



Et sundt samarbejde?

- Forebyggelsespakkerne i Aalborg Kommune

Agnete Vind, Mette Zaar Gregersen og Jeppe Østergaard



Speciale foråret 2017
Politik & Administration



Et sundt samarbejde?

- Forebyggelsespakkerne i Aalborg Kommune

Vejleder: Marie Østergaard Møller

Politik & Administration
10. semester
Aalborg Universitet

Afleveret d. 8. juni 2017

Antal anslag: 228703
Antal normalsider: 95,3

Agnete Vind

(Studienummer: 20123349)

Mette Zaar Gregersen

(Studienummer: 20123332)

Jeppe Østergaard

(Studienummer: 20123347)

Indhold

Forord	5
Abstract	6
Kapitel 1 - Indledning	8
1.1 Horisontalt samarbejde i en vertikal struktur.....	9
1.2 Specialets teoretiske problematisering	10
1.3 Problemformulering	12
1.3.1 Uddybning af problemformulering.....	13
1.3.2 Aalborg Kommune som casevalg.....	15
1.4 Læsevejledning.....	15
Kapitel 2 - Teori	17
2.1 Styringsbegrebet	17
2.1.1 Styringen af den offentlige sektor	18
2.2 Samarbejde – et buzzword.....	22
2.3 Organisationsforståelse.....	23
2.4 W. Richard Scott - Institutionel organisationsforståelse	24
2.4.1 Institutionel teori og organisationer.....	24
2.4.2 De tre institutionelle søjler	25
2.4.3 Fokus på organisationer.....	28
Kapitel 3 - Metode	29
3.1 Valg af caseområde	29
3.2 Type af casestudie	30
3.2.1 Hvorfor case?.....	31
3.3 Kvalitativ metode	32
3.3.1 Dokumentanalyse	32
3.3.2 Interviewmetode	34
3.4 Interviewform og valg af interviewpersoner	34
3.4.1 Præsentation af interviewguide	36
3.4.2 Transskribering og kodning.....	37
3.5 Struktur for analysen	39
Kapitel 4 - Rammerne for arbejdet med Forebyggelsespakkerne i Aalborg Kommune	41
4.1 Nationale rammer for forebyggelse	41
4.1.1 De Nationale Forebyggelsespakker	41

4.2 Aalborg Kommunes organisering.....	43
4.3 Udviklingen i Aalborg Kommunes organisering af Forebyggelsespakkerne	45
Kapitel 5 - Organisering og regulering af De Nationale Forebyggelsespakker i Aalborg Kommune ...	49
5.1 Styring og organisering af Forebyggelsespakkerne i Aalborg Kommune.....	49
5.1.1 Sundhedspolitikken 2015-2018 og prioriteringen af forebyggelse.....	49
5.1.2 Arbejdsgruppen for Sundhedspolitikken og Forebyggelsespakkerne	51
5.1.3 Ledelse af arbejdsgruppen	53
5.2 Styring og organisering af Forebyggelsespakkerne i de respektive forvaltninger.....	54
5.2.1 Forvaltningernes omsætning af Forebyggelsespakkerne	54
5.2.2 Forvaltningernes lovgivning i forhold til Forebyggelsespakkerne og det tværgående samarbejde	56
5.3 Opfølgning på arbejdet med Forebyggelsespakkerne.....	57
Kapitel 6 - Et normative og kulturelt-kognitivt samarbejde omkring De Nationale Forebyggelsespakker i Aalborg Kommune	62
6.1 Repræsentanternes rolle.....	62
6.2 Forventninger til samarbejdet om forebyggelse	63
6.3 Normer og værdier i samarbejdet omkring forebyggelse	64
6.4 Ansvar for forebyggelse	67
6.5 Samarbejde om forebyggelse i et kulturelt-kognitivt perspektiv.....	68
6.5.1 En samarbejdskultur?	69
6.5.2 Forebyggelse og sundhed som værdi.....	72
6.6 Samarbejde om forebyggelse – En kulturel udfordring?.....	74
Kapitel 7 - Det samlede institutionelle samarbejde omkring De Nationale Forebyggelsespakker i Aalborg Kommune	77
7.1 De institutionelle rammer	77
7.2 Samarbejde eller koordinering?.....	79
7.3 Et horisontalt samarbejde i en vertikal struktur?	81
Kapitel 8 - Konklusion	85
Kapitel 9 - Efterrationalisering	87
9.1 Perspektivering	87
Litteraturliste.....	89
Bilagsoversigt	94
Bilag 1 - Interviewguide	94
Bilag 2 - Liste over interviewpersoner	98

Bilag 3 – Kodeliste for interview 99

Tabel- og figuroversigt

Tabel 1 - Kodeliste, interviews.

Tabel 2 - Forebyggelsespakkerens anbefalinger fordelt på de fire forvaltninger.

Tabel 3 - Status på implementering af indsatser.

Tabel 4 - Status på implementering i de respektive forvaltninger.

Figur 1 - Horisontalt samarbejde i en vertikal struktur.

Figur 2 - Tværgående samarbejde.

Figur 3 - Typen af casestudie.

Figur 4 - Organisationsdiagram for Aalborg Kommune.





Forord

Dette speciale er udarbejdet i perioden januar 2017 til juni 2017, og har fokus på det tværgående samarbejde i en kommunal kontekst. Det tværgående samarbejde er et fokusområde, som vi har fundet interessant og særdeles centralt gennem vores uddannelse og vores respektive praktikforløb. Derfor var det oplagt for os at dykke nærmere ned i dette emne som kulmination på vores 5-årige uddannelse i Politik & Administration. Specialet er udarbejdet gennem et velfungerende samarbejde, hvor vi undervejs har trukket på hinandens kompetencer og udfordret hinanden for at komme længst muligt med vores fælles speciale.

Vi vil gerne benytte dette forord til at takke vores vejleder Marie Østergaard Møller for udviklende og engageret sparring gennem processen. Derudover vil vi gerne takke de deltagende interviewpersoner, der har taget sig tid til at deltage i interviews i deres travle hverdag. Desuden en speciel tak til det Sundhedsstrategiske Team i Sundheds- og Kulturforvaltningen i Aalborg Kommune, de har gennem hele processen stået til rådighed og været behjælpelige med at fremskaffe det relevante materiale og formidling af kontakter.

Agnete Vind, Mette Zaar Gregersen og Jeppe Østergaard.

Abstract

A healthy collaboration – The Prevention Packages in the municipality of Aalborg - A qualitative analysis of horizontal collaboration in a vertical structure

Cross-sector cooperation has been a central theme in the public sector for several years. The tasks and challenges that have to be solved in and by the public sector are becoming increasingly complex and cross-cutting. These tasks require cross-cutting efforts in order to achieve goals about the complex problems. This challenge is addressed through the Structural Reform in 2007, where the municipal composition and tasks were restructured, which can be exemplified in the health sector, where the municipalities were assigned more responsibility for prevention through a focus on cross-cutting collaboration.

This master thesis “*A healthy collaboration – The Prevention Packages in the municipality of Aalborg*” focuses on cross-cutting collaboration on Prevention Packages in one municipal context. The approach of the thesis is the study of cross-cutting collaboration is inspired by management theory and institutional organization theory. Thus, the thesis focuses on how cross-cutting collaboration is influenced by the context of governance of the public sector and by the institutional factors in the collaboration. These institutional factors are examined through the theory of W. Richard Scott, *Institutions in Organizations*, which emphasizes regulatory, normative and cultural-cognitive institutions in organizations.

The interest in cross-cutting collaboration has been examined with a focus on the governance context in the municipality of Aalborg, which therefore is the case of this thesis. Furthermore, there is a focus on the institutional settings of the administrations in the collaboration group. This contributes to an analysis of how the institutional collaboration about the Prevention Packages works in the municipality's governance structure. Thus, cross-cutting collaboration is understood as containing different institutions, so there is both focus on legislative impact and normative and cultural understandings. Therefore, the thesis contains an understanding of the fact, that cross-cutting collaboration can be decided through legislation and created through shared understandings. Likewise there can be potential challenges in regulatory, normative and cultural aspects.

Therefore this thesis will examine the cross-sector collaboration in one case, the mutuality of Aalborg and the Prevention Packages, and how this cross-sector collaboration function with the administration's various institutional settings in the structure of the municipality of Aalborg.

It is discussed through the thesis, how the administration's institutional settings are influencing in the cross-sector collaboration about the Prevention Packages. In addition it is discussed, how the cross-sector collaboration works in the vertical management structure that dominates the structure of the municipality contest. The thesis contributes therefore with knowledge about, how the



horizontal collaboration works in a governmental vertical structure, which is analyzed through Scott's institutional understanding of organizations.

The results of the thesis shows, that institutional factors are important for creating a common direction in the collaboration, as the common institutional understandings are necessary when the municipality is structurally divided into silos. It is concluded that all of the administrations in the collaboration have ambitions about prevention but with different understandings of the phenomenon. This common understanding of prevention is challenged because of the administrations different institutional understandings and frameworks. Because of this fact, it is necessary for the administrations to balance into one common vertical structure for the collaboration in the municipality of Aalborg. Therefore, this thesis can form a foundation of reflections about the future management and organization of cross-cutting collaboration in context of municipalities.

Kapitel 1 - Indledning

Der er i den offentlige sektor en stor interesse og opmærksomhed fra politisk og decentralt niveau på at få de offentlige institutioner til at samarbejde på tværs. Dette tværgående samarbejde skal sikre kvalitet og effektivitet i løsningen af de offentlige serviceopgaver. Der er således en opfattelse af, at kvaliteten af de offentlige serviceopgaver sikres bedst gennem tværgående samarbejde. Tværgående samarbejde inden for det kommunale regi er gennem årene blevet en måde at organisere samarbejde på som i højere grad efterspørges. Formålet med det tværgående samarbejde er blandt andet, at det skal være medvirkende til at løse de komplekse problemstillinger og opgaver, som ikke kun kan varetages af enkelte aktører eller enheder (Jørgensen, m.fl., 2016). Teoretisk set bliver denne kompleksitet italesat som Wicked Problems (Christensen og Lægred, 2007: 12-13), og betegner de opgaver som er så komplekse, at de ikke kan afgrænses til kun at omfatte for eksempel varetagelsen i én forvaltning.

“Problemer kommer ikke til det offentlige som opdelt, men som sammenhængende, og så er de af en særlig karakter.” (Jørgensen m.fl., 2016: 7).

Den offentlige sektor er altså udfordret af problemernes natur, da disse ofte er komplicerede og sammenhængende. Når problemerne er sammenhængende, så vil det også stille krav til at løsningen og arbejdet i den offentlige sektor er sammenhængende. Det er især på de velfærdspolitiske områder, at problemerne er komplekse og under konstant forandring. Dette stiller høje krav til den offentlige sektors løsning af problemer og inddragelse af relevante aktører. Disse krav fordrer, at opgaveløsningen inddrager flere aktører, og dermed bliver det tværgående samarbejde væsentligt (Jørgensen m.fl., 2016: 7).

Kravene om mere samarbejde bliver blandt andet italesat gennem Strukturreformens vedtagelse i 2007, hvor det klargøres, at kommunerne med deres nye opgavefordeling i højere grad skal kunne samarbejde om opgaveløsningen og integrere sig på hinandens politikområder. Det er et fokus, der opstod for at få de kommunale sundhedsindsatser integreret på de øvrige forvaltningsområder (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005: 22).

Kravene til samarbejdet betones ligeledes af Sundhedsstyrelsen, der lægger vægt på det tværgående sigte i forhold til sundhedsområdet, og omtaler i denne forlængelse forebyggelse og sundhedsfremme således:

”at etablere strukturelle sundhedsfremme- og forebyggelsesindsatser, hvor der er fokus på at integrere sundhedshensyn i driften af de forskellige forvaltningsområder. Det er her, rammerne for borgernes sundhedsadfærd skabes” (Sundhedsstyrelsen, 2010: 8).

Derfor er det centralt, at de forskellige forvaltningsområder i kommunerne formår at strukturere og samarbejde om fælles indsatser, og det understreges, hvor vigtigt det er, at alle parter har ejerskab til opgaven. De kommunale forvaltninger med sundhedsansvar og de øvrige forvaltninger må antages at have fælles interesser idet, at sundhed kan være løsningen på andre forvaltningsområders

egne opgaver. Altså er den kommunale opgave helt central i at benytte sig af de muligheder et tværgående samarbejde mellem forvaltninger kan give (Sundhedsstyrelsen, 2010: 8-9).

Selvom det tværgående samarbejde er blevet et buzzword i den offentlige sektor, beskrives der dog også forskellige udfordringer knyttet hertil. Sundhedsstyrelsen beskriver forskellige faktorer som udfordrende for det tværgående samarbejde og integrationen af sundhed på de forskellige forvaltningsområder. Elementer der potentielt kan være udfordrende er de forskellige forvaltningslovgivninger. Nogle forvaltningsområder arbejder med strammere lovgivninger og større arbejdspress end andre, hvorfor det kan være vanskeligt at integrere andre hensyn end forvaltningens egen kerneopgave. Udover det rent lovgivningsmæssige fremhæves kulturelle elementer som udfordrende for samarbejdet, idet forvaltningsområderne kan have forskellige arbejdsmetoder, som et element der kan besværliggøre samarbejdet. Herudover kan det være en udfordring at få parterne til at arbejde i samme retning, kommunikere, skabe ledelsesmæssig opbakning og opfølgning (Sundhedsstyrelsen, 2010: 34-40).

1.1 Horisontalt samarbejde i en vertikal struktur

Det tværgående samarbejde er oppe i tiden og anses derfor som værende afgørende for levering af ydelser med kvalitet i den offentlige sektor.

Der vil nu tages fat i, hvilken kontekst det tværgående samarbejde i den offentlige sektor skal operere og fungere i. Dette bliver centralt, da det tværgående samarbejde nu ses som måden at styre og organisere arbejdet i og omkring levering af de offentlige serviceopgaver.

Den offentlige sektor har siden slutningen af 1980'erne været præget af styringstendenserne i New Public Management (NPM). NPM har til hensigt at effektivisere den offentlige sektor gennem inspiration fra den private sektor og en rationel markedsbaseret tankegang. Der er fokus på klare mål, konkurrence, benchmarking og opfølgning på output (Osborne, 2010). Dette har i den offentlige sektor medført en øget opsplitning og differentiering af arbejdsområderne, hvilket skaber mere specialiserede enheder, der kan opfylde de opstillede mål (Jørgensen m.fl., 2016: 10).

Tankerne omkring NPM, som styrende i den offentlige sektor, har været hyppigt kritiseret. Der efterspørges nye og anderledes tanker omkring den offentlige styrings fortsatte udfordringer. Kritikken går på NPM's forsøg på at overføre styringstendenser direkte fra den private sektor til offentlig sektors styring. Den offentlige sektor opererer i et felt med komplekse problemstillinger og en stor aktørgruppe, ligeledes er der store forventninger og krav til leveringen af offentlige ydelser med kvalitet (Jørgensen m.fl., 2016: 7-8). Desuden er NPM kritiseret for at have øget den horisontale specialisering, og dermed medført opsplitning, siloopdeling og fragmentering i en sådan grad, at det har skabt problemer med at løse tværgående problemstillinger, grundet interessen for opfyldelse af egne mål (Christensen og Lægneid, 2007: 10-12) (Osborne, 2010).

Omkring årtusindeskiftet begyndte bølgen af reaktioner på NPM, hvor der fremkom en række indspark og idéer til debatten omkring styring. Disse nye idéer samles under forskellige betegnelser

såsom New Public Governance som italesættes af Stephen P. Osborne (Osborne, 2010), Post-NPM som fremhæves af Tom Christensen og Per Lægreid, Joined-up government, samt en række yderligere indspark. Fælles for disse reaktioner er, at de italesætter behovet for tilpasning af NPM's tankegang (Christensen og Lægreid, 2007). I dette speciale bliver udviklingen fremadrettet betegnet som Post-NPM. Der er ikke tale om noget endeligt opgør med NPM, men et forsøg på at tage højde for de u hensigtsmæssige effekter, som NPM har ført med sig (Kristensen m.fl., 2014: 38). De nye idéer er således ikke tænkt som et nyt styringsparadigme, men som udvikling af de idéer, der er i NPM og en betoning af nogle nye centrale idéer (Osborne, 2010).

I udviklingen af styringen i den offentlige sektor tydeliggøres det, at der i udtalt grad er fokus på løsning af opgaver på tværs af specialiserede enheder. Udviklingen kan ses i forhold til kommunernes opgaveløsning. Dette stiller krav til styringen og organiseringen i kommunerne, som skal være gearet til at løse tværgående opgaver på tværs af specialiserede enheder i de respektive forvaltninger (Andersen, 2014: 442-44). Ved at fokusere på at løse de tværgående opgaver, og blive gode til at arbejde på tværs af forvaltninger, skal kommunerne kunne opnå at levere mere effektiv serviceopgaver til borgerne (Christensen og Lægreid, 2007: 12).

1.2 Specialets teoretiske problematisering

Med ovenstående tydeliggørelse af de styringsmæssige strømninger i den offentlige sektor, vil der nu rettes fokus mod det spændingsfelt, som specialet vil tage fat i.

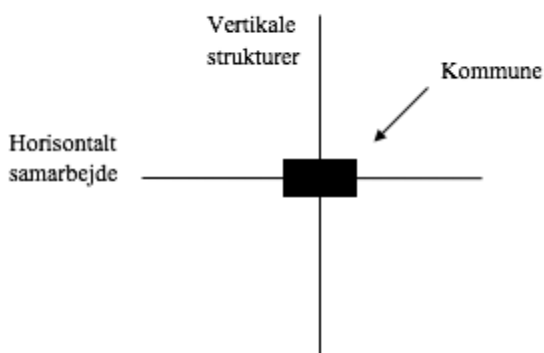
Post-NPM fremkommer med ønsket om øget centralisering af beslutningskompetencen hos staten. Denne tanke er affødt af politikernes ønske om at generobre den magt, som NPM-bølgen har udfordret gennem decentraliseringen (Christensen og Lægreid, 2007: 8-16). Politikernes hensigt er dermed i højere grad at kunne skabe og forme grundlaget for det decentrale tværgående samarbejde. Statens hensigt om det tværgående samarbejde på det decentrale niveau ønskes, for at kunne håndtere de komplekse problemstillinger, som den offentlige sektor skal håndtere (Jørgensen m.fl., 2007). Dermed er der i den styringsmæssige kontekst et fokus på at øge såvel centralisering af beslutningskompetencen samt det tværgående decentrale samarbejde. I praksis eksemplificerer dette sig gennem Strukturreformen (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005), hvor der er vedtaget centrale retningslinjer for tværgående samarbejde, for at optimere løsningen af komplekse politikområder, der har behov for fælles indsats og det tværgående samarbejde. Dermed er det tværgående samarbejde bundet op på og afledt af de centralt fastsatte rammer. Dette medfører, at det er staten, som central aktør, der er placeret øverst i den vertikale struktur der udstikker rammerne og til dels målet om det tværgående samarbejde.

Dette speciale ønsker at undersøge det ændrede fokus i tanker om styring af den offentlige sektor og det tværgående samarbejde om leveringen af de offentlige serviceydelser. Nærmere bestemt vil der fokuseres på det tværgående samarbejde og rammerne for at udfolde et tværgående samarbejde i den offentlige sektor. Styringstendenserne omkring Post-NPM, der både fremhæver øget central styring samtidig med ønsket om øget tværgående samarbejde, kan umiddelbart forstås

som et divergerende ønske - et paradoks mellem vertikale og horisontale styringsmekanismer, som dette speciale sætter sig for at undersøge empirisk. Således vil specialet empirisk undersøge følgende teoretisk afledte spørgsmål:

Hvordan fungerer et horisontalt samarbejde i en vertikal struktur?

Dette teoretiske spørgsmål vil specialet kredse omkring. Specialet vil undersøge, hvordan det horisontale samarbejde, der er den teoretiske fokusering på det tværgående samarbejde, fungerer, når rammerne for samarbejdet er udstukket fra centralt niveau. For at analysere nærmere på dette, vil konteksten for spørgsmålet afgrænses til et mere konkret kommunalt område. Den tværgående opgaveløsning i kommunerne er for enkelte forvaltningsområder særligt afgørende for, at kommunerne kan løse deres lovpligtige opgaver (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005: 22). Således vil ovenstående teoretiske spørgsmål blive undersøgt i en kommunal kontekst. Det kommunale regi vælges som undersøgelsesfelt, da det teoretiske spørgsmål ønskes analyseret i en kontekst, hvor det tværgående samarbejde udmøntes og hvor der er tilstrækkelig vertikal styring til at foretage undersøgelsen. Således fungerer det tværgående samarbejde i én kommunal kontekst som specialets blackbox, hvori det overordnede teoretiske spørgsmål undersøges. Nedenstående figur (Figur 1) illustrerer, at det tværgående samarbejde i én kommune er undersøgelsesfeltet, som specialet tager fat i. Dette undersøgelsesfelt befinder sig i en styringsmæssig kontekst med ønsket om både det horisontale samarbejde og vertikale strukturer.



Figur 1 - Horisontalt samarbejde i en vertikal struktur.

Specialets fokus på det tværgående samarbejde vil således undersøges i én kommunal kontekst og i samarbejdet mellem kommunens forvaltninger. Specialet opererer med en forståelse af, at der er styringsmæssige aspekter i spil i samarbejdet qua ønsket om det horisontale samarbejde i en vertikal styring. Ligeledes fokuseres på samarbejdet og de samarbejdende forvaltningers institutionelle forudsætninger for samarbejdet (Scott, 2001). Dette betyder, at der i specialet fokuseres på styringsmæssige forhold og institutionelle forhold via fokus på lovgivning, kulturelle og

værdimæssige forhold i såvel de samarbejdende forvaltninger som i selve samarbejdet (Scott, 2001).

Som sagt er Sundhedsområdet et forvaltningsområde, hvor behovet for det tværgående samarbejde i særlig grad italesættes. Sundhedsområdet har yderligere relevans på de øvrige forvaltningsområder, da borgernes sundhedstilstand kan være afgørende for realiseringen af de øvrige forvaltningsområders kerneopgaver. Dette kan eksemplificeres ved eksempelvis Skoleområdet, hvor elevernes læring og trivsel kan optimeres gennem en sund og aktiv hverdag. De øvrige forvaltninger kan derfor siges at være afhængige af en vis sundhedstilstand for at opnå optimalt udbytte af egne politikområder, ligesom at forvaltninger med ansvar for sundhed er afhængige af de øvrige forvaltninger, for udmøntningen af deres indsatser. Denne afhængighed indtræffer, da forvaltningerne med ansvar for sundhed ikke har en direkte kontakt med borgerne (Curtis og Bech, 2012: 7). Således er sundhedsområdet et relevant undersøgelsesfelt for specialet, da den vertikale struktur, med opdelt og gensidigt afhængige forvaltninger, nødvendiggør et tværgående samarbejde omkring politikløsningen.

Specialets undersøgelsesområde indsnævres derfor til at omfatte sundhedsområdet, nærmere bestemt *De Nationale Forebyggelsespakker*. Forebyggelsespakkerne har et direkte sigte mod den kommunale kontekst, ligesom Forebyggelsespakkerne klart fokuserer på tværgående samarbejde, som det afgørende for succesfuld implementering. Således skal Forebyggelsespakkerne indgå i de eksisterende indsatser i forvaltningerne og fungere på tværs af forvaltningerne i kommunen (Sundhedsstyrelsen, 2012, a: 19). Det nærmere indhold og organiseringen af Forebyggelsespakkerne vil udfoldes senere i afsnit 3.1.1.

1.3 Problemformulering

Ovenstående teoretiske spørgsmål og overvejelser om kommunen som overordnet undersøgelsesfelt, samt sundhedsområdet, nærmere bestemt Forebyggelsespakkerne, som specifikt undersøgelsesfelt medfører følgende problemformulering:

Hvordan fungerer det horisontale samarbejde omkring Forebyggelsespakkerne i kommunens styringsmæssige struktur?

Problemformuleringen vil suppleres af nedenstående undersøgelsesspørgsmål, som skal medvirke til at strukturere analysen og understøtte analyse og besvarelse af problemformuleringen.

1. Hvordan organiserer og regulerer kommunen sit arbejde omkring De Nationale Forebyggelsespakker?
2. Hvordan er normative og kulturelt-kognitive elementer styrende for samarbejdet omkring De Nationale Forebyggelsespakker?
3. Hvordan influerer forvaltningernes institutionelle rammer på samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne?

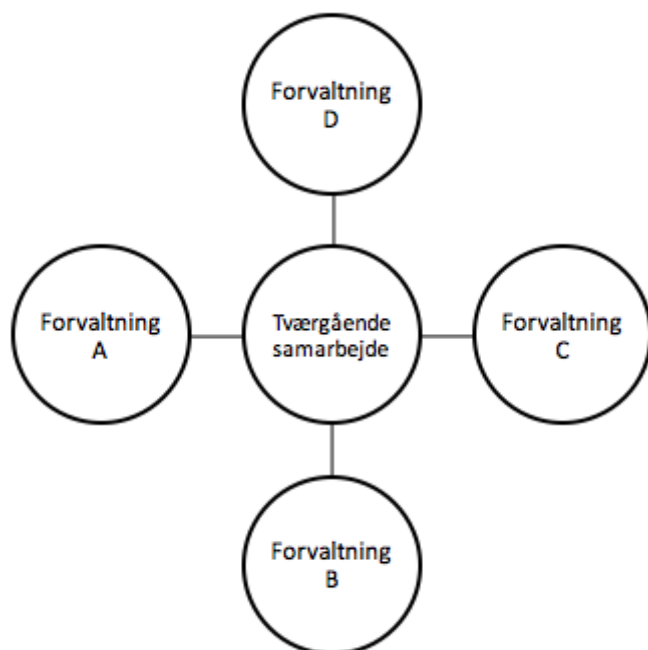
Såvel problemformulering som undersøgelsesspørgsmålene er udarbejdet ud fra overordnet styrings- og organisationsteori. Dette vil udfoldes nærmere i kapitel 2. Som følge af problemformuleringen ønskes det at undersøge, hvordan det horisontale samarbejde, som forstås institutionelt, som bestående af struktur, lovgivning, normer og kultur (Scott, 2001), fungerer i den vertikale struktur i konteksten af De Nationale Forebyggelsespakker. Herunder vil forståelse af det horisontale samarbejde og De Nationale Forebyggelsespakker udfoldes.

1.3.1 Uddybning af problemformulering

Nedenstående vil uddybe og forklare begreber fra problemformuleringen og undersøgelsesspørgsmålene. Dette skal uddybe, hvordan begreberne skal forstås og anvendes i specialet. Således uddybes det horisontale samarbejde, og hvordan dette ønskes undersøgt gennem institutionel teori. Herudover betones De Nationale Forebyggelsespakker, og hvorfor disse er en anvendelig case i dette speciale.

Når der gennem undersøgelsesspørgsmålene ønskes en undersøgelse af kommunens institutionelle rammer, (regulering, normative og kulturelt-kognitive), henvises der til W. Richard Scotts forståelse af institutionelle elementer i organisationer (Scott, 2001). Scotts fokus på de institutionelle rammer skal i specialet medvirke til at analysere på den fastsatte lovgivning i og omkring de samarbejdende parter, som det regulative system i samarbejdet (Scott, 2001: 51-54). Dette er også medvirkende til at fokusere på, hvilke vertikale strukturer der omgiver samarbejdet, gennem fokuset på de centralt vedtagne lovgivninger der er styrende for de samarbejdende parter. Dernæst kan Scott bidrage med et fokus på de normative systemer, de forventninger, sociale bindinger og relationer, og den fælles forståelse af værdier og adfærd. Derfor kan Scotts normative elementer bidrage med at undersøge hvilke normative elementer de samarbejdende parter hver især indgår i samarbejdet med (Scott, 2001: 54-56). Endeligt bidrager Scott med fokus på de kulturelt-kognitive systemer. Her bliver det relevant at fokusere på de samarbejdende parters forståelse for, hvad det er der arbejdes på. Fokus er her på, hvorvidt der, i det tværgående samarbejde, er en fælles forståelsesramme, som af Scott fremhæves som central for organisationens funktion i det kulturelt-kognitive system (Scott, 2001: 58).

Scott er som beskrevet organisationsteoretiker og belyser ikke direkte et samarbejde. Scotts institutionelle systemer beskriver, hvad der udgør enkelte organisationer. I dette speciale oversættes Scotts teori til at belyse et tværgående samarbejde, hvorfor de samarbejdende forvaltninger forstås som enkelte organisation med egne institutionelle systemer, (forvaltning a, b, c, d) som skal indgå i et tværgående samarbejde som én organisation med et samlet institutionelt system, hvilket illustreres i Figur 2.



Figur 2 - Tværgående samarbejde

1.3.1.2 Det horisontale samarbejde omkring Forebyggelsespakkerne

De Nationale Forebyggelsespakker er anbefalinger udstedt af Sundhedsstyrelsen. Forebyggelsespakkerne indeholder 11 anbefalinger til kommunerne om, på hvilke områder der er særlig evidens og behov for forebyggelse omkring (Sundhedsstyrelsen, 2012, a). Det er en hensigt med Forebyggelsespakkerne, at de skal implementeres på tværs af kommunernes forvaltninger, således de integreres på flere politikområder (Sundhedsstyrelsen, 2012, a: 19). Sundhedsstyrelsens fokus på, at Forebyggelsespakkerne med fordel kan implementeres via tværgående samarbejde, gør således Forebyggelsespakkerne til et område at analysere på, hvordan kommunernes institutionelle rammer er afgørende for det horisontale samarbejde.

Forebyggelsespakkerne bliver derfor en case på et horisontalt samarbejde, da pakkerne ikke kan implementeres isoleret af én forvaltning. Ønsket om horisontalt samarbejde er således udstedt vertikalt fra Sundhedsstyrelsen. Forebyggelsespakkerne afspejler dermed en vertikal styring fra nationalt hold, da det er anbefalinger udtrykt fra Sundhedsstyrelsen. Den vertikale struktur er ud fra Forebyggelsespakkerne ikke en stærk vertikal ramme idet anbefalingerne ikke er en lovgivningsmæssig skal-opgave, men klare vertikale anbefalinger til kommunernes forebyggelsesindsatser. Forebyggelsespakkerne er dog et vertikalt udstukket værktøj, som skal understøtte kommunerne i arbejdet med opfyldelse af de nye opgaver på sundhedsområdet (Sundhedsministeriet, 2012), der fulgte med i Strukturreformen (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005). Således er Forebyggelsespakkerne en case på et håndgribeligt vertikalt udstukket værktøj, som kommunerne kan bruge til at opfylde lovgivningsmæssigt vedtagne mål i Strukturreformen. I 2013 konkluderes det, at størstedelen af de danske kommuner har igangsat implementeringen af anbefalingerne i Forebyggelsespakkerne (Center for Interventionsforskning, 2013), hvorfor casen også udtrykker et eksempel på et konkret vertikalt værktøj, som kommunerne har accepteret og

taget til sig. Derfor er Forebyggelsespakkerne et faktisk eksempel på en konkret indsats, der kræver horisontalt samarbejde, hvorfor det bliver muligt at analysere på det horisontale samarbejde.

1.3.2 Aalborg Kommune som casevalg

Specialets undersøgelsesfelt er som beskrevet afgrænset til det kommunale regi, da det er i kommunerne der skal samarbejdes på tværs omkring Forebyggelsespakkerne. Herunder indsnævres fokus til at omfatte Aalborg Kommune. Aalborg Kommune vælges på baggrund af en særlig prioritering af Forebyggelsespakkerne og samarbejde på tværs omkring sundhedsfremme. Aalborg Kommune prioriterer det tværgående samarbejde i deres sundhedspolitik, hvor det står beskrevet at kommunens Sundheds- og Kulturforvaltning:

“Forvaltningens rolle er at koordinere og understøtte sundhedsindsatser på tværs af forvaltningerne, sikre videndeling og udarbejde årlig status til byrådet” (Sundheds- og Kulturforvaltningen, 2014, a).

Denne tværgående prioritering gør sig også gældende i forhold til implementeringen af De Nationale Forebyggelsespakker. Rådmand for Sundheds- og Kulturforvaltningen Mads Duedahl italesatte på byrådsmødet den 27.03.2017 angående godkendelse af status på Sundhedspolitik 2015-2018, at det tværgående samarbejde samt prioriteringen af De Nationale Forebyggelsespakker er særligt gældende for Aalborg Kommune:

“De Forebyggelsespakker som Sundhedsstyrelsen laver (...), det er noget som man lægger op til er “nice to do”, men der har vi besluttet i Aalborg Kommune at det er noget vi vil gøre, og det tror jeg faktisk også at vi er den eneste kommune i Danmark der har besluttet (Byrådsmøde - Aalborg Kommune, 04:40).

Aalborg Kommune udvælges herudover på baggrund af den kompleksitet og de mange sektorgrenser og samarbejdsflader som der skal arbejdes på tværs af (Sundhedsstyrelsen, 2010) Aalborg Kommune er organiseret med syv forvaltninger med hver deres administrative og politiske ledelse (Aalborg Kommune, a), og indeholder dermed et stort antal samarbejdsflader at arbejde på tværs af, hvilket er relevant for specialets undersøgelse.

Disse argumenter udgør tilsammen baggrunden for casevalget og afgrænsningen af undersøgelsesområdet til Aalborg Kommune. Aalborg Kommunes nærmere forhold, struktur og organisatorisk sammensætning vil udfoldes senere i kapitel 4.

1.4 Læsevejledning

Kapitel 1 - Indeholder specialets problemfelt og teoretiske problem, samt specialets problemformulering.

