

## Indholdsfortegnelse

Abstract .....	3
Indledning.....	4
Problemfelt .....	4
Europæisk skole- og uddannelsespolitik .....	5
Effektivitet og Best Practice .....	5
Drop-out .....	8
Tværfagligt- og tværsektorielt samarbejde.....	9
Skolepolitisk system.....	10
Fraværsproblematik .....	11
Aalborg kommune.....	12
Vidensproduktion og politiske beslutningsprocesser.....	13
Præsentation af case .....	15
Problemformulering.....	18
Undersøgelsesspørgsmål .....	18
Undersøgelsesspørgsmål 1: .....	18
Undersøgelsesspørgsmål 2: .....	18
Undersøgelsesspørgsmål 3: .....	18
Undersøgelsesspørgsmål 4: .....	18
Analysestrategi .....	18
Videnskabsteoretisk ramme.....	18
Empirisk materiale .....	20
Teoriapparat.....	21
Metode.....	21
Afgrænsninger.....	23
Metodekritik.....	24
Analyse.....	25
Del 1. Forvaltning .....	25
Aalborg kommunes Ungestrategi 2015-17.....	25
Skoleforvaltningen .....	28
Strategi og samarbejde .....	30
Del 2. Professionelle .....	32
Samarbejdsudvalget om drop-out .....	32
Ungestrategi.....	33

Metodeovervejelser .....	34
Udsatte i skolesystemet .....	35
Del 3. Vilkår for samarbejde .....	38
Politisk strategi – afsender og modtager .....	38
Interview med konsulent .....	38
Samspil mellem politik og forvaltning.....	41
Opsummering .....	44
Konklusion .....	45
Perspektivering .....	48
Litteraturliste .....	49
<b>Artikel</b> .....	53
<b>Afrunding</b> .....	55

## Abstract

This thesis will aim to demonstrate how policymakers, in the efforts of policymaking, influence the very essence of interdisciplinary cooperation, to the extent that its meaning has become that of words and management terms, rather than a physical, intentional exchange.

In connection to a previous study, I came to wonder how the attempted implementation of various policies could affect the conditions for an inter-professional collaboration, concentrated around vulnerable children and young people in the school and education sector.

Through a case study, where the focus on vulnerability is based on the forms of cooperation that this particular group requires, I seek to determine how the professionals respond to policies related to their interdisciplinary and cross-sectoral collaboration. This is done via contact to an interdisciplinary cooperation committee, with a mission to uncover reasons for school drop-outs, and possible ways of action. The study includes a specific policy, concerning the school opportunities, for the before mentioned students, which the committee's informants supposedly relate to their field of expertise

Following a timely review of the field of interest, showing strong relations between the European economic policies, and the Danish counterpart, the thesis demonstrates how international school policies and benchmarks, correlate timewise with certain policy implementations in the Danish schooling system.

This calls to show how interconnected political initiatives have become and serves to acknowledge the influence that international economics have on the day to day policy making and thereby the professionals invested in working with vulnerable children and young people.

With the scientific methods proposed by the philosophical approach of critical realism, I aim to explore the circumstances, on which strategic policy objectives could have an effect on interdisciplinary and cross-sectoral cooperation.

The approach of critical realism, besides being complex, also contains several levels or layers called strata. The deeper the stratum, the more abstract and vice versa. This serves to enable my findings, even where it's difficult to access – such as the interweaving interactions of professionals.

My study come to show that the management consultant, responsible for facilitating the committees' joint efforts, shows no or little acknowledgement of what it takes to facilitate such a complex gathering of professionals.

The literary analysis shows the same tendencies and by initiating the results up against my previous findings, I have come to the thesis end conclusion: That when talked about it in very general terms, without relating to-and understanding the effects that local circumstances serve on the students and professionals, further introduction of policies will possible have serious consequences for both student and professionals – without either coming closer to understanding just what influence it serves to show.

## Indledning

I forbindelse med undersøgelser af et specifikt tværsektorielt samarbejde på et tidligere semester, bliver jeg bekendt med omfanget af politisk involvering i arbejdet med børn og unge indenfor den danske skole- og uddannelsessektor. Her menes der mængden af skrifteligt fremsatte strategier og principper, der umiddelbart kan opfattes vidt forskelligt af de involverede aktører. Dette var, på daværende tidspunkt, blot et delelement i forståelsen af den kompleksitet, som et sådant samarbejde indeholder. Dermed gav mine rammer for undersøgelsen ikke mulighed for at sætte yderligere fokus på, hvorledes disse strategiske udmeldinger kan have indvirkning på samarbejdets vilkår.

Ambitionen med dette speciale er derfor at bidrage til forståelsen for, hvorfor og hvordan politisk funderede intentioner kan indvirke på det tværprofessionelle -og tværsektorielle samarbejde omkring udsatte børn og unge indenfor skole- og uddannelsessektoren.

Dette vil jeg søge at gøre gennem et casestudie fra den førnævnte undersøgelse, hvor fokus på udsathed grunder i de samarbejdsformer, som netop denne gruppe nødvendiggør.

## Problemfelt

Som udgangspunkt vil jeg søge at etablere en forståelse for de internationale og nationale politiske rammer, hvori det førnævnte samarbejde skal navigere. Der er forsøgt struktureret ud fra en forholdsvis stringent kronologisk og hierarkisk orden, men enkelte steder har det været nødvendigt at afvige herfra for dermed at kunne drage sammenhænge frem.

Specialets indledende informationssøgning begrænser sig til perioden fra starten af 00'erne og frem til i dag, da der i denne periode er gennemført flere gennemgribende politiske reformer på både nationalt og internationalt plan. Reformen, der har haft og stadig har stor betydning for måder, hvorpå samarbejdet omkring børn og unge pågår i Danmark.

Det historiske aspekt vil undervejs blive koblet med belysning af begreber, hvis fremkomst har haft en afgørende indflydelse på specialets genstandsfelt. Derudover vil læseren blive præsenteret for en uddybning af den målgruppe, som det tværfaglige- og tværsektorielle samarbejde omhandler. Herunder hvorledes målstyring og resultatkrav kan ses som havende signifikant indvirkning på den politiske interesse i netop denne gruppe. Dette vil undervejs blive relateret til den særlige politiske opmærksomhed, der er blevet rettet mod samarbejde som et redskab.

Til slut vil der fremkomme en præsentation af casen, hvorpå specialets undersøgelser hviler, og denne vil føre læseren frem til formuleringen af specialets problemstilling.

I det følgende vil jeg redegøre for enkelte nedslag på førnævnte tidslinje, velvidende at de ikke står alene, og at det samlede billede af europæisk og dansk skole- og uddannelsespolitik er langt mere komplekst, end der her kan rummes.

## Europæisk skole- og uddannelsespolitik

År 2000 markerer et vendepunkt for skole- og uddannelsespolitikken i Danmark. Her vedtages Lissabonstrategien, der efter flere års økonomisk krise fremadrettet skal ruste de europæiske lande til konkurrencedygtighed, økonomisk vækst og fremgang – herunder gøre uddannelse til et redskab for selv samme (Det Europæiske Råd 2000, Olsen 2007). Til at understøtte dette opstilles der en lang række strategiske mål for uddannelsessystemerne i EU. Blandt andet vægtes det, at kvaliteten og effektiviteten skal øges, og at der skal optages flere studerende på de videregående uddannelser.

Endvidere angives der fem kvantitative mål også kaldet *benchmarks* (Olsen 2007):

1. Antallet af dårlige læsere skal reduceres med 20 procent inden 2010
2. 80 procent af hver årgang skal tage en ungdomsuddannelse
3. Antallet af universitetsstuderende, der tager en uddannelse i naturfag, skal øges med 15 procent
4. 12,5 procent af arbejdsstyrken skal efteruddannes
5. Højest 10 procent må forlade grundskolen før tid.

Disse mål er kendetegnet ved nogle meget præcise procentvise angivelser af, hvad de europæiske lande forpligter sig til og måles op imod.

Lissabonstrategien følges i 2010 op af Europa 2020 strategien, der fokuserer særligt på uddannelsesområdet gennem det strategiske arbejdsprogram Education and Training 2020, herefter omtalt som ET 2020 (European Commission). De benchmarks, der blev opstillet i Lissabon-strategien, går i store træk igen, og nøglebegreberne *kvalitet* og *effektivitet*, er gennemgående i begge strategier (Uddannelses- og Forskningsministeriet).

## Effektivitet og Best Practice

I ET 2020 fremtræder begrebet *best practice* som værende en udveksling, en gensidig læring, indsamling og udbredelse af oplysninger og dermed udtryk for et klart belæg for at gøre, *hvad der virker* (European Commission). Det kan siges at være udtryk for effektiviseringselementet i den nye europæiske uddannelsesstrategi: At få mest muligt ud af mindst muligt.

Dette lægger sig tæt op ad den gennemgribende forandring, som samfundet har gennemgået de seneste årtier. Økonomiske kriser har nødvendiggjort en brydning med de idealer, der kendetegner et velfærdssamfund: Ligeværd, lige muligheder og økonomisk lighed (Pedersen 2014, s. 15), henimod fremmelse af den nationale konkurrenceevne – populært kaldet overgangen til en konkurrencestat.

I Danmark har det haft stor betydning for styringen af den offentlige sektor, der nu er langt mere centraliseret, og hvor offentlige organisationer i langt højere grad er underlagt økonomiske rammer og resultatkrav (Pedersen 2014, s. 18).

Dette genkendes i den danske skolepolitik, hvor beskrivelser af begrebet *best practice* og evidensbaseret viden også har vundet indpas (Krogh-Jespersen 2002, Andersen & Aaltonen 2013, Undervisningsministeriet 2017). Det kan defineres som måder, hvorpå erfaringer fra ét sted eksemplificeres som værende udtryk for ”den bedste måde”, og dermed ønskes overført til

andre kontekster (Lund 2011).

Socionom og master i udsatte børn og unge, Susanne Katz, påtaler dog en tendens til at overvurdere betydninger af den evidensbaserede praksis. For som hun siger: ”Ønsket om evidens i det sociale arbejde synes ikke primært at have det gode og virkningsfulde sociale arbejde i fokus, men skal i høj grad skal ses som et styringsredskab til nedbringelse af udgifterne på området” (Katz 2014).

Der er flere kritiske røster, der problematiserer denne tilgang. Heriblandt forsker ved UC Sjælland Karsten Gynther, der sætter spørgsmålstejn, ved hvorvidt direkte overførsel og implementering af erfaringsbaseret viden, er holdbart. Han siger: ”Man vil altid finde det eksemplariske, det bedste eksempel. Men at tro på, at alle andre bare skal gøre det på samme måde, er forkert” (Gynther 2014). Han ser tendensen som værende et udtryk for lederes ønske om at udvise handlekraft, og dermed springes der vigtige processer over i lynhurtige implementeringer af andres praksiserfaringer. Dette opfatter Karsten Günther som et forsøg på at imødekomme politiske målsætninger om indførelse af *best practice*, for dermed at kunne sige ”at så har man da gjort noget” (Gynther 2014).

I begge udtalelser sættes der dermed spørgsmålstejn ved den politiske dagsorden set i forhold til lovprisen af- og kravet om anvendelse af *best practice* og evidensbaseret viden.

Ved indførelsen af ET 2020 forpligter medlemslandene sig til at engagere sig i såkaldte arbejdsgrupper, der er nedsat af Kommissionen og med deltagelse af udpegede eksperter fra de forskellige lande. Hver arbejdsgruppe er ansvarlig for at levere resultater direkte forbundne til de opsatte mål i strategien (European Commission 2018). På kommissionens hjemmeside står der følgende beskrivelse: ”Arbejdsgruppernes primære fokus er at gavne medlemsstaterne i arbejdet med at fremme politikudvikling gennem gensidig læring og identifikation af god praksis samt forstå, hvad der virker inden for uddannelse” (oversat) (European Commission 2018).

Samarbejdsformen i ET 2020 omtales af Uddannelses- og Forskningsministeriet som en såkaldt åben koordinationsmetode, hvor samarbejdet anses som værende frivilligt og ikke-juridisk bindende for medlemslandene (Uddannelses- og Forskningsministeriet 2016).

