skal være med i arbejdet med Bæredygtighedsstrategien. Kruuse, der er sekretariatschef, regner med at være med i den administrative styregruppe, og Knudsen og Lambertsen udtalte, at de forventer, at henholdsvis deres vicedirektør og chef ligeledes skal deltage i denne gruppe. (Kruuse 2007; Knudsen 2007; Lambertsen 2007) Styregruppen er dog som sagt siden blevet indskrænket til tre personer, hvorved disse forvaltninger kun kan blive repræsenteret i de tematiske grupper.

Imens processen om Bæredygtighedsstrategien er i gang, har der været en temadag for Aalborgs Kommunes Byråd. Her blev planer præsenteret for byrådet og til hver plan blev der nævnt tre tværgående temaer. Bæredygtighedsstrategien var en af disse planer, som blev fremlagt, og i den forbindelse udpegede byrådet nogle tværgående temaer. Plan og Koordineringsgruppen har fået til opgave at finde ud af, hvordan man kan arbejde videre med disse temaer, og hvordan ansvaret kan uddelegeres. Nielsen udtalte, at det er et forsøg på at klarlægge, hvordan det tværgående arbejde kan øges i kommunen. (Nielsen 2007) I forbindelse med Aalborg Commitments nævner Knudsen fra Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen ligeledes, at han og en kollega fra forvaltningen tidligere har været med til to workshops omkring Aalborg Commitments, og at han har været i en gruppe, der har arbejdet med indikatorer. (Knudsen 2007) Dette kan i fremtiden være med til at øge det tværgående samarbejde mellem nogle af forvaltningerne og bidrage til mere samarbejde i forbindelse med bæredygtighedsstrategien.

Processen efter 1. juni 2007

Som nævnt i det overstående er procesbeskrivelsen i politisk høring i juni 2007 i de øvrige forvaltninger bortset fra forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling. Der skal i processen være to involveringsforløb, hvor der ved begge møder skal inviteres repræsentanter fra industrien, landbruget, detailhandlen, interesseorganisationer, boligforeninger og relevante forvaltninger fra kommuner. (Sundhed og Bæredygtig Udvikling, 2007)

Forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling samt Teknik- og Miljøforvaltningen skal inden det første møde (1. involverende forløb) udarbejde et Indsats- og målkatalog. Ud fra dette skal de involverede på mødet diskutere identifikation af indsatsområder og mål. Kataloget skal udarbejdes på baggrund af det følgende:

Aug.	Godkendelse af projektbeskrivelse
Aug.	Udvidet statusrapport samt indsats og målkatalog i høring
Sep.	Godkendelse af udvidet statusrapport samt indsats og målkatalog i høring
Sep.	Identifikation af indsatsområder og mål (1.involverende forløb)
Okt.	Godkendelse af indsatsområder
Okt.	Identifikation af handlinger (2.involverende forløb)
Nov. - dec.	Forslag til Bæredygtighedsstrategien 2007 i intern høring
Nov. - dec.	Godkendelse af forslag
Dec.	Forslag til Bæredygtighedsstrategien 2007 i offentlig høring
Feb.	Endelig vedtagelse

- Udvidede statusrapport
- Fire overordnede emner udpeget af den gamle styregruppe
- Nationale og internationale mål
- Intern spørgeskemaundersøgelse

Forvaltningerne Sundhed og Bæredygtig Udvikling samt Teknik- og Miljø udarbejder på baggrund af dette møde et forslag til indsatserne og målene, som forelægges til politisk godkendelse i Byrådet. (Sundhed og Bæredygtig Udvikling, 2007) Kruuse fra Ældre- og Handicapforvaltningen udtalte i forbindelse med dette møde og muligheden for at komme med input til indsatsområderne, at der er nogle overvejelser ved disse indsatsområder. Forvaltningen skal kunne leve op til disse, men samtidig skal de heller ikke være for vage, så forvaltningen ikke flytter sig. (Kruuse og Lystrøm 2007) Kruuse har således i høj grad anvendelsesfasen i fokus, og overvejelser omkring, hvorvidt indsatsområderne kan være realistiske, men samtidig ambitiøse.

Umiddelbart virker det uoverskueligt, at der både udføres en spørgeskemaundersøgelse samtidig med møder med interne og eksterne personer. Derudover kommer der emner fra den gamle styregruppe, statusrapport samt internationale og nationale mål. Og oveni dette skal spørgeskemaundersøgelsen eventuelt sendes til medarbejdere i de øvrige forvaltninger. Der er således mange faktorer, der skal medtages, men omvendt bidrager processen med både spørgeskemaundersøgelse internt i kommunen og eksterne møder til bred inddragelse, hvilket er positivt, da dette blandt andet kan give et ejerskab til strategien. At de relevante forvaltninger fra kommunen ligeledes deltager i møderne kan fremme det tværgående samarbejde mellem forvaltningerne i både udarbejdes- og anvendelsesfasen.

Ved det andet møde bliver de samme repræsentanter som ved det første møde indbudt. Her skal der diskuteres konkrete handlinger til at opnå målene og samarbejdsaftaler. Dette skal

diskuteres ud fra et samarbejds katalog, som Sundhed og Bæredygtig Udvikling samt Teknik- og Miljø udarbejder, hvor konkrete handlinger, relevante samarbejdspartere og forslag til tidsplan for implementering bliver nedskrevet. (Sundhed og Bæredygtig Udvikling, 2007)

Ud fra procesoplægget ventes Bæredygtighedsstrategien at blive vedtaget endeligt i januar eller februar 2008. I procesoplægget fremgår det ligeledes, at forvaltningerne efter vedtagelsen indarbejder relevante mål og handlinger i deres planer, kvalitetsstyringssystemer med mere. (Sundhed og Bæredygtig Udvikling, 2007) Hvis forvaltningerne indarbejder dette, medvirker det i høj grad til en anvendelse af strategien i forvaltningerne.

4.3 Konklusion

Plan- og Bæredygtighedsstrategien 2003 var den første lokal Agenda 21-strategi i Aalborg Kommune, og ambitionerne var, at det skulle være en helhedsorienteret strategi med et bredt bæredygtighedssyn. Dette blev ikke helt tilfældet, og strategien bærer præg af et tilhørsforhold til Teknisk Forvaltning med fokus på den fysiske planlægning. En del af begrundelsen for dette er et sideløbende projekt, Vision 20ti, som aldrig blev videreført, hvorved en del sociale emner uønsket blev udeladt. Derudover lagde sammensætningen af både en koordinationsgruppe og en projektgruppe ikke op til en bred inddragelse, da de mest bestod af medarbejdere fra Teknisk Forvaltning samt nogle enkelte medarbejdere fra Forsyningsvirksomhederne og Borgmesterforvaltningen. Så selvom vi har snakket med medarbejdere fra andre forvaltninger, som har skrevet til Plan- og Bæredygtighedsstrategien 2003, så har de ikke deltaget i selve processen og det tværfaglige samarbejdet er således i høj grad sket mellem de tre forvaltninger, der deltog i de administrative grupper. En del af det, der påpeges i evalueringen er også, at hvis strategien skulle have været helhedsorienteret, så skulle de andre forvaltninger have været mere integreret i processen.

Udover at strategien ikke har været så bred som forventet, så har der også været problemer omkring organiseringen og ressourcetilbruget. To administrative grupper skulle koordinere deres arbejde, og evalueringen viser klart, at der har været problemer i denne koordinering, og at der har været brugt for mange ressourcer på at holde møder, som desuden bestod af for meget orientering fra andre møder. Derudover var der utilfredshed med, at deadlines ikke altid blev overholdt, og at referater og dagsordener blev udsendt for sent og ikke var deltaljeret nok.

Den første strategi fra 2003 var en kombination mellem planstrategien og lokal Agenda 21-strategien, hvilket skyldes, at den skulle udarbejdes indenfor den samme forvaltning. I den nye strategi har kommunen valgt at dele de to strategier, dels for at få mere fokus på bæredygtighed, og dels på grund af den nye organisering, hvor ansvaret for bæredygtighedsstrategien er kommet over i en anden forvaltning. Derved sikres fokus på bæredygtighed, men der er ingen regler omkring implementeringen, som der er med planstrategien, hvilket kan give en mindre gennemslagskraft.

Ved udarbejdelsen af den nye strategi 2007 er det valgt at bruge en lidt anden organisering. Der er her kun en administrativ styregruppe og en politisk styregruppe, hvorved ansvarsfordelingen er nemmere overskuelig. Det er derved kun internt i gruppen, hvor der kan skabes tvivl om ansvaret. Der skal dog ske en koordinering med andre tværgående planer igennem Plan og

Koordineringsgruppen. Den administrative styregruppe består kun af repræsentanter fra tre forvaltninger og derudover skal der nedsættes tematiske grupper efter behov. Dette medvirker i høj grad til et tværfagligt samarbejde mellem disse tre forvaltninger, hvorimod det brede samarbejde på tværs i kommunen kan mangle. Dette afhænger dog af styregruppens samarbejde med de tematiske grupper samt sammensætningen i disse grupper.

Bæredygtighedsstrategien 2007 skal tage udgangspunkt i Aalborg Commitments, hvilket supplerer den brede tilgangsvinkel, men det er dog i forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling valgt at afgrænse strategien til at omhandle emnerne miljø og ressourcer. Underemnerne i strategien skal komme fra flere forskellige sider, fra den udvidede statusrapport, spørgeskemaundersøgelsen, den gamle styregruppe samt nationale og internationale mål. Det betyder, at samtidig med, at der er sket en afgrænsning til miljø og ressourcer, så bringes en bred vifte af underemner ind, hvilket kan virke uoverskueligt.

Igennem udarbejdelsesprocessen for Bæredygtighedsstrategien 2007, er det planen, at der skal ske to involveringsmøder med både interne og eksterne interessenter. Disse kan være med til at sikre et ejerskab til strategien, hvilket kan sikre en bedre anvendelse efter den politiske vedtagelse. Ved disse møder kan alle forvaltningerne fra kommunen deltage, hvilket medvirker til et tværgående samarbejde, men det lægger i høj grad op til et bredere tværgående samarbejde med eksterne partnere.

Spørgeskemaundersøgelsen, der skal supplerer forslaget til indsats- og målkataloget, som skal være oplægget på det første involverende møde, blev dog kun udført i Teknik- og Miljøforvaltningen. Det var således kun medarbejdere fra denne forvaltning, der havde mulighed for at bidrage til det indsats- og målkatalog. I den forbindelse var der kun et samarbejde mellem forvaltningerne Sundhed og Bæredygtig Udvikling og Teknik- og Miljøforvaltningen, hvilket også er tilfældet ved udarbejdelsen af dokumenter til involveringsmøderne. Spørgeskemaundersøgelsen kan bidrage til et større ejerskab hos de medvirkende medarbejdere, men idet at undersøgelsen fik et omfang med 30 deltagende, er betydningen af dette nok ikke så stor. Undersøgelsen er et pilot-projekt, så hvis denne bredes ud, bevirker dette en bredere inddragelse og et mere reelt billede af hvilke emner, medarbejderne mener, der skal fokuseres på i strategien.

Ifølge evalueringen af Plan- og Bæredygtighedsstrategien 2003 var ansvarsfordelingen i udarbejdelsesfasen ikke helt klar, hvilket påvirker anvendelsen af strategien, og således i hvilken grad intentioner i strategien bliver udført. Der ligger i procesoplægget op til, at forvaltningerne indarbejder målene fra strategien ind i deres egne planer, hvilket i høj grad vil sikre en succesfuld anvendelse. Dette afhænger især af i hvor høj grad, der sker et tværfagligt samarbejde mellem forvaltningerne i anvendelsesfasen, hvilket der fokuseres nærmere på i rapportens anden analyse i Kapitel 6.

5 ORGANISATIONSTEORI

I dette kapitel skabes et overblik over organisationsteori, hvor der beskrives og diskuteres udvalgte teorier, som indeholder faktorer, der fremmer eller hæmmer tværfagligt samarbejde. Formålet med dette er, at opstille en analyseramme sidst i kapitlet til analyse af casen i forhold til anvendelsen af lokal Agenda 21 samt tværfaglighed generelt.

Inden for organisationsteori eksisterer der mange forskellige teorier, der har ændret sig op gennem tiden, hvilket har betydet, at definitionen af en organisation ligeledes har ændret sig. For at få et enkelt overblik over organisationsteorien, kan den deles op i Richard W. Scott¹'s tre perspektiver, der ses på Figur 5.1. Fokus i de forskellige perspektiver har ændret sig fra et fokus på produktion og maskiner til et fokus på adfærdsprocesser, hvor individet er i centrum og til et fokus på forholdet mellem organisationen og omverdenen. Det åbne perspektiv indeholder i den forbindelse grundelementer fra det rationelle og det naturlige perspektiv. (Mejlby et al. 1999, s.30-31, 78-79) De tre perspektiver er yderligere beskrevet i Appendiks B.

Udviklingsperiode	Perspektiv	Fokus
1900-1930	Det rationelle perspektiv	Produktionsprocesser og design af struktur
1930-1960	Det naturlige perspektiv	Adfærdsprocesser og motivation
1960-?	Det åbne perspektiv	Forhold og tilpasning til omverdenen

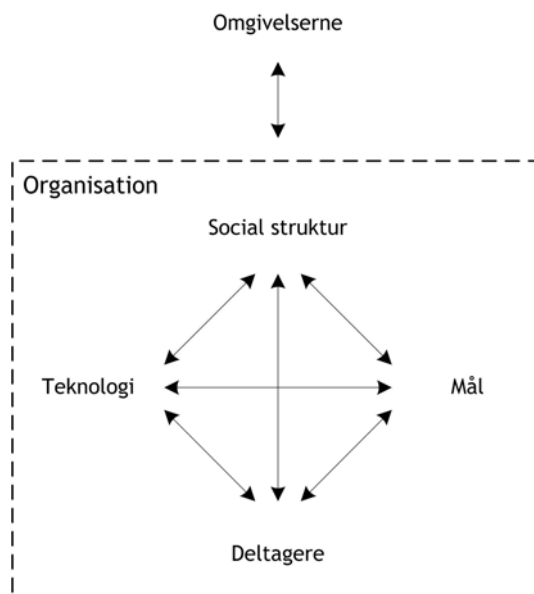
Figur 5.1 Scotts tre perspektiver indenfor organisationsteorien (Mejlby et al. 1999, s.31)

Selvom perspektiverne historisk set har forskellige udviklingsperioder, har de ikke erstattet hinanden, og alle tre perspektiver er således stadig aktuelle. Perspektiverne fokuserer på forskellige sider af en organisation, og kan derved supplere hinanden. Dette gør endvidere, at en analyse af en organisation med fordel kan bygge på flere af perspektiverne, hvorved der kommer fokus på flere sider af organisationen. Hvert perspektiv indeholder nogle overordnede fællestræk, men indeholder ligeledes forskellige teorier, hvor teoretikere har forskellige tilgange til perspektivet. (Mejlby et al. 1999, s.30-31)

¹ Professor ved instituttet for sociologi ved Stanford Universitet (Scott 2003, s.xv).

I forbindelse med organisationen i de forskellige perspektiver ses der på forskellige elementer. Teoretisk har Harold Leavitt² opsat fem elementer; social struktur, deltagere, mål, teknologi og omgivelserne, hvilket er illustreret på Figur 5.2. Illustrationen blev kreeret i 1965 med det formål, at se på ændringerne i en organisation.

De forskellige elementer påvirker alle hinanden. *Social struktur* dækker over mønsteret i relationerne mellem deltagerne. Dette indeholder både en normativ og deskriptiv forståelse af struktur samt en formel og uformel struktur. Der er mange betegnelser for *deltagere* i organisationen, da det kan diskuteres, hvor tæt en tilknytning et individ skal have til organisationen for at høre til denne. *Mål* kan have mange formål, kognitive, motiverende, symbolske, retfærdiggørende eller evaluerende. Derudover kan det ligeledes diskuteres hvem, der fastsætter organisationens mål. *Teknologi* dækker både over hardware og software, og der fokuseres på den teknologi, der har relevans for den primære produktion i organisationen. Udover selve organisationen medtages *omgivelserne*, hvor relationerne mellem omgivelserne og organisationen ligeledes er centrale for at forstå organisationen. (Mejlby et al. 1999, s.23-26)



Figur 5.2 Oversigt over elementer i en organisation (Mejlby et al. 1999, s.23)

Analyseniveauer

En analyse af en organisation kan finde sted på forskellige niveauer, hvilket også hænger sammen med hvilke af de ovenstående elementer, der fokuseres på. Analysen kan finde sted på mikroniveau, mesoniveau og makroniveau. (Mejlby et al. 1999, s.19)

Mikroniveau, Social-psykologisk niveau

Individet samt de interpersonelle relationer er i fokus

Mesoniveau, Strukturelt niveau

Organisationer som helhed samt en række underopdelinger f.eks. afdelinger og lignende er i fokus

Makroniveau, Økologisk niveau

Organisationer som kollektiv aktør i relation til andre organisationer eller til *samfundet* generelt er analysens primære enhed.

(Mejlby et al. 1999, s.19)

På det første niveau, mikro, ses der på forholdet mellem individet og systemet. Organisationen ses her som en kontekst, der omkredser og påvirker individet, og den kan ses som en helhed eller som små grupperinger internt i organisationen. Adfærden, såsom hvordan individet mentalt forholder sig til arbejdet, er i fokus, derfor kaldes niveauet også Social-psykologisk. Viden indsamlet på dette niveau benyttes til adfærdsorienterede studier af blandt andet motivationsfaktorer, personalepolitik og individets læringsprocesser. (Mejlby et al. 1999, s.20)

² Professor of Organisational Behavior Emeritus at Stanford GSB (Amazon 2007)

På det andet niveau, meso, ses der på organisationens struktur blandt andet den hierarkiske opbygning og kulturen som helhed. Udgangspunktet i analysen er at se på de sociale processer i organisationen som helhed. Dette kan ske kollektivt eller mellem afdelinger eller mindre undergrupperinger. (Mejlby et al. 1999, s.20)

På det sidste niveau, makro, ses der på organisationen og dennes forhold til øvrige organisationer eller til samfundet generelt. Dette niveau, som behandler organisationernes strategier overfor omverden, er i de senere år blevet mere udbredt. (Mejlby et al. 1999, s.20)

Scotts tre perspektiver indenfor organisationsteorien har indflydelse på de tre nævnte analyseniveauer. Analyserne i de to første perspektiver sker på mikro- eller mesoniveau, mens det sidste perspektiv også opererer på makroniveau.

Afgrænsning af fokus i forhold til elementer og analyseniveauer

Illustrationen af en organisation og analyseniveauerne kan benyttes til at afgrænse og præcisere fokus i forhold til inddragelse af organisationsteori i nærværende rapport.

Det overordnede fokus i nærværende rapport er, en kommunes organisering i forhold til tværfaglighed og lokal Agenda 21-arbejdet. I forhold til Figur 5.2 omkring organisationens elementer afgrænses der i nærværende rapport fra omgivelserne, idet der ikke er fokus på omgivelsernes påvirkning af en kommunes tværfaglighed. Det er dog i kraft af omgivelserne, at problematikken omkring tværfaglighed i kommunen er opstået. Når staten (omgivelserne) vedtager, at der skal udarbejdes en lokal Agenda 21-strategi, og nogle af kravene i denne forbindelse er helhedsorientering og samarbejde, påvirker dette organisationen, og denne må tilpasse sig omgivelserne. Omgivelserne er således det element, der igangsætter problematikken for nærværende rapport.

I forhold til analyseniveauerne er forholdet mellem organisationen og omgivelserne ligeledes det aktuelle ved undersøgelse af en organisation på makroniveau. Her er der også fokus på organisationers relation til hinanden, hvilket heller ikke er relevant i nærværende rapport. Derved sker der en afgrænsning fra dette analyseniveau. Analysen bliver således foretaget på mikro og mesoniveau, med fokus på individerne og afdelingerne i organisationen.

5.2 Valg af teorier, som indeholder faktorer, der hæmmer eller fremmer tværfagligt samarbejde

På baggrund af litteraturstudie er der blevet skabt et generelt overblik over en række teorier inden for organisationsteori, og det er valgt at fokusere på følgende teorier (Mejlby et al. 1999; Jacobsen og Thorsvik 2002; Scott 1998; Morgan 2006):

- Bureaumatiteori
- Begrænset rationalitet
- Den lærende organisation
- Organisationskultur
- Magt teori

Denne vurdering er foretaget ud fra afgrænsningerne i analyseniveauerne og elementerne i organisationen, samt især hvorvidt teorierne beskriver og diskuterer faktorer, der enten muliggør eller vanskeliggør tværfaglighed og samarbejde. Projektgruppen er her godt klar over, at vi ikke kan komme omkring alle teoretikere, der diskuterer faktorer i forbindelse med tværfaglighed. Dette ville dog heller ikke være hensigtsmæssigt, men vi mener, at bredden af de teorier, som vi har valgt, og det faktum, at de er fra forskellige perspektiver, medvirker til, at vi får en bred vifte af forklaringer omkring tværfagligt samarbejde, hvorved organisationen kan analyseres ud fra flere faktorer.

Den første teori, bureaukratiteorien, er indeholdt i det rationelle perspektiv. Dette er en teori, som opstod omkring 1920'erne af Max Weber³ med det formål at skabe en offentlig organisation, som er så effektiv og demokratisk som muligt, hvorved der er fokus på rationalitet og hierarkiets struktur. Flere teoretikere, såsom Frederick W. Taylor⁴ og Henri Fayol⁵, kom på den tid frem til lignende konklusioner, som dem, der ligger til grund for bureaukratiteorien. Bureaukratiteorien danner basis for de fleste offentlige organisationers formelle struktur. Den meget hierarkiske struktur og ideen om, at individet altid handler rationelt bevirker, at organisationer ofte er meget opdelt i fagområder, hvilket har indflydelse på samarbejdet på tværs og koordineringen af opgaver.

Som en kritik til bureaukratiteoriens ide om, at individet altid handler rationelt ud fra en fuldstændig viden, opstod teorien om begrænset rationalitet. Selvom teorien kritiserer fuldstændig rationalitet, er den stadig indeholdt i det rationelle perspektiv. I denne teori erkendes det, at man ikke altid kan have en fuldstændig viden, blandt andet omkring konsekvenserne. Herbert A. Simon⁶ opstiller derved teorien om den administrative man, som har uklare mål, en begrænset viden, og hvor formålet er at satisficere i modsætning til bureaukratiteoriens mål med at optimere. For at opstille rammer for den enkelte opstiles der et mål-hierarki. Dette fokus på mål-hierarki påvirker ligeledes samarbejde og tværfaglighed.

Flere og flere teoretikere i dag påpeger, at organisationer i ligeså høj grad præges af de uformelle træk som af de formelle. I det uformelle system er det blandt andet kultur, normer og magt, der gør sig gældende. Richard M. Cyert⁷ og James G. March⁸ var nogle af de første til at pointere, at man ikke skulle se organisationer som en ens og homogen gruppe uden interne konflikter. (Jacobsen og Thorsvik 2002, s.160) Bureaukratiteorien og begrænset rationalitet har stor fokus på den formelle struktur, men der bliver ikke set nærmere på det uformelle system eller på omgivelserne. Selvom der i denne rapport er lavet en afgrænsning fra at se på organisationernes omgivelser, så kan disse teorier stadig indeholde nogle relevante faktorer i forbindelse med samarbejdet, der kan medtages uden at se decideret på organisationens forhold

³ Professor i nationaløkonomi ved universitetet i Freiburg samt professor ved universitetet i München. (1864 - 1920) (Bakka og Fivelsdal 2002, s.31)

⁴ Uddannet maskinarbejder og senere ingeniør. (1856-1915) (Bakka og Fivelsdal 2002 s.23)

⁵ Uddannet ingeniør og var ophavsmand til "Den administrative skole". (1841- 1925) (Bakka og Fivelsdal 2002 s.51)

⁶ Uddannet ved universitetet i Chicago indenfor økonomi og statskundskab. Han var professor ved Carnegie-Mellon Universitet samt rådgiver for private og offentlige organisationer. (1916 - 2001) (Bakka og Fivelsdal 2002 s.119)

⁷ Professor i økonomi og ledelse(management) på Carnegie-Mellon Universitet. (1921 - 1998) (Bakka og Fivelsdal 2002 s.129)

⁸ Professor i psykologi og sociologi ved Stanford Universitet i Californien og er en af de mest fremtrædende forskere indenfor området beslutningsteori i det 20. århundrede. (Bakka og Fivelsdal 2002 s.129)

til omgivelserne, jævnfør vores afgrænsning. De følgende teorier er indeholdt i det åbne perspektiv, men indeholder grundelementer fra det naturlige perspektiv.

Først ses der nærmere på teorien bag den lærende organisation, hvor det betegnes som et faktum, at omgivelserne er i en konstant ændring, og at dette selvfølgelig skaber en konstant påvirkning på organisationerne. De skal derved være i stand til at reagere på denne evige udvikling (Finger og Brand 1999, s.132). Det hierarkiske system fungerer bedst i stabile omgivelser, mens den lærende organisation er i stand til at ændre sig konstant og følge udviklingen i samfundet. Teoretiker i den lærende organisation, såsom Peter M. Senge⁹, Nancy Dixon¹⁰, Chris Argyris¹¹, mener, at det hierarkiske system er hæmmende for tværfaglighed og samarbejde på grund af den hierarkiske opbygning, og at individet i organisationen påvirkes af den formelle struktur og de mere eller mindre formelle normer, værdier og antagelser. Derved sættes der fokus på at se organisationen som en helhed, mens individet stadig er i fokus.

I teorien bag den lærende organisation bliver det derudover beskrevet, at uformelle normer, værdier og antagelser har stor indflydelse på organisationen. Udover de nævnte teoretikere herfra, beskriver flere andre vigtigheden af at få en forståelse for organisationens kultur. Her kan blandt andet nævnes March og Edgar Schein¹². Organisationskulturen er det, som man ikke umiddelbart kan se og beskrive, men som har en indflydelse på, hvordan individet reagerer i organisationen og derved på, hvordan samarbejde og tværfaglighed fremmes (Bakka og Fivelsdal 2002, s.33).

Sidst fokuseres der på magtforholdene i en organisation, hvilket eksisterer både i det formelle eller uformelle system, men i forhold til samarbejde er det mest interessant at se på magt i det uformelle system, da det her ligger mere skjult (Jacobsen og Thorsvik 2002, s.167). Magtbegrebet er interessant, da en organisation består af individer og grupper af individer med hver sin interesse, hvorved der kan skabes konflikter. Jacobsen og Thorsvik påpeger, at organisationer kan betragtes som instrumenter til at styre de ansatte, men at ikke alle styrings- og kontrolforsøg lykkes (Jacobsen og Thorsvik 2002, s.190). I modsætning til for eksempel bureaukratiteorien og begrænset rationalitet følger magten ikke altid de formelle strukturer. Alt efter hvordan magt benyttes, kan dette hæmme eller fremme det tværgående samarbejde.

5.3 Bureaukratiteori

Fokusset i den bureaukratiske teori ligger på det strukturelle niveau og derved på organisationen som helhed og på, hvordan denne kan effektiviseres. Den ser ikke på organisationers omgivelser eller på det enkelte individ i organisationen. Ideen bag teorien er, at de offentlige organisationer er underlagt en politisk styring, som er ansvarlig både politisk og retslig. Dette stiller nogle bestemte krav til organisationen, såsom et klart hierarki, hvor der ikke er tvivl om, hvem der

⁹ Direktør for Center for Organizational Learning på MITs Sloan School af Management og medstifter af Innovation Associates i USA og Canada. (Senge 1999)

¹⁰ Associate Professor of Administrative Sciences at The George Washington Universitet. (Dixon 1994)

¹¹ James B. Conant Professor fra Harvard Universitet samt konsulent for flere virksomheder og organisationer. (Argyris 1999)

¹² A Sloan Fellows Professor af Management Emeritus, Senior lektor på Sloan School og konsulent. (*Official Ed Schein* 2007)

tager beslutningerne. Neutrale embedsmænd er ligeledes et krav, for at det kan betegnes som et demokrati. (Christensen og Ibsen 1994, s.12-13)

Max Weber har udviklet et normativt ideal for bureaukratiet og i den forbindelse opsat følgende karakteristika:

- Et administrativt hierarki, hvor alle embedsmænd har en og kun en overordnet
- Et regelorienteret system som beskriver, hvordan arbejdet skal udføres
- En fastlagt arbejdsdeling mellem deltagerne i organisationen, hvilket betyder, at hver embedsmand har tillagt sig velafgrænsede opgaver
- Udvælgelse af personale sker ud fra tekniske kvalifikationer
- Ansættelse indebærer en karriere, da embedsmænd typisk er ansat som tjenestemænd
- Adskillelse af personlige besiddelser og rettigheder fra embedet. Embedsmænd spiller en rolle, som er bestemt af deres tilmålte placering i organisationen, og der er ikke plads til, at deres personlige interesser eller sympatier får en indflydelse på deres dispositioner som embedsmænd.

(Scott 2003, s.46; Christensen og Ibsen 1994, s.13)

Magt og autoritet er nøgleord i bureaukratiteorien og sammen med faste arbejdsdelinger, det administrative hierarki og det regelorienteret system bevirker dette, at der er forholdsvis fastlagte rammer for, hvorledes medarbejderne må, kan og vil opføre sig (Bakka og Fivelsdal 2002, s.33; Brubaker 2006, s.20). Selvom det er medarbejderen, der træffer beslutningen, er dennes muligheder begrænset på grund af lovgivningen og direktiver fra ledelsen, hvilket er positivt for demokratiet, da det er en politisk styret proces (Christensen og Ibsen 1994, s.13). Weber mener ligeledes ikke, at disse rammer er negative, idet han ikke mener, at medlemmerne bliver låst fast i givne rammer, men at de derimod opnår større uafhængighed og selvstændighed, idet de selv handler inden for rammerne. (Mejlby et al. 1999, s.37-41)

Fordelen ved de faste rammer er, at det ligger klart, hvem der har hvilke arbejdsopgaver, og det er derfor nemmere at stille folk til ansvar, hvis de ikke har opfyldt deres opgaver, hvilket giver effektive arbejdsgange. Idet, at ansvarsområderne ligger klart, minimerer det konflikter i organisationen, fordi folk kun ser på deres eget område og ikke blander sig i andres. (Christensen og Ibsen 1994, s.13-14) En ulempe ved den formelle struktur i organisationen er, at selvom det instituerede funktionsbestemte hierarki er lettere at håndtere for individet, så udvikler delene i organisationen sig let til selvstændige enheder (Senge 1999, s.31) Det har indflydelse på samarbejde og kan begrænse tværfaglighed i organisationen. Der er også en tendens i funktionsopdelte organisationer, at medarbejderne i de enkelte afdelinger, ved fejl skylder skylden over på en anden afdeling, hvilket er meget hæmmende for et senere samarbejde (Senge 1999, s.26-27).

Det er en forudsætning i bureaukratiteorien, at individet handler rationelt, og den optimale handling for deltagerne i denne teori er en målrationel handling, for eksempel skal en embedsmand tage den overordnede interesse i organisationen til sig og handle, som den var hans egen. Organisationens skal således bestå af neutrale embedsmænd. (Mejlby et al. 1999, s.38) March har opsat en definition, der siger, at rationalitet er *"... en procedure, hvor man systematisk holder konsekvenserne af de forskellige handlingsalternativer op mod målene, før*

man beslutter, hvad man vil gøre" (March 1995, s.73). I forbindelse med Webers forståelse betyder det, at individet har en fuldstændig viden til alle alternativer, konsekvenser og mål og derved systematisk går efter den mest effektive metode. Der tages altså hensyn til mål, midler og bivirkninger, ved en målrationel handling, og disse afvejes i forhold til hinanden. (Mejlby et al. 1999, s.38; March 1994, s.3-4)

At organisationen skal bestå af neutrale embedsmænd hænger sammen med, at Webers model antager, at de personlige interesser er uden betydning for medarbejdernes arbejde. Hvis dette dog ikke er tilfældet, og organisationen samtidig har monopol, så opstår teorien om, at bureaukratiet vil gøre det så godt for sig selv som muligt. Det betyder, at det enkelte individ i organisationen ikke længere arbejder for at skabe et effektivt system, men mere arbejder på at skabe gode forhold for sig selv i organisationen. Dette har startet teorien om, at bureaukratiske organisationer har større budgetter end andre organisationsformer. Denne teori er dog aldrig blevet bevidst, men har skabt en skepsis overfor bureaukratisk opbyggede organisationer. (Christensen og Ibsen 1994)

5.3.1 Delkonklusion

Inden for bureaukratiteorien findes der hovedsageligt kun faktorer, som hæmmer et tværfagligt samarbejde, dog har den ene af disse faktorer mulighed for at fremme samarbejde på tværs.

Faktorer, der hæmmer tværfagligt samarbejde

- Det administrative hierarki, hvor alle embedsmænd har en og kun en overordnet, da det påvirker medarbejderne til kun at se en vej i hierarkiet og hæmmer således samarbejdet med andre.
- De meget fastlagte regler for hvad individet kan, må og vil, skaber nogle formelle eller uformelle begrænsninger for individet. Dette kan dog fremme samarbejdet, hvis det ligger i organisationen, at tværgående samarbejde er en nødvendighed.
- Faste rammer for hvem der sidder med hvilke arbejdsopgaver, får individet til at fokusere meget på sine egne opgaver og ikke så meget på de andres, hvorved der ligger en grænse imellem afdelingerne, som begrænser samarbejdet.

Faktorer, der fremmer tværfagligt samarbejde

- Ideen om, at personlige interesser ligger til side og er uden betydningen for samarbejdet, kan være fremmende for samarbejdet, da der derved ikke ligger personlige begrænsninger for samarbejdet, men hvis de enkelte ikke ligger deres personlige interesser til side og derved arbejder for at gøre det så godt for en selv, så hæmmer dette samarbejdet, både imellem individer og afdelinger.