Kapitel 2 - Indeholder specialet teoretiske ståsted med udgangspunkt i styringsteori og organisationsteori ved W. Richard Scott.

Kapitel 3 - Indeholder specialets metodiske og designmæssige valg.



Kapitel 4 - Indeholder en indledende analyse af og baggrundsforståelse for De nationale retningslinjer omkring Forebyggelsespakkerne. Samt Aalborg Kommunes organisering i kontekst af Forebyggelsespakkerne.

Kapitel 5 - Indeholder en analyse af, hvordan Aalborg Kommune organiserer og regulerer sit arbejde omkring Forebyggelsespakkerne.

Kapitel 6 - Indeholder en analyse af, hvordan normative og kulturelt-kognitive elementer, er styrende for de samarbejdende forvaltninger i deres arbejde med Forebyggelsespakkerne.

Kapitel 7 - Indeholder en diskussion af, hvordan de samarbejdende forvaltningers institutionelle rammer påvirker samarbejdet forvaltningerne imellem.

Kapitel 8 - Indeholder konklusion på specialets analyse.

Kapitel 9 - Indeholder efterrationalisering af metodiske valg i specialet, samt en perspektivering.

Kapitel 2 - Teori

Med fokuset på spændingsfeltet i og omkring leveringen af velfærdsydelser i den offentlige sektor, udfoldes specialets nærmere baggrund for det overordnede spørgsmål: *Hvordan fungerer et horisontalt samarbejde i en vertikal struktur?* Den teoretiske undren udspringer fra styringsteorien og fokuset på det decentrale horisontale samarbejde og den hierarkiske styring, målsætning og lovgivning. Udover styringsteori bliver den institutionelle organisationsteori ligeledes central for indgangsvinklen til specialets teoretiske problem. Den institutionelle teori har fokus på hvad der udgør organisationer, og omsættes i dette speciale til at omhandle de samarbejdende forvaltninger i Aalborg Kommune. Således skal det horisontale samarbejde ske i samspil med de øvrige forvaltninger.

2.1 Styringsbegrebet

For yderligere at beskæftige sig med det teoretiske spørgsmål vil der fokuseres på styringsmæssige aspekter og udviklingen af styringstankerne vil kort opridses, for at tydeliggøre styringsteoriens fokus på samarbejde.

Tankerne omkring styring udvikles i og omkring Governance-litteraturen. Styringstankerne i Governance-litteraturen betoner et fokus på koordination og samarbejde. Dette kan være gennem netværk, partnerskaber eller andre konstellationer på tværs af de traditionelle grænser i og omkring organisationer. Dette anses som en ny form for governance, hvor styringen kredser om samarbejde og koordination (Jørgensen og Vrangbæk, 2005: 10-11). Dette medfører en forståelse af styring som et begreb, der betoner koordineringen i sociale systemer. Dermed kan styring beskrives som ordensskabende aktiviteter, der organiserer og strukturerer givne aktiviteter (jf. Jørgensen og Vrangbæk, 2005: 11).

Specialets teoretiske forståelse af styring er bundet op på et fokus på styring af samarbejde i organisationer og på tværs af organisationsgrænser for at opnå fælles mål. Som specialets overordnede teoretiske problem påpeger, så vil fokuset være på det horisontale samarbejde i en vertikal struktur. Derfor vil forståelsen af styring både indeholde vertikale og horisontale aspekter, da styringen fokuserer på hierarkiet og strukturen, men også på samarbejde og koordination. Governance kan dermed ikke ses som en direkte kontrast til den vertikale styring government (Jørgensen og Vrangbæk, 2005: 11). Derimod anses den vertikale styring som noget, der er en potentiel del af horisontalt samarbejde. Dette lægger sig op ad Bell og Hindmoors forståelse af styring, som havende en klar vertikal dimension (Bell og Hindmoor, 2009: 33-35).

Ovenstående fokus understreger specialets teoretiske problem, hvor det vil undersøges, hvordan det horisontale samarbejde fungerer i en vertikal struktur. Dermed er forståelsen af styringen præget af Bell og Hindmoors udlægning af en statscentreret tilgang til styring (Bell og Hindmoor, 2009: 10). Den statscentrerede tilgang til styring, betoner den vertikale statslige styring. Politik bliver fortsat vedtaget og implementeret fra statslig side. Når staten har afgivet autoritet til decentrale enheder, fortsætter staten med at have fremtrædende position. Staten kan dog vælge en række forskellige

styringsstrategier hvilket gør, at den statslige aktør kan inddrage decentrale parter i styring. Dog er det centralt, at denne uddelegering af styring, netop er en uddelegering. Det er staten der besidder den centrale magt, hvorfor selv mere tværgående og borgernære styringstiltag fungerer i en vertikal kontekst. Således er der for staten incitament til at opmuntre til mere horisontalt samarbejde og partnerskaber i kommunerne, så længe staten selv fastholder den centrale beslutningsmagt. Partnerskaberne og samarbejdet kan medvirke til øget legitimitet og forståelse i nye dele af samfundet, ligesom det øger statens indflydelse i disse dele (Bell og Hindmoor, 2009: 11).

Ifølge den statscentrerede tilgang fastholder staten sin magt og indflydelse, selvom der styres efter nye og anderledes principper, der inddrager partnerskaber og markedet. Staten kan enten være direkte deltagende i disse nye styringsarenaer, altså som deltagende i eksempelvis et horisontalt samarbejde. Dette kan ske gennem aktiv deltagelse, udvælgelse af parter, støtte via ressourcer eller andre former for deltagelse. Ligeledes kan staten have en mere tilbagetrukket rolle, men dog stadig en overordnet rolle i forhold til at koordinere eller styre de forskellige lokale styringstiltag (Bell og Hindmoor, 2009: 12). Dermed vil staten stadig besidde en lovgivningsmæssig autoritet, som Max Weber betoner, denne autoritet baseres på en rationel tankegang om, at staten stadig har en central og unik magtposition (jf. Bell og Hindmoor, 2009). Dette afspejler de resterende dele af en hierarkisk og bureaukratisk tankegang, som stadig findes i Bell og Hindmoors tanker omkring styring.

I specialet anses styring som omhandlende det horisontale samarbejde, men også indeholdende et vertikalt perspektiv, der betoner magtmæssigt og rationelle aspekter. Styring inddrager også det horisontale samarbejde mellem flere interdependente organisationer eller aktører. Dette er tilfældet, når der er interaktion mellem organisationer gennem et behov for udveksling af ressourcer og viden. Når det er styringen af horisontale samarbejder der er i fokus, kommer de normative og kulturelle aspekter også i fokus. Dette medfører således, at det horisontale samarbejde kan fungere via tillid, normer og værdier og reguleres af vedtagne regler (Bell og Hindmoor, 2009).

Med ovenstående forklaring af styringsbegrebet vil der fokuseres på styring og på de centrale aspekter i styringen af den offentlige sektor.

2.1.1 Styringen af den offentlige sektor

Politiske systemer indeholder et komplekst sæt af normer og værdier, som ligger til grund for det arbejde der pågår. For at arbejdet kan fungere, skal normerne afstemmes og balanceres for at arbejdet og specielt det horisontale samarbejde kan fungere. Denne balancering er en tvetydig og kompleks proces, som også medfører, at der opstår afvejninger og prioriteringer af de forskellige værdier og mål selv i den enkelte organisation (Christensen m.fl., 2007: 17). Denne overordnede afvejning og de retningskabende aktiviteter kan overordnet set forstås som styring.

Styring af den offentlige sektor indeholder en række forskellige aspekter; magtforhold, beslutningstagning, lovgivning og organisering. Styring er dermed i høj grad central i den offentlige sektor, der er folketingspolitikere, embedsfolk, kommunalpolitikere, kommunale chefer,

konsulenter og endelig er der gruppen af medarbejdere, der faktisk leverer den offentlige service i frontlinjen. Her er der i høj grad styring på spil, for hvor tages beslutningerne, hvordan er disse beslutninger styrende for arbejdet, og hvordan er arbejdet om at levere den offentlige service organiseret? Dette er et mangfoldigt område, som den overordnede styringsteori kan være behjælpelig med at sætte fokus på.

2.1.1.1 Markedsbaseret styring i den offentlige sektor

Styringen af den offentlige sektor har gennem en har siden 1980'erne været domineret af New Public Management (NPM). Her voksede NPM frem som en modreaktion til det tidligere styringsfokus om bureaukrati. NPM er en kritik af at lade bureaukratiet og den klare vertikale styring organisere og strukturere arbejdet i den offentlige sektor. Kritikken går især på, at bureaukratiet ikke er hensigtsmæssig i forhold til at sikre effektiv udnyttelse af de økonomiske ressourcer. Dette er suppleret af en bekymring for, at det vertikale og bureaukratiske fokus gjorde, at statens magt blev for stor i den offentlige sektor, hvilket fjernede fokus på borgernes ønsker og krav (Osborne og McLaughlin, 2002: 9). Den statslige styring skal med NPM decentraliseres, således den tydelige vertikale styring nedbrydes og mere magt bliver lagt ud tættere på det udførende led (jf. Osborne og McLaughlin, 2002: 9-10). NPM bidrager således væsentligt med en forståelse af den rigide vertikale struktur, som værende en udfordring for en fleksibel levering af ydelser i den offentlige sektor.

Dermed fremkommer NPM med en mere markedsbaseret tilgang til styring, som vil udfordre den bureaukratiske tankegang. Styringstankerne i NPM stiller således spørgsmålstejn ved den tydeligt vertikale styring og hensigtsmæssigheden af denne. NPM fokuserer styringen på hands-on styring, hvor styringen ikke bunder i en bureaukratisk struktur, men nærmere i beslutninger taget tæt på borgerne. Dette suppleres af tydelig mål, standarder og måder at måle indsatsen og virkningen af de forskellige indsatser. Ligeledes vil NPM sikre tydelig kontrol med outputtet via fokus opfølgning. Dette skal medvirke til at øge konkurrencen i den offentlige sektor, da denne skal lade sig inspirere af frit-valgs-ordninger og fri konkurrence, som i den private sektor. Dette skal, sammen med decentraliseringen, være med til at skabe en mere omstillingsparat, fleksibel og servicemindet offentlige sektor. Således fokuserer NPM på en forbedring af effektiviteten og serviceniveauet gennem øget konkurrence, målstyring, opfølgning og benchmarking samt et opgør med den bureaukratiske vertikale styringstænkning, ved at få beslutningsdygtigheden tættere på der, hvor servicen udføres. NPM fokuserer i høj grad også på at bruge ressourcerne disciplineret, således udgifterne ikke løber løbsk (Osborne og McLaughlin, 2002: 9). Endelig har NPM det sigte at adskille den politiske beslutningstagen og styringen af de offentlige services (Osborne og McLaughlin, 2002: 10), hvilket skal medføre mere rationel offentlig service, som modsvarer borgernes behov og samtidig er økonomisk ansvarlig og kan opfylde de fastsatte mål. NPM fokuserer på at få beslutningstagen tættere på borgeren, og dermed kunne levere bedre kvalitet for borgeren. Således er der i NPM også en normativ idé om at få borgeren i centrum.

NPM ønsker at centralisere, regulere og kontrollere i højere grad. Dette skal ske via det vertikale fokus og den større ledelsesmæssige specialisering på niveauerne, der er tættere på borgerne. Her skal der være fokus på mål, input og output og det medfølgende fokus på benchmarking. Samtidig ønskes decentralisering, fleksibilitet og autonomi, som en del af den horisontale specialisering. Her skal de specialiserede ansatte i de forskellige afdelinger, have frihed til at løse opgaver til størst mulig tilfredshed for borgerne (Christensen m.fl., 2007: 17). Dette kan anses for at være et paradoks mellem ønskerne om både kontrol og fleksibilitet.

NPM-tankerne kan bidrage til at analysere på, hvorvidt den vertikale struktur og styring fortsat er dominerende i den offentlige sektor, og fokusere på hvordan der følges op, reguleres og hvor tydelige mål der arbejdes efter. Dette bliver en central pointe at tage med fra styringstankerne i NPM, specialet har således også fokus på, hvorvidt samarbejde er muligt i den vertikale struktur, der er dominerende i den offentlige sektor. I forlængelse af NPM's fokus på den vertikale struktur og styringsaspekterne i den kontekst, vil der nu fokuseres på de styringstanker som nærmere behandler samarbejde.

2.1.1.2 Den samarbejdsfokuserede styring

Styringen af aktører i det politiske system, er blevet udfordret gennem 1980'erne og frem af New Public Managements målrettede økonomisk rationelle fokus på de komplekse problemer og strukturer. I kølvandet på NPM belyses et skifte eller tilpasning af NPM. Behovet for decentralisering blev justeret, idet erfaringer viste, at det skabte indad-fokuserede og opsplittede enheder. Fokus blev derfor i stedet på en mere samlet offentlig sektor "whole-of-government" (WOG). Ifølge Lægreid og Christensen er styringstankerne omkring WOG dog ikke nye, men beskrives som havende et mere omfattende fokus. Således ses udviklingen ikke som tydeligt brydende med de grundlæggende forestillinger fra NPM, nærmere kan det ses som en tilpasning i forhold til de erfarede u hensigtsmæssige effekter. Således betoner reaktionerne på NPM (Post-NPM) i højere grad en mere samlet og integreret offentlig sektor (Christensen og Lægreid, 2007: 10-13).

Andre forskere belyser ligeledes ændringerne og tilpasningerne i den offentlige styring. Stephen Osborne belyser tilpasningerne af NPM med begrebet New Public Governance (NPG) (Osborne, 2010). Osborne placerer NPG som indeholdende institutionel teori og netværksteori. Staten beskrives som pluralistisk, hvor mange forskellige aktører og processer samlet bidrager til løsning af politik. I sådanne strukturer er fokus mere på interorganisatorisk samarbejde og på hvordan effektivitet kan skabes ud fra interaktioner mellem gensidigt afhængige parter og deres omgivelser. Ressourcefordelingen og ansvarlighedsrelationer i sådanne organisationer sker gennem disse interorganisatoriske netværk og de personlige relationer på de forskellige niveauer (Osborne, 2010).

Post-NPM fokuserer på en horisontal og vertikal koordination, som skal mindske de situationer, hvor politikområder modarbejder hinanden. Det skal skabe et fundament for bedre fælles ressourceudnyttelse, skabe synergi mellem de forskellige politikområder og i sidste ende kunne

tilbyde borgerne en mere samlet og helhedsorienteret service. I post-NPM er der et ønske om brud med siloopdeling og det indadvendte og specialiserede fokus (Osborne, 2010). Dermed er der i post-NPM stadig fokus på effektivitet for borgerne, men effektiviteten ses kun som mulig, hvis de forskellige enheder samarbejder om at levere sammenhængende og koordineret service. Dermed er ønsket i post-NPM at udvikle det entydige decentraliserede og rationelle fokus, til et større fokus på samarbejdet på tværs af de klare adskilte enheder, som var en del af NPM-tankegangen.

Det er med årene blevet et fokuspunkt for den offentlige styring, at mange samfundsmæssige problemer er omfattende og tværsektorielle, såkaldte wicked problems, og derfor bedst løses på tværs af de politiske grænseflader. Således kan det siges, at NPM har et fokus på at effektivisere de enkelte offentlige enheder, men har derigennem fragmenteret den offentlige sektor i en sådan grad, at forståelsen for de tværsektorielle problemer er mindsket (Christensen og Lægneid, 2007: 8-16). Som reaktion på denne fragmentering i NPM fremkommer tanker i post-NPM med centralisering, som struktur til at genvinde eller modificere tabet af kontrol og politisk indflydelse, som fragmenteringen medførte. Ønsket om at genvinde en vis kontrol og indflydelse for den politiske og administrative ledelse, sker på baggrund af spørgsmål om information og placering af ansvar. Det politiske niveau stod derfor i et paradoks, hvor det stadig var dem der stod til ansvar for kritik af den offentlige sektor, til trods for at opgaverne og ansvaret var decentraliseret (Christensen og Lægneid, 2007: 8-16).

Post-NPM og fokuset på horisontalt samarbejde over organisatoriske grænser, skal operere i en virkelighed præget af NPM's tanker omkring specialisering og den medfølgende fragmentering. Dette betyder, at de samarbejdende enheder ikke har samme bagvedliggende styrende lovgivninger, magtmæssige forhold eller forudsætninger. Dermed fokuserer post-NPM på at skabe større sammenhængskraft mellem de respektive parter, dette sker ved at forsøge at genopbygge og samle styringskapaciteten hos centrale statslige aktører (Christensen m.fl., 2007: 31). Dette skal medvirke til, at de forskellige aktører, der skal samarbejde på tværs har et større fælles grundlag at starte samarbejdet op på. Dermed har staten i post-NPM en afgørende rolle, da staten via styringsmæssige og lovgivningsmæssige beslutninger og tiltag har mulighed for at skabe en fælles ramme og et fælles grundlag for samarbejde i kommunerne. Dette giver staten mulighed for at styre, opmuntre til eller diktere det horisontale samarbejde i kommunerne. Det er dog værd at have for øje, at forholdet mellem struktur og det faktisk udførte arbejde, adfærden og dermed det tværgående samarbejde er tvetydigt og komplekst. Det er ikke sådan, at staten kan styre og kontrollere alt, eller det er i hvert fald ikke det der er hensigten (Christensen m.fl., 2007: 33). Der vil fortsat være forskellige parter i samarbejdet, som, qua den større centralisering, muligvis har fået mere til fælles, fået tildelt en fælles opgave eller fået pålagt et samarbejde. Disse forskellige parter har stadigvæk hver deres baggrund med, hvorfor samarbejdet i højere grad er en forhandlingsproces mellem de involverede parter end det er endegyldigt centralt styret.

I post-NPM er målet dermed både at styrke den statslige styring, således staten genvinder noget indflydelse og kontrol, når det er staten, der står på mål for resultaterne og det faktiske outcome.

Samtidig ønskes mere samarbejde på den horisontale led, hvilket i høj grad kræver decentralisering og autonomi. Så det centrale bliver at balancere forholdet mellem autonomi og kontrol i den statslige styring, hvis hensigten om øget samarbejde, som er en del af post-NPM tanker skal lykkes (Christensen m.fl., 2007: 34). Dette kan anses som værende et paradoks mellem ønskerne om øget statslig styring og et autonomt samarbejde.

2.2 Samarbejde – et buzzword

Som det er tydeliggjort såvel i indledningen (kapitel 1) som i det foregående afsnit omkring tankerne efter NPM's fremkomst, så er horisontalt samarbejde det, der i mange henseender stræbes efter. Det er samarbejdet, der skal sikre bedre service og kvalitet samt større sammenhængskraft.

Tankerne om det større samarbejde på tværs af organisationer og internt i organisationer gør, at der i post-NPM ikke blot er et strukturelt fokus på centralisering, men også findes et fokus på kulturelle aspekter, værdier, normer og den mere evolutionære forandring. Her er fokus således på at udvikle og klæde organisationer på til samarbejde via udvikling og ikke via en brat forandring i den strukturelle styring (Christensen m.fl., 2007: 35). Fokuset på kulturelle aspekter fremkommer, da der er en erkendelse af, at det udførte arbejde, og dermed adfærden i organisationer er påvirket af organisationens kultur og værdier (Christensen m.fl., 2007: 36). Der vil derfor også være forskellige kulturer på spil i et samarbejde mellem organisationer eller organisatoriske adskilte enheder. Dermed står post-NPM tankerne midt i krydspresset mellem ønsket om at centralisere mere beslutningskompetence og styring, og samtidig have opmærksomhed på at samarbejde på tværs skal have en form for autonomi og plads til kulturelle forskelligheder. Tankerne i post-NPM centrerer sig altså omkring horisontalt samarbejde, for at sikre koordination og sammenhængende løsninger. Dette skal ske samtidig med, at det centrale politiske niveau fortsat har kontrol. Det er en svær balancegang, når de enkelte politikområder og organisationer, kommuner og lignende bliver autonome, for at sikre plads til de kulturelle elementer og samarbejde i og omkring organisationen (Christensen m.fl., 2007: 38-39). Samtidig er værdierne i et samarbejde ofte spredt eller modstridende (Osborne, 2010), hvilket i høj grad kan besværliggøre balanceringen i post-NPM.

Samarbejde er oppe i tiden og centralt i reaktionerne på NPM-dominansen. Dette er også centralt i dette speciale, hvor vi fokuserer på samarbejdet i den kontekst, som styringsstrukturen i det danske samfund giver. Fokuset i ovenstående afsnit forklarer, at strukturen i NPM har medført mere opsplittede og specialiserede enheder. Reaktionen på dette fokuserer på både øget central kontrol og dermed også større fælles grundlag for samarbejdet, samtidig med fokuset på autonomi til samarbejdet. Samarbejdsfokuset medfører således, at der skal vides mere om de organisationer der skal samarbejde og kulturen i disse, men også vide noget om den centrale kontrol og styring med organisationerne. Dette skal suppleres med en forståelse af hvilke af aspekterne, der er på spil i og omkring samarbejdet. Dette vil det næste afsnit bidrage med teoretiske perspektiver på. Ligeledes rejses det overordnede styringsmæssige kompleks mellem NPM's tanker om, at det er centraliseringen og den vertikale struktur der i mange henseender spænder ben for effektiviteten og den gode borgerrettede ydelse. I post-NPM er der fokus på samarbejde som måden, hvorpå den

offentlige sektor kan levere kvalitet i ydelserne og effektive arbejdsgange. Dette skal ske gennem en øget centralisering og dermed en styrkelse af den vertikale struktur. Tilbage står dermed det teoretiske spørgsmål, om hvordan et horisontalt samarbejde fungerer i en vertikal struktur?

2.3 Organisationsforståelse

Specialet har som nævnt fokus på at analysere på samarbejdet omkring leveringen af offentlige velfærdsydelser. Dette kræver et fokus på styring, fordi samarbejdet skal fungere i den kontekst, som styringen skaber.

Tankerne omkring styring har udviklet sig fra et mere snævert fokus på færre aktører til et større fokus på flere aktører og arbejdet i partnerskaber eller netværk. Denne udvikling afspejles i både den politiske teori omhandlende relationen mellem staten og de forskellige aktører i samfundet. Her er udviklingen gået fra et pluralistisk fokus, hvor de enkelte organisationer kæmper mod hinanden om at influere på staten, uden at staten overtager organisationen. Fra 1960'erne kom et mere neokorporatistisk fokus, hvor staten og de forskellige interesseorganisationer ses som gensidigt forbundne. Dette medførte senere et fokus på policy-netværk, hvor der skelnes mellem forskellige former for gensidighed, frem for det ensidige fokus på interesseorganisationer i neokorporatismen (Klijn, 1997). Denne udvikling kan også findes inden for policy-analyse. Her er der også kommet fokus på netværksstyring igennem slutningen af 1980'erne og op gennem 1990'erne. Fokuset er her gået fra fokus på den enkelte rationelle aktør eller organisation til et fokus på policyprocessen, som en proces med mange aktører der interagerer. Denne interaktion foregår i institutionaliserede mønstre, som kendes som netværk (Sørensen og Torfing, 2005: 27-28). Endeligt kan udviklingen også findes i organisationsteorien. Her er udviklingen gået fra det smalle fokus på den enkelte rationelle organisation og dennes interne organisering, til et større fokus på afhængigheden af omgivelserne og de omgivende ressourcer. Op gennem den sidste tredjedel af 1900-tallet flyttes fokus til organisationen i dens omgivelser, og hvordan organisationen agerer interorganisatorisk i forhold til ressourcer, information og samarbejde (Klijn, 1997) (Sørensen og Torfing, 2005: 28). Dette medfører dermed, at en kommune skal analyseres med et horisontalt fokus, således fokuset ikke blot rettes mod den enkelte kommune eller forvaltning, men rettes mod alle relevante parter i forhold til den givne indsats.

Specialets fokus på organisationer og det horisontale samarbejde i og på tværs af organisationer, vil derfor fokusere forskellige punkter på i og omkring organisationerne. Her vil de tre søjler af institutioner i organisationer, som W. Richard Scott fremhæver, anvendes (Scott, 2001). Scott argumenterer for, at tre søjler – regulative, normative og kulturelt-kognitive, er institutioner, der i samspil er centrale i organisationer. Her er de regulative institutioner de tydeligt synlige og lovgivningsmæssigt pålagte institutioner, der strukturerer hvad organisationen skal gøre. De normative elementer er mere moralske og etiske aspekter af, hvad arbejdet i organisationen bør handle om. De kulturelt-kognitive institutioner kan være sværere at blive bevidste om og nemme at tage for givet, det er kulturelle og værdimæssige aspekter der er indvirkende på opfattelsen af, hvad organisationen vil arbejde med (Scott, 2001: 51). I forhold til dette speciale bliver alle tre

institutioner, som en helhed relevante i forhold til at forstå og arbejde med det horisontale samarbejde i og mellem de medvirkende organisationer.

I dette speciale overføres Scotts teori til specialets fokus på horisontalt samarbejde, hvor forskellige organisationer er deltagende, hvorfor der vil være input fra forskellige parter, der hver har deres samlede organisatoriske institutionelle systemer med, som potentielt kan påvirke eller dominere samarbejdet. Således vil specialet forstå organisationer og det horisontale samarbejde som indeholdende Scotts tre institutioner. Specialet vil støtte sig op af ovenstående forståelse af styring og organisationer, og undersøge, hvordan det horisontale samarbejde fungerer i en vertikal struktur. Herunder vil der fokuseres nærmere på Scotts institutionelle organisationsforståelse.

2.4 W. Richard Scott - Institutionel organisationsforståelse

W. Richard Scotts teori omhandler institutioner og organisationer benyttes i dette speciale til at skabe en dybere forståelse af, hvad der udgør organisationer. Scotts teori placerer sig, som nedenstående vil forklare, i institutionel teori (Scott, 2001). Den institutionelle teori skal supplere specialets retning til ikke blot at fokusere på styringsteori, men fremme et undersøgende blik på, hvordan styring foregår i en kontekst af organisationer og de institutionelle egenskaber, der måtte være heri. Scotts teori supplerer med analyse af organisationer på et mere analytisk og konkret niveau i forhold til, hvad der rør sig i organisationer. Specialet teoretiske fokus på vertikal styring og horisontalt samarbejde vil gennem analysen desuden reflekteres ind i Scotts institutionelle blik på både regulative, normative og kulturelt-kognitive institutioner, som mere konkrete udtryk for, hvordan de styringsmæssige strukturer kan omsættes til institutionelle træk i organisationer.

Scotts institutionelle forståelse balancerer desuden med styringsteoriens erkendelse af udviklingen af gamle og rigide organisationer (afsnit 2.1) (Scott, 2001: 48-51), og den udfordring der kan opstå ved ændringen på styringen af disse. Scott anser på enkelte organisationer som indeholdende et sæt af institutionelle egenskaber, hvorfor disse institutionelle egenskaber i specialet erkendes som gældende for de enkelte forvaltninger i kommunen. Dermed operationaliseres fokuset fra organisationer til forvaltninger. Med specialets fokus på samarbejde mellem forvaltninger forstås disse institutionelle egenskaber som elementer, der skal inkorporeres og spille sammen i det pågældende samarbejde. Derfor bliver forståelse af forvaltningers institutionelle forhold og samspillet mellem disse væsentlig for analysen af samarbejdet herimellem.

2.4.1 Institutionel teori og organisationer

Scotts teori omhandler organisationer placerer sig teoretisk inden for den institutionelle skole. Scott ser institutionel teori som en forlængelse og udvidelse af forståelsen for organisationer som åbne systemer, der fremkom gennem 1960'erne. Fokuset på åbne systemer supplerede den eksisterende organisationsteori med en erkendelse af omgivelser og miljø som noget der former, påvirker og fornyer organisationer. Selvom institutioner allerede var identificeret tidligt af samfundsforskere, mener Scott, at det først var op gennem 1970'erne, at studiet af institutionelle organisationer og den overordnede institutionelle teori blev anlagt (Scott, 2001: ix-21). I institutionel teori er det væsentligt at have en forståelse for tidligere hændelser og historie. Det vil

sige, at tidligere idéer og indsigter påvirker og former den nuværende platform, og de valg som træffes her. Dette er en del af, hvad Scott kalder historisk institutionalisme (Scott, 2001: 47).

Scott definerer institutioner som sociale strukturer, der har opnået en høj grad af stabilitet. Institutioner antyder nærmest per definition stabilitet og en robusthed overfor forandringer. Dette er tilfældet idet institutionerne ofte er overført, opretholdt og reproduceret gennem flere generationer. Dog er institutionerne også underlagt forandringsprocesser, omend disse er inkrementelle eller afbrudte. Derfor må institutioner både ses som et udtryk for den eksisterende sociale orden, men også som en proces af institutionalisering eller de-institutionalisering. Med tiden er fokus derfor også ændret til ikke blot at undersøge, hvordan institutionerne opstår, men også hvordan de gennemgår forandring (Scott, 2001: 47-50).

Scott belyser institutionsbegrebet ud fra tre søjler, regulative, normative og kulturelt-kognitive institutioner. Scott belyser, at disse institutioner i samspil vil forme og danne aktiviteter, valg, ressourcer, stabilitet og mening i den pågældende organisation. Disse elementer anses af Scott som byggesten for de institutionelle strukturer (Scott, 2001: 47-49).

2.4.2 De tre institutionelle søjler

Scott arbejder med sin institutionelle teori på et mere konkret og analytisk niveau, hvilket kan hjælpe med at identificere og undersøge de forskellige elementer, som udgør organisationer. Mere konkret forklarer han tre elementer som udgør institutioner i organisationer herunder de regulative, normative og kulturelt-kognitive. Disse tre elementer samler Scott ud fra at de gennem tiden hver især er blevet identificeret som elementer hos institutioner af flere samfundsforskere (Scott, 2001: 51). Nedenstående bliver de tre institutionelle søjler forklaret enkeltvis, dog er det gældende for Scotts teori, at søjlerne skal ses i samspil og som en helhed der samlet set udgør organisationer (Scott, 2001: 47).

2.4.2.1 Den regulative søjle

Den regulative søjle repræsenterer de institutioner som kontrollerer og regulerer adfærd og processer. Der er fokus på incitamentsstrukturer, der kan være medvirkende til at forme adfærden i organisationer. Regulative processer indeholder sæt af regler, tilsyn og overvågning med om disse følges. Herudover består regulative institutioner af sanktioner, om end disse er restriktioner eller belønninger, med det sigte at forsøge at påvirke adfærden i organisationen. De regulative processer kan både forekomme gennem formelle processer, eksempelvis gennem lovgivning eller magt tildelt specifikke aktører som domstolen, politi eller eventuelt et specifikt ledelsesansvar. Dog kan regulative processer også opstå gennem uformelle mekanismer og gennem de traditioner som kan være afgørende for, hvilken adfærd man ser bort fra og finder uhensigtsmæssig (Scott, 2001: 51-54).

De teoretikere som primært har et økonomisk fokus, økonomer og økonomiske historikere, ser regulative elementer som væsentlige for organisationer. Den adfærd der forsøges reguleret hos individer og organisationer, foregår på et konkurrencepræget marked. Dette konkurrenceprægede

marked indeholder interesseforskelle og konkurrence, hvorfor der netop kræves klare regulative elementer og regler for opretholdelse af orden. Individene i sådanne organisationer defineres derfor som præget af egeninteresse, hvorfor det ud fra denne betragtning vil være hensigtsmæssigt med den form for kontrol, der indeholder tvang. Som andre samfundsforskere understreger (Weber, 1924), vil det kun være i ganske få tilfælde at de magtfulde aktører vil basere styringen af deres organisation alene på tvang, men også gennem incitament, der skal styrke en forståelse af, at kontrol og regler finder sted på baggrund af en legitimitet i organisationen, eksempelvis gennem en normativ forståelse, hvilket tydeliggør at de institutionelle søjler ikke skal forstås som opdelt, men som et samlet grundlag for organisationens institutioner (Scott, 2001: 51-54).

Der bliver i den regulative søjle også taget højde for de problemer som kan opstå, hvis staten fungerer som den kontrollerende og rammesættende instans. Denne problematik opstår også forståelsen af interesseforskelle. Her er fokus på, at staten udvikler sine egne interesser som opererer autonomt og uafhængigt af de øvrige sociale aktører, som er underlagt staten. Dermed tages der højde for de udfordringer, der kan opstå i interesseforskelle på de forskellige niveauer fra stat til niveauer i organisationer. Ud fra denne betragtning kan lovgivning og bestemmelser nogle gange være mere effektive, hvis de bygger på en fælles kollektiv forståelse og fortolkning, byggende på også de normative og kulturelt-kognitive elementer fremfor blot tvangsmæssige elementer (Scott, 2001: 51-54). I specialet kan en regulativ institution eksempelvis være den forvaltningslovgivning de enkelte samarbejdende forvaltninger er underlagt, og det vedtagne grundlag der er for samarbejdet (kapitel 5).

2.4.2.2 Den normative søjle

Den normative søjle belyser normative regler og sociale dimensioner i organisationer. Normative systemer indeholder både værdier og normer. Værdier kendetegner forestillinger om, hvad der er det mest foretrukne og ønskelige i organisationens eksisterende struktur eller den eksisterende adfærd. Således kan værdier være et udtryk for en ønskelig tilstand, der kan tillægges et samarbejde eller en organisation. Normer er mere specifikke og sætter ord på, hvordan ting bør gøres, eksempelvis hvordan det ønskelige samarbejde bør opnås. Normer og værdier kan være forskellige i deres rækkevidde, nogle vil således kun repræsentere visse grupper i organisationen, mens andre kan repræsentere hele organisationen (Scott, 2001: 54-57). Således kan der i en organisation være divergerende normer og værdier, da personerne i organisationen ikke nødvendigvis har samme norm for, hvad de bør gøre. I relation til specialet kan normerne og værdierne på tværs af de samarbejdende forvaltninger og internt i de enkelte forvaltninger differentiere efter niveauer, grupper og personer.