Dog omtales styringsformen i et baggrundsnotat fra regeringens vækstforum, som:

(...) en øget koordinering og overvågning af nationale politikker. Der lægges bl.a. op til, at Kommissionen skal kunne komme med mere detaljerede politik- og re- formanbefalinger. Hvis den enkelte medlemsstat undlader at følge en sådan anbefaling, foreslås det, at Kommissionen i grove tilfælde kan udstede en henstilling i form af en såkaldt ”policy warning”. (...)

(Vækstforum s. 2)

Dette implicerer, at nok er uddannelse forsat et nationalt anliggende, men der vil fremover være øget bevågenhed på EU's medlemslande i forhold til at skabe de nødvendige resultater.

### PISA-resultater og ”Abuse by Government”

Medvirkende til denne bevågenhed er OECD-programmet PISA (Programme for International Student Assessment)<sup>1</sup>, der gennemføres hvert 3. år, og siden indførelsen i Danmark i år 2000 har været genstand for megen mediedebat (Folkeskolen.dk, Information.dk m.fl.).

Formålet med PISA beskrives af de ansvarlige parter (Undervisningsministeriet, KORA, SFI, og DPU), som dét at kunne måle, hvor godt unge mennesker i forskellige lande er forberedt til det uddannelses- og arbejdsliv, der venter dem, og hvor innovative og kreative danske unge er, i forhold til unge i andre lande (Undervisningsministeriet 2018, Greve 2018). Det pointeres derudover, at resultatet af PISA kan bruges til at lokalisere faglige styrker og mulige forbedringer hos de danske unge og dermed fungere som et vigtigt pejlemærke for politiske beslutningsprocesser (Undervisningsministeriet 2018). Der har da også løbende været reformer af den danske folkeskole efter hver offentliggørelse af resultater fra PISA undersøgelserne (Madsen 2014).

I en artikel fra 2002 trækker lektor Kirsten Krogh-Jespersen paralleller mellem det, på daværende tidspunkt, aktuelle forskningsparadigme i England, School Effectiveness-paradigmet, og tendenser der fremkommer i de uddannelsespolitiske tiltag i Danmark (Krogh Jespersen 2002). Heriblandt måder hvorpå dansk uddannelsespolitik synes inspireret af uddannelsespolitiske tendenser i de øvrige OECD lande.

I artiklen omtaler Krogh- Jespersen begrebet "Abuse by Government", der refererer til måder, hvorpå regeringer overtager effektivitetsforskningens resultater og omsætter dem i uddannelsespolitiske argumenter og tiltag (Krogh Jespersen 2002). Herigennem forsøges økonomiske og andre samfundsmæssige problemer at tilskrives mangler ved uddannelserne og dem, der arbejder i uddannelsessystemet. Dette definerer Krogh-Jespersen som værende et instrumentalistisk syn på uddannelsesprocessen, som dermed overser kompleksiteten i praksis (Krogh Jespersen 2002).

Som opsummering på denne gennemgang kan det siges, at fællestrækkene for denne tidsperiode bliver et øget politisk fokus på målstyring af det danske uddannelsessystem for derigennem at kunne referere til -og sammenligne med de fastlagte europæiske standarder.

Herved kommer der yderligere fokus på den gruppe af børn og unge, der enten har vanskeligt ved at følge den ordinære undervisning, eller helt dropper ud af grundskole og/eller

---

<sup>1</sup> Programme for International Student Assessment – eller på dansk: program for international elevevaluering, blev etableret i 1997 som et samarbejde mellem de i dag 34 OECD-medlemslande samt enkelte andre lande. **OECD** er en forkortelse for Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling). OECD er en international organisation, grundlagt efter 2. verdenskrig og arbejder for at stimulere økonomisk fremgang og markedsøkonomi mellem de demokratisk regerede medlemslande (Madsen 2014).

ungdomsuddannelsessystemet. Disse defineres ofte som værende *udsatte børn og unge* og/eller *dropout truede*, og den politiske interesse herfor afstedkommer en række større undersøgelser og afrapporteringer om netop denne gruppe (Bäckman O, Jakobsen V., Lorentzen T., Österbacka E. & Dahl E. 2011, MUUSMANN 2008).

### Drop-out

Benævnelsen af børn og unge som værende 'dropout truet' er tilsyneladende gennemgående i diverse skriftelige fremstillinger herom, uden at det dog har været muligt for mig at klarlægge, hvornår dette begreb er opstået. I en rapport fra MUUSMANN Research og Consulting (2008) karakteriseres en 'dropout truet' elev som følger:

- Børn med voldsomme sociale problemer i hjemmet; vold, alkohol- og stofmisbrug, psykisk syge forældre
- Mobning – fra både lærere og elever
- Børn, der har gennemlevet livskriser - såsom forældres skilsmisse, død eller sygdom i nærmeste familie
- Børn, der oplever svære faglige problemer
- Grænsesøgende børn
- Tilknytningsforstyrrelser mellem børn og forældre
- Udviklingshæmmede børn

Resultater fra rapportens forundersøgelse understreger dog også, at der ikke er mulighed for at udpege entydige årsager til, at et barn er 'dropout' truet, men at hvert barn har sin egen historie. En del af de nævnte faktorer overlapper faktisk, idet de indbyrdes har betydning for hinanden. (MUUSMANN: 25)

I en meget forenklet form kan der fremsættes en påstand om, at netop disse elever er med til at trække statistikkerne ned i en tid, hvor der er megen politisk bevågenhed på at møde de, fra europæisk side, fastsatte procentmål omkring gennemførelse af grundskoleforløb og videreuddannelse.

Dette har skabt et øget fokus på *kvaliteten* i det tværfaglige samarbejde omkring børn og unge. Der viser sig en generel tendens til at samarbejde på tværs bliver italesat som dét redskab, der skal trække gruppen af udsatte op rent uddannelsesmæssigt (KL 2012, EVA 2017, SFI m.fl.). Et samarbejde der, som det ovenstående indikerer, ikke kan baseres på statiske eller stabile faktorer, men på menneskelige forhold der er under konstant forandring.

Det får dermed karakter af et samarbejde, der, udover den komplekse målgruppe det omhandler, afhænger meget af de politiske rammer, hvori det skal foregå. Før jeg giver mig i kast med at afdække dette yderligere, er det dog vigtigt at forstå, hvad begrebet *tværfagligt samarbejde* dækker over.



## Tværfagligt- og tværsektorielt samarbejde

Brugen af begrebet *tværfaglighed* er på ingen måde et nyopstået fænomen i det danske samfund, men har gennem årtier været et fast fokuspunkt i det sociale arbejde. Dette ses blandt andet i den stadige strøm af forskningsprojekter, artikler, rapporter, evalueringer og indsatser omkring netop den tværfaglige indsats (eksempelvis: Hansen 1999, Højholdt 2013, Socialstyrelsen 2008, CABI 2016 m.fl.). At der nu sættes endnu mere fokus på samarbejde som et redskab til at opnå de fastsatte mål på uddannelsesområdet, indvirker naturligvis også på den politiske og forskningsmæssige interesse i feltet.

Ifølge adjunkt ved Institut for Ledelse og Forvaltning, No Emil Sjöberg Kampmann, er tværprofessionelt samarbejde blevet et varmt politisk emne. Som han skriver: ”Forestillingen om samarbejde på tværs af faggrænser kobles med stor optimisme til diskussionen omkring, hvordan vi skal organisere, producere og lede offentlig service” (Kampmann 2014 s. 25).

Han åbner samtidig op for, at der eksisterer forskellige måder at forholde sig til formålet med samarbejde, og at de forskellige forventninger skaber en diskursiv kampplads, hvorpå selve præmisserne for det arbejde, der skal foregå, risikerer at gå tabt (Kampmann 2014).

I teoretiske fremstillinger omkring samarbejdets væsen fremkommer der ofte kritik af de manglende definitioner, hvorpå synspunkter bygges, og konklusioner drages. Hvor *samarbejde* typisk bruges om det forhold, hvor flere parter arbejder sammen mod et fælles mål, og som noget parterne udfører i fællesskab (Pedersen, 2015), bruges *tværfagligt samarbejde* ofte i flæng og uden nærmere omtanke for de særlige forhold, der skal være tilstede for at definere et samarbejde som værende *tværfagligt* (Hansen, 1999 s. 27).

Tværfagligheden kan nemlig dække over forskellige samarbejdsfænomener (Hansen, 1999 s. 27). *Flerfaglighed* retter sig mod forskellige fagligheder, der arbejder parallelt på samme område, men uden at indgå direkte i et samarbejde. *Fællesfaglighed* beskrives ofte som fagintegration, da der her er tale om et samarbejde, der er udviklet så langt, at de respektive faglige skel helt forsvinder. *Tværfaglighed* derimod indebærer, at forskellige fagligheder arbejder bevidst sammen om en opgave – dog med hver deres egenfaglige tilgang. Fagpersoner belyser i fællesskab en sag, og dermed opnår de indsigt i hinandens fagterminologi og begrebsverden. De beholder deres respektive fagbriller på, men formår at relatere opgaven til de øvrige fagpersoners arbejdsområder.

I den konkrete kontekst som indeværende speciale har til formål at undersøge, tager samarbejdets væsen en endnu mere kompleks form, da der her er tale om samarbejde på tværs af forvaltninger, og dermed defineres det som værende et *tværsektorielt samarbejde*.

Grundet anvendelse af begrebet *tværfaglighed* i den litteratur, hvorpå specialet hviler, skelnes der fremover ikke mellem tværfagligt og tværsektorielt samarbejde. Det er dog vigtigt at være sig definitionerne bevidst.

Hvor det tværfaglige samarbejde foregår mellem repræsentanter for forskellige professioner, men indenfor det samme myndigheds- eller forvaltningsområde, indeholder tværsektorielt

samarbejde mange af de samme udfordringer i mødet mellem forskellige fagligheder, men går derudover også på tværs af ledelsesmæssige hierarkier og myndigheds- og forvaltningsgrænser (Hansen, 1999, s. 25). Dermed kan man sige, at *tværfagligt samarbejde* kun handler om, hvilke fagligheder der samarbejder, hvorimod beskrivelser af et *tværsektorielt samarbejde* nødvendigvis må indeholde oplysninger om, hvor de samarbejdende parter kommer fra. I specialet vil begge begreber blive benyttet. Rent organisatorisk er tværsektorielt samarbejde et vilkår i den konkrete case, men som beskrevet er tværfagligheden et uundgåeligt element heri, og er som oftest det begreb, der henvises til i faglitteraturen og politiske skrifter.

Som det ovenstående indikerer, kan et mål om *kvalitet i samarbejde* ikke stå alene uden en alsidig forståelse for den specifikke kontekst, hvori selve samarbejdet skal foregå, og hvilke aktører der involveres heri. Derved kan det få udtryk af et resultatstyret fokus, eller som Krogh-Jespersen betegner det: "Abuse by Government", når selve begrebet *tværfagligt samarbejde* sættes højt på den politiske dagsorden med kun få indikationer på en nuanceret stillingtagen til netop det *arbejde*, det indebærer.

### Skolepolitisk system

For nu at tage afsæt heri må det at få forståelse for det tværprofessionelle og tværsektorielle samarbejdes vilkår i en dansk skolepolitisk kontekst dermed også bygge på en indsigt i det politiske system. Dette er en omfattende og kompleks opgave, da den parlamentariske styringskæde forgrener sig ud i utallige råd, nævn og udvalg med hver deres specifikke fokusområde. Med dette in mente fokuserer den følgende gennemgang på skolepolitiske områder, der har indvirkning på målgruppen af udsatte børn og unge og derved det samarbejde, der her udspiller sig.

Folkeskolen er den offentlige grundskole i Danmark. Det lovmæssige aspekt omkring folkeskolen varetages først og fremmest af Folketinget og regeringspartierne, og Undervisningsministeriet fører tilsyn hermed (uvm.dk). Dermed står regeringspartierne i 2014 som beslutningstagere for den omfattende reform af folkeskolen, og Undervisningsministeriet som den overordnede garant for at alle landets skoler lever op til kravene. Derudover eksisterer der adskillige udviklings- og rådgivningsvirksomheder, der servicere ministerierne. Her kan nævnes EVA, VIVE, Socialstyrelsen m.fl. Disse har karakter af selvstændige, statslige institutioner, hvis virke er grundfæstet i lovgivningen (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2017, VIVE, Socialstyrelsen 2017).