5.4 Begrænset rationalitet

Herbert A. Simon har udviklet teorien om den "administrative man", der opererer med, at individet har begrænset rationel handling, når der skal træffes beslutninger. Således kritiseres tidligere teorier omkring rationalitet, blandt andet bureaukratiteorien, hvor individet har fuldstændig viden omkring alternativer, konsekvenser med mere, når en beslutning skal træffes.

(Mejlby et al. 1999, s.41-43; Bakka og Fivelsdag 2002, s.120-121, 125) Simons kritik fremgår af følgende citat, hvor begrænset rationalitet præciseres.

“In actuality, the human being never has more than a fragmentary knowledge of the conditions surrounding his action, nor more than a slight insight into the regularities and laws that would permit him to induce future consequences from a knowledge of present circumstances.” (Simon 1966, s.81)

Kritikken af rationaliteten går på, at i virkeligheden har beslutningstageren ikke fuldstændig viden om alt, blandt andet er viden om konsekvenserne ikke fuldstændigt afdækket, og værdien af konsekvenserne bliver tildelt en subjektiv værdi. Figur 5.2 viser hovedtrækkene på forskellene mellem rationalitet og begrænset rationalitet.

	Rationel handlen (Economic man)	Begrænset rationel handlen (Administrative man)
Mål	Klar og stabil målsætning	Uklare mål
Viden	Fuld viden	Begrænset viden
Formål	Optimere	Satisficere

Figur 5.2 Overblik over individ synet, rationel handlen og begrænset rationel handlen. (Mejlby et al. 1999, s.42)

Begrænset rationalitet indeholder stadig to grundelementer i det rationelle system, nemlig tilstedeværelsen af specifikke mål og en formaliseret struktur. (Mejlby et al. 1999, s.43) Simon viderefører sammen med March teorien om begrænset rationalitet, der gør beslutningsprocessen mere kompleks ved at inddrage omgivelserne, hvorved individet får en yderligere begrænset rationalitet på grund af usikkerheden fra omgivelserne. (Mejlby et al. 1999, s.65-66)

Simon mener, at for at simplificere beslutningsprocessen og forenkle forholdene for medarbejdere, er afgrænsede mål vigtige. Målet påvirker kun en medarbejder, hvis det har betydning for medarbejderens daglige arbejde. Der skal derfor opstilles et mål hierarki fra generelle mål til mere konkrete mål, hvorved alle medarbejdere ud fra dette har et specifikt mål. Det bliver således organisationens rolle at opstille de mål, der har betydning for hver enkel medarbejder, hvorved der opstår nogle rammer for den enkelte, når der skal træffes beslutninger. (Mejlby et al. 1999, s.41-43) Dette gør, at medarbejderne ved, hvilke forhold de skal fokusere på, og hvilke de ikke skal, idet opsættelsen af mål bevirker et fokus og en simplificering af arbejdsprocesserne. (March og Simon 1958, s.152)

Ulemperne ved en specialisering i organisationen kan være, at den enkelte gruppe bliver så fokuseret på opfyldelsen af et givent mål, at der ikke bliver taget hensyn til organisationens overordnede mål. Den enkelte medarbejder kan således føle, at hans arbejde er vigtigere end de øvrige i organisationen. Dette kan blive styrket gennem begrebet "selectiv perception", hvor fokus på egne mål bevirker, at de bliver mere vedvarende. (March og Simon 1958, s.174) Her mener March og Simon, at samspillet mellem de enkelte dele af organisationen hænger tæt sammen med kommunikationen mellem disse dele, og påpeger, at en effektiv kommunikation i højere grad kan opnås i takt med mindre selvstyring i organisationens dele og en større indbyrdes afhængighed mellem disse. (March og Simon 1958, s.164) Simon ligger vægt på, at

organisationens struktur kan have en betydning for medlemmernes adfærd, men tillægger ikke selve strukturen en væsentlig rolle (Bakka og Fivelsdag 2002, s.122).

Et andet element i Simons og Marchs teori er, at arbejdsdelingen af medarbejdere skal være forskellige alt efter hvilken situation, medarbejderen er i. Beslutninger er af March og Simon opdelt i en skala fra de programmerende til de ikke-programmerede. En programmerede beslutning indebærer for eksempel tilbagevendende beslutninger eller kendte rutiner, hvorimod de ikke-programmerede for eksempel dækker over nye handlinger, hvor organisationen ikke har en fast procedure. De programmerede beslutninger hænger både sammen med de formelle regler og standarder, men også organisationens opbygning og dens kultur. (Bakka og Fivelsdag 2002, s.121; March og Simon 1958, s.158) Ud fra dette kan det være hensigtsmæssigt, når en given arbejdsdeling skal fastlægges, at denne er afhængig af, i hvilken grad beslutningen er programmerede eller ej.

5.4.1 Delkonklusion

I begrænset rationalitet findes der faktorer, som hæmmer tværfagligt samarbejde i organisationer samt en enkel faktor, der både kan hæmme og fremme det tværfaglige samarbejde.

Faktorer, der både hæmmer og fremmer tværfagligt samarbejde

- Programmerede og ikke-programmerede opgaver. Her skal det overvejes, om det er de samme medarbejdere, som skal sidde med begge former for opgaver. Derved sættes der automatisk fokus på de ikke-programmerede opgaver, hvilket kan give overvejelser over, hvordan samarbejdet skal foregå og derved være afgørende for samarbejdet på tværs.

Faktorer, der hæmmer tværfagligt samarbejde

- Afgrænsede mål for medarbejderne er med til at forenkle forholdene for medarbejderne, men kan samtidig være med til at skabe en barriere mellem medarbejdere med forskellige mål, når det kommer til samarbejde.
- En specialisering i organisationen kan gøre, at individet eller gruppen bliver så optaget af at opfylde deres eget mål. De føler, at deres arbejde er vigtigere end de andre. Ved at gruppen føler, at deres arbejde er det vigtigste, er de ikke villige til at samarbejde med andre, med mindre det er direkte fremmende for deres eget mål.

5.5 Den lærende organisation

Den grundlæggende ide bag den lærende organisation er, at jo bedre organisationen er til at lære, jo bedre er den til at opdage og rette fejl, og hvad vigtigere er at jo bedre er den til at gennemskue, hvornår den ikke kan opdage og rette fejlene. Fejl forstås her som misforhold mellem det planlagte og resultatet. (Argyris 1999, preface)

Chris Argyris beskriver den ideelle lærende organisation som følgende:

“This ideal includes notions of organizational adaptability, flexibility, avoidance of stability traps, propensity to experiment readiness to rethink means and ends, inquiry orientation,

realization of human potential for learning in the service of organizational purposes, and creation of organizational settings as contexts for human development." (Argyris 1999, s.1)

Organisationer skal således både kunne tilpasse sig og være fleksibel, samtidig med at kunne revurdere midler og mål. Denne revurdering af mål og midler hænger sammen med den grundlæggende ide om rettelsen af fejl. Et andet centralt element i citatet er, at organisationen skal virkeliggøre det menneskelige potentiale til at lære for organisationens skyld, hvilket påvirkes af organisationens struktur. Menneskesynet i denne teoritilgang er, at mennesket fra de er små ikke har behov for at lære at lære, det er noget mennesket kan og vil, for eksempel lærer en baby selv at kravle (Mejlby et al. 1999, s.124). Det betyder, at mennesket blot skal have de rette omgivelser og forhold for at kunne lære og udvikle sig.

Der er flere grunde til, at offentlige organisationer skal udvikle sig til lærende organisationer, men den væsentligste er påvirkningerne fra omgivelserne. Først og fremmest bliver organisationerne udfordret af det globale marked, og på grund af globaliseringen er økonomiske aktiviteter ikke så afhængige af landegrænser længere, og den teknologiske udvikling skaber andre netværk. Det betyder, at de offentlige systemer er i konkurrence med private virksomheder som aldrig før, både økonomisk og teknologisk. Derudover har offentlige organisationer en forpligtelse overfor befolkningen, der samtidig forventer, at organisationerne overholder denne forpligtelse. Sidst er der udfordringer fra statens side, hvor der stilles krav om at forbedre kvaliteten, mens de samtidig fjerner noget af kompetencen til at tage beslutninger. (Finger og Brand 1999; Dixon 1994, preface)

Idet de offentlige organisationer har været vant til et stabilt og beskyttet marked, bliver udfordringerne store, og omvæltningen fra det stabile til det mindre stabile må resultere i store ændringer. (Dixon 1994, preface) I en offentlig organisation skal der både tages hensyn til politiske forhold og borgerne, hvilket forøger organisation og gør det til en større udfordring at forandre den. (Finger og Brand 1999, s.134-136)

For at forholde sig til ændringerne i samfundet deler organisationen ofte beslutninger op i dele, og derved bliver organisationen delt op i afdelinger. I form af disse afdelinger med forskellige funktioner skabes der nogle grænser imellem afdelingerne, og medlemmerne i afdelingerne får svært ved at se ud over denne grænse. Det betyder, at de tværgående problemer bliver svære at opdage og løse. (Senge 1999, s.31,45) Det er i den forbindelse vigtigt at se på hele systemet samlet, hvilket ligeledes ses af eksemplet i boksen. Denne tankegang kritiseres dog af nogle teoretikere, der ser organisationer som politiske systemer,

Betydningen af organisationernes opbygning, forklaret via et eksempel.

En Detroit-bilfabrik skilte en japansk bil ad for at klarlægge, hvordan japanerne kunne lave en billigere bil med stor pålidelighed.

Det viste sig, at japanerne brugte den samme type bolt tre steder i motorblokken, mens den amerikanske bil havde tre forskellige bolte. Dette skyldes, at de i Detroit-fabrikken havde delt opgaverne op, så det var tre forskellige afdelinger, som stod for udviklingen af hver sin del, og at der ikke var noget samordning imellem disse afdelinger.

I Japan havde de en designer, der var ansvarlig for det hele og stod for koordinationen. Det betyder, at selvom hver af de amerikanske afdelinger havde løst deres opgave godt, så var det samlede resultat ikke det bedste. Dette betyder, at det at finde frem til selve problemet kan være svært, ligesom det er svært at finde en løsning til problemet, da hver afdeling fokuserer på deres egen del.

(Senge 1999, s.26)

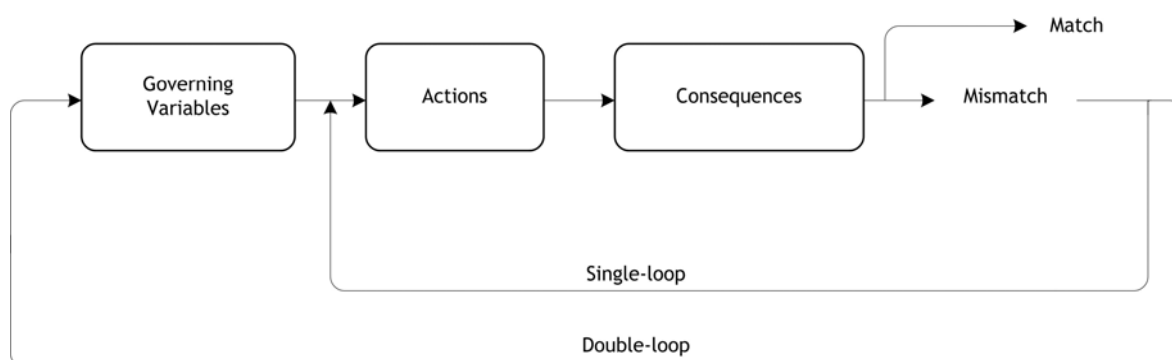
opdelt i underdele, der hver har deres egen interesser, magt med mere. (Argyris 1999, s.11) Disse teoretikere mener således ikke, at det er muligt at se på organisationen samlet, idet der altid vil eksistere denne opdeling. Ideen bag den lærende organisation er også, at den skal ændre strukturen i organisationen, da teoretikere mener, at strukturen bestemmer den menneskelige adfærd.

Det ovenstående kan sættes i modsætning til bureaukratiteorien, hvor en hierarkisk opbygning og et bureaukrati ses som idealet, hvorimod det i den lærende organisation skaber klare begrænsninger for det tværgående arbejde. I bureaukratiteorien ses det derimod som en fordel, at medarbejderne arbejder ud fra veldefinerende rammer og regler.

Formålet med organisatorisk læring er, at det løbende skulle give forbedringer til organisationen, men der eksisterer kritik om, at teorien ikke bidrager til forandring, men bibeholder stabilitet, og derved er en hæmsko for udvikling og reformer. Denne kritik opstår, når den normative aura forsvinder ved evaluering af en specifik case, og derved ses den lærende organisation ikke som værdi-neutral, men med værdier om, hvad der er godt eller rigtigt og for hvem. Det betyder, at det ikke bare kan vedtages, at organisationen skal udvikle sig til en lærende organisation, men at der skal være en diskussion omkring hvilken form for læring, som er ønskelig og ikke ønskelig, og grunden til dette. (Argyris 1999, s.11)

5.5.1 Ændringer i organisationen

I forbindelse med at skabe ændringer i organisationen er Argyris' grundtanke er, at en organisation og individerne i denne kan lære at lære ved at opstille systemer som sikre, at der bliver stillet spørgsmål til organisationens grundlæggende antagelser. I denne proces er der to niveauer, single- og double-loop learning, hvilke er illustreret på Figur 5.3. (Argyris 1999)



Figur 5.3 Single- og double-loop learning (oversat af projektgruppe ud fra Argyris 1999, s.68)

Single-loop learning er den læring, der sker direkte fra organisationens tidligere handlinger for at sikre, at organisationen ikke gentager fejltagelser. Denne læring fungerer godt i forhold til det daglige arbejde, hvor rutiner og gentagende sager er normen. (Mejlby et al. 1999, s.123; Argyris 1999, s.69) Mere præcis sker en single-loop learning i kraft af et "match", det vil sige, at midlerne og målet passer eller når et "mismatch" bliver til et "match" ved at gå tilbage og ændre handlingerne (Argyris 1999, s.68). Det betyder, at det at finde et problem i samfundet

og/eller opfinde en løsning til et problem er at lære, men at selve processen, hvor produktet eller løsningen bliver lavet, er læringsprocessen. (Argyris 1999, s.68)

Double-loop learning er, hvor der bliver stillet spørgsmålstejn ved organisations grundlæggende antagelser omkring værdier og mål. I den proces rettes et "mismatch", hvorefter handlingerne ændres. Ved double-loop learning bliver selve organisationen selvtænkende og intelligent i alle led, og det sikres, at organisationen også kan håndtere komplekse og ikke programmerbare sager. (Mejlby et al. 1999, s.123; Argyris 1999, s.68-69)

De grundlæggende antagelser i organisationen er ikke den grundlæggende overbevisning eller værdigrundlag, som individet har, men det er hvordan individerne rent faktisk handler i kraft af deres tilhørsforhold til organisationen. (Argyris 1999, s.68) Det er altså organisationens grundlæggende antagelser, der er i fokus og ikke individet.

I forhold til fokus i nærværende projekt er især double-loop learning relevant, da den måde samarbejdet og koordineringen sker på tværs af dele i organisationen kan påvirkes af double-loop. Dog kan rutinerne ved de daglige opgaver ved single-loop learning for eksempel bevirke, at der eksisterer eller ikke eksisterer et godt samarbejde på tværs af pågældende dele i organisationen. Dette skaber et "match" eller et "mismatch", afhængig af målet med en pågældende opgave eller arbejds metode. Målet med en given opgave kan således godt opfyldes tilfredsstillende, selvom der eksisterer et dårligt samarbejde mellem de forskellige dele i organisationen. Hvis det resulterer i et "mismatch" sker der et single-loop learning, som påvirker en enkelt arbejdsgang eller opgave. Medarbejderne kan i stedet sætte spørgsmålstejn ved for eksempel de grundlæggende holdninger, der eksisterer i organisationen, omkring samarbejde og tværfaglighed, der er en del af de grundlæggende antagelser, og således give mulighed for at ændre disse, det vil sige, at der sker double-loop learning.

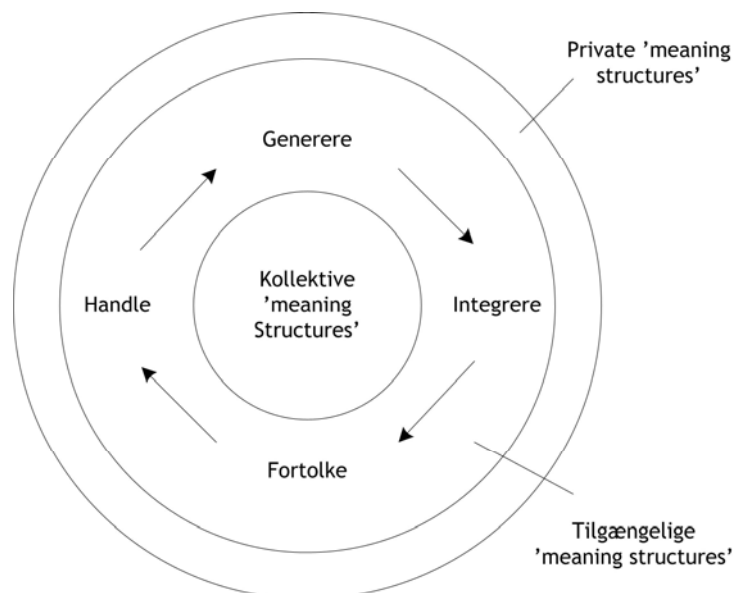
Der spås dog tvivl, om hvorvidt handlingerne ud fra tidligere erfaringer, gør organisationen lærende. Der er ikke altid klart, hvorvidt en tidligere handling var en succes og fiasko, hvilket kan lede til en tilfældig kurs i organisationen og ikke en forbedring. Selvom denne udledning af erfaringer sker korrekt, er der tvivl om at dette nødvendigvis leder til effektiv handling, da outputtet kan være fragmenteret og således aldrig rigtig komme ind i organisationen (Argyris 1999, s.11-13)

Nancy Dixon er en af de teoretikere, der støtter Argyris' tankegang, ved at påpege, at læring i en lærende organisation kun sker ved, at der er blevet arbejdet bevidst på at finde frem til problemet eller løsningen og ikke ved, at nogle tilfældigvis har fundet frem til dem. Samtidig påpeger hun, at der er mange forskellige svar og mange veje til at nå målet, men at individet, som bekymrer sig eller er påvirket af et problem, vil være i stand til at udvikle den viden, som er nødvendig for at løse problemet. (Dixon 1994, s.2)

Dixon videreudvikler Argyris' tanker og har i bogen *The Organisational Learning Cycle* udarbejdet en figur, som skal forklare organisationers processer, se Figur 5.4. Denne figur består af tre cirkler, hvor den yderste repræsenterer private "meaning structures", den midterste tilgængelige

"meaning structures" og den inderste repræsenterer kollektive "meaning structures". (Dixon 1994, s.36-37)

Det overordnede begreb "meaning structures" forklarer Dixon således: "*Meaning structures are ways we organize data in order to make sense of it*" (Dixon 1994, s.14). Det betyder, at vores forståelse for databehandling har stor indflydelse på, hvordan vi ender med at forstå dataene.



Figur 5.4 Den organisatoriske læringscirkel (oversat af projektgruppe ud fra Dixon 1994, s.45)

Målet med den lærende organisation er at udvikle området omkring tilgængelige "meaning structures" for det er igennem dette område, at organisationen kan udvikle sig til at være en lærende organisation. Dette område indeholder den viden eller metode, som individet i organisationen har valgt at dele med andre enten ubevidst eller bevidst. Dette betyder dog ikke, at individet deler sin viden med alle individerne i organisationen, hvilket kan afhænge af situationen og/eller de andre individer. (Dixon 1994, s.37-39) Når der sker en vidensdeling, sker der derved et samarbejde mellem medarbejderne i organisationen.

Der er ikke en fast grænse mellem private og tilgængelige "meaning structures", idet private "meaning structures" indeholder den viden, som individet vælger ikke at dele med andre. Grundene til, at et individ vælger ikke at dele sin viden, kan være mange, for eksempel på grund af viden der er betroet privat, viden som kan ændre de politiske magtpositioner eller at individet simpelthen ikke tror, det er relevant for organisationen. (Dixon 1994, s.36-37)

Kollektive "meaning structures" består af den viden eller metode, som individerne i organisationen er enige om. Det kan være normer, strukturer og antagelser. Ofte er dette stiltiende viden, som er svært at beskrive, men som alle er enige om eller acceptere. (Dixon 1994, s.39)

Processen indenfor tilgængelige "meaning structures" beskrives i en cirkel, jævnfør Figur 5.4, og er kontinuerlig, idet at når individet har gennemgået hele cirklen, er ny viden blevet produceret,

hvorefter individet kan bevæge sig rundt igen (Dixon 1994, s.44). Derved sker der en konstant læring, hvilken er essentiel i den lærende organisation.

Cirkelns fire trin er herunder uddybet (Dixon 1994, s.44-45);

- Udbred genereringen af information
- Integrerer nye/lokale informationer ind i organisationens kontekst
- Kollektiv fortolkning af informationerne
- Have autoritet til at handle ud fra de fortolkede betydning

Det første trin i cirklen er at skaffe de relevante informationer til organisationen og få klarlagt, hvem der er ansvarlig for at skaffe disse og fra hvilke kilder, de kommer. Her ligger også ansvaret med at få indbygget læringsprocessen ind i organisationen for at sikre, at medlemmer både er i stand til at udføre opgaven og lære fra den. Det betyder, at eksperimenter og selvkorrektion er en nødvendighed. (Dixon 1994, s.6)

Informationerne skal ud til de rigtige individer hurtigst muligt, hvilket er andet trin. Tredje trin er selve tolkningen af informationerne, hvilket er en af de sværeste processer, da det er altafgørende for, hvordan organisationens medlemmer skal agere i det fjerde trin. Læringen sker ikke før medlemmerne skaber en mening ud af informationerne, og dette er en kollektiv handling, som derfor ikke kan overlades til tilfældighederne, men må organiseres. (Dixon 1994, s.6)

Fjerde trin er det sidste trin i cirklen, før cirklen kan gentages. Det er her, hvor reaktionen på de foregående tre trin sker, og hvor organisationens medlemmer benytter den fundne viden. Det er væsentligt, at medlemmerne har muligheden for eller autoriteten til at kunne bruge deres viden eller læring, da der ellers ikke er noget formål med cirklen. Dette betyder, at der snarere skal være en lokal kontrol frem for en centraliseret kontrol. (Dixon 1994, s.6)

De fire trin er for mange organisationer ikke nye, men normalvist håndterer hvert sin del af organisationen ét trin, hvilket er begrænsende for den kollektive læring. Dixon mener, at det her er væsentligt, at der sker et sammenspil eller samarbejde og at dem, der udfører hvert trin også forstå den helhed, som de befinder sig i, og kan lære og reagere ud fra det. Det hjælper ikke noget kun at se på et trin af gangen, for eksempel hvis alle medlemmerne kollektivt fortolker informationer, som cirklen råder i trin tre, men det er de forkerte informationer, der er blevet fundet i trin et. (Dixon 1994, s.7, 44-45) Et samspil mellem de fire trin medvirker således til kollektiv læring, men det er også i høj grad med til et samarbejde mellem de ansvarlige for trinene.

5.5.2 Hvorfor ændringer er svære

Problemerne med at ændre i organisationen hænger sammen med udfordringerne nævnt først i afsnittet omkring, blandt andet den bureaukratiske opbygning og sektoropdeling i organisationen.

Det er især kompleks for medarbejderne at forholde sig til ændringer, når disse sker i de ubevidste eller stiltiende handlinger, som individet hver dag udfører. Dette betyder, at det er

nødvendigt at gøre individet opmærksom på disse handlinger og give dem adskillige alternativer (Argyris 1999). I Dixons model ligger de ubevidste handlinger mest i kollektive "meaning structures", hvor organisations medlemmer har nogle fælles ideer, normer eller strategier for, hvordan man skal agere i forskellige situationer. Selvom det bliver betegnet som fælles ideer, normer eller strategier, så er det ikke ensbetydende med, at medlemmerne har fuldstændig den samme ide, men mere at deres ideer er så tæt på hinanden, at de kan betegnes som det samme i organisationens regi. Dog viser det sig oftest, at ideerne ligger et stykke fra hinanden, hvis de undersøges nærmere. (Dixon 1994, s.39)

Argyris kalder dette for "tacit knowledge" eller tavs viden. Dette indeholder mere end bare forståelsen for, hvordan databehandlingen skal foregå, jævnfør de kollektive "meaning structures". Det indeholder også den viden eller de ideer, normer, holdninger eller strategier, som implicit ligger i organisation, og som er svære at beskrive, men som er en nødvendighed for, at organisationen fungerer. (Argyris 1999, s.54-58) "Tacit knowledge" eksisterer derved både i de grundlæggende antagelser og i de daglige handlinger, og hænger således sammen med double-loop learning.

I forbindelse med at skabe ændringer i en organisation introducerer Argyris to modeller. Model 1 er en "theory in use" model, der er den måde individet rent faktisk agerer i organisationen. Model 2 er de teorier, som individet udtrykker, det går ind for, for eksempel tro og værdier. (Argyris 1999, s.56) Ideen er at få teorierne i model 2 til at blive "theory in use". (Argyris 1999, s.60)

Model 1 består af fire styrende værdier, der er "tacit knowledge" (Argyris 1999, s.57):

- Opnå dit forventede mål,
- Maksimere sejr og minimere tab,
- Undertrykke/neddæmpe negative følelser,
- Opfør dig i forhold til, hvad du skønner er rationelt

Ud fra disse værdier er der tre handlinger, der er mest udbredte: 1) advokere din position, 2) evaluere andres tanker og handlinger (og dine egne) og 3) tillægge årsager til det, du forsøger at forstå. (Argyris 1999, s.57) Disse handlinger ud fra de styrende værdier, leder til forsvarsmekanismer, der er overbeskyttende overfor organisationen og anti-lærende, men individerne er af den overbevisning, at de er nødvendige både for dem selv og organisationen. Disse forsvarsmekanismer opstår i de fleste organisationer, når medarbejderne står med et givent problem, der skal løses, og dette bevirker, at det grundlæggende problem ikke bliver fundet. (Argyris 1999, s.56) At medarbejdere udviser forsvarsmekanismer medvirker til, at der opstår misforståelser mellem medarbejderne, når de skal samarbejde.

Udfordringen ved Model 2 er at få de teorier, som individet går ind for, transformeret indtil nogle brugbare teorier, altså "theory-in-use". Dette gøres ved at få et "nyt" sæt styrende værdier. (Argyris 1999, s.60) De styrende værdier i model 2 er (Argyris 1999, s.60):

- Gyldig information,
- Informerende valg,
- Opmærksom kontrol over implementeringen af valg i henhold til at opfange og rette fejl.

De mest udbredte opførelser ud fra disse er de samme som ved model 1: advokere, evaluere og tillægge. (Argyris 1999, s.60)

Det er således de styrende værdier, der skal ændres for at forhindre de forsvarende mekanismer nævnt ved model 1. De styrende værdier skal ændres fra de forholdsvis rationelle værdier i model 1, såsom at maksimere og handle rationelt, til et fokus på mere åbenhed og kontrol for at ændre fejl ved model 2. De styrende værdier er grundlæggende for organisationen og er således en del af de grundlæggende antagelser, der fremgår af Figur 5.3 og kan ændres ved double-loop learning.

Muligheden for ændringer i en organisation hænger sammen med medarbejdernes ansvarlighed. Det er ikke kun lederne, der er ansvarlige i organisationen, det er hvert enkelt medlem også, som accepterer tingene, som det er. Det betyder, at en person ikke kan ændre organisationen, og ledelsen således ikke kan gøre det alene, men at alle medlemmer skal være med (Dixon 1994, preface). Dette hænger sammen med den grundtanke i den lærende organisation, om at det er nødvendigt at se på hele systemet.

I den lærende organisation bliver der flere gange diskuteret faktorer som grundlæggende antagelser og kollektive "meaning structures". Dette kan også beskrives som organisationskultur, der er de grundlæggende ideer og holdninger, som ligger i organisationens uformelle struktur. Disse spiller en væsentlig rolle, når det kommer til individets handlemåde i organisationen, og derved har det også en stor indflydelse på, hvordan tværfaglighed og samarbejde foregår i organisationen.

5.5.3 Delkonklusion

I den lærende organisation er der både faktorer, der hæmmer og fremmer det tværgående samarbejde samt faktorer, der både hæmmer og fremmer det tværgående samarbejde alt efter hvordan de benyttes, hvilket er uddybet herunder.

Faktorer, der både hæmmer og fremmer tværfagligt samarbejde

- Grundlæggende antagelser er ikke de værdier, som individet har, men de værdier som de handler ud fra i kraft af deres tilhørsforhold til organisationen. Det er altså organisationens grundlæggende antagelser, og det er afgørende om disse antagelser er positive eller negative overfor tværfagligt samarbejde.
- Kollektive "meaning structures" er, at der er en fælles forståelse i organisationen for hvordan data behandles for at forstå dem. Den er ofte en stiltiende viden, som alle kender. Ligesom ved de grundlæggende antagelser er det afgørende, hvordan denne viden/metode stiller sig til samarbejde.
- "Tacit knowlegde" eller tavs viden er mere end bare forståelsen for hvordan data behandles, men indeholder også viden, normer, holdninger eller strategier og eksisterer derved både i de grundlæggende antagelser og i de daglige handlinger. Indeholdt i "tacit knowledge" ligger de styrende værdier, som er forskellige alt efter om det er fremmende eller hæmmende for samarbejdet.

Faktorer, der fremmer tværfagligt samarbejde:

- Ser organisationen som et samlet hele og ikke som opdeltte sektorer, hvorved der er større grobund for et tværfagligt samarbejde.
- Double-loop learning bevirker, at medarbejderne har mulighed for at stille spørgsmålstejn ved organisationens grundlæggende antagelser, hvorved det er muligt at ændre måden og holdningerne til tværgående samarbejde og således fremme dette.
- De styrende værdier i model 2, medvirker til, at medarbejderne ikke kommer i forsvarsposition, men i højere grad har mulighed for at lære, hvilket er fremmende for samarbejdet.
- Tilgængelige "meaning structures" indeholder den viden medlemmerne i organisationen deler med hinanden og en udvidelse af denne vidensdeling vil muliggøre og fremme samarbejdet mellem medlemmerne, og organisationen vil gå i retning af en lærende organisation.
- En sammenhæng mellem de fire trin i læringscirklen gør, at medarbejderne ser en sammenhæng mellem de fire trin og ser et pågældende trin i en større sammenhæng, hvilket fremmer samarbejdet mellem de medarbejdere, der udarbejder trinene.

Faktorer, der hæmmer tværfagligt samarbejde

- Forsvarsmekanismerne i forbindelse med "theory in use" modellen er anti-lærende og leder til forsvarende, misforstående, selvopfyldende og selvlukkende processer, hvilket hæmmer det tværgående samarbejde.

5.6 Organisationskultur

Der er mange forskellige forståelser for, hvordan organisationsteori skal forstås, men siden 1980'erne er der kommet større og større fokus på organisationskultur, og der er en bred enighed om, at det spiller en væsentlig rolle i forhold til organisationens virke. Organisationskultur kan fungere som et styringsværktøj, da den enkelte kan tilegne sig organisationskulturen i en organisation ved for eksempel socialiseringsprocessen. Organisationskulturen kan ligeledes benyttes til at styrke strukturen i organisationen, samtidig med at kulturen kan have en afgørende betydning for, hvorfor de formelle styringsmekanismer ikke virker hver gang. (Jacobsen og Thorsvik 2002, s.119-120, 124)

I den lærende organisation, jævnfør Afsnit 5.5, nævner både Argyris og Dixon en form for organisationskultur i kraft af henholdsvis "grundlæggende antagelser" og "kollektive 'meaning structures'". Marchs forståelse for organisationskultur kommer til udtryk i hans teori omkring "rule following" eller regel følgen, hvilket der ses nærmere på senere i afsnittet, mens Jacobsen og Thorsvik beskriver Edgar Scheins forsøg på at samle op på de forskellige forståelser, ved at dele kulturen op i tre niveauer; "artefakter", "værdier og normer" samt "grundlæggende antagelser", se Figur 5.5.



Figur 5.5 Kulturelle niveauer. (Jacobsen og Thorsvik 2002, s.123)

De grundlæggende antagelser, som ligger i for eksempel en organisation, er de tanker og ideer, som tages for givet i organisationen og som det enkelte medlem af organisationen socialiseres ind i, når dette bliver medlem af organisationen. De enkelte medlemmer er oftest ikke bevidste om disse antagelser, men de bliver taget for givet og ses som sande. Der kan her skelnes imellem syv forskellige antagelser.

- Forholdet mellem organisationen og dens omgivelser, f.eks. er organisationen ledende eller dominerende eller er den under pres for at tilpasse sig omgivelserne.
- Opfattelsen af menneskets handlinger, f.eks. om de er passive eller aktive, rationelle eller følelsesladet.
- Organisationens vej til "sandhed", sker det igennem en konstant testning, gennem aftale i organisationen eller ved at lytte til "eksperter".
- Organisationens opfattelse af tid, er den optaget af fortid, nutid eller fremtid, og hvor langt et fremtidsperspektiv ses organisationens aktiviteter i.
- Opfattelse af den menneskelige natur, f.eks. opfattes mennesket til at være grundlæggende godt eller ondt eller determineret af dets omgivelser og situationer.
- Opfattelse af relationer mellem mennesker, f.eks. skal der skabes konkurrence eller samarbejde i organisationen og må man vise følelser eller skal man handle rationelt og forståelsen af, hvordan magt og kompetence skal fordeles.
- Opfattelsen af konflikt, f.eks. hvor stor en grad af konflikt kan det tillades og skal grupperne i organisationen være homogen eller heterogen.