Et normativt element der knytter sig til værdier og normer, er de forskellige roller, som aktører i en organisation, eller roller i en bredere samfundsmæssig forstand, kan antage. Altså kan der også til bestemte individer eller bestemte positioner i en organisation, være tilknyttede mål og forventninger til en bestemt adfærd. Disse mål er ikke blot forventninger eller forudsigelser til pågældendes

adfærd, men mere direkte normative bestemmelser for den forventede adfærd. Disse roller kan både tildeles formelt og uformelt. Ved den formelle rolletildeling kan det udtrykkes en position i en organisation, eksempelvis en jobstilling, hvori specifikke forventninger og ansvar følger med. Af denne grund vil normative strukturer ofte ses som nogle der pålægger begrænsninger for den sociale adfærd. Den uformelle tildeling af roller sker mere som en social interaktion over tid, hvor forskellige forventninger til rollerne skal medvirke til at forme adfærd. I dette tilfælde kan normative strukturer også ses som andet end begrænsende, nærmere som strukturer der kan styrke og muliggøre en adfærd (Scott, 2001: 54-57).

I den normative søjle er det herudover grundlæggende med en forståelse for, at de sociale overbevisninger og normer giver en vis stabilitet for den sociale orden, hvad enten disse er fremkommet gennem formelle eller uformelle strukturer (Scott, 2001: 54-57). I specialet vil et fokus på elementer fra den normative søjle medvirke til en analyse af hvilke forståelser, der er i de samarbejdende forvaltninger af, hvad forebyggelsesindsatsen bør være. Dette kan blandt andet være med til at fokusere på, hvilken betydning indlejrede normer, der er opstået gennem den uddannelses- og erfaringsmæssig baggrund, har for samarbejdet. Den normative søjle skaber altså et fokus i specialet på, hvordan forvaltningernes normer, værdier og rolle i samarbejdet har betydning for indgangen til det horisontale samarbejde.

2.4.2.3 Den kulturelt-kognitive søjle

I den kulturelt-kognitive søjle er der fokus på den ramme, hvori mening bliver dannet. Ved denne søjle er der fokus på, hvordan de ydre omgivelser, den eksterne verden, påvirker og stimulerer sammenholdt med det enkelte individs reaktion. Inden for denne tankegang vil et individs adfærd til dels være en afspejling af individets omgang med omverdenen (Scott, 2001: 57-58).

Den kulturelt-kognitive søjle fokuserer på sociale konstruktioner af et givent element. Hvor de forskellige aktører vedkender sig specifikke vilkår og instrumentelle logikker som styrer deres ageren (Scott, 2001: 65). Den kulturelt-kognitive institution i en organisation fokuserer på den centrale rolle, som de socialt skabte konstruktioner har, i forhold til at have en fælles forståelsesramme for meningsskabelse (Scott, 2001: 58).

Den kulturelt-kognitive institution er et udtryk for det respektive parter i samarbejdet forstår, som noget de gerne vil gøre. Dermed omhandler den kulturelt-kognitive søjle det der kognitivt sætter en retning på, hvad der er ønskeligt at arbejde med. Det er de ting, som kulturen i forvaltningen eller hos personen anses som værende det rigtige at gøre i forhold til egne værdier. Samarbejdet om Forebyggelsespakkerne er i et kulturelt-kognitivt fokus, afhængig af, at formålet med Forebyggelsespakkerne kan internaliseres i forvaltningen. Således skabes der værdi i forvaltningen i forhold til den kognitive forståelse der findes her.

Der er fokus på, at de symboler, ord og tegn individer møder, er med til at definere deres mening, og at holdninger og mening skabes i interaktioner. Måden hvorpå en bestemt mening bliver opretholdt er, hvis denne kan skabe mening til den løbende række af hændelser som eksempelvis en

organisation eller samarbejde vil gennemgå. For at forstå andres adfærd eller handlinger, må der undersøges og forstås både de objektive forhold, men også hvordan de pågældende aktører fortolker disse rent subjektivt. Et eksempel der relaterer sig til dette speciale, må være forståelsen for et godt samarbejde som objekt, men også forståelsen for hvordan individerne i samarbejdet rent subjektivt forstår et godt samarbejde. Altså handler det kulturelt-kognitive om, hvilken mening der tillægges objekter og fænomener. Når der er overensstemmelse i organisationer, vil det med det kulturelle fokus påpeges, at det er, fordi andre former for opførsel vil være utænkelige. Individer følger sine rutiner, tager dem nærmest for givet uden nærmere omtanke, fordi disse er meningsskabende, og ”måden hvorpå vi gør det” (Scott, 2001: 57-58). Tildelingen af roller i den kulturelt-kognitive søjle opstår, fordi gensidige forståelser udvikler blikket til at bestemte handlinger vil være forbundet med bestemte aktører. Roller kan derfor være noget som udvikler sig gennem gentagne handlingsmønstre som efterhånden er blevet til habitus. Altså kan mening med tiden tillægges bestemte roller (Scott, 2001: 57-58). Den kulturelt-kognitive søjle kan medvirke til at analysere på, hvordan de samarbejdende forvaltninger forstår et godt samarbejde og forebyggelse, samt hvad der forstås som værende det rigtige at gøre i samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne.

2.4.3 Fokus på organisationer

Ovenstående blev Scotts forståelse og betoning af institutioner i en organisation udfoldet. Dette skal være med til at muliggøre en analyse af, hvordan det horisontale samarbejde, indeholdende de institutionelle forhold er fungerende i samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne i Aalborg Kommune. Der vil i specialet være en opmærksomhed på, at Scott nødvendigvis ikke belyser alt der foregår i organisationer, hvorfor der vil være en åbenhed for, hvilke andre perspektiver der fremtræder gennem en analyse. Som udgangspunkt vil Scotts teori dog virke strukturerende og danne grundlag for analysen, dette skal teorien gøre i relation til den vertikale struktur, som gennem styringsteorien tidligere er udfoldet. Teorien omkring institutioner i organisationer vil således bidrage med fokus og overblik til analysen af de enkelte organisationer i det horisontale samarbejde, men også bidrage til forståelsen og analysen af hvad, der er centralt i det horisontale samarbejde.

Kapitel 3 - Metode

I det følgende kapitel vil specialets metode og designmæssige overvejelser og valg blive belyst. Kapitlet indeholder argumentation for og forklaringer på hvor, hvordan, hvornår og hvorfor, der i specialet er taget beslutning om casevalg og bestemte metoder og design. Dette er der argumenteret for, da det vil belyse, hvordan specialet er struktureret, samt hvilke metoder og processer specialet indeholder for at kunne komme frem til konklusionen.

3.1 Valg af caseområde

I afsnit 1.3.1.2 og 1.3.2 blev de empiriske argumenter for valg af caseområde, herunder sundhedsområdet, Forebyggelsespakkerne samt Aalborg Kommune beskrevet. Nedenstående afsnit vil argumentere metodisk for valg af caseområde.

Som beskrevet i afsnit 1.3.1 er sundhedsområdet valgt som caseområde til specialet. Sundhedsområdet er valgt grundet dets vertikale fokus på horisontalt samarbejde. Den vertikale ramme omhandlende horisontalt samarbejde er blandt andet udstukket gennem Strukturreformen og Sundhedsstyrelsens anbefalinger, som italesætter at horisontalt samarbejde kan være løsningen på den offentlige sektors komplekse problemstillinger. Sundhedsområdet er et område, hvor der i særlig grad er behov for horisontalt samarbejde, idet både sundhedsområdet og de øvrige politikområder er gensidigt afhængige for realisering af deres politikområder (afsnit 1.3.1.2). Forebyggelsespakkerne er ligeledes valgt på baggrund af deres horisontale sigte, samt det faktum at Forebyggelsespakkerne er vertikalt udstukket fra Sundhedsstyrelsen. Dog er der ikke tale om en stærk vertikal case, da Forebyggelsespakkerne ikke er en skal-opgave for kommunerne (afsnit 1.3.1.2). Rent metodisk giver Forebyggelsespakkerne mulighed for at dykke ned i et horisontalt samarbejde omkring vertikale udstukket retningslinjer. Dette understøttes med casevalget af Aalborg Kommune, som én afgrænset kommunal kontekst. Det er i Aalborg Kommune besluttet at Forebyggelsespakkerne skal behandles som en skal-opgave, idet Forebyggelsespakkerne i Aalborg Kommune er vedtaget gennem Sundhedspolitikken (afsnit 1.3.2). Aalborg Kommune vælges dermed på baggrund af en særlig prioritering af Forebyggelsespakkerne og samarbejde på tværs omkring sundhedsfremme. Denne tværgående prioritering gør sig også gældende i forhold til implementeringen af De Nationale Forebyggelsespakker (Sundheds- og Kulturforvaltningen 2014, a). Aalborg Kommune har desuden været medvirkende til udviklingen af Forebyggelsespakkerne i samarbejde med Sundhedsstyrelsen. Desuden har Aalborg Kommune beskæftiget sig med forebyggelsesarbejdet, førend det blev en opgave der blev pålagt kommunerne (Sundhed og Kultur, organisering).

Det samlede valg af Forebyggelsespakkerne i Aalborg Kommune som case på et horisontalt samarbejde i en vertikal struktur, er således valgt som afgrænset område for at kunne fokusere analysen på et specifikt samarbejde, der skal fungere som følge af en vertikal beslutning og vertikale retningslinjer. Dermed bliver Forebyggelsespakkerne og dets konkrete anvendelse i Aalborg Kommune en case på et konkret snit af specialets teoretiske problemstilling. I og med at Aalborg Kommune har vedtaget arbejdet med Forebyggelsespakkerne som en skal-opgave og

dermed som et udtryk for en klar vertikal kommunal struktur, giver dette mulighed for at analysere på et eksempel på et horisontalt samarbejde i en vertikal struktur. Således omsætter Aalborg Kommune den bløde vertikale struktur om Forebyggelsespakkerne fra Sundhedsstyrelsen til en stærkere vertikal struktur, idet byrådet omsætter Forebyggelsespakkerne til en skal-opgave for alle forvaltningerne. Aalborg Kommune tillægger sig dermed de nationalt fastsatte anbefalinger i de fem udvalgte Forebyggelsespakker, hvorfor de nationalt udstukne retningslinjer bliver rammesættende for arbejdet i Aalborg Kommune (Sundheds- og Kulturforvaltningen, 2014, a: 15).

Aalborg Kommune er tilmed valgt på baggrund af Sundheds- og Kulturforvaltningens samarbejdsvillighed i forhold til specialeskrivningen. Samarbejdsvilligheden fra Sundheds- og Kulturforvaltningen har givet mulighed for, at der til specialet kunne skabes indblik i den konkrete arbejdsgruppe omkring Forebyggelsespakkerne og dermed skabt den direkte kontakt til repræsentanterne fra de respektive forvaltninger (Weiss, 1994: 24-26). Den konkrete arbejdsgruppe er den gruppe som udgør samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne, og består af to repræsentanter fra Sundheds- og Kulturforvaltningen, og én deltager fra hhv. Skoleforvaltningen, Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen, Ældre- og Handicapforvaltningen og By- og Landskabsforvaltningen (Sundheds- og Kulturforvaltningen, 2014, b).

3.2 Type af casestudie

I en case vil der altid være en enhed som rent omfangsmæssigt er afgrænset. I dette speciale udgøres enheden af Aalborg Kommune samt de underenheder som samarbejdets forskellige forvaltninger består af, det vil sige de samarbejdende forvaltninger omkring Forebyggelsespakkerne. Casen udgøres hernæst, når enheden knyttes til et bestemt tidspunkt (Andersen m.fl., 2012: 85). Aalborg Kommune observeres i samme tidsrum som specialet udarbejdes, det vil sige på aktuelle tidspunkt. Dog er tidspunktet for casen også udvidet med en interesse og undersøgelse af forhistorien for organiseringen og samarbejdet omkring forebyggelse. Af denne grund ønskes der både at afdække nuværende variable for samarbejdet samt variable der knytter sig til den historiske udmøntning af samarbejdet. Tidshorisonten for denne case er valgt med baggrund i specialets institutionelle fokus på, at historikken kan være med til at forme de nuværende forhold.

Der findes tilmed forskellige former for casestudier. Specialets case vil belyses ud fra nedenstående figur (figur 3).

	Studiet har et empirisk udgangspunkt	Studiet har et teoretisk udgangspunkt
Generering af ny empirisk viden	Ateoretisk casestudie	Teorifortolkende casestudie
Generering af ny teoretisk viden	Teorigenererende casestudie	Teoriudviklende casestudie

Figur 3 - Typen af casestudie (Antoft og Salomonsen, 2007: 11)

Specialet befinder sig mellem det teorifortolkende og teoriudviklende casestudie. Dette gør sig gældende, da specialet tager et teoretisk udgangspunkt i styringsteorien. Med det teorifortolkende casestudie er det hensigten at bidrage med en ny empirisk viden. Dette gør sig gældende i specialet, da det ønskes at generere ny empirisk viden omkring horisontalt samarbejde i en vertikal struktur (afsnit 1.2). Således er det også formålet, at specialets teoretiske viden skal være med til at forme forståelsen for det empiriske område, der arbejdes med. I specialet har det været vigtigt at forstå den teoretiske baggrund for den offentlige styring og de styringstendenser, der omgiver dette for at kunne sætte det empiriske undersøgelsesområde i fokus. Ofte vil et teorifortolkende casestudie indledes med en induktiv tilgang, hvor selve undersøgelsesområdet er fremkommet gennem en empirisk interesse. Dette gør sig gældende i specialet idet tilgangen til specialets begyndelse skete induktivt med en interesse for tendenserne og trenden omkring tværgående kommunalt samarbejde. Herefter kobles den teoretiske interesse, som rammesættende i forhold til hvilken kontekst tendenserne udspringer i, altså i dette tilfælde den offentlige styring og styringsteori (Antoft og Salomonsen, 2007: 11-21).

Som beskrevet tager det teoriudviklende casestudie ligeledes et teoretisk udgangspunkt, men søger at udvikle på teori. Specialet kan derfor siges at have træk af det teoriudviklende casestudie, da teori omkring offentlig styring ikke kan ses som et færdigt produkt men som en proces af teorier. Dette afspejles i specialets teoriafsnit. I det teoriudviklende casestudie er der således en erkendelse af, at teoriudvikling altid vil være relevant for at følge med den konstante udvikling der blandt andet er inden for organisering og den offentlige sektor. Således er det også specialets sigte at identificere forhold ud fra den praktiske verden, altså samarbejde i en vertikal struktur i Aalborg Kommune og holde dette op på, hvor litteraturen er teoretisk (Antoft og Salomonsen, 2007: 11-21).

3.2.1 Hvorfor case?

Ovenstående forklarede valg af case samt casetype, Nedenstående afsnit belyser hvorfor casestudiet er en relevant metodisk tilgang.

Casestudiet vælges som forskningsdesign, da hensigten med specialet er at belyse, hvordan et horisontalt samarbejde fungerer i en vertikal struktur. Som det tidligere er beskrevet, er horisontalt samarbejde en tendens som udbredes i den offentlige sektor. Et casestudie af et horisontalt samarbejde vil kunne bidrage med et empirisk studie af, hvilke udfordringer og muligheder aktørerne i praksis møder gennem det tværgående samarbejde. Det empiriske studie af det tværgående samarbejde vil dermed kunne bidrage med konkrete elementer, som findes særligt udfordrende eller særligt velfungerende i det tværgående samarbejde i den proces, som de er en del af.

Det horisontale samarbejde vil gennem analysen blive belyst i praksis og vil derfor operationaliseres til et *tværgående samarbejde*. Operationaliseringen foretages da et horisontalt samarbejde i praksis bliver betegnet som et tværgående samarbejde, som det også afspejles i tekster fra eksempelvis Sundhedsstyrelsen (Sundhedsstyrelsen, 2010). Af denne grund bliver samarbejdet i specialet betegnet som tværgående samarbejde, når analysen er på det praktiske niveau. Hvorimod betegnelsen horisontalt samarbejde (afsnit 2,1, 2.2.) dækker det teoretiske niveau og specialets teoretiske problemstilling.

Med udgangspunkt i Scotts institutionelle teori er casestudiet som forskningsdesign fordelagtigt, da casestudiet, med fokus på Aalborg Kommune, belyser, hvad der er gældende i de enkelte institutioner for at en organisation fungerer. Den overordnede hensigt med specialet er ikke at skabe generaliserbarhed mellem andre forvaltningsområder eller kommuner, men forstå hvordan det tværgående samarbejde fungerer med udgangspunkt i Forebyggelsespakkerne i Aalborg Kommune.

3.3 Kvalitativ metode

I det følgende afsnit bliver de kvalitative metoder, som bliver anvendt i analysearbejdet præsenteret og argumenteret for. I specialet anvendes der to typer af kvalitative metoder, henholdsvis dokument- og interviewanalyse (Andersen m.fl., 2012). Dokument- og interviewanalyse bliver anvendt for at forstå struktur og adfærd i arbejdsgruppens tværgående samarbejde om Forebyggelsespakkerne. De kvalitative metoder kan i den sammenhæng bidrage med dybde og fokus på detaljer i indholdet af dataene (Elklit og Jensen, 2012: 117).

3.3.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalysen er valgt, da den skal være medvirkende til at besvare specialets undersøgelsesspørgsmål. Hensigten med dokumentanalysen er at afklare hvilke vertikale strukturer og normative forståelser, det tværgående samarbejde, om Forebyggelsespakkerne er opstået i. For dermed at kunne beskrive og forstå de regulative og normative betingelser og forudsætninger, som er en del af arbejdet med at implementere de vertikale retningslinjer horisontalt mellem forvaltningerne i kommunen.

Dokumentanalysen vil indeholde følgende dokumenter:

- Aftale om Strukturreform 2004

- Sundhedslovens § 119
- Sundhedsstyrelsens Forebyggelsespakker
- Forvaltningsgrundlaget for Sundheds- og Kulturforvaltningen i Aalborg Kommune
- Aalborg Kommunes Sundhedspolitik 2015-2018
- Notat - Kommissorium for arbejdsgruppen for Sundhedspolitikken 2015-2018 og Forebyggelsespakkerne.
- Status på Sundhedspolitikken og Forebyggelsesarbejdet i Aalborg Kommune, 2017.
- Handleplan for Sundhedspolitik Ældre- og Handicapforvaltningen 2015-2017
- Oversigt over anbefalinger på grundniveau i Sundhedsstyrelsens Forebyggelsespakker fordelt på forvaltninger.
- Operationalisering af de fem Forebyggelsespakker under Sundhedspolitik 2015-2018.
- Handleplan for omsætning af Sundhedspolitikken 2015-2018, herunder Forebyggelsespakkernes anbefalinger i Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen.

Overordnet skal de sekundære og tertiære dokumenter (Lynggaard, 2010: 139) bidrage til en forståelse af den strukturelle, regulative, normative og kulturelt-kognitive kontekst, som det tværgående samarbejde skal agere i. Dokumentanalysen af de tertiære dokumenter er dermed afgørende for den forståelsesramme som bliver en del af analysen. Således skal dokumentanalysen fungere som et vidensfundament, hvis forståelse og fortolkning er afgørende for den videre analyse af aktørernes adfærd i arbejdsgruppen. Desuden kan forskerens forudgående forståelse have indflydelse på, hvordan et dokument bliver anvendt og fortolket. Denne forudgående forståelse er samtidig medvirkende til, at forskeren kan forstå dokumentets indhold. Der tilstræbes derfor, at forskeren kun inddrager sin teoretiske og empiriske viden i forståelsen og fortolkningen af dokumenterne (Elklit og Jensen, 2012: 119). De udvalgte dokumenter vil således analyseres via det teoretiske grundlag, hvor dokumenterne er læst og analyseret med et fokus på bestemte indikatorer for besvarelse af undersøgelsesspørgsmålene (Lynggaard, 2010: 144). Dette skal medvirke til en fokusering af dokumentanalysen via specialets teoretiske apparat, således dokumenterne læses med det et teoretisk fokus der skal muliggøre, at dokumentanalysen kan medvirke til besvarelse af undersøgelsesspørgsmålene. Således er dokumenterne analyseret ud fra udvalgte nøglebegreber og teoretiske aspekter. Der analyseres efter *styring, organisering og samarbejde* som de overordnede temaer. Disse temaer analyseres med forskelligt fokus, der analyseres med henholdsvis et *regulativt, normative og kulturelt-kognitivt* fokus.

3.3.2 Interviewmetode

Interviewmetoden anvendes i dette speciale for at indsamle data med det formål at besvare specialets problemstilling (Harrits m.fl., 2012: 144). Desuden er interviewmetoden anvendt for at forstå adfærd, holdninger og argumenter fra de interviewpersoner, som det vurderes har kendskab til det tværgående samarbejde.

Interviewmetoden benyttes gennem hele analysen, hvor den indgår i samspil med dokumentanalysen. Dette skal styrke analysen metodisk, idet der gives mulighed for at indsamle viden for elementer som ikke nødvendigvis står i dokumenter. Desuden supplerer interviewanalysen med et styrket fokus på de oplevede regulative, normative og kulturelt-kognitive faktorer, der knytter sig til organiseringen omkring arbejdet med Forebyggelsespakkerne.

Formålet med at anvende interviewmetoden til at analysere på de institutionelle elementer i samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne, er at få indsigt i interviewpersonernes virkelighedsopfattelser. Altså få kendskab til interviewpersonernes forståelse af det tværgående samarbejde, som de indgår i omkring Forebyggelsespakkerne. Dette er særligt interessant, fordi interviewpersonernes forvaltningsfaglige positioner er forskellige. Dermed antages det, at de enkelte interviewpersoner kan bidrage med forskellige forståelser af og perspektiver på det tværgående samarbejde og forebyggelse (Harrits m.fl., 2012: 145, 164). Interviewmetoden anvendes således for at få indblik i, hvordan det tværgående samarbejde udfolder sig i de vertikalt opstillede rammebetingelser som knytter sig til samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne (Harrits m.fl., 2012: 144-146).

3.4 Interviewform og valg af interviewpersoner

Der vil i interviewmetoden foretages enkeltinterviews. Med anvendelsen af interviewmetoden benyttes det semistrukturerede interview som metode til indsamlingen af data i enkeltinterviews, da metoden er en kombination mellem det strukturerede og ustrukturerede interview. Det giver dermed både en forudbestemt retning i interviewet, hvilket er funderet i specialets teoretiske forståelse af Scott og styringsteori, men samtidig har interviewpersonerne mulighed til at trække interviewet i retninger, som de finder væsentlige ud fra de problemstillinger, som der spørges ind til (Harrits m.fl., 2012: 149-150). Med den semistrukturerede tilgang gives der således plads til en induktiv tilgang til dataindsamlingen.

Enkeltinterviews anvendes for at få indsigt i interviewpersonernes forståelse af det tværgående samarbejde uden påvirkning fra de resterende personer i arbejdsgruppen. Således er det hensigten at indhente interviewpersonernes individuelle forståelser af det tværgående samarbejde. Der foretages enkeltinterviews med interviewpersoner fra Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen, Skoleforvaltningen og Ældre- og Handicapforvaltningen. Interviewpersonerne fra disse forvaltninger er udvalgt grundet deres position som repræsentanter i arbejdsgruppen omkring Forebyggelsespakkerne (Sundheds- og Kulturforvaltningen, 2014, b). Desuden var det hensigten at gennemføre et interview med deltageren i arbejdsgruppen fra By- og Landskabsforvaltningen, men dette har ikke praktisk kunne lade sig gøre. Det kan udfordre specialets målingsvaliditet, at alle

repræsentanter fra arbejdsgruppen ikke er repræsenteret, da der således mangler én repræsentant i det undersøgte samarbejde (Andersen, 2012: 98-100). Det har ikke været relevant, at interviewe en anden person fra By- og Landskabsforvaltningen, da de andre personer i forvaltningen ikke har kendskab til det tværgående samarbejde omkring Forebyggelsespakkerne i arbejdsgruppen. Desuden er By- og Landskabsforvaltningen den forvaltning i samarbejdet, som har det laveste antal indsatser (Sundheds- og Kulturforvaltningen, 2017, a), og har derfor ikke afgørende betydning for det tværgående samarbejde i arbejdsgruppe. På baggrund af denne viden og praktiske begrænsning vurderes det, at udeblivelsen af By- og Landskabsforvaltningen ikke har afgørende betydning for de resultater, som specialet kommer frem til. Samlet set vurderes informationsniveauet som værende tilstrækkeligt, da fire ud af fem forvaltninger er repræsenteret i empiriindsamlingen (Harrits m.fl., 2012: 165).

Foruden enkeltinterviewene suppleres disse af ét fokusgruppeinterview (Harrits m.fl., 2012: 150-151) med tre repræsentanter for Sundheds- og Kulturforvaltningen. Fokusgruppeinterviewet blev foretaget idet der sidder to repræsentanter for Sundheds- og Kulturforvaltningen i arbejdsgruppen. Desuden suppleres fokusgruppeinterviewet af en tredje interviewperson, der tidligere har været en del af arbejdsgruppen og som har et kendskab til samarbejdets opstart og historik. I dette fokusgruppeinterview anvendes tragtmodellen, hvilket placerer fokusgruppeinterviewet i forlængelse af det semistrukturerede interview. Tragtmodellen skaber retning til fokusgruppeinterviewet gennem interviewguiden, men der er også mulighed for, at interviewet kan udvikle sig i forhold til interviewpersonernes refleksioner og perspektiveringer (Harrits m.fl., 2012: 151-152).

Valget af interviewpersoner er truffet ud fra vejledning fra Sundheds- og Kulturforvaltningen og deres perspektiv på, hvordan der kunne indhentes bedst mulig information til specialet omhandlende samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne. Valget baserer sig dog også ud fra et bekvemmeligheds princip idet, det også har været en afspejling af hvilke personer der gennem sparringen med Sundheds- og Kulturforvaltningen har været fremhævet som centrale. De centrale personer for det tværgående samarbejde antages dermed at have et informationsgrundlag som vil kunne besvare specialets problemstilling. Derfor bliver Sundheds- og Kulturforvaltningens forståelse af de centrale aktører afgørende for valget af interviewpersoner (Weiss, 1994: 26-29). Til trods for at interviewpersonerne er udvalgt på baggrund af Sundheds- og Kulturforvaltningens vejledning, har det også været disse interviewpersoner der har været relevante for specialets undersøgelse. Det er netop repræsentanterne i denne pågældende arbejdsgruppe som udgør samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne, og dermed disse personer som har den nødvendige viden og indsigt i samarbejdet.

Interviewpersonerne er eller har alle været repræsenteret i den tværgående arbejdsgruppe omkring Forebyggelsespakkerne. I arbejdsgruppen er der to repræsentanter fra Sundheds- og Kulturforvaltningen, Torben Kjeldgaard og Thomas Engel Dejgaard. Torben er leder af Sundhedsstrategisk Team og har arbejdet med Forebyggelsespakkerne siden Sundhedsstyrelsen

lancerede dem i 2012, mens Thomas er konsulent i Sundhedsstrategisk Team. Sammen har de den koordinerende sekretariatsfunktion for arbejdsgruppen. Thomas har kun siden 2016 været ansat i stillingen. Derfor interviewes Bettina Bisp Jensen også for at få større historisk indsigt, da hun havde stillingen fra arbejdsgruppens start og til 2016. Bettina er på nuværende tidspunkt ansat i stillingen som leder for Mental Sundhed i Sundheds- og Kulturforvaltningen (Sundhed og Kultur, klassificering). Fra Ældre- og Handicapforvaltningen interviewes Malene Horsholt Jensen. Malene er konsulent i Ældre- og Sundhedssekretariatet og har været i stillingen i ¾ år (Ældre og Handicap, klassificering). Fra Skoleforvaltningen interviewes Bjarne Jensen. Bjarne er SSP- og forebyggelseskonsulent (Skole, klassificering). Fra Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen interviewes Rasmus Guldbæk. Rasmus er konsulent i Børne- og Familieseekretariatet og har været i stillingen siden januar 2016 (Familie og Beskæftigelse, klassificering). Alle interviewpersonerne, med undtagelse af Bjarne fra Skoleforvaltningen, har en uddannelsesmæssig baggrund i Cand.scient.adm. med forskellige specialiseringer. Bjarne er uddannet folkeskolelærer (Skole, klassificering).

3.4.1 Præsentation af interviewguide

Specialets interviewguide (bilag 1) er udarbejdet med udgangspunkt i den teoretiske ramme i kapitel 2. Interviewguiden udarbejdet med fokus på at afdække og få information om udviklingen på området og samtidig indhente empiri omkring de teoretiske temaer. Således er interviewguiden (bilag 1) opdelt i forskellige temaer af spørgsmål, der har hver sit formål.

Interviewguiden er en teoretisk operationel guide, som skal gøre det muligt at der indsamles empiri, der kan medvirke til besvarelsen af den opstillede problemformulering. Således vil inddragelsen af det teoretiske apparat, som strukturerende for interviewguiden, sikre at der spørges ind til de væsentlige teoretiske elementer (Harrits m.fl., 2012: 153). Interviewguiden er altså baseret på det teoretiske apparat, og spørgsmålene i interviewet er udviklet for at afdække og belyse de teoretiske fokuspunkter i forhold til samarbejdet. Dog er selve interviewspørgsmålene operationaliseret til mere åbne og forståelige spørgsmål, således interviewpersonerne ikke direkte stilles de teoretiske spørgsmål, dette kan eksemplificeres ved at personerne ikke spørges ind til det teoretiske begreb horisontale samarbejde, men i stedet er dette operationaliseret til et mere empirinært begreb via tværgående samarbejde.

Interviewguiden er desuden udtryk for, at det er semistrukturerede interviews som gennemføres. Dermed er interviewspørgsmålene beskrevet åbne (Harrits m.fl., 2012: 155), for at åbne op for interviewpersonernes egne forståelser og opfattelser, af de aspekter der spørges ind til. Der gives således plads til, at interviewpersonen kan komme ind på centrale aspekter som ikke nødvendigvis er en del af det teoretiske udgangspunkt.

Temaer:

Indledning - *Baggrundviden omkring interviewpersoner.* Der spørges i denne forlængelse ind til baggrundviden omkring interviewpersonerne for at kunne klassificere personerne. Dette kan

medvirke til at belyse, hvorvidt baggrundsvariable som alder, stilling, uddannelse, erfaring har en betydning for samarbejdet og opfattelsen af det.

Tema 1 - *Udviklingen af det kommunale forebyggelsesarbejde*. Dette tema skal skabe viden omkring udviklingen og tilblivelsen af forebyggelsesarbejdet i Aalborg Kommune. Således skal der skabes en forståelse for udviklingen inden for kommunen, hvilket skal hjælpe til at forstå hvorfor samarbejdet og organiseringens nuværende form.

Tema 2 - *Regulative institutioner i forvaltning og samarbejde*. Dette tema skal medvirke til en afdækning af de lovgivningsmæssige og økonomiske påvirkninger på samarbejdet. Fokusset rettes mod de regulative rammers indvirkning på samarbejdet. Temaet skal medvirke til et fokus på arbejdsprocesserne i og styringen af samarbejdet.

Tema 3 - *Normative institutioner i forvaltning og samarbejde*. Det tredje tema skal fokusere på de normative aspekter i såvel egen forvaltning som i samarbejdet. Dermed skal disse spørgsmål medvirke til et fokus på de værdier og mål der er såvel i interviewpersonens egen forvaltning, som i samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne.

Tema 4 - *Kulturelt-kognitive institutioner i forvaltning og samarbejde*. Dette tema skal medvirke til at afdække, hvilken forståelse den enkelte har af forebyggelse og det arbejde, der skal gøre omkring forebyggelse. Ligeledes skal temaet medvirke til at fokusere på forståelsen af et godt samarbejde omkring Forebyggelsespakkerne.

Til slut er interviewguiden afrundet med mulighed for, at interviewpersonen brænder ind med yderligere tilføjelser eller spørgsmål.

3.4.2 Transskribering og kodning

De fire interviews som er foretaget til specialet er alle blevet optaget og derefter transskriberet. I dette speciale er interviewene blevet transskriberet 1 til 1 for at skabe en sikkerhed for, at alle vigtige områder af interviewet kan blive genstand for analyse (Jakobsen, 2012: 173). De indhentede dokumenter og de transskriberede interviews er først og fremmest behandlet gennem en åben kodning. Den åbne kodning er valgt for at skabe en induktiv tilgang til materialet, således der kan fremkomme temaer der ikke på forhånd er defineret ud fra specialets teori. Den åbne kodning er foregået ved, at de transskriberede interviews er gennemlæst, men uden at have specialets teoretiske forforståelse i baggrunden (Jakobsen, 2012: 178). Efter den åbne kodning er dokumenterne og transskriberingerne blevet behandlet gennem en lukket kodning, hvor der på forhånd er opstillet teoretiske koder og temaer defineret ud fra specialets teori. Denne lukkede kodning medvirker til at kunne sammenligne alle interviews ud fra disse udvalgte kodninger, samt sætte det indhentede empiri ind i specialets teoretiske kontekst. Til de teoretiske temaer der er kodet efter, er der tilknyttet et antal "hjælpe-ord", som har været medvirkende til at sikre forståelsen af, hvad temaerne skulle indeholde. Nogle af disse hjælpe-ord er tilmed fremkommet gennem de åbne kodning, herefter disse er blevet tilknyttet de teoretiske temaer. Disse teoretiske kodninger fremkommer

allerede fra interviewguidens teoretiske fokus (Jakobsen, 2012: 182). Selve kodningsarbejdet er foretaget gennem programmet NVivo for at skabe en systematik, ensartethed og overblik over empirien. De fundne tekstpassager fra de enkelte kodninger i NVivo er derefter taget over i et Word-dokument, hvor der er analyseret nærmere på de enkelte kodningskategorier. På den måde bliver de fundne passager i hver kodning, kondenseret ned til 3-5 mere empirinære overskrifter som strukturerer analysen.