Men selve driften af landets folkeskoler er en kommunal opgave. Folkeskolerne ejes og drives nemlig af kommunerne, og dermed har de lokale Kommunalbestyrelser eller Byråd som skoleejere det overordnede ansvar for kommunens folkeskoler. De skal blandt andet sikre, at undervisningen har den nødvendige kvalitet. (uvm.dk).

Betegnelserne Kommunalbestyrelse og Byråd har historisk fæste i en anden tid, men begge betegnelser dækker over det samme politiske organ og valget af hvilken betegnelse, der

anvendes, er et lokalt anliggende. For nemheds skyld, vil kun betegnelsen Byråd herefter blive anvendt.

Byrådet er det demokratisk valgte øverste organ i enhver kommune, og er som politisk ledelse ansvarlig for fastlæggelsen af kommunes overordnede politik. Det består af x antal byrådsmedlemmer, der kan have stor eller ringe erfaring med politisk arbejde. De er hver især drevet af- og valgt ind på baggrund af deres personlige holdninger og værdier.

Byrådets beslutningskompetence er i princippet vidtrækkende som den øverste instans. Men i praksis varetages de fleste beslutninger i de underliggende led af stående udvalg eller i forvaltningen – også kaldet delegation eller udvalgsstyre (KL s. 14).

Stående udvalg er en betegnelse for de faste udvalg, som en parlamentarisk, folkevalgt forsamling har nedsat under sig til at varetage opgaver indenfor afgrænsede områder af den pågældende forvaltning. Eksempler på stående udvalg kan være Børn- og Ungeudvalg, Social- og Sundhedsudvalg, Beskæftigelsesudvalg m.v. Herigennem varetages de fleste af kommunes anliggender, og kun ved indstilling fra et udvalg tages der politiske beslutninger på et mere principielt plan, dvs. i Byrådet (KL s. 17).

Ofte vil det være sådan, at kommunens organisatoriske opdeling svarer til udvalgene, således at der f.eks. også i kommunen findes en Skoleforvaltning, en Socialforvaltning osv. De stående udvalg i en kommune kan suppleres af et eller flere midlertidige udvalg med en særlig defineret og ofte midlertidig opgave, såkaldte §17, stk. 4-udvalg (Arrouas 2017).

### Fraværsproblematik

Jeg vil i det følgende sætte særligt fokus på det politiske arbejde, vedrørende skolegang, der indvirker direkte på samarbejdet omkring udsatte børn og unge.

Skolefravær er et emne, der med jævne mellemrum er dukket op i den offentlige debat, og som ofte følges op af stærke politiske budskaber om at skride til handling og iværksættelse af diverse undersøgelser (MUUSMANN 2008, Bäckman, Dahl, Jakobsen m.fl 2011, Hedegaard & Brygmann 2012, m.fl.).

Undervejs i specialets informationssøgning omkring fravær har jeg haft særlig fokus på, hvilke parameter der gennem det seneste årti er blevet italesat og undersøgt i dansk kontekst.

Det er her påfaldende, hvor minimal en progression der har været indenfor de overordnede fokuspunkter for forskning, der omhandler fraværsproblematikken. Som eksempel præsenteres herunder to formålsbeskrivelser af to uafhængige forskningsprojekter- og institutioner fra henholdsvis 2008 og 2013:

Formålet er at belyse de årsager, der ligger til grund for problemet, samt hvilke former for foranstaltninger, herunder hvilken praksis og procedurer, der anvendes i kommunerne til at forebygge eller afhjælpe problemet”. (MUUSMANN 2008)

”Som første skridt til at udvikle indsatser, der kan forebygge og mindske børns skolefravær, skal dette projekt beskrive, hvilke risikofaktorer der er for skolefravær. Det kan fx være forældrenes skilsmisse, et lavt fagligt niveau eller noget andet. Med den viden vil det være nemmere for

skolen og det sociale system at hjælpe de børn, der er i risiko for at have meget skolefravær”. (Bolvig 2013)

Som det fremgår af disse to uddrag, har mange af disse undersøgelser et klart fokus på *årsager* til fravær. Vigtigheden af at kende til årsager, skal her ikke negligeres. Dog vækker det undren, at der gennem de sidste to årtier, som dette speciales informationssøgning har haft sit fokus på, har været en stærk overvægt af årsagsforklaringer. Dette grunder i det samtidige politiske og samfundsmæssige fokus på *handling og løsninger*. Udmeldinger herom har dog fortrinsvis taget form af best practice scenarier, hvor enkelte skolers og/eller kommuners succeser med nedbringelse af fravær er blevet draget frem, til inspiration for andre.

Gennemgående har opmærksomheden som tidligere benævnt været rettet på kvalitet i det tværfaglige samarbejde som et redskab til at nedbringe fraværet. Dette vægtes også højt i publikationen ”Kommuners indsats mod langvarigt fravær i folkeskolen – eksempler og regler”, fra Ministeriet for Børn og Undervisning<sup>2</sup>, Social- og Integrations- ministeriet og KL. (Hedegaard & Brygmann 2012). Dog har heller ikke denne undersøgelse bevæget sig udover eksemplificering af særligt udvalgte kommuners praksis, og dermed tegner der sig fortsat et billede af tværfagligt -og tværsektorielt samarbejde, som værende fortrinsvis erfaringsbaseret.

### Aalborg kommune

Da indeværende speciale har visse pladmæssige restriktioner, vælger jeg at centrere min videre undersøgelse omkring en enkelt kommune, velvidende at det vil kunne udfoldes anderledes i andre af landets kommuner. Dog vil jeg inddrage viden om nationale politikker, der kan siges at yde indflydelse på måder, hvorpå den enkelte kommune planlægger og strukturerer arbejdet i udvalg og forvaltninger, samt problematisere den viden der kan siges at lægge til grund for udformningen heraf.

Samarbejdet omkring de udsatte børn og unges skolegang i Aalborg kommune varetages på tværs af Skoleforvaltning og Familie- Beskæftigelsesforvaltning og med adskillige aktører i spil (Aalborg Kommune 2017). Med fokus på dette tværsektorielle samarbejde gennemførte jeg i slutningen af 2015 og begyndelsen af 2016 undersøgelser af et samarbejdsudvalg nedsat af Skoleforvaltningen. Dette gjorde jeg specifikt med henblik på at adressere problematikken omkring det, der blev benævnt ”dropout-truede” børn og unge (Skoleudvalget Aalborg 2015). Min undersøgelse havde til formål at afdække kompleksiteten i et specifikt tværsektorielt samarbejde og deraf følgende problematikker med det sigte at kunne designe et videnskabeligt funderet læringsforløb for selvsamme praksis.

Med udgangspunkt i data indhentet i daværende undersøgelse og de informationer som min igangværende informationssøgning tilvejebringer, vil jeg her søge at belyse, hvorfor og hvordan

---

<sup>2</sup> Fra 2011-2013: Ministeriet for Børn og Undervisning

Fra 2015-2016: Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling Nu opdelt i Børne- og Socialministeriet, samt Undervisningsministeriet ()

politisk funderede intentioner indvirker på det tværprofessionelle -og tværsektorielle samarbejde omkring disse udsatte børn og unge i skolesystemet.

Før jeg giver mig i kast med at beskrive casen og det problem, hvori analysen tager sit udgangspunkt, er det dog vigtigt at beskrive, hvorledes formidling af viden kan spille en afgørende rolle i vigtige beslutningsprocesser. Dette er et ansvar, som jeg også skal være mig yderst bevidst i produktionen af nærværende speciale.

### Vidensproduktion og politiske beslutningsprocesser

Som beskrevet tidligere i problemfeltet er dansk politik forbundet til forpligtelser i det europæiske samarbejde og derigennem stærkt inspireret af de fokuspunkter, der præciseres fra international side. Derudover baseres den også på undersøgelser og anbefalinger fra de førnævnte udviklings- og rådgivningsvirksomheder.

Med specialets fokus in mente er det særligt vigtigt at holde for øje, hvorledes virksomhederne EVA, VIVE og Socialstyrelsen er forbundet til det politiske system og derudover visse private konsulentbaserede virksomheder. De er hver især virksomme og indflydelsesrige aktører i formidling af viden om henholdsvis sociale og uddannelsesmæssige faktorer, der vedrører den offentlige sektor, og politiske tiltag vil ofte angive undersøgelser herfra som referenceramme for beslutninger (for eksempel: VIVE, Social- og Indenrigsministeriet 2015, s. 12 og 15).

Denne betydelige indvirkning på den politiske beslutningsproces problematiseres af tidligere direktør for Socialstyrelsen<sup>3</sup> (tidligere Servicestyrelsen), Knud Aarup, i et interview med det politiske magasin Altinget (Frandsen, 2015). Heri benævner han styrelsen som værende underlagt et spin doktor-styre ud fra den begrundelse, at det er den til hver tid siddende minister, der suverænt bestemmer, hvad der udsendes fra styrelsen:

”Vi er en del af styringskæden fra Folketinget til regeringen, som går over ministeren til departementschef og til styrelsen. Så i den forstand er vi en del af det statslige apparat. Problemet er bare, at vi sidder med viden på områder, som ikke er kommet ud tydeligt” (Frandsen, 2015).

Aarup benævner særligt handicapområdet og inklusionsprocesserne, i forbindelse med reformen af Loven om Folkeskolen i 2014, som sociale indsatser, hvor viden fra Socialstyrelsen er blevet vinklet, filtreret eller direkte tilbageholdt, hvis den ikke passede i ministerens eller ministeriets dagsorden (Frandsen, 2015). ”Området ligger hverken helt klart i Socialministeriet eller Undervisningsministeriet - og hele specialundervisningsområdet falder ligesom midt mellem stolene”, fastslår Aarup i interviewet (Frandsen, 2015).

---

<sup>3</sup> Socialstyrelsen er en udviklings-, rådgivnings- og implementeringsvirksomhed for hele det sociale serviceområde og har et særligt ansvar for at bidrage væsentligt til løsning af opgaver inden for socialpolitiske områder (<https://socialstyrelsen.dk/om-os/>)

Denne forståelse af måder hvorpå politiske instanser overlapper hinanden og dermed skaber uklarhed om ansvarsområde, kan genkendes i debatten omkring de udsatte unge i skolesystemet – både på nationalt og kommunalt plan.

Dette ses blandt andet i den førnævnte publikation om kommunernes indsats mod langvarigt fravær i folkeskolen. Heri sættes der klare politiske forventninger til, at kommunerne ændrer måden på, hvorpå langvarigt skolefravær fremover håndteres:

”Formålet med denne publikation er at skærpe de kommunale myndigheders og skolernes opmærksomhed på langvarigt, ulovligt fravær fra skolen. Publikationen henvender sig især til politikere og ledere i de kommunale forvaltninger, men også til skolelederne. Publikationen er en opfordring til at betragte langvarigt, ulovligt fravær fra skolen som et fælles problem. Det er ikke bare elevens eller skolens. Det er et ansvar, der i sidste ende kalder på en samordnet kommunal indsats” (Hedegaard & Brygmann 2012, s. 5).

Begrundelsen for publikationen forankres i den tidligere benævnte undersøgelse fra konsulentfirmaet MUUSMANN Research og Consulting (2008), der fastslog, at knap 6.300 folkeskoleelever i 2007 havde et ulovligt fravær i over 14 procent af undervisningstiden. Og af dem havde cirka 500 elever et ulovligt fravær i over halvdelen af undervisningstiden (Hedegaard & Brygmann 2012, s. 5).

Undersøgelsen viste desuden, at fraværet var lavere på skoler, der havde et godt samarbejde med de kommunale myndigheder på social- og skoleområdet og dette resultat lægger parterne bag publikationen til grund for at sætte fokus på den samordnede indsats, på tværs af kommunernes forvaltninger (Hedegaard & Brygmann 2012, s. 5).

Hovedvægten lægges på videreformidling af udvalgte kommuners arbejde og erfaringer med at nedbringe ulovligt fravær, for at det dermed ”kan inspirere og være øjenåbner for andre kommuner og skoler” (Hedegaard & Brygmann 2012, s. 5). Dette binder an til ET 2020 målsætningen om udbredelse af *best practice* og efterfølgende opbakning hertil indenfor dansk politik.