(Jacobsen og Thorsvik, s.130-131)

Ved forskellige forståelser indenfor de syv typer af grundlæggende antagelser, skabes forskellige organisationstyper og kulturer.

Værdier og normer hænger sammen med de grundlæggende antagelser, men de er mere synlige. Værdier og normer hænger sammen på den måde, at hvis en antagelse er, at mennesket er dovent, så vil organisatione have værdier om, at man skal styre og kontrollere de ansatte. Organisationen kan dog have en værdi, som modsiger de grundlæggende antagelser i organisationen. Værdierne i en organisation siger noget om, hvad der er godt eller hensigtsmæssigt i en organisation, og de er abstrakte, mens normerne mere er bestemte regler og principper, som individet forventes at følge. I en organisation kan en norm være, at det forventes, at individet ikke udnytter sin position til egen personlig vinding. Oftest er normerne i en organisation formaliseret igennem regler eller rutiner, og alle i organisationen er blevet gjort opmærksomme på disse, men der kan også være uformelle normer, som ikke er nedskrevet, men

som alle alligevel er bevidste om. Dette kan for eksempel være normer i en arbejdsgruppe om ikke at skille sig ud ved at arbejde for meget eller for lidt eller at sladre til ledelsen om en anden kollega. (Jacobsen og Thorsvik, s.131-133)

Artefakter er det eneste af de tre kulturelle niveauer, som kan observeres, men disse er dog stadige svære at tolke. Artefakter er konkrete fysiske tekster, talesprog, adfærd eller lignende som giver et udtryk for de underliggende kulturfaktorer, altså de værdier og normer samt grundlæggende antagelser, som ligger i for eksempel en organisation. Artefakter kan være en bygningsudformning, en historie omkring hvordan tidligere problemer blev håndteret, i hvilken grad de ansatte viser følelser og meget mere. Det er det, der kan ses, men som stadig skal tolkes for at kunne forstås, hvilket kan være meget svært i nogle tilfælde og forholdsvis nemt i andre. For eksempel i forhold til det nazistiske flag som de fleste ved, hvad står for og betyder, selvom dette også kan tolkes forskelligt. (Jacobsen og Thorsvik, s.133-134)

De tre forskellige kulturelle niveauer har indflydelse på, hvorledes individet arbejder, og der kan opstå forskellige kulturer i forskellige dele af organisationen, hvilket kan hæmme et samarbejde på tværs af organisationen. Samtidig kan organisationskulturen være med til at fremme tværgående arbejde, alt efter hvordan kulturen i organisationen er. Idet, at værdier og normer samt artefakter er mere synlige end de grundlæggende antagelser, formodes det nemmere at opbevare disse i en organisation og klarlægge deres betydning for det tværgående samarbejde.

5.6.1 Regel følgen

Regel følgen er en teori opsat af March, hvor det centrale er regler og identiteter. I forhold til en beslutningsproces ses resultatet af denne som fremkommet ved at følge regler og opfylde sin identitet. Regel følgen er, jævnfør starten af nærværende kapitel, en del af det åbne perspektiv, hvor organisationen skal tilpasse sig omgivelserne, og identiteter og regler ændrer sig således i kraft af denne tilpasning (March 1994, s.77).

James G. March præciserer regel følgen i følgende citat:

“When individuals and organizations fulfill identities, they follow rules or procedures that they see as appropriate to the situation in which they find themselves” (March 1994, s.57)

Individerne opfylder således deres identitet ved at følge givne regler. Som det ses af citatet er begrebet hensigtsmæssigt ligeledes centralt, da det er de regler, der vurderes hensigtsmæssige i en given situation, som følges.

Reglerne er alle steder og i hver beslutning. Reglerne kan være fastlagt eller påtvunget fra organisationens ledelse, men det kan også være regler som forskrifter for en hensigtsmæssig opførelse, hvilket kan være lært igennem socialisering eller uddannelse. Regler betegnes her som alt fra rutiner, procedure, roller, organisationsform, overbevisning og kultur til viden omkring hvordan disse støttes eller hæmmes. For eksempelvis kan regler være, hvem der har adgang til en beslutningsproces eller regler angående informationsflows. (March og Olsen 1989, s.22; March 1994, s.59-60) Den definition, som March udlægger her, er ganske bred og kan siges, både at

dække over de formelle regler beskrevet under bureaukratiteorien og "tacit knowlegde" i den lærende organisation.

I forbindelse med Marchs regel følgen kan der opsættes tre spørgsmål i beslutningsprocessen:

- Hvilken situation er dette?
- Hvilken slags person er jeg eller hvilken slags organisation er dette?
- Hvad gør en person som jeg eller en organisation som denne i sådan en situation?

(March 1994, s.58)

I de ovenstående spørgsmål påvirker identiteten svaret på det andet spørgsmål, hvor imod reglerne i høj grad påvirker svaret på det tredje spørgsmål. Denne tilgang er meget forskellig fra den rationelle tilgang i bureaukratiteorien, hvor de uformelle regler slet ikke er i fokus. Der bidrager de formelle regler til den hierarkiske struktur, men i forhold til beslutningsprocessen er der fokus på fuldstændig viden om blandt andet alternativer og konsekvenser. I forhold til den lærende organisation, er det netop i forbindelse med andet og tredje spørgsmål, at Argyris' påpeger, at individet bliver nødt til at stille spørgsmål ved de styrende værdier i organisationen for at skabe en lærende organisation. I forhold til denne teori omkring regel følgen, så tager individerne dog reglerne og identiteterne for givet, og disse danner derved en ramme for deres opførsel. Reglerne følges dermed, fordi de er blevet accepteret som en del af identiteten. Samlet for en organisation betyder dette, at reglerne, både de formelle og de uformelle, bidrager til organisationens identitet (March 1994, s.57-60).

Hvis det ses på regel følgen sociologisk, hænger identitet sammen med relationerne til andre og den enkeltes plads i det sociale fællesskab, og andres opfattelse har betydning for ens identitet. (March 1994, s.63-64) Medarbejdernes opfattelse af organisationen har derved betydning for dennes identitet. Medarbejdernes opfattelse af organisationens håndtering af for eksempel samarbejde mellem og koordinering af de forskellige dele af organisationen, bidrager således til organisationens identitet. Denne påvirkning sker ligeledes den anden vej, hvor organisationens identitet i form af dens holdninger til samarbejde og koordinering i en vis udstrækning videreføres til den enkelte medarbejder.

Idet, at medarbejderne tager reglerne for given, forsøger de således at opfylde deres og organisationens identitet. En given arbejdsdeling, hvor medarbejderne er specialiseret, betyder at disse dele af organisationen opnår forskellige regler og identiteter, hvilket hæmmer samarbejdet og tværfagligheden. (March og Olsen 1989, s.26). Organisationens struktur, både den formelle og den uformelle har således en betydning for samarbejdet og tværfagligheden mellem forskellige dele af organisationen.

5.6.2 Delkonklusion

Faktorerne indenfor for organisationskultur eksisterer i alle organisationer, og det kan være svært at opdele faktorerne i, om de hæmmer eller fremmer et samarbejde på tværs i organisationen. Dette skyldes, at faktorerne i organisationskultur kan påvirke organisationen på forskellige måder alt efter hvilken kultur, der eksisterer. I det følgende laves nogle overvejelser omkring faktorerne i stedet for.

Faktorer, der både hæmmer og fremmer tværfagligt samarbejde

- De grundlæggende antagelser, især i form af blandt andet opfattelse af relationer mellem mennesker, opfattelse af menneskets handlinger og opfattelse af konflikt, kan påvirke det tværgående samarbejde. Relationerne mellem mennesker må vurderes at have størst betydning for det tværgående samarbejde, idet der her ligger den grundlæggende holdning, om individerne skal samarbejde eller være konkurrerede. I henhold til menneskers handlinger, kan aktive handlinger for eksempel formodes i højere grad at bidrage til samarbejde end passive handlinger. Hvor meget konflikt, der tillades i organisation påvirker ligeledes samarbejdet, hvilket hænger tæt sammen med magt, som beskrives nærmere i det næste afsnit.
- De følgende fire faktorer; normer, artefakter, regler og identitet, påvirker det tværgående samarbejde på samme måde. I hvilken grad, de fire faktorer påvirker samarbejdet, afhænger af hvilke slags normer, regler med videre, der eksisterer i organisationen. Hvis for eksempel normen eller organisationens identitet er, at der ikke foregår tværgående samarbejde hæmmer dette i høj grad brugen af dette. Omvendt kan det ligeledes være tilfældet, at normen og identiteten er, at der skal foregå samarbejde. Ved en specialisering af arbejdsdeling påvirkes samarbejdet ligeledes, hvor der for eksempel opstår forskellige regler i de forskellige dele af organisationen, hvilket hæmmer samarbejdet på tværs af disse dele.

5.7 Magt teori

Der er mange forskellige definitioner på, hvad magt er, hvor en af de meget citeret magtdefinitioner er Robert A. Dahls¹³, indeholdende person/gruppe A og B: *"A has the power over B to the extent that he can get B to do something B would not otherwise do"* (Dahl citeret af Lukes 1974, s.27) I organisationsteori defineres magt normalvist, som en aktørs (en person eller gruppe) evne til at overvinde modstand for at opnå et ønsket mål eller resultat, altså når aktøren formår at få sine interesser igennem, selvom der er uenighed om dette. (Jacobsen og Thorsvik 2002, s.162) Begge definitioner peger på, at magt er, når en aktør får sin vilje igennem.

Forskellige elementer går igen ved det klassiske magtbegreb. Der skal for eksempel være flere aktører til stede, og der skal være et afhængighedsforhold mellem aktørerne samt en uenighed. Hvis en aktør kan gøre tingene selv eller er alene er det ikke aktuelt at bruge magt. Magt bliver oftest anvendt i organisationer med stor konkurrence om knappe ressourcer. Hvis der er et overflod af ressourcer, er der ingen grund til at konkurrere om disse og derved ingen grund til at benytte magt. Graden af magt er ligeledes afhængig af mængden af ressourcer eller hvor vigtigt, sagen er for aktørerne. (Jacobsen og Thorsvik 2002, s.163)

Magt kan udøves på forskellige måder, det kan ske igennem tvang, manipulation, overtagelse eller autoritet, hvor tvang og manipulation oftest betragtes mere negativt end overtagelse og autoritet. Oftest vil disse begreber overlappende hinanden, men de er alle aktuelle i den virkelige verden. Magt kan opfattes både negativt og positivt, alt efter hvilken situation man står i, men

¹³ Sterling Professor Emeritus i statskundskab og forsker i sociologi på Yale Universitet. (Yale Universitet 2007)

magt er overalt og er uundgåelig og nødvendig for at få familie, grupper, organisationer eller samfundet til at fungere. (Jacobsen og Thorsvik 2002, s.164)

5.7.1 De fire magtdimensioner

I bogen *Kontrol i det stille* af Søren Christensen¹⁴ og Poul-Erik D. Jensen¹⁵ opstilles fire magtdimensioner, som er forskellige måder, magtudøvelse kan antage.

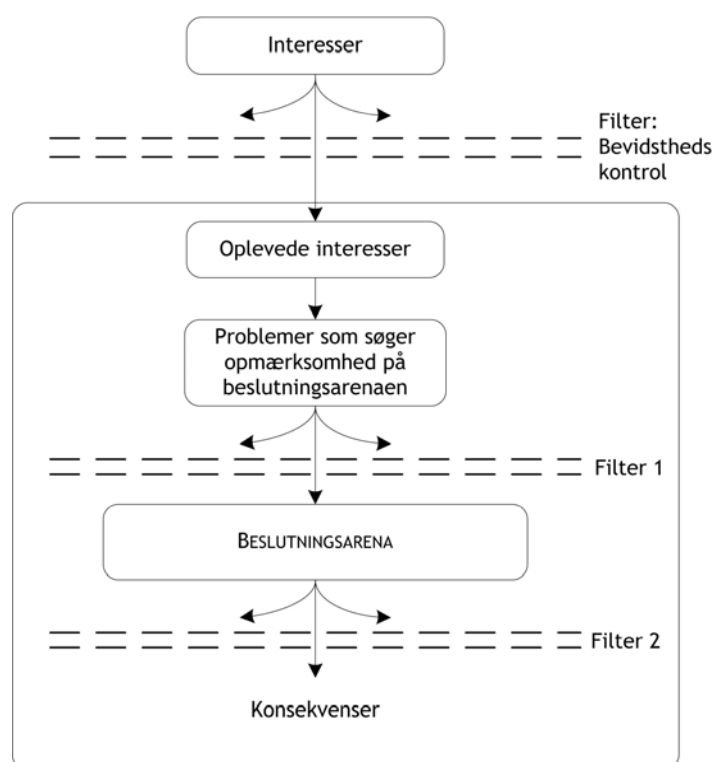
Den første magtdimension er direkte magt. Direkte magt foregår for eksempel ved bestyrelsesmøder i forbindelse med sager på dagsordenen (Christensen og Jensen 2001, s.16). Det er altså i forbindelse med selve beslutningsprocessen på beslutningsarenaen. I det, at det sker indenfor beslutningsarenaen gør, at magtanvendelsen kan bestemmes i tid og rum. Dette er den meget formelle definition, hvor magtanvendelsen sker i en afgrænset deltagerkreds. (Christensen og Jensen 2001, s.27-28) Det er derfor ikke så aktuelt at se på i forhold til samarbejde på tværs i en organisation, da det kan formodes at det i høj grad kommer fra ledelsen.

Den anden dimension er indirekte magt, der sker udenfor beslutningsarenaen. Christensen og Jensen beskriver dette ved hjælp af filtre, hvori den indirekte magt foregår, hvilket ses på Figur 5.6. Filtret, som ligger før beslutningsarenaen, symboliserer, at der ikke er en uhindret adgang for interesser til at komme på beslutningsarenaen. Filteret efter beslutningsprocessen symboliserer, at det bliver besluttet ikke altid bliver den praktiske politik. Et eksempel er bestemmelsen af hvilken dagsorden, der skal ligge til bestyrelsesmødet fra det forrige eksempel eller selve udførelsen af det, der blev besluttet på dette møde. (Christensen og Jensen 2001, s.50-52)

Den tredje dimension er den bevidsthedskontrollerende magt. Nogle teoretikere mener, at magtanvendelse kun kan findes ved konflikter eller uenigheder, jævnfør det klassiske magtbegreb. Dette er ikke tilfældet her, da der kan ske en magtanvendelse, før man overhovedet når frem til en konflikt. På Figur 5.6 ses det, at denne magtanvendelse foregår udenfor både den direkte og indirekte magt. Ideen er, at aktør A påvirker aktør B's interesseopfattelse, så denne bliver det samme som aktør A's. Dette foregår i det skjulte og de implicerede oplever ikke selv magtudøvelsen, det kan for eksempel være at aktør A er en autoritetsperson, som man følger eller at A manipulerer aktør B. Det kan ske igennem massemedier eller igennem den samfundsmæssige socialisering. (Christensen og Jensen 2001, s.62-64) Den bevidsthedskontrollerende magt spiller en væsentlig rolle i en organisations kultur, da individer "lærer" organisationskulturen blandt andet ved den bevidsthedskontrollerende magt.

¹⁴ Forskningsprofessor ved institut for Organisation og Arbejdssociologi på Handelshøjskolen i København. (Christensen og Jensen 2001)

¹⁵ Konsulent i firmaet DJ Rådgivning. (Christensen og Jensen 2001)



Figur 5.6 Den tredje dimension: Bevidsthedskontrollerende magt, der ligeledes illustrerer de to filtre i den anden magtdimension. (Christensen og Jensen 2001, s.63)

Ved de tre første dimensioner udøves magt imellem forskellige aktører, og det antages, at aktørerne handler rationelt i et forsøg på at opfylde deres behov. Dette er ikke tilfældet ved den sidste magtdimension, hvor der her stilles spørgsmål om de forrige magtbegreber er tilstrækkelig til at forklare den virkelige verden. Derfor ses der på de rammer, som aktørerne agerer i, hvilket kaldes institutionel magt. Denne dimension hænger tæt sammen med regel følgen, hvor normer og værdier, som bliver taget for givet, kommer til at være afgørende for individets handling. En institutionalisering kan ske over en længere periode for eksempel i forhold til en religion eller nye opfindelser. Det er muligt at udfordre institutionelle træk, for eksempel ved forsøg på at ændre organisationsformer eller ved at afprøve nye kommunikationsredskaber. (Christensen og Jensen 2001, s.89) Institutionelle træk er barriere for nyudvikling, hvilket hænger tæt sammen med tankegangen og diskussionen omkring de grundlæggende antagelser i den lærende organisation.

5.7.2 Delkonklusion

Som ved organisationskultur, så ligger magt også naturligt i en organisation, og det er brugen af magten, som er afgørende for, om magt er hæmmende eller fremmende for tværgående samarbejde i organisationen. Derfor er magtbegrebet heller ikke opdelt efter om givne faktorer hæmmer eller fremmer samarbejde på tværs. Magt har indflydelse på samarbejdet på tværs af afdelinger, da individerne kan have forskellige opfattelser af omverdenen og organisationen. Derved skabes der uenigheder, hvor magt i mere eller mindre grad kommer i brug for at finde frem til en løsning. Hvis magt anvendes i høj grad er dette hæmmende for et samarbejde, hvis

den eller de, der bliver udøvet magt på, føler magtbrugen som hæmmende, men samtidig er magt nødvendig for at skabe enighed og derved tværgående samarbejde.

Faktorer, der både hæmmer og fremmer tværfagligt samarbejde

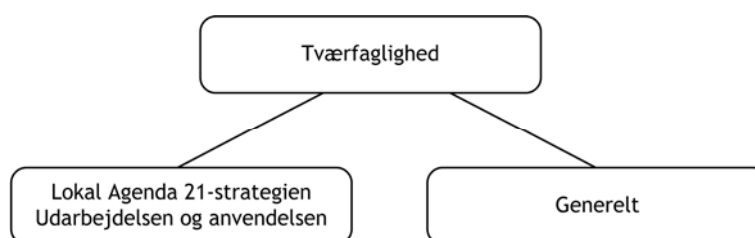
- Ved indirekte magt eksisterer givne filtre omkring hvad, der kommer på beslutningsarenaen, og hvordan beslutningen udføres. Hvorledes det tværfaglige samarbejde bliver påvirket afhænger af, hvornår samarbejdet opstår, om det er før eller efter filterne eller på beslutningsarenaen. Hvis samarbejdet for eksempel opstår på beslutningsarenaen skaber det første filter nogle rammer for samarbejdet.
- Bevidsthedskontrollerende magt sker før en konflikt eller et problem, hvor der sker en påvirkning af individets interesser. Det kan være mange forskellige slags interesser, der påvirkes, men en påvirkning af interesser, angående for eksempel ressourcer eller måden der samarbejdes på, har betydning for samarbejdet.
- Den institutionelle magt sætter rammerne for individet, det vil sige, at dette magtbegreb ligesom normer, artefakter, regler og identitet fra organisationsteori kan påvirke samarbejdet alt efter hvordan de eksisterende rammer forholder sig til samarbejde.

5.8 Analyseramme

Analyserammen i denne rapport er opstillet på baggrund af Kapitel 2 *Aalborg Kommune og lokal Agenda 21*, og især nærværende kapitel omhandlende organisationsteori. Analyserammen danner rammerne for analysen af casen i forhold til anvendelsen af lokal Agenda 21-strategien, og derved for udarbejdelsen af spørgeskema og interviewguiden, hvori der er supplerende spørgsmål til analysen af udarbejdelsen, jævnfør Kapitel 4. Der er således taget udgangspunkt i den sidste del af problemformuleringen, jævnfør Afsnit 1.2:

Hvordan sikres det, at udarbejdelsen og anvendelsen af lokal Agenda 21-strategien internt i en kommune er tværgående?

I denne er der fokuseret på begrebet tværgående, og som beskrevet i Kapitel 2 består dette af to dele; tværfaglighed i forhold til lokal Agenda 21 og tværfaglighed i kommunen generelt, hvilket er illustreret enkelt i Figur 5.7. Analysen klarlægger, i hvilken grad medarbejderne arbejder helhedsorienteret, altså hvordan de arbejder på tværs af forvaltningerne i kommunen, og hvordan de arbejder på tværs af afdelingerne i forvaltningerne. Derved bliver mængden af tværfagligt samarbejde analyseret og de eventuelle forskelle, der er i forhold til det tværfaglige arbejde ved lokal Agenda 21-arbejdet. Kommunens erfaringer om samarbejdet på tværs bidrager til opsættelse af anbefalinger til det tværfaglige arbejde med lokal Agenda 21 i kommunerne.



Figur 5.7 Uddybning af fokus på tværfaglighed i analysen

Dette kapitel har klarlagt nogle faktorer, som påvirker tværfagligt samarbejde på den ene eller anden måde, hvilket fremgår tydeligt af kapitlets delkonklusioner. I det følgende skema er faktorerne fra teorierne opstillet i et skema, opdelt efter om de kan være fremmende, hæmmende eller både og for et samarbejde på tværs. Skemaet giver et overblik over hvilke faktorer, der har en indflydelse, og hvordan de påvirker samarbejdet.

Fremmer	Hæmmer	Både fremmer og hæmmer, afhænger bl.a. af situationen mm.
Medarbejderne ser på organisationen som et samlet hele og har derfor en forståelse for hele organisationen	Det administrative hierarki - en overordnet, hvor der kun er fokus på kommunikation lodret	Kollektiv "meaning structures", en fælles forståelse for hvordan data skal behandles og forstås
De personlige interesser lægges til side, derved undgås personlige uenigheder	Afgrænsede mål for medarbejderne, gør at disse kan have svært ved at arbejde sammen med kollegier, som ikke har de samme mål	"Tacit knowlegde", det der i organisationen tages for givet, alt fra grundlæggende antagelser til daglige handlinger
Double-loop learning, giver medarbejderne mulighed for at stille spørgsmål ved de grundlæggende antagelser	En specialisering i organisationen, hvorved medarbejderne ser deres egen mål som vigtigst og ikke ser sammenhængen i organisationen	De grundlæggende antagelser fra afsnittene <i>den lærende organisation</i> samt <i>organisationskultur</i> , er en betegnelse for, hvordan menneskers relationer og handlinger opfattes, samt hvordan man skal reagere på dette. I den lærende organisation, er der fokus på, at det ikke er individets grundlæggende antagelser, men organisationens
Styrende værdier i model 2, gyldig information, informerende valg og opmærksom kontrol over implementeringen sikrer mod forsvarsposition, hvilket giver et bedre grundlag for læring	Fastlagte regler for hvad individet kan, må og vil, hvilket giver formelle og uformelle begrænsninger for individet	Normer, artefakter, regler og identiteter. Disse påvirker forskelligt alt efter hvad disse indeholder. Ligesom grundlæggende antagelser er disse en påvirkning af menneskets forståelse af organisationen
Tilgængelige "meaning structures" er den viden som deles i organisationen, jo større vidensdeling, jo mere viden i organisationen	Faste rammer for, hvem der sidder med hvilke arbejdsopgaver	Indirekte magt, forklares ved filtre før og efter beslutningsproces og er afgørende for, hvad der kommer på beslutningsarenaer, og hvordan beslutningerne opfyldes
Sammenhæng mellem de fire trin i læringscirklen giver en større forståelse blandt medarbejdere	Forsvarsmekanismerne i forbindelse med "theory in use" modellen leder til forsvarende, misforstående, selvopfyldende og selvlukkede processer	Bevidsthedskontrollerende magt, er hvor individers interesser påvirkes før konflikter eller problemer opstår
		Institutionel magt, sætter rammerne for individet i f.eks. en organisation og fungerer ved at påvirke menneskets forståelse

Figur 5.8 Oversigt over faktorer, der fremmer eller hæmmer tværgående samarbejde samt hvilke faktorer, der alt efter situationen kan gøre begge dele. Faktorerne er opdelt i fire kategorier. Orange: organisationsstruktur, grøn: rammer for samarbejde, gul: vidensdeling, lys og mørk blå: organisationskultur og magt.

For at kunne operationalisere skemaet, så det er anvendeligt i forbindelse med udarbejdelse af et spørgeskema og interviewguide, er skemaet opdelt i fire kategorier.

De faktorer, som er vurderet til at være hæmmende eller fremmende for tværfagligt samarbejde, er opdelt i tre kategorier, hvor der i hver kategori både findes hæmmende og fremmende faktorer. Opdelingen af disse er vist med farver i Figur 5.8. Organisationsstruktur er illustreret ved orange, rammer for samarbejde er de grønne faktorer og vidensdeling ved samarbejde er de gule faktorer.

De faktorer, som både hæmmer og fremmer, er i en kategori for sig selv. Disse faktorer omhandler organisationskultur og magt, som er markeret med henholdsvis en lys og mørk blå. Organisationskultur og magt er begge diffuse og svære at definere, hvorved vi har valgt at se disse, som liggende uden om spørgeskemaet og interviewguiden. Der er således ikke blevet spurgt direkte ind til disse, men sidst i dette kapitel diskuteres denne kategori, hvorefter diskussionen videreføres i analysen.

Samlet set, leder dette til nogle overordnede temaer, som vores caseundersøgelse består af, både i forhold til spørgeskemaet, som er blevet sendt ud i Teknik- og Miljøforvaltningen i Aalborg Kommune og interviewguiden, der er brugt til de interviews, der laves med centrale personer i de resterende forvaltninger, med undtagelse af forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling.

1. **Kendskab til lokal Agenda 21**, kendskab samt medvirkende til processen ved Plan- og Bæredygtighedsstrategien og Aalborg Commitments. De adspurgtes daglige arbejde.
2. **Det generelle samarbejde mellem forvaltninger**, kontakt/samarbejde med kollegaer og holdning til eksisterende samarbejde.
3. **Organisationsstruktur**, fordeling af arbejdsopgaver og ansvar samt helhedssyn i organisationen.
4. **Rammer for samarbejde**, regler og normer samt medarbejdernes indflydelse.
5. **Vidensdeling ved samarbejde**, medarbejdernes del af fælles opgave (læringscirklen), kontakt for viden, forsvarsmekanismer.

De første to temaer er ikke udledt fra teorien, men er nødvendige for at kunne analysere Aalborg Kommune, idet de omhandler en generel undersøgelse af medarbejdernes tværfaglige samarbejde og kendskab til bæredygtighedsstrategien. Det er dette tema, der supplerer analysen af udarbejdelsen.

De sidste tre temaer er opstået fra teorien og er i forbindelse med udarbejdelsen af spørgeskema og interviewguiden omdøbt for at skabe en forståelse fra de adspurgtes side, hvilket vil blive beskrevet nærmere i det efterfølgende. Idet, at analysen er udarbejdet ud fra to forskellige dataindsamlingsmetoder, spørgeskema og interviews, så er opbygningen af spørgsmålene ikke identiske, hvilket bevirker, at de tre temaer ikke alle steder er placeret ens i spørgeskemaet og interviewguiden.

5.8.1 Kendskab til lokal Agenda 21

Formålet bag dette tema er at undersøge kendskabet til bæredygtighedsstrategien og Aalborg Commitments, der skal danne rammerne for strukturen for den efterfølgende strategi. Dette giver os et indblik i, hvor integreret denne strategi er, og hvilke muligheder, i forhold til tværfaglighed, der er ved den nye strategi.

I denne del af undersøgelsen bliver der ligeledes spurgt ind til, hvilke afdeling medarbejderen sidder i og hvad dennes daglige arbejde består af. I forbindelse med interviewene bliver der her spurgt ind til, om de adspurgte har et specielt tværgående job i forhold til de andre i forvaltningen. Dette skal tilsammen give os et indblik i de adspurgtes dagligdag og om denne er speciel i forhold til andre ansatte.

5.8.2 Det generelle samarbejde mellem forvaltninger

Den anden del af caseanalysen omhandler samarbejde generelt i kommunen, både i forhold til fortid, nutid og fremtid. Denne del indeholder spørgsmål til de adspurgtes generelle arbejde, og til hvordan deres kontakt med andre er i det daglige.

I spørgeskemaet bliver der ikke spurgt direkte til, hvor meget de samarbejder med andre medarbejdere, men mere hvor meget kontakt de har med andre medarbejdere, og hvordan og hvor tit denne kontakt sker, for eksempel om det er et møde eller en telefonsamtale. Dette gør, at medarbejderne ikke selv skulle tage stilling til, hvornår de mener, at det er et samarbejde eller bare en kontakt. Undersøgelsen giver et indblik i, hvordan det daglige arbejde udføres, og om der er stor kontakt med andre ansatte samt om der er en forskel ved dagligdagsopgaver eller ikke-dagligdagsopgaver.

I interviewguiden, hvor der kun blev interviewet en medarbejder fra hver forvaltning, var der ikke så stor fokus på de nævnte spørgsmål angående kontakt. Her blev der i stedet spurgt overordnet ind til, hvorledes den interviewede generelt samarbejder med medarbejdere i andre forvaltninger, og om dette er generelt for medarbejderne i denne forvaltning eller om det er specielt for den interviewede. Derefter er der spurgt om det samme bare specifikt i forhold til Bæredygtighedsstrategien, og de udvalgte initiativer fra Bæredygtighedsstrategien, jævnfør Appendiks A.

Efterfølgende blev der spurgt ind til medarbejdernes holdning til, hvorvidt der er nok samarbejde i kommunen, eller om det kunne fungere på en anderledes. Dette giver både et indblik i, hvor villige de er til at samarbejde, og om de er tilfredse med måden, hvorpå samarbejdet fungerer på samt hvilke ændringer, de ønsker. Herved berøres det, hvorvidt medarbejderne ser nogle barrierer for det tværfaglige samarbejde, hvilket kan bidrage til projektgruppens vurdering af hvilke mekanismer, der skal ændres for at forbedre samarbejdet.

5.8.3 Organisationsstruktur

Organisationsstruktur dækker over de orange faktorer fra Figur 5.8, *ser på organisationen som et samlet hele, det administrative hierarki - en overordnede, afgrænsede mål for medarbejderne samt en specialisering i organisationen - fokus på egne mål.*

Faktorerne beskriver alle noget om strukturen i organisationen, både den formelle og uformelle struktur, og derved er formålet med spørgsmålene, at finde frem til den struktur, som organisationen er bygget op omkring. Her bliver spurgt nærmere ind til, hvordan medarbejdernes arbejdsopgaver er defineret, om de er fast eller løst afgrænset, og om der er en klar fordeling af ansvar, opgavernes detaljeringsgrad, samt om medarbejdere kan se sit arbejde i forhold til kollegaernes opgaver.

Hvis medarbejderne forstå helheden i deres arbejde, idet de kan se sammenhængen med andres opgaver samt har forståelsen for ansvarsfordelingen, er dette fremmede for det tværfaglige samarbejde. Hvis ansvarsfordelingen og arbejdsdelingen derimod er fast afgrænset og medarbejdernes opgaver har en stor detaljeringsgrad medvirker dette til et fokus på egne mål, hvilket er hæmmende.

Struktur er i spørgeskemaet og interviewguiden omdøbt til *fordelingen af arbejdsopgaver*.

5.8.4 Rammer for samarbejde

Rammer for samarbejde består af de grønne faktorer fra Figur 5.8; *double-loop learning*, *de personlige interesser ligges til side*, *fastlagte regler for hvad individet kan, må og vil* samt *faste rammer for hvem der sidder med hvilke arbejdsopgaver*.

Her bliver der spurgt ind til, om der er nogle rammer for, hvordan og hvor meget tværgående samarbejde, der er i en forvaltning, men ligeledes om der er nogle rutiner eller normer for, hvordan dette foregår. Ved at spørge ind til rammerne angående samarbejdet, opnås en fornemmelse af kommunens håndtering af tværfagligt samarbejde og de rammer, der eksisterer blandt medarbejderne. Hvis disse rammer er meget fastlagte skabes nogle begrænsninger for individet, hvilket kan være hæmmende for samarbejdet.

Den klare ansvarsfordeling, der blev spurgt ind til ved temaet *organisationsstruktur*, bidrager ligeledes til at få en fornemmelse af, om der eksisterer nogle faste rammer for hvilke medarbejdere, der sidder med hvilke arbejdsopgaver. Dette kan være hæmmende for samarbejdet, da medarbejderne kan fokusere på deres egne opgaver og således ikke ser dette i forhold til de andres opgaver.

I forhold til begrebet *double-loop learning* bliver medarbejderne spurgt om, de føler, at de har nogen indflydelse på mængden og formen af samarbejde. Ideen bag *double-loop learning* er som sagt, at medarbejderne skal stille spørgsmålstejn ved de grundlæggende antagelser, som for eksempel normer og regler, hvilket er fremmede for tværgående samarbejde.

Faktoren om, at de personlige interesser ligges til side, er svær at spørge ind til, idet det kan være svært at besvare, blandt andet fordi den adspurgte måske gør det ubevidst. Der opstilles således ikke nogle spørgsmål til dette, men ud fra den samlede analyse kan det eventuelt vurderes, hvorvidt de personlige interesser optræder. Hvis medarbejderne forsøger, at fremme deres egne interesser, er dette hæmmende for samarbejdet.

Dette tema eksisterer i høj grad under emnet *rammerne for samarbejdet på din arbejdsplads* i spørgeskemaet og interviewguiden.

5.8.5 Vidensdeling ved samarbejde

Vidensdeling ved samarbejde er illustreret med gult i Figur 5.8. Faktorerne i denne kategori er *de styrende værdier i model 2*, *tilgængelige "meaning structures" - vidensdeling*, *sammenhæng mellem de fire trin i læringscirklen* samt *forsvarsmekanismerne i forbindelse med "theory in use" modellen*.