Nedenstående tabel 1 viser et overblik over specialets syv teoretiske kodninger samt hvilke begreber der har hjulpet til at indfange disse temaer. I bilag 3 afbildes den udspecificerede kodeliste, hvori de yderligere detaljer for kodningen fremgår.

Kodning	Begreber der indfanger temaet
Klassificering af interviewperson	- Stillingsbetegnelse - Uddannelse - Arbejdshistorik
Samarbejde	- Godt / udfordrende - Samarbejde om forebyggelse - Koordinering
Regulative elementer	- Lovgivning - Regler - Sanktioner
Organisering	- Forvaltningens organisering - Arbejdsgruppens organisering - Kommunens organisering
Styring	- Opfølgning - Ledelse - Vertikal / horisontal styring - Kommunal styring
Normative elementer	- Forventninger - Normer og værdier - Erfaringer - Passendehedslogik
Kulturelt-Kognitive elementer	- Forståelse - Mening - Adfærd - Kulturer - Rutiner

Tabel 1 - Kodeliste

Efter indsamlingen af interviewdata kan målingsvaliditeten og reliabiliteten vurderes. Målingsvaliditet afspejler, hvorvidt forskeren måler og undersøger det, som er hensigten (Harrits m.fl., 2012: 98-100). I specialet er målingsvaliditeten, og fokuset på samarbejdet i arbejdsgruppen, søgt styrket gennem interviewguiden. I interviewguiden bliver det op til interviewpersonerne at vurdere, uafhængig af kontekst, hvad et godt samarbejde er. Således bliver et godt samarbejde defineret subjektivt ud fra interviewpersonernes forestillinger, hvilket skaber en fælles

forståelsesramme for, hvad et godt samarbejde indeholder, mellem forsker og interviewpersoner. Det er væsentligt at både interviewperson og interviewer taler ud fra samme forståelse om samarbejde, når det er det tværgående samarbejde i arbejdsgruppen som er omdrejningspunkt for samtalen. Specialets reliabilitet (Harrits m.fl., 2012: 147) vil altid være afhængig af den kontekst det undersøges i. Samarbejde er ikke en statisk størrelse, hvorfor interviewpersonernes svar vil afhænge af samarbejdets kontekst på givne tidspunkt. Det vil dog være muligt at gennemføre undersøgelsen for andre, men de eksakt samme præmisser for undersøgelsen vil ikke kunne opstilles. Selve arbejdsgangen og analyseprocessen vil dog kunne gentages af andre forskere, da vi har en klar deduktiv tilgang til specialets problem, hvilket styrker specialets reliabilitet.

3.5 Struktur for analysen

Med det teoretiske og metodiske grundlag for specialet præsenteret, vil strukturen for analysen præsenteres. I analysen vil der være fokus på besvarelse af specialets problemformulering “*Hvordan fungerer det horisontale samarbejde omkring Forebyggelsespakkerne i kommunens styringsmæssige struktur?*”, og de underliggende tre undersøgelsesspørgsmål vil virke strukturerende for analysen. Hele analysen vil belyses og analyseres ud fra både formelle dokumenter samt de indhentede interviews. Denne metode giver specialet et bredt empirisk grundlag for analysen.

Som indledning til analysen skabes en forståelsesramme for det felt som undersøges. Dette munder ud i en redegørelse og analyse af henholdsvis de nationale rammer for forebyggelse, hvad Forebyggelsespakkerne konkret indeholder, en tydeliggørelse af Aalborg Kommune som organisation, samt den historiske udvikling af forebyggelsesarbejdet i Aalborg Kommune. Dette indledende afsnit (kapitel 4) skal være med til at skabe en forståelsesramme for det felt som skal undersøges samt en baggrundsviden for både Forebyggelsespakkerne og Aalborg Kommunes hidtidige arbejde med forebyggelse.

Den første del af analysen (kapitel 5) har fokus på specialets første undersøgelsesspørgsmål: “*Hvordan organiserer og regulerer kommunen sit arbejde med De Nationale Forebyggelsespakker?*”. Denne del af analysen fokuseres på de kodede temaer omhandlende *regulative elementer, organisering og styring*. Her vil såvel de formelle dokumenter, som gælder som regulativt grundlag for samarbejdet, som interviewpersonernes udlægninger af de regulative elementer samt organiseringen og styringen af samarbejdet analyseres.

Den næste del af analysen (kapitel 6) vil fokuseres på undersøgelsesspørgsmålet: “*Hvordan er normative og kulturelt-kognitive elementer styrende for samarbejdet omkring De Nationale Forebyggelsespakker?*”. I denne del af analysen vil fokus rettes mod de kodede temaer omhandlende *normative elementer, klassificering af interviewpersoner, kulturelt-kognitive elementer og samarbejde*. Her vil analysere fokusere på interviewpersonernes forståelse af det gode samarbejde, hvilket undervejs vil suppleres med de samarbejdende forvaltningers formelle dokumenter og deres forståelse af forebyggelsesarbejdet der findes heri.



Den sidste del af analysen (kapitel 7) vil udspringe af det sidste undersøgelsesspørgsmål: “*Hvordan influerer forvaltningernes institutionelle rammer på samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne?*”. Her vil fundene fra de to foregående analyseres, sammenholdes og diskuteres, ligesom der vil suppleres med en diskussion af specialets overordnede teoretiske spørgsmål. I denne analyse vil der fokuseres på at samle analyserne af henholdsvis de regulative, normative og kulturelt-kognitive institutioner, således der skabes et samlet billede af de enkelte forvaltninger samt samarbejdets institutionelle elementer. Således er der et fokus på, at de institutionelle elementer ikke kan forstås isoleret.

Kapitel 4 - Rammerne for arbejdet med Forebyggelsespakkerne i Aalborg Kommune

Dette afsnit skal fungere som en indledende forståelsesramme til den videre analyse. Nedenstående afsnit vil redegøre for de nationale rammer for Forebyggelsespakkerne, hvordan disse udstikkes fra nationalt hold, og hvad disse indeholder. Dernæst vil der redegøres for organiseringen af Aalborg Kommune, forvaltningsstrukturen og udviklingen af denne.

4.1 Nationale rammer for forebyggelse

I Sundhedslovens kapitel 35 § 119 fastlægges kommunalbestyrelsen, som den ansvarlige instans for varetagelsen af kommunens sundhedsrelaterede opgaver. Det er kommunalbestyrelsen som skal etablere både de forebyggende og sundhedsfremmende tilbud for borgerne:

”§ 119. Kommunalbestyrelsen har ansvaret for ved varetagelsen af kommunens opgaver i forhold til borgerne at skabe rammer for en sund levevis.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen etablerer forebyggende og sundhedsfremmende tilbud til borgerne

Stk. 3. Regionsrådet tilbyder patientrettet forebyggelse i sygehusvæsenet og i praksissektoren m.v. samt rådgivning m.v. i forhold til kommunernes indsats efter stk. 1 og 2” (Sundhedsloven).

Det er således kommunernes ansvar at forebygge og tilrettelægge sundhedsfremmende tilbud til borgerne. Når forebyggelse rettes direkte mod patienter i sygehusvæsenet og i praksissektoren er det derimod regionsrådet, der har ansvaret. Kommunernes ansvar om forebyggelsesopgaver kom med Strukturreformen i 2007, hvor det blev klargjort, at de større kommuner nu skulle blive i stand til at varetage flere velfærdsopgaver, herunder forebyggelsesopgaven (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004)

Som det står i Sundhedslovens § 119 skelnes der mellem forebyggelse og sundhedsfremme. Sundhedsstyrelsen har udarbejdet en terminologi omhandlende de to begreber forebyggelse og sundhedsfremme. Forebyggelse defineres, som sundhedsrelaterede aktiviteter, der skal fremme folkesundheden samt den enkeltes sundhed. Folkesundheden skal fremmes ved at hindre fremkomsten og udviklingen af sygdomme, problemer og ulykker (Sundhedsstyrelsen, 2005: 14). Sundhedsfremme defineres derimod som en aktivitet, hvor der defineres rammer og processer til at fremme folkesundheden og den enkeltes sundhed. Således er der fokus på hvilke rammer og processer, der kan være forudsætningerne for, hvorvidt sundheden optimeres. Sundhedsfremme handler derfor mere om at tilstræbe ønskelige tilstande, hvor forebyggelse handler om at undgå bestemte tilstande (Sundhedsstyrelsen, 2005: 17-18).

4.1.1 De Nationale Forebyggelsespakker

De Nationale Forebyggelsespakker består af 11 anbefalinger udstukket fra Sundhedsstyrelsen til kommunerne om, hvilke områder der har behov for sundhedsrettede indsatser og forebyggelse.

Disse indsatser er fra Sundhedsstyrelsens side udviklet for at skabe fagligt evidente anbefalinger. De 11 anbefalinger fordeler sig på følgende:

- Alkohol
- Fysisk aktivitet
- Hygiejne
- Indeklima i skoler
- Mad og måltider
- Mental sundhed
- Overvægt
- Seksuel sundhed
- Solbeskyttelse
- Stoffer
- Tobak

(Sundhedsstyrelsen).

Forebyggelsespakkerne tager hver især højde for forskellige risikofaktorer, som der gennem forskning er påvist et behov for nedbringelse og udvikling indenfor. Sundhedsstyrelsen beskriver, at der er evidens for, at der kan skabes en bedre sundhedstilstand i kommunerne ved at arbejde med risikofaktorerne i Forebyggelsespakkerne, og i særlig grad, hvis kommunerne formår at omfavne alle 11 Forebyggelsespakker. Derimod pointeres der en svagere evidens i forhold til hvilke metoder, der er mest velegnede til løsning, samt hvordan disse implementeres mest hensigtsmæssigt (Sundhedsstyrelsen, 2012, a). Inden for rammerne af Forebyggelsespakkerne fremhæves vigtigheden af tværgående opgaveløsning, således at forebyggelsesindsatserne integreres på alle politikområder.

Sundhedsstyrelsen fremsætter en national ramme for, hvordan kommunerne kan håndtere arbejdet med forebyggelse. Den ramme er ikke bureaukratisk i den forstand, at kommunerne pålægges arbejdet med Forebyggelsespakkerne som en obligatorisk opgave, men som anbefalinger og retningslinjer som i særlig grad burde varetages. Denne form er besluttet, til trods for at der i høringssvarene også var ønsker om Forebyggelsespakkerne som en skal-opgave (Sundhedsstyrelsen, 2012, b). Selvom Forebyggelsespakkerne ikke defineres som en skal-opgave fra Sundhedsstyrelsen, er det dog stadig indsatser som der kontrolleres og opfølges nationalt. Der er i både 2013 og 2015 udarbejdet en status på og kortlægning af kommunernes arbejde med pakkerne. I 2013 konkluderedes det, at de fleste kommuner havde taget anbefalingerne til sig, men at der gennem kortlægningen ønskes en afdækning af, hvor der fremadrettet kunne være behov for mere ensartet kvalitet i implementeringen forebyggelse (Center for interventionsforskning, 2013). Kortlægningen i 2015 blev fremlagt som opslagsværk og som sammenligningsgrundlag til alle kommunerne (Center for interventionsforskning, 2015).

Sættes den nationale styring af Forebyggelsespakkerne ind i specialets teoretiske ramme (kapitel 2), kan Sundhedsstyrelsens Forebyggelsespakker vurderes som en politisk handling, der både har

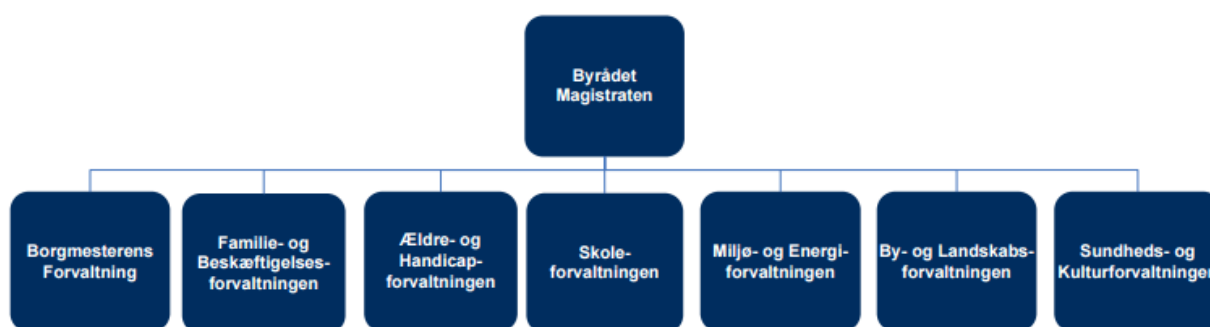
decentrale og centraliseringsmæssige hensigter. I og med at opgaverne ikke fremlægges som obligatoriske, kan de siges at have præg af decentralisering og ønske om decentral selvbestemmelse og autonomi for kommunerne. Herudover kan der udledes træk af NPM-værktøjer gennem kortlægningernes benchmarking, der skal give kommunerne incitament til konkurrence om kvalitet og effektivitet i implementeringen. Dog kan styringen af Forebyggelsespakkerne og den nationale opfølgning på kommunernes arbejde, også vurderes som værende en del af den centralisering, der ønskes med Post-NPM og dermed som en måde hvorpå, der igen, kan komme kontrol og politisk bevågenhed, med de opgaver som håndteres decentralt.

I relation til specialets teoretiske spørgsmål befinder selve den nationale styring af Forebyggelsespakkerne sig dermed også i den kontekst af ønsket om tværgående opgaveløsninger, men inden for en vertikal struktur med opfølgning og konkurrencepræget fokus. Dermed viser ovenstående afsnit, hvordan der er nationalt fokus på at skabe rum til kommunal autonomi som skal muliggøre, at kommuner kan sammensætte den bedst mulige opgaveløsning i den kontekst de opererer i. Samtidig ønsker staten ikke at afgive kontrollen, der ønskes fortsat national opfølgning og kontrol med, hvor langt kommunerne er med arbejdet.

4.2 Aalborg Kommunes organisering

Nedenstående afsnit skal beskrive, hvordan Aalborg Kommune er organiseret. Dette skal belyse forvaltningsstrukturen blandt de forvaltninger, som sidder i arbejdsgruppen for Forebyggelsespakkerne. Selve organiseringsbegrebet og organisationsforståelsen af kommunen udspringer ligeledes fra teoriapparatet fokus, hvorfor der ønskes en forståelse for organiseringen i Aalborg Kommune, samt hvilke regulative strukturer, som omgiver det samarbejde specialet har til hensigt at undersøge, altså samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne.

Aalborg Kommunes nuværende forvaltningsstruktur er fra starten af 2014 opdelt i syv forvaltninger.



Figur 4 - Organisationsdiagram for Aalborg Kommune

Kommunens øverste myndighed er byrådet. Byrådet er den indsats som har ansvaret for kommunens overordnede opgaver. Byrådet i Aalborg Kommune består af 31 medlemmer fra 8 partier. Borgmesteren og Kommunaldirektøren sidder med ansvaret for Borgmesterforvaltningen og

for de øvrige seks forvaltninger varetager de seks rådmænd i samarbejde med direktørerne den daglige ledelse. Styreformen i Aalborg Kommune er mellemformstyre, hvor ledelsen er administrativt delt. Dette betyder, at Borgmesteren og Rådmændene (udvalgsformænd), samlet set udgør ledelsen af administrationen. Deres opgaver består i at indstille sager til byrådet og gennemføre beslutninger (Aalborg Kommune, b).

Aalborg Kommune består af en Borgmesterforvaltning, Familie- og Beskæftigelsesforvaltning, Ældre- og Handicapforvaltning, Skoleforvaltning, Miljø- og Energiforvaltning, By og Landskabsforvaltning samt Sundheds- og Kulturforvaltningen. Hver forvaltning er opdelt i forskellige afdelinger eller forvaltningsgrene afhængigt af, hvordan ansvarsområderne for de forskellige politikområder er opdelt. Ligeledes har disse afdelinger som beskrevet en overordnet ledelse med direktør og rådmand, men herunder hver deres organisering med hensyn til ledelsen af deres respektive afdelinger (Aalborg Kommune, a).

I dette speciale tages der udgangspunkt i Forebyggelsespakkerne, hvilket er en opgave der udspringer og koordineres fra Sundheds- og Kulturforvaltningen. I kommunen er der henholdsvis fire forvaltninger som Sundheds- og Kulturforvaltningen samarbejder med i implementeringen af Forebyggelsespakkerne:

- Ældre- og Handicapforvaltningen
- Skoleforvaltningen
- Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen
- By- og Landskabsforvaltningen.

Som det vil fremgå i specialets metodeafsnit, er der fokus på disse forvaltninger på nær By- og Landskabsforvaltningen (afsnit 3.4). Af denne grund opstilles nedenstående skema for overblik over forvaltningerne og deres organisatoriske sammensætning:

Sundheds- og Kulturforvaltningen	Ældre- og Handicapforvaltningen	Skoleforvaltningen	Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen
<p><u>Rådmand:</u> Mads Duedahl, Venstre.</p> <p><u>Direktør:</u> Bente Graversen.</p>	<p><u>Rådmand:</u> Thomas Krarup, Konservative.</p> <p><u>Direktør:</u> Jan Nielsen</p>	<p><u>Rådmand:</u> Tina French Nielsen, Venstre.</p> <p><u>Direktør:</u> Martin Østergaard Christensen</p>	<p><u>Rådmand:</u> Mai-Britt Iversen, Socialdemokratiet.</p> <p><u>Direktør:</u> Arne Lund Kristensen</p>
<p><u>Forvaltningens afdelinger:</u> Kultur og Biblioteker Sundhed, Fritid og Landdistrikter Administration, Sundhedsstrategi og Kollektiv Trafik</p>	<p><u>Forvaltningens afdelinger:</u> Ældre og Sundhed Handicapafdelingen Myndighedsafdelingen</p>	<p><u>Forvaltningens afdelinger:</u> Skoler Læring og Pædagogik Skoletilbud Økonomi, IT og Administration Sekretariat, HR og Udvikling.</p>	<p><u>Forvaltningens afdelinger:</u> Børne- og Familieafdelingen Jobcenter Aalborg Socialafdelingen Økonomi- og IT afdelingen Juridisk kontor, Kvalitetsenheden og Ledelsessekretariatet</p>

Figur 5 - Overblik over de samarbejdende forvaltninger i Aalborg Kommune

Måden hvorpå Aalborg Kommune er organiseret afspejler således en vertikal styring, hvor den overordnede ledelse af de enkelte forvaltninger både er politisk og administrativ. Det er en vertikal struktur, at de sager der besluttet og indstilles til byrådet besluttet fra dette niveau. Hele vejen ned gennem de enkelte forvaltninger ses ligeledes en vertikal struktur, idet der følger ledelseslag med under de forskellige afdelinger.

4.3 Udviklingen i Aalborg Kommunes organisering af Forebyggelsespakkerne

Nedenstående afsnit vil fokusere på udviklingen af organiseringen i Aalborg Kommune i forhold til Forebyggelsespakkerne. Dette skal bidrage til en forforståelse for Forebyggelsespakkerens implementering i Aalborg Kommune, og hvilken betydning dette kan have på den nuværende håndtering og organisering.

Som tidligere beskrevet blev forebyggelse og sundhedsfremme, med § 119 i Sundhedsloven, en kommunal opgave i 2007, som et resultat af Strukturreformen (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2004) (Sundhedsloven). Sundheds- og Kulturforvaltningen beskriver § 119 som værende meget bred, hvilket overlader den nærmere prioritering og organisering til den enkelte kommune åben (Sundhed og Kultur, styring). I Aalborg Kommune var prioriteringen og arbejdet med forebyggelse allerede igangsat inden 2007, hvor Aalborg Kommune sad med i styregruppen omkring udarbejdelsen af Forebyggelsespakkerne i Sundhedsstyrelsen (Sundhed og Kultur, styring). Forebyggelsespakkerne blev vel modtaget i Aalborg Kommune, og det udtrykkes af repræsentanterne fra Sundheds- og Kulturforvaltningen, at der var behov for rationelle anbefalinger omhandlende forebyggelse fra nationalt hold. Med det daværende forebyggelsesarbejde var der en usikkerhed omkring, hvad kommunen faktisk skulle og ikke skulle. Der var usikkerhed omkring, hvilke af de tiltag der var i gang, som kunne virke i Forebyggelsespakkerne, samt om nogle af de igangværende aktiviteter skulle nedprioriteres for at kunne arbejde med de nye anbefalinger (Sundhed og Kultur, styring). Overordnet set manglede Aalborg Kommune tydeligere retningslinjer for, hvordan arbejdet med Forebyggelsespakkerne skulle gribes an og organiseres. Hvilke igangværende indsatser skulle ikke længere prioriteres, for at skabe råderum, såvel økonomisk som tidsmæssigt til at udføre de nye opgaver.

I den daværende forvaltning, Sundhed og Bæredygtigudvikling blev der derfor igangsat et arbejde i forhold til at gøre De Nationale Forebyggelsespakker til en del af den kommunale sundhedspolitik i Aalborg Kommune (Sundhed og Kultur, organisering). Det var måden, hvorpå Aalborg Kommune forsøgte at skabe en organisering omkring Forebyggelsespakkerne ved fra start at give dem politisk forankring i kommunen. Dette blev gjort ved, at Aalborg Kommune gjorde fem af de centrale Forebyggelsespakker til en del af den kommunale sundhedspolitik, således disse skal implementeres i hele Aalborg Kommune som en tværgående opgave (Sundheds- og Kulturforvaltningen, 2014, a). Dermed forsøgte Aalborg Kommune at ændre organiseringen omkring forebyggelse fra en mere eksperimenterende tilgang, hvor forskellige forebyggelsestiltag blev sat i gang i en mere fastlagt tilgang baseret på fem af Forebyggelsespakkerne og anbefalingerne heri (Sundhed og Kultur, organisering).

Ovenstående kan ses som en styringsmæssig udvikling mod en mere central styring af arbejdet med forebyggelse, hvor der fra nationalt niveau fastlægges en overordnet retning på arbejdet med Forebyggelsespakkerne. Arbejdet med pakkerne er dog ikke fastlåst med klare tydelige operationaliserede mål og standarder, hvorfor styringen af arbejdet med Forebyggelsespakkerne også betoner den decentrale styring (kapitel 2).

Dermed har Sundheds- og Kulturforvaltningen i Aalborg Kommune, med tilføjelsen af fem af Forebyggelsespakkerne til Sundhedspolitikken, fået klargjort et ansvar i forhold til at implementere de Forebyggelsespakker i Aalborg Kommune. Forvaltningen står dog ikke alene med opgaven i Aalborg Kommune, da opgaven omkring forebyggelse blev en del af kommunens opgave i 2007, blev det i Aalborg Kommune vedtaget at gøre Sundhedsforvaltningen til en tværgående forvaltning.

Tilbage i 2007 var Sundhed lagt sammen med Bæredygtig Udvikling, så fra 2007 var Sundhed og Bæredygtig udvikling en tværgående forvaltning i Aalborg Kommune. Dette tiltag blev taget, fordi der var en erkendelse af, at sundhed og forebyggelse går på tværs. Aalborg Kommune mener ikke, at forebyggelse og sundhedsopgaverne er noget der kan løses af en forvaltning. Det er et område, hvor de givne indsatsler må tænkes ind i de forskellige opgaver og driften i de respektive forvaltninger (Sundhed og Kultur, organisering).

I kølvandet på kommunalvalget i 2013 blev forvaltningssammensætningen ændret. Sundhed blev lagt sammen med Kultur og Aalborg Kommune har nu en Sundheds- og Kulturforvaltning. I denne forvaltning er grundlaget dog stadig fokuseret på tværgående opgaver. Det overordnede sigte for forvaltningen er: *"... at udvikle tværgående kommunale borgerrettede politikker."* (Sundheds- og Kulturforvaltningen, 2013: 3). Dermed blev sammensætningen af forvaltningen ændret, men sigtet om det tværgående samarbejde og organiseringen af sundhed, som en tværgående opgave fastholdes. Organiseringen af sundhed, herunder forebyggelse, er derfor også fokuseret på tværgående arbejde i forvaltningsgrundlaget for Sundheds- og Kulturforvaltningen (Sundheds- og Kulturforvaltningen, 2013: 4). Denne indskrivning af sundhed og forebyggelse som en tværgående opgave i kommunen, opfattes i af Sundheds- og Kulturforvaltningen som værende en positiv faktor i forhold til at få et samarbejde omkring Forebyggelsespakkerne til at fungere:

"Det har betydet, at nogle har haft ansvaret for det. Nogle har haft ansvaret, bidt sig fast i det, holdt fokus på det. Det har gjort at vi har været gode til at sætte en sundhedsdagsorden og skabe ejerskab i Aalborg Kommune og forvaltningerne." (Sundhed og Kultur, normative elementer).

I Sundheds- og Kulturforvaltningen forstås forvaltningens sammensætning med Kultur også som en positiv faktor i forhold til at kunne bidrage til tværgående indsatsler og samarbejde omkring Forebyggelsespakkerne. Når sundhed ikke er lagt sammen med tunge driftsområder som Ældre- eller Handicapområdet, så er der givet mulighed for, at der i Sundheds- og Kulturforvaltningen er et ekstra fokus på forebyggelse. Ligeledes har organiseringen også gjort, at det politiske udvalg tilhørende forvaltningen, har kunnet beskæftige sig med og fokusere på forebyggelse (Sundhed- og Kultur, organisering). Dette anses som en fordelagtig organisering, i forhold til at kunne bringe forebyggelse på dagsordenen og ikke skulle kæmpe med mere driftstunge poster om opmærksomheden i Sundheds- og Kulturforvaltningen. Samtidig med disse fordele i at være en tværgående forvaltning, der ikke er sammenlagt med et driftstungt område, pointeres også nogle udfordringer. Sundhedsforvaltningen oplever, at den tværgående organisering, der skal sikre opgaveløsning på tværs, kan være udfordrende:

"Vi har svært ved at bede de store driftstunge organisationer om at gennemføre tingene, det kan vi ikke" (Sundhed og Kultur, organisering). *"Vi skal have dem til at se lyset i det, løfte opgaven, og implementere det og have ejerskabet."* (Sundhed og Kultur, samarbejde).

Her tydeliggøres det, at det gode samarbejde mellem forvaltningerne, bliver en forudsætning for at den tværgående organisering kan fungere. Det er centralt, at sundhedsforvaltningen formår at få de



andre forvaltninger til at forstå og vedkende sig opgaven, for at samarbejdet kan fungere. Dette kan således forstås som et styringsmæssigt magtaspekt. Sundheds- og Kulturforvaltningen kan ikke pålægge de andre forvaltninger opgaver, men skal have de andre forvaltninger og deres magthavere til at forstå og bakke op om opgaven. Sådan som organiseringen er i Aalborg Kommune, hvor beslutningsmagten er placeret politisk og opgaverne ønskes løst på tværs af forvaltninger med hver sit politiske bagland, så er det centralt at skabe en fælles forståelse og samarbejde på tværs af forvaltningerne. Således ses organiseringen i Aalborg Kommune som positiv i forhold til at holde forebyggelse på dagsordenen, men til tider udfordrende i forhold til at sikre gennemførelse af indsatserne (Sundhed og Kultur, organisering).

Organiseringen af Forebyggelsespakkerne i Aalborg Kommune kan forstås som fokuseret på såvel central styring via fastsættelse af retning fra det politiske niveau gennem sundhedspolitikken, men i høj grad også på autonomi, ved at Sundheds- og Kulturforvaltningen skal sikre og arbejde med forebyggelse som en tværgående opgave, der ikke er nærmere defineret fra politisk hold. Her italesættes udfordringer i forhold til at have magt eller indflydelse nok til, at sikre at de andre forvaltninger faktisk arbejder på forebyggelsesopgaver. Dette kan ses som en magtmæssig udfordring, hvilket kan understøttes af tanker om Post-NPM, hvor det netop er balanceringen af autonomi og fastsatte retningslinjer, der ses som afgørende for at lykkes med samarbejdet på tværs af siloer, i dette tilfælde forvaltninger.

Kapitel 5 - Organisering og regulering af De Nationale Forebyggelsespakker i Aalborg Kommune

Nedenstående analyse vil besvare specialets første undersøgelsesspørgsmål ”*Hvordan organiserer og regulerer kommunen sit arbejde omkring De Nationale Forebyggelsespakker?*”. Analysen vil beskrive, hvordan organisatoriske og regulative elementer influerer på samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne i Aalborg Kommune. Analysen tager udgangspunkt i formelle dokumenter, samt hvordan de respektive forvaltninger vurderer styringen og organiseringen gennem de indhentede interviews. Analysen vil udspringe fra specialets teoretiske kontekst, hvorfor der undervejs reflekteres over, hvordan regulative elementer kommer til udtryk i samarbejdet, samt hvilken styringsmæssig kontekst dette afspejler.

I Scotts udlægning af regulative institutioner er der fokus på de elementer som kontrollerer og regulerer adfærd. Der er tale om elementer som lovgivning, regler og kontrol (afsnit 2.4). I denne analyse vil der derfor være fokus på, hvordan samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne er reguleret gennem lovgivning, organisering, ledelse og opfølgning af arbejdet.

5.1 Styring og organisering af Forebyggelsespakkerne i Aalborg Kommune

Nedenstående afsnit tager udgangspunkt i, hvordan Forebyggelsespakkerne integreres og omsættes i Aalborg Kommunes sundhedspolitik, og hvordan arbejdet konkret omsættes og styres i en arbejdsgruppe på tværs af de pågældende forvaltninger. Der vil være fokus på de regulative rammer for samarbejdet og på at skabe en forståelse af den styringstankegang, der er bagvedliggende for organiseringen.

5.1.1 Sundhedspolitikken 2015-2018 og prioriteringen af forebyggelse

Sundhedspolitikken i Aalborg Kommune er en fire årig aftale som indeholder sundhedspolitiske visioner og mål for, hvordan forvaltningerne i Aalborg Kommune skal arbejde med sundhedspolitisk sigte. Forvaltningens sundhedsvision lyder:

”I Aalborg Kommune har vi de bedste rammer og betingelser for, at flest mulige borgere kan leve et godt, langt, sundt og aktivt liv” (Sundheds- og Kulturforvaltningen, 2014, a: 4).

Sundheds- og Kulturforvaltningen beskriver i deres sundhedspolitik, at denne vision bedst opfyldes ved at sundhedsindsatser integreres på tværs af kommunens forvaltninger. Visionen ønskes tilmed opfyldt gennem den *bedste viden om, hvad der virker*, hvorfor forvaltningen har valgt at implementere anbefalingerne om fem af Sundhedsstyrelsens Forebyggelsespakker på grundniveau (Sundheds- og Kulturforvaltningen, 2014, a: 4). De fem Forebyggelsespakker som kommunen har udvalgt er:

1. Alkohol
2. Tobak

3. Fysisk aktivitet
4. Mad og måltider
5. Mental sundhed

(Sundheds- og Kulturforvaltningen 2014: 4).

Sundheds- og Kulturforvaltningen har udvalgt disse fem Forebyggelsespakker på baggrund af KRAM-faktorerne i kommunen (kost, rygning, alkohol og motion) samt fokuset på mental sundhed (Sundheds- og Kulturforvaltningen, 2014, a: 3) (Sundhed og Kultur, styring).

Udover prioriteringen af de fem Forebyggelsespakker har byrådet prioriteret fire politiske pejlemærker i Sundhedspolitikken, hvortil der indgår forskellige indsatser. Pejlemærkerne er følgende: *Sunde rammer*, *Lighed i sundhed*, *Mental sundhed* og *Sundhed – i fællesskab*. Pejlemærket Sunde Rammer indeholder alle fem Forebyggelsespakker (Sundheds- og Kulturforvaltningen, 2014, a). Indskrivningen af Forebyggelsespakkerne i Sundhedspolitikken er en indikation på, at Aalborg Kommune prioriterer Forebyggelsespakkerne. Rådmand Mads Duedahl beskriver at arbejdet med Forebyggelsespakkerne prioriteres som en skal-opgave (Byrådsmøde, Aalborg Kommune), hvilket afspejler at forebyggelse, politisk set, er et højt prioriteret tema i forvaltningen, og også en linje lagt fra den vertikale struktur i kommunen.

Den politiske prioritering og dagsorden af forebyggelse er også en faktor som er vigtig for, hvordan fokus er på forebyggelse i forvaltningerne. Ifølge repræsentanterne for Sundheds- og Kulturforvaltningen og Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen er sundhedsdagsordenen afhængig af politisk interesse, hvorfor et arbejde som Forebyggelsespakkerne kan nedprioriteres, hvis ikke dette er et fokuspunkt fra det politiske niveau i kommunen (Sundhed og Kultur, styring), (Familie og Beskæftigelse, åben kodning). Grundet vigtigheden af den politiske prioritering italesættes det også af repræsentanterne fra Sundheds- og Kulturforvaltningen, at samarbejdet på tværs ville kunne optimeres, hvis forebyggelsesarbejdet var dagsordenssat i alle ministerier fra nationalt plan:

”Det ville have hjulpet kommunerne helt vildt meget, at der var en minister på ressortområderne, der bakkede op” (Sundhed og Kultur, åben kodning).