Hvad parterne bag publikationen dog ikke medtager i den skriftlige henstilling til kommunerne, er konsulentfirmaets egen metodekritik og dennes konstatering af, at den anvendte spørgeskemaundersøgelse ikke viser en sammenhæng mellem karakteren af kommunernes indsatser og selve omfanget af langvarigt, ulovligt fravær. Derimod viser den at skoler, der ikke gjorde en særlig indsats, havde lavt fravær, og omvendt havde skoler, der gjorde en særlig indsats, et højt fravær. Dermed blev en egentlig *best practice* analyse opgivet, til fordel for en mere kvantitativ tilgang til data (MUUSMANN Research og Consulting, 2008, s. 54)

Dette kan siges at problematisere måder, hvorpå forskningsmæssige resultater og skriftlige fremstillinger her anvendes med politiske intentioner for øje. Hermed sigtes der ikke mod en generel problematisering af det politiske fokus på tværfaglige indsatser indenfor skole- og uddannelsesområdet. Tværtimod.

Specialet har ikke til formål at argumentere hverken for eller imod politisk involvering i det danske skolesystem, men at undersøge hvilke implikationer baggrunden for- og udformningen af kommunalpolitiske strategier kan have for det førnævnte samarbejde. Dette begrundes med det øgede politiske fokus på samarbejde som et redskab til effektivisering af børne- og ungeområdet og mulige konfliktpotentialer for de involverede parter. Dette fører frem til præsentation af casen, hvorfra min videre undersøgelse tager sit afsæt:

### Præsentation af case

Der er i perioden september 2014 til januar 2015 gennemført en omfattende visionsproces i Aalborg Kommunes Skolevæsen. Dette har ført frem til den fremtidige vision for Skoleforvaltningen samt tilhørende strategiske mål (Aalborg Kommune 2015).

Visionen beskrives som en klar retning for Skoleforvaltningens fremtidige udvikling og som det afgørende pejlemærke i kommende budgetlægninger og forvaltningens fremtidige strategiarbejde.

Som en del af forvaltningens strategiske målbeskrivelser offentliggøres herefter en nyrevideret Ungestrategi 2015-17 for Aalborg kommune.

Der er heri et tydeligt politisk fokus på fravær og drop-out problematikken, og det tillægges stor betydning, at én ung udenfor uddannelse, er én ung for meget:

*En af de aktuelle udfordringer er, at vi til trods for en mangeårig indsats fortsat har en gruppe unge, der ikke har fundet fodfæste i uddannelsessystemet (7 % af de unge 15-24-årige har ikke eller er ikke i gang med en ungdomsuddannelse). Selvom denne gruppe ikke er større i Aalborg end i andre dele af landet, mener vi, at hver eneste ung uden en ungdomsuddannelse er én ung for meget. (Ungestrategi 2015-2017, s. 5)*

I Ungestrategien fastslås det yderligere:

- At samarbejde og koordinering på tværs af organisations- og faggrænser udgør grundlaget for en kvalificeret indsats
- At tiden er en afgørende faktor i arbejdet med den unge, hvorfor det er vigtigt med en hurtig reaktionstid
- At være og blive uddannelsesparat er en udviklings- og læringsproces, som indeholder såvel faglige, sociale som personlige kompetencer
- At indsatserne primært er uddannelsesorienteret, men at der også kan være behov for indsatser af mere social karakter

(Ungestrategi 2015-2017, s. 6)

I foråret 2015 nedsætter Aalborg kommune på foranledning af Skoleforvaltningen et Samarbejdsudvalg i forhold til drop-out truede elever.

Samarbejdsudvalgets opgave defineres i en orientering til Skoleudvalget som dels at være koordinerende i forhold til dropout-indsatsen generelt og derudover sikre, at der sker handling i forhold til alle elever (Skoleudvalg 2015, s. 4).

Forud for dannelsen af dette udvalg har der været iværksat flere initiativer i forsøget på at nedbringe det bekymrende fravær blandt kommunens elever, herunder et såkaldt Drop-out team. Drop-out teamet har stedsfæste i Skoleforvaltningen og består af socialrådgivere fra PPR. Teamets funktioner beskrives som værende hovedsagligt af konsultativ og rådgivende karakter, men med mulighed for at involvere sig direkte i en specifik sag (Skoleudvalg 2015, s. 3).

Skoleforvaltningen beskriver Drop-out-teamets formål således:

- at hjælpe skolerne med de drop-out-elever, de har på skolen,
- at medvirke til at der sker handling i forhold til eleverne, samt
- at skabe overblik over hvor mange drop-out-elever, der er i skolevæsenet

(Skoleudvalg 2015, s. 3)

Udover deltagelse af socialrådgivere fra Drop-out teamet rummer Samarbejdsudvalget aktører fra adskillige organisationer, der på tværs af ledelses- og forvaltningsmæssige skel er udpeget til at deltage i den koordinerende indsats for nedbringelse af elevfraværet:

<b>Skoleforvaltning</b>	<b>Familie- og Beskæftigelsesforvaltning</b>
1 Konsulent	1 Konsulent
Skoler 1 leder af Ung AUC	Familiegrupper 2 teamledere
PPR 3 Drop-out team 1 Afdelingsleder (Indkald ad hoc: Specialafsnittet for B&U)	
UU 1 Leder	

Flere af aktørerne besidder ledende stillinger indenfor deres respektive organisation. Dette medfører en højere grad af beslutningskompetence og virker dermed, i teorien, understøttende for Ungestrategiens mål om samarbejde, koordinering og hurtige reaktionstider.

Ved nærmere gennemgang viser der sig de første udfordringer. Det tværsektorielle samarbejde kan som sagt være vanskeliggjort af politiske og ledelsesmæssige årsager, og lovgivningsmæssigt er der sat klare grænser op for, hvilke informationer der må deles på tværs af forvaltninger. Tavshedspligten gør eksempelvis, at fortrolige oplysninger ikke kan udveksles frit mellem myndigheder uden borgerens samtykke (Hansen, 1999, s. 25-27).



Derudover må også tages i betragtning, at de forskellige aktører i samarbejdsudvalget arbejder under forskellige lovgivningsmæssige rammer:

- Serviceloven danner ramme for Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen og dermed familiegruppernes arbejde
- Folkeskoleloven danner ramme for Skoleforvaltningens arbejde og dermed Pædagogisk Psykologisk Rådgivning (herefter benævnt PPR) og UngAalborg Uddannelsescenter (herefter benævnt UngAUC)
- Vejledningsloven danner ramme for Ungdommens Uddannelsesvejledning (herefter benævnt UU)

Derudover skal der tages højde for at de forskellige aktører, selv de der er underlagt den samme overordnede lovgivning, opererer indenfor divergerende bekendtgørelser. Samtidig skal der inddrages forskellige fagligheder og kompetencer – for netop at kunne samarbejde og koordinere på tværs af organisations- og faggrænser, som Ungestrategien lægger op til.

Den nuværende Ungestrategi er i sin 3. version, og Aalborg kommune har dermed opereret med en skrifteligt formuleret strategi for unge i skolevæsenet gennem flere år. Dette forhold bruges i strategiens forord konkluderende for, at der nu er etableret et fast samarbejde mellem aktørerne på unge-området i Ungestrategiens ledergruppe. Derudover tillægges strategien værdi gennem følgende argumentation: ”Ved at have en nedskrevet og vedtaget ungestrategi, er det vores overbevisning, at vi bedst muligt vil være i stand til at fastholde og udvikle rammerne for et konkret kommunalt samarbejde med og om de unge” (Ungestrategi 2015-2017, s. 5).

Denne formulering leder frem til kernen i specialets undersøgelse og dermed en problemformulering, der lyder således:

## Problemformulering

Hvordan kan kommunalpolitisk målstyring, når skriftligt formuleret i form af en strategi, indvirke på et specifikt tværsektorielt samarbejde omkring udsatte børn og unge i skole- og uddannelsessektoren?

### Undersøgelsesspørgsmål

De følgende undersøgelsesspørgsmål stilles med henblik på at operationalisere problemformuleringen.

#### Undersøgelsesspørgsmål 1:

- Hvilke tiltag er gået forud for den skriftlige formulering af Ungestrategien, og på hvilke måder er det tværsektorielle samarbejde beskrevet heri?

#### Undersøgelsesspørgsmål 2:

- Hvordan forholder udvalgets aktører sig konkret til Unge strategien – og hvordan stemmer det overens med strategiens formål?

#### Undersøgelsesspørgsmål 3:

- Hvordan vil et muligt misforhold mellem afsender og modtager af Ungestrategien, kunne belyses ud fra et teoretisk perspektiv?

#### Undersøgelsesspørgsmål 4:

- På hvilke måder kan der tages højde for dette, når samarbejdet ønskes styrket?

## Analysestrategi

I de følgende afsnit er hensigten at tydeliggøre overfor læseren, hvordan problemformuleringen er søgt besvaret. Den metodiske ramme for denne besvarelse findes i analysens videnskabsteoretiske afsæt - den kritiske realismes ontologi og epistemologi.

I teoriafsnittet vil specialets teoriapparat blive præsenteret. Herunder hvorfor forskellige teorier er bragt i spil. Dernæst præsenteres refleksioner over den indsamlede empiri, som projektet baserer sin vidensproduktion på. Sluttelig, i denne analysestrategi, findes specialets metode.

Formålet med disse afsnit er at bibringe læseren transparens, så det bliver muligt at gennemskue baggrunden for specialets undersøgelsesresultater, samt at anskueliggøre hvilken viden de bidrager med.

### Videnskabsteoretisk ramme

Den videnskabsfilosofiske position, som den kritiske realisme indtager, beskrives af lektor Jan Holm Ingemann som værende knyttet an til samfundsvidenskaben og med en ambition om at ophæve de centrale dualismer - altså at erstatte enten-eller, med både-og (Ingemann 2013 s. 88). Kritisk realisme anskuer virkeligheden som værende kompleks, kontekstuel og dermed historisk betinget. Ud fra denne ontologiske forståelsesramme består virkeligheden af flere lag og erkendes på anden vis i den politiske arena, end den gør blandt aktørerne i Samarbejdsudvalget – og igen anderledes blandt skolepolitiske aktører i andre af EU's medlemslande.

Derudover har den tidsmæssige periode, der anskues, betydning for forståelsen af politiske og samfundsmæssige elementer og strukturer, da disse kan ændre sig drastisk over en kortere tidsperiode.

Disse ontologiske forbehold, som den kritiske realisme indeholder, har store erkendelsesmæssige konsekvenser. For når virkeligheden anses som værende kompleks, hvordan kan vi så overhovedet over- og gennemskue den? Og den kontekstuelle faktor kan vanskeliggøre dét at udsøge generelle lovmæssigheder, uanset hvor meget vi verificerer eller falsificerer (Ingemann 2013 s. 89).

Dette er én af problematikkerne ved nærværende speciales problemstilling – at kommunale politikker og strategier, udover at blive påvirket fra mange fronter, også har lokal forankring og ikke blot skal formuleres, men også modtages.

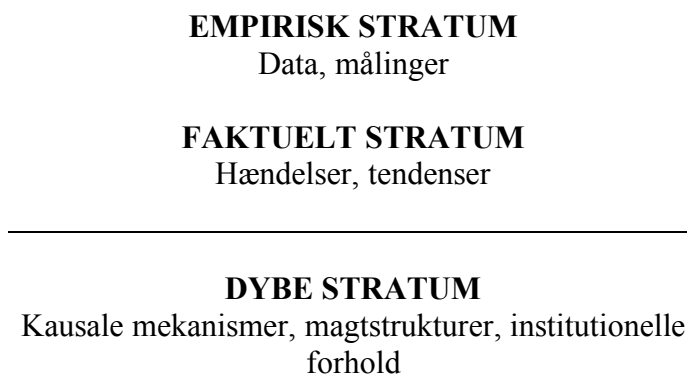
Svaret på dette erkendelsesmæssige dødvande ligger i den førnævnte ophævelse af dualismer og dermed muligheden for både at observere og rationalisere indenfor samme proces.

Forskningsprocessen i den kritiske realisme er dermed af en spekulativ karakter. Den understreger en sammenhæng mellem ontologi og epistemologi samt et metodisk særkende. Det metodiske særkende består i, at den kritiske realistiske samfundsforsker kan inddrage relevant teori og metode, så længe dette gøres reflekteret, således at muligheder og blinde pletter belyses (Ingemann 2013).