Der bliver overordnet spurgt ind til de fire trin i læringscirklen for, at det bliver klart, om den enkelte medarbejder udarbejder alle trinene eller i hvert fald har et samarbejde med de medarbejdere, der gør dette eller om udarbejdelsen af disse trin er fragmenteret. Et samarbejde mellem trinene fremmer som nævnt det tværgående samarbejde. Tilgængelige "meaning structures" dækker over den viden, som medarbejderne vælger at dele med andre, så ved at der er spurgt ind til, hvem medarbejderne kontakter for at få viden, fås der en ide om hvem, de deler deres viden med. Ved dette tema bidrager spørgsmålet, om barrierer jævnfør temaet *Det generelle samarbejde mellem forvaltninger* til at afdække om der opstår forsvarsmekanismer, når medarbejderne skal samarbejde. Forsvarsmekanismerne hænger tæt sammen med de styrende værdier fra model 2, da dette er metoden til at undgå forsvarsmekanismer. De styrende værdier er gyldig information, informerende valg og opmærksom kontrol over implementering af valg i henhold til at opfange og rette fejl.

I spørgeskemaet er dette tema sat under kontakten til andre medarbejdere. Ved interviewguiden er dette tema placeret under de to temaer *fordelingen af arbejdsopgaver på din arbejdsplads* og *rammerne for samarbejdet på din arbejdsplads*.

5.8.6 Organisationskultur og magt

Det sidste tema organisationskultur og magt er illustreret på Figur 5.9 med blå nuancer og indeholder faktorerne: *kollektiv "meaning structures", "tacit knowlegde", de grundlæggende antagelser, normer, artefakter, regler og identiteter, indirekte magt, bevidsthedskontrollerende magt samt institutionel magt*.

Disse faktorer ses som sagt som liggende uden om spørgeskemaet, og der er således ikke blevet spurgt direkte ind til disse. De ligger stort set alle dybt i organisationen, og det er derved svært at observere disse. Tre af faktorerne er de tre kulturelle niveauer, jævnfør Afsnit 5.6; artefakter, værdier og normer samt grundlæggende antagelser, hvor artefakter er synlige, værdier og normer mere usynlige og de grundlæggende antagelser helt usynlige. Disse niveauer hænger sammen og påvirker hinanden, og det kan være svært at skille dem ad.

Under temaet *Rammer for samarbejde* indgår normer ligeledes, hvor der bliver spurgt ind til disse i forbindelse med, at der bliver spurgt ind til de formelle regler. Det er således ikke i høj grad fokus på normer i dette tema, men de hænger tæt sammen med for eksempel de grundlæggende antagelser. Et er at fornemme hvilke normer, der eksisterer, noget andet er at fornemme hvorvidt disse normer bunder dybere i organisationen og egentlig er grundlæggende antagelser.

Samlet er faktorerne under dette tema meget tæt beslægtet, og der er forskellige faktorer, der dækker over det samme begreb. "Tacit knowlegde" indeholder både grundlæggende antagelser samt daglige handlinger, og regelfølgen indeholder ligeledes mere end de grundlæggende antagelser. Identiteter og institutionel magt indbefatter ligeledes nogle af de samme elementer som i de grundlæggende antagelser. Det vælges derfor at slå disse sammen, således at der i analysen kun bliver lavet vurderinger i forhold til de grundlæggende antagelser.

Kollektive "meaning structures" er ligesom de grundlæggende antagelser noget medarbejderne er fælles om. De kollektive "meaning structures" dækker dog kun over en fælles forståelse for, hvordan data skal behandles og forstås.

De to øvrige magtbegreber, indirekte og bevidsthedskontrollerende magt, dækker over den magt som findes i organisationen, men som ikke er direkte magt. Medarbejderne kan være mere eller mindre bevidste om den påvirkning af magt, de bliver udsat for alt efter om det er indirekte eller bevidsthedskontrollerende magt.

Sidst i analysen vil der således være nogle overvejelser omkring den øvrige analyses sammenhæng til organisationskultur og magt.

6 ANVENDELSE AF LOKAL AGENDA 21-STRATEGI I AALBORG KOMMUNE

Dette kapitel har til formål at analysere casen Aalborg Kommune på baggrund af analyserammen, som er udarbejdet i Kapitel 5. Derved fokuseres der på den sidste del af problemformuleringen, hvor fokuset er "hvordan sikres det, at anvendelsen af lokal Agenda 21 internt i en kommune er tværgående?"

Analysen blevet udarbejdet på baggrund af en spørgeskemaundersøgelse i Teknik- og Miljøforvaltningen og fem interview. Som supplement til analysen benyttedes ligeledes samtalerne/interviewet med gruppens samarbejdspartner, Steffen Lervad Thomsen. Interviewene fokuserer i høj grad på samarbejdet på tværs af forvaltninger, mens spørgeskemaundersøgelserne også ser på samarbejdet internt i forvaltningen. De interviewede medarbejdere fra de fem forvaltninger er følgende:

- Nielsen, Jan Peter, planlægningskonsulent i økonomikontoret og den eneste planlægger der er ansat i Borgmesterforvaltningen.
- Lambertsen, Anita Rosenkilde, planlægger ansat i Teknisk Sekretariat i forvaltningen Forsyningsvirksomhederne og sidder med planlægning og myndighedsopgaver indenfor varmeområdet.
- Friis, Carsten, område og udviklingschef i pædagogisk udviklingsafdelingen i Skole- og Kulturforvaltningen.
- Kruise, Henrik og Lystrøm, Anders, ansat i Ældre- og Handicapforvaltningen som henholdsvis sekretariatschef, der står for ledelsen af sekretariatet og har ansvaret for betjeningen af det politiske udvalg og kommunikationskonsulent, der står for den interne og eksterne kommunikation, blandt andet forvaltningens hjemmeside.
- Knudsen, Niels Jahn, konsulent i Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen. Han er ikke særlig fagspecifik og arbejder derfor med de ting som lige rører sig, ofte tværfaglige opgaver.

I forhold til spørgeskemaundersøgelsen blev der sendt to spørgeskemaer ud, et som omhandlede arbejdet med kommunens bæredygtighedsstrategi, hvilket var i samarbejde med forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling, og et skema, som omhandlede organisering og samarbejde på tværs i kommunen. Teknik- og Miljøforvaltningen består af fire afdelinger, Miljø, Plan & Byg, Park & Natur samt Trafik & Veje, og alle afdelinger var repræsenteret i spørgeskemaundersøgelsen. Spørgeskemaerne blev samlet sendt ud til 36 personer ud af de cirka 660 medarbejderne i forvaltningen, hvilket ikke umiddelbart udgør en stor procentdel, og besvarelserne kan derved kun beskrive tendensen i forvaltningen. Der var 30 besvarelser til det første spørgeskema omhandlede arbejdet med kommunens bæredygtighedsstrategi, og de 27 af

dem besvarede ligeledes spørgeskemaet omhandlede organisering og samarbejde på tværs i kommunen. Da det er de samme deltagere, der besvarer de to spørgeskemaer, er det derfor ikke væsentlig hvilket skema, der bliver omtalt i det følgende, hvorefter der henvises samlet til spørgeskemaundersøgelsen.

Referater af interviewene og besvarelserne på spørgeskemaerne ses i Appendiks E-L.

6.1 Kendskab til lokal Agenda 21 i Aalborg Kommune

Medarbejdernes kendskab til Plan- og Bæredygtighedsstrategien 2003 samt dokumenterne herom undersøges i dette tema for at se, hvor integreret denne strategi er i Aalborg Kommune.

De interviewede medarbejders kendskab til lovgivningen om lokal Agenda 21, Aalborg Commitments og Plan- og Bæredygtighedsstrategien 2003 er ganske stort, bortset fra den ene af de interviewede fra Ældre- og Handicapforvaltningen, Lystrøm, der ikke kender til nogle af dokumenterne. Både Nielsen og Knudsen påpegede, at de har et indgående kendskab til henholdsvis lovgivningen og Aalborg Commitments. At de interviewede medarbejdere har et godt kendskab til disse dokumenter er dog ikke så overraskende, idet projektgruppen gjorde det klart, hvad interviewet omhandlede, da interviewpersonerne skulle findes. Dette kendskab gør det nemmere for de adspurgte at tage stilling til i hvilken grad, forvaltningen arbejder med emner, der har en sammenhæng med de ovenstående dokumenter.

Både Nielsen, Lambertsen, Friis og Knudsen har været med til at udarbejde Plan- og Bæredygtighedsstrategien i 2003. Friis udtalte i den forbindelse, at han fik kendskab til lovgivningen omkring lokal Agenda 21, da han skulle skrive tekst til denne strategi. (Friis 2007; Nielsen 2007; Lambertsen 2007, Knudsen 2007) Udover Lystrøm kender Knudsen ligeledes ikke til lovgivningen, men kommenterede dette manglende kendskab: "*... han kender nogle, der gør i forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling og Teknisk forvaltning, hvilket typisk er dem, der er tovholder på et givent projekt, men dette er vel det samarbejdet mellem forvaltningerne handler om, tilføjer han. Alle behøver ikke være eksperter i alt, da der er en arbejdsdeling mellem forvaltningerne.*" (Knudsen 2007) Knudsen ser derfor ikke det manglende kendskab som noget negativt, idet han ved, hvor han kan skaffe oplysningerne.

At en given medarbejder kender til lovgivningen behøves ikke bunde i, at medarbejderen arbejder med dette, hvilket Kruuse er et eksempel på. Han kender lovgivningen bag lokal Agenda 21 på grund af hans baggrund fra Frederikshavn og Sejlflod kommuner, hvor der i alle politiske sager i Frederikshavn Kommune skulle foretages en lokal Agenda 21-vurdering (Kruuse 2007).

Selvom Knudsen og Friis har kendskab til Plan- og Bæredygtighedsstrategien, så udtalte de, at dette nok ikke er tilfældet med de øvrige medarbejdere i de to forvaltninger. (Knudsen 2007; Friis 2007) Til dette kommenterede Knudsen, jævnfør referatet: "*Dette mener Knudsen er et generelt problem i kommunen, som de kan gøre noget ved, f.eks. ved at præsentere og markedsføre strategien noget bedre. Han mener ikke, at det er medarbejderne, der skal ændre adfærd.*"(Knudsen 2007)

I spørgeskemaet blev medarbejderne i Teknik- og Miljøforvaltningen ligeledes spurgt om kendskabet til disse dokumenter, og på Figur 6.1 ses fordelingen af de 30 besvarelser i procent.

	Kendskab til lovgivning om lokal Agenda	Kendskab til Plan- og Bæredygtighedsstrategien (2003)	Kendskab til Aalborg Commitments
Nej	37 %	30 %	7 %
Har hørt om den	33 %	40 %	53 %
Kender den	27 %	23 %	40 %
Kender den i detaljer	3 %	7 %	0 %

Figur 6.1 Kendskab til dokumenter omhandlende lokal Agenda 21 i Aalborg Kommune (Appendiks L, N=30)

På baggrund af besvarelserne i figuren ses det, at forholdsvis mange, henholdsvis 37 % og 30 %, ikke kender til hverken lovgivningen omkring lokal Agenda 21 eller til Plan- og Bæredygtighedsstrategien fra 2003 og kun få, henholdsvis 3 % og 7 %, kender den i detaljer. En forklaring til dette kunne være, at hvis en medarbejder ikke har arbejdet med lokal Agenda 21, har denne heller ikke haft nogle grund til at se nærmere på lovgivningen og derved har denne ingen eller bare lidt kendskab til indholdet i lovgivningen. Plan- og Bæredygtighedsstrategien er tilbage fra 2003, og da der er sket en strukturreform, hvor der er kommet nye medarbejdere til forvaltningen kan dette være endnu en grund til det lave kendskab til strategien. Dog vurderer projektgruppen, at kendskabet til strategien er lav i henhold til, at det er en strategi for den overordnede fysiske og bæredygtige planlægning i Aalborg Kommune, og at dette arbejde hovedsageligt foregik i Teknisk Forvaltningen før forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling overtog ansvaret for bæredygtighed. Dette tyder på, at anvendelsen af strategien ikke har været udbredt i forvaltningen, og da Teknik- og Miljøforvaltningen er den forvaltning, hvor der efter projektgruppens vurdering gerne skulle være det største kendskab til strategien, kunne det tyde på, at der i kommunen ikke er et stort kendskab til hverken strategien eller lovgivningen.

Til gengæld tyder det godt for det fremtidige arbejde med Bæredygtighedsstrategien, som skal udarbejdes på baggrund af principperne for Aalborg Commitments. 93 % har hørt om eller kender Aalborg Commitments, hvilket giver et godt grundlag for anvendelsen af Bæredygtighedsstrategien. Ingen kender den dog i detaljer.

6.1.1 Sammenhæng mellem strategi og forvaltningens arbejde

For at klarlægge, hvordan visioner og mål i Plan- og Bæredygtighedsstrategien 2003 hænger sammen med de enkelte forvaltningers arbejde, blev der i interviewet spurgt ind til, hvordan strategien påvirker forvaltningen. Derudover har projektgruppen fundet initiativer i strategien, som vi vurderer hører til hver forvaltning, jævnfør Appendiks A og spurgt ind til dem. Det kan dog være, at nogle forvaltninger arbejder med emner, der har tilknytning til strategien, uden at vi kender til dem, og da vi kun har interviewet en eller to fra hver forvaltning, vil disse emner ikke nødvendigvis komme frem i interviewet.

Generelt mener Nielsen, Lambertsen samt Kruuse og Lystrøm, at de ikke påvirkes direkte af strategien, mens Friis og Knudsen sagde, at de i forvaltningen påvirkes af bæredygtighed og princippet bag bæredygtighedsstrategien. De nævnte alle med undtagelse af Nielsen, at der i

forvaltningerne findes nogle planer for, hvordan udviklingen skal være, og at de for det meste hænger sammen med strategien, men det er ikke strategien, som påvirker forvaltningerne, men mere forvaltningernes mål, som overføres til strategien (Lambertsen 2007; Friis 2007; Kruuse og Lystrøm 2007; Knudsen). Friis påpegede, at strategien skal indarbejdes, før den er brugbar (Friis 2007). Knudsen mener, at ved nogle af punkterne i strategien, bliver kommunen nødt til at tage en samlet stilling, for at det nytter noget og det er således ikke nok, at der for eksempel kun bliver taget stilling til det i Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen. (Knudsen 2007)

Et emne, som der blev spurgt ind til ved alle forvaltningerne, var princippet "fej for egen dør", da det vurderes at have indflydelse på alle forvaltninger. Der var ingen af de adspurgte, der umiddelbart havde noget med dette at gøre, men to nævnte, at forvaltningen selvfølgelig bliver påvirket af dette emne, da der i mange år har været forskellige initiativer, såsom tænd/sluk, varmestyring samt sparepærer, og Friis mener, at kommunen er rimelig godt med. (Nielsen 2007; Lambertsen 2007; Friis 2007; Kruuse og Lystrøm 2007; Knudsen 2007) Knudsen mener, at det generelt godt kan blive bedre, og at det i kommunen burde synliggøres noget mere, men påpegede at dette er en overordnet prioritering. (Knudsen 2007)

I Borgmesterforvaltningen udarbejdes hvert kvartal en Plan og Projekt Redegørelse, hvor der overordnet beskrives status indenfor den fysiske planlægning i Aalborg Kommune. I denne redegørelse medtages emner fra Plan- og Bæredygtighedsstrategien 2003 for løbende at følge op på dem og for at give politikerne et overblik og viden til at kunne lave budgetterne. Derved påvirkes Borgmesterforvaltningen løbende af strategien. Nielsen har ikke nogen direkte kontakt med de emner, der er sat i forbindelse med Borgmesterforvaltningen, dog nævner han, at erhvervsdelen foregår i erhvervsafdelingen i forvaltningen. (Nielsen 2007)

I forvaltningen Forsyningsvirksomhederne forklarede Lambertsen, at de arbejder meget med grundvandsbeskyttelse, som er et af emnerne fra 2003 strategien, hvilket har været i tæt kontakt med Teknik- og Miljøforvaltningen. I forhold til affaldsplanerne er det især den afdeling, som Lambertsen sidder i, der har arbejdet med dette, hvor andre forvaltninger er blevet inddraget via høringsfasen. (Lambertsen 2007)

I Ældre- og Handicapforvaltningen mener Kruuse og Lystrøm ikke, at der i strategien er nogle deciderede emner, der hænger sammen med forvaltningen, men at de bliver påvirket for eksempel i forhold til byggeprojekter, hvor forvaltningen skal leve op til kommunens mål. De emner, som vi nævnte fra strategien, er dog emner, som de arbejder med i forvaltningen, såsom aktive ældre og tilgængelighedspolitik. Kruuse og Lystrøm tilføjede dog, at de ikke har nogle forudsætninger for at vide, om forvaltningen var med i diskussionen omkring strategien fra 2003, da ingen af dem var ansat på daværende tidspunkt. De regner med, at de i den nye strategi kommer til at arbejde mere på tværs i forhold til temaet sundhed og fedme, og derved bliver de mere påvirket af strategien. Dette knytter de blandt andet til kommentaren "*Bæredygtighedsstrategien handler også om, hvordan vi bruger de menneskelige ressourcer*". (Kruuse og Lystrøm 2007)

Både Friis og Knudsen nævnte, at forvaltningen bliver påvirket af bæredygtighedsbegrebet. I Skole- og Kulturforvaltningen, hvor Friis er ansat, arbejder de blandt andet med en fælles skole

politik, hvor begreber fra bæredygtighed er indarbejdet blandt andet emnet rummelighed, som der er fokus på i forvaltningen. Derudover nævnte han, at forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling også kan påvirke forvaltningen, blandt andet med en sundhedspolitik for kommunen. (Friis 2007) Knudsen mener, at en del af bæredygtighedsstrategien også er, at folk skal have ressourcer til at være i stand til at forvalte deres eget liv. Blandt andet nævnte han, at der i strategien er dele, som handler om at bekæmpe den sociale ulighed, hvilket Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen har som deres kerneområde, og som de netop nu er ved at udarbejde en ny strategiplan for. Derudover er et af emnerne i Aalborg Commitments at samarbejde med virksomhederne, hvilket de i forvaltningen ligger stor vægt på i forhold til optræning af ledige borgere. Et andet punkt, som står i strategien, omhandler den lokale politik og handlingsplan for det rummelige arbejdsmarked. Her påpegede Knudsen, at de har haft en sådan plan, der dog er ved at være forældet, og han ved ikke, om den skal revideres. Kommunen er i den forbindelse forpligtet til hvert år at udarbejde en lokal beskæftigelsesplan, som han kunne forestille sig afløste den forrige. (Knudsen 2007)

Samlet set kan det konkluderes, at der blandt de interviewede er et bredt kendskab til Plan- og Bæredygtighedsstrategien og Aalborg Commitments, hvilket ikke er overraskende, da valget af interviewpersoner til dels er sket ud fra dette. Derimod er der cirka en tredjedel af de medvirkende fra spørgeskemaundersøgelsen i Teknik- og Miljøforvaltningen, der hverken kender Plan- og Bæredygtighedsstrategien 2003 eller lovgivningen i forhold til lokal Agenda 21, hvilket er overraskende i forhold til strategiens formål om overordnet planlægning. Dog nævnte Knudsen, at dette manglede kendskab ikke nødvendigvis er et problem, så længe man kender nogle, der har denne viden. Knudsen påpegede ligeledes i den forbindelse, at der mangler mere markedsføring fra kommunens side.

Samlet nævnte fire af de interviewede, at målene i strategien er taget fra forvaltningens egne mål, hvilket tyder på, at der ske en implementering af målene i strategien. Derudover beskriver tre af de interviewede, hvordan der er blevet arbejdet med de udvalgte emner, som projektgruppen har taget fra strategien. Hvilket støtter ideen om, at der sker en implementering af målene fra strategien, selvom medarbejderne i Teknik- og Miljøforvaltningen ikke har et stort kendskab til strategien. Knudsen nævnte i forbindelse med emnerne i strategien, at kommunen ved nogle af disse bliver nødt til at beslutte noget samlet for alle forvaltninger for, at det nytter noget.

Samlet er der et stort kendskab til Aalborg Commitments, hvilket tyder godt for den fremtidige anvendelse af Bæredygtighedsstrategien, da den skal baseres på Aalborg Commitments.

6.2 Det generelle samarbejde mellem forvaltninger

Dette tema giver et generelt overblik over, hvorvidt de interviewede medarbejdere og medarbejderne fra Teknik- og Miljøforvaltningen arbejder tværgående ved at se på formen og mængden af samarbejdet med andre forvaltninger og afdelinger. I forbindelse med dette tema blev der ligeledes undersøgt hvilke barrierer, der findes, men denne del af analysen om barrierer og holdninger til samarbejde er samlet i afsnit 6.6.

6.2.1 Hvornår samarbejdes der?

Lambertsen, Friis og Knudsen er enige om, at der skal samarbejdes, når der eksisterer fælles opgaver eller beslægtede opgaver mellem forvaltningerne. (Knudsen 2007; Lambertsen 2007) Som det ses af referatet udtalte Friis fra Skole- og Kulturforvaltningen i den forbindelse: *"De er ansat til at løse en opgave inden for en sektor og i grænsefladerne hertil. Det er f.eks. meget naturligt at arbejde meget sammen med småbørnssektoren."* (Friis 2007).

Knudsen udtalte, at Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen for eksempel har samarbejdsaftaler med Skoleforvaltningen, men at de derimod ikke har så meget at gøre med Teknik- og Miljøforvaltningen samt forvaltningen Forsyningsvirksomhederne. Samarbejdet er derudover meget baseret på, hvilke slags opgaver han har: *"Nogle måneder kan Knudsen samarbejde meget med nogle og så kan der f.eks. gå et år inden han samarbejder med dem igen, hvis der ikke lige er nogle fælles opgaver"* (Knudsen 2007) At samarbejdet er opgavebaseret, tilslutter Nielsen sig og udtalte, at der er projekter, hvor det er oplagt at arbejde på tværs af forvaltninger, for eksempel angående Nordkraft, hvor både Skole- og Kulturforvaltningen og erhvervsafdelingen i Borgmesterforvaltningen er involveret. (Nielsen 2007)

I forlængelse af, at der samarbejdes ved beslægtede opgaver, og at samarbejdet er opgavebaseret, udtalte Knudsen, at *"samarbejdet skal have et formål og ikke være et mål for sig selv"*. Han mener, at det er vigtigt at se kommunen som en helhed, hvor det handler om at betjene borgere bedst muligt. (Knudsen 2007) Hvorvidt, der sker et samarbejde, er ifølge Kruuse også en afvejning af tid (Kruuse 2007).

Spørgeskemaundersøgelsen i Teknik- og Miljøforvaltningen viser en generel tendens for, hvorfor medarbejdere kontakter kollegaer, hvor det første punkt er den alt overvejende grund til kontakt.

- Udveksling af viden,
- Koordinering af fælles projekter samt
- Drøftelser af holdninger ofte i forbindelse med en konkret sag.

Derved tyder det på, at medarbejderne mest samarbejder med andre, når de skal have indsamlet noget viden, men derudover også i forbindelse med koordineringen og drøftelser af konkrete opgaver. Punktet med koordinering af fælles projekter hænger sammen med de interviewedes holdninger om, at samarbejde ved beslægtede opgaver.

6.2.2 Hvordan og hvor meget samarbejdes der?

De interviewede medarbejdere arbejder generelt meget på tværs. Både Nielsen, Friis og Knudsen udtalte, at de laver mere tværgående arbejde end de øvrige medarbejdere i deres forvaltning. (Nielsen 2007, Friis 2007, Knudsen 2007) Nielsen arbejder meget på tværs af andre forvaltninger, da han sidder som eneste fysiske planlægger i Borgmesterforvaltningen. Det er kun i forbindelse med budgetlægningen, at han samarbejder med kollegaer fra hans egen forvaltning. (Nielsen 2007) Friis laver mange tværgående projekter især på tværs af afdelinger i forvaltningen, men også i forhold til andre forvaltninger. (Friis 2007) Knudsen arbejder jævnligt sammen med folk i andre forvaltninger, som sidder med samme profil som ham selv, der er

konsulent. Dette kommer jævnligt til udtryk ved, at personer spørger ham om, hvad hans afdeling eller forvaltning mener om et givent emne. Knudsen vurderer så hvorvidt, det er noget, han kan svare på eller om det skal til ledelsen. I forhold til Aalborg Commitments deltager Knudsen i samarbejdet med de andre forvaltninger og sørger for at have ledelsen med på linien. En del af hans brede arbejdsfelt er, at han er Aalborg Commitments kontaktperson for Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen, hvilket der er udpeget to personer i forvaltningen til, men Knudsen har været mest inde over dette. (Knudsen 2007)

Kruise og Lystrøm samt Lambertsen arbejder generelt også meget tværfagligt i forhold til andre medarbejdere i forvaltningerne, da de alle sidder i typiske tværgående afdelinger (Lambertsen 2007; Kruise og Lystrøm 2007). Det kan dog være, at de generelt ikke arbejder mere på tværs end de andre medarbejdere i den samme afdeling. Kruise sidder som koordinator i forhold til samarbejdet mellem afdelingerne i forvaltningen samt i forhold til andre forvaltninger. Lystrøm er blandt andet med i en tværgående kommunikationsgruppe. Selve samarbejdet bliver afklaret gennem drøftelser i forvaltningsledelsen. (Kruise og Lystrøm 2007) Lambertsen sidder som sagt på et tværfagligt kontor internt i forvaltningen, og i forhold til de tværfaglige opgaver mellem forvaltningerne er det hende og en kollega, der varetager disse. Hun har blandt andet været med til at skrive noget til kommuneplanen og Plan- og Bæredygtighedsstrategien 2003. (Lambertsen 2007)

Ældre- og Handicapforvaltningen har fået en ny organisation, hvilket har betydet, at de har haft brug for at arbejde på tværs af afdelinger og derved finde ud af hvem, der tager sig af hvad og lære af hinanden (Kruise og Lystrøm). Der er således et fokus på samarbejdet internt i forvaltningen. Friis fra Skole- og Kulturforvaltningen udtalte derimod, at idet forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling er ny, har de et behov for at få vist sin profil, og skal derved tage en del initiativ. Friis sagde ligeledes i den forbindelse, at der vil gå noget tid, inden man som ny organisation får en daglig rytme for samarbejdet. (Friis 2007)

I forbindelse med måden at samarbejde på, udtalte Knudsen, at idet at Aalborg Kommune er en moderne virksomhed, benyttes telefon og mail rigtig meget. Ved mindre ting ringes der ofte, for eksempel om man lige kan skrive lidt omkring et givent emne. Ifølge Knudsen: *"Det med hele tiden at skulle mødes, det er ikke det, man gør mest"*. Hvis han skal have fat i medarbejdere i huset, så går han dog hen og snakker med dem, hvilket ikke er noget, han tænker nærmere over. Yderligere sagde Knudsen i forbindelse med kontaktformen ved det tværfaglige samarbejde, at selvom medarbejderne ikke sidder i samme afdeling, så snakker de sammen, ligesom de er kollegaer og behandler ikke hinanden anderledes. (Knudsen 2007) Knudsen tænker derved ikke særlig meget over, hvordan han kontakter andre medarbejdere, da det sker naturligt. Friis' holdning til møder er anderledes end Knudsen, hvor Friis personligt godt kan lide den personlige kontakt, hvor man sidder rundt om et bord (Friis 2007). Der er derved forskel på, hvordan de interviewede foretrækker at samarbejde på.

Måden, der samarbejdes på internt i forvaltningen Forsyningsvirksomhederne, er ændret. Før var Teknisk Sekretariat fysisk placeret tættere på selve forsyningsvirksomhederne, hvorved de havde en del personlig kontakt, mens de nu har mere telefonisk kontakt. Lambertsen påpegede, at *"Det gør det nemmere, at man lige kan stikke hovederne sammen."* Hun mener dog ikke, at

samarbejdet med forsyningsvirksomhederne har ændret sig, jævnfør referat: *"samarbejdet er det samme for hvis der virkelig er noget, så skal de nok finde ud af at mødes."* (Lambertsen 2007) Derimod har Teknisk Sekretariat fået mere personlig kontakt med Teknik- og Miljøforvaltningen, hvilket medarbejderne, ifølge Lambertsen, synes er rigtig godt. (Lambertsen 2007) Lambertsen kan således godt se fordelene ved personligt kontakt, men mener, at man nok skal finde ud af det, hvis dette ikke er muligt.

I spørgeskemaundersøgelsen blev der spurgt ind til medarbejdernes kontakt med andre internt i forvaltningen og i andre forvaltninger. Derudover blev spørgsmålene skilt ad i dagligdags- og ikke- dagligdagsopgaver. Det viste sig, at syv af de medvirkende svarede, at der ikke var forskel på deres dagligdags- og ikke-dagligdagsopgaver, og forskellen på kontakten ved de resterende medarbejders besvarelser var ikke stor, alt efter om det var dagligdagsopgaver eller ej, så derfor præsenteres der i det følgende kun besvarelserne for dagligdagsopgaverne.

	> 1 gang pr. dag	1-5 gange pr. uge	1-3 gange pr. mdr.	< 1 gang pr. mdr.	Ved ikke	Ubesvaret
Email kontakt	41 %	44 %	7 %	7 %	-	-
Kortere telefonsamtaler (<5min)	37 %	33 %	19 %	11 %	-	-
Længere telefonsamtaler (>5min)	11 %	26 %	30 %	26 %	4 %	4 %
Personlig kontakt uden foregående aftale	30 %	26 %	30 %	15 %	-	-
Møder med 1 person	4 %	37 %	26 %	26 %	-	7 %
Møder med 2-5 personer	7 %	22 %	37 %	33 %	-	-
Møder over 5 personer	4 %	11 %	30 %	48 %	7 %	-
Andet	-	-	4 %	-	-	-

Figur 6.2 Oversigt over medarbejdernes kontakt internt i forvaltningen (Appendiks K, N=27)
Konklusioner er fremhævet.

Figur 6.2 viser, hvordan kontakten indenfor Teknik- og Miljø forvaltningen typisk foregår. Her ses det, at mail, kortere telefonsamtaler og personlig kontakt uden foregående aftale hyppigt anvendes, hvilket er markeret i figuren. Dette hænger godt sammen med Knudsens kommentar om, at det er en moderne organisation. Herefter bruges møder med 1 person eller længere telefonsamtaler også i høj grad, mens møder med 2-5 personer eller møder med mere end 5 personer kun anvendes et par gange om måneden eller mindre, hvilket ligeledes er markeret. Til sammen tyder det på, at der er en del kontakt mellem medarbejderne i den samme forvaltning, og at den især koncentrerer sig om hurtige kontaktformer.

Ud fra Figur 6.3 ses det, at kontaktformerne email kontakt og korte telefonsamtaler skiller sig ud, når man ser på medarbejdernes kontakt med kollegaer udenfor forvaltningen. Henholdsvis 22 % og 19 % af medarbejderne emailer og fører kortere telefonsamtaler oftere end en gang og dagen, og 30 % fører kortere telefonsamtaler 1-3 gange om måneden. Det vil sige de hurtige

kontaktformer. Ved resten af kontaktformerne svarede mere end 50 %, at de har kontakt med kollegaer udenfor forvaltningen mindre end 1 gang om måneden. Dette hænger også sammen med, at den overvejende grund til at kontakte medarbejdere sker i forhold til vidensdeling, hvad ofte kan ske over mail eller telefon.

	> 1 gang pr. dag	1-5 gange pr. uge	1-3 gange pr. mdr.	< 1 gang pr. mdr.	Ved ikke	Ubesvaret
Email kontakt	22 %	15 %	19 %	41 %	4 %	-
Kortere telefonsamtaler (<5min)	19 %	11 %	30 %	33 %	7 %	-
Længere telefonsamtaler (>5min)	4 %	15 %	15 %	52 %	15 %	-
Personlig kontakt uden foregående aftale	-	11 %	15 %	59 %	15 %	-
Møder med 1 person	-	4 %	22 %	56 %	15 %	4 %
Møder med 2-5 personer	-	4 %	19 %	59 %	19 %	-
Møder over 5 personer	-	4 %	4 %	63 %	30 %	-
Andet	-	-	-	-	-	-

Figur 6.3 Oversigt over medarbejdernes kontakt med medarbejdere fra andre forvaltninger (Appendiks K, N=27) Konklusioner er fremhævet.

Udover at vise hvilke former for kontakt, medarbejderne i Teknik- og Miljøforvaltningen har i hverdagen, så illustrerer de to figurer også den store forskel på mængden af samarbejde internt i forvaltningen og i forhold til andre forvaltninger, og det er tydeligt, at der ikke er det store samarbejde med medarbejdere i andre forvaltninger. Dette understøttes af Figur 6.4, som viser, hvem medarbejderne kontakter i forbindelse med spørgsmål til en arbejdsopgave. Kun 67 % kontakter medarbejdere fra en anden forvaltning, hvis de skal have hjælp, mens 100 % kontakter medarbejdere fra egen forvaltning. Det virker dog umiddelbart naturligt, at man kontakter medarbejderne, der sidder tæt på en først.

At medarbejderne i højere grad kontakter kollegaer internt i forvaltningen i stedet for kollegaer i andre forvaltninger kan være noget, medarbejderne i kommunen tager for givet og ikke tænker over, altså en grundlæggende antagelse.