På samme måde vurderes de strømninger, der er i samfundet på nuværende tidspunkt ikke lige så fordrende for forebyggelsesarbejdet, som de hidtil har været. På nuværende tidspunkt er det nærmere ældre, genindlæggelser og kræft som tager opmærksomheden på den politiske dagsorden (Sundhed og Kultur, styring). Grunden til at forebyggelse til tider kan være svært at få på dagsordenen begrundes også med, at det kan være svært at se de umiddelbare gevinster, da det er en investering som først har et synligt outcome på sigt. Derfor kræver det også politisk mod at bakke op om forebyggelse (Sundhed og Kultur, styring). Repræsentanterne fra Sundheds- og Kulturforvaltningen vurderer det således som fordelagtigt med en styrket vertikal struktur fra nationalt plan, for at optimere det tværgående samarbejde. Den vertikale struktur kan fra nationalt

hold, være med til at forme selve ejerskabet og incitamentet til at arbejde med Forebyggelsespakkerne.

5.1.2 Arbejdsgruppen for Sundhedspolitikken og Forebyggelsespakkerne

Styringen og organiseringen af Forebyggelsespakkerne hviler på Sundheds- og Kulturforvaltningen med deres strategiske ansvar for Sundhedspolitikken og Forebyggelsespakkerne. Sundheds- og Kulturforvaltningen omsætter mere konkret arbejdet med Forebyggelsespakkerne gennem Arbejdsgruppen for Sundhedspolitikken og Forebyggelsespakkerne. Arbejdsgruppen bliver formelt beskrevet i *Kommissorium for arbejdsgruppen for Sundhedspolitikken 2015-2018 og Forebyggelsespakkerne* (Sundheds- og Kulturforvaltningen, 2014, b), hvor det står beskrevet, at de fem forvaltninger Ældre- og Handicapforvaltningen, Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen, Skoleforvaltningen, By- og Landskabsforvaltningen samt Sundheds- og Kulturforvaltningen i samarbejde skal implementere Forebyggelsespakkerne. Således afspejles det tværgående sigte fra Post-NPM (afsnit 2.1) i denne arbejdsgruppe. Kommissoriet for arbejdsgruppen indeholder en beskrivelse, at det er formålet for arbejdsgruppen at koordinere arbejdet med Sundhedspolitikken og Forebyggelsespakkerne (Sundheds- og Kulturforvaltningen, 2014, b).

At det er Sundheds- og Kulturforvaltningen, der har det strategiske ansvar i arbejdsgruppen er en opfattelse, der deles af arbejdsgruppens øvrige forvaltninger. Forvaltningerne er ligeledes klar over, at selve udmøntningen af Forebyggelsespakkerne sker i de øvrige driftsområder, hvilket nødvendiggør den tværgående organisering af arbejdsgruppen (Ældre og Handicap, Skole, Familie og Beskæftigelse). Mere konkret beskrives samarbejdet ved, at Sundheds- og Kulturforvaltningen sætter retningen, udsender dagsordener og koordinerer. Sundheds- og Kulturforvaltningen opstiller forslag som drøftes i arbejdsgruppen, hvorefter de respektive forvaltninger tager forslagene med hjem og arbejder videre. Det er ligeledes denne arbejdsgruppe som følger op og laver status på indsatserne om Forebyggelsespakkerne, dog med Sundheds- og Kulturforvaltningen som strategisk tovholder og ansvarlig (Familie og Beskæftigelse, organisering) (Skole, organisering). Repræsentant for Skoleforvaltningen forklarer, at der i arbejdsgruppen har været en systematik angående arbejdet med Forebyggelsespakkerne og i opfølgningen af egne indsats. Den systematik der har omgivet arbejdet med Forebyggelsespakkerne, vurderes af repræsentanten derfor som værende en væsentlig faktor for, at de respektive forvaltninger har skærpet sin opmærksomhed på forebyggelsesarbejdet (Skole, organisering).

Samarbejdet i arbejdsgruppen beskrives af repræsentant for Ældre- og Handicapforvaltningen som følgende:

”Den har jo sådan set været ret hvilende, kan man sige. Fra vi blev enige om Sundhedspolitikken. (...) Men derefter har vi meget arbejdet hver for sig i forvaltningerne” (Ældre og Handicap, organisering)

Måden hvorpå forvaltningerne har organiseret samarbejdet på i arbejdsgruppen opleves fra Ældre- og Handicapforvaltningen ikke som værende et samarbejde, som der mærkes meget til i den daglige drift. Samarbejdet opleves som værende størst i de indledende faser til arbejdet med Forebyggelsespakkerne, samt ved en midtvejsstatus afholdt i december (Ældre og Handicap, organisering).

Repræsentant for Skoleforvaltningen betoner også samarbejdet i den daglige drift. Repræsentanten oplever, at Aalborg Kommunes store organisation er en faktor som påvirker samarbejdet i arbejdsgruppen og som kan få samarbejdet på tværs til at distancere sig i hverdagens drift:

”Det er jo en stor organisation, der skal arbejde sammen, og det bliver sådan meget på det strategiske plan, at vi skal sætte nogle initiativer sammen” (Skole, organisering)

Det udtrykkes, at samarbejdet i arbejdsgruppen bliver holdt meget på det strategiske plan, fordi energien i samarbejdet lægges i arbejdet omkring opfølgninger til det politiske system. Herudover udfordrer selve størrelsen af kommunen, at samarbejdet gøres til en større del af hverdagen idet, kendskabet til hinanden begrænses. At kontakthfladerne mellem forvaltningerne er svage, er ikke en udfordring, som repræsentant for Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen italesætter:

”Man kunne jo godt have organiseret det sådan, at Sundheds- og Kulturforvaltningen egentlig bare skulle være reference for os, (...) men her får vi egentlig lavet noget som går på tværs af hele kommunen” (Familie og Beskæftigelse, organisering)

Repræsentanten oplever derimod, at selve organiseringen af samarbejdet i arbejdsgruppen understøtter samarbejdet på tværs, da hver forvaltning har en kontaktperson ud til de respektive forvaltninger, dog med forbeholdet at kendskabet til de øvrige forvaltningers omsætning af arbejdet i realiteten er ret begrænset. Dog pointerer repræsentanten også, at det kunne gavne samarbejdet med en større repræsentation af konsulenter fra de enkelte forvaltninger og på den måde udvide kredsen og kendskabet. På samme måde efterspørges der en større systematik i antallet af møder og temadage, således kendskabet i gruppen og dermed samarbejdet kan optimeres (Familie og Beskæftigelse).

I relation til specialets teoretiske kontekst om styringstendenser kan det udledes, at samarbejdet i arbejdsgruppen medvirker til at sætte retning og hjælpe til at finde en fælles systematik i arbejdet og opfølgningen af arbejdet med Forebyggelsespakkerne. Den vertikale linje med klarere retningslinjer på tværs og koordinering udstedt fra Sundheds- og Kulturforvaltningen, er således med til at skabe klarere retninger på tværs i forhold til en samlet forebyggelsesindsats. Dog udtrykkes det, at selve samarbejdet holder sig på det strategiske plan, og at samarbejdet virker langt væk, når det konkrete arbejde omsættes og udføres i de respektive forvaltninger. Således fungerer det koordinerende samarbejde godt i arbejdsgruppen, mens samarbejdet og kontakthfladerne i den daglige praksis ikke italesættes som tilstedeværende.

5.1.3 Ledelse af arbejdsgruppen

Som det står beskrevet i Kommissorium for arbejdsgruppen for Sundhedspolitikken 2015-2018 og Forebyggelsespakkerne, bestod arbejdsgruppen oprindeligt af Styregruppen Sundhed med ledelsesrepræsentanter fra forvaltningerne (Sundheds- og Kulturforvaltningen, 2014, b). Styregruppen er på nuværende tidspunkt nedlagt, hvorfor der i dag kun består en konsulentgruppe med deltagere fra de respektive forvaltninger (Sundhed og Kultur, organisering). Ifølge repræsentanterne for Sundheds- og Kulturforvaltningen kan det manglende chefniveau udfordre, hvor meget samarbejdet i praksis leverer:

”(..) inden for de seneste par år, har det ikke fungeret sindssyg godt i den konsulentgruppe. Vi har ikke fået initieret nogle fælles aktiviteter ud fra den gruppe.” (Sundhed og Kultur, kulturelt-kognitivt). *Det at der ikke er en chefgruppe som siger, at vi skal have fokus på det og det og det, det gør, at der ikke nødvendigvis sker det helt store”* (Sundhed og Kultur, organisering)

Det som *ikke nødvendigvis sker* handler om opgaver i samarbejdet som ikke knytter sig til politikformulering og status. Repræsentanterne vurderer at en tættere ledelsestilknytning til arbejdsgruppen kunne medvirke til, at dagsordensætte flere konkrete arbejdsopgaver forvaltningerne imellem og generelt gavne samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne. Ydermere ville ledelsesrepræsentation give et stærkere mandat for hver forvaltning i samarbejdet, således der oftere vil være en sikkerhed for, at det som aftales i arbejdsgruppen har en ledelsesmæssig opbakning (Sundhed og Kultur, samarbejde, organisering). Udfordringen med det manglende mandat, som Sundheds- og Kulturforvaltningen beskriver som meget tidskrævende, er også en udfordring som repræsentanten for Skoleforvaltningen italesætter fylder en del i samarbejdet:

”Skoleforvaltningen er jo også så stor en størrelse, så når vi sidder med en eller anden problemstilling, som vi skal lave en opsamling på, så skal jeg jo også tilbage til mit bagland. Også fordi jeg har nødvendigvis ikke den viden. Og tilsvarende sidder mine andre kollegaer, der repræsenterer de andre forvaltninger jo med samme problemstilling” (Skoleforvaltning, organisering).

Ønsket om mere ledelsestilknytning til arbejdsgruppen deles også af repræsentanten for Ældre- og Handicapforvaltningen og Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen. Det opleves som en udfordring for samarbejdet, at det kun er bestående af medarbejdere, idet der ved medarbejdere hyppigere er udskiftning. Ved meget udskiftning kan det være vanskeligt at opretholde den koordinerende funktion, hvorimod der tages mere ansvar hos ledere (Familie og Beskæftigelse, styring). Efterspørgslen på mere ledelse, eller i hvert fald et chefniveau over arbejdsgruppen, afspejler samtidig en efterspørgsel efter mere vertikal struktur i selve samarbejdet. Det vurderes af de samarbejdende forvaltninger, at selve samarbejdet på tværs gøres nemmere ved en klarere struktur. En mere vertikal struktur menes at skabe et stærkere mandat, gøre det nemmere at samarbejde og fastsætte arbejdsopgaver, fordi det skaber en klarere ansvarsfordeling repræsentation fra forvaltningerne og dermed mindre forvirring mellem arbejdsgruppen og forvaltningernes bagland.

5.2 Styring og organisering af Forebyggelsespakkerne i de respektive forvaltninger

Nedenstående afsnit vil belyse styringen og organiseringen af Forebyggelsespakkerne i arbejdsgruppens enkelte forvaltninger. Der vil i dette afsnit analyseres dybere på, hvordan arbejdet konkret omsættes i forvaltningerne, samt hvordan forvaltningernes regulative rammer er indvirkende herpå.

5.2.1 Forvaltningernes omsætning af Forebyggelsespakkerne

Nedenstående tabel 2 afbilder Forebyggelsespakkerens anbefalinger fordelt på de fire forvaltninger.

	Mad og måltider	Tobak	Alkohol	Fysisk aktivitet	Mental sundhed	Anbefalinger i alt
Ældre og Handicap	3	4	5	5	8	25
Sundhed og Kultur	4	14	9	8	10	45
Skole	4	7	7	10	9	37
Familie og Beskæftigelse	5	11	13	8	14	51

Tabel 2 - Forebyggelsespakkerens anbefalinger fordelt på de fire forvaltninger.

Ud fra tabel 2 kan det udledes, at den forvaltning som har flest anbefalinger at forholde sig til i forhold til Forebyggelsespakkerne er Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen med sine 51 anbefalinger. Forvaltningen som har færrest anbefalinger er Ældre- og Handicapforvaltningen med sine 25 anbefalinger. Ovenstående er anbefalinger udstukket fra Sundheds- og Kulturforvaltningen som de øvrige forvaltningerne herefter omsætter til konkrete indsatser. Måden hvorpå Ældre- og Handicapforvaltningen, Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen, samt Skoleforvaltningen håndterer og organiserer arbejdet med Forebyggelsespakkerne og omsætter anbefalingerne til konkrete indsatser i egen forvaltning vil herunder fremhæves.

Repræsentanten fra Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen forklarer, at Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen er gået grundigt og struktureret til værks med arbejdet med udarbejdelsen af en handleplan fra start. Handleplanerne er udarbejdet gennem en sundhedskoordinatorgruppe med repræsentanter af mellemledere fra forvaltningens forskellige områder (Familie og Beskæftigelse, normative elementer). Repræsentanten vurderer og beskriver, at forvaltningen har en rådmand som engagerer sig i sundhed, og dette kan være indvirkende på,

hvorfor forvaltningens arbejde har været særligt fokuseret. Ligeledes vurderes det som relativt personafhængigt, hvor meget opbakning Forebyggelsespakkerne får, og at dette formentlig også varierer inden for forvaltningens egne forvaltninger. Af denne grund er det vigtigt med den vertikale opbakning gennem alle ledelseslag i forvaltningen (Familie og Beskæftigelse, åben kodning).

Repræsentanten i Ældre- og Handicapforvaltningen vurderer ikke at arbejdet i sin forvaltning har været lige så struktureret fra start. Processen i forvaltningen og godkendelsen af forvaltningens handleplan har taget tid grundet udskiftning på både konsulent og ledelsessiden. Arbejdet med Forebyggelsespakkerne i forvaltningen har betydet, at der er kommet en større bevidsthed om, hvad der gensidigt forventes af forvaltningerne og givet anledning til at vurdere, på hvilke områder forvaltningens arbejde burde optimeres. Det understreges dog, at det er vigtigt, at forvaltningerne selv bestemmer, hvordan de vil omsætte indsatserne. Repræsentanten fornemmer dog, at Forebyggelsespakkerne ikke er noget, som har haft væsentlig indflydelse:

”Det er ikke min fornemmelse, at det her med Forebyggelsespakkerne er noget der har fyldt ret meget, eller er blevet gjort et nummer ud af i forhold til afdelingerne, sygeplejerskerne, områdesygeplejerskerne, altså helt ude ved menig mand. Jeg har egentlig heller ikke indtryk af, at der har været processer, hvor man sådan har forsøgt at få det på dagsordenen, udover at vi skal lave et stykke papir, hvor der står, at vi gør faktisk de her ting” (Ældre og Handicap, organisering)

Repræsentanten forklarer, at den manglende indflydelse ikke skyldes dårlig vilje, men at Forebyggelsespakkerne for deres vedkommende ikke har været særligt retningsgivende. Dels skyldes dette at en stor del af anbefalingerne i Forebyggelsespakkerne er noget de arbejder med i forvejen, hvorfor arbejdet kan dreje sig mere om at vinkle anbefalingerne, således de kommer til at passe ind i den praksis der allerede eksisterer (Ældre og Handicap, normative elementer). Repræsentanten forklarer derfor også, at det handler om at få gjort de opgaver, der ikke nødvendigvis passer ind i den igangværende praksis, til en del af kerneopgaven også. Med et sådan fokus kunne forvaltningen optimere sin systematik og understøttelse af Forebyggelsespakkerne (Ældre og Handicap, kulturelt-kognitive elementer).

Skoleforvaltningen beskriver, ligesom Ældre- og Handicapforvaltningen, at de har taget imod opgaverne med Forebyggelsespakkerne ved at integrere dem i den igangværende praksis. Dog er det ikke alle indsats som passer lige godt i ind den daglige drift, hvorfor det på skolerne kan være nødvendigt med en skolechef der forklarer, at indsatserne skal udføres grundet den tværgående beslutning. Repræsentanten vurderer, at forvaltningen er godt i gang med indsatserne, og at der højst sandsynligt ikke havde været samme fokus på forebyggelse foruden Forebyggelsespakkerne (Skole, styring). Skoleforvaltningen har ikke udarbejdet en handleplan, men en operationalisering af de fem Forebyggelsespakker, hvor der ud fra hver anbefaling står en operationalisering af, hvordan indsatserne forventes udarbejdet (Skoleforvaltningen, 2014).

Det er en gennemgående opfattelse i Familie- og Beskæftigelses-, Skole- og Ældre- og Handicapforvaltningen, at det er en fordel, hvis indsatserne med Forebyggelsespakkerne kan koble sig på en i forvejen eksisterende praksis eller lovgivning. Dette skyldes dels, at det lettere giver mening for de som skal implementere det, samt at der med Forebyggelsespakkerne ikke medfølger ekstra finansiering.

”Det havde virket befordrende, hvis der var kommet en pose penge, der skulle udmøntes på en eller anden måde. Men det har jo været noget, der skal ske inden for rammerne i forvaltningerne (..) derfor har man også været nødt til at sige det med, at serviceniveauet, hvor langt går man i forhold til de enkelte anbefalinger” (Ældre og Handicap, styring).

Styringen og organiseringen af Forebyggelsespakkerne i Aalborg Kommune ligger således også op til, at opgaverne varetages inden for de eksisterende rammer, hvilket kan udfordre, at forvaltningerne tager det ekstra skridt og gør den ekstra indsats i forhold til serviceniveauet. Dette afspejler en opfattelse af, at hvis opgaverne skal give mening for Ældre- og Handicapforvaltningen, Skoleforvaltningen og Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen, skal disse passe ind i deres eksisterende regulative ramme og normative forståelse.

At indsatserne skal integreres i den daglige drift, er også det udgangspunkt Sundheds- og Kulturforvaltningen har udstedt, blandt andet på baggrund af, at der ikke medfølger en ekstra finansiering til arbejdet og at mange af anbefalingerne på forhånd var opfyldt (Sundhed og Kultur, regulative elementer).

”Mange af Forebyggelsespakkerne er anbefalinger om ting, man skal gøre i den almindelige drift. Man behøver ikke lave nye ting. Vi skal måske dreje nogle ting, have et nyt fokus, man kan have behov for opfølgning” (Sundhed og Kultur, regulative elementer).

Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen udtrykker et lidt andet syn på forebyggelsesarbejdet, hvor det understreges, at selvom der arbejdes mest med de fem udvalgte Forebyggelsespakker, er der fortsat et ønske om at videreudvikle og holde sig opdateret på, hvilke andre forebyggende indsatser, der med fordel kan implementeres. Af samme grund har forvaltningen særskilt også indgået en aftale med regionen omkring hygiejne og søvn (Familie og Beskæftigelse regulative elementer, åben kodning). Dette afspejler, at forvaltningens regulative ramme og lovbundne opgaver ikke alene er dominerende for Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen, idet deres normative forståelse af forebyggelse fordrer videreudvikling af fokuset på forebyggelse (afsnit 2.4).

5.2.2 Forvaltningernes lovgivning i forhold til Forebyggelsespakkerne og det tværgående samarbejde

Repræsentanterne for Sundheds- og Kulturforvaltningen forklarer, at der ikke specifikt i lovgivningen er noget som støtter op om et samarbejde på tværs omkring Forebyggelsespakkerne. Der udtrykkes derfor også en bekymring for, at de respektive forvaltningers egne lovgivninger kan være en hindring for at få sundhedstilbuddene lige så højt prioriteret (Sundhed og Kultur, regulative

elementer). Repræsentant for Ældre- og Handicapforvaltningen forklarer, at forvaltningen er underlagt Serviceloven og Sundhedsloven, og at dette ikke har en indflydelse på arbejdet med Forebyggelsespakkerne. Repræsentanten vurderer dog, at det kan være nemmere at indtænke forebyggelse og sundhed, hvis det er opgaver der arbejdes med til daglig, og derfor også er underlagt i sin egen lovgivning (Ældre og Handicap, organisering)

Repræsentanten for Skoleforvaltningen vurderer heller ikke, at deres forvaltningslovgivning udfordrer samarbejdet på tværs om Forebyggelsespakkerne, men det er vigtigt at sætte sig ind i, andre forvaltninger har andre mål de også skal leve op til, og at forvaltningerne på tværs gensidigt anerkender dette i et samarbejde (Skole, regulative elementer). Heller ikke repræsentanten for Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen anser sin forvaltningslovgivning som udfordrende for samarbejdet, det er nærmere de økonomiske vilkår der gør, at forvaltningen kun kan arbejde med anbefalingerne til et vist punkt via de fastsatte indsatser.

Ifølge forvaltningerne udfordrer de regulative rammer omkring lovgivning dermed ikke samarbejdet på tværs, men giver blot anledning til at skulle sætte sig ind i hinandens øvrige mål og kerneopgaver. Det er kun Sundheds- og Kulturforvaltningen der har en bekymring for, hvorvidt deres sundhedsopgaver kan få en ligeså stor prioritering i de respektive forvaltningers arbejde. Af samme grund vurderer Sundheds- og Kulturforvaltningen også, som tidligere skrevet, at det kunne være fordelagtigt, hvis sundhedsopgaverne blev dagsordenssat i alle ministerier, således dette kunne have en naturlig afsmitning på de respektive forvaltningers lovgivning omkring forebyggelse. På denne måde efterspørger Sundheds- og Kulturforvaltningen en styrket vertikal linje fra statsligt niveau for det tværgående samarbejde end de øvrige forvaltninger.

Sundheds- og Kulturforvaltningen anser de regulativer rammer, lovgivning og bestemmelser, som værende effektive til at skabe fælles retning på samarbejdet, hvorfor de efterspørger en fælles regulativ ramme i samarbejdet udstedt fra nationalt hold, eller en indskrivning af Forebyggelsespakkerne i de forskellige forvaltningsområders lovgivning. De øvrige forvaltninger i samarbejdet betoner ikke en klar fælles regulativ ramme som afgørende, da forvaltningerne vurderer, at deres nuværende lovgivning ikke spænder ben for arbejdet med Forebyggelsespakkerne. Teoretisk kan der dermed analyseres en forskellig normativ forståelse af den ønskelige grad af regulative bindinger i samarbejdet (afsnit 2.4.2.1).

5.3 Opfølgning på arbejdet med Forebyggelsespakkerne

I forlængelse af ovenstående udvikling af Aalborg Kommunes organisering af Forebyggelsespakkerne, og de styringsmæssige tendenser i denne udvikling, vil der nu fokuseres på opfølgningen på arbejdet. Fokus på opfølgning findes i styringsteorien gennem benchmarking, output og outcome (afsnit 2.1), og er specielt rettet mod måden at samle op og undervejs vurdere samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne på.

Der følges op på arbejdet med Sundhedspolitikken og Forebyggelsespakkerne på én og samme tid. Opfølgningen foregår via en statusrapport, der skal udarbejdes hvert andet år. Dette blev vedtaget i

forbindelse med vedtagelsen af Sundhedspolitikken 2015-2018 (Sundheds- og Kulturforvaltningen, 2017, a: 1). Denne opfølgning følger op på indsatserne omkring Forebyggelsespakkerne. Den første statusrapport på Sundhedspolitikken 2015-2018 og arbejdet med Forebyggelsespakkerne er netop udkommet i foråret 2017 (Sundheds- og Kulturforvaltningen, 2017, a: 1). Styring og opfølgning af Forebyggelsespakkerne fokuserer altså på de indsatser, der er sat i gang i hver enkelte forvaltning ud fra de anbefalinger Sundheds- og Kulturforvaltningen lavede til de enkelte forvaltninger (tabel 2).

Indholdet i statusrapporten omhandlende Forebyggelsespakkerne er en kvantitativ opfølgning af, hvor mange indsatser der er i gang. Den nærmere opgørelse kan ses i tabel 3.

Status for graden af implementering af alle indsatser afledt af forebyggelsespakkerne og status for implementering før og efter politikperiodens begyndelse i 2015.*

	Alkohol	Tobak	Mad og måltider	Mental sundhed	Fysisk aktivitet	I alt	Før 2015	Efter 2015
Fuldt implementeret	20	27	4	22	17	90	70	20
Implementering igangsat	11	5	9	13	14	52		52
Implementering i mindre omfang	2	2	1	4	1	10		10
Indsatser under forberedelse	0	1	4	2	1	8		8
Ingen plan for implementering	1	0	3	4	1	9		
Antal relevante indsatser	34	35	21	45	34	169	70	90

*Opgørelsen af status før og efter politikperiodens begyndelse tælles kun indsatser med hvor forvaltningerne har planlagt aktivitet.

Tabel 3 - Status på implementering af indsatser (Sundheds- og Kulturforvaltningen, 2017, a: 3).

I tabel 3 vurderes graden af implementering af indsatserne i forhold til Forebyggelsespakkerne. Yderligere opgøres det, hvor langt de deltagende forvaltninger er i forhold til implementeringen af indsatserne omkring Forebyggelsespakkerne, hvilket kan ses i tabel 4.

Tabel 1: Status for graden af implementering af alle indsatser afledt af forebyggelsespakkerne og status for implementering før og efter politikperiodens begyndelse i 2015.*

	ÆH	SUN	BL	SK	FB	I alt	Før 2015	Efter 2015
Fuldt implementeret	13	36	4	14	23	90	70	20
Implementering igangsat	12	1	5	17	17	52		52
Implementering i mindre omfang	1	3	1	4	1	10		10
Indsatser under forberedelse	0	3	0	0	5	8		8
Ingen plan for implementering	0	2	4	3	0	9		
Antal relevante indsatser	26	45	14	38	46	169	70	90

*Opgørelsen af status før og efter politikperiodens begyndelse tælles kun indsatser med hvor forvaltningerne har planlagt aktivitet

Tabel 4 - Status på implementering i de respektive forvaltninger (Sundheds- og Kulturforvaltningen, 2017, b: 11).

I tabel 4 følges der således op på, hvordan de respektive forvaltninger, der deltager i arbejdsgruppen omkring Forebyggelsespakkerne, arbejder med indsatserne. Dette gøres op ved at fokusere på, hvor mange indsatser de respektive forvaltninger har implementeret eller er i gang med at implementere.

Statusrapporten er udarbejdet af Sundheds- og Kulturforvaltningen, da det er denne forvaltning, der har ansvaret i forhold til afrapportering og opfølgning på arbejdet (Aalborg Kommune, 2014, b). Opfølgningen af forebyggelsesarbejdet udføres altså kun af én af parterne i arbejdsgruppen.

Repræsentanterne for Sundheds- og Kulturforvaltningen omtaler opfølgningen som deres forsøg på at udføre det meget stringent gennem skemaform med fasttømrede rammer. Det bliver på denne måde kvantitative og tekniske opgørelser. Ifølge forvaltningen selv giver det et godt overblik over status, og hvor langt forvaltningerne er i implementeringen, men et knap så klart billede af hvad dette betyder for borgerne. Dette forstås som en udfordring i netop et valgår som nuværende, da der fra politisk side kunne ønske mere *prosa og tolkning* på de kvantitative data (Sundhed og Kultur, styring).

De øvrige forvaltninger i arbejdsgruppen forklarer ligeledes, at det er Sundheds- og Kulturforvaltningen, der har ansvaret for opfølgningen, og at der udover statusrapporten ikke følges op. Det forklares ligeledes, at det er gennem statusrapporten, at samarbejdet på tværs har kunnet mærkes (Skole, Familie og Beskæftigelse, Ældre og Handicap). Repræsentanten for Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen italesætter også det faktum, at den kvantitative opgørelse gør, at det endnu ikke vides, hvorvidt indsatserne har en effekt:

”Det kommer man med et bud på, når man laver en status. Men det er jo først, når man måler på det, om det har haft en virkende effekt. Vi kan jo godt sige, vi har lavet en masse indsatser, men spørgsmålet er, om vi lykkes med dem” (Familie og Beskæftigelse, styring)

Repræsentanten for Ældre- og Handicapforvaltningen forklarer, at det er vigtigt igennem opfølgningen at signalere, at der er igangsat initiativer, men der ikke følges yderligere op på Forebyggelsespakkerne i egen forvaltning, da Forebyggelsespakkernes fokus i praksis er begrænset. Der er således ingen grund til at kaste flere ressourcer i at følge op, når fokus ikke er større (Ældre og Handicap, normative elementer).

Selvom det er blevet klargjort at Forebyggelsespakkerne omsættes til en skal-opgave i Aalborg Kommune, viser analysen, at de regulative bindinger i praksis kun er gældende for Sundheds- og Kulturforvaltningen. Dette klargøres gennem Sundheds- og Kulturforvaltningens ansvar for både koordinering og opfølgning, samt at Sundheds- og Kulturforvaltningen eget regulative grundlag og ansvar for sundhed, fordrer et regulativt ejerskab til Forebyggelsespakkerne i højere grad end hos de øvrige forvaltninger. De øvrige forvaltninger i samarbejdet har ikke regulativt set ejerskab for samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne, hvorfor der ikke er en ensartet regulativ ramme i samarbejdet. Således bliver omsætningen af Forebyggelsespakkerne, som en skal-opgave ikke en fælles regulativ binding der udledes i praksis.

Opfølgningen på Forebyggelsespakkerne har en karakter, der relaterer til benchmarking og kontrol med det udførte arbejde, som der beskrives i NPM (afsnit 2.1.1). Indsatserne omkring Forebyggelsespakkerne kontrolleres og måles af Sundheds- og Kulturforvaltningen i forhold til,

hvor langt forvaltningerne er med at igangsætte indsatserne omkring forebyggelse. Det måles både i hele arbejdsgruppen fordelt på de enkelte Forebyggelsespakker og i forhold til de enkelte forvaltninger. Dette opgøres med kvantitative mål af, hvor langt de forskellige parter er med indsatserne. Denne måde at følge op på og kontrollere samarbejdet er sammenfaldende med tankerne omkring opfølgning i NPM. Det kan dermed teoretisk set være udfordrende at styre og kontrollere et samarbejde på denne måde, da fleksibiliteten og autonomien i samarbejdet udfordres af den tydelige kontrol gennem statusrapporten (afsnit 2.1.1).

Sundheds- og Kulturforvaltningens styring af Forebyggelsespakkerne har således elementer af kontrol og benchmarking fra NPM i forhold til opfølgningen herpå. Dette er teoretisk set en udfordring for det tværgående samarbejde, da denne benchmarking internt i samarbejdet kan vanskeliggøre det tværgående samarbejde, når der følges op på de enkelte forvaltningers indsatser. Denne form for benchmarking skaber et overblik over output, som kan bidrage til intern konkurrence og kan medvirke til effektivitet og kvalitet af output. Benchmarking i opfølgningen på arbejdet med Forebyggelsespakkerne kan dog også fordrø uhensigtsmæssig konkurrence og dermed adskilte enheder frem for et samarbejde og helhedsorienteret gruppe (afsnit 2.1.1). Yderligere går Sundheds- og Kulturforvaltningens opfølgning udelukkende på output, altså hvor mange indsatser der er igangsat, men ikke på outcome og dermed hvordan der samarbejdes, samt hvilken kvalitet der leveres i indsatserne. I Post-NPM betones det, hvordan samarbejdet skal medvirke til fleksible og kvalitative løsninger for borgerne, der skal sikre den bedst mulige sammenhæng mellem indsatserne. Det er ikke dette der følges op på i forhold til samarbejdet i statusrapporten, men derimod mere NPM-inspirerede i form af benchmarking og fokus på output. Således afspejler måden der opfølges på de teoretiske paradokser i såvel NPM (afsnit 2.1.1.1) som Post-NPM (afsnit 2.1.1.2), hvor ønsket om henholdsvis kontrol og styring skal balanceres med ønsket om henholdsvis fleksibilitet og et autonomt tværgående samarbejde.

Denne analyse viser, at Ældre- og Handicapforvaltningen, Skoleforvaltningen og Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen ikke mærker det tværgående samarbejde i den daglige drift. Det udtrykkes gennem denne analyse, at dette skyldes deres manglende regulative binding til Forebyggelsespakkerne. De tidspunkter hvor det tværgående samarbejde kommer til udtryk er i politikformuleringen og i opfølgningsprocessen, fordi alle forvaltningerne har et ansvar for disse processer. Derudover består samarbejdet mest af koordinerende aktiviteter mellem forvaltningerne, og dermed ikke et samarbejde omkring indsatserne. I forhold til specialets teoretiske paradoks afspejles det, at alle forvaltningerne i samarbejdet efterspørger ledelsesrepræsentation i arbejdsgruppen, idet ledelsesrepræsentation anses som fordrøende for det tværgående samarbejde. Dette kan udtrykke et ønske om en mere vertikal struktur i samarbejdet. Den vertikale struktur skal virke rammesættende for forebyggelsesarbejdet, skabe ansvar, ejerskab og mandat for opgaverne. Dog afspejler analysen også, at forvaltningerne ønsker den horisontale fleksibilitet og autonomi i forhold til, hvordan forebyggelsesindsatserne skal omsættes i egen forvaltning. Flexibiliteten ønskes ikke i en sådan grad, at opfølgningen på arbejdet skal foretages af de enkelte forvaltninger, da dette ressourcemæssigt ikke er et ansvar der ønskes. Overvejende mener forvaltningerne i



arbejdsgruppen, at der kan arbejdes mere struktureret med indsatserne i deres egne forvaltninger. I forhold til specialets teoretiske paradoks er der regulative elementer, der tyder på, at det tværgående samarbejde er for autonomt og fleksibelt, fordi der ikke er skabt en fælles regulativ ramme for samarbejdet.

Ovenstående analyse har fokuseret på den ene søjle i Scotts institutionelle organisationsteori, i det næste afsnit vil der fokuseres på de to resterende søjler, således de mere normative og kulturelt-kognitive institutioner i samarbejdet også analyseres.

Kapitel 6 - Et normative og kulturelt-kognitivt samarbejde omkring De Nationale Forebyggelsespakker i Aalborg

Kommune

Den følgende del af analysen indeholder en analyse af specialets andet undersøgelsesspørgsmål ”*Hvordan er normative og kulturelt-kognitive elementer styrende for samarbejdet omkring De Nationale Forebyggelsespakker?*”. De normative elementer vil indledningsvist blive belyst i forhold til, hvordan forvaltningerne arbejder med Forebyggelsespakkerne i deres forskellige normative virkeligheder.