Forklaringen på virkeligheden kan nemlig ikke observeres, da denne ifølge den kritiske realisme er skjult. For at nå frem til en forklaring foretages der derfor en sammentænkning, af den eksisterende viden og ræsonnementer ved hjælp af teori. Her repræsenterer teorien abstrakte forestillinger, som ikke direkte kan observeres (Ingemann 2013).

Den kritiske realisme påpeger, at virkeligheden udover at være kompleks også indeholder flere niveauer eller lag kaldet strata. Desto dybere stratum, jo mere abstrakt og visa versa (Ingemann 2013). Dermed tegnes der et billede af virkeligheden, som ud over observerbare begivenheder, på et empirisk- og faktisk stratum, også indeholder det dybe - og ikke direkte observerbare stratum. (Ingemann 2013).

I denne videnskabsteori flyttes fokus dermed fra det observerbare til de underliggende strukturer og mekanismer (Buch-Hansen: 24-25):



Figur 1: baseret på illustration fra Ingemann, 2013

Det dybe stratum indeholder magtstrukturer, kausale mekanismer og institutionelle forhold, som henviser til konteksten (Ingemann 2013). Det er dette dybe stratum, der giver nærværende speciale mulighed for at iværksætte grundige metoder og teorier, til at se sammenhængen mellem politisk funderede strategier og den påvirkning, de kan siges at yde på det tværfaglige- og tværsektorielle samarbejdes væsen.

Strategien til at nå det dybe stratum er at se på den faktuelle Ungestrategi og måder, hvorpå den er formuleret og forsøgt implementeret. Og endvidere empirisk ved at udføre interviewundersøgelse med aktørerne i Samarbejdsudvalget samt ved dokumentanalyse. Den viden der opnås på det empiriske og faktuelle stratum, skal underbygges og udfordres af den inddragede teori for at nå frem til en forklaring på de underliggende mekanismer, som en mulig påvirkning af samarbejdet repræsenterer.

Dette videnskabsteoretiske afsæt medfører, at der udelukkende kan gives en forklaring på nærværende speciales problemformulering ud fra genstandsfeltet repræsenteret ved forvaltningerne og Samarbejdsudvalget, og betinget af den tidsmæssige ramme hvori undersøgelsen foregik. Kritisk realisme afholder mig dermed fra at inddrage dokumenter, der tidsmæssigt ligger langt fra undersøgelsen – og fra at give bud på generaliseringer om hvorledes tværfagligt- og tværsektorielt samarbejde kan påvirkes politisk. Om end der kan afdækkes forskellige scenarier, som analytisk kan mere eller mindre sandsynliggøres. Dette vil jeg konkretisere yderligere i forbindelse med mine metodiske overvejelser for analysen.

### [Empirisk materiale](#)

Specialets empiriindsamling er foregået på 3 måder; henholdsvis ved interview, observation og dokumentanalyse. Dette er gjort med afsæt i Samarbejdsudvalget set som en eksemplarisk case (Thisted 2012). Dermed er casestudiet, værende et single casedesign, (Thisted 2012), udtryk for

den kritiske realisme, da den faktuelle hændelse i form af nedsættelsen af Samarbejdsudvalget er kontekstbetinget i Aalborg Kommunes Skoleforvaltning.

Interviewundersøgelsen tager sit afsæt i observationer fra et møde i Samarbejdsudvalget og deraf følgende informationssøgning og dokumentanalyse. Interviewene blev gennemført som semistrukturerede eliteinterviews. Her blev informanternes ekspertpositioner som ledelsesrepræsentanter for hver deres organisation søgt udfordret gennem interviewguides, der byggede på viden fra førnævnte dokumentanalyse.

Fordelen ved et semistruktureret; kvalitativt interview er, at informanten herved får et åbent felt af svarmuligheder. Min udfordring som forsker bliver dermed at være opmærksom og lyttende i interviewsituationen, så interessant ny viden bliver forstået og kan bringes i spil i opfølgende spørgsmål (Brinkmann, Kvale 2008:195).

Som led i at generere brugbare dokumenter blev Ungestrategien 2015-17 dette projekts moderdokument (Lynggaard 2010: 141). Herudfra spores undersøgelsesarbejdet videre i en indkredsede fase, hvorudfra problemfeltet tager sit afsæt. Dokumentanalysen er foretaget med en kritisk realistisk tilgang, hvor jeg har forholdt mig til, hvad dokumenterne kunne bibringe af viden på det faktuelle og empiriske strata.

### Teoriapparat

Ifølge den kritiske realisme bør videnskabelig praksis eksplicit knyttes an til den eksisterende viden, og på grundlag heraf udvikle sit eget perspektiv (Buch-Hansen 2005: 59).

Ved at sammenstykke viden og kombinere med teori kan jeg foretage en trinvis og lagdelt videnskabelig undersøgelse som beskrevet i præsentationen af den kritiske realismes tre strata.

Det teoretiske afsæt for nærværende projekt findes i design for analyse, under metodeafsnittet.

### Metode

Den kritiske realisme peger ikke på nogen bestemt metode, men fordrer en kritisk reflekterende tilgang og bevidsthed om de blinde pletter, der vil forekomme ved ethvert metodevalg (Ingemann 2013). Selvom den kritiske realisme ikke peger på nogen universel metode, så hælder den generelt mod den kvalitative metode (Buch-Hansen 2005: 63-64).

Et problem der umiddelbart registreres, vil være ”iklædt” dagligdagssprog og implicite årsagsforklaringer. I specialets indledende faser havde jeg registreret en mulig problematik omkring måder, hvorpå strategiske målbeskrivelser fra politisk side kunne have indvirkning på et tværfagligt- og tværsektorielt samarbejdes vilkår. Jeg kunne konstatere, at dette ofte optrådte i den offentlige debat, hvor mange kan have en personlig- og/eller arbejdsrelateret holdning dertil. Herefter var udfordringen at oversætte dette fra et samfundsmæssigt problem til en samfundsvidenskabelig problemstilling. Dette iværksatte jeg i arbejdet med specialets

problemfelt. Med en formuleret problemstilling, underbygget af problemfeltet, kan det herefter behandles med samfundsvidenskabelige metoder.

Med den kritiske realisme som en gennemgående forståelse for hvorledes problemstillingen søges belyst, sætter det nogle rammer op for det metodiske element i analysen. Dette drejer sig om

- at observere og systematisere det umiddelbare ved at beskrive mønstre og konkrete hændelser, også benævnt som induktion
- for derefter at sammenstykke viden og ræsonnere frem til forklaringer eller ”afdække dét, der ligger under overfladen”. Til dette skal der anvendes teori, også benævnt som abduktion

Det vil sige, at det umiddelbare har jeg kunnet observere og præsentere i specialets problemfelt, men for at forklare de underliggende mekanismer må jeg ræsonnere mig frem. Og til dette formål må jeg benytte mig af et velreflekteret teoriapparat.

De teoretiske begreber kommer hermed symbolsk til at repræsentere de elementer og relationer, som jeg ikke umiddelbart kan observere, og de understøtter dermed en rationel tænkning.

Den kritiske realisme forudsætter, at min forskningsproces foregår trinvis og lagdelt. Således vil min analyse tage form af en tredeling af specialets casestudie. Derved vil hver del af analysen koncentrere sig om henholdsvis forvaltningen, de professionelle og vilkår for samarbejde, for derefter at samle delkonklusionerne i en besvarelse af specialets problemformulering.

Denne opbygning fordrer, at analysedelene holdes så adskilt som muligt for dermed at kunne belyse hvert område særskilt.

Velvidende at dette kun er muligt i teoretisk forstand, håber jeg ved at skille dem ad fra hinanden, at give læseren et fornyet blik for deres forbundenhed i praksis.

	<b>Forvaltning</b>	<b>Professionelle</b>	<b>Samarbejde</b>
<b>Empirisk stratum</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interview m. konsulent</li> <li>- Det politiske arbejde i kommunalbestyrelse og udvalg</li> <li>- Socialstyrelsen: Strategi til at omsætte politiske mål og visioner</li> <li>- Bilag til styrelsesvedtægt for Skoleforvaltning</li> <li>- Ungestrategi 2015-17</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interviews med aktører</li> <li>- Ungestrategi 2015-17</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interview med aktører</li> <li>- Vision "Noget at have det i"</li> <li>- Aalborg kommunes aftaler om elevfravær</li> </ul>
<b>Faktuelt Stratum</b>	<i>Strategisk udvikling af praksis</i>	<i>Øget krav om tværsektorielt samarbejde</i>	<i>Løsning på uddannelsesmæssige udfordringer</i>
<b>Dybe stratum</b>	<i>- Styrende versus Understøttende</i>	<i>- Håndtering af kompleksitet</i>	<i>- Begrebsliggørelse af samarbejdets væsen</i>
<b>Teori</b>	<i>Robert Merton: Trained incapacity Peter Kragh Jespersen: Effektivitet og dilemmaer i den moderne forvaltning</i>	<i>Andy Højholdt Cecilie K. Moesby-Jensen</i>	<i>Stephen Ball "policy enactment" Andy Højholdt</i>

### Afgrænsninger

Jeg inddrager ikke målgruppen af børn og unge, udover det formål de tjener som værende genstand for et strategisk opbygget tværsektorielt samarbejde

Jeg er bevidst om, at der findes adskillige strategier for arbejdet med udsatte børn og unge i Aalborg Kommune. De har alle hvert deres formål, deltagere og særkende, og det vil derfor kræve en omfattende forskningsmæssig proces, med fare for at en sådan proces ville afstedkomme mere generaliserende resultater. Specialets undersøgelse koncentrerer sig derfor udelukkende om Ungestrategien 2015-17.

Velvidende at Skoleforvaltningen består af flere afdelinger, der kan have indflydelse på måder, hvorpå Ungestrategien er formuleret og formidlet, begrænser min adgang til feltet mig fra at inddrage disse. Som beskrevet tidligere i problemfeltet, er det skolepolitiske system omfattende, og dermed er mine muligheder for at belyse problematikken afgrænset til det segment, der er repræsenteret i mit casestudie. Da dette involverer en forholdsvis stor repræsentation af organisatoriske ledere med tilknytning til casens målgruppe, er det medvirkende til at validere min undersøgelse.

## Metodekritik

Skoleforvaltningen står som ophav til Ungestrategien i samarbejde med strategiens ledergruppe og betegnes derfor som den overordnede afsender (Bilag 6). Modtagerne af strategien er de faglige aktører i Aalborg kommune defineret ud fra deres professionelle forbindelse til målgruppen af 15-24 årige unge, der på én eller anden vis fordrer opmærksomhed på disses uddannelsesmuligheder.

I specialets casestudie fremstår konsulenten fra Skoleforvaltningen som repræsentant for dennes organisation. Dermed er undersøgelser af konsulentens praksis iværksat i bestræbelsen på at belyse måder, hvorpå den kommunale forvaltningsenhed kan siges at tilgå udviklingen af det tværfaglige- og tværsektorielle samarbejde.

Dette betyder, at specialets casestudie og metodiske tilgang ikke kan sige noget generelt om, hvorledes Aalborg Kommunes Skoleforvaltning bestrider udviklingsarbejdet af det tværfaglige- og tværsektorielle samarbejde. Det kan dog anvise nogle tendenser ud fra undersøgelser af forvaltningsmæssig praksis, både i henhold til Ungestrategien og nedsættelsen af Samarbejdsudvalget.

Dermed kan specialet tilbyde ét perspektiv på, hvorledes politiske strategier kan øve utilsigtet indflydelse på det tværfaglige- og tværprofessionelle samarbejde blandt kommuners professionelle aktører.

Derudover afgrænser jeg mig fra at undersøge problematikken ud fra Familie- og Beskæftigelsesforvaltningens perspektiv, til trods for at der er flere aktører herfra i både Ungestrategiens ledergruppe og i Samarbejdsudvalget.

Jeg inddrager udelukkende Skoleforvaltningen i mit metodiske design. Dette gøres med hjemmel i, at det er Skoleforvaltningen, der står som primær afsender af de skriftlige dokumenter, der har vist sig relevante for analysen og trækkes på i specialets analysedel.

Gennemførelse af det empiriske studie ligger 2 år før selve specialearbejdet påbegynder. Dette vanskeliggør den analytiske proces, da (jvf. kritisk realisme) casestudiets organisationer og aktører hele tiden påvirkes af en pågående samfundsudvikling.