Hvem kontakter du for hjælp/viden til en arbejdsopgave?	
medarbejdere fra din egen afdeling,	100 %
medarbejdere fra en anden afdeling i forvaltningen,	100 %
medarbejdere fra en fra en anden forvaltning,	67 %
en udenfor kommunen,	74 %
andet/ved ikke	0 %

Figur 6.4 Kontakt i forbindelse med spørgsmål til en arbejdsopgave (Appendiks K, N=27)

Ud fra dette afsnit ses det, at de interviewede mener, at der skal samarbejdes, når der er fælles opgaver og projekter, og det er ligeledes en af grundene til, hvornår medarbejderne i Teknik- og

Miljøforvaltningen samarbejder. Det hænger sammen med Knudsens kommentar med, at samarbejdet skal have et formål.

De interviewede arbejder generelt mere på tværs af forvaltningerne end deltagerne i spørgeskemaundersøgelsen fra Teknik- og Miljøforvaltningen, hvilket understreger, at der i kommunen er forskel på, om en person direkte arbejder med tværgående temaer eller ej. Dette hænger også meget godt sammen med de interviewedes store kendskab til dokumenterne bag lokal Agenda 21. Medarbejderne i Teknik- og Miljøforvaltningen har i høj grad mere kontakt med andre kollegaer internt i forvaltningen end med kollegaer i andre forvaltninger.

For de interviewede medarbejderne er der forskel på måden, hvorpå de samarbejder med andre medarbejdere, hvilket blandt andet skyldes, at medarbejderne foretrækker forskellige former. Derudover kan givne forhold ligeledes påvirke måden, såsom den fysiske placering af afdelinger og forvaltninger. Ved Teknik- og Miljøforvaltningen benyttes hovedsageligt hurtige kontaktformer, såsom mail, kortere telefonsamtaler og personligt kontakt uden foregående aftale.

6.3 Organisationsstruktur

Formålet med dette tema i analysen er at undersøge strukturen i Aalborg Kommune som organisation, og hvordan medarbejderne ser sig selv og deres opgaver i denne struktur. Hvis medarbejderne ser organisationen som et samlet hele er dette fremmede for tværfagligt samarbejde. Men hvis medarbejderne har meget fast afgrænsede opgaver vil dette være hæmmende. Derfor sker analysen ved at se på den generelle ansvarsfordeling i organisationen samt på de adspurgtes arbejdsopgaver i forhold til kollegaernes opgaver.

Generelt i forvaltningerne føler de interviewede medarbejdere, at ansvarsfordelingen ved opgaver er klare. Friis uddybede dette ved at udtale, at der ikke bliver lavet dobbeltarbejde samt at der skabes en hybrid i forbindelse med det tværfaglige samarbejde i form af den gruppe, der arbejder på tværs, men når samarbejdet er slut, så kommer personerne kommer tilbage til deres vante referencer. (Friis 2007) Holdningen om en fast ansvarsfordeling deles af 70 % af deltagerne i spørgeskemaundersøgelsen i Teknik- og Miljøforvaltningen, hvorimod kun 4 % af disse ikke mener, at ansvaret er klart, jævnfør Figur 6.5.

Er det klart hvem, der har det overordnede ansvar for de opgaver, du udfører?

Ja	Nogle gange	Nej
70 %	26 %	4 %

Figur 6.5 Klarhed over ansvaret ved opgaver. (Appendiks K, N=27)

Lambertsen, Kruuse og Lystrøm nævnte, at der dog kan være tilfælde, hvor ansvarsfordelingen ikke er klar for eksempel i forhold til nye tiltag, såsom strukturreformen eller i starten af arbejdet i en ny tværgående projektgruppe, hvor der kan være lidt diskussion mellem forvaltninger om at blive ansvarlig for det pågældende projekt. De interviewede ser dog ikke dette som et større problem. (Nielsen 2007; Lambertsen 2007; Kruuse og Lystrøm 2007) Friis supplerede dette ved at påpege, at der er nogle grænseflader i arbejdsopgaverne i tværgående grupper, men dette fastlægges internt i disse grupper (Friis 2007). De to adspurgte medarbejdere i Ældre- og Handicapforvaltningen mener, at det er naturligt, at der kan være lidt uenighed omkring ansvarsfordelingen imellem forvaltningerne, da spørgsmålene i samfundet

bliver mere komplekse, hvorved flere skal involveres. (Kruuse og Lystrøm 2007) En uklar ansvarsfordeling kan have nogle konsekvenser for det givne projekt, hvor Lambertsen og Thomsen udtalte, at der i forbindelse med udførelsen af initiativerne fra Plan- og Bæredygtighedsstrategien ikke var en helt klar ansvarsfordelingen, hvilket betød, at der var nogle initiativer, der ikke blev udført (Lambertsen 2007; Thomsen 2007).

Kruuse og Lystrøm samt Lambertsen udtaler i forbindelsen med tvivl omkring ansvarsfordeling, at det i sidste ende er ledelsen, enten den administrative eller politiske, som bestemmer (Kruuse og Lystrøm 2007; Lambertsen 2007). Nielsen har dog endnu ikke oplevet, at det har været nødvendigt for den administrative ledelse at blande sig i ansvarsfordelingen i de tværgående projektgrupper, som han har deltaget i (Nielsen 2007). Knudsen nævnte ligeledes i den forbindelse, at de folkevalgte skal kunne følge med i, hvad der sker, og det er dem, som har den endelige beslutning. Byrådet kan således beslutte, at der skal ske et samarbejde på tværs af forvaltningerne (Knudsen 2007). Det betyder også, at det er politikerne, der kan bestemme ansvarsfordelingen og som kan prioritere hvilke processer, der skal fremmes.

De interviewede medarbejdere fra fire af forvaltningerne nævnte, at ansvarsfordelingen bliver nedskrevet, både internt i forvaltningerne og i forbindelse med projektgrupper. (Nielsen 2007; Lambertsen 2007; Friis 2007; Kruuse og Lystrøm 2007) Ofte er der en tovholder for hvert projekt, vis ansvar er at styre processen og derved være den ansvarlige (Knudsen 2007). Lambertsen sagde, at når aftalerne først er blevet nedskrevet, så er medarbejderne gode til at acceptere de beslutninger, som er blevet taget (Lambertsen 2007). Friis supplerer dette ved at sige, at han ikke mener, at sorteper bliver sendt videre (Friis 2007). Medarbejderne tager således ansvar og at ansvarsfordelingen bliver nedskrevet bidrager til, at denne bliver mere fast og som Lambertsen sagde, så accepterer medarbejderne det nedskrevne.

I forbindelse med problemer eller spørgsmål ved en opgave udtalte Knudsen, at han ved, hvem han skal henvende sig til, og Nielsen tilføjer, at det kommer meget naturligt. (Knudsen 2007; Nielsen 2007). I spørgeskemaet til medarbejdere i Teknik- og Miljøforvaltningen svarede 70 %, jævnfør Figur 6.6, at de er klar over hvem, de skal henvende sig til. Dette bevirker ligeledes, at ansvarsfordelingen forekommer klart.

Er du klar over, hvem du skal henvende dig til, hvis du har problemer eller spørgsmål angående dine opgaver?

Ja	Nogle gange	Nej
70 %	22 %	4 %

Figur 6.6 Henvendelse ved spørgsmål omkring en opgave. (Appendiks K, N=26)

Der er således en generel holdning blandt de interviewede og medarbejderne i Teknik- og Miljøforvaltningen, at ansvarsfordelingen er klar. Dette kan forstås som, at medarbejderne har en forståelse af opbygningen/strukturen i organisationen, hvilket er fremmende for det tværgående samarbejde. Det kan også forstås som, at arbejdsdelingen er meget fast, hvilket er hæmmende for det tværgående samarbejde, da det få medarbejderne til at fokusere på egne opgaver.

En af de interviewede medarbejdere, Knudsen har forholdsvis frie rammer i forhold til at planlægge og udføre sine arbejdsopgaver, hvilket han tror, er gældende for de fleste konsulenter i kommunen. Han tilføjer, at i modsætning til andre medarbejdere, får konsulenter ofte lidt mere udefinerbare opgaver. Dette gælder også for resten af de interviewede. De arbejder alle

med tværgående temaer, og tre af dem sidder i afdelinger, som står for det tværgående arbejde i deres forvaltning. (Nielsen 2007; Lambertsen 2007; Friis 2007; Kruuse og Lystrøm 2007, Knudsen 2007) Arbejdsdelingen af deres opgaver er derved ikke er nær så defineret som andres opgaver i forvaltningerne. Således kunne det formodes, at ansvarsfordelingen ligeledes var usikker, men som beskrevet i det ovenstående opfattes denne klar.

Hvorvidt arbejdsopgaverne er faste eller løse fremgår også af resultatet fra spørgeskemaundersøgelsen i Teknik- og Miljøforvaltningen, jævnfør Figur 6.7.

	Ja	Nej
Er dine arbejdsopgaver fast afgrænsede?	41 %	59 %
Er dine arbejdsopgaver fast afgrænsede i forhold til personer, der sidder med lignende/samme opgaver?	33 %	67 %
Er det nedskrevet hvem, der sidder med hvilke arbejdsopgaver?	67 %	30 %

Figur 6.7 Afgrænsning af arbejdsopgaverne.
(Appendiks K, N=26 ved det første spørgsmål, N=27 ved de øvrige)

41 % af de medvirkende i spørgeskemaundersøgelse mener, at deres arbejdsopgaver er fastafgrænsede, og 33 % mener, at opgaverne er fast afgrænsede i forhold til personer, der sidder med lignende opgaver. Det ses ligeledes af figuren, at 67 % af de adspurgte mener, at arbejdsopgaverne er nedskrevne, hvilket virker lidt i modstrid med procentdelene af medarbejderne, der har afgrænsede opgaver. Dette kan således betyde, at de nedskrevne bestemmelser ikke er så konkrete eller at medarbejderne ikke er bevidste om, hvad der er nedskrevet eller at der simpelthen er nogle andre normer end de nedskrevne. At en del opgaver er fast afgrænsede og er nedskrevne, hæmmer samarbejdet, idet medarbejderne i højre grad kommer til at fokusere på deres egne opgaver.

En fast afgrænsning af opgaver kan påvirke, hvorvidt medarbejderne arbejder ud fra bestemte mål. Her nævnte Knudsen, at de i Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen arbejder efter en EFQM-management model, hvilket Knudsen mener, er specielt for denne forvaltning. Ideen bag denne model er, at der skal sættes nogle mål, hvorefter der vurderes, hvordan processen skal være, og der opstilles nogle nøgleresultater. Dette sikrer, at medarbejderne ved, hvor de skal hen, og hvornår de har nået målet. (Knudsen 2007) Dette kan dog bevirke, at de fokuserer på deres egne mål og således ikke andres, hvilket er hæmmende for det tværgående samarbejde.

Denne målfokusering hænger sammen med specialisering af arbejdsopgaver, hvor medarbejdere ligeledes kan blive fokuseret på egne mål og ikke organisationens. Figur 6.8 viser detaljeringsgraden for de medvirkendes opgaver i spørgeskemaundersøgelsen, hvor 48 % har en stor detaljeringsgrad på deres opgaver. At knap halvdelen arbejder med detaljerede opgaver indikerer, at opgaverne i forholdsvis høj grad er specialiseret, hvilket som sagt kan være hæmmende for det tværgående samarbejde.

Hvor stor er detaljeringsgraden på dine opgaver? (Er du f.eks. ansvarlig for udarbejdelsen af kommuneplanen eller bidrager du med en mindre del af denne.)

Lille	Mellem	Stor
15 %	37 %	48 %

Figur 6.8 Detaljeringsgraden på opgaverne (Appendiks K, N=27)

I spørgeskemaundersøgelsen blev der spurgt ind til sammenhængen mellem den enkeltes opgaver og kollegaernes. 78 % af medarbejderne i Teknik- og Miljøforvaltningen mener selv, at de er bevidste om denne sammenhæng, jævnfør Figur 6.9. Dette bevirker, at medarbejderne har en overordnet forståelse for sammenhængen til andres opgaver, hvilket er fremmede for samarbejdet. Denne bevidsthed kommer også til udtryk, når for eksempel Lambertsen kommenterer, at det er hende og en kollega, som sidder med kommuneplan- og planstrategiarbejdet, mens det er hendes chef, som sidder med i den tværgående gruppe i forbindelse med Bæredygtighedsstrategien (Lambertsen 2007). Det ovenstående bevirker, at det kan vurderes, at medarbejderne overordnet har en forståelse for deres arbejde i forhold til det store hele, hvilket er fremmede for det tværfaglige samarbejde i kommunen.

Er du bevidst om, hvordan dine arbejdsopgaver hænger sammen med øvrige medarbejders opgaver? (hvilken større sammenhæng din pågældende opgave kan ses i)

Ja	Nogle gange	Nej
78 %	22 %	0 %

Figur 6.9 Hvorvidt medarbejderne er bevidste omkring sammenhængen mellem personens opgaver og de øvrige medarbejders opgaver. (Appendiks K, N=27)

Generelt er det svært at vurdere, hvornår ansvarsfordelingen og arbejdsdelingen er faste uden at være hæmmende for det tværgående samarbejde. Projektgruppen vurderer, at der er en klar fornemmelse af ansvarsfordelingen, og det er herunder ligeledes klart hvem, medarbejderne skal kontakte ved hjælp. Ved spørgeskemaundersøgelsen mener 70 % af de medvirkende således, at der er en klar ansvarsfordeling, og at de ved hvem, de kan kontakte. Dog nævnte flere af de interviewede, at der nogle gange kan være uklarheder, hvor for eksempel ansvarsfordelingen ved initiativer i Plan- og Bæredygtighedsstrategien ikke var klar.

I forhold til de fastafgrænsede opgaver er de interviewedes opgaver ikke så fastafgrænsede, at det virker hæmmende på deres samarbejde. I forhold til medarbejderne i Teknik- og Miljøforvaltningen er det lidt mere uklart, men idet at mange af opgaverne er nedskrevne og knap halvdelen svarede, at deres arbejdsopgaver er fast afgrænsede, kan dette virke hæmmende for samarbejdet. Både de interviewede og medarbejderne i Teknik- og Miljøforvaltningen er bevidste om, hvordan deres opgaver hænger sammen med andres, hvilket er fremmede for samarbejdet, idet de derved har en forståelse for det samlede hele.

6.4 Rammer for samarbejde

Dette tema ser nærmere på rammerne for tværfagligt samarbejde i Aalborg Kommune. Hvis rammerne er for faste, kan det være hæmmende for samarbejdet. Derudover er det også væsentligt, om medarbejderne føler, at de har en indflydelse på den proces, som de deltager i, fordi de derved har mulighed for at stille spørgsmålstejn ved de grundlæggende antagelser, hvilket er fremmede for tværfagligheden.

Organisationsstrukturen er med til at ligge nogle rammer for, hvordan samarbejdet i kommunen skal foregå, da det er afgørende hvem og hvorfra i forvaltningens struktur, at samarbejdet foregår. For eksempel så arbejder alle de adspurgte med tværgående emner, og tre af disse sagde, at dette er specielt for deres arbejdsområde i forvaltningerne (Nielsen 2007; Lambertsen 2007; Friis 2007; Kruuse og Lystrøm 2007; Knudsen 2007). Ses der på Figur 6.2 og på Figur 6.3, omhandlende kontaktformer, er det tydeligt, at deltagerne i spørgeskemaundersøgelsen ikke er særlig tværgående i forhold til samarbejdet med andre forvaltninger. Sammen skaber dette en ramme for arbejdet i kommunen, idet det ikke er alle og enhver, der arbejder på tværs med medarbejdere fra andre forvaltninger. Der eksisterer således en norm omkring, hvem, der samarbejder på tværs og hvem, der ikke gør, hvilket hænger sammen med strukturen i kommunen.

Aalborg Kommune har en styrelsesvedtægt, hvor der står nævnt i hvilken grad, der skal være samarbejde mellem kommunens udvalg. Det omhandler dog kun det politiske, og forvaltningerne er således ikke nævnt. (Aalborg Kommune 2007e) På nogle områder er der stramme regler og politikker for, hvordan medarbejderne skal samarbejde med kollegaer fra andre forvaltninger, for eksempel hvis man er sagsbehandler med en personsag. På andre områder er det mere noget, som kommer hen af vejen, og Knudsen udtalte således, *"at rammerne for samarbejdet er forskelligt alt efter situationen"*. Et eksempel er, at Lambertsen forklarede, at hun ikke kender til nogen nedskrevne regler for samarbejdet på tværs af forvaltninger, mens de adspurgte medarbejdere fra både Ældre- og Handicapforvaltningen samt Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen beskriver, at der er beskrevne regler og lovgivning for, hvordan man skal håndtere en personsag. (Nielsen 2007; Lambertsen 2007; Kruuse og Lystrøm 2007; Knudsen 2007)

I forvaltningen Ældre- og Handicap er der lavet nye regler om, at det er acceptabelt, at man ikke kan vide alt, og at der ikke er noget, der hedder dumme spørgsmål samt en accept og påskønnelse af, at medarbejderne skal bruge hinanden. Dette vil ledelsen forsøge at gøre til en norm i forvaltningen. (Kruuse og Lystrøm 2007) Dette kan øge samarbejdet internt i forvaltningen. I forhold til normer, så mener Lambertsen ikke, at der er nogle normer for samarbejdet på tværs i kommunen, da det meget afhænger af typen på den givne opgave. (Lambertsen 2007) Knudsen tilføjer til dette, at samarbejdet mellem forvaltningerne som regel giver sig selv, ved behov for samarbejde kontakter de hinanden. Som regel bliver rammerne for samarbejdet diskuteret i starten af processen. En anden norm, som Knudsen nævnte, er at det altid er godt, hvis et givet projekt er afstemt med baglandet, således at det ikke kommer i byrådet og bliver nedstemt. (Knudsen 2007) At Knudsen afstemmer et givet projekt med baglandet bevirker, at ledelsen har en del kontrol over indholdet. Dette kan således betyde, at

nogle projekter, som Knudsen foreslår, ikke kommer på beslutningsarenaen eller i hvert fald bliver ændret, det vil sige, at der sker en indirekte magtpåvirkning.

Der eksisterer således nogle normer ifølge interviewpersonerne, og Lystrøm nævnte i den forbindelse, at uformelle netværk kan gå hen og få en mere formel struktur og således blive en fast del af kommunens arbejde. (Kruuse og Lystrøm 2007)

Ved spørgeskemaundersøgelsen i Teknik- og Miljøforvaltningen svarede 41 % medarbejdere, at der ikke eksisterer nogen nedskrevne regler, og ved disse tilfælde svarede 41 % at der eksisterer rutiner/normer, jævnfør Figur 6.10. En norm, der kan være i kommunen, jævnfør Afsnit 6.2.2, er i hvilken grad medarbejderne samarbejder internt og eksternt i forvaltningen samt hvilke kontaktformer, der bliver benyttet. Ud fra figuren er det ligeledes interessant, at hele 26 % af de medvirkende har svaret "ved ikke", hvor de således ikke er klar over hvorvidt, der eksisterer både regler og normer eller de tænker ikke nærmere over, at de eksisterer. Dette kunne også indikere, at deltagerne ikke deltager i særligt meget tværfagligt arbejde.

	Ja	Nej	Ved ikke
Er der nogen nedskrevne regler/rammer for, hvorledes du skal samarbejde med øvrige forvaltninger?	33 %	41 %	26 %
Hvis/når dette ikke er tilfældet, er der så nogen rutiner/normer for, hvorledes man samarbejder med de øvrige forvaltninger?	41 %	19 %	26 %

Figur 6.10 Rammer for samarbejde med øvrige forvaltninger (Appendiks K, N= henholdsvis 27 og 23)

Figuren giver ikke umiddelbart et klart billede af forvaltningens regler i forbindelse med samarbejde, hvilket kan skyldes forskelle mellem afdelingerne. Ved dette spørgsmål i spørgeskemaundersøgelsen deltog henholdsvis 11 og 9 af medarbejdere fra afdelingerne Miljø og Plan & Byg som deltager, og på grund af det lave deltagerantal fra de andre forvaltninger, ses der kun nærmere på disse to afdelinger. I miljøafdelingen har 45 % svaret ja til, at der er nedskrevne regler for samarbejdet, mens 36 % har svaret nej. I Plan & Byg afdelingen er der derimod 22 %, der har svaret ja og 56 %, som har svaret nej. Dette tyder altså på, at der i højere grad er nedskrevne regler i miljøafdelingen for samarbejdet. Hvorvidt der eksisterer normer er dog ensartet i de to afdelinger. Dette kan sættes i sammenhæng med svarerne fra interviewpersonerne, der ligeledes ikke er enige om hvorvidt, der eksisterer regler og normer.

Hvis der ses på samarbejdet mellem afdelingerne internt i Teknik- og Miljøforvaltningen i stedet for samarbejdet mellem forvaltningerne er billedet ifølge deltagerne i spørgeskemaundersøgelsen et andet, jævnfør Figur 6.11 på følgende side. Her svarede 37 %, at der ikke eksisterer nedskrevne regler og 56 % svarede, at der eksisterer rutiner/normer, når der ikke er nedskrevne regler. Der er således flere nedskrevne regler i forhold til samarbejde mellem medarbejdere i forskellige afdelinger end mellem medarbejdere fra forskellige forvaltninger. Administrativt må det også formodes nemmere at få fastlagt regler internt i forvaltningen end mellem forvaltningerne. Fastlagte regler er hæmmende for samarbejdet, men de kan være fremmende hvis de påskønner samarbejde.

	Ja	Nej	Ved ikke
Er der nogen nedskrevne regler/rammer for, hvorledes du skal samarbejde med afdelingerne i forvaltningen?	44 %	37 %	19 %
Hvis/når dette ikke er tilfældet, er der så nogen rutiner/normer for, hvorledes man samarbejder mellem afdelingerne i forvaltningen?	56 %	11 %	19 %

Figur 6.11 Rammer for samarbejde med afdelingerne (Appendiks K, N= henholdsvis 27 og 23)

Koordineringsgrupper og råd

I kommunen er der en direktørgruppe, der består af direktøren fra hver forvaltning, og som er den øverste administrative ledelse. Direktørgruppen har et ugeligt møde og er ligeledes ofte styregruppe på projekter. Jævnfør Afsnit 6.3 kan denne gruppe beslutte, at der skal samarbejde på tværs af forvaltningerne og rammerne herfor. Referaterne fra møderne i direktørgruppen sendes til alle forvaltninger samt til Økonomi- og Planlægningsgruppen, der nævnes herunder. (Kruuse og Lystrøm 2007; Lambertsen 2007; Nielsen 2007) Direktørgruppen kan således udstikke nogle rammer for det tværgående samarbejde mellem forvaltningerne.

Der er tre faste koordineringsgrupper for det tværfaglige samarbejde, hvori der er repræsentanter for alle forvaltningerne (Kruuse og Lystrøm 2007; Nielsen 2007):

- Økonomi- og Planlægningsgruppen, som står for budgetlægningen i kommunen
- PA gruppen, som står for personalesager
- HR, en ny gruppe, som arbejder med personaleudvikling og politikker

Der er for hver af disse grupper nedskrevet et kommissorium, hvor deres opgaver er defineret. Derudover er der mange andre koordineringsråd eller grupper, som er mere eller mindre faste, blandt andet en kommunikationsgruppe, hvor en medarbejder fra hver forvaltning jævnligt mødes og diskuterer den fælles kommunikationsplan for kommunen. Derudover er der en Plan og Koordineringsgruppe, som arbejder med erhvervsplaner, planstrategien, landdistriktspolitikker og bæredygtighedsstrategien. Denne gruppe består fast af medarbejdere fra Borgmesterforvaltningen, Teknik- og Miljøforvaltningen samt forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling. De øvrige forvaltninger deltager kun, når der er noget relevant for disse, hvor enten den pågældende forvaltning selv byder ind eller koordineringsgruppen inviterer den. Plan og Koordineringsgruppen refererer til direktørgruppen samt til Økonomi- og Planlægningsgruppen. (Kruuse og Lystrøm 2007; Lambertsen 2007; Nielsen 2007) Flere af interviewpersonerne bruger netop ordet "relevant" i forbindelse med deres deltagelse, hvilket også indikerer, at denne organisering anses ganske fornuftig.

I forhold til disse koordineringsgrupper, nævnte Nielsen, at han ser det som en fordel, at han har kendskab til arbejdet i flere grupper. Han er medlem af Plan og Koordineringsgruppen og sidder i økonomikontoret, som er samme afdeling, hvor centrale medlemmer af Økonomi- og Planlægningsgruppen sidder. (Nielsen 2007)

6.4.1 Indflydelse på samarbejde

På rådmandsniveau er der nogle faste møder, hvor nogle embedsmænd ligeledes deltager. Det er fra disse møder, at visioner og ideer kommer, hvorefter medarbejderne skal føre dem ud i livet. Medarbejdere har her en mulighed for at få indflydelse, da de er velkommen til at komme med ideer til disse møder. (Lambertsen 2007; Friis 2007; Kruuse og Lystrøm 2007) Generelt mener Knudsen, at Aalborg Kommune har en god tradition for, at medarbejderne kan byde ind med ideer, selvom det i sidste ende er ledelsens beslutning, hvad der skal fokuseres på. (Knudsen 2007) Et er at medarbejderne er velkomne til at fremsætte ideer, noget andet er dog, om de bliver opfordret til at gøre dette, hvilket ikke fremgår tydeligt her.

Når der i kommunen er brug for at udarbejde nogle tværgående projekter, mødes de involverede og finder ud af, hvordan dette skal foregå. Det bliver normalt nedskrevet og en møderække aftales. (Nielsen 2007) Friis tilføjer til dette, at problemstilling oftest modnes undervejs, derfor sker selve beslutningsprocessen og nedskrivning af rammerne for samarbejdet over en periode. Deltagerne i projektgrupperne har ifølge Nielsen stor indflydelse på formen og mængden af projektet, og Friis sagde ligeledes, at det ikke bliver diskuteret så meget, hvor mange timer der bruges. (Nielsen 2007; Friis 2007) Knudsen tilføjede, at han har stor indflydelse på sit arbejde, men at det jo er hans opgave at tænke over, hvad kommunen, byrådet og udvalgene gerne vil have og tage det som udgangspunkt og ikke hans egne præferencer (Knudsen 2007). Kommunen, byrådet og udvalgene har derved en indflydelse på Knudsen, hvor de overfører deres præferencer til hans arbejde. Dette kan udtrykkes som en form for bevidsthedskontrollerende magt, men Knudsen er dog til en vis grad klar over denne påvirkning, idet han selv nævnte, at han overvejer deres præferencer. Denne viden om påvirkning eksisterer ikke i bevidsthedskontrollerende magt, hvorved der således også er elementer fra den indirekte magt, idet påvirkningen har en betydning for hvad, der kommer i beslutningsarenaen.

Generelt mener fire af de interviewede, at de har stor indflydelse på, hvilke arbejdsopgaver som de har, og hvordan de udfører dem, men både Knudsen og Lambertsen tilføjer til dette, at det jo er ledelsen, som har den endelige beslutning, hvilket det også skal være, da de jo sidder med overblikket over forvaltningernes øvrige opgaver. (Nielsen 2007; Lambertsen 2007; Friis 2007; Knudsen 2007) Dette gælder også i forhold til tids- og ressourceforbruget, her mener Knudsen, *"Hvis en anden forvaltning ønsker, at de f.eks. skulle afsætte en mand i et halvt år, vil de nok sætte bremseklodserne i"* (Knudsen 2007) Tidsforbruget vurderes således af ledelsen, men som nævnt i det ovenstående, så bliver tidsforbruget ikke diskuteret så meget samarbejde i gruppen, så det er ved yderpunkterne, at dette bliver diskuteret. At der er en grænse for tidsforbruget kan ligeledes ses som en form for indirekte magt, hvor medarbejderne er klar over dette tidsforbrug, men der sker en indirekte påvirkning, idet medarbejderne til dels overvejer tidsforbruget ved arbejdsopgaverne.

De interviewede medarbejdere mener, jævnfør det ovenstående, at de har stor indflydelse på deres arbejdsopgaver, selvom der dog ligger nogle overordnede rammer for opgaverne. Deltagerne i spørgeskemaet i Teknik- og Miljøforvaltningen deler denne holdning, idet at henholdsvis 74 % og 85 % af disse føler, at de har indflydelse på mængden og formen for kontakten, hvilket ses af Figur 6.12 på følgende side.

	Ja	Nej	Ved ikke
Føler du, at du har indflydelse på, hvor meget du samarbejder med de andre afdelinger/forvaltninger?	74 %	15 %	11 %
Føler du, at du har indflydelse på, hvilken form for kontakt, du benytter?	85 %	4 %	11 %

Figur 6.12 Indflydelse på samarbejdet (Appendiks K, N=27)

Samlet kan det opsummeres, at der er nogle faste rammer for, hvordan samarbejdet i kommunen skal foregå, idet at der er nogle faste råd og koordineringsgrupper, hvor der er nedskrevet kommissorium og hvor der holdes faste møder. Derudover virker det som, om at der er en kreds af mennesker, som arbejder med det overordnede og strategiske niveau og som står for samarbejdet på tværs af forvaltningerne. Den almindelige medarbejder arbejder ikke meget sammen med medarbejdere fra andre forvaltninger. Hvorvidt, der eksisterer normer og regler afhænger ifølge interviewpersonerne af situationen og opgaven, for eksempel nævner både Nielsen samt Kruuse og Lystrøm, at der eksisterer faste procedurer ved især personsager. Lambertsen mener dog ikke, at der eksisterer normer og regler i Forsyningsvirksomhederne.

Angående regler og normer i Teknik- og Miljøforvaltningen er der interne forskelle mellem Miljøafdelingen og afdelingen Plan & Byg. Der er flere regler og normer internt i forvaltningen angående samarbejdet end mellem forvaltningerne. Der var dog ligeledes flere, der svarede "ved ikke" angående samarbejdet på tværs af forvaltninger, hvilket kan indikere, at de ikke har behov for denne viden og således ikke arbejder meget på tværs. I forbindelse med normerne, forsøges det fra ledelsen i Ældre- og Handicapforvaltningen at overføre nogle normer til medarbejderne, som kan øge det interne samarbejde i forvaltningen.

Både de interviewede medarbejdere og medarbejderne, der har medvirket i spørgeskemaundersøgelse føler, at de har en vis indflydelse er fremmede for det tværfaglige samarbejde. Således har de i højere grad mulighed for at stille spørgsmålstejn ved de grundlæggende antagelser og indgå i double-loop learning. Dog sker denne indflydelse inden for nogle rammer i hvert fald ifølge de interviewede i forvaltningerne, hvilket begrænser denne mulighed.

6.5 Vidensdeling ved samarbejde

Dette tema har til formål at finde ud af hvor stor en vidensdeling, der er i organisationen. Først spørges der ind til, hvor stor en del af processen medarbejderne udarbejder, i forhold til læringscirklen. Hvis de er medvirkende i processen har et tæt samarbejde med dem, der udarbejder resten af processen, så er det fremmede for det tværfaglige samarbejde. Derudover undersøges det, hvem de adspurgte deler viden med. I analyserammen indeholder dette tema ligeledes forsvarsmekanismer, men det er valgt at samle medarbejdernes egne kommentarer til barrierer i det sidste afsnit i kapitlet, hvori forsvarsmekanismer indgår.

Fire af de interviewede forklarede, at deres arbejdsopgaver sjældent dækker alle fire trin i læringscirklen, det vil sige, at de kun laver en del af en arbejdsopgave, for eksempel fortolkning

af data. (Nielsen 2007; Lambertsen 2007; Friis 2007; Knudsen 2007) I forbindelse hermed forklarer Knudsen, at han ofte forbereder noget, som kommer hen til kollegaer, der så tager beslutningen om, hvorvidt det bliver til noget (Knudsen 2007). Nielsen forklarer ligeledes, at hans opgave ikke så meget er at udarbejde opgaverne, men mere er at gennemlæse dokumenter andre har skrevet for at koordinere det med andre projekter i kommunen og *"komme med gode ideer"*, som han selv udtalte (Nielsen 2007). De har således til en vis grad et kendskab til, hvad de øvrige medarbejdere udfører i forbindelse med deres opgave, hvilket fremmer det tværgående samarbejde.

I forbindelse med læringscirklen blev der i spørgeskemaet til medarbejdere i Teknik- og Miljøforvaltningen spurgt ind til, hvorvidt de har viden omkring andre medarbejders metoder, hvis de kun udfører en del af en opgave. 70 % svarede, at de altid, ofte eller nogle gange har denne viden, jævnfør Figur 6.13. Det er dog kun 7 %, som svarede, at de altid har den viden, hvilket projektgruppen synes er en lille del og dette er begrænsende for den kollektive læring. Projektgruppen vurderer dog generelt i forhold til interviewene og spørgeskemaundersøgelsen, at medarbejderne har en forståelse for sammenhængen i læringscirklen, hvilket fremmer det tværfaglige samarbejde. Det, at de udtrykker, at de har en viden om kollegaernes metoder, er ikke ensbetydende med, at de også har en fælles forståelse for, hvordan data skal behandles og forstås.

Hvis andre tager sig af dele af din opgave, f.eks. anskaffelsen af information og fortolkning af information, har du så viden omkring deres arbejdsmetoder?				
Ja altid	Ofte	Nogle gange	Nej, aldrig	Ved ikke
7 %	30 %	33 %	7 %	11 %

Figur 6.13 Viden omkring hele ens opgave (Appendiks K, N=24)

De interviewede medarbejdere føler, at det er svært at sige, hvem folk kontakter i det daglige for at skaffe viden og informationer. Både Friis og Nielsen sagde, at det er meget afhængig af de givne arbejdsopgaver, men det kan både være personer internt og eksternt i kommunen. (Friis 2007; Nielsen 2007) Lambertsen mener også, at det er meget forskelligt, men at medarbejderne i hendes afdeling i høj grad er i kontakt med kollegaerne uden i forsyningsvirksomhederne på grund af deres tekniske kendskab, det vil sige internt i forvaltningen (Lambertsen 2007). Kruuse tilføjer til dette, at *"at netværk er meget personligt, og det kan virke lidt tilfældigt, hvordan man inddrage andres viden og erfaringer."* Dette er dog generelt og ikke kun i kommunerne. Det ses også ved interviewet med Nielsen, at netværk er tilfældige, idet han gennem hans netværk i Økonomi- og Planlægningsgruppen forhører sig ved vicedirektørerne, der deltager i denne gruppe, omkring hvem han skal snakke med (Nielsen 2007).