Scotts forståelse af den normative institution indeholder et fokus på, hvordan normer og værdier er en del af organisationers institutionelle ramme. De normative institutioner virker derfor rammesættende for, hvad de enkelte forvaltninger forstår som forebyggelsesopgaver, som de bør arbejde med. De normative institutioner kan også muliggøre det fælles forebyggelsesarbejde, hvis der findes fælles normative forståelser af forebyggelse. I de næste afsnit vil der derfor fokuseres på de enkelte forvaltningers normative udlægning og forståelse af, hvad det gode samarbejde om forebyggelse er, samt hvad der bør arbejdes med af forebyggende tiltag. Dette vil ske gennem analyse af de normer og værdier, der er i forhold til samarbejde og forebyggelse.

6.1 Repræsentanternes rolle

Som beskrevet i metodeafsnittet (afsnit 3.4) kommer repræsentanterne fra de respektive forvaltninger fra hver deres faglige og arbejdsmæssige baggrund. Fem ud af seks interviewdeltagere har baggrund i en samfundsvidenskabelig universitetsuddannelse, hvorimod repræsentanten fra Skoleforvaltningen har en uddannelsesmæssig baggrund som folkeskolelærer. Teoretisk set kan der rent skolastisk være en fællesnævner for de fem interviewpersoners normative forståelse af et samarbejde, da de fagligt kan siges at være institutionaliseret under samme norm gennem samfundsvidenskaben. Denne fællesnævner kan derfor skyldes en fælles normativ opfattelse af, hvad der er hensigtsmæssig adfærd og forventninger til for eksempel et samarbejde, ud fra deres respektive uddannelse (Scott, 2001: 55). Dog har repræsentanterne, på trods af samme uddannelsesmæssige baggrund, ikke samme jobmæssige erfaring, alder, køn, forvaltningsområde og tilknytning (bilag 2). Ifølge Scott kan variable som disse være indvirkende på adfærd og opfattelser, og dermed hvad der anses som logikken for passende adfærd (Scott, 2001: 55). Disse forskelle kan være med til at udviske de fællesnævnere, som kan være etableret gennem deres fælles faglige baggrund.

Fælles for repræsentanterne for arbejdsgruppen, på nær den ene repræsentant for Sundheds- og Kulturforvaltning, er, at de ikke har siddet i arbejdsgruppen i en tidsperiode på længere end 1 år (bilag 2). Udskiftningen i arbejdsgruppen og deres korte tid sammen i samarbejdet, kan også være en udfordring for at skabe et fælles normativt grundlag for samarbejdet. At den store udskiftning er en udfordring for at skabe et fælles fokus, er også en udfordring som udtrykkes gennem interviewene (Sundhed og Kultur, styring).

Fælles for repræsentanterne er ligeledes deres rolle som deltagende i arbejdsgruppen, hvorfor de kan have samme udgangspunkt for ønsket om samarbejde. Ud fra denne betragtning har én del af deres normative opfattelser et fælles udgangspunkt, da de alle sidder med et ansvar om Forebyggelsespakkerne i deres respektive forvaltninger. Interviewpersonernes baggrund påvirker deres normative udlægning af arbejdet med Forebyggelsespakkerne, hvilket vil afspejles gennem hele analysen. Af denne grund suppleres analysen løbende med de formelle dokumenter, som ikke kun afspejler repræsentanternes udlægning, men afspejler deres forvaltning som helhed.

6.2 Forventninger til samarbejdet om forebyggelse

Med udgangspunkt i, at de samarbejdende forvaltninger ikke har de samme kerneopgaver, som de skal løse, så må det antages, at de indgår i samarbejdet med forskellige normative forståelser af, hvordan de vil håndtere opgaven med at implementere Forebyggelsespakkerne i deres respektive forvaltninger. Ifølge repræsentanten fra Sundheds- og Kulturforvaltningen arbejder forvaltningen ud fra forståelsen af, at forebyggelsesarbejdet ikke er en sag, som forvaltningerne kan sige nej til (Sundhed og Kultur, normative elementer).

Ansvaret for at der etableres et samarbejde, om De Nationale Forebyggelsespakker er placeret hos Sundheds- og Kulturforvaltningen. Derfor har Sundheds- og Kulturforvaltningen særligt fokus på opgaven med Forebyggelsespakkerne, og ser dermed også vigtigheden i implementeringen af Forebyggelsespakkerne. Derfor arbejder Sundheds- og Kulturforvaltningen med følgende udgangspunkt:

”Jeg tror ikke, der er nogen kommuner med respekt for sig selv, der ikke arbejder efter Forebyggelsespakkerne.” (Sundhed og Kultur, normative elementer).

Repræsentanterne fra Sundheds- og Kulturforvaltningens normative forståelse af vigtigheden af arbejdet med Forebyggelsespakkerne kommer til udtryk, idet det modsatte scenarie om ikke at arbejde tværgående med Forebyggelsespakkerne virker usandsynligt for dem, da det er deres rolle er at løfte opgaven om et tværgående samarbejde (Sundheds- og Kulturforvaltningen, 2014, b).

I samarbejdet med Sundheds- og Kulturforvaltningen om Forebyggelsespakkerne beskriver repræsentanten fra Ældre- og Handicapforvaltningen det tværgående samarbejde med følgende forventninger:

”(...) at vores tilgang skal kunne rummes i den tilgang, som Sundhedsforvaltningen ligesom lægger rammerne for, som skal gælde for os alle sammen.” (Ældre og Handicap, normative elementer).

Således har repræsentanten fra Ældre- og Handicapforvaltningen en normativ forståelse af, at Sundheds- og Kulturforvaltningens opgave er at etablere et fundament for det tværgående samarbejde ved at kunne rumme alle de samarbejdende forvaltningers ønsker for et fælles grundlag i det tværgående samarbejde omkring Forebyggelsespakkerne.

Dermed belyser repræsentanterne fra Sundheds- og Kulturforvaltningen, at de forventer, at de samarbejdende forvaltninger deltager i forebyggelsesarbejdet, fordi det forebyggende arbejde fra Sundheds- og Kulturforvaltningens forståelse ikke er indsatser, som de kan sige nej til. Sundheds- og Kulturforvaltningens forståelse af samarbejde om forebyggelse udfordres af repræsentanten fra Ældre- og Handicapforvaltningen, der stiller krav til rummeligheden i samarbejdets rammer for den fælles indsats. Dermed mener Ældre- og Handicapforvaltningen at det er afgørende for samarbejdet, at deres tilgang til forebyggelse kan rummes i det tværgående samarbejde. Således afspejler ovenstående, at der er forskellige forventninger til at samarbejde på tværs. Forventningerne differentierer i forhold til, hvad forvaltningerne vurderer de bør gøre, hvor det skinner igennem, at Sundheds- og Kulturforvaltningen forventer, at det i langt bredere omfang skal implementeres og udledes i alle forvaltningerne på alle niveauer (Sundhed og Kultur, kulturelt-kognitive elementer). De øvrige forvaltninger mener ikke, at arbejdet med Forebyggelsespakkerne er noget, der bør have et stort fokus i hele forvaltningen, men derimod skal den pågældende forvaltning leve op til de fastsatte indsatser (Familie og Beskæftigelse, normative elementer) (Skole, organisering).

6.3 Normer og værdier i samarbejdet omkring forebyggelse

De normer og værdier som omfatter samarbejdet mellem arbejdsgruppens forvaltninger præges også af de kontekster, som forvaltningerne arbejder inden for. Derfor indgår forvaltningerne i samarbejdet med forskellige vilkår om forvaltningsmæssig baggrund.

”Jeg mener, at vores mål og værdier ligger meget i at få udbredt forebyggelse og sundhedsfremme dagsordenen” (Sundhed og Kultur, normative elementer).

Sundheds- og Kulturforvaltningens rolle som koordinator afspejler sig i deres forståelse af, at deres værdi ligger i at udbrede forebyggelse og sundhedsfremme i de samarbejdende forvaltninger. Således ser repræsentanterne fra Sundheds- og Kulturforvaltningen også værdi i at samarbejde på tværs. De ser værdi i tværgående samarbejde på grund af deres placering i organiseringen af Aalborg Kommune uden den direkte indflydelse på borgerens liv. Således arbejder Sundheds- og Kulturforvaltningen efter normen om, at de skal efterstræbe, at de øvrige forvaltninger får et fokus på forebyggelse i et tværgående samarbejde med dem.

Når Sundheds- og Kulturforvaltningen italesætter udbredelse af forebyggelse, så baseres dette også på en bestemt normativ opfattelse af forebyggelse. Forvaltningens normative opfattelse af forebyggelse bygger på deres regulative ramme, idet de beskriver evidensbaserede anbefalinger som værende retningsgivende for deres normer for forebyggelse.

”Værdien handler om at være meget ydmyg. Selvom vi syntes, at vi har været her i mange år, så holder vi os altid til den øverste faglige myndighed, universiteternes forskning og så videre.” *“(…) når vi skal lave en indsats siger vi så, at det bør være på bedste evidens”* (Sundhed og Kultur, normative elementer).

Det tydeliggøres, at Sundheds- og Kulturforvaltningens normative opfattelse bygger på evidens udstukket fra nationalt hold. Dette vidner om, at forvaltningen i dette henseende har en positiv opfattelse af national vertikal styring, og dermed de nationale retningslinjer for kommunens forebyggelsesarbejde.

Det normative syn som repræsentanterne fra Sundheds- og Kulturforvaltningen har, omhandlende vigtigheden af udbredelsen af det forebyggende arbejde tillægger repræsentanten fra Ældre- og Handicapforvaltningen sig. Dog italesætter repræsentanten fra Ældre- og Handicapforvaltningen følgende udfordring:

”Men jeg tænker, at i en forvaltning, hvor man ikke har så mange sundhedsfagligt uddannede, så kan det også være en måde ligesom at sætte det på dagsordenen, og sige nu er der også de her (Forebyggelsespakker).” (Ældre og Handicap, normative elementer).

Repræsentanten fra Ældre- og Handicapforvaltningen belyser deres egen faglighed inden for sundhedsfagene som værende normsættende for det arbejde, som de udfører, fordi de netop er en forvaltning som har sundhedsfagligt uddannede medarbejdere. Desuden italesætter repræsentanten fra Ældre- og Handicapforvaltningen, at andre forvaltninger kan være udfordret af medarbejdernes normative forståelse af forebyggende arbejde med borgerne grundet medarbejderes professioner.

Repræsentanten fra Ældre- og Handicapforvaltningen betoner ikke Forebyggelsespakkerne som en ny opgave for dem, da de i forvejen udfører forebyggende arbejde i deres pleje af borgerne. Dette belyses også i Handleplan for Sundhedspolitik 2015-2018 (Ældre- og Handicapforvaltningen, 2015: 20), hvori der redegøres for Ældre- og Handicapforvaltningens fortolkninger af Forebyggelsespakkerne i deres regi. I handleplanen beskrives det som følgende:

“Sundhedspolitikken og anbefalingerne i de 5 udvalgte Forebyggelsespakker indgår i vid udstrækning i forvejen i det daglige arbejde. Forvaltningen følger derfor alene op i forbindelse med de(n) tværgående opfølgning(er)” (Ældre- og Handicapforvaltningen, 2015: 19).

Ovenstående citat understøtter Ældre- og Handicapforvaltningens normative forståelse af at forebyggelse, og dermed Forebyggelsespakkerne, skal indgå i deres eksisterende arbejde og dermed som en del af deres eksisterende normforståelse af, hvad forebyggelse er. Det bliver således også tydeligt, at Ældre- og Handicapforvaltnings arbejde med forebyggelse i høj grad er præget af normer, der i forvejen var gældende i forvaltning. Dog er det også klart, at Ældre- og Handicapforvaltning er bevidste om den pålagte opgave gennem Kommissoriet for Arbejdsgruppen (Sundheds- og Kulturforvaltningen, 2014, b), som alle forvaltningerne har, i samarbejdet, omkring opfølgning på forebyggelsesindsatserne.

Repræsentanten fra Ældre- og Handicapforvaltningen betoner endvidere at udfordringen i arbejdet med Forebyggelsespakkerne, eksempelvis med rygning, er, at ingen borgere kan tvinges til at stoppe med at ryge, men tilbuddet betragtes som en forebyggende indsats (Ældre og Handicap, kulturelt-kognitive elementer). Ældre- og Handicapforvaltningens normative forståelse af

Forebyggelsespakkerne er ikke nær så instrumentel, vertikal og evidensbaseret som Sundheds- og Kulturforvaltningens. I Ældre- og Handicapforvaltningen er den normative forståelse nærmere præget af den opfattelse der er hos borgerne, altså om disse har lyst til at stoppe med at ryge. Den normative forståelse i Ældre- og Handicapforvaltningen er dermed præget mere af deres målgruppes behov og ønsker end vertikalt udstukne retningslinjer.

Repræsentanten fra Skoleforvaltning betragter samarbejdet således:

”Det tværgående samarbejde er helt afgjort kommet for at blive, og det er der man kan aftale det forebyggende arbejde.” (Skole, normative elementer).

Repræsentanten fra Skoleforvaltningen ser det tværgående samarbejde i forvaltningsopgavevaretagelse, som en del af det normsæt, som forvaltningen arbejder ud fra. Et normsæt omhandlende forebyggelse er derfor noget der skal etableres i det tværgående samarbejde. Samtidig italesættes det tværgående samarbejde mellem forvaltningerne, som en del af repræsentanten fra Skoleforvaltnings forståelse af, hvilke opgaver forvaltningen skal varetage fremadrettet.

”(...) det er jo typisk de gammelkendte med at arbejde med unge og alkohol og rygning og stoffer og så videre. Og det er der en stor forståelse for, at selvfølgelig skal vi det.” (Skole, normative elementer).

I de normer som repræsentanten fra Skoleforvaltningen belyser, at forvaltningen arbejder ud fra, der vedkender repræsentanten, at de har en opgave i forhold til alkohol og rusmidler, fordi forvaltningen har børn og unge i deres varetagelse på skolerne. Skoleforvaltningens normer og værdier i forhold til Forebyggelsespakkerne italesættes gennem hele interviewet i forhold til skolernes fokus på trivsel (Skole, normative elementer). Således mener repræsentanten, at der skal sættes ind i forhold til de Forebyggelsespakker som påvirker trivslen. Dermed har Forebyggelsespakkerne ikke ændret ved Skoleforvaltningens normer og værdier i forhold til forebyggelse, da det er det som harmonerer med de eksisterende forståelser. Altså vedkender repræsentanten fra Skoleforvaltningen det tværgående samarbejde gennem Forebyggelsespakkerne, som en del af deres normsæt i det arbejde, som de tilrettelægger indsatser omkring, da arbejdet med eksempelvis alkohol og rygning er “gammelkendt” for Skoleforvaltningen at arbejde med.

Ligesom repræsentanten fra Skoleforvaltningen har fokus på, hvordan Forebyggelsespakkerne og det tværgående samarbejde kan indgå i det opgavefundament som allerede er etableret i forvaltningen, så belyser repræsentanten fra Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen også, at de har taget principperne i Forebyggelsespakkerne ind i den måde, som de tænker deres indsatser på.

”Og så er det det med, man kan sige i forhold til sundhed, det er absolut ikke en af de opgaver som er mest prioriteret nødvendigvis, men der er rimelig godt fokus på, at det er noget vi skal arbejde med, og at det i hvert fald ikke er en opgave som bliver mindre.” (Familie og Beskæftigelse, normative elementer).

Således er repræsentanten for Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen bevidst, om det ansvar som der med Forebyggelsespakkerne pålægges forvaltningen på nuværende tidspunkt og fremadrettet, men samtidig belyser repræsentanten også at arbejdet med Forebyggelsespakkerne skal ske, som en del af det arbejde som foregår i relation til kerneopgaven i forvaltningen. At arbejdet med Forebyggelsespakkerne kun skal integreres i de eksisterende indsatser og arbejds måder, er en normativ forståelse som deles af forvaltningerne på nær Sundheds- og Kulturforvaltningen. Repræsentanten fra Sundheds- og Kulturforvaltningen ser også at indsatserne skal integreres i den eksisterende hverdag og indsatser, men tager visionen videre, og ønsker at udbrede og fremme forebyggelse dagsordenen i højere grad (Sundhed og Kultur, normative elementer). Således bliver det tydeliggjort, at Skoleforvaltningen, Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen og Ældre- og Handicapforvaltningen deler forståelsen af udgangspunktet for forebyggelse som en tværgående forpligtelse rettet mod forvaltningernes respektive målgrupper. Således er der ikke én fælles normativ forståelse, men en fælles forståelse af, at forebyggelsesindsatserne skal tilpasses og målrettes mod de respektive målgrupper i Skoleforvaltningen, Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen og Ældre- og Handicapforvaltningen. Sundheds- og Kulturforvaltningens normative forståelse er i højere grad bundet op på den vertikale regulative ramme og orienterer sig mod de udstukne evidensbaserede anbefalinger.

6.4 Ansvar for forebyggelse

Sundheds- og Kulturforvaltningens ansvar for arbejdet med Forebyggelsespakkerne er etableret på baggrund af forvaltningens tillid til Sundhedsstyrelsen. Forvaltningen beskriver tilliden således:

”Hvis Sundhedsstyrelsen siger noget, så gør vi sådan i Aalborg Kommune. Det er vores grundsubstans og klippe.” (Sundhed og Kultur, normative elementer).

Det ansvar som Sundheds- og Kulturforvaltningen påtager sig i forbindelse med Forebyggelsespakkerne er funderet i en normativ forståelse af, at de initiativer som Sundhedsstyrelsen kommer med, de har evidens og relevans for Sundheds- og Kulturforvaltningen at arbejde på at implementere.

Sundheds- og Kulturforvaltningens ansvar for det tværgående samarbejde udfordres ved forvaltningernes forskellige normative tilgange på baggrund af forskellige forvaltningsområder og kerneopgaver:

”(...), at vores tilgang skal kunne rummes i den tilgang, som Sundhedsforvaltningen ligesom lægger rammerne for, som skal gælde for os alle sammen.” (Ældre og Handicap, normative elementer).

Repræsentanten for Ældre- og Handicapforvaltningen anser rammerne for det tværgående samarbejde som værende afgørende for deres medvirken og engagement i samarbejdet. Arbejdet med Forebyggelsespakkerne i det tværgående samarbejde skal kunne indgå i deres forvaltnings fundament, da Forebyggelsespakkerne ikke er forvaltningernes kerneopgave, men indsatser som kerneopgaverne på sigt vil kunne drage fordel af. At forvaltningernes arbejde med

Forebyggelsespakkerne er noget, som de på sigt vil kunne drage fordel af, gælder i særlig grad også for Sundheds- og Kulturforvaltningen som har det formelle ansvar og som er bundet regulativt op på ansvaret (kapitel 5). Sundheds- og Kulturforvaltningen har som beskrevet begrænset kontakt til borgerne, hvorfor de er afhængige af, at de øvrige forvaltninger påtager sig ansvaret for Forebyggelsespakkerne. Hermed kan det udfordre Sundheds- og Kulturforvaltningens ansvar for Forebyggelsespakkerne, når de normative forståelser af forebyggelse og ansvaret herfor, differentierer blandt forvaltningerne.

Det ansvar som arbejdsgruppens forvaltninger hver især tager i forbindelse med Forebyggelsespakkerne har grundlag i den normative forståelse, som hver forvaltning har til Forebyggelsespakkerne. Repræsentanten for Ældre- og Handicapforvaltningen italesætter ikke deres implementering af Forebyggelsespakkerne som 1 til 1 (Ældre og Handicap, normative elementer). Fokus for Ældre- og Handicapforvaltningen er, ifølge repræsentanten, på at indsatserne skal give mening for borgerne. Således kan det være udfordrende at implementere og udføre indsatserne 1 til 1. Repræsentanten for Skoleforvaltningen italesætter samme udfordring i relation til, at indsatserne skal give mening i forhold til forvaltningens respektive kerneopgave. Af samme grund arbejder forvaltningen kun med Forebyggelsespakkerne på de tidspunkter, hvor det giver mening for forvaltningen og det daglige arbejde på skolerne (Skole, organisering).

Repræsentant for Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen er den eneste forvaltning som belyser følgende element i det at tage ansvar – “(...) *kender vi hele virkeligheden?*” (Familie og Beskæftigelse) Altså italesætter repræsentanten, at selvom fornemmelsen er, at indsatserne går godt, så er det ikke givet, at dét er hele sandheden i virkeligheden (Familie og Beskæftigelse, normative elementer). Det er altså forvaltningens opgave og ansvar hele tiden at forbedre sig og have fokus på elementer, som kan forbedres og undersøges nærmere.

De samarbejdende forvaltninger tager ansvar for det forebyggende arbejde, og de har alle en grundlæggende normativ forståelse af, at samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne er en opgave, som de skal påtage sig ved siden af eller i forlængelse af den kerneydelse, som de allerede har. Således anerkender de deres rolle, som det udførende led af Forebyggelsespakkerne og at deres normative forståelse af arbejdet, som de foretager i forvaltningerne er afgørende for, hvordan Sundheds- og Kulturforvaltningen overordnet set lykkes med Forebyggelsespakkerne.

6.5 Samarbejde om forebyggelse i et kulturelt-kognitivt perspektiv

I dette afsnit vil analysen fokuseres på de kulturelt-kognitive aspekter i samarbejdet. Dette fokus fremkommer gennem den teoretiske forståelse af samarbejdet, som en organisation indeholdende forskellige institutioner, hvor den kulturelt-kognitive institution er en af dem (Scott, 2001).

Den kulturelt-kognitive institution betoner de forskellige forvaltninger i arbejdsgruppens forståelse af det de bevæger sig i (Scott, 2001). Derfor vil der herunder analyseres på de samarbejdende forvaltningers forståelse af henholdsvis et samarbejde og forebyggelse.

Dette skal analysere på de sociale konstruktioner og forståelser, der er tillagt samarbejde og forebyggelse hos forvaltningerne i samarbejdet. Dette analyseres for at fokusere på de socialt skabte forståelser der er hos de samarbejdende forvaltninger, men også for at analysere på, hvordan et samarbejde skal være for, at det giver mening for de forskellige forvaltninger. Ligeledes vil der fokuseres på hvilken forståelse af forebyggelse, der er gældende i såvel samarbejdet, som hos de forskellige forvaltninger. Slutteligt vil dette afsnit analysere og diskutere, hvordan de samarbejdende forvaltningers forståelse af samarbejde og forebyggelse kan udfoldes i et fælles samarbejde, sådan som samarbejdet er fastlagt i Aalborg Kommunes sundhedspolitik og arbejdsgruppen omkring denne.

6.5.1 En samarbejdskultur?

Første fokuspunkt i forhold til den forståelse og mening der er i samarbejdet, vil fokusere på samarbejde som et bredt begreb. I dette afsnit vil fokus være på hvilke forståelser af samarbejde, der findes hos de forskellige forvaltninger i samarbejdet omkring forebyggelse. Der vil således fokuseres på, hvad et værdifuldt samarbejde er for de forskellige parter, og hvad der gør et samarbejde til noget, som de forskellige forvaltninger gerne vil deltage i.

Samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne udspringer som tidligere nævnt af Aalborg Kommunes sundhedspolitik og den prioritering af fem af Sundhedsstyrelsens Forebyggelsespakker, der findes heri (Sundheds- og Kulturforvaltningen, 2014, a). Samarbejdet ses som en forudsætning for at kunne nå i mål med Sundhedspolitikken og tiltagene heri, herunder også forebyggelsesindsatserne. Dette tydeliggøres i Sundhedspolitikken:

”Denne sundhedspolitik bygger på bred politisk opbakning. Ligesom den bygger på vilje i forvaltningerne til at gøre et stort og målrettet arbejde for at omsætte de sundhedspolitiske visioner og mål til konkret handling til gavn for borgerne.” (Sundheds- og Kulturforvaltningen, 2014, a: 3)

Således er det altså tydeliggjort, at de forskellige relevante forvaltninger skal bidrage til at opnå de fastsatte mål i sundhedspolitikken og dermed også omkring forebyggelse i en form for et samarbejde. Derfor undersøges, hvilken forståelse af samarbejde der hersker i samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne i Aalborg Kommune og om den er ens i de forskellige forvaltninger i samarbejdet.

Sundheds- og Kulturforvaltningen har i sit forvaltningsgrundlag tydeliggjort en forståelse i forvaltningen af, at samarbejde er måden, hvorpå forvaltningen kan opnå sine mål. For at nå målene i forvaltning skal der samarbejdes med de øvrige forvaltninger (Sundheds- og Kulturforvaltningen, 2013). Denne forståelse af samarbejde som nødvendigt for opgavevaretagelsen suppleres også af udlægningen af samarbejde hos repræsentanterne fra Sundheds- og Kulturforvaltningen. Når de deltagende aktører i samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne fra Sundheds- og Kulturforvaltningen spørges ind til, hvad et godt samarbejde er klargøres et centralt punkt at være:

”Det der med forståelsen for hinandens mål” (Sundhed og Kultur, samarbejde).

Det påpeges fra Sundheds- og Kulturforvaltning som værende centralt for et godt samarbejde at have forståelse for hinanden og hinandens mål. Dette nuanceres også med betragtningen om:

”Det er tit og ofte det, som er det svære i virkeligheden, det er at definere, hvad retningen så er for at kunne skabe det gode samarbejde. Man har alle sammen nogle forskellige forståelser for retning, men det er først der det rigtig kører, når man kan blive enige om, hvilken retning det skal køre” (Sundhed og Kultur, samarbejde).

Hos Sundheds- og Kulturforvaltningen er der en klar forståelse af det gode samarbejde som værende et samarbejde, hvor der er forståelse for hinandens mål og indgangsvinkel, men også formår at skabe en fælles retning, som samarbejdet kan udspringe fra. Dermed er der i Sundheds- og Kulturforvaltning en klar betoning af de kulturelt-kognitive elementer i et samarbejde.

Sundheds- og Kulturforvaltningens synspunkt bakkes op af Ældre – og Handicapforvaltningen, der også forstår det gode samarbejde som et samarbejde, hvor der er en fælles forståelse af, hvad der arbejdes sammen om. Det uddybes af repræsentanten fra Ældre- og Handicapforvaltningen, at det fælles grundlag og den fælles forståelse skal medvirke til at afgrænse opgaven, således det er tydeligt hvad, der skal opnås i samarbejdet, hvorfor det så vil være nemmere for de respektive forvaltninger at byde ind i forhold til opgaveløsningen (Ældre og Handicap, samarbejde). Forståelsen af et fælles grundlag og tydelig retning i forhold til samarbejdet, som værende afgørende for et velfungerende samarbejde understøttes også af repræsentanten for Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen, der svarer på, hvad et velfungerende samarbejde er med:

” (...) at vi arbejder i fællesskab mod det samme mål. Det er en vigtig del i forhold til at have et godt samarbejde. Så gør det selvfølgelig heller ikke noget, at dem som man samarbejder med, det er nogle man fungerer godt med socialt, at man har en eller anden relation.” (Familie og Beskæftigelse, organisering).

Således er der fra tre af forvaltningerne i samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne givet udtryk for en ret ensartet forståelse af, hvad det gode samarbejde faktisk kræver. Det handler om forståelse for hinandens mål, at få skabt en fælles retning, der skaber rum til de forskellige aktører, men også sikrer en retning på samarbejdet. Dette skal sikre, at der i samarbejdet arbejdes på fælles mål, hvilket skinner igennem som det centrale fokus hos repræsentanterne for de tre forvaltninger i samarbejdet. Den sidste forvaltning i analysen af samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne er Skoleforvaltningen, i denne forvaltning findes en anden forståelse af det gode samarbejde. Repræsentanten fra Skoleforvaltningen svarer på spørgsmålet om det gode samarbejde:

”Umiddelbart så tænker jeg, at et godt samarbejde, det er et samarbejde, hvor de forskellige parter der er i det samarbejde, de bruger de ekspertiser, som de hver især har, og at man bruger hinanden. Det er ikke meget ved, hvis man i et samarbejde har de samme erfaringer. Så det handler om at bringe de erfaringer og de baggrunde, som man nu engang har og de baggrunde, som man

repræsenterer i spil, og for mig er det helt naturligt, at man gør det på en ligeværdig måde, og man er ikke mere end andre eller sådan et eller andet.” (Skole, samarbejde).

Fra Skoleforvaltningen betones accepten af hinandens forskellighed i højere grad. Fra Skoleforvaltningen bliver der ikke talt om fastsættelse af fælles mål eller en klar retning på samarbejdet. Derimod er forståelsen af det gode samarbejde nærmere fokuseret på udnyttelsen af hinandens kompetencer, og det at bruge hinandens forskellighed til at skabe en merværdi. Det er disse ting, der står tydeligst i repræsentanten for Skoleforvaltningens forståelse af det gode samarbejde. Denne forståelse af at udnytte hinandens felter og kompetencer afspejles dog også hos Sundheds- og Kulturforvaltningen. Det fremhæves, hvordan Sundheds- og Kulturforvaltningen anser sig selv som havende det overordnede strategiske ansvar for forebyggelsesområdet, men det bliver de andre forvaltninger i samarbejdet, der skal udføre indsatserne. Dette er tilfældet, da det er de andre forvaltninger der har den daglige kontakt med borgerne, og dermed kan udføre indsatsen (Sundhed og Kultur, kulturelt-kognitive elementer). Således deler Sundheds- og Kulturforvaltningens repræsentanter også synspunktet om, at det er centralt at kunne drage nytte af hinandens kompetencer og forcer i et samarbejde. Her bevæger tankerne, om det gode samarbejde sig nærmere konteksten af samarbejdet omkring Forebyggelsesindsatsen i Aalborg Kommune. Dette kan suppleres af repræsentanten fra Ældre- og Handicapforvaltningen, der også klargør en forståelse af det centrale for et velfungerende samarbejde omkring Forebyggelsespakkerne i Aalborg Kommune:

”For at få det samarbejde til at fungere, så kræver det, at Sund (Sundheds- og Kulturforvaltningen red.) som er der i midten som den lille, ligesom forstår det med, at der er forskellige vilkår. Der kan godt være nogle dagsordener i driftsforvaltningerne, som det sundhedsarbejde også skal tale ind i. (...) Men så tænker jeg omvendt også, at man skal have for øje, at vi er en samlet kommune. (...) Vi skal også bidrage til, at Sund kan lave deres opgave, for det er deres opgave at lave Sundhedspolitik og følge op på det, så de kan se, hvor langt vi er kommet Det skal vi også være loyale overfor, at det er deres opgave. Så hvis det går op i en højere enhed, så synes jeg det fungerer meget godt.” (Ældre og Handicap, samarbejde).

I ovenstående citat tydeliggøres, at det er centralt med en intern forståelse for hinandens vilkår og prioriteringer. Det bliver endvidere tydeligt, at det forventes, at Sundheds- og Kulturforvaltningen tager hensyn til og har forståelse for de andre forvaltningers vilkår, hvis samarbejdet skal være velfungerende. Hvis disse hensyn tages fra Sundheds- og Kulturforvaltningen, kan de andre forvaltninger godt være loyale over for løsningen af forebyggelsesopgaven, som ellers anses som værende en opgave der ligger hos Sundheds- og Kulturforvaltningen. Således afspejles der i det konkrete samarbejde omkring forebyggelse en ”noget for noget”-tankegang, hvor forvaltningerne kan bidrage og arbejde på, at én forvaltning lykkes med sine mål, hvis der tages hensyn til den enkelte forvaltning.

6.5.2 Forebyggelse og sundhed som værdi

I dette afsnit vil fokus rettes væk fra de forskellige forvaltningers forståelse af et godt samarbejde og over mod forståelserne af forebyggelse og sundhedsindsatserne omkring forebyggelse. Dette afsnit vil således fokusere på den kulturelt-kognitive forståelse af forebyggelse i de respektive forvaltninger i samarbejdet. Der vil altså fokuseres på, hvilke ting der stræbes efter i samarbejdet og hvilke forebyggelsesindsatser, der kan ses som værdiskabende (Scott, 2001).

I Sundheds- og Kulturforvaltningen, hvor Sundhedspolitikken og dermed forebyggelsesindsatserne er lovgivningsmæssigt bundet, er der en forståelse af forebyggelse som et centralt værdiskabende element i forvaltningen. I forvaltningsgrundlaget skrives:

"Forvaltningens fælles vision bygger på visioner for forvaltningens kerneområder. Delvisionerne er: (...) at give borgerne adgang til sundhedsfremme og forebyggelse, der bygger på bedste og nyeste viden." (Sundheds- og Kulturforvaltningen, 2013: 5)

Det er altså klargjort, at Sundheds- og Kulturforvaltningen ser forebyggelse som en central værdiskabende aktivitet i forvaltningen, da forebyggelse er en del af visionen i forvaltningen. Ligeledes bliver det tydeligt i forvaltningsgrundlaget, at Sundheds- og Kulturforvaltningen har en forståelse af, at den bedste og mest værdiskabende form for forebyggelse, er evidensbaseret forebyggelse. Her tildeles forebyggelse dermed en central værdi i forvaltningen, da denne indskrives som en central del af visionen for Sundheds- og Kulturforvaltningen.

I Ældre- og Handicapforvaltningen har forebyggelse ligeledes en central plads i forvaltningens vision. I forvaltningen er der en tydelig forståelse af, at forebyggelse passer med den overordnede mission for forvaltningen der er:

"Vi fremmer borgernes mulighed for at leve en selvstændig tilværelse." (Ældre- og Handicapforvaltningen, 2015: 2).