Dette har haft betydning for afsøgning af relevante kilder og har stillet betydelige krav til forskningsmæssigt at kunne validere mine valg og fravalg. Dette grundet det faktum, at der siden det empiriske studie har været kommunalvalg, udskiftning af ledende aktører i organisationerne og iværksættelse af nye politiske strategier. Derfor er min inddragelse af kommunalpolitiske dokumenter såsom referater og samarbejdsaftaler også afgrænset til den tidsmæssige periode, hvori mit empiriske studie er gennemført.

Dette understreger blot den kritiske realismes konstatering af genstandsfelter som værende kontekstbundet og historisk betinget. Dermed kan dette speciale ikke nødvendigvis sige noget om den specifikke situation omhandlende tværfagligt- og tværsektorielt samarbejde i Aalborg Kommune, men den afsluttende perspektivering vil forsøge at adressere dette ud fra specialets konklusion.



## Analyse

### Del 1. Forvaltning

Undersøgelsesspørgsmål 1:

- Hvad er baggrunden for den skriftlige formulering af Unge strategien, og på hvilke måder er det tværsektorielle samarbejde beskrevet heri?

#### *Aalborg kommunes Ungestrategi 2015-17*

Den første udgave af Ungestrategien for Aalborg Kommune blev iværksat i 2012 med målet om en styrkelse af samarbejdet omkring de unge. Dette tiltag kan siges at have sin oprindelse i Europa strategien 2020 og de deraf følgende danske 2020 mål, der indeholder store økonomiske og uddannelsesmæssige mål og strategier (Altinget 2012). Disse medførte den omfattende kontanthjælpsreform, der blev rullet ud i foråret 2012, og det er på denne baggrund, at Aalborg Kommune fremsætter den daværende Ungestrategi. Her skal der sættes hårdt ind på at fastholde de unge i uddannelsessystemet, møde regeringens fastsatte benchmarks og mindske antallet af unge kontanthjælpsmodtagere (Aalborg Kommune 2012).

Til en konference omkring beskæftigelse i foråret 2012, præsenterer daværende næstformand for Beskæftigelsesudvalget, Thomas Krarup, skitsen til denne ungestrategi med forklaringen om, at det længe havde været et fokusområde i diverse råd og nævn (Aalborg 2012). Problematikken blev specificeret som værende et manglende overblik over kommunale indsatser, en usikkerhed og manglende viden om de unge uden uddannelse og sidst men ikke mindst en oplevelse af manglende fremdrift i kommunale samarbejdsprojekter og tendens til ”abe-kastning” (Aalborg 2012).

Hermed er grundlaget lagt for den nuværende, reviderede udgave af Aalborg Kommunes Ungestrategi 2015-17 som præsenteret i specialets case. Denne vil herefter udelukkende blive refereret til som Ungestrategien.

#### *Ledergruppe*

Allerede i 2012 blev der nedsat en ledergruppe til at skabe overblik over de eksisterende indsatser og med et kommissorium, der havde udredning af mulige behov for nye tiltag og koordinering og omsætning af indsatsen som omdrejningspunkt (Aalborg 2012).

Denne ledergruppe for Ungestrategien består i dag af repræsentanter fra op imod 26 organisationer, der på hver deres måde har berøring med unge mellem 15-24 år. Denne aldersmæssige afgrænsning begrundes i strategiske overvejelser om nødvendigheden af et fælles fokus på overgangen mellem grundskole og ungdomsuddannelser (Bilag 7) og samtlige ledelsesrepræsentanter, der sidder med i Samarbejdsudvalget, er også repræsenteret i Ungestrategiens ledergruppe.

### *Vision og de 4 temaer*

Med de oprindelige argumenter for Ungestrategien anno 2012 ift. grundlæggende funktion og formål – henholdsvis manglende overblik, manglende viden og en oplevelse af manglende fremdrift i det kommunale samarbejde - følger her den overordnede vision, som beskrevet i Ungestrategien anno 2015:

- At alle unge i Aalborg Kommune får mulighed for at skabe sig et solidt fundament for et godt og inkluderet unge- og voksenliv.
- Vi ønsker at forpligtige os til i fællesskab at tage hånd om alle unge i kommunen, uanset den unges forudsætninger og aktuelle situation.

Herigennem italesættes arbejdet for de unges solide fundament og gode, inkluderende unge- og voksenliv, som en prioritet for skole- og socialvæsenets arbejde. Derudover benævnes *forpligtelse i fællesskab* for den tværfaglige- og tværsektorielle indsats på området. Dette er den ene ud af blot to gange, hvormed *samarbejde* reelt benævnes i strategien. Dette til trods for, at samarbejde i udgangspunktet var et væsentligt formål.

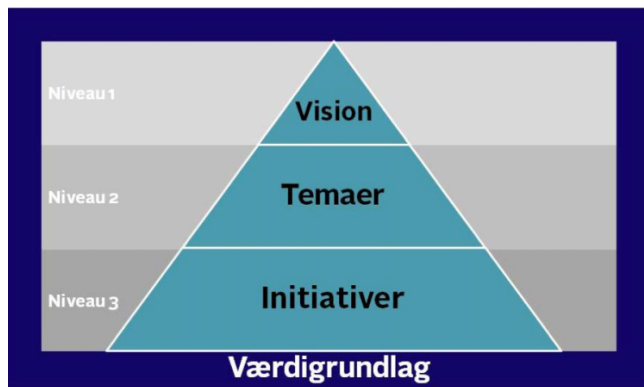
Ungestrategien opbygges i stedet for omkring et fokus på de nationalt fremsatte mål fra regeringens nationale målsætninger, som de enkelte institutioner er underlagt. Her kan særligt fremhæves følgende 3 overordnede mål:

- At 95 % af en ungdomsårgang skal have en ungdomsuddannelse
- At 25% af de unge i år 2020 skal have en erhvervsuddannelse
- At mindst 50% af gruppen af udsatte børn skal have gennemført en ungdomsuddannelse som 25-årige

Ungestrategien er derefter tematiseret hen over fire områder, der alle har unges uddannelse som hovedfokus:

- ❖ Tema 1: De unge skal forberedes til at kunne gennemføre en ungdomsuddannelse
- ❖ Tema 2: De unge skal have et godt afsæt for at kunne træffe deres uddannelsesvalg
- ❖ Tema 3: De unge skal gennemføre en ungdomsuddannelse
- ❖ Tema 4: De unge skal støttes i deres livsduelighed – hvor uddannelse ikke kan være et aktuelt mål

Temaerne i Ungestrategien er formuleret i sammenhæng med en overordnet vision, en række erfaringsbaserede initiativer og med et omgivende værdigrundlag, der i strategien betegnes som værende fælles for alle deltagende parter:



Figur for Ungestrategien (Bilag 7, s. 6)

Det fremsættes således i Ungestrategien:

#### **Niveau 1 – Vision:**

For det første indeholder strategien en overordnet vision. Den overordnede vision viser, hvor vi gerne vil bevæge os hen. På den måde bliver visionen ledestjernen for vores arbejde med de unge.

#### **Niveau 2 – Temaer:**

De udvalgte temaer afspejler de områder, som har størst betydning for at understøtte visionen.

#### **Niveau 3 – Initiativer:**

For hvert tema opstilles forslag til konkrete initiativer, der på forskellig vis skal understøtte strategiens overordnede vision. Initiativerne vil være konkrete og mulige at igangsætte på kort eller lidt længere sigt.

Jeg vælger her at inddrage både den overordnede vision og den grafiske- og den skriftelige formidling taget ordret fra Ungestrategien, da begge fremstillinger indeholder elementer, der tilbyder mulighed for at undersøge, hvorledes det tværsektorielle samarbejde fremstilles. På trods af den brede forsamling af forskellige fagligheder og professioner i Ungestrategiens ledergruppe, benævnes tværfagligt- og tværsektorielt samarbejde nemlig kun i to tilfælde gennem hele det skriftelige grundlag for netop dette arbejde.

Det kan undre, når bevæggrunden for at nedsætte en omfangsrig ledergruppe og bruge midler på at frembringe en, i teorien, samlende strategi, er et mål om at styrke samarbejdet omkring de unge – og dertil en oplevelse af manglende fremdrift i kommunale samarbejdsprojekter.

Så for at kunne finde svar på analysendelens indledende og retningsgivende undersøgelsesspørgsmål: *Hvad er baggrunden for den skriftlige formulering af Unge strategien, og på hvilke måder er det tværsektorielle samarbejde beskrevet heri?* - må det søges frem

gennem den kritiske vekselvirkning mellem induktion og abduktion, som specialets metode bygger på.

### Skoleforvaltningen

Da Skoleforvaltningen står som afsender af Ungestrategien, må besvarelsen nødvendigvis inddrage viden omkring forvaltningers praksis og forståelsen af måder, hvorpå forvaltningspraksis er styret- og selv udøver styring.

Det vil i det følgende blive iværksat gennem en publikation om arbejdet i Byråd og udvalg, teoretiske betragtninger omkring bureaukratiet i en moderne forvaltning, samt sociolog Robert Mertons begreb om *trained incapacity* (Merton 1940).

Det politiske arbejde i Byråd og udvalg er som tidligere beskrevet tæt forbundet med den forvaltningsmæssige praksis. I publikationen af selvsamme navn udsendt af Økonomi- og Indenrigsministeriet i samarbejde med Kommunernes Landsforening, beskrives forvaltningen som værende et servicerende organ, der har afgørende betydning for Byrådets arbejdsvilkår, og dermed skal der fokuseres på etablering af et velfungerende samarbejde hermed (Økonomi- og Indenrigsministeriet & Kommunernes Landsforening).

Det understreges desuden i publikationen, hvordan det som almindeligt Byrådsmedlem er afgørende at få sat sit aftryk i den endelige politik. Dette sættes i sammenhæng med en tilstrækkelig grundig bistand fra forvaltningen (Økonomi- og Indenrigsministeriet & Kommunernes Landsforening). Samspillet mellem kommunalpolitikere og forvaltningen er dermed afgørende for det kommunale virke. Dels forbereder forvaltningen sagerne og bidrager med faglig ekspertise, dels er det forvaltningen, som sikrer, at de politiske beslutninger gennemføres (Økonomi- og Indenrigsministeriet & Kommunernes Landsforening).

Dette kan beskrives som en formalisering af adfærden indenfor de kommunalpolitiske rammer, hvor regelsæt og sociale strukturer søges indrettet således, at samtlige handlinger er funktionelt rettet mod opfyldelse af forvaltningens mål og opgaver.

### Den moderne forvaltnings dilemmaer

I Peter Kragh Jespersens bog om bureaukatiets magt og effektivitet sætter han fokus på de vanskeligheder, en moderne forvaltning står overfor - særligt med henblik på den udvikling, der er sket indenfor forvaltningsopgaverne, der i de senere år både er undergået en kvantitativ og kvalitativ forandring (Jespersen 1996).

I dagens samfund underkastes langt flere områder offentlig regulering, og dette medfører et øget pres på det bureaukratiske system. Samtidig er der sket en udbygning af forvaltninger, der sætter andre og større krav til samspillet og samarbejdet mellem de enkelte forvaltningsorganer, da der her kan blive tale om overlappende forvaltningsorganer og beslutningsniveauer.

Dette står tydeligt frem i specialets empiriske undersøgelser, hvor Skoleforvaltningen og Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen på mange områder må være ekstra opmærksomme på det tværsektorielle element – både på forvaltningsniveau og de underliggende organisatoriske niveauer. Mange af de opgaver der opstår i forbindelse med skole- og uddannelsesmæssige problematikker, kan slet ikke løses uden et tæt samspil forvaltningerne imellem. Dette skal ifølge

Jespersen foregå på tværs af forskellige styresystemer, der yderligere reguleres af forskellige lovkomplekser.

Dertil kommer en øget tilgang af målorienterede politikker, som forvaltningerne forventes at administrere. Her pointerer Jespersen, at den traditionelle regelstyring spiller fallit, da den udelukkende kan foreskrive, at der skal ske en koordination mellem forvaltningerne, men ikke sikre at koordinationen rent faktisk finder sted og med hvilket indhold. Dette benævner han som værende grundlaget for, at den legalbureaukratiske forvaltningsorganisation ikke længere slår til<sup>4</sup> (Jespersen 1996). Den er fortsat anvendelig på områder, der er præget af stor stabilitet og helt faste regelsæt, men bliver sårbar, når forvaltningsopgaverne omhandler situationsafhængige problematikker såsom drop-out problematikken, udvikling af samarbejdsformer og administrering af visionsprocesser.