Kruuse og Lystrøm mener, ligesom Lambertsen, at medarbejdere vil søge informationer internt i forvaltningen, inden de spørger udenfor afdelingen og forvaltningen. (Kruuse og Lystrøm 2007) Knudsen nævnte, at der er en arbejdsdeling mellem forvaltningerne, jævnfør Afsnit 6.1. (Knudsen 2007) Dette gør således, at medarbejderne ved, hvor de kan få en given viden, men denne deling forekommer dog meget generel, og selvom en medarbejder ved hvilken forvaltning, personen skal kontakte, vides det ikke nødvendigvis, hvilken person.

Ud fra spørgeskemaundersøgelsen ses det, at alle de medvirkende medarbejdere kontakter kollegaer i deres egen forvaltning i forbindelse med hjælp til arbejdsopgaver, hvilket ses i Figur 6.14, der ligeledes blev vist i Afsnit 6.2. De medvirkende i spørgeskemaundersøgelsen anser ligeledes vidensdeling som den største begrundelse for at kontakte andre medarbejdere, jævnfør Afsnit 6.1.3 I henhold til kontakt til kollegaer i en anden forvaltning, er der 67 % af de medvirkende, der får hjælp/viden til en opgave via denne vej, hvorimod der er 74 %, der kontakter personer udenfor kommunen. Det kan godt virke overraskede, at medarbejderne i højere grad kontakter en person udenfor kommunen i stedet for en medarbejder i en anden forvaltning, men i forbindelse med en arbejdsopgave har medarbejderne vel ofte kontaktpersoner, for eksempel i konsulentvirksomheder.

Hvem kontakter du for hjælp/viden til en arbejdsopgave?	
medarbejdere fra din egen afdeling,	100 %
medarbejdere fra en anden afdeling i forvaltningen,	100 %
medarbejdere fra en fra en anden forvaltning,	67 %
en udenfor kommunen,	74 %
andet/ved ikke	0 %

Figur 6.14 Kontakt i forbindelse med spørgsmål til en arbejdsopgave. (Appendiks K, N=27)

Generelt er det meget tydeligt i Teknik- og Miljøforvaltningen, at medarbejderne mest deler deres viden internt i forvaltningen, derimod er det mere forskelligt, hvem interviewpersonerne deler deres viden med. Det kommer meget an på hvilke opgaver, de arbejder med. I forhold til læringscirklen føler de interviewede, at de har en stor forståelse for de opgaver, der bliver lavet af andre i forbindelse med de interviewedes opgaver. Det samme svarede flertallet af medarbejderne i Teknik- og Miljø. Denne forståelse fremmer det tværfaglige samarbejde.

6.6 Holdninger og barrierer

Dette tema hænger tæt sammen med temaet om *det generelle samarbejde* samt temaet *vidensdeling ved samarbejde*, hvor forsvarsmekanismer fremgår. Formålet med dette afsnit er at klarlægge medarbejdernes holdninger til samarbejdet og de barrierer, de føler eksisterer for samarbejdet. Dette er især brugbart i forhold til at kunne opstille nogle anbefalinger til Aalborg Kommune.

Lambertsen og Knudsen synes det tværgående samarbejde fungerer udmærket. (Lambertsen 2007; Knudsen 2007) Dog udtalte Knudsen, at han dog heller ikke har så mange illusioner om, hvordan det ellers skulle fungere. Han mente, at det er spændende at arbejde sammen med de andre forvaltninger, da man får et indblik i deres verden. (Knudsen 2007)

	Holdning til mængden af samarbejdet
Borgmesterforvaltningen (Nielsen)	Der kunne godt være mere
Forsyningsvirksomhederne (Lambertsen)	Mener ikke, at der er for meget tværfaglige samarbejde, hun synes godt, at der generelt kunne være noget mere
Skole- og Kultur (Friis)	Føler, at hver gang en opgave kan løses på tværs, bør dette gøres
Ældre- og Handicap (Kruuse / Lystrøm)	Mener ikke, at der er for meget samarbejde
Familie- og Beskæftigelse (Knudsen)	Synes det fungerer udmærket

Figur 6.15 Interviewpersonernes holdning til mængden af samarbejdet

Der er ingen af de interviewede, der mener, at der er for meget samarbejde. (Nielsen 2007; Lambertsen 2007; Friis 2007; Kruuse og Lystrøm 2007; Knudsen) Friis mener, som det ses af Figur 6.15, at en opgave skal løses på tværs, når der er mulighed for dette. Yderligere udtalte han, at det er bedre at inddrage for mange end for lidt. (Friis 2007) Nielsen udtalte, at de er i gang med at klarlægge hvilke tværfaglige emner, der kan arbejdes med på tværs af forvaltningerne på baggrund af politikernes ønske. Nielsen udtalte ligeledes, at politikkerne synes, at tværfagligt samarbejde er vigtigt, da sammenhængen i højere grad træder frem, og at de gerne vil øge det generelt i kommunen, da det gerne skulle give et bedre slutprodukt og færre mandetimer. Politikerne i Aalborg Kommune giver udtryk for at de sætter pris på tværfagligt samarbejde så de kan føle, at der er en sammenhæng (Nielsen 2007). Dette kan i høj grad højne samarbejdet, da denne norm kan overføres til medarbejderne.

Ifølge resultatet af spørgeskemaundersøgelsen i Teknik- og Miljøforvaltningen synes 30 % af medarbejderne, at der er nok samarbejde på tværs af forvaltninger, jævnfør Figur 6.16. Der er dog ligeledes 41 %, der svarede "nej". Her er det ligeledes interessant, at 30 % ikke ved hvorvidt, der er nok samarbejde på tværs og har således slet ikke taget stilling til, hvorvidt de ønsker tværfagligt samarbejde. I forhold til samarbejdet internt i forvaltningen mener 70 %, at der er nok.

Der er således flere medarbejdere, der efterspørger samarbejde mellem forvaltningerne end mellem afdelingerne. Der blev i forlængelse af holdningen til samarbejdet spurgt ind til hvilke former for kontakt, der således skulle være mere af, hvilket ses af Figur 6.17 på efterfølgende side. De tre former, som flest medarbejdere har noteret, er personlig kontakt uden foregående aftale, korte telefonsamtaler og møder med 1 person. Disse er ligeledes de kontaktformer, de i høj grad benytter internt i forvaltningen, og kortere telefonsamtaler bliver ligeledes benyttet hyppigt mellem forvaltninger, jævnfør Afsnit 6.2.2.

	Ja	Nej	Ved ikke
Synes du, at der er nok samarbejde med andre forvaltninger?	30 %	41 %	30 %
Synes du, at der er nok samarbejde internt i forvaltningen?	70 %	26 %	4 %

Figur 6.16 Holdning til mængden af samarbejde (Appendiks K, N=27)

Hvis ja til en af de forrige spørgsmål eller begge, hvilken form for kontakt med andre ansatte synes de så, der skal være mere af?

Email kontakt	15 %
Korte telefonsamtaler	30 %
Længere telefonsamtaler	7 %
Personlig kontakt uden foregående aftale	37 %
Møder med 1 person	26 %
Møder med 2-5 personer	22 %
Møder med over 5 personer	11 %
Andet	22 %

Figur 6.17 Holdning til hvilke former for kontakt, der skal øges. (Appendiks K, N=27) Konklusioner er fremhævet

Interviewpersonerne præciserede ikke hvilke emner, de ønsker mere samarbejde til eller måden at tage kontakt. (Friis 2007, Kruuse og Lystrøm 2007) I forbindelse med spørgeskemaet i Teknik- og Miljøforvaltningen udtalte to af medarbejderne henholdsvis, at dette afhænger af opgavetypen samt, at indholdet af samarbejdet er vigtige end formen. Lambertsen udtalte dog, at det hovedsageligt er ved større planting, at hun efterspørger mere samarbejde (Lambertsen 2007). I forbindelse med spørgeskemaet udtrykte to af medarbejderne ønske om henholdsvis koordinerings/informationsmøder mellem forvaltninger samt tværgående arbejdsgrupper og faglige arrangementer på tværs af forvaltninger.

6.6.1 Barrierer

Spørgeskemaundersøgelsen viste, at 52 % af de adspurgte medarbejdere føler, at der er barrierer for vidensdelingen, jævnfør Figur 6.18, hvilket må sige at være en stor andel af medarbejderne. Hvis der ses på Miljøafdelingen og Plan & Byg afdelingen ses der, at henholdsvis 36 % og 56 % svarede, at de føler, der eksisterer barrierer. Det kan pege på, at barrierer for samarbejde ikke nødvendigvis er ens overalt i kommunen, men at der i nogle afdelinger eksisterer flere barrierer end andre steder.

Føler du at der er nogle barrierer for vidensdeling?	
Ja	Nej
52 %	48 %

Figur 6.18 Barrierer for vidensdeling (Appendiks K, N=27)

De barrierer, som medarbejderne fra Miljø- og Teknikforvaltningen ser i forbindelse med vidensdeling, er opremset på Appendiks K, og de kan sorteres efter fire emner. I forbindelse med interviewene pegede medarbejderne på tre emner af barrierer, så samlet kan følgende emner af barrierer opstilles:

- Kommunens størrelse
- Tid
- Samarbejdskultur - forsigtig udmelding

I forhold til spørgeskemaundersøgelsen er det i høj grad de to førstnævnte, medarbejderne har nævnt. Ud over de ovenstående tre emner nævnes der af to medarbejderne fra Teknik- og

Miljøforvaltningen begrænsninger i forhold til data i form af adgangen til data, og viden om hvor data er. I forlængelse heraf nævnes der, at der burde være et fælles elektronisk journalsystem i forvaltningen. En enkelt medarbejder i spørgeskemaundersøgelsen påpegede ligeledes begrænsninger i forhold til økonomi, hvor der for eksempel skal betales for interne GIS-kurser.

Kommunens størrelse

Størrelsen på Aalborg Kommune ser Lystrøm som den største barriere, *"Langt hen af vejen er de (afdelinger) selvkørende og overvejer således ikke at inddrage andre."* Kruuse og Lystrøm mener, at medarbejdere først søger information internt i forvaltningen, inden de spørger udenfor afdelingen/forvaltningen. Dette hænger sammen med, at afdelinger flere gange er bæredygtige i sig selv, og der er derfor ikke et behov for tværfagligt samarbejde. (Kruuse og Lystrøm 2007) Ifølge Lystrøm tænker medarbejderne således ikke altid på at inddrage medarbejderne fra andre forvaltninger i deres arbejde. Knudsen supplerede ved at sige, at i en kommune på størrelse med Aalborg vil samarbejdet altid være lidt tungt på tværs af forvaltninger, blandt andet da hver forvaltning har sin egen administrative og politiske ledelse. *"... der er flere dagsordener, og flere der skal høres, men det ligger i sagens natur."* (Knudsen 2007) Dette sikrer ifølge Knudsen dog samtidig, at tværgående initiativer bliver tænkt grundigt igennem inden iværksættelse. (Knudsen 2007) Thomsen tror i midlertidig ikke, at organiseringen kunne være anderledes, men at det selvfølgelig er lidt besværligt, når der er så mange, som skal inddrages. (Thomsen 2007) I forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen nævnes det ligeledes, at størrelsen på Aalborg Kommune gør, at mange medarbejdere skal inddrages. Kommunen er reel fysisk stor, men de interviewede medarbejdere mener også, at medarbejderne ikke overvejer at inddrage andre forvaltninger og sidder med en fornemmelse af at den pågældende forvaltning er bæredygtig i sig selv. Dette kan være en grundlæggende antagelse, der ligger i organisationen, hvorved medarbejderne således tager det for givent at de kun skal kontakte kollegaer i deres egen forvaltning.

I spørgeskemaundersøgelsen bliver det påpeget, at der er en fysisk adskillelse mellem de medarbejdere, der skal samarbejde, hvilket skaber en barriere, idet det mindsker kommunikationen og udvekslingen af erfaringer mellem disse. Den fysiske adskillelse har en betydning for hvilke kontaktformer, der benyttes, jævnfør Lambertsen fra Forsyningsvirksomhederne, hvor der i denne forvaltning skete et skift fra meget personlig kontakt til mere telefonisk kontakt til selve forsyningsvirksomhederne på grund af afdelingens beliggenhed. Derudover mener nogle af deltagerne, at der kan være et manglende kendskab til hinandens arbejdsområder, hvilket ligeledes i høj grad skyldes størrelsen på kommunen. De interviewede støttede disse udsagn ved at påpege, at det kan være svært, især for nyansatte, at have et kendskab til andre medarbejdere i kommunen. Kommunens intranet kan dog være en stor hjælp på problem, og Knudsen påpegede, at medarbejderen ligeledes kan gå igennem ledelsen for denne viden. (Lambertsen 2007; Kruuse og Lystrøm 2007; Knudsen 2007)

Knudsen understøtter problemet med manglende kendskab til andre forvaltninger, ved at nævne, at der er stor forskel på de faglige miljøer i forvaltningerne. Et eksempel er tidshorisonterne, som forvaltningerne arbejder med. I Forsyningsvirksomhederne har de en tidshorison på 10-20 år, når de ligger rør ned, mens det indenfor beskæftigelsesområdet er svært bare at se 3 år frem, da arbejdsmarked og lovgivningen konstant ændrer sig. (Knudsen 2007) Dette kan gøre det

svære at arbejde på tværs, da medarbejderne i en forvaltning kan have svært ved at sætte sig ind i situationen for medarbejdere i andre forvaltninger. Knudsen sagde dog yderligere, at medarbejderne i sidste ende behandler hinanden som kollegaer, selvom de sidder i forskellige afdelinger, og Thomsen tilføjer, at han ikke ser nogen problemer på det kollegiale niveau. (Thomsen 2007; Knudsen 2007)

Tid

De interviewede medarbejdere fra to forvaltninger mener, at tiden er en væsentlig barriere for det tværgående samarbejde. Lambertsen sagde, at medarbejderne godt ved, at de skal være helhedsorienteret, men at der ikke altid er tid til at henvende sig til andre end dem, man plejer at samarbejde med. Kruuse og Lystrøm fra Ældre- og Handicapforvaltningen mener, at der i forhold til tværgående samarbejde altid er en afvejning af tid i forhold til det, man gerne vil. De tilføjer, at alle i kommunen har en hverdag, der skal hænge sammen, hvor driftsopgaverne skal løses, og hvor der ikke er så meget tid til udviklingsopgaver. (Lambertsen 2007; Kruuse og Lystrøm) I spørgeskemaundersøgelsen nævnes tid ligeledes som en barriere, idet medarbejderne mener, der er for lidt tid til vidensdeling, og en medarbejder påpegede endda, at der tidsmæssigt ikke bliver lagt vægt på vidensdeling.

Friis udtalte derimod, at han ikke mener, at tid er et problem, idet tiden, der bruges på tværfagligt samarbejde skal holdes op imod resultatet af den pågældende opgave. Friis tilføjer, at det er svært at måle kvaliteten af samarbejdet, og derfor kan nogle synes, at det er et spild af tid, men han mener, at det burde måles på ejerskab, idet dette vil gøre et givent projekt mere nærværende. (Friis 2007)

At der ikke føles, der er tid nok til tværfagligt samarbejde, er som nævnt en prioriteringssag, men der kan i den forbindelse eksisterer en grundlæggende antagelse, om at tiden ikke er der til dette samarbejde.

Samarbejdskultur - forsigtig udmelding

Tre af de interviewede medarbejdere mener, at der kan være nogle problemer i forbindelse med samarbejdet på tværs af forvaltningerne, da der kan være en tendens til at holde på egne opgaver. Thomsen påpegede, at dette ikke kun sker på det administrative niveau, men også på rådmands og udvalgsniveau. Dette er en typisk forsvarsmekanisme henhold til de styrende værdier i model 1 i den lærende organisation. Nielsen mener dog, at det generelt ikke er et stort problem, mens Lambertsen for eksempel nogle gange føler, at forvaltningen Forsyningsvirksomhederne bliver inddraget for sent i en proces. (Thomsen 2007; Nielsen 2007; Lambertsen 2007) Dette hænger sammen med den diskussion omkring ansvaret, der kan finde sted i starten af et samarbejde, jævnfør Afsnit 6.3.

To medarbejderne i spørgeskemaundersøgelsen peger på, at medarbejderne og afdelinger ikke altid føler sig forpligtet til samarbejde. Dette kan eventuelt forklares ved Friis udtagelse om, at der er nogle, som render rundt med nogle myter om, hvor svært det er at samarbejde, hvilket hæmmer samarbejdet. Friis sagde således, at man derfor må fortælle den gode historie om det tværgående samarbejde, som han også mener, er den fremherskende i kommunen. (Friis 2007)

At medarbejdere ikke føler sig forpligtet til at samarbejde, og at der eksisterer myter omkring samarbejdet kan bunde i en grundlæggende antagelse om besværlighederne ved det tværgående samarbejde.

Et andet element i forhold til samarbejdskulturen er udarbejdelse af dagsordener og referater til møder. Her nævnte Friis, at de i kommunen godt kunne blive bedre til at sende dette til tiden, og gøre referaterne mere fyldestgørende, så deltagerne i et samarbejde ved, hvad der foregår. (Friis 2007)

Samlet mener de interviewede medarbejdere, at det tværgående samarbejde fungerer fint, men at der kunne godt være noget mere. I den forbindelse mener politikerne, ifølge Nielsen, ligeledes at det er vigtigt med tværgående samarbejde. De medvirkende medarbejdere i spørgeskemaundersøgelsen i Teknik- og Miljøforvaltningen efterspørger især mere samarbejde med andre forvaltninger, da kun 30 % svarede, at der var nok og det samme antal tog ikke stilling til hvorvidt, der er nok. Derudover mener 70 % af de medvirkende, at der er nok samarbejde internt i forvaltningen. De kontaktformer, medarbejderne i Teknik- og Miljøforvaltningen efterspørger, er korte telefonsamtaler og personlig kontakt uden foregående aftale samt møder med en person.

Godt halvdelen føler, at der eksisterer barrierer, hvor der dog er forskelle på andelen i afdelingerne i Teknik- og Miljøforvaltningen. De barrierer, de medvirkende medarbejdere og de interviewede anser ved det tværgående samarbejde er kommunens størrelse, tid og samarbejdskultur, hvor de to første anses som de største barrierer.

6.7 Konklusion på analysen af anvendelsen af lokal Agenda 21

Analysen er foretaget ud fra analyserammen, opsat i Afsnit 5.8, der fremgår af nedenstående figur. De enkelte faktorer i figuren er således blevet analyseret gennem analysen og opsamles i dette afsnit.

Fremmer	Hæmmer	Både fremmer og hæmmer, afhænger bl.a. af situationen mm.
Medarbejderne ser på organisationen som et samlet hele og har derfor en forståelse for hele organisationen	Det administrative hierarki - en overordnet, hvor der kun er fokus på kommunikation lodret	Kollektiv "meaning structures", en fælles forståelse for hvordan data skal behandles og forstås
De personlige interesser lægges til side, derved undgås personlige uenigheder	Afgrænsede mål for medarbejderne, gør at disse kan have svært ved at arbejde sammen med kolleger, som ikke har de samme mål	"Tacit knowlegde", det der i organisationen tages for givet, alt fra grundlæggende antagelser til daglige handlinger
Double-loop learning, giver medarbejderne mulighed for at stille spørgsmål ved de grundlæggende antagelser	En specialisering i organisationen, hvorved medarbejderne ser deres egen mål som vigtigst og ikke ser sammenhængen i organisationen	De grundlæggende antagelser fra afsnittene <i>den lærende organisation</i> samt <i>organisationskultur</i> , er en betegnelse for, hvordan menneskers relationer og handlinger opfattes, samt hvordan man skal reagere på dette. I den lærende organisation, er der fokus på, at det ikke er individets grundlæggende antagelser, men organisationens
Styrende værdier i model 2, gyldig information, informerende valg og opmærksom kontrol over implementeringen sikrer mod forsvarsposition, hvilket giver et bedre grundlag for læring	Fastlagte regler for hvad individet kan, må og vil, hvilket giver formelle og uformelle begrænsninger for individet	Normer, artefakter, regler og identiteter. Disse påvirker forskelligt alt efter hvad disse indeholder. Ligesom grundlæggende antagelser er disse en påvirkning af menneskets forståelse af organisationen
Tilgængelige "meaning structures" er den viden som deles i organisationen, jo større vidensdeling, jo mere viden i organisationen	Faste rammer for, hvem der sidder med hvilke arbejdsopgaver	Indirekte magt, forklares ved filtre før og efter beslutningsproces og er afgørende for, hvad der kommer på beslutningsarenaer, og hvordan beslutningerne opfyldes
Sammenhæng mellem de fire trin i læringscirklen giver en større forståelse blandt medarbejdere	Forsvarmekanismerne i forbindelse med "theory in use" modellen leder til forsvarende, misforstående, selvopfyldende og selvlukkede processer	Bevidsthedskontrollerende magt, er hvor individers interesser påvirkes før konflikter eller problemer opstår
		Institutionel magt, sætter rammerne for individet i f.eks. en organisation og fungerer ved at påvirke menneskets forståelse

Figur 6.19 Oversigt over faktorer, der fremmer eller hæmmer tværgående samarbejde samt hvilke faktorer der alt efter situationen kan gøre begge dele. Faktorerne er opdelt i fire kategorier. Orange: organisationsstruktur, grøn: rammer for samarbejde, gul: vidensdeling, lys og mørk blå: organisationskultur og magt.

Bæredygtighedsstrategien

De interviewede medarbejdere har et bredt kendskab til Plan- og Bæredygtighedsstrategien og Aalborg Commitments, hvorimod en tredje del af de deltagende i spørgeskemaundersøgelsen fra Teknik- og Miljøforvaltningen ikke kender Plan- og Bæredygtighedsstrategien eller lovgivningen i forhold til lokal Agenda 21. Her udtalte Knudsen, at dette ikke nødvendigvis er et problem, så længe man kender nogle, der kender til det, men samtidig påpegede han, at der mangler mere markedsføring fra kommunens side. Samlet er der et stort kendskab til Aalborg Commitments, hvilket tyder godt for den fremtidige anvendelse af Bæredygtighedsstrategien, der skal baseres på Aalborg Commitments.

I forhold til anvendelsen af Plan- og Bæredygtighedsstrategien fra 2003 hænger denne sammen med nogle af de arbejdsopgaver, som forvaltningerne har. Fire af de interviewede nævner, at målene i strategien er taget fra forvaltningens egne mål, og tre beskriver hvorledes, de har arbejdet med de emner, som projektgruppen har udvalgt fra strategien. Dette tyder på, at der er sket en implementering af målene i strategien.

Det generelle samarbejde mellem forvaltninger

De interviewede medarbejdere arbejder meget på tværs i forhold til de øvrige medarbejdere i deres pågældende forvaltninger. Modsat kontakter medarbejderne i Teknik- og Miljøforvaltningen oftere medarbejdere i egen forvaltning for hjælp end medarbejdere fra de øvrige forvaltninger, og 50 % af dem bruger de forskellige kontaktformer til andre forvaltninger under en gang om måneden. Dette understreger, at der i kommunen er forskel på, hvorvidt en medarbejder direkte arbejder med tværgående temaer, som de interviewede typisk gør, eller ej. Dette hænger også meget godt sammen med de interviewedes store kendskab til dokumenterne bag lokal Agenda 21.

De interviewede medarbejdere synes ikke, at der er for meget samarbejde på tværs og tre synes, at der godt kunne være noget mere. Over halvdelen af medarbejderne i Teknik- og Miljøforvaltningen efterspørger mere samarbejde på tværs af forvaltningerne eller ved ikke om der skal være mere samarbejde, hvad kan hentyde til, at de ikke selv samarbejder med andre forvaltninger. De kontaktformer, som hovedsageligt ønsker mere af, er korte telefonsamtaler, personlig kontakt uden foregående aftale og møder med en person.

Det kan således konkluderes, at udfordringer om samarbejde ligger i forhold til samarbejdet på tværs af forvaltningerne, hvor der i høj grad efterspørger mere samarbejde, og der pt. ikke eksisterer meget i forhold til mængden af samarbejde internt i forvaltningen.

Organisationsstruktur

En forståelse af *organisationen som det samlede hele* fremgår både i kraft af ansvarsfordelingen og afgrænsningen af arbejdsopgaver. Projektgruppen vurderer, at der er en klar fornemmelse af ansvarsfordelingen, og det er herunder ligeledes klart hvem, medarbejderne skal kontakte ved hjælp. Derudover er både de interviewede og medarbejderne i Teknik- og Miljøforvaltningen bevidste om, hvordan deres opgaver hænger sammen med andres. Det tyder på, at de har et kendskab til de kollagers kompetencer som de arbejder sammen med. Ud fra den klare

ansvarsfordeling og viden om, hvem man skal kontakte vurderes det, at *medarbejderne har en forståelse for det samlede hele*, hvilket er fremmede for det tværgående samarbejde.

Den klare ansvarsfordeling i organisationen kan også være et udtryk for en klar arbejdsdeling og et *administrativt hierarki*, hvor der er fokus på den lodrette kommunikation i organisationen. Ifølge bureaukratiteorien minimerer det konflikter i organisationen, fordi personer kun fokuserer på deres eget område og ikke blander sig i andres, men dette er hæmmende for samarbejdet. Der skal således være en balancegang i henhold til, hvor klar ansvarsfordelingen skal være, sådan at medarbejderne har en forståelse for det samlede hele, men at ansvaret ikke er så fast, at det hæmmer det tværgående samarbejde væsentligt. Den uklare ansvarsfordeling ved Plan- og Bæredygtighedsstrategien betød for eksempel, at en del tiltag ikke er blevet udført og således ikke har bidraget til et succesfuldt lokal Agenda 21-arbejde.

De *fastafgrænsede opgaver* hænger tæt sammen med *specialiseringen i organisationen*, der begge ifølge teorien, begrænset rationalitet, gør, at medarbejderne i høj grad fokuserer på egne mål og ser disse, som de vigtigste. De interviewedes opgaver er ikke så fastafgrænsede, at det virker hæmmende på deres tværgående samarbejde, men det er lidt mere uklart ved medarbejderne i Teknik- og Miljøforvaltningen. Knap halvdelen svarede, at deres arbejdsopgaver er fast afgrænset, mens over halvdelen sagde, at fordelingen af arbejdsopgaver er nedskrevet, hvilket ikke helt stemmer overens. Cirka halvdelen af medarbejderne har en stor detaljeringsgrad på deres opgaver, hvilket bevirker, at opgaverne er specialiserede. Sammenlagt må det ovenstående konkluderes at være hæmmende for samarbejdet, da opgaverne er meget fast afgrænset og nedskrevet samt at opgaverne har en stor detaljeringsgrad. Ifølge bureaukratiteorien er det i sådan et system nemmere at stille folk til ansvar, hvis de ikke har opfyldt deres opgaver, hvilket giver effektive arbejdsgange. Men et af kritikpunkterne til teorien er, at der kan være en tendens til, at medarbejderne i de enkelte afdelinger, ved fejl skylder skylden over på en afdeling, hvilket er meget hæmmende for et senere samarbejde. Dog sagde Friis, at han ikke mener, at der i Aalborg Kommune er problemer med, at sorteper sendes videre.

Rammer for samarbejdet

Der er nogle *faste rammer for*, hvordan det tværfaglige samarbejde i kommunen skal foregå, idet der eksisterer nogle faste råd og koordineringsgrupper. Derudover skaber der også nogle rammer omkring hvem, der samarbejder på tværs, idet at der er en kreds af mennesker, som arbejder med et overordnet niveau, mens medarbejderne i Teknik- og Miljøforvaltningen ikke arbejder meget på tværs af deres forvaltningsgrænse. De interviewede medarbejdere nævnte at rammerne for samarbejdet er noget, der kommer hen af vejen, hvor der dog især ved personsager er faste procedurer.

Angående *regler og normer* i Teknik- og Miljøforvaltningen er der interne forskelle mellem Miljøafdelingen og afdelingen Plan & Byg. Der er derudover flere regler og normer omkring det interne samarbejde end ved samarbejdet mellem forvaltningerne, hvor flere dog svarede "ved ikke" ved spørgsmålene angående samarbejdet på tværs af forvaltninger. Dette betyder, at det ikke er noget, de har taget stilling til eller har haft behov for at undersøge, hvilket indikerer, at de ikke har lavet tværgående samarbejde med andre forvaltninger. Ifølge bureaukratiteorien vil fastlagte regler skabe nogle formelle eller uformelle begrænsninger for individet, hvilket således

hæmmer det tværgående samarbejde. Reglerne kan ligeledes, jævnfør teorien, være fremmede, hvis de omhandler påskønnelse af samarbejde. Idet, at der eksisterer nogle regler, så kan det betyde, at afdelingerne og forvaltningerne har lavet nogle overvejelser omkring samarbejdet, hvilket er positivt. I forbindelse med normerne, forsøges det at overføre nogle normer til de almene medarbejdere i Ældre- og Handicapforvaltningen omkring samarbejdet, hvilket kan øge det interne samarbejde.

Ved *double-loop learning* i den lærende organisation bliver der stillet spørgsmålstejn ved organisations grundlæggende antagelser omkring værdier og mål. Dette kommer til udtryk ved medarbejdernes indflydelse. De interviewede medarbejdere og medarbejderne, der har medvirket i spørgeskemaundersøgelse, føler, at de har en vis indflydelse, hvilket er fremmede for det tværfaglige samarbejde. Ud fra interviewene vurderes det, at indflydelsen dog sker indenfor nogle rammer i organisationen, hvilket begrænser double-loop learning.

I forhold til at lægge de *personlige interesser til side*, udtalte Knudsen, at han handler ud fra, hvad organisationen mener. Ifølge bureaukratiteorien skal deltagerne udføre målrationel handling, det vil sige for eksempel at tage den overordnede interesse i organisationen til sig og handle, som den var hans egen. At de personlige interesser ligger til side er fremmede for samarbejdet, da der derved ikke ligger personlige begrænsninger for samarbejdet.

Vidensdeling ved samarbejde

I forhold til *tilgængelige "meanings structures"* er det tydeligt i Teknik- og Miljøforvaltningen, at medarbejderne mest deler deres viden internt i forvaltningen. Det er derimod mere forskelligt, hvem interviewpersonerne deler deres viden med, da det kommer meget an på, hvilke opgaver de arbejder med. Idet at en øget vidensdeling fremmer samarbejdet, tyder det på, at der er et fungerende samarbejde internt i forvaltningerne, men at der udadtil er en manglende kontakt og vidensdeling, hvilket derved tyder på et manglende samarbejde.

I forhold til *læringscirklen* føler de interviewede, at de har en stor forståelse for de opgaver, der bliver lavet af andre i forbindelse med de interviewedes opgaver, og det samme svarer flertallet af medarbejderne i Teknik- og Miljøforvaltningen. Dette fremmer det tværgående samarbejde.

Forsvarsmekanismer opstår i forbindelse med samarbejdskulturen, og de *styrende værdier* såsom gyldig information, informerende valg og opmærksomhed på implementering er midlet til at undgå disse, hvilket vurderes nærmere i det følgende afsnit.

Holdninger og barrierer

De interviewede medarbejdere og over halvdelen af de medvirkende i spørgeskemaundersøgelsen fra Teknik- og Miljøforvaltningen har peget på, at der er barrierer i forbindelse med vidensdeling, hvilket har en stor indflydelse på det tværgående samarbejde. Disse barrierer kan inddeles i tre kategorier: Kommunens størrelse, Tid og Samarbejdskultur - forsigtig udmelding. De to første barrierer vurderes til at være de største, da flest af de medvirkende har nævnt disse.

Den første barriere er kommunens størrelse, hvilket kan holdes op imod, at Aalborg Kommune er den tredje største kommune i Danmark. Her bliver der blandt andet nævnt, at flere afdelinger er så store, at de langt hen af vejen er selvkørende og derfor ikke har behov for at samarbejde med andre afdelinger. Størrelsen og den fysiske adskillelse bevirker ligeledes til manglende personligt kendskab og manglede kendskab til kollegaers arbejdsområder. Dette gør også, at nogle afdelinger med bestemte faglige miljøer kan have svært ved at arbejde sammen med andre miljøer, for eksempel på grund af at de arbejder med en anden tidshorisont.

Størrelsen på kommunen bevirker også, at mange medarbejdere skal inddrages, hvis der skal samarbejdes på tværs, og derudover har hver forvaltning sin egen administrative og politiske ledelse, hvilket tilsammen kan gøre et samarbejde på tværs af forvaltningerne uoverskueligt.

Medvirkende i spørgeskemaundersøgelsen og to af de interviewede mente, at tid også er en væsentlig barriere for det tværgående arbejde. Det tager længere tid, hvis man skal samarbejde med kollegaer og det kan føles, at der ikke er tid til at henvende sig til andre end man plejer. Det bliver dog påpeget, at det i sidste ende er en fordel at tage sig den tid som det tager, da slutresultatet kan blive bedre.