Dette understøttes også af Ældre- og Handicapforvaltningens repræsentant i samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne, der påpeger, at det forebyggende arbejde omkring de ældre og handicappede i høj grad varetages af Ældre- og Handicapforvaltningen, da det er denne forvaltning der er i kontakt med borgerne. Selve forståelsen af forebyggelse nuanceres dog også:

"Dermed jo ikke sagt, at det sådan er 1 til 1 det der bliver anbefalet, men jeg tror måske også lidt det er det, der er opfattelsen i den her forvaltning, at vi laver så meget i forvejen. Vi er ude ved borgeren, vi observerer, vi kontakter læge og sygehuse og alle mulige. Vi er omkring borgeren, vi gør det der skal til ikke? Så er det måske svært at tænke, at nu kommer der er papir ind fra højre hvor der står Forebyggelsespakker, så kan man godt tænke jo jo, men altså der står for eksempel også i vores lovgivning at vi arbejder forebyggende, og det gør vi jo også." (Ældre og Handicap, kulturelt-kognitive elementer).

Her bliver det klargjort, at der i Ældre- og Handicapforvaltningen har en anden kognitiv forståelse af forebyggelse, end den forståelse der findes i de evidensbaserede Forebyggelsespakkerne og i Sundheds- og Kulturforvaltningen. Dette uddybes også med:

”Så der kan man sige at man snakker forebyggelse på en lidt anden måde i vores forvaltning, end den der generelle forebyggelse som ligger i Sundhedspolitikken, og som jo også i nogen grad i hvert fald med tobak, i hvert fald er mere generel forebyggelse, end det sådan er målgruppe-specifikt.”
(Ældre og Handicap, kulturelt-kognitive elementer).

Forståelsen af forebyggelse bunder i Ældre- og Handicapforvaltningen i et mere målgruppeorienteret fokus på netop deres målgruppe. Således kan der i de andre forvaltninger lokaliseres en mere fokuseret kognitiv forståelse af forebyggelse, der er fokuseret på den enkelte forvaltnings målgruppe. I Skoleforvaltningen er det i høj grad elevernes trivsel der er fokus på i forhold til forebyggelse. Dette kan ses i Skoleforvaltningens operationalisering af de fem Forebyggelsespakker i Sundhedspolitikken, hvor der klart er en betoning af skolernes trivselspersoner, de respektive trivselsfora og medarbejderne i disse fora som centrale personer i udmøntningen af tiltagene i Forebyggelsespakkerne. Ligeledes er der fokus på at gennemføre kortere forløb med fokus på de respektive Forebyggelsespakker, således eleverne informeres omkring eksempelvis tobak. (Skoleforvaltningen, 2014) Dette understøttes også af Skoleforvaltningens repræsentant i samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne, der udlægger forvaltningens forståelse af forebyggelse således:

”Ja altså man har jo visioner, men de er ligesom primært formuleret i forhold til børnene. (...) Der kan man sige, at under det ligger jo meget af det med trivsel. Det handler rigtig rigtig meget om at hvis børn og unge oplever, at de trives rimelig fornuftigt, så er der mange ting, som man undgår og mange ting, som de unge ikke har behov for at skal ud og eksperimentere med på godt og ondt.”
(Skole, kulturelt-kognitive elementer)

Det tydeliggøres også her, at den kognitive forståelse af forebyggelse i Skoleforvaltningen også er meget fokuseret i forhold til målgruppen og afviger fra den overordnede evidensbaserede forståelse der findes i Forebyggelsespakkerne og Sundheds- og Kulturforvaltningen. Den normative forståelse af at forebyggelsesindsatserne bør målrettes forvaltningens egen målgruppe, understøttes kulturelt-kognitivt af, at det også er det som forvaltningen kognitivt set vil gøre. Denne forståelse af forebyggelse, som en del af opgaverne der i forvejen er i forvaltningen, findes også i Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen. Her er fokuset i forvaltningens handleplan også på, hvordan forebyggelsestiltagene kan omsættes hos det eksisterende personale og som en del af de allerede igangværende processer i forvaltningen (Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen, 2014).

Familie- og Beskæftigelsesforvaltningens repræsentant i samarbejde omkring Forebyggelsespakkerne har dog også en forståelse af, at forebyggelse er understøttende for forvaltningens overordnede vision:

”Lad mig sige det på den måde, at jeg tror, at en stor del af sundhedsarbejdet er ikke noget som kører som noget særskilt. Jeg tror, der er meget fokus på, at det skulle være en del af kerneopgaven, så det understøtter kerneopgaven, og man har fået en forståelse for, at det egentlig ikke er noget, der ligger helt vildt langt væk fra det, man i øvrigt gør. Jeg tror generelt, at der har været en indstilling til, at det giver rigtig god mening og til de initiativer man har iværksat, som har været med til at gøre kerneopgaven endnu bedre.” (Familie og Beskæftigelse, normative elementer).

Således udlægges forebyggelse som noget der giver god mening i forvaltningen, men denne mening er også fremkommet, fordi forståelsen af forebyggelse i høj grad er fokuseret på forvaltningens målgruppe.

Dermed fremkommer der forskellige kognitive forståelser af forebyggelse i de forskellige forvaltninger. I Sundheds- og Kulturforvaltningen baseret på den evidens, der er bagvedliggende for Forebyggelsespakkerne og dermed et bredt fokus på forebyggelse, som værende godt, når det baseres mere på et evidenskriterium. I de andre forvaltninger tillægges forebyggelse noget mere specifikke og subjektive værdier, da forebyggelses forstås som særligt værdiskabende, når det tilpasses den givne kontekst i den respektive forvaltning. Således findes der i alle forvaltningerne mening i forebyggelsesarbejdet, om end der ikke findes én identisk kognitiv forståelse af og mening med forebyggelse hos de samarbejdende forvaltninger.

Kognitivt set understøttes forvaltningernes forskellige normative forståelse af, hvad det gode samarbejde omkring forebyggelse bør fokusere på. I Sundheds- og Kulturforvaltning er det den vertikalt udstukne retning med fokus på evidens, der kognitivt set er meningsskabende. I de tre øvrige forvaltninger er den kognitive forståelsesramme fokuseret mod hvad der giver mening i forhold til deres respektive målgrupper. Således findes der ikke en fælles kognitiv forståelse af det gode samarbejde omkring forebyggelse. Fem ud af seks af repræsentanterne fra forvaltningerne har en samfundsvidenskabelig uddannelsesmæssig baggrund, hvorfor de teoretisk set kan ses som værende institutionaliseret under den samme normative forståelse (afsnit 2.4.2.2). Repræsentanterne har dog forskellige erfaringer, og sidder på forskellige forvaltningsområder (bilag 2). Via de kognitive forståelser kan det tydeliggøres, at til trods for den fælles uddannelsesbaggrund er alle repræsentanterne kognitivt set orienteret mod deres målgrupper. Dermed bliver de kognitive forståelser af samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne i højere grad styret af den kontekst og målgruppe der findes i de pågældende forvaltninger end af de normbaserede uddannelsesmæssige baggrunde.

6.6 Samarbejde om forebyggelse – En kulturel udfordring?

I dette afsnit vil det ovenstående afsnit sammenkobles for at skabe et samlet billede af, hvorvidt der er en fælles forståelsesramme i samarbejdet omkring forebyggelse. Dette skal således samle op på analysen af de kulturelt-kognitive aspekter, som ifølge Scott er en af de centrale institutioner i en organisation. Således vil en fælles kulturel-kognitiv forståelsesramme medføre, at samarbejdet giver mening for alle forvaltningerne og arbejdet bliver fastholdt, da det er værdi- og meningsskabende

for de forskellige forvaltninger. Dette skal medføre, at de forskellige forvaltninger i samarbejdet faktisk gerne vil samarbejde omkring forebyggelsesarbejdet (Scott, 2001).

Som det ovenstående er klargjort, er der ikke en entydig fælles forståelse af såvel samarbejde som forebyggelse hos de fire parter i samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne. Der er dog et stort sammenfald i ønskerne og forståelsen af det gode samarbejde. Her skal der være fælles retning og ramme samt forståelse for hinandens forudsætninger. Dette udfordres af den faktiske omsætning og forståelse af forebyggelsesarbejdet. Her er det ikke en fælles ramme eller et overordnet fælles mål der styrer samarbejdet, det er i højere grad forskellige fortolkninger og tilpasninger af fokus i de enkelte udførende forvaltninger, der bliver styrende for forebyggelsesarbejdet. Således tillægges forebyggelsesarbejdet forskelligt fokus og værdi i henholdsvis Skoleforvaltningen, Ældre- og Handicapforvaltning og Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen, hvor der fokuseres på tilpasning af forebyggelse til forvaltningens målgruppe og overordnede vision. Dette fokus harmonerer ikke med det overordnede fokus på forebyggelse, der er fastlagt af Sundheds- og Kulturforvaltningen via Sundhedsstyrelsens Forebyggelsespakker, hvor fokus er på evidensbaserede standarder.

Denne kulturelt-kognitive forskellighed kan også aflæses i organiseringen af samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne. En repræsentant fra Sundheds- og Kulturforvaltningen påpeger forskelligheden mellem forvaltningerne:

”Vi har jo det strategiske ansvar for forebyggelsesområdet. I den forstand er det os som løfter Forebyggelsespakkerne ind i Sundhedspolitikken, fordi vi mener, det er det strategisk rigtige sted at få det placeret. At få en byrådsbeslutning på, at vi gerne vil have det med. Så den type ansvar, kan man sige, ligger hos os. Men udføreransvaret for forebyggelse ligger hos de forvaltninger som har større kontakt til borgerne end vi har.” (Sundhed og Kultur, organisering).

Dette kan således være med til at skabe forskellige syn på den ønskelige adfærd og forskellige prioriteringer. Da Sundheds- og Kulturforvaltningen i høj grad har adopteret forståelsen af forebyggelse fra Sundhedsstyrelsens Forebyggelsespakker, da de har det strategiske ansvar for at udmønte forebyggelsesindsatserne i Aalborg Kommune. Denne forståelse af forebyggelse som værende helt centralt afspejles ikke i de andre samarbejdende forvaltningers forståelse af forebyggelse. Her er det i højere grad hensynet til tilpasning til den pågældende forvaltnings igangværende indsatser, visioner og politikker der er i højsædet.

Der kan således med et kulturelt-kognitivt fokus på samarbejdet omkring forebyggelse fremhæves en stor forskellighed mellem de forskellige forvaltningers omsætning af forebyggelse, hvilket ikke harmonerer med udlægning af det ønskede samarbejde, hvor en fælles forståelse og ramme netop fremhæves. Derfor kan samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne, i øjeblikket anses som en kulturel-kognitiv udfordring, da de samarbejdende forvaltninger har vidt forskellig forståelse af forebyggelse. Samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne lever ikke op til forvaltningernes egne forståelser af et velfungerende samarbejde, og har i højere grad karakter af, at Sundheds- og Kulturforvaltningen er afhængig af, at de andre deltagende forvaltninger løser nogle opgaver for, at



Sundheds- og Kulturforvaltningen kan nå i mål med deres opgaver. Den fælles normative forståelse af hvad et godt samarbejde er, kan i praksis ses udfordret af de samarbejdende forvaltningers kognitive forståelser af, hvad de vil gøre i praksis og hvad der giver mening for dem i relation til Forebyggelsespakkerne. Det ønskede samarbejde kan derfor i praksis anses som værende en social konstruktion, da det ønskede samarbejde, ikke er det som i realiteten udleveres. Der er således ikke sikret fælles kognitiv forståelse i samarbejdet, hvilket ifølge analysen udfordrer det velfungerende samarbejde repræsentanterne selv italesætter.

Kapitel 7 - Det samlede institutionelle samarbejde omkring De Nationale Forebyggelsespakker i Aalborg Kommune

I dette kapitel analyseres og diskuteres specialets tredje undersøgelsesspørgsmål ”*Hvordan influerer forvaltningernes institutionelle rammer på samarbejdet?*”. Der foretages en afvejning af, hvordan disse institutionelle rammer i samspil er influerende i samarbejdet samt en yderligere diskussion af, hvordan det horisontale samarbejde fungerer i vertikal struktur. Pointerne fra de ovenstående analyseafsnit vil i denne diskussion blive inddraget og diskuteret.

7.1 De institutionelle rammer

Gennem analysen pointeres, at Sundheds- og Kulturforvaltningen tog imod Forebyggelsespakkerne med stor tilfredshed. Forvaltningen mener, at det gavner samarbejdet om Forebyggelsespakkerne med klare retningslinjer baseret på nationale faglige anbefalinger for de forebyggende indsatser i kommunen. Den evidensbaserede tilgang i Forebyggelsespakkerne er i høj grad støttet af Sundheds- og Kulturforvaltningen, som normativt ser evidens som måden, hvorpå forvaltningen bedst håndterer opgaven om forebyggelse. Den normative forståelse af evidens afspejles også i deres ønske om et klart regulativt fundament for arbejdet med forebyggelse. Det er således vigtigt for Sundheds- og Kulturforvaltningen, at det regulative grundlag i forhold til Forebyggelsespakkerne bygger på evidens udstukket fra nationalt niveau (Sundhed og Kultur, styring).

Dette regulative fundament ønsker Sundheds- og Kulturforvaltning også udbredes til de øvrige forvaltninger i arbejdsgruppen, således forvaltningerne også lovgivningsmæssigt er forpligtet på Forebyggelsespakkerne. Forvaltningen vurderer, at det vil være fordrende for samarbejdet, hvis de øvrige forvaltninger regulativt er bundet op på denne form for forebyggelse fra ministerielt niveau, da det således vil give et klarere ejerskab og ansvar for Forebyggelsespakkerne (Sundhed og Kultur, regulative elementer). En af årsagerne til at Sundheds- og Kulturforvaltningen ønsker flere nationale regulative retningslinjer for de øvrige forvaltninger i forhold til Forebyggelsespakkerne, kan være grundet forvaltningens rolle som strategisk ansvarlig for Forebyggelsespakkeres implementering og opfølgning i Aalborg Kommune. Sundheds- og Kulturforvaltningens rolle betyder, at det er dem som har ansvaret i forhold til forebyggelse, og som den eneste forvaltning i samarbejdet er de lovgivningsmæssigt pålagt forebyggelsesarbejdet. At det er Sundheds- og Kulturforvaltningen, som har det endelige ansvar i arbejdsgruppen, tydeliggøres gennem de øvrige forvaltningers udlægning af ejerskabet til opgaverne i samarbejdet. Til trods for at Forebyggelsespakkerne defineres som en skal-opgave for alle forvaltningerne i Sundhedspolitikken 2015-2018, er de regulative bindinger i Forebyggelsespakkerne ikke på samme måde rammesættende for de øvrige forvaltningernes ejerskab til opgaverne. Det klargøres i analysen, at Skoleforvaltningen, Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen og Ældre- og Handicapforvaltningens regulative bindinger til forebyggelse i højere grad hviler på deres egne forvaltningsmæssige

regulative grundlag. Det tydeliggøres samtidig, at forvaltningerne ikke har samme normative og kulturelt-kognitive forståelse af forebyggelse som værende evidensbaseret.

Samarbejdets udfordres således af, at det er Sundheds- og Kulturforvaltningen der sætter retningen for samarbejdet og udstikker den forståelse af forebyggelse, der skal arbejdes efter i samarbejdet. Forståelsen af forebyggelse er også regulativt forankret gennem Sundhedsstyrelsens Forebyggelsespakker, som af Aalborg Kommune er gjort til en skal-opgave for de samarbejdende forvaltninger (kapitel 4). Sundheds- og Kulturforvaltningen har dog en speciel rolle i at organisere, styre og følge op på samarbejdet, hvilket gør at Sundheds- og Kulturforvaltningens institutionelle ramme bliver styrende i samarbejdet. Gennem Aalborg Kommunes Sundhedspolitik 2015-2018 (Sundheds- og Kulturforvaltningen, 2014, a) er der forsøgt at skabt et fælles regulativt grundlag for samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne i Aalborg Kommune. Dette regulative grundlag betoner, hvordan det er Sundheds- og Kulturforvaltningen, der er ansvarlige for det tværgående samarbejde, men det er også denne forvaltning, der har ansvaret for, at der leves op til de opstillede mål. Således viser specialets empiri, at samarbejdet er institutionelt skævvredet fra start, idet Sundheds- og Kulturforvaltningen har en anden rolle end de øvrige forvaltninger. Den institutionelle skævvridning udfordrer skabelsen af en fælles institutionel ramme i samarbejdet, hvilket i praksis medfører, at de øvrige forvaltninger i stedet orienterer sig mod egen forvaltnings regulative rammer samt normative og kulturelt-kognitive forståelser af samarbejde og forebyggelse. Denne udfordring af den fælles institutionelle ramme kan udfordre, at samarbejdet i alle forvaltningerne ses som legitimt (Scott, 2001: 59). Således tager Sundheds- og Kulturforvaltningen et større ansvar og ejerskab i samarbejdet, hvorimod de øvrige forvaltningers arbejde med Forebyggelsespakkerne baseres på hver deres institutionelle tilgang til det tværgående samarbejde om Forebyggelsespakkerne.

Analysen viser, at det tværgående samarbejde omkring Forebyggelsespakkerne skal give mening i forhold til hver forvaltnings institutionelle forståelse. Af denne grund kan det diskuteres, hvorvidt det vil gavne, at alle forvaltninger bindes regulativt til Forebyggelsespakkerne, som Sundheds- og Kulturforvaltningen efterspørger. Det kunne skabe en større grad af fælles retning og fælles mål, hvilket er det som repræsentanterne italesætter som en del af et godt samarbejde. Dog vil en fælles regulativ binding kun fokusere på den regulative søjle, hvilket teoretisk set ikke vil skabe et bedre institutionelt udgangspunkt, da der således ikke tages hensyn til de normative og kulturelt-kognitive søjler.

Desuden kan et fokus udelukkende på skabelse af et fælles regulativt grundlag også medføre, at de forskellige forvaltninger i samarbejdet bindes via lovgivning til at arbejde på de samme mål. Dette kan mindske muligheden for forvaltningernes normative og kulturelt-kognitive fortolkninger af forebyggelsesopgaven grundet den pålagte regulative ensretning. En større ensretning af forvaltningernes regulativer kan således medføre, at det bliver sværere at løse en kompleks og mangeartet opgave som forebyggelse, da der ikke i samme grad vil gives plads til faglig forskellighed i det tværgående samarbejde, der kan medvirke til løsning af komplekse problemer.

Således kan en øget regulativ ensretning for forvaltningerne medføre, at det bliver ligegyldigt at inddrage de forskellige forvaltninger og deres individuelle faglige ekspertise og erfaringer, hvis de herefter ønskes ensrettet.

I relation til specialets styringsmæssige fokus kan det udledes, at alle forvaltninger er regulativt styret ud fra egen lovgivning, og at dette er indvirkende på, hvordan forvaltningerne hver især arbejder med Forebyggelsespakkerne. I praksis gør dette, at forvaltningerne i Aalborg Kommune i høj grad stadig arbejder via principperne i NPM, hvor de enkelte forvaltninger er hierarkisk styret, og der dermed skaber forskellige afgrænsede hierarkiske enheder (afsnit 2.1.1). Det kan således diskuteres, om forvaltningernes opdelt hierarkiske struktur i Aalborg Kommunes arbejde med Forebyggelsespakkerne muliggør et samarbejde på tværs omkring Forebyggelsespakkerne. På den ene side gør den fortsatte opdeling i suveræne forvaltninger, at der er en høj grad af autonomi og fleksibilitet til den enkelte forvaltnings omsætning af indsatserne i Forebyggelsespakkerne. På den anden side vanskeliggøres styringen og kontrollen af samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne, grundet den fortsatte autonomi hos de enkelte forvaltninger og dermed også en fælles retning for samarbejdet. I samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne i Aalborg Kommune er der dermed stor autonomi til de enkelte forvaltninger, hvilket udfordrer at tage samarbejdet fra det strategiske plan og videre til det daglige arbejde (Skole, organisering). Autonomien sættes der dog også pris på i det faktiske arbejde, da flere forvaltninger udtrykker tilfredshed med, at de selv kan planlægge og omsætte indsatser i forhold deres kerneopgaver (Ældre og Handicap, Sundhed og Kultur, Skole). Derfor vil der tages nærmere fat i de institutionelle rammers indflydelse på samarbejdet.

7.2 Samarbejde eller koordinering?

Et godt samarbejde defineres af repræsentanterne i arbejdsgruppen, som at der er etableret fælles mål, en gensidig forståelse og indsigt for hinandens vilkår og prioriteringer og en fælles retning for samarbejdet. Grundlæggende har samarbejdspartnerne den samme normative og kulturelt-kognitive forståelse for, hvad der kendetegner et godt samarbejde (afsnit 6.5).

I Sundhedspolitikken 2015-2018, som er udgivet af Sundheds- og Kulturforvaltningen, er det klargjort, at sundhedsindsatserne, og dermed også forebyggelsesarbejdet, skal ske i et samarbejde på tværs af forvaltninger og politiske skel (Sundheds- og Kulturforvaltningen, 2014, a: 3). I Kommissoriet omkring omsætningen af det tværgående samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne fremhæves det, hvordan det tværgående samarbejde grundlæggende har en koordinerende karakter, hvor hovedfokus er på koordinering af indsatserne og opfølgning på de gennemførte indsatser (Sundheds- og Kulturforvaltningen, 2014, b). Sundheds- og Kulturforvaltningens institutionelle binding i forhold til Sundhedsstyrelsens Forebyggelsespakker bliver således styrende for udlægningen af Forebyggelsesarbejdet i Sundhedspolitikken, hvor det fremhæves, at der skal være samarbejde på tværs af siloer, hvilket også fremhæves i Sundhedsstyrelsens Forebyggelsespakker (Sundhedsstyrelsen, 2012, a). I selve samarbejdet er det dog i højere grad prioriteret, at de forskellige indsatser, der arbejdes med i de respektive forvaltninger skal koordineres. Som beskrevet gennem analysen er forvaltningerne i arbejdsgruppen

styret af hver deres institutionelle rammer, hvilket medfører behovet for koordinering, som der er fokus på i kommissoriet. Koordineringen bliver central og nødvendig, når der ikke er skabt et fælles regulativt grundlag, ligesom der heller ikke findes en entydigt fælles normativ eller kulturelt-kognitiv forståelse af forebyggelsesarbejdet i mellem forvaltningerne. Derfor findes der i samarbejdet ikke et fælles mål og grundlag for samarbejdet med forebyggelsesarbejdet, dermed afspejler samarbejdet om Forebyggelsespakkerne ikke det gode samarbejde ifølge repræsentanterne fra de samarbejdende forvaltningers forståelse af et godt samarbejde.

Arbejdsgruppen har dermed stort fokus på koordinering af og opfølgning på indsatserne. Dermed er arbejdsgruppens sigte i vid udstrækning sammenlignelig med tankerne i NPM. Arbejdet koordineres på den måde, at de forskellige anbefalinger fra Sundhedsstyrelsen er fordelt på de deltagende forvaltninger, hvor Sundheds- og Kulturforvaltningen har fordelt anbefalingerne til de respektive forvaltninger (Sundheds- og Kulturforvaltningen, 2016). Dermed er der også i arbejdsgruppen lavet en central fordeling af anbefalingerne, som der så omsættes til konkrete indsatser, som arbejdsgruppen har som hovedopgave at følge op på og kontrollere opfyldelsen af. Det er dog Sundheds- og Kulturforvaltningen, der har ansvaret for opfølgningen på indsatserne. Denne opfølgning har i foråret 2017 medført en statusrapport, hvor der rent kvantitativt blev fulgt op på, hvor mange indsatser de respektive forvaltninger var nået i mål med, i gang med eller manglede at arbejde på (Sundhed og Kultur, styring) (Sundheds- og Kulturforvaltningen, 2017, a). Det kan således fremhæves, hvordan samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne i arbejdsgruppen styringsmæssigt relaterer til NPM. Dog kan der, som tidligere skrevet, påpeges inspiration fra Post-NPM, da der fortsat er autonomi til den enkelte forvaltning, i og med der ikke er vedtaget og fastsat et fælles lovgrundlag eller én fælles forståelsesramme. Dette tydeliggør også, at der ikke er skabt en fælles institutionel måde at samarbejde på, hverken via fælles regulative, normative eller kulturelt-kognitive institutioner.

Som det bliver præsenteret gennem analysen, vurderer repræsentanterne, at arbejdsgruppen fungerer på en måde, hvor samarbejdet ikke fylder meget i hverdagen. Samarbejdspartnerne mødes og samarbejder om udarbejdelsen af sundhedspolitikken og heraf Forebyggelsespakkerne. I selve samarbejdet etableres der ikke fælles aktiviteter, hvorfor det selvstændige arbejde i de enkelte forvaltninger bliver det, som skaber indsatserne ude i forvaltningerne (Ældre og Handicap, organisering) (Skole, organisering). Som beskrevet har Sundheds- og Kulturforvaltningen en rolle i samarbejdet som gør, at det bundet mere op på opgaverne. Når der ikke etableres flere fælles indsatser og aktiviteter i arbejdsgruppen, kan dette også være en afspejling af, at de øvrige forvaltninger ikke i samme grad føler et ansvar for samarbejdet. Skal der således igangsættes flere fælles aktiviteter hviler dette på Sundheds- og Kulturforvaltningen. Dette strider imod de øvrige forvaltningers normative forståelse af et godt samarbejde, idet det gode samarbejde også italesættes som indeholdende fælles ansvar.

Dermed kan det siges, at organiseringen af arbejdsgruppen og måden, hvorpå forvaltningerne mødes ikke skaber et fundament for det gode samarbejde, som repræsentanterne selv italesætter.

Organiseringen medvirker ikke til, at samarbejdspartnerne formår at arbejde ud af deres afgrænsede enheder og faktisk samarbejde. Dette kan udledes, idet repræsentanterne ikke vurderer, at samarbejdet har en indvirkning på det daglige arbejde i de enkelte forvaltninger, men samarbejdet blot eksisterer de få gange de mødes.

Det kan således diskuteres, hvorvidt samarbejdet i arbejdsgruppen er velfungerende. Samarbejdet lever ikke op til repræsentanterne fra forvaltningernes egne forståelser af et velfungerende samarbejde, ligesom der ikke er et fælles regulativt grundlag eller entydige fælles normative og kulturelt-kognitive institutioner i det praktiske samarbejde. Således er der institutionelt set ikke skabt en fælles ramme for samarbejdet, hvilket kan udfordre det fælles arbejde omkring forebyggelse. Styringsmæssigt kan det også diskuteres om, der er skabt rammer for et velfungerende samarbejde, da der er autonomi til de enkelte forvaltninger, men der ikke er en fælles styring af samarbejdet. Således afspejles de styringsmæssige paradokser (afsnit 2.1) omkring samarbejde i det faktiske samarbejde omkring Forebyggelsespakkerne. I konteksten omkring Forebyggelsespakkerne i Aalborg Kommune kan det således diskuteres om, der overhovedet er tale om et samarbejde. Samarbejdet er ikke i overensstemmelse med det, repræsentanterne fra arbejdsgruppen italesætter som et godt samarbejde, men måske har ambitionerne for samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne ikke været til et mere omfattende samarbejde. Det kan diskuteres, hvorvidt ambitionen hos alle forvaltninger er lige stor. Sundheds- og Kulturforvaltningens ambition for samarbejdet er at udbrede visionen omkring, at forebyggelsesarbejdet er vigtigt for alle politikområder. De øvrige forvaltninger har også ambitioner omkring forebyggelse i egne kontekster, men lader sig i det praktiske samarbejde begrænse af manglende regulative bindinger, økonomiske midler og en manglende fælles normative og kulturel-kognitiv forståelse af forebyggelse.

Det kan diskuteres, hvorvidt ovenstående betyder, at tværgående samarbejde i denne offentlige kontekst reelt munder ud i koordinering. At det grundet forvaltningernes institutionelle rammer, arbejdsgruppens organisering samt ambition medfører, at der i praksis ikke nås længere end til koordineringen af indsatserne og opfølgningen på disse.

7.3 Et horisontalt samarbejde i en vertikal struktur?

Som beskrevet i teoriafsnittet kan der gennem styringsteorien, findes et teoretisk paradoks, der på den ene side ønsker kontrol og fleksibilitet (NPM) og øget statslig styring og autonomt samarbejde (Post-NPM) (afsnit 2.1). Disse teoretiske paradokser bliver i nedenstående afsnit diskuteret i forhold til specialets samlede analytiske fund.

Sundhedsstyrelsens Forebyggelsespakker blev fremlagt som en særlig anbefalelsesværdig opgave for kommunerne, men ikke som obligatorisk. Forebyggelsespakkerne indeholder kun anbefalinger, hvorefter det er hensigten, at kommunerne decentralt skulle omsætte anbefalingerne til konkrete indsatser (kapitel 4). I relation til specialets teoretiske paradokser afspejler Forebyggelsespakkerne fra nationalt hold både en styring af, hvilken retning kommunerne arbejder med forebyggelsesarbejdet samt et ønske om fleksibilitet, da det er op til kommunerne selv at definere

og omsætte indsatserne. Der findes dog også aspekter af ønsket om kontrol i den nationale benchmarking af kommunernes status på implementeringen (kapitel 4), hvilket teoretisk set kan udfordre balancen af den fleksibilitet og autonomi, der samtidig blev frigivet til kommunerne i deres fortolkning af Forebyggelsespakkerne.

Som beskrevet gennem analysen samt i ovenstående diskussion, er der fra repræsentanterne fra de enkelte forvaltninger et ønske om autonomi til at håndtere arbejdet med Forebyggelsespakker inden for egen forvaltningen. Autonomien ønskes på den måde, at forvaltningerne har sit eget ansvar for at omsætte indsatserne, således de passer ind i deres igangværende arbejde og kerneopgave. Dermed ønskes der en grad af fleksibilitet i forhold til forebyggelsesindsatserne, således disse kan tilpasse det daglige arbejde i forvaltningerne.

Samtidig med ønsket om autonomi påpeger alle repræsentanterne, at hvis der skal etableres et godt samarbejde, er der behov for styring og en klar organisering af samarbejdet. Fokuset på styring kommer til udtryk gennem forvaltningernes ønske om at skabe fælles mål, som sætter en klar retning for samarbejdet. Behovet for styring kommer mere konkret til udtryk gennem repræsentanternes fokus på ledelse af arbejdsgruppen. Der udtrykkes et behov for mere ledelse, et ekstra chefniveau, mellem arbejdsgruppe og direktørniveau, således der for alle forvaltningernes vedkommende bliver et klarere mandat og fælles retning for samarbejdet (afsnit 5.1.3). Efterspørgslen på mere ledelse kan også udtrykke et ønske om mere kontrol af arbejdet i arbejdsgruppen. Dette skal medvirke til at sikre, at de forskellige forvaltninger faktisk vil forpligte sig til forebyggelsesindsatser, når der er opbakning fra ledelsesniveauet. Det kan dog diskuteres, hvilken form for kontrol der efterspørges i samarbejdet. Fra Sundheds- og Kulturforvaltningens side ønskes der øget kontrol med, at de øvrige forvaltninger i samarbejdet faktisk kan og vil arbejde på forebyggelsesindsatserne, via deltagelsen af chefer fra de andre forvaltninger. Dette skal fra Sundheds- og Kulturforvaltningens side sikre, at der faktisk arbejdes på forebyggelsesindsatserne i de andre forvaltninger, således forvaltningen lever op til sine regulativt fastsatte mål. Hos de andre forvaltninger i samarbejdet er der også ønske om yderligere kontrol via deltagelse af flere personer og eventuelt chefer fra egen forvaltning, og på den måde sikre en bredere repræsentation af de respektive forvaltninger (Familie og Beskæftigelse, organisering). Her er ønsket om yderligere kontrol nærmere rettet mod ønsket om at sikre, at arbejdet med forebyggelsesindsatserne passer ind i forvaltningens egne regulative mål og normative og kulturelt-kognitive forståelser af arbejdet med egne borgere. Således er ønsket om yderligere ledelse også et ønske om klarere retning på samarbejdet og mulighed for større grad af prioritering af opgaverne i de respektive forvaltninger.

Ovenstående afspejler et ønske om både fleksibilitet og autonomi til de respektive forvaltninger, men samtidig en erkendelse af at ledelse og klarere styring i arbejdsgruppen ville medvirke til at skabe en klarere retning og måske flere fælles aktiviteter i gruppen. Var samarbejdet omfattet af en fælles vertikal struktur med fælles regulativt grundlag, fælles fastsatte mål for alle forvaltningernes arbejde og udmøntning kunne dette skabe en højere grad af fælles institutionelt grundlag i samarbejdet. Det ville skabe fælles grundlag, mål og forståelse af hinanden og samarbejdets

opgaver, hvilket repræsentanterne selv anser som centralt for et godt samarbejde (afsnit 6.5). Denne mere vertikale styring kan samtidig udfordre forvaltningernes autonome og fleksible elementer, da der ikke i samme grad vil være rum til, at forvaltningerne definere deres egne normative og kulturelt-kognitive forståelse af forebyggelse og samarbejde, og hvordan dette skal omsættes og tilpasses det daglige arbejde. Det kunne tilmed være udfordrende for forvaltningerne at skabe rum til egne regulative rammer. Ud fra en sådan betragtning vil det ikke være realistisk at skabe det gode samarbejde i en yderligere vertikal struktur, samtidig med, at der er plads til fleksibilitet og autonomi. Dette afspejler det styringsteoretiske paradoks, som Scotts erkendelse af forskellige institutioners påvirkning på organisationer (kapitel 2).