Dermed bliver der tale om en stadig større splittelse mellem de eksterne funktionskrav til forvaltningen og den interne regelorienterede funktionsmåde, som organisationen traditionelt er opbygget omkring. Der bliver dermed lagt et betydeligt pres på forvaltningen, for at denne finder nye organisationsformer og arbejds måder, der kan leve op til de øgede krav fra borgere, virksomheder, interesseorganisationer og politikere (Jespersen 1996).

For kort at sammenfatte denne problematik omkring moderne forvaltningsvirksomhed, så drejer det sig om et grundlæggende skifte. Hvor den traditionelle forvaltningsmæssige regelstyring producerer output, der er determineret af love, regler, procedure og rutiner, kræver nyere tids målorientethed, at forvaltningerne afkræves situationsafhængige, konkrete resultater. Selv dér hvor det indebærer vold på de eksisterende regler. Jespersen eksemplificerer det ud fra en ressourcensvinkel, der indikerer, at hvis reglerne ikke passer med løsningen af en given opgave, søges de ændret og/eller tilpasset. Dette vil ingenlunde vanskeliggøre og komplicere varetagelsen af de opgaver, forvaltningerne stilles, når de udefrakommende krav om mål- og resultatorientering svært lader sig kombinere med den traditionelle legalbureaukratiske form, som både Skoleforvaltningen og Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen bygger på. Dette kan sætte forvaltningernes ansatte i en splittet position.

### *Trained incapacity*

Dette adresseres i en artikel fra 1940 af sociolog Robert Merton, hvori han undersøger den bureaukratiske strukturs indvirkning på de ansattes opgaveløsning – i både positiv og negativ forstand (Merton 1940).

Heri beskriver han strukturen og de daglige rutiner som en formalisering af de ansattes adfærd og dermed en sikring af høj konformitet og følelse af loyalitet overfor reglerne (Merton 1940). For at et bureaukrati kan fungere, må der være en høj grad af disciplin. Men Merton problematiserer dét, at bureaukratiske ledere kan være tilbøjelige til at stramme disciplinen mere end nødvendigt for organisationens opgaveløsning. Dette kan få de ansatte til at koncentrere sig mere om den adfærd, der kræves af reglerne, frem for at forfølge organisationens mål. Hermed

---

<sup>4</sup> Den legalbureaukratiske form hænger sammen med bureaukратиets grundlæggende præmis om løsning af konkrete sager og tilfælde, gennem de på forhånd fastlagte regler (Jespersen 1996)

forstået, at når der fra Skoleudvalgets side kaldes til aktion imod bekymrende fravær, kan der ske et skred i den måde, hvorpå opgaven løftes af Skoleforvaltningens ansatte.

Risikoen er det, som Merton kalder *trained incapacity* – en tilstand hvor ellers dygtige og talentfulde personer, netop fordi de er socialiseret til så høj en grad af konformitet og regelbundenhed, kan erhverve sig tiltagende mange ”blinde pletter”, og gøre dem ufleksible og fokuseret på regler fremfor løsning af opgaver (Merton 1940).

Dette skal ikke forstås som en generalisering af alle ansatte indenfor kommunale forvaltninger, men en måde at belyse hvorledes organisationens strukturer har indvirkning på dens ansatte og dermed også på måder, hvorpå der ageres udadtil.

Som tidligere beskrevet er det at sætte et personligt præg på den endelige politik et fokus for byrådsmedlemmer, og til dette formål kan de benytte sig af forvaltningens ekspertise. Dette kan for eksempel opnås gennem lancering af tværgående strategier, hvor velkendte problematikker som eksempelvis unge og uddannelse kan kategoriseres og sættes på formel. Dette omtaler Merton som værende en politisk forsvarsmekanisme (Merton 1940), og det kan være medvirkende til at forstå én mulig bevæggrund for fremstillingen af Ungestrategien. Derudover må man også medtage Peter Kragh Jespersens perspektiv på dilemmaer i den moderne forvaltning, hvor der stilles store krav til en effektiv ydelsesproduktion og målbare resultater indenfor et forholdsvis rigtigt og regelstyret bureaukrati.

Med forståelse for det bureaukratiske system som Skoleforvaltningen skal operere indenfor, vil jeg vende blikket tilbage mod den konkrete strategi, som dette speciale har som sit omdrejningspunkt.

### Strategi og samarbejde

Ungestrategien er produceret indenfor de ovennævnte organisatoriske rammer med et formål, der går på at løfte samarbejdet på tværs af organisatoriske og sektorielle skel.

Når det kommer til selve formuleringen af Ungestrategien, er det som tidligere benævnt påfaldende, at samarbejde er nævnt aktivt to gange. Hovedvægten i strategiens skriftelige fremstilling går som tidligere beskrevet på opfyldelse af benchmarks for uddannelse fastlagt af regeringen i forbindelse med mål for 2020 (Bilag 7).

Og de fire temaer indeholder alle procentvise angivelser af, hvordan de unge præsterer på tidspunktet for strategiens tilblivelse. Derudover figurerer der ved hvert tema kort formulerede delmål og forslag til initiativer baseret på best practice.

Disse fire temaer- og arbejdet hermed bygger ifølge forfatter(ne) af Ungestrategien på et fælles værdisæt, som eksplicit udtrykker, hvordan de i det daglige arbejde ønsker at samarbejde med- og om de unge. Heri fremkommer det, at: Samarbejde og koordinering på tværs af organisations- og faggrænser udgør grundlaget for en kvalificeret indsats (Bilag 7, s. 7).

Dette samarbejde er ifølge forfatterne vel forankret i organisationerne grundet de kontinuerlige revideringer af- og nu flerårige arbejde med Ungestrategien:

Denne udgave af Aalborgs Kommunes ungestrategi er den tredje udgave. Det betyder, at vi kan tage afsæt i, at der er etableret et fast samarbejde mellem aktørerne på unge- området i Ungestrategiens ledergruppe. Ved at have en nedskrevet og vedtaget ungestrategi er det vores overbevisning, at vi bedst muligt vil være i stand til at fastholde og udvikle rammerne for et konkret kommunalt samarbejde med og om de unge. (Bilag 7, s. 5)

Heri sættes der et klart lighedstegn mellem det faktum, at Ungestrategien nu udkommer for tredje gang, og at et fast samarbejde dermed er etableret ledergruppens medlemmer imellem. Dette vil jeg dog argumentere for som værende en løst funderet argumentation, da det at *samarbejde* kræver mere end mødeaktivitet og skriftliggjorte mål og intentioner.

Som defineret i problemfeltet bruger vi typisk ordet samarbejde om det, at flere parter arbejder sammen mod et fælles mål, og vi omtaler dette samarbejde, som noget parterne udfører i fællesskab (Pedersen, 2015).

I ovenstående citat fra Ungestrategien angives det, at strategien er blevet nedskrevet og politisk vedtaget, som den bedste forudsætning for, ikke blot at fastholde det eksisterende samarbejde, men også at videreudvikle det.

For kort at repetere grundlaget for at kunne definere et samarbejde som værende tværfagligt, så fremkom definitionen i problemfeltet som værende at: Fagpersoner, i fællesskab, belyser en sag og dermed opnår indsigt i hinandens fagterminologi og begrebsverden. De beholder deres respektive fagbriller på, men formår at relatere opgaven til de øvrige fagpersoners arbejdsområder (Hansen, 1999 s. 27). Hvordan repræsentanter fra Ungestrategiens ledergruppe relaterer til strategien udenfor det fælles forum, som ledergruppen udgør, vil blive nærmere belyst i analysens 2. del.

## Del 2. Professionelle

Undersøgelsesspørgsmål 2:

- Hvordan forholder Samarbejdsudvalgets aktører sig til Ungestrategien – og hvordan stemmer det overens med strategiens formål?

I mine empiriske data indgår der et kvalitativt interview med en konsulent fra Afdelingen Læring og Pædagogik, da denne var ansvarlig for nedsættelsen af Samarbejdsudvalget som præsenteret i specialets case studie.

I denne afdeling af forvaltningen er ansvaret placeret for blandt andet den pædagogiske udvikling på folkeskolerne, herunder for almen- og specialpædagogikken, trivselsarbejdet og inklusionsindsatsen samt det tværfaglige SSP-samarbejde (Aalborg 2017).

Som beskrevet i præsentation af casen er samarbejdsudvalgets opgave defineret som dels at være koordinerende i forhold til dropout-indsatsen generelt og dels at sikre, at der sker handling i forhold til alle elever (Skoleudvalg 2015, s. 4).

Dermed er Ungestrategien også aktuel for dette udvalg og skal ifølge strategien være med til at danne rammen for, hvorledes samarbejdet foregår.

### Samarbejdsudvalget om drop-out

Konsulenten fra Skoleforvaltningen står som initiativtager til- og tovholder for Samarbejdsudvalget. Adspurgt om hvorledes aktører er blevet udvalgt til at deltage i dette forum, og hvilke kriterier der har ligget til grund herfor, responderer konsulenten med, at det lige var dem, som virkede åbenlyse at invitere - dem som blev vurderet at have betydning i forhold til målgruppen (Bilag 1 s. ). Ved at spørge nærmere ind til dette bliver det klart, at invitationen ikke nødvendigvis blot er forankret i aktørernes relation til arbejdet med målgruppen, men også kan relatere til de samarbejdsrelationer som konsulenten i forvejen interagerer med (Bilag 1, s. 7).

Med fokus på den megen opmærksomhed der har været på problematikken omkring udsatte og dropout-truede, var jeg nysgerrig på, hvorledes et udvalg nedsat med så forholdsvis megen overvægt af organisatoriske ledere definerede deres opgave. Altså, hvis og i så fald de havde formået at få deres forskellige fagligheder og særlige vidensområder i spil, hvordan kom det så til udtryk i formålsbeskrivelsen for Samarbejdsudvalget?

Det var ikke muligt for konsulenten at huske den præcise formulering, så det blev aftalt, at jeg ville få den tilsendt efterfølgende (Bilag 1). Denne har jeg desværre aldrig fået adgang til.



Udover konsulenten, som værende initiativtager og tovholder, ses herunder oversigten, der tydeliggøre for læseren, hvor de deltagende aktører i Samarbejdsudvalget har hjemme rent organisatorisk.

<b>Skoleforvaltning</b>	<b>Familie- og Beskæftigelsesforvaltning</b>
1 Konsulent	1 Konsulent
Skoler 1 leder af Ung AUC	Familiegrupper 2 teamledere
PPR 3 Drop-out team 1 Afdelingsleder (Indkald ad hoc: Specialafsnittet for B&U)	

Der er her en klar overvægt af aktører fra Skoleforvaltningens regi, og dette vil som udgangspunkt ikke vække undren, da problematikken omkring drop-out hælder mest til den skolepolitiske side. Dog fremkommer der mange forklaringer på skolefraværet i den tidligere præsenterede rapport fra MUUSMANN, der indikerer, at der muligvis skulle have været tilstræbt en bredere og mere ligevægtig inddragelse i udvalgsarbejdet.

### Ungestrategi

Med henblik på aktørerne i Samarbejdsudvalget og deres viden om- og forhold til Aalborg Kommunes Ungestrategi, blev de stillet følgende spørgsmål:

- Hvad kender du til Aalborg Kommunens Ungestrategi?
- Oplever du at Ungestrategien har betydning for det tværfaglige samarbejde?  
- hvis ja, på hvilke måder?
- Hvordan udbreder du værdigrundlaget fra Ungestrategien i din organisation?

Reaktionen fra alle informanter var en smule skepsis om, hvorfor der blev spurgt til Ungestrategien, da flere ikke mente, at den dækkede dropout-problematikken og i øvrigt heller ikke var indenfor deres mål- og fokusgruppe. Hvorvidt den havde betydning for det tværfaglige og tværsektorielle samarbejde, var ligeledes et spørgsmål, der genererede mange kunstpauser og usikkerhed blandt informanterne.

Dog er denne målgruppe repræsenteret i et selvstændigt tema i Ungestrategien, og den burde derfor, i teorien, være interessant for netop Samarbejdsudvalget.

Under tema 4 i Ungestrategien fremgår det, at de unge skal støttes i deres livsduelighed – hvor uddannelse ikke kan være et aktuelt mål. Denne formulering retter sig mod flere af de problematikker, der er blevet formuleret som værende til stede indenfor målgruppen af udsatte børn og unge.