En tredje barriere, som kom frem i undersøgelsen, omhandler samarbejdskulturen. Her bliver det nævnt, at det rent formelle som dagsordener og referater til tiden og overholdelse af deadlines ikke altid fungerer optimalt. Derudover er der et mindre problem med, at nogle medarbejdere har en tendens til at holde på opgaver eller at relevante forvaltninger/afdelinger ikke inddrages tidligt nok i en opgave/projekt, hvilket ikke fremmer et tværfagligt samarbejde. Deltagerne i spørgeskemaet nævnte, at nogle medarbejdere ikke følte sig forpligtet til at samarbejde og en enkel påpegede, at der findes myter i organisationen om, hvor svært det er at arbejde på tværs. Dette tyder på, at der er nogle normer eller grundlæggende antagelser blandt medlemmer i organisationen om, at det med samarbejde på tværs er besværligt, og at det ikke er noget, som de skal deltage i. Dette er ikke godt for det tværgående samarbejde.

Organisationskultur og magt

Løbende gennem analysen er der elementer, der indikere, at der eksisterer *grundlæggende antagelser* i kommunen. Selvom de grundlæggende antagelser både kan fremme og hæmme det tværfaglige samarbejde, kan de fundne i analysen betegnes som hæmmende. Medarbejderne kontakter i højere grad kollegaer internt i forvaltningen i stedet for kollegaer i andre forvaltninger, hvilket kan hænge sammen med, at medarbejderne anser forvaltningen som bæredygtig i sig selv, og det tages således for givent, at de kun skal kontakte kollegaer i deres egen forvaltning, altså en grundlæggende antagelse. Grundlæggende antagelser kommer også til udtryk ved de barrierer, som medarbejderne ser for samarbejdet, hvor det ovenstående om at se en del af kommunen som bæredygtig ligeledes indgår. At medarbejdere ikke føler sig forpligtet til at samarbejde, og at der eksisterer myter omkring samarbejdet kan bunde i en grundlæggende antagelse om besværlighederne ved det tværgående samarbejde. Derudover kan barrieren omkring tid bunde i en grundlæggende antagelse om, at der ikke er tid til dette tværgående samarbejde.

De kollektive "meaning structures" hænger tæt sammen med læringscirklen, hvor de medvirkende i spørgeskemaundersøgelsen svarede, at de har en viden om kollegaernes metoder, hvis disse udfører en del af deres opgave. Dette er dog ikke ensbetydende med, at de også har en fælles forståelse for, hvordan data skal behandles og forstås.

Magtbegrebet kommer især til udtryk i forbindelse med Knudsens udtagelser i analysen af rammer for samarbejdet. Det, at et givent projekt afstemmes med baglandet, bevirker, at ledelsen har en del kontrol over indholdet. Dette kan således betyde, at nogle projekter, som medarbejderen foreslår, ikke kommer på beslutningsarenaen eller i hvert fald bliver ændret, det vil sige, at der sker en *indirekte magtpåvirkning*. Knudsen tænker ligeledes over, hvad kommunen, byrådet og udvalgene gerne vil have og tager det som udgangspunkt og ikke hans egne præferencer, hvorved de har en indflydelse på Knudsen. Dette kan udtrykkes som en form for *bevidsthedskontrollerende magt*, men Knudsen er dog til en vis grad klar over denne påvirkning, idet han selv nævnte, at han overvejer deres præferencer. Denne viden om påvirkning eksisterer ikke i bevidsthedskontrollerende magt, hvorved der således også er elementer fra den indirekte magt, idet påvirkningen har en betydning for hvad, der kommer i beslutningsarenaen.

Tidsforbruget bliver ikke diskuteret meget ved samarbejdet i en gruppe, men deltagerne ved at ledelsen vurderer de givne opgaver og derved har en ydergrænse for tidsforbruget ved tværgående opgaver. Dette kan ligeledes ses som en form for indirekte magt, hvor der sker en indirekte påvirkning, idet medarbejderne til dels overvejer tidsforbruget ved arbejdsopgaverne.

7 ANBEFALINGER TIL AALBORG KOMMUNE

Dette kapitel har til formål at komme med projektgruppens anbefalinger til udarbejdelsen og anvendelsen af bæredygtighedsstrategier i Aalborg Kommune. Dette gøres med baggrund i de to analysekapitler, Kapitel 4 og Kapitel 6.

7.1 Det tværfaglige samarbejde i Aalborg Kommune i dag

Ud fra konklusionerne i analyserne vurderer projektgruppen, at samarbejdet internt i Teknik- og Miljøforvaltningen fungerer udmærket, og det er således ikke internt i forvaltningerne, at de store udfordringer ligger, selvom det stadig er 30 % af medarbejderne i Teknik- og Miljøforvaltningen, som ønsker mere samarbejde internt i forvaltningen. Det er derimod i forbindelse med det tværgående samarbejde mellem forvaltningerne, at udfordringerne ligger.

I forbindelse med samarbejdet på tværs af forvaltninger, kan medarbejderne ud fra analyserne deles op i to kategorier; de meget tværgående medarbejdere og de menige medarbejdere. Dette er selvfølgelig en grov opdeling af medarbejderne, men dette sker for at fremhæve forskellene.

De meget tværgående medarbejdere er typisk dem, der sidder tæt på den øverste administrative ledelse eller er en del af den. De er således få personer i forhold til de menige medarbejdere. De deltager i de tværgående projektgrupper, og i forbindelse med Plan- og Bæredygtighedsstrategien fra 2003, har de enten været med i den gamle projekt- eller koordineringsgruppe eller medvirket med tekst til strategien. De har derfor et kendskab til, hvad der sker på det strategiske niveau og ved hvem de skal kontakte, når de skal skaffe en viden. De kan for eksempel også have været med til den administrative godkendelse af procesbeskrivelsen for Bæredygtighedsstrategien 2007. De føler, at det tværgående samarbejde i kommunen fungerer fint, og at mængden generelt er tilfredsstillende, men at der nok godt kunne være lidt mere. De føler selv, at de har en stor indflydelse på mængden og metoden for deres samarbejde med kollegaer i andre forvaltninger, men de kender dog til barrierer for samarbejdet.

De menige medarbejdere sidder i en forvaltning og udfører de daglige opgaver indenfor deres faglige felt. Generelt bevæger de sig ikke ud over forvaltningens grænser for at arbejde med kollegaer i andre forvaltninger, selvom flere synes, at der er for lidt tværgående samarbejde. Samtidig mener de, at de har stor indflydelse på hvordan og hvor meget samarbejde, de vil udføre. En del ved ikke, om de vil have mere tværgående samarbejde, men over halvdelen synes at der eksisterer nogle barrierer for det. I forbindelse med Bæredygtighedsstrategi-arbejdet i Aalborg Kommune, har de fleste enten hørt om eller kender Aalborg Commitments, mens cirka en tredjedel hverken har hørt om Plan- og Bæredygtighedsstrategien fra 2003 eller lovgivningen om lokal Agenda 21.

Ifølge teorien bag den lærende organisation, er alle i en organisation ansvarlige for at sikre ændringer i en organisation, det er ikke nok, at lederne ændrer adfærd. Derfor mener projektgruppen, at det er væsentlig for det tværgående samarbejde, at involvere den menige medarbejder i dette, hvilket der vil fokuseres på i anbefalingerne.

7.2 Udarbejdelsen

Efter udarbejdelsen af Plan- og Bæredygtighedsstrategien 2003 var der flere administrative og organisatoriske problemer, hvorefter der blev lavet en evaluering over processen. Derudover bevirkede en uklar ansvarsfordeling til, at nogle initiativer i strategien ikke blev implementeret i anvendelsesfasen. I forbindelse med den nye strategi er der efter projektgruppens vurdering sket nogle forbedringer. Dette er især i forhold til organiseringen. Der er nu en politisk styregruppe og en administrativ styregruppe, og derudover skal der oprettes tematiske undergrupper. Det betyder, at der er en direkte kontakt mellem dem, der styrer processen og dem, som udarbejder strategien. Derved er der mindre mulighed for uenighed, om hvem der har ansvaret for hvad, og det er mere overskueligt. Dette giver medarbejderne et overblik, som er fremmede for den tværgående proces. Det anbefales derfor fra projektgruppens side at;

ANB: der ved samarbejdet er en klar ansvarsfordeling mellem de administrative grupper, og at dette bliver nedskrevet i forhold til anvendelsen

De deltagende i styregruppen er tre direktører fra henholdsvis forvaltningerne Teknik- og Miljø, Sundhed og Bæredygtig Udvikling samt Borgmesterforvaltningen. Dette er indskrænkende for det tværfaglige samarbejde med de andre forvaltninger, men det er ikke beskrevet i procesbeskrivelsen, hvem der skal deltage i de tematiske grupper, og derved er der mulighed i disse for at inddrage medarbejdere fra andre forvaltninger. Derved mener vi, at der er en større sandsynlighed for at få en bred bæredygtighedsstrategi end ved strategien fra 2003, men sandsynligheden kunne have været større. Det anbefales derfor fra projektgruppens side at;

ANB: inddrage medarbejdere fra alle forvaltninger i udarbejdelsesprocessen

Denne inddragelse kan ligeledes ske ved de involverede møder i processen, hvor der i procesbeskrivelsen er fokus på, at interessenter eksternt og internt i kommunen skal inddrages. De skal være medvirkende til at fastlægge mål og indsatser samt have en aktiv rolle i anvendelsesdelen. Dette kan ligeledes være menige medarbejdere fra forvaltningen, som sidder indenfor en faggruppe, vis viden er aktuel for processen. Det vil sige, at medarbejderne kan have en indflydelse på nogle elementer, såsom mål, som får en betydning for dem i anvendelsen, hvilket er meget fremmede for processen, da deltagerne derved ikke føler, at de får smidt noget ned over hovedet. Dette kræver dog ligeledes, at alle forvaltninger bliver inviteret til disse møder.

En kritik af processen omkring Plan- og Bæredygtighedsstrategien 2003 omhandler tidsaspektet, at der var korte deadlines, og at disse ikke blev overholdt, samt at referater og dagsordener ikke sendes til tiden og var udførlige nok. Uoverensstemmelserne omkring dette kan skyldes forskellige ting. I evalueringen efter udarbejdelse af Plan- og Bæredygtighedsstrategien bliver det beskrevet, at der ikke var samme prioritering for produktet, hvilket skabte en uenighed

undervejs. Dette kan være med til, at deadlines ikke bliver overholdt. Et andet element er, om der er regler eller normer omkring det i de pågældende forvaltninger. For eksempel kan forvaltninger have forskellige holdninger til, hvor fast en deadline er. Forskellige normer kan skabe splid mellem samarbejdspartnerne, hvis kommunen ikke er opmærksom på dette. Et sidste element kan være, at tidsplanen simpelthen er for stram, hvorved deadlines bliver for korte, og medarbejderne kan ikke nå dem samtidig med deres daglige arbejdsopgaver. Det anbefales derfor fra projektgruppens side at;

ANB: projektlederen skal være opmærksom på tidsaspektet, i form af fornuftige deadlines og udførlige dagsordener samt at referater bliver sendt i god tid

En af mulighederne ved udarbejdsfasen er, at der løbende laves evalueringer over processen, hvorved tidsplanen revurderes og de deltagende får mulighed for at komme med deres problemer. Derved sikres en åben og ærlig proces, hvor det er muligt at finde og rette fejl undervejs i processen, hvilket bliver anbefalet i den lærende organisation. Især en evaluering sidst i processen kan give bedre muligheder for den kommende strategi 2011, ved at kommunen kan lære af sine fejl. Det anbefales derfor fra projektgruppens side at;

ANB: udarbejde evalueringer løbende i processen og især efter udarbejdelsen

7.3 Anvendelsen

Et er at udarbejde en bred strategi, noget andet er, at den implementeres og anvendes bredt. Ved den forrige strategi påpegede de interviewede, at flere af initiativerne fra strategien er blevet implementeret, idet at det var forvaltningernes egne kerneområder. De interviewede medarbejdere har generelt et kendskab til bæredygtighedsarbejdet, men blandt de menige medarbejdere i Teknik- og Miljøforvaltningen er kendskabet meget lille.

En forklaring på dette kan være, at de menige medarbejdere arbejder med de temaer, som er beskrevet i strategien, men at de ikke ved, at det står i en strategi, det er blot en del af deres daglige arbejde. Her mener projektgruppen, at der burde være en markedsføring blandt medarbejderne for at sikre, at de kender det store perspektiv. Det anbefales derfor fra projektgruppens side at;

ANB: der skal være mere markedsføring af Aalborg Commitments og Bæredygtighedsstrategien internt i kommunen

Dette blev ligeledes påpeget af en af de interviewede, og det første trin kunne være at kortlægge det reelle kendskab blandt medarbejderne i kommunen, ved for eksempel en rundspørgen i form af et spørgeskema, som det er gjort i Teknik- og Miljøforvaltningen.

På baggrund af undersøgelsen af samarbejdet i kommunen, er der opstillet tre typer af barrierer, hvilke vi i det følgende vil fokusere nærmere på i forhold til, hvorledes disse kan mindskes. Faktorerne i teorien hænger tæt sammen, hvilket også betyder, at der er nogle grænseflader mellem anbefalingerne, hvor der er nogle, der er mere eller mindre konkrete.

7.3.1 Kommunens størrelse

Kommunens størrelse er en barriere for samarbejdet, da enheder i kommunen i sig selv er bæredygtige. I den forbindelse har den fysiske afstand en betydning, hvor flere af afdelingerne/forvaltningerne er fysisk afskilt. Samlet betyder dette, at medarbejderne ikke altid tænker over, at andre forvaltninger kunne inddrages. Der eksisterer således nogle normer i kommunen, hvor medarbejderne umiddelbart kun ser på den givne afdeling eller forvaltning, og således ikke ser kommunen som et samlet hele. Det anbefales derfor fra projektgruppens side at;

ANB: der kommer mere fokus på, hvad andre forvaltninger kan bidrage med i sammenhængen til egne opgaver, hvilket skal gøres gennem et større kendskab til medarbejdernes arbejdsopgaver

Dette hænger også sammen med, at flere af medarbejderne påpegede, at manglede kendskab til kollegaerne er en barriere. Denne problematik kan ses i sammenhæng med, at flertallet af de medvirkende i spørgeskemaundersøgelsen synes, at der er for lidt tværgående samarbejde mellem forvaltningerne, men de former for kontakt, de efterspørger, er især korte telefonsamtaler, personlig kontakt uden foregående aftale og møder med en person. Disse former for kontakt er nogle medarbejderne umiddelbart selv kan påvirke, og da de svarede, at de føler, at de har en indflydelse på mængden og formen af samarbejdet, virker det lidt misvirkende, at de ikke føler, at de har nok kontakt. Der er således nogle forhold, der bevirker, at de ikke udfører den mængde tværfagligt samarbejde, som de ønsker. Flere af de interviewede medarbejdere påpegede, at intranettet er ganske godt til at finde frem til medarbejderne. Projektgruppen har dog ikke nogen større viden omkring kommunens intranet, men idet intranettet blev nævnt af flere medarbejdere, er det oplagt at tage udgangspunkt i dette for at få et bedre kendskab til øvrige medarbejdere og derved en øget vidensdeling. Det anbefales derfor fra projektgruppens side at;

ANB: intranettet skal forbedres, for eksempel ved en bedre beskrivelse af medarbejdernes arbejdsopgaver på intranettet samt bedre søgefunktioner

7.3.2 Tid

De interviewede og deltagerne i spørgeskemaundersøgelsen nævnte, at tid kan være en barriere og ifølge en medarbejder i spørgeskemaundersøgelsen, så følte personen ikke, at der tidsmæssigt blev lagt vægt på vidensdeling. Der skal altid ske en afvejning af tiden, hvilket Friis også påpegede ved, at tiden jo skal holdes op imod resultatet. Det er en prioritering fra ledelsen eller medarbejderen, hvor det nogle gange ikke er tidsmæssigt optimalt, at der foretages vidensdeling. Selvom vidensdeling tager tid kan dette jo blandt andet bevirke, at medarbejderne få en indsigt i alle trinene i læringscirklen, hvorved mulighederne for samarbejde forbedres. Dette hænger sammen med de normer, der eksisterer i kommunen, om hvorvidt der bruges tid på vidensdeling. Det anbefales derfor fra projektgruppens side at;

ANB: der i kommunen tages tid til at overveje om det tværfaglige samarbejde kan bidrage til en opgave, selvom det tager tid

ANB: gøre samarbejde til en naturlig del af arbejdet, som derved ikke tager længere tid

7.3.3 Samarbejdskultur - forsigtig udmelding

I forbindelse med samarbejdskultur kom det frem i analysen, at nogle medarbejdere ikke føler sig forpligtet til samarbejde, hvilket kan hænge sammen med, at de ikke ser kommunen som et samlet hele. Dette kan også ses ved, at 30 % af de medvirkende i spørgeskemaundersøgelsen ikke ved, hvorvidt de mener, at der er nok samarbejde mellem forvaltningerne. Det, at de ikke ser kommunen som et samlet hele, hænger til dels sammen med kommunens størrelse, som var en af de forrige barrierer, for det kan være svært at overskue så stor en organisation. Barrieren tid, spiller også ind her, for hvis der fra ledelsen bliver sat tid af til tværgående samarbejde, ville medarbejderne også føle sig mere forpligtet.

En anden faktor ved samarbejdskultur er at der kan være nogle medarbejdere, der holder kortene tæt ind til kroppen inden rammerne for samarbejdet for eksempel bliver nedskrevet. Dette påvirker vidensdelingen mellem medarbejderne, men de interviewede nævnte dog, at dette ikke er noget stort problem.

Politikkerne i kommune vil gerne, at der bliver arbejdet mere med de tværgående ting, fordi de godt kan lide at se sammenhængen. Dette kunne være et incitament til at udbrede nogle normer i kommunen om, at der skal samarbejdes på tværs. Dette kunne gøres ved at tage fat i de styrende værdier i model to fra den lærende organisation. Her er der fokus på gyldig information, informerende valg og opmærksom kontrol over implementeringen af valg i henhold til at opfange og rette fejl, hvilket også er nævnt under anbefalinger til udarbejdelsen.

Samlet anbefales det derfor fra projektgruppens side at;

ANB: sikre åbenhed i processen og lave løbende evalueringer af processen

ANB: der sker en prioritering fra ledelsens side, for hvornår der skal ske tværfagligt samarbejde

Prioriteringen er til dels i gang, i hvert fald på det overordnede niveau i henhold til de tværgående medarbejdere, hvor Plan og Koordineringsgruppe er i gang med at overveje ved hvilke opgaver, at forvaltninger kan arbejde på tværs, hvilket sker efter et byrådsmøde. At der skal ske en prioritering hænger tæt sammen med anbefalingerne under tid, at samarbejdet skal gøres til en naturlig del af arbejdet.

I Ældre- og Handicapforvaltningen nævnte Kruise og Lystrøm, at der i forvaltningen er blevet besluttet, at der skal være en accept af, at der ikke findes nogen dumme spørgsmål og en påskønnelse til, at man skal bruge hinanden. Disse beslutninger vil ledelsen forsøge at få lavet til normen i forvaltningen. Denne norm skal kun indarbejdes i Ældre- og Handicapforvaltningen, men det kunne være oplagt at udbrede den til hele kommunen. Hvis medarbejderne tog disse normer til sig ville det øge samarbejdet. En sådan holdningsændring er som sagt svær at ændre, da det er kommunens grundlæggende antagelser, der skal ændres, men ved at nedskrive nogle retningslinier om samarbejdet, øges muligheden for denne ændring. Det anbefales derfor fra projektgruppens side at;

ANB: nedskriv nogle retningslinier omkring samarbejdet på tværs i dialog med medarbejderne

8 KONKLUSION

Dette projekt har taget udgangspunkt i konflikten mellem intentionerne i lokal Agenda 21 og kommuners organisering, og problemformulering for projektet lyder som følgende:

Hvordan sikres det, at udarbejdelsen og anvendelsen af lokal Agenda 21-strategien internt i en kommune er tværgående?

For at besvare dette har projektgruppen undersøgt udarbejdelsen og anvendelsen af lokal Agenda 21 i en case kommune, med det formål at komme frem til nogle anbefalinger, som kan sikre det tværgående samarbejde. Casen, som er valgt for dette projekt, er Aalborg Kommune, da det således blev muligt at samarbejde med en kommune, der udtrykte, at det har været svært at udarbejde en bred strategi. Derudover har Aalborg Kommune nogle ambitioner med lokal Agenda 21, da de har arbejdet meget med bæredygtighed, blandt andet i form af Aalborg Commitments.

Analysen sker på to niveauer. Et i forhold til udarbejdelsen af Plan- og Bæredygtighedsstrategien 2003 og den i gangværende proces omkring Bæredygtighedsstrategien 2007, og det andet i forhold til anvendelsesfasen af strategien fra 2003 samt det tværgående samarbejde generelt i Aalborg Kommune.

Ud fra analysen af udarbejdelsen kan det konkluderes, at kommunen i forhold til udarbejdelsen af strategien 2003 har lært af de kritikpunkter, der kom op i evalueringen, og at de som udgangspunkt har en god organisering ved den nye strategi. Projektgruppen har fire anbefalinger til Aalborg Kommune for, at sikre en tværgående udarbejdelse af strategien. Første anbefaling er, at kommunen skal være opmærksom på organiseringen, hvor det er vigtigt, at medarbejdere fra alle forvaltninger kommer med i udarbejdelsesprocessen og dette især i forhold til de tematiske grupper, som ikke er opstillet endnu. Anden anbefaling er, at der skal være en klar ansvarsfordeling mellem styre- og temagrupperne under hele processen. Det tredje anbefaling er, at der skal være styr på tidsaspektet i processen, både i forhold til deadlines og udsendelse af referater og dagsordener. Fjerde og sidste anbefaling er, at der undervejs i processen skal laves løbende evalueringer, blandt andet for at revurdere tidsplan og løbende at opdage opstået problemer.

Ud fra analysen af anvendelsen og det generelle tværgående samarbejde kan det, på baggrund af udvalgte teorier fra organisationsteorien, konkluderes, at udfordringerne omkring det tværfaglige samarbejde især ligger mellem forvaltningerne og ikke internt i Teknik- og Miljøforvaltningen. Derudover viser analysen, at der i kommunen er en gruppe af tværgående medarbejdere i forvaltningerne, som står for det tværgående arbejde, og at de synes, at det fungerer godt i kommunen. De nævner dog, at der er nogle barrierer, og at der godt kunne være

mere tværgående samarbejde. De menige medarbejdere er til gengæld sjældent i kontakt med kollegaer udenfor forvaltningen, men de vil gerne have mere samarbejde. Over halvdelen føler, at der er barrierer, selvom de samtidig mener, at de har stor indflydelse på deres arbejde. Hvilket indikerer, at barriererne ikke er noget, medarbejderne umiddelbart selv kan gøre noget ved.

De barrierer, der bliver nævnt fra både de tværgående medarbejdere og fra de menige medarbejdere, er følgende; kommunens størrelse, tid og samarbejdskultur. Det er primært ud fra medarbejdernes egne beskrivelser af barrierer for det tværfaglige samarbejde, at vi har udarbejdet anbefalinger til, hvordan det sikres, at anvendelsen af lokal Agenda 21-strategien i Aalborg Kommune er tværgående.

De første anbefalinger kobler sig til barrieren om kommunens størrelse. Denne barriere blev beskrevet af flertallet af deltagerne, men med forskellige argumenter for hvorfor det er en barriere, blandt andet at der er mange personer, som skal involveres, og at det er svært at kende medarbejders kompetencer, da der er mange ansat i kommunen. Her anbefaler projektgruppen, at der i kommunen skal være et større fokus på, hvad de forskellige forvaltninger kan bidrage med i processen, og at dette skal ske ved at øge medarbejdernes viden om kollegaernes arbejdsopgaver. En anden barriere, som flertallet af medarbejderne nævnte, var mangel på tid. Her anbefaler projektgruppen, at det er vigtigt at tværfagligt samarbejde prioriteres, især i forhold til hvad samarbejdet kan bidrage til en given opgave. Derudover anbefales det også, at ved at gøre tværfaglighed til en naturlig del af arbejdet i organisationen, så vil det også tage mindre tid, hver gang der skal samarbejdes.

Den sidste barriere, samarbejdskultur bliver nævnt knapt så meget som de to ovenstående barrierer. Her nævnes det, at nogle medarbejdere kan holde lidt på opgaverne, og at nogle ikke føler sig forpligtet til samarbejdet. Projektgruppen anbefaler derfor, at der skal sikres en åbenhed i processen og løbende evalueringer under processen. Dette kan blandt andet sikres ved, at der fra ledelsens side sker en prioritering for, hvornår der skal ske tværfagligt samarbejde. I Ældre- og Handicapforvaltningen forsøges det, at overføre nogle normer fra ledelse til de menige medarbejdere, hvilket vurderes oplagt at udbrede til hele kommunen, hvorved det anbefales, at der nedskrives nogle retningslinier om samarbejdet i dialog med medarbejderne.

Generelt i forhold til anvendelsesfasen har medarbejderne i Teknik- og Miljø ikke et bredt kendskab til Plan- og Bæredygtighedsstrategien 2003, og kendskabet til Aalborg Commitments kunne være bedre. Derfor mener projektgruppen, at der skal ske en markedsføring internt i kommunen for Aalborg Commitments og den kommende bæredygtighedsstrategi. Ved at gøre den menige medarbejder opmærksom på de tværgående dokumenter er der mulighed for en større helhedsforståelse fra medarbejdernes side i forhold til deres egne arbejdsopgaver i kommunen og det kan give et bredere ejerskab til Bæredygtighedsstrategien.

8.1 Diskussion

Det første spørgsmål, der melder sig, når konklusionen er skrevet, er om projektets anbefalinger til Aalborg Kommune kan overføres til andre kommuner, kort sagt om casen er generaliserbar.

Anbefalingerne er opdelt i anbefalinger til udarbejdelsen og til anvendelsen, og generelt må det siges, at anbefalingerne til udarbejdelsen er mindre generaliserbar end anbefalingerne til anvendelsen. Dette skyldes, at analysen af udarbejdelsen i høj grad bygger på, hvad kommunen gjorde i forbindelse med Plan- og Bæredygtighedsstrategien 2003 og kommunens egen evaluering af denne proces, hvilket sammenlignes med procesbeskrivelsen for den nye strategi. I forhold til anvendelsesfasen analyseres det ligeledes, hvordan kommunen har arbejdet med lokal Agenda 21 og organiseringen omkring denne proces, men det er i ligeså høj grad en analyse af den generelle organisering i kommunen, hvilket er lignende andre kommuner.

I Kapitel 3 blev det ud fra nogle få overvejelser vurderet, at den er generaliserbar til en vis grad, hvilket derfor uddybes herunder. Aalborg Kommune som case er beskrevet unik på nogle punkter, idet, at det er den tredje største kommune i Danmark, og idet at styreformen i kommunen er mellemformsstyre med delt administrativ ledelse. På andre punkter er det en typisk case, da baggrunden for organisationsstrukturen for de danske kommuner er ens, og da kommunerne står overfor de samme udfordringer for at tilpasse sig den generelle samfundsudvikling.

Aalborg Kommunes størrelse

Hvis der ses på indbyggertallet i de nye kommuner, har 73 kommuner ud af de 98 over 30.000 indbyggere, hvor 43 af dem har over 50.000 indbyggere. Aalborg har cirka 194.000 indbyggere. (Statistikbanken 2007) Antallet af indbyggere må til en vis grænse afspejle antallet af ansatte på kommunerne. Som nævnt i indledningen kan større kommuner give flere udfordringer i forbindelse med det tværfaglige samarbejde, idet administrationen bliver større med flere afdelinger, hvorved der bliver længere mellem de forskellige sektorer. I analysen blev størrelsen på Aalborg Kommune nævnt af medarbejderne som en af de væsentligste barrierer for det tværfaglige samarbejde. Denne barriere er måske ikke helt så stor i en mindre kommune, hvorved anbefalingerne under "kommunens størrelse" ikke er helt så aktuelle, men dog stadig relevante. På grund af strukturreformen er kommunerne blevet større, hvorved der stadig vil være så mange ansatte, at det ikke er muligt at kende alle og deres arbejdsopgaver, hvilket var en af barriererne. Derudover benytter mange af de sammenlagte kommuner, de gamle administrative bygninger og dette øger den fysiske afstand i mellem medarbejderne, hvilket ligeledes blev beskrevet som en barriere.

Aalborg Kommunes styreformen

I henhold til styreformen har de fleste kommuner udvalgsstyre, hvor der politisk eksisterer et antal udvalg og administrativt har borgmesteren den daglige ledelse af administrationen bestående af forvaltningerne. Borgmesteren er derudover formand for økonomiudvalget. (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2002)

Kommunerne har dog derudover mulighed for at have et mellemformsstyre, hvilket flere kommuner har valgt. Forskellen fra udvalgsstyret er, at formændene af de stående udvalg automatisk er medlemmer af økonomiudvalget og måden på, hvorledes formændene og borgmesteren vælges. Der er ligeledes mulighed for udvalgsløst styre eller andre styreformer, hvilket kræver godkendelse fra indenrigs- og sundhedsministeriets godkendelse. (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2002)

København, Frederiksberg, Odense, Aalborg og Århus har ifølge styrelsesloven mulighed for at indføre magistratsstyre eller udvalgsstyre med delt administrativ ledelse, samt at kombinere det sidstnævnte med mellemformsstyre. Det vil sige, at kun fire kommuner har mulighed for at have samme styreform som Aalborg Kommune, idet Aalborg Kommune som sagt har valgt at have mellemformsstyre med delt administrativ ledelse. I 2003 havde Århus Magistratsstyre og København, Odense og Aalborg havde mellemformsstyre med delt administrativ ledelse (KL 2003, s.20). (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2002)

Ved magistratsstyre vælger kommunalbestyrelsen magistraten, der består af en borgmester og et antal rådmænd. Administrationen er opdelt i en række afdelinger, som ledes af borgmesteren og rådmændene. Ved udvalgsstyre med delt administrativ ledelse har formændene for de stående udvalg den daglige ledelse af den del af kommunens administration, der omhandler udvalget område. (Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2002)

Forskellene på styreformene indebærer blandt andet hvorvidt borgmester, rådmænd og formand vælges, men de har ligeledes en betydning for samspillet mellem det administrative og det politiske. Dette kan have en betydning for det tværgående samarbejde, da den øverste ledelse i de administrative forvaltninger er politikerne, men umiddelbart vurderer projektgruppen, at det ikke har en indflydelse på rapportens anbefalinger.

Aalborg Kommunes organisering

En del af analysen i dette projekt er, at ser på den generelle organisering af Aalborg Kommune i forhold til det tværfaglige samarbejde internt i kommunen og på dette punkt kan Aalborg Kommune beskrives som en typisk case. Det skyldes, at organisationsstrukturen for de danske kommuner, deriblandt Aalborg Kommune, stammer fra den samme tankegang, den bureaukratiske, hvor der opfordres til et administrativt hierarki med sektoropdeling. Yderligere forklaring ses i Kapitel 1.

De fremtidige udfordringer

Samfundet udvikler sig konstant, og opgaver bliver mere komplekse, og derved kommer kommunens organisation konstant under pres fra omgivelserne. Dette kan forsøges forklaret

Government og Governance

Betegnelsen government henviser til forestilling om den gamle suveræne samfundsstyring, hvor det var regeringen og politikerne, der styrede samfundet ved hjælp af et lov- og regelstyret forvaltningsapparat. Systemet var et topdown system, hvor ord som loyalitet og autoritet var fremherskende. Governance dækker over et samfund der består af netværk. Samfundsstyringen er en proces som ikke styres kun af en institution som for eksempel regeringen. Der er ingen klare grænser eller kommandovej og det er derfor ikke længere et topdown system, men mere et "... multi-centreret niveaudelt og netværkspræget politisk system".

(Jæger og Sørensen 2003, s.11; Jørgensen 2002; Hager og Wagenaar 2003)

teoretisk ved at beskrive udviklingen i samfundet som gående fra et government system, hvor bureaukratiske organisationer fungerede godt til governance systemer, hvor organisationerne bliver udsat for konstante ændringer fra omgivelserne, og hvor det ikke længere er kommunerne, der sætter dagsordenen. Denne diskussion bliver også taget i Afsnit 5.5 omkring den lærende organisation, hvor kommunens udfordringer beskrives.

Idet, at den bureaukratiske struktur bliver presset i nutidens samfund, er kommunerne

nødt til at tænke i nye planer, i forhold til organiseringen og omgivelserne. Et eksempel på nødvendigheden ved at arbejde tværfaglig er lovgivningen omkring strategisk miljøvurdering fra 2004. Her skal alle planer og programmer vurderes ud fra, om de har en sandsynlig væsentlig indvirkning på miljøet. I denne plan er det det brede miljøbegreb, der skal vurderes ud fra. Det betyder, at der udover de typiske miljøbegreber som biodiversitet, flora og fauna, også vurderes ud fra eksempelvis befolkningen og menneskers sundhed. De første begreber bliver typiske undersøgt i den tekniske sektor i en kommune, mens sundhed ligger i andre forvaltninger. Derved er der et behov for at arbejde sammen over de faglige grænser, for at opfylde lovgivningens krav.

Dette viser, at der i de danske kommuner er et behov for at se en kommune, som et samlet hele i stedet for at opdele den i sektorer. Anbefalingerne i forbindelse med anvendelsesfasen i Aalborg Kommune ligger meget vægt på disse elementer, og derved er det ikke kun i forbindelse med lokal Agenda 21-arbejdet, men ligeledes i det daglige tværfaglige arbejde, at disse kan benyttes.