Det kan ud fra analysen diskuteres, om det faktisk er en styrket fælles vertikal struktur der ønskes, eller om det nærmere er en modificeret vertikal struktur der efterspørges. Gennem analysen bliver det klart, at Sundheds- og Kulturforvaltningen efterspørger et fælles regulativt grundlag, som skal virke styrende for samarbejdet. Alle forvaltningerne ønsker forståelse for hinandens opgaver og praksis, samt forståelse for hinandens normer og værdier i forhold til samarbejdet. Det bliver klart gennem analysen, at de forskellige forvaltninger ikke har indsigt i hinandens arbejde og forståelser af forebyggelse, men i nærmere koncentrerer sig om sine egne forvaltninger og arbejdet heri (Skole, Familie og Beskæftigelse). For at opnå det gode samarbejde omkring forebyggelse er det dermed nødvendigt at samarbejdspartnerne får indsigt i hinandens forvaltninger og der skabes en større intern forståelse af forebyggelsesarbejdet og hinandens kompetencer, kontekst, fokus og normer og værdier i forhold til forebyggelse. For at nærme sig den ønskede struktur med et større fælles institutionelt grundlag kan det være givende at rette fokusset på tankerne i Post-NPM. Her er fokus netop på at skabe større sammenhængskraft mellem samarbejdspartnere ved at nedbryde silotankegangen (afsnit 2.1). Måden samarbejdet analyseres gennem specialet, fremviser fire adskilte siloer i de fire deltagende forvaltninger. Ønsket med samarbejdet har været at skabe en fælles indsats omkring Forebyggelsespakkerne, men i praksis er der ikke skabt et grundlag for arbejdet, hverken regulativt, normativt eller kulturelt-kognitivt, hvilket medfører forskelligt arbejde med indsatserne omkring forebyggelse. Derfor er de fire parter ikke samlet i én organisation i samarbejdet, men derimod stadig fire adskilte forvaltninger med hver deres institutionelle forståelse af samarbejde og hver deres lovgivningsmæssige grundlag og mål, som de skal arbejde efter. At samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne ikke lever op til repræsentanternes egne definitioner af et godt samarbejde, kan være et resultat af, at de samarbejdende forvaltninger ikke har skabt et afstemt institutionelt grundlag for samarbejdet, som alle forvaltninger kan afspejle sig i.

I den forlængelse kan det diskuteres, hvorvidt det er meningen med samarbejdet, at forebyggelsesarbejdet skal have én entydig fælles retning og ét sigte. De samarbejdende forvaltninger arbejder i praksis med fokus på hver deres målgruppe, kerneopgave og i hver deres kontekst. Således udfordres Post-NPM tankerne omkring centralisering af styringen og skabelsen af et fælles regulativt grundlag for samarbejdet. Dette sker da parternes forskellige målgruppe, kerneopgave og forståelse af forebyggelse præger, hvilke opgaver de anser som meningsfulde. Dermed præges, hvilke opgaver forvaltningerne vil arbejde på, og dermed hvilke opgaver, samt



hvilken udstrækning det i praksis er realistisk at etablere et samarbejde omkring. Dermed udfordres tankerne i styringsteorien af Scotts institutionelle fokus, da et fælles regulativt grundlag ikke egenhændigt kan skabe et samarbejde, da der også kræves fælles forståelse for forebyggelsesopgaven. Således kan et horisontalt samarbejde ikke bare vedtages vertikalt og gennemføres gennem lovgivningsmæssige beslutninger.

Kapitel 8 - Konklusion

Det er igennem dette speciale blevet belyst, hvordan de institutionelle rammer er indvirkende på samarbejdet på tværs omkring Forebyggelsespakkerne i Aalborg Kommune. Dette er undersøgt på baggrund af den tendens af tværgående samarbejde der strømmer ind over den offentlige sektor (kapitel 1). Samarbejdet skal medvirke til løsningen af de komplekse problemer, som den offentlige sektor skal løse. Det tværgående samarbejde omkring sundhed og forebyggelse er en udfordrende disciplin at kaste sig ud i (kapitel 1), derfor har specialet fokuseret på, hvorvidt et sådant horisontalt samarbejde kan fungere i den vertikale struktur i den offentlige sektor, og nærmere hvordan de institutionelle rammer i samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne i Aalborg Kommune påvirker det tværgående samarbejde

Analysen konkluderer, at de samarbejdende forvaltningers institutionelle rammer påvirker det tværgående samarbejde omkring Forebyggelsespakkerne. Der er vidt forskellige regulative institutioner på spil i samarbejdet. Sundheds- og Kulturforvaltningen er i høj grad præget af deres regulative institution, og føler et behov for yderligere regulativ styring af samarbejdet. Ældre- og Handicapforvaltningen, Skoleforvaltningen og Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen er ikke regulativt bundet på Forebyggelsespakkerne. Her bliver forvaltningernes egne forvaltningslovgivninger rammesættende for deres arbejde, da disse forvaltningers regulative grundlag ikke omhandler forebyggelse i relation til de konkrete Forebyggelsespakker. Derfor bliver de regulative institutioner i forvaltningerne et vilkår, som Forebyggelsespakkerne skal foregå under. Således er der ikke ét fælles regulativt grundlag for samarbejdet. På trods af der ikke er regulative elementer som skaber det fælles sigte i samarbejdet, er der i alle forvaltninger en fælles normativ opfattelse af forebyggelse og tværgående samarbejde som vigtigt - dog med en forskellig kulturel-kognitiv forståelse af, hvordan forvaltningerne vil omsætte det. Disse institutionelle rammer skaber et samarbejde, hvor der trods en fælles betoning af forebyggelse som en vigtig opgave, ikke er én fælles forståelse og derfor ikke et samarbejde på tværs. Derimod foregår arbejdet med Forebyggelsespakker isoleret i hver enkelt forvaltning, dog med en fælles koordinering og opfølgning på indsatserne.

Repræsentanterne for samarbejdet om Forebyggelsespakkerne har én klar fælles forståelse. Denne forståelse bygger på, hvordan de definerer et godt samarbejde. Forståelsen af hvad et godt samarbejde er, stemmer dog ikke overens med det samarbejde de udlever omkring Forebyggelsespakkerne, da der ikke er skabt fælles retning via de institutionelle rammer.

Derfor er de institutionelle rammer centrale i forhold til samarbejdet på tværs. Det er udfordrende at skabe en fælles institutionel ramme for samarbejdet, når de samarbejdende forvaltninger ikke er i samme vertikale struktur, men arbejder i hver deres isolerede enheder. De adskilte forvaltninger udfordrer det horisontale samarbejde, idet forvaltningerne ikke regulativt er bundet op på samme ansvar, og ikke har samme normative og kulturelt-kognitive forståelse af, hvordan forebyggelsesarbejdet skal fungere. Dette udfordrer det tværgående samarbejde, når Forebyggelsespakkerne ikke tillægges den samme betydning på tværs af de respektive



forvaltninger. Derfor arbejder de enkelte forvaltninger ud fra deres egne forståelser af forebyggelse, hvorfor Forebyggelsespakkerne ikke har skabt et fælles mål eller haft en stor betydning for arbejdet i Aalborg Kommune, men blot en ny ramme for det igangværende forebyggelsesarbejde. Dermed kan samarbejde i denne offentlige kontekst anses som værende udfordrende, hvorfor det undersøgte samarbejde i høj grad holder sig på det koordinerende og strategiske plan.

Konklusionen på specialets overordnede teoretiske undren er således, at det horisontale samarbejde udfordres af den nuværende vertikale struktur, fordi der ikke er et fælles institutionelt fundament som rammesætter den fælles retning for samarbejdet.

Forvaltningerne i samarbejdet efterspørger en mere tydelig vertikal struktur i arbejdsgruppen, hvor styring og ledelse skal være medvirkende til at sætte én fælles institutionel ramme for samarbejdet. Det er dog centralt, at den vertikale struktur ikke skaber forskellige siloer i samarbejdet, som det er på nuværende tidspunkt. Det kan konkluderes, at den styringsmæssige struktur skaber forskellige siloer i samarbejdet og for stor fleksibilitet og autonomi til de enkelte forvaltninger (afsnit 2.1.1), hvilket medfører, at der i praksis ikke samarbejdes på tværs på den måde forvaltningerne selv italesætter det gode samarbejde. Derfor er konklusionen, at hvis det horisontale samarbejde skal fungere, skal der skabes én fælles vertikal struktur i samarbejdet, som skal medvirke til at skabe en institutionel ramme i samarbejdet med plads til forvaltningernes egne institutionelle rammer.

Kapitel 9 - Efterrationalisering

I dette afsnit vil der reflekteres over de valg der er taget undervejs i specialet. Der vil således fokuseres på, hvordan valgene i specialet påvirker gyldigheden af analysen. Dette afsnit vil derefter fokusere på, hvad specialet bidrager med til forskningsfeltet og hvad der kunne være interessant at undersøge yderligere.

Aalborg Kommune blev i specialet udvalgt som case til at belyse det tværfaglige samarbejde omkring De Nationale Forebyggelsespakker. Det som har været særligt kendetegnende for Aalborg Kommune har været deres håndtering af Forebyggelsespakkerne som en skal-opgave og deres positive historik for forebyggelsesarbejdet. Dette giver forudsætninger for forebyggelsesarbejdet, som der ikke nødvendigvis findes i alle landets kommuner, og som har betydning for analysens fund. Således kunne det være interessant at belyse specialets problemformulering og teoretiske problemstilling i en anden kontekst og dermed case. For derved at belyse hvorvidt specialets konklusion er gyldig udover konteksten i Aalborg Kommune. Det kunne således være interessant at undersøge enten en mindre kommune med færre forvaltningsmæssige skel, eller en anden organisering af kommunens arbejde som eksempelvis Guldborgsund Kommune (Guldborgsund.dk). Det kan altså være interessant at undersøge en kommune med en anden styreform end mellemformstyret. Her vil det blive tydeliggjort om en anden kommunal styreform og en anden kommunal vertikal struktur vil ændre samarbejdsvilkårene i kommunen.

Et andet element der kan være interessant at undersøge nærmere, er hvordan et klarere vertikalt fastlagt horisontalt samarbejde vil fungere. Hvis det horisontale samarbejde skal udspringe af en nationalt vedtaget lovgivning, som på kommunalt niveau bliver omsat til en skal-opgave, hvor alle forvaltninger i samarbejdet bindes ligeligt til samarbejdet. Således vil det kunne undersøges om én fælles vertikal binding og et fælles regulativt grundlag til samarbejdet for alle forvaltninger, vil skabe et velfungerende horisontalt samarbejde.

Et andet metodisk element, der kunne være interessant at belyse, er samarbejdets rækkevidde udover den etablerede arbejdsgruppe. Det kunne være interessant at foretage en analyse af samarbejdet på flere niveauer, hvor samarbejdet følges hele vejen ned gennem organisationen. På denne måde kan det vurderes, hvilken effekt samarbejdet har på de udførende niveauer, og om der er andre institutionelle forståelser på spil på disse niveauer.

Som det konkluderes er der udfordringer for samarbejdet i selve arbejdsgruppen og måden, hvorpå denne arbejdsgruppe fungerer. Teoretisk set kunne det derfor være interessant gennem øvrig organisationsteori at undersøge, hvilke organisatoriske faktorer der kunne optimere organiseringen i arbejdsgruppen og deraf samarbejdet.

9.1 Perspektivering

I dette afsnit vil der fokuseres på, hvilke fremtidige perspektiver specialets fund giver for det tværgående samarbejde omkring Forebyggelsespakkerne i Aalborg Kommune. I specialet påpeges der udfordringer ved samarbejdet, da der er flere vertikale strukturer, der rammesætter samarbejdet.

Sundheds- og Kulturforvaltningen har i slutningen af samarbejdet også gjort opmærksomme på, at der skal ændres på arbejdsgruppens kommissorium. Denne ændring vil medføre, at der udvides i deltagerkredsen i samarbejdsgruppen, således der inddrages flere aktører fra hver deltagende forvaltning. Således er der i Aalborg Kommune en opmærksomhed på, at samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne kan optimeres. Måden at optimere samarbejdet gennem en bredere repræsentation af forvaltninger, vil dog ifølge specialets fund ikke være udslagsgivende, da det ikke vil ændre ved forvaltningernes opdelte institutionelle forståelser.

Således er der fremtidige perspektiver i forhold til at ændre på samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne. Her vil specialets fund kunne bidrage med at fokusere det fremtidige arbejde med at optimere det tværgående samarbejde. Specialet fokuserer på centrale aspekter i forhold til udviklingen af det tværgående kommunale samarbejde. Desuden vil specialet kunne inspirere Aalborg Kommunes fremtidige styring af arbejdsgruppen i arbejdet omkring Forebyggelsespakkerne, således det tværgående samarbejde omkring forebyggelse kan optimeres. Specialets fund omkring styringen af den offentlige sektor og muligheden for tværgående samarbejde i den kontekst, kan muligvis også være gyldige udover forebyggelsesområdet. Således kan fundene omkring opmærksomhed på skabelse af en afstemt institutionel ramme og en fælles forståelse for målene i et samarbejde, også være centrale i andre tværgående samarbejdsrelationer i en kommunal kontekst. Dette lægger op til yderligere undersøgelse omkring det horisontale samarbejde i en vertikal struktur. Dette speciale har via et institutionelt fokus påpeget nogle udfordringer for et velfungerende horisontalt samarbejde i en kommunal kontekst præget af en styring der skaber afgrænsede forvaltninger. Det kan således være interessant at arbejde videre med fokuset på det horisontale samarbejde i den kommunale kontekst såvel i andre cases som i en anden styringsmæssig kontekst i en anden kommune. Dette ville skabe mere nuanceret viden omkring vilkårene for det horisontale samarbejde i en vertikal struktur.

Dermed bidrager specialet med et institutionelt fokus på det horisontale samarbejde i en vertikal struktur, der påpeger en række udfordringer i at arbejde på tværs i denne kommunale kontekst. Dette kan udfordre løsningen af de komplekse problemstillinger, der kommer til den offentlige sektor, hvorfor det bliver centralt at fortsætte forskningen omkring det horisontale samarbejde i den kommunale kontekst for at kunne skabe teoretisk og empirisk viden omkring, hvordan det horisontale samarbejde kan fungere bedst muligt i den kommunale kontekst. Således belyser specialet et eksempel på et horisontale samarbejdet i en vertikal struktur ud fra én institutionel, organisatorisk og styringsmæssig kontekst. Skal det besvares, hvordan et horisontalt samarbejde fungerer i en vertikal struktur i bredere omfang, vil analysen med fordel kunne foretages i andre institutionelle, organisatoriske og styringsmæssige kontekster, for at skabe en bredere afdækkende viden.

Litteraturliste

- Aalborg Kommune, a, *Organisation*, Forside, Om kommunen, Organisation.
- Aalborg Kommune, b, *Aalborg Byråd*, Forside, Politik, Byråd.
- Andersen, Lotte Bøgh (2012): *Metoder i statskundskab*, kapitel 4: *Forskningskriterier*, Hans Reitzels Forlag, 2. udgave, 2. oplag.
- Andersen, Lotte Bøgh, Anne Skorkjær Binderkrantz & Kasper Møller Hansen (2012): *Metoder i statskundskab*, kapitel 3: *Forskningsdesign*, Hans Reitzels Forlag, 2. udgave, 2. oplag.
- Andersen, Niels Åkerstrøm (2014): *Klassisk og Moderne Organisationsteori*, Vikkelsø, Signe & Peter Kjær (red.), kapitel 20: *Forvaltning*, Hans Reitzels Forlag, 1. udgave, 1. oplag.
- Antoft, Rasmus & Heidi Houlberg Salomonsen, (2007): *Studying Organizations by a pragmatic Research Design, the case of qualitative case study designs*. Paper presented at European Group of Organization Studies "Beyond Waltz - Dances of Individuals and Organizations", Austria.
- Bell, Stephen & Andrew Hindmoor (2009): *Rethinking Governance, The centrality of the state in modern society*, Cambridge University Press, 1. udgave.
- Byrådsmøde - Aalborg Kommune (2017):
http://aalborgbyraad.video-stream.dk/show_meeting.php?id=20170327a&punkt=2
- Center for interventionsforskning (2013): *Kommunernes arbejde med implementering af Sundhedsstyrelsens forebyggelsespakker 2013*, Statens institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet i samarbejde med Center for Forebyggelse i Praksis, KL og Sundhedsstyrelsen efter en bevilling fra Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse.
- Center for interventionsforskning (2015): *Kortlægning Kommunernes arbejde med implementering af Sundhedsstyrelsens forebyggelsespakker 2015. Udvikling i arbejdet fra 2013-2015*, Statens institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet i samarbejde med Center for Forebyggelse i Praksis, KL og Sundhedsstyrelsen efter en bevilling fra Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse.
- Christensen, Tom, Amund Lie & Per Læg Reid (2007): "Still Fragmented Government or Reassertion of the Centre?" i Tom Christensen & Per Læg Reid (red.) *Transcending New*

Public Management - The Transformation of Public Sector Reforms. Ashgate Publishing Limited, 2007.

- Christensen, Tom & Per Lægveid (2007): “*Introduction - Theoretical Approach and Research Questions*” i Tom Christensen & Per Lægveid (red.) *Transcending New Public Management - The Transformation of Public Sector Reforms.* Ashgate Publishing Limited, 2007.
- Curtis, Tine & Maria Bech (2012): *Organisering og implementering af sundhed på tværs*, Sund By Netværket, 1. udgave, 1. oplag, lokaliseret d. 06.03.2017 på: https://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_78907/cf_202/Organisering_og_implementation_af_sundhed_p-tv-rs.PDF
- Elklit, Jørgen & Henrik Jensen, (2012): *Metoder i statskundskab*, kapitel 5: *Kvalitative datakilder*, Hans Reitzels Forlag, 2. udgave, 2. oplag.
- Familie og Beskæftigelse (2017): *Interview med Familie- og beskæftigelsesforvaltningen.*
- Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen (2014): *Handleplan for omsætning af Sundhedspolitikken 2015-2018, herunder forebyggelsespakkerens anbefalinger i Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen.*
- Guldborgsund.dk, Guldborgsund Kommune, organisation, lokaliseret d. 29.05.2017 på: http://www.guldborgsund.dk/da/Om_kommunen/Organisation.aspx
- Harrits, Gitte Sommer, Carsten Strømbæk Pedersen & Bente Halkier (2012): *Metoder i statskundskab*, kapitel 6: *Indsamling af interviewdata*, Hans Reitzels Forlag, 2. udgave, 2. oplag.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2004): *Aftale om Strukturreform, juni 2014*, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, lokaliseret d. 06.03.2017 på: http://www.sum.dk/Aktuelt/Publikationer/~//media/Filer%20-%20Publikationer_i_pdf/2004/Strukturaftale.ashx
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2005): *Kommunalreformen – kort fortalt*, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, lokaliseret d. 06.03.2017 på: <http://www.oim.dk/media/17070/kommunalreformen-kort-fortalt.pdf>
- Jakobsen, Mads Leth Felsager, (2012): *Metoder i statskundskab*, kapitel 7: *Kvalitativ analyse: kodning*, Hans Reitzels Forlag, 2. udgave, 2. oplag.

- Jørgensen, Torben Beck & Karsten Vrangbæk (2005): *Det Offentlige Styringsunivers: Fra Government til Governance*, Magtudredningen og forfatterne.
- Jørgensen, Henning, Morten Lassen & Kelvin Baadsgaard (2016): *Koblingskompetencer - et begrebsligt indkredsningforsøg*, Rapport til KL og Forhandlingsfællesskabet, CARMA, Aalborg. Lokaliseret d. 05.04.2017 på:
<http://vpt.dk/sites/default/files/2017-03/Koblingskompetencer.pdf>
- Klijn, Erik-Hans (1997): *Policy Networks: An Overview*, i Kickert, Walter J.M., Erik-Hans Kickert & Joop F.M. Koppenjan (red.): *Managing Complex Networks, Strategies for the Public Sector*. Sage Publications, 1. udgave.
- Kristensen, Mads, Hanne Foss Hansen, Caroline Howard Grøn, Eva Moll Sørensen & Gunnar Gjelstrup (2014): *Offentlig styring - forandringer i krisetider*, Hans Reitzels Forlag, 1. udgave, 1. oplag.
- Lynggaard, Kennet (2010): *Dokumentanalyse*, kapitel 6 i Brinkmann & Tanggaard (red.): *Kvalitative metoder*. København K, Hans Reitzels Forlag.
- Osborne, Stephen (2010): *Introduction: The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment*, i Osborne, Stephen (red.): *The New Public Governance?*, Routledge: London/NY, kapitel 1.
- Osborne, Stephen P, Kate McLaughlin & Ewan Ferlie (2002): *New Public Management, Current trends and future prospects*, Osborne, Stephen P, Kate McLaughlin i kapitel 1: *The New Public Management in context*, lokaliseret d. 29.05.2017 på:
https://books.google.dk/books?id=5mYv_ihreGYC&printsec=frontcover&dq=isbn:0415243629&hl=da&as_brr=3&cd=1&source=gbs_api#v=onepage&q&f=false
- Scott, Richard W. (2001): *Institutions and Organizations*, Second Edition, Sage Publications, 2. udgave.
- Sundhedsloven: *Bekendtgørelse om Sundhedsloven*, kapitel 35: § 119, Retsinformation.
- Skole (2017): *Interview med Skoleforvaltningen*.
- Skoleforvaltningen (2014): *Operationalisering af de fem forebyggelsespakker under Sundhedspolitik 2015-2017 - afgrænset til Skoleforvaltningen*, Aalborg Kommune.

- Sundhed og Kultur (2017): *Interview med Sundheds- og Kulturforvaltningen.*
- Sundheds- og Kulturforvaltningen (2013): *Forvaltningsgrundlag for Sundheds- og Kulturforvaltningen.*
- Sundheds- og Kulturforvaltningen (2014), a: *Sundhedspolitik 2015-2018*, Aalborg Kommune.
- Sundheds- og Kulturforvaltningen (2014), b: *Kommissorium for arbejdsgruppen for Sundhedspolitikken 2015-2018 og forebyggelse*, Sundhedsstrategi, Sundheds- og Kulturforvaltningen.
- Sundheds- og Kulturforvaltningen (2016): *Oversigt over anbefalinger på grundniveau i Sundhedsstyrelsens forebyggelsespakker fordelt på forvaltninger.*
- Sundheds- og Kulturforvaltningen (2017), a: *Status på sundhedspolitik 2015-2018*, Aalborg Kommune.
- Sundheds- og Kulturforvaltningen (2017), b: *Bilag til Statusrapport 2017*, Aalborg Kommune
- Sundhedsministeriet (2012): *Pressemeddelelse: Forebyggelsespakker skal sikre danskerne et længere og sundere liv.* Lokaliseret d. 01.06.2017 på:
<http://www.sum.dk/Aktuelt/Nyheder/Forebyggelse/2012/Juni/Forebyggelsespakker.aspx>
- Sundhedsstyrelsen: *Sundhedsstyrelsens forebyggelsespakker*, Planlægning, Kommuner, Sundhedsstyrelsens forebyggelsespakker, lokaliseret d. 06.03.2017 på:
<https://www.sst.dk/da/planlaegning/kommuner/forebyggelsespakker>
- Sundhedsstyrelsen (2005): *Terminologi, forebyggelse, sundhedsfremme og folkesundhed*, Center for forebyggelse, Sundhedsstyrelsen, Lokaliseret d. 29.05.2017 på:
<https://www.sst.dk/~media/CA0B2ED9165F4C908DB3117BA4764058.ashx>
- Sundhedsstyrelsen (2010): *Agenda sundhed på tværs agenda*, Sundhed på tværs, lokaliseret d. 06.03.2017 på:
<https://www.sst.dk/~media/42169805B91A46D6BA7E17E9762091F3.ashx>
- Sundhedsstyrelsen (2012), a: *Introduktion til Sundhedsstyrelsens Forebyggelsespakker*, Sundhedsstyrelsen 2012, Lokaliseret d. 06.03.2017 på:
<https://www.sst.dk/~media/45C61AA82628485AAB81043335677C91.ashx>



- Sundhedsstyrelsen (2012), b: *Høringsnotat, Sundhedsstyrelsens forebyggelsespakker*, forår.
- Sørensen, Eva & Jacob Torfing (2005): *Netværksstyring*, Roskilde Universitetsforlag, 1. udgave.
- Weiss, S. Robert (1994): *Learning from strangers, the art and method of qualitative interview studies*, First Free Press Paperback Edition.
- Ældre- og Handicap (2017): *Interview med Ældre- og Handicapforvaltningen*.
- Ældre- og Handicapforvaltningen (2015): *Handleplan for Sundhedspolitik, Ældre- og Handicapforvaltningen 2015-2018*.

Bilagsoversigt

Bilag 1 - Interviewguide

Basisspørgsmål	Formål	Interviewspørgsmål
Indledning: Baggrundsviden om interviewpersoner	Der spørges i ind til baggrundsviden omkring interviewpersonerne for at kunne klassificere personerne. Dette kan medvirke til at belyse, hvorvidt baggrundsvariable som alder, stilling, uddannelse, erfaring har en betydning for samarbejdet og opfattelsen af det.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortæl lidt om din uddannelsesmæssige baggrund og din nuværende stilling. <ul style="list-style-type: none"> • Hvor længe har du været ansat i denne stilling? 2. Kan du fortælle mig om et rigtig godt samarbejde? 3. Kan du fortælle mig om et samarbejde der har været særligt svært/udfordrende?
Teoretisk	Formål	Interviewspørgsmål
Tema 1: Udviklingen af det kommunale forebyggelsesarbejde	Dette tema skal skabe viden omkring udviklingen og tilblivelsen af forebyggelsesarbejdet i Aalborg Kommune. Således skal der skabes en forståelse for udviklingen inden for kommunen, hvilket skal hjælpe til at forstå hvorfor samarbejdet og organiseringens nuværende form.	<ol style="list-style-type: none"> 4. Kan du fortælle lidt om de kommunale forebyggelsespakker og processen heromkring? <ul style="list-style-type: none"> • Kan du fortælle om den første gang du skulle arbejde med forebyggelse i Aalborg Kommune? → Hvordan arbejdede I tidligere på forebyggelse? • Hvornår oplevede I at forebyggelse skulle foregå i tværgående samarbejde med kommunens øvrige forvaltninger? • Kan I fortælle lidt om, hvad Sundhedsstyrelsens forebyggelsespakker betød for det forebyggende

		<p>samarbejde i Aalborg kommune? → Hvorfor/hvornår valgte I dette som en skal-opgave?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kan du/I fortælle lidt om strukturen og organiseringen i Aalborg Kommunes betydning for samarbejdet omkring forebyggelsespakkerne?
<p>Tema 2: Regulative institutioner i forvaltning og i samarbejde</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lovgivning • Økonomi • Regler • Tilsyn/overvågning • Incitamentsstrukturer • Magt - aktører, magtbalance • Arbejdsproces • kapacitet, ressourcer 	<p>Dette tema skal medvirke til en afdækning af de lovgivningsmæssige og økonomiske påvirkninger på samarbejdet. Fokuset rettes mod de regulative rammers indvirkning på samarbejdet. Temaet skal medvirke til et fokus på arbejdsprocesserne i og styringen af samarbejdet.</p>	<p>5. Kan du fortælle, hvad de lovgivningsmæssige og økonomiske rammer betyder for samarbejdet omkring forebyggelsespakkerne?</p> <p>6. Kan du/fortælle hvordan samarbejdet omkring forebyggelsespakkerne styres og reguleres i arbejdsgruppen?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvordan finansieres arbejdet med forebyggelsespakkerne? - Er dette understøttende for samarbejdet? • Hvordan sikrer I ejerskab og incitament til forebyggelsesarbejdet ved siden af jeres kerneopgaver? • Hvordan følges der op på forebyggelsesarbejdet i Jeres/din forvaltning? → Hvem følger op? På hvad?
<p>Tema 3: Normative institutioner i forvaltningen og i samarbejdet</p>	<p>Dette tema skal fokusere på de normative aspekter i såvel egen forvaltning som i samarbejdet. Dermed skal disse spørgsmål</p>	<p>7. Kan du fortælle om hvilke normer og værdier I tager med ind til et samarbejdet omkring forebyggelsespakkerne?</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Værdier • Mål • Vejen til målet • Rollefordeling i samarbejde og i forvaltning 	<p>medvirke til et fokus på de værdier og mål der er såvel i interviewpersonens egen forvaltning, som i samarbejdet omkring Forebyggelsespakkerne.</p>	<p>8. Kan du fortælle om en situation hvor samarbejdet omkring forebyggelsespakkerne har passet særligt godt med jeres normer og værdier?</p> <p>9. Kan du give et eksempel på, hvornår samarbejdet har været en udfordring for jeres normer og værdier?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvad er Jeres forventninger til at indgå i samarbejdet? • Hvad er Jeres forventninger til hvad der kommer ud af samarbejdet? • Hvad er dit/Jeres overordnede mål i forhold til samarbejdet omkring forebyggelsespakkerne?
<p>Tema 4: Kulturelle- kognitive institutioner i forvaltningen og i samarbejdet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mening • Adfærd • Rutiner • Kultur for adfærd • Forståelser • Kultur 	<p>Dette tema skal medvirke til at afdække, hvilken forståelse den enkelte har af forebyggelse og det arbejde, der skal gøre omkring forebyggelse. Ligeledes skal temaet medvirke til at fokusere på forståelsen af et godt samarbejde omkring Forebyggelsespakkerne.</p>	<p>10. Kan du fortælle os om, hvordan du forstår forebyggelsesarbejdet, og hvem der har ansvaret for dette?</p> <p>11. Hvordan forstår du godt et godt samarbejde omkring forebyggelsespakkerne?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er der altid opbakning til/forståelse af forebyggelsesarbejdet i Jeres forvaltning? - Differentiere det på niveauer? (leder, konsulent, hjemme i forvaltning vs. i arbejdsgruppen) • Hvordan skaber I opbakning?



		<p>Afslutning:</p> <p>12. Er der slutteligt nogle ting du/I vurderer kunne optimere jeres samarbejde?</p> <ul style="list-style-type: none">• Er der noget du vil tilføje eller noget vi ikke er kommet ind på?
--	--	---

Bilag 2 - Liste over interviewpersoner

	Forvaltning	Erfaring	Uddannelsesmæssig baggrund
Torben Kjeldgaard	Sundheds- og Kulturforvaltningen	Leder af Sundhedsstrategisk Team. Arbejdet med forebyggelsespakkerne siden 2012.	Sociologisk samfundsanalyse. Specialisering på sociologi.
Thomas Engel Dejgaard	Sundheds- og Kulturforvaltningen	Ansæt i Sundhedsstrategisk Team i 1 år	Cand. scient. adm.
Bettina Bisp Jensen	Sundheds- og Kulturforvaltningen	Konstitueret leder for Mental Sundhed. <u>Tidligere erfaring:</u> Ansæt 9 år som konsulent i Sundhedsstrategisk.	Cand. scient. adm. Specialisering i internationale forhold
Malene Horsholt Jensen	Ældre- og Handicapforvaltning	Konsulent i Ældre- og Sundhedssekretariatet i ¾ år. <u>Tidligere erfaring:</u> ½ år på handicapområdet i Ældre- og Handicapforvaltningen. 2 år i Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen.	Cand. scient. adm.
Bjarne Jensen	Skoleforvaltningen	SSP- og Forebyggelseskonsulent <u>Tidligere erfaring:</u> Ansæt som lærer i 23 år. 1 år som konstitueret viceskoleleder.	Folkeskolelærer.
Rasmus Skjoldager Guldbæk	Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen	Konsulent i Børne- og Familiesekretariatet - Sundhed og IT.	Cand. scient. adm.

Bilag 3 – Kodeliste for interview

Kode:	Indhold:	Antal cases	Antal koder
Åben kodning	Den indledende læsning af interviewene, som medvirker til overblik over indhold og en åben tilgang til centrale passager ud over det der findes i den teoretiske forforståelse. Dette har dannet nogle temaer: - Valgår - Politisk indflydelse	2	6
Klassificering af interviewperson	Indfanger dele af empirien omhandlende interviewpersonernes faglige baggrund. Der er nærmere indsamlet empiri om: - Stillingsbetegnelse - Uddannelse - Arbejdshistorik	4	9
Samarbejde	Indfanger dele af empirien omhandlende interviewpersonernes forståelse af samarbejde. Der er indsamlet empiri om: - Gode / udfordrende ting ved samarbejde - Samarbejde om forebyggelse - Koordinering	4	23
Regulative elementer	Indfanger dele af empirien omhandlende de regulative elementer der italesættes. Der bliver blandt andet snakket om påvirkningen af: - Lovgivning - Regler - Sanktioner	4	15
Organisering	Indfanger dele af empirien omhandlende organiseringen af arbejdet med forebyggelse. Der er fokuseret på udlægningen af: - Forvaltningens organisering - Arbejdsgruppens organisering - Kommunens organisering	4	33
Styring	Indfanger dele af empirien omhandlende den styringsmæssige kontekst arbejdet foregår i. Dette medfører følgende temaer: - Opfølgning - Ledelse - Vertikal / horisontal styring - Kommunal styring	4	24
Normative elementer	Indfanger dele af empirien omhandlende der normative forståelser der er i spil. Der er analyseret efter interviewpersonernes: - Forventninger - Normer og værdier	4	27



	<ul style="list-style-type: none">- Erfaringer- Passendehedslogik		
Kulturelt-Kognitive elementer	Indfanger dele af empirien omhandlende de kognitive forståelser af samarbejdet og forebyggelse. Der er analyseret efter interviewpersonernes: <ul style="list-style-type: none">- Forståelse- Mening- Adfærd- Kulturer- Rutiner	4	19