LITTERATURLISTE

Amazon 2007, *Top down by Harold J. Leavitt*. Hentet d. 24.4.2007 fra <http://www.amazon.ca/Top-Down-Harold-J-Leavitt/dp/1591394988>

Andersen, Ib, 2006, *Dataindsamling og spørgeteknikker, - projektarbejder inden for samfundsvidenskaberne*, Samfundslitteratur

Andersen, Ib, 2003, *Den skinbarlige virkelighed - om vidensproduktion inden for samfundsvidenskaberne*, 2.udgave, 2.oplag, Samfundslitteratur

Andersen, Sigurd; Kyster, Erik; Lund, Henrik, 1993, *Kommunikation og Samarbejde*, 3. udgave, Dansk kommunalkursus

Argyris, Chris, 1999, *On Organizational Learning*, second edition, Blackwell Publishers

Bakka, Jørgen Frode; Fivelsdal, Egil, 2002, *Organisationsteoriens klassikere, Fra Taylor og Weber til Simon og Drucker*, Handelshøjskolens Forlag

Brubaker, Rogers, 2006, *The Limits of Rationality, An Essay on the Social and Moral Thought of Max Weber*, Reprinted by Routledge

CASA(Center for Alternativ Samfundsanalyse), 2004, *Undersøgelse af det lokale Agenda 21 arbejde - Dansk status 2004*, udarbejdet for Miljøministeriet, Skov- og Naturstyrelse og Landsplanafdelingen.

Christensen, Jørgen Grønnegård; Ibsen, Marius, 1994, *Offentlig forvaltning i Danmark - Bureaucrati og bureaukrater*, Systime, Viborg

Christensen, Søren; Jensen, Poul-Erik Daugaard, 2001, *Kontrol i det stille, - om magt og deltagelse*, 2. udgave, Samfundslitteratur

COGITA (n.d.), *Bæredygtig rådgivning*. Hentet d. 7.6.2007 fra <http://www.cogita.dk>

Dixon, Nancy, 1994, *The organizational learning cycle, How we can learn collectively*, McGraw-Hill Developing organizations series, McGraw-Hill International (UK) Ltd.

Elkjær, Trine Egeberg, 2007, Mail modtaget den 11. april 2007 fra Ledelsessekretariatet i Teknik- og Miljøforvaltningen, Aalborg Kommune

Eniro, 2007, *Aalborg Kommune*. Hentet d. 4.3.2007 fra http://kommune.eniro.dk/query?what=ksi&ax=&type=infopage&subject_id=7714587

Evaluering, Plan & Bæredygtighed, (n.d.), Dokument udleveret af Erik Møller fra Aalborg Kommune.

Finger, Matthias; Brand, Silvia Bürgin, 1999, *The concept of the "Learning Organisation" Applied to the Transformation of Public Sector: Conceptual Contributions for Theory Development* artikel skrevet i Easterby-Smith, Mark; Burgoyne, John; Araujo, Luis, 1999, *Organizational Learning and the Learning Organization, Developments in theory and practice*, SAGE Publications Ltd.

Forlaget Samfundslitteratur, 2007, *Dataindsamling og spørgeteknikker*. Hentet d. 30.5.2007 fra <http://www.forlagetsl.dk/Visning-af-titel.242.0.html?&cHash=3252ca06a1&ean=9788759310861>

Friis, Carsten, 2007, Interview den 8.maj 2007 med område- og udviklingschef i Skole- og Kulturforvaltningen i Aalborg Kommune, se Appendiks H.

Grønnegaard, Helga, 2007, *Nye planopgaver - nye muligheder for LA21?*, Landsplanområdet, Skov- og Naturstyrelsen, artikel fra Nyhedsbrev nr. 49, Miljøministeriet, Danske Regioner og KL

Hajer, Maarten og Wagenaar, Hendrik, 2003, *Deliberative Policy Analysis, Understanding Governance in the network Society*, Cambridge University Press

Heffron, Florence, 1989, *Organization theory & public organizations - The Political Connection*, Department of Political Science, University of Idaho, Prentice Hall

Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005, *Kommunalreformen, - kort fortalt*, Salogruppen A/S

Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2002, *Kommuner og Amtskommuner - Opgaver og Finansiering*, 5. udgave, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 4. Afdeling - Økonomisk afdeling. Hentet 2.5.2007 fra <http://www.im.dk/publikationer/kommunerOgAmtskommuner/index.htm>

Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan, 2004, *Hvordan organisationer fungerer, indføring i organisation og ledelse*, 2.oplag, Hans Reitzels Forlag

Jensen, Marianne, 2007, Mail modtaget den 10.april 2007 fra Teknisk Sekretariat i Forsyningsvirksomhederne, Aalborg Kommune

Jensen, Ellen Højgaard, 2005, *Det nye Danmarkskort - og den nye planlov*, Arkitekten 8

Jæger, Birgit og Sørensen, Eva, 2003, *Roller der rykker, politikere og administratorer mellem hierarki og netværk*, Jurist- og Økonomiforbundets Forlag

Jørgensen, Henning, 2002, *Concensus, Cooperation and Conflikt*, MPG Books Ltd.

Kastrup-Larsen, Thomas, 2007, *Forvaltningen for sundhed og bæredygtig udvikling*, Oplæg af rådmand i Aalborg Kommune, IDA-arrangement den 6.februar 2007

KL, 2003, *Kommunestyret i Danmark*, 1.udgave, 1.oplag, KL

Kommissorium for udarbejdelsen af oplæg til byrådsseminar og forslag til Plan- og Lokal Agenda 21 strategi, 2001, Dokument udleveret af Erik Møller fra Aalborg Kommune

Knudsen, Niels Jahn, 2007, Interview den 1.maj og telefonsamtale den 31.maj 2007 med konsulent i jobcenter i Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen i Aalborg Kommune, se Appendiks J.

Kruise, Henrik; Lystrøm, Anders, 2007, Interview den 3.maj 2007 med sekretariatschef og kommunikationskonsulent i Ældre- og Handicapforvaltningen i Aalborg Kommune, se Appendiks I.

Kvale, Steinar, 2004, *En introduktion til det kvalitative forskningsinterview*, Hans Reitzel

Lambertsen, Anita Rosenkilde, 2007, Interview den 10.maj 2007 med planlægger fra forvaltningen Forsyningsvirksomhederne i Aalborg Kommune, se Appendiks G.

Lov om ændring af lov om planlægning (Udmøntning af kommunalreformen) 2005, 2004-05, 2. samling - L 93 (som vedtaget)

Lukes, Steven, 1974, *Power: A Radikal View*, MacMillan, Basingtoke

March, James G., 1994, *A Primer on Decision Making- How Decisions Happen*, The Free Press

March, James G., 1995, *Fornuft og forandring, Ledelse I en verden beriget med uklarhed*, Samfundslitteratur

March, James G; Olsen, Johan P., 1989, *Rediscovering Institutions, The Organizational Basis of Politics*, The Free Press

March, James G.; Simon, Herbert A., 1958, *Organizations*, Graduate School of Industrial Administration Carnegie Institute of Technology

Mejlby, Peter; Nielsen, Kasper Ulf og Schultz, Majken, 1999, *Introduktion til organisationsteori, - med udgangspunkt i Scotts perspektiver*, Samfundslitteratur

Miljøministeriet; Kommunernes Landsforening; Amtsföreningen, 2004, *Redegørelse for det lokale Agenda 21-arbejde i kommuner og amtskommuner*, Miljøministeriet; Kommunernes Landsforening; Amtsföreningen

Miljøministeriet, Landsplanafdelingen 6. kontor og konsulent Sven Allan Jensen as, 2002, *Strategi for lokal Agenda 21, - en vejledning*, Miljøministeriet, specialtrykkeriet, Viborg

Miljøministeriet, Landsplanafdelingen 6. kontor og ØKOconsult, 2001, *Lokal Agenda 21 - Dansk status 2001*, Miljøministeriet

Morgan, Gareth, 2006, *Image of Organization - Updated Edition of the International Bestseller*, Sage publications

Nielsen, Jan Peter, 2007, Interview den 7.maj og telefonsamtale den 25.maj 2007 med planlægningskonsulent fra Borgmesterforvaltningen i Aalborg Kommune, se Appendiks F.

Nielsen, Michael Levisen, 2007, Mail modtaget den 10.april 2007 fra Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen, Aalborg Kommune

Nielsen (n.d.), *Interview med konsulent Jan Nielsen fra Borgmesterforvaltningen i Aalborg Kommune*, gengivet af Dansk Byplanlaboratorium. Hentet d. 7.6.2007 fra http://www.byplanlab.dk/index.php?option=com_content&task=view&id=171&Itemid=174

Official Ed Schein Web. Hentet d. 24.4.2007 fra <http://web.mit.edu/scheine/www/bio.html>

Pedersen, Anne Bang, 2007, Mail modtaget den 2.april 2007 og 3.april 2007 fra Kommunikationsafdelingen i Borgmesterkontoret, Aalborg Kommune

Paul Chapman Publishing (n.d.), Robert K. Yin, *A Sage Publications Company*. Hentet d. 27.5.2007 fra <http://www.paulchapmanpublishing.co.uk/authorDetails.nav?contribId=501003>

Rettig, Morten, 2007, *Lokale Agenda 21-strategier - hvad er best practice?*, COGITA, Artikel fra Nyhedsbrev nr. 49, Miljøministeriet, Danske Regioner og KL

Robson, Colin, 2002, *Real World research*, second edition, Blackwell Publishers Inc

Simon, Herbert A., 1966, *Administrative Behavior - A Study of Decision-Making Processes in Administration Organization*, second edition, The Free Press

Scott, Richard W., 2003, *Organizations - Rational, Natural and Open Systems*, fifth edition, Pearson Education, Prentice Hall

Senge, Peter M., 1999, *Den femte disciplin, den lærende organisations teori og praksis*, forlaget Klim

Statistikbanken 2007, *BEF1A07: Folketal pr. 1. januar efter område og tid*. Hentet d. 10.6.2007 fra <http://www.statistikbanken.dk>

Sundhed og Bæredygtig Udvikling, 2007, *Oplæg til proces for Aalborgs Bæredygtighedsstrategi 2007-2011*, Aalborg Kommune

Thomsen, Steffen Lervad, 2007a, Interview den 9. maj og telefonsamtale den 25.maj 2007 med samarbejdspartner fra forvaltningen Sundhed og Bæredygtig Udvikling i Aalborg Kommune, se Appendiks E.

Thomsen, Steffen Lervad, 2007b, Diverse samtaler med samarbejdspartner undervejs i processen.

Yale Universitet, Political Science. Hentet d. 24.5.2007 fra <http://www.yale.edu/polisci/people/rdahl.html>

Yin, Robert K., 2003, *Case study research - Design and Methods*, Third Edition, Applied Social Research Methods Series, Volume 5, Sage Publications

Aalborg Kommune 2007a, *Stående udvalg i kommunen*. Hentet d. 1.3.2007 fra <http://www.aalborgkommune.dk/Borgerportal/Byraad+og+politik/Byraad+og+udvalg/Udvalg/udvalg.htm>

Aalborg Kommune 2007b. *Sundhed og Bæredygtig Udvikling*. Hentet d. 1.3.2007 fra <http://www.aalborgkommune.dk/Borgerportal/Fakta+om+Kommunen/Forvaltningerne/Sundhed+og+Baeredygtig+Udvikling.htm>

Aalborg Kommune, 2007c, *Aalborg Kommune har syv forvaltninger*. Hentet d. 30.4.2007 fra <http://www.aalborgkommune.dk/Borgerportal/Fakta+om+Kommunen/Forvaltningerne/default.htm>

Aalborg Kommune, 2007d, *Plan & Bæredygtigheds-strategi 2003*. Hentet d. 18.5.2007 fra http://www.aalborgkommune.dk/Kommuneplan/Andre+planer/Plan_baeredygtighedsstrategi_2003.htm

Aalborg Kommune 2007e, *Aalborg Kommune, Styrelsesvedtægt - 1. januar 2007*, Aalborg Kommune

Aalborg Kommune 2006a, *Borgmesterens forvaltning*. Hentet d. 1.3.2007 fra <http://www.aalborgkommune.dk/Borgerportal/Fakta+om+Kommunen/Forvaltningerne/Borgmesterens+Forvaltning.htm>

Aalborg Kommune 2006b, *Aalborg i tal 2006*, Økonomikontoret

Aalborg Kommune 2006c, *Ny forvaltning for Sundhed og Bæredygtig Udvikling, Organisationsdiagram*. Hentet d. 1.3.2007 fra <http://www.aalborgkommune.dk/NR/rdonlyres/F5911B94-708F-460F-8CD2-93705D8FEDDF/14676/SundhedogBaeredygtigUdvikling.pdf>

Aalborg Kommune 2006d, *Bæredygtighed*. Hentet d. 1.3.2007 fra http://www.aalborgkommune.dk/Kommuneplan/Andre+planer/10_Baeredygtighed.htm

Aalborg Kommune, 2006e, *Medarbejdere i Teknik- og Miljøforvaltningen*. Hentet d. 8.7.2007 fra http://www.aalborgkommune.dk/Borgerportal/Global+services/Kontakt/Medarbejdere/medarbt_f.htm

Aalborg Kommune, 2004, *Aalborg + 10 - inspiration for fremtiden*. Hentet d. 2.5.2007 fra http://www.aalborgkommune.dk/images/teknisk/B&M/Stab/baeredygtighed/aalborg_commitments_danish_final.pdf

Litteraturliste

Aalborg Kommune 2003, *Plan og Bæredygtighed - Strategi*, Aalborg Kommune

Aalborg Kommune, 1995, *Aalborg Kommune 1970-1995*, Color Print North A/S

A OPGAVER I FORBINDELSE MED LOKAL AGENDA 21

Appendiks A giver en oversigt over de initiativer der er opsat i Plan- og Bæredygtighedsstrategien 2003. Disse sammenholdes af projektgruppen med de arbejdsopgaver som er i forvaltninger og afdelinger.

A.1 Plan og bæredygtighed strategi 2003

Aalborg Kommune fokuserer i strategien fra 2003 på følgende emner, hvor der ved hvert emne fokuseres på kommunens initiativer og teksten om hvorledes visionerne realiseres:

1) Et stærkt og ansvarligt Aalborg

- Udformning af "Vision Aalborg 20ti"
- Gennemføre international konference "Aalborg + 10"
- Innovation og udvikling
- Analyse af hvilke krav ungdommen og moderne virksomheder stiller til Aalborg bymiljø og profil som universitetsby.
- Rummeligt arbejdsmarked
- Markedsføring af Aalborg
- Tiltrække nye vækstbrancher og udvikle eksisterende
- Balance mellem trafikale tilgængelighed og bymiljø
- Bymønstre
- Erhvervsområdernes funktion
- Nærdemokratiet

2) Vækst og forandring i erhvervslivet

- Differentiering og profilering af erhvervsområder
- Integration af erhverv i byomdannelsesområder
- Lokaliseringsbehov

3) Byen for alle hele livet

- Tilgængelighedspolitik med særlig vægt på handicappede
- Masterplan for indsatsen over for udstødte
- Udviklings- og perspektivplaner i de enkelte bydele
- Integrationspolitik
- Rummelighed + tidligt koordineret indsats i skoler

- Læringsmiljøer på skolerne
- Bæredygtige biblioteker
- Kultur for børn
- "Aktive ældre"

4) Byudvikling med dynamik og kvalitet

- 3. Limfjordsforbindelse
- Hovedstruktur: begrænsning af arealforbrug
- Trafik- og miljøhandlingsplan
- Arkitekturpolitik
- Samlet plan for indretning og brug af byrum, torve og pladser
- Havnefronter
- "Grøn byggemodning"

5) Gode boliger i levende bydele

- Boligprogram
- Boligaranti til studerende
- Nye attraktive boligtilbud til "aktive ældre"
- Udviklings- og omdannelsesplaner for boligområder udenfor midtbyen
- Indarbejdelse af miljømanual i privat boligbyggeri
- Nye boliger til hjemløse og udstødte
- Alternative boligformer såsom husbåde

6) Et sundt og bæredygtigt miljø:

- Grundvandsbeskyttelse
- Ressourcebesparelser i kommunale virksomheder (fej for egen dør)
- CO2 reduktion på varme, energi og trafikområdet
- Begrænse og genbruge affald.
- Udvide og udvikle skov og naturarealer
- Nedbringe trafikken miljøgener / gode transportmuligheder
- Naturområder i Aalborg forvaltes med vægt på at beskytte, opretholde og udvikle gode livsbetingelser for dyr, planter og landskaber
- Højt informationsniveau til borgere
- "Grøn byggemodning"

A.2 Ny bæredygtighedsstrategi 2007

I den strategi, kommunen skal udarbejde i 2007, har kommunen på nuværende tidspunkt valgt at fokusere på miljø og ressourcer.

A.3 Oversigt over forvaltningerne

I det følgende gives et overblik over forvaltningernes arbejdsopgaver ud fra hvad vi kan se på Aalborg Kommunes hjemmeside. I sidste kolonne afkrydses det hvis der er en forbindelse med emner fra bæredygtighedsstrategien 2003 og den nye ikke færdiglavede strategi og der gives en forklaring til afkrydsningen.

A.3.1 Borgmester

Afdelinger	Opgaver	Opgaver omhandlende IA21
Borgerserviceafdelingen	Borgerservice	Nærdemokratiet
	Human Ressource	
Erhvervsafdelingen	Visit Aalborg	Markedsføring af Aalborg
	Norddanmarks EU-kontor	
		Differentiering og profilering af erhvervsområder, integration af erhverv i byomdannelsesområder, lokaliseringsbehov, innovation og udvikling. Erhvervsområdernes funktion.
Økonomisk afdeling	Økonomikontoret	
	Løn- og Personale kontoret	
	Finanskontoret	
	IT-kontoret	
Serviceafdeling	Juridisk Kontor	
	Byrådsafsnittet	
	IT-centret	
Beredskabscenter	AK Print	
	Forebyggende Afdeling	
	Brand- og Redningsafdeling	
	Driftsafdeling	

A.3.2 Sundhed og Bæredygtig Udvikling

Afdelinger	Opgaver	Opgaver omhandlede IA21
Sundhed	Politik og strategi inden for sundhedsområdet	
	Sundhedsaftaler	
	Koordinerende / tværgående funktion internt i AAK	
	Borgerrettet forebyggelse	
	Den danske kvalitetsmodel - sundhedsloven	
Bæredygtighed	AK arbejdsmiljø	
	Landdistrikter	
	AAK som uddannelsesby	Analyse af hvilke krav ungdommen og moderne virksomheder stiller til Aalborg bymiljø og profil som universitetsby.

Internationale relationer	Vision Aalborg 20ti + international konference
Aalborg Commitments/ Bæredygtighedsstrategien	Ansvarlig for den nye strategi
Frivilligpulje	
Kommunale energiforhold	bygningers Ressourcebesparelser (fej for egen dør)
Kollektiv trafik	Tilgængelighed
Råd og nævn	
Fundraising	

A.3.3 Forsyningsvirksomhederne

Afdelinger	Opgaver	Opgaver omhandlede IA21
Gas		CO2-reduktion, ressourcebesparelser (fej for egen dør)
El		CO2-reduktion, ressourcebesparelser (fej for egen dør)
Fjernvarme		CO2-reduktion, ressourcebesparelser (fej for egen dør)
Vand		Grundvandsbeskyttelse
Kloak		
Renovation		Begrænse affaldsmængde og genanvend

A.3.4 Skole- og kultur

Afdelinger	Opgaver	Opgaver omhandlede IA21
Skoler	Administration og økonomi	Rummelighed og tidlig koordineret indsat i skoler
	Pædagogik og udvikling	
	PPR	
	Ungdomsskolen	
	Den musikalske skole	
Biblioteker	Administration	Bæredygtige biblioteker
	Publikum	
	Udvikling	
Kultur- og fritid	Projekt. Organisation og udvikling	Kultur for børn
	Økonomi og faciliteter	
	Kulturafdeling	
	Fritidsafdeling	

A.3.5 Familie- og beskæftigelse

Afdelinger	Opgaver	Opgaver omhandlede IA21
Børne- og Familieafdelingen	Tilbud til børn, unge og voksne herunder handikappede børn og	

Socialafdelingen	unge	
	Børn, unge og familier med særlige behov	
	Forebyggelse og sundhedsfremme til børn, unge og voksne	
	Dagpleje og daginstitutioner	
	Fritidscentre og familiecentre	
	Tandpleje	
	Døgntilbud alkohol og misbrugsbehandling	
	Forsorgs- og udstødteområdet	Indsats over for udstødte
Førtids- og folkepension		
		Rummeligt arbejdsmarked
Jobcenter Aalborg	Jobformidling	
	Aktivering	
	Kontanthjælp og sygedagpenge	
	Revalidering	
	Fleks- og skånejob	
	Integration	
Planlægnings- og Økonomiafdelingen	Sprogundervisning	

A.3.6 Ældre- og handicap

Afdelinger	Opgaver	Opgaver omhandlede IA21
Myndighed	Bevilliger af ydelser til ældre og voksne handicappede	"aktive ældre"
Ældre	Hjemmepleje	
	Hjemmesygepleje	
	Træning og aktiviteter	
	Rengøring	
	Madservice	
Handicap	Hjælpe midler	
	Autisme og sindslidelse	
	Fysisk handicappede og særlige tilbud	Tilgængelighed
	Udviklingshæmmede og døve	

A.3.7 Teknik- og miljø

Overordnede afdelinger	Opgaver/afdelinger	Opgaver omhandlede IA21
Miljø	Miljøforhold	
	Virksomhed	Indarbejdelse af miljømanual i privat boligbyggeri
	Vandløb	
	Landbrug	
Plan & Byg		Boligprogram, boliggaranti til studerende, nye attraktive

		boligtilbud til "aktive ældre", nye boliger til hjemløse og udstødte, alternative boligformer såsom husbåde
	Byggesager: storbyområdet	"grøn byggemodning"
	Byggesager: opland	"grøn byggemodning"
	Kommune- og lokalplanlægning	Nedbring trafikken miljøgener, udviklings- og perspektivplaner, bymønstre, hovedstruktur, arkitekturpolitik, havnefronter
	Udvikling og byomdannelse	Boligprogram, lokaliseringsbehov, udvikling og byomdannelse, udviklings- og omdannelsesplaner for boligområder.
Park & Natur	Grønne områder	Udvide og udvikle skov og naturarealer
	Naturforhold og råstof	
	Drift	
	Plan og formidling	Samlet plan for indretning og brug af byrum, torve og pladser.
Trafik & Veje	Trafik og veje	Nedbring trafikken miljøgener kontra gode transportmuligheder, 3.limfjordsforbindelse, trafik og miljøhandlingsplan
		Balance mellem trafikale tilgængelighed og bymiljø.
	Projektering	
	Drift	

B PERSPEKTIVER INDEN FOR ORGANISATIONSTEORI

I dette appendiks beskrives de tre perspektiver inden for organisationsteori, hvilket har til formål at give et overordnet indblik i organisationsteori og gøre det nemmere at forholde sig til de udvalgte teorier i rapportens Kapitel 5.

B.1 Det rationelle perspektiv

Første gang, der var strukturerede overvejelser om organisationer, var i starten af 1900-tallet. Her skete der en modernisering af det vestlige samfund generelt, hvor den teknologiske udvikling skabte storindustrier samt et større behov for at organisere styringen og koordineringen af disse store industrier eller organisationer. (Jacobsen og Thorsvik 2002, s.22)

Ideen bag dette perspektiv er, at organisationen skal fungere som en maskine, hvor de ansatte betragtes som en indsatsfaktor i produktionen og kan manipuleres ligesom andre indsatsfaktorer (Jacobsen og Thorsvik 2002, s.22). Perspektivet har således et mekanisk syn på organisationer, og organisationer kan defineres som: "*Organisationer er instrumentelle kollektiver, der er designet til at opnå specifikke mål med en relativ stærkt formaliseret social struktur*" (Scott 1998, citeret i Mejlby et al. 1999, s.32).

Fokus på maskiner kommer til udtryk i perspektivet i form af begreberne *instrumentelle kollektiver* og *designet*, hvorved individerne ses som én masse, og hvorledes denne masse blandt andet opfører sig konstrueret. De præcise mål og en formel struktur er forudsætninger for rationel handling, idet organisationen er klar over, hvor den skal hen i form af målet, og samtidig er det på grund af strukturen klart, hvorledes målet skal opfyldes (Mejlby et al. 1999, s.33-34).

Idet menneskerne kun er interessante som en brik i produktionen, bliver udfordringen i denne tankegang at finde ud af, hvordan organisationen kan udnytte den menneskelige kapacitet og ydeevne maksimalt uden, at de ansattes personlige interesser kommer i vejen for organisationens funktion. Målet er altså at skabe en så effektiv organisation som mulig ved at lave formelle organisationsstruktur samt gennem styring og kontrol. (Jacobsen og Thorsvik 2002, s.22)

Teoretikerne inden for det rationale perspektiv opererer på de to første analyseniveauer; social-psykologisk og strukturelt. Centrale personer inden for perspektivet er Frederick W. Taylor,

Henri Fayol, Max Weber og Herbert Simon. (Mejlby et al. 1999, s.44; Jacobsen og Thorsvik 2002, s.427)

Det rationelle perspektiv er blandt andet optimalt, når opgaven er ligetil, man vil producere det samme produkt gang på gang, og præcision er højt vurderet. Derudover er perspektivet brugbart, når det omkringliggende miljø er stabilt, således at produkterne passer til efterspørgsel fra dette, og når individet i organisationen er føjelig og opfører sig, som de er "konstrueret" til. (Morgan 2006, s.27)

Der er ligeledes mange kritikpunkter til perspektivet, og disse omhandler især bureaukratiet og hænger tæt sammen med, hvornår perspektivet er brugbart. Perspektivets billede på en organisation, der omhandler et fast og formaliseret hierarki, giver ikke nødvendigvis et dækkende billede af en organisations opbygning og adfærd, idet der er flere faktorer, der ikke kan indpasses i dette billede. (Mejlby et al. 1999, s.45) Dette bevirker, at organisationer, der ses ud fra det rationelle perspektiv, kan have svært ved at tilpasse sig foranderlige forhold, især fordi målet i organisationen er så fastlagt (Morgan 2006, s.28).

En del af denne kritik omhandler individet og de uformelle strukturer. Individets mulighed for at handle rationelt eksisterer kun i form af organisationens mål, struktur og processuelle forhold, hvorved der ikke er et fokus på individet. Perspektivet er endda blevet omtalt som organisationer uden mennesker. At der ikke er fokus på individet betyder ligeledes, at der ikke ses på adfærdsaspekterne i organisationen, herunder de uformelle elementer. (Mejlby et al. 1999, s.45)

Ifølge det rationelle perspektiv er målet fastlagt på baggrund af principper og strukturer, hvilket bliver kritiseret ud fra, at den enkelte person godt kan have et ønske om kontrol over andre personer (Mejlby et al. 1999, s.45). Dette vil betyde, at målet ikke kun vil være baseret på principper og strukturer, men at mere menneskelige bevæggrunde vil have en indflydelse, hvorved det rationelle perspektiv ikke er tilstrækkelig til at forstå organisationens virke.

En anden del af kritikken omhandler organisationens omgivelser, der er ikke eksisterende i det rationelle perspektiv. (Mejlby et al. 1999, s.45) Den gensidig indflydelse mellem omgivelserne og organisationen kommer således ikke til udtryk, hvilket ikke skaber et realistisk billede af virkeligheden.

B.2 Det naturlige perspektiv

Som en kritisk reaktion på det mekaniske syn i det rationelle perspektiv opstod det naturlige perspektiv. I 1930'erne skete der således en stigende interesse for arbejdernes velfærd, og der skete en udvikling inden for adfærdsvidenskaben. (Mejlby et al. 1999, s.46; Jacobsen og Thorsvik 2002, s.22) Dette perspektiv fokuserer på de sociale aspekter og de uformelle strukturer frem for

de formelle. Disse aspekter og strukturer er ikke konstante, hvorved organisationen betragtes som en organisme. (Mejlby et al. 1999, s.46-47)

En organisation kan i dette perspektiv defineres som: *“En organisation er et kollektiv, hvis deltagere har multiple interesser, men som deler en fælles interesse i systemets overlevelse, og som engagerer sig i uformelt struktureret aktiviteter for at nå dette mål. Deltageren er derved kun i begrænset omfang påvirket af den formelle struktur og de officielle mål”* (Scott 1998, citeret i Mejlby et al. 1999, s.47)

Som det ses ud fra definitionen går deltagerne sammen, idet de deler et ønske om organisationens overlevelse. Dette betyder, at organisationen bliver målet i sig selv. (Mejlby et al. 1999, s.46-47) Deltagerne deler en fælles interesse, men samtidig har det enkelte individ andre interesser, hvorved det bliver de ustrukturerede strukturer, der er i centrum. I form af de uformelle strukturer kommer der fokus på adfærdsstrukturen i organisationen og forholdet mellem organisationens deltagere og begreber som motivation og commitments bliver centrale. (Mejlby et al. 1999, s.47-48)

I et formelt system er deltageren blot en brik i organisationen, hvilket, teoretikere inden for det naturlige perspektiv mener, undervurderer individets intelligens og initiativ. Her er der i stedet for, faste rammer for den enkelte, fokus på selvstændighed og uformalitet. At der eksisterer uformelle strukturer og et uformelt fokus kunne skabe kaos i organisationen, men dette sker i midlertidig ikke på grund af de uformelle normer, såsom faste adfærdsmønstre og kommunikerende netværk. (Mejlby et al. 1999, s.48-49)

Teoretikerne inden for dette perspektiv bevæger sig hovedsagelig på mikro- og mesoniveau. Der er dog flere af teoretikerne, der opererer på alle tre eller i hvert fald flere af analyseniveauerne. Centrale teoretikere inden for dette perspektiv er Elton Mayo, Philip Selznick og Talcott Person. (Mejlby et al. 1999, s.56)

Kritikken af det naturlige perspektiv omhandler især den manglede inddragelse af omgivelserne. Bernard mener, at det er nødvendigt med konkurrence mellem organisationerne, idet individerne i organisationen skal motiveres for at blive i organisationen og går således over i retningen af det åbne perspektiv. Et par af teoretikerne nævner ligeledes omgivelserne perifert eller som et negativt element, hvorved udviklingen naturligt går over i det åbne perspektiv. (Mejlby et al. 1999, s.57; Scott 2003, s.79)

Derudover er der kritik i forhold til at se organisationen som en organisme. Den harmoni, der eksisterer i en organisme, kan være svær at se i en organisation i virkeligheden, hvor forskellige dele af organisationen normalt har deres eget liv. En anden faktor er, at der i organisationen er fokus på sammenhold, hvilket kan være en ulempe, da magtkonflikterne således ikke kommer

frem. Derudover mener nogle kritikere, at der er et for stort fokus på individet, hvoraf nogle af teorierne inden for dette perspektiv kaldes for 'individer uden organisationer'. (Morgan 2006, s.68; Heffron 1989, s.6)

B.3 Det åbne perspektiv

Dette perspektiv, der opstod i starten af 1960'erne, ser ikke organisationen som et lukket system, men fokuserer på omgivelserne og herved organisationens relation til og afhængig af disse. Organisationer betragtes i dette perspektiv som komplekse sociale systemer og kan blive defineret som beskrevet herunder. (Jacobsen og Thorsvik 2002, s.24, Mejlby et al. 1999, s.59)

"Organisationer er et system af gensidigt afhængige aktiviteter, der sammenkæder vekslede koalitioner af deltagere. Organisationen er en del af et større system og er afhængig af omgivelserne, som ligeledes har en konstituerende påvirkning på organisationen." (Scott 1998, citeret i Mejlby et al. 1999, s.60)

Denne definition er væsentlig mere åben end de to foregående, idet organisationen er en del af et større system. Der er en afhængighed til omgivelserne, og organisationen ses i den forbindelse som dynamisk, idet den konstant skal tilpasse sig omgivelserne. Dette ses også ved, at der stadig sker en udvikling indenfor dette perspektiv. Derudover er det vigtigt i dette perspektiv at være opmærksom på den tætte sammenhæng mellem omgivelserne og organisationen, da det kræver, at der også skal tages hensyn til kultur og værdiforhold i undersøgelserne af de uformelle forhold. (Mejlby et al. 1999, s.65)

Det åbne perspektiv går ind og bruger elementer fra det rationelle og det naturlige perspektiv, men med den forskel, at der er fokus på omverdenen. Det åbne perspektiv kan i den forbindelse opdeles i to dele, hvor den ene del indeholder rationelle modeller og den anden del naturlige modeller.

I forbindelse med rationelle modeller i forhold til det åbne system ses organisationen som et stort system, der består af mange multiple subsystemer, hvorved der indenfor organisationen skabes *vekslede koalitioner af deltagere*. Derudover er der også en flyende grænse mellem organisationen og omgivelserne, da det kan være svært at definere hvilke individer eller subsystemer, der er indeholdt i organisationen (Mejlby et al. 1999, s 64). Som udgangspunkt ses organisationer stadig som rationelle systemer, og målet er stadig effektivitet.

Centrale teoretikere inden for det åbne perspektiv, med de rationelle modeller som fokus, er Herbert A. Simon og James G. March, J. K. Galbraith samt Oliver Williamson. Disse fokuserer på hvert sit niveau, hvor Simon og March ser på individet og derved laver en analyse på et social-psykologisk niveau. Galbraith analyserer på det strukturelle niveau, mens Williamson ser på samfundet og analyserer derved på et økologisk niveau.

I forbindelse med naturlige modeller i forhold til det åbne perspektiv skete samme udvikling som ved det naturlige perspektiv, hvor der blev sat spørgsmålstegn ved det rationelle perspektiv. Nu sættes der spørgsmålstegn ved de rationelle modeller indenfor det åbne perspektiv. Derved opstod de naturlige modeller i det åbne perspektiv. (Mejlby et al. 1999, s.84).

Der er især inden for denne del af et åben perspektiv er der sker en udvikling og hvori mange teoretikere opererer. Centrale teoretikere inden for denne del af det åbne perspektiv er Orton og Weick, March og Olsen, Chris Argyris og Peter Senge, Michael T. Hannan og John Freeman. Der eksisterer en række teoretikere på hvert af de tre analyseniveauer.