Derudover bygger Ungestrategien som før nævnt på de af regeringen fremsatte benchmarks, og også heri findes der belæg for, at Samarbejdsudvalgets formål burde kunne støttes op af en overordnet Ungestrategi. Heri fremkommer målet om:

- At mindst 50% af gruppen af udsatte børn skal have gennemført en ungdomsuddannelse som 25-årige

Der fremkommer blandt informanterne, en tvivl om, hvorvidt Ungestrategien har andet og mere end en overordnet funktion for tydeliggørelse af de nationale- og kommunale politiske målsætninger på uddannelsesområdet. Som én af Samarbejdsudvalgets aktører her formulerer det:

”Det er jo en sympatisk strategi, der prøver og sammenfatte de forskellige lovgivninger, og andre politikere der gør sig gældende på området. Så jeg synes i forhold til også at opnå 2020 målene og uddannelsesprocenterne, så er det jo rigtig godt, at vi har sådan en ungestrategi i kommunen” (Bilag 5, s. 5).

Med beskrivelsen *sympatisk* kan det argumenteres, at informanten her lægger afstand til strategien som havende nævneværdig betydning ud over et målformulerende aspekt. Med udgangspunkt heri kan der stilles spørgsmålstegn ved, hvorvidt Ungestrategien formår at udfylde formålet om at løfte det tværfaglige- og tværsektorielle samarbejde, som ellers er angivet som et bærende element.

Netop problematikken om hvorledes samarbejdet på tværs af kommunens organisatoriske- og sektorielle skel kunne løftes, var én af bevæggrundene for at prioritere et strategisk tiltag som Ungestrategien. Som der står beskrevet i strategiens indledning, ses der en sammenhæng mellem dét, at strategien er blevet nedskrevet og politisk vedtaget, som dén bedste forudsætning for ikke blot at fastholde det eksisterende samarbejde, men også at videreudvikle det.

#### Metodeovervejelser

Set i retrospekt burde min undersøgelse af praksis have inddraget den kommunale inklusionsstrategi som supplement til Ungestrategien. Dropout-problematikken kan ses i direkte forbindelse med den skolepolitik, der opstiller benchmarks for antallet af elever, der skal være indskrevet i et ordinært skoleforløb.

Denne erkendelse tjener dog et vigtigt formål og ikke blot forskningsmæssigt, eller for min egen læring, men i særdeleshed for de parter, der bærer ansvaret for at udfærdige disse strategiske dokumenter. Det har taget mig et længere studieforløb at gennemskue, hvorledes de forskellige strategier korresponderer med de kommunale ansvarsområder. Dette giver et indblik i, hvad der i så fald kræves af de professionelle, der skal forholde sig til det i hverdagen.

### Udsatte i skolesystemet

Som konsulenten påpeger i interviewet, er problematikken omkring udsatte børn og unge i skole- og uddannelsessystemet ikke et nyopstået fænomen. Den har eksisteret i mange år, og i mange år er der forsøgt at finde løsninger på den.

Det er da også dette forhold, der fremkommer i interview med én anden af aktørerne:

”(...) altså, det synes jeg ikke er specielt Ungestrategi... Det har været nævnt, at det passer med Ungestrategien... Jeg synes ikke, at den ligger som et tæppe, vi bevæger os på (...) jeg tror de indsats, vi netop mødes om - det med dropout, det kan godt... altså, dropouteleverne var der før ... dropoutteamet var der før den sidste Ungestrategi, blev lavet. Så jeg tænker, at den her indsats, i en eller anden form, ville have været der alligevel. Uanset at det skal passe ind i en Ungestrategi” (Bilag 3, s. 17)

Heri fremkommer der en interessant formulering, der kan tjene som indikation for, hvorledes skolepolitiske strategier opfattes af de professionelle, der skal stå til mål for dem. Informanten reflekterer her over, hvorvidt de tiltag omkring dropout problematikken- og deraf følgende samarbejdsprocesser allerede var en realitet forud for den skriftelige produktion af en politisk funderet strategi. Dermed tillægges Ungestrategien ikke den store betydning eller værdi.

Adspurgt til hvorledes aktørerne udbredte- og arbejdede med Ungestrategien i deres organisationer, bar deres svar fortsat præg af usikkerhed om, hvorledes strategien kunne andet og mere end være en række formålserklæringer. Dette er måske ikke overraskende set ud fra det foregående udsagn. Enkelte informanter havde vanskeligt ved at se, hvordan strategien havde hjemmel i deres specifikke praksis.

Følgende udsagn tjener til at belyse, hvorved de organisatoriske ledere i Samarbejdsudvalget aktivt har forholdt sig til den opgave, som deres plads i Ungestrategiens ledergruppe foreskriver: At udbrede strategien aktivt i egen organisation:

”Vi gennemgik Ungestrategien på vores sidste fællesmøde. Forstået på den måde, at den var sendt ud til medarbejderne og med krav om, at de havde læst den inden. Og... så var der et ganske kort oplæg om overskrifterne og samarbejdet omkring det... og baggrunden for den, (...) og så skulle de byde ind med ting, som de synes kunne iværksættes her i huset. Som kunne fremme Ungestrategiens målsætninger. Og prøv lige at høre her - det kom der ikke forfærdeligt meget ud af” (Bilag 3, s. 16)

”Jeg vil ikke være lige stolt, hvis du nu her bagefter gik en tur ude blandt kontorerne og spurgte mine medarbejdere, hvor meget de kender Ungestrategien. Så kan man selvfølgelig sige, at jeg har forsømt noget” (Bilag 5, s. 5).

Én informant erkender her, at forsøget på at inddrage Ungestrategien aktivt i medarbejderforummet, ikke havde haft det store udslag. Men samtidig kan netop denne beskrivelse være med til at belyse, hvorledes professionelle håndterer dén præmis at være del af en praksis, som er genstand for- og betinget af politiske strategier.

Én informant står dog ud fra de andre i måder hvorpå Ungestrategien ses som værende relevant for dennes organisation og samarbejde som et hele:

”Jamen, det er lige præcis, at man har en vision om at arbejde sammen. Og løse opgaven i fællesskab, og at man ser, at det er det, der er nødvendigt. Så kunne man altid diskutere, om de ledere der sidder i Ungestrategigruppen, de får det meldt ned af. Det synes jeg så ikke, de gør” (Bilag 2, s. 15)

Der fremkommer her en interessant formulering omkring det samarbejde der, ifølge Ungestrategien allerede eksisterer: *at man har en vision om at arbejde sammen*. Denne fortolkning kan finde belæg i, at visioner indeholder noget ønskværdigt, men endnu ikke opnået. Informanten giver da også udtryk for en oplevelse af, at Ungestrategiens ledergruppe ikke lever op til forpligtelsen om at udbrede kendskabet til strategien i egen organisation.

For at vende tilbage til analysedelens rammesættende spørgsmål om, hvorledes Samarbejdsudvalgets aktører forholder sig til Ungestrategien, så må erkendelsen være, at de forholder sig forholdsvis usikkert til Ungestrategiens indhold og formål. Udover en overordnet forståelse for at den retter sig mod det samarbejde, der skal foregå omkring gruppen af unge, kan den ikke påvises at have nævneværdig betydning for aktørerne i Samarbejdsudvalget og dermed ej heller for de organisationer, de til hverdag leder.

Begrundelsen for at Samarbejdsudvalgets aktører forholder sig så usikkert til Ungestrategiens indhold og formål, vil jeg undersøge nærmere i den næste og afsluttende analysedel. Grundlaget for Ungestrategiens formål er i det foregående blevet konkretiseret som værende oplevelsen af problematikker omhandlende manglende overblik, usikkerhed og manglende viden om de unge, og sidst men ikke mindst en oplevelse af manglende fremdrift i kommunale samarbejdsprojekter.

Denne oplevelse af manglende fremdrift i samarbejdet kan ses ud fra det perspektiv, som foregående analysedel tilbyder: At der muligvis findes en usikker praksis i Skoleforvaltningen, når det kommer til én af deres primære opgaver. Næmlig udvikling af det tværfaglige samarbejde og facilitering af et fælles fokus herpå (Aalborg 2017).

Dette begrundes både med fraværet af *samarbejde*, i den skriftlige fremstilling af Ungestrategien, samt den manglende klarhed fra forvaltningens side om, hvilket formål et yderst beslutningskompetent samarbejdsudvalg skal have udover at virke koordinerende.

Ungestrategien får nærmest karakter af at understrege dét, som de professionelle endnu ikke er fælles om, fremfor at understøtte formålet med – og de mulige styrker i, det tværfaglige- og tværsektorielle samarbejde.

Dette vil jeg undersøge nærmere i analysen tredje og sidste del, som fokuserer på, hvordan et muligt misforhold mellem afsender og modtager af Ungestrategien kan belyses ud fra et teoretisk perspektiv.

## Del 3. Vilkår for samarbejde

Undersøgelsesspørgsmål 3:

- Hvordan vil et muligt misforhold mellem afsender og modtager af Ungestrategien, kunne belyses ud fra et teoretisk perspektiv?

Undersøgelsesspørgsmål 4:

- Og på hvilke måder kan der tages højde for dette, når samarbejdet ønskes styrket?

De foregående analysedele har belyst henholdsvis baggrunden for den skriftlige formulering af Ungestrategien og måder, hvorpå tværfagligt- og tværsektorielt samarbejde her italesættes – samt måder hvorpå Samarbejdsudvalgets aktører forholder sig til Ungestrategien (eller mangel på samme), og hvordan det stemmer overens med strategiens formål.

Dette fører hen til denne og specialets afsluttende analysedel, hvori jeg vil søge at belyse yderligere de misforhold, der kan findes mellem afsender og modtager af Ungestrategien.

### Politisk strategi – afsender og modtager

Skoleforvaltningen står som ophav til Ungestrategien i samarbejde med strategiens ledergruppe og betegnes derfor som den overordnede afsender. Modtagerne af strategien er de faglige aktører i Aalborg Kommune defineret ud fra deres professionelle forbindelse til målgruppen af 15-24 årige unge, der på én eller anden vis fordrer opmærksomhed på deres uddannelsesmuligheder – eller mangel på samme (Bilag 7).

### Interview med konsulent

I specialets casestudie fremstår konsulenten fra Skoleforvaltningen som repræsentant for dennes organisation (Bilag 1). Dermed er undersøgelser af konsulentens praksis iværksat i bestræbelsen på at belyse måder, hvorpå den kommunale forvaltningsenhed kan siges at tilgå udviklingen af det tværfaglige- og tværsektorielle samarbejde.

Med dette vil jeg tage udgangspunkt i to uddrag fra interview med konsulenten, hvori der fokuseres på formålsbeskrivelser og fælles fokus for Samarbejdsudvalget.

Jeg har medtaget de fulde versioner af uddragene uden at afkorte svar, udvælge passager eller dele dem analytisk op. Dette er gjort med den begrundelse at lade læseren følge udviklingen i disse dele af interviewet indenfor de før beskrevne rammer for spørgsmål.

Formen er således, at interviewspørgsmål er medtaget for dermed at have klarhed over, helt præcist *hvad* konsulenten svarer på:

#### Del 1.

- A: De formålsbeskrivelser der ligger omkring Samarbejdsudvalget, hvor styrende er de i forhold til det fokus, I har i udvalget og det arbejde, der ligger foran jer?
- B: Jamen, det synes... det er jo i første omgang... så har vi jo behov for at få styr på det her område. Og det synes jeg faktisk ikke... altså, vi er jo ikke helt kommet til der, hvor vi kan begynde at være forebyggende. Fordi i første omgang har vi simpelthen bare behov for... altså, jeg kan for eksempel stadig ikke trække tal, eller få tal ud fra xxx (et særligt skoletilbud), og det er et problem. Så de der

tekniske udfordringer vi har, dem er vi nødt til at have styr på først, inden at vi kan begynde egentlig at drage noget nytte af det her udvalg. Så det er jo også det, vi brugte meget af det første møde på - det var at få lavet nogle aftaler med xxx. At hun også skulle melde ind, og hun også skulle have de her fraværspromatikker - eller have de her fraværregistreringer, så vi kan følge op på, om eleven lige nu har meget fravær. Så det var jo i virkeligheden det første, vi er gået i gang med. Vi har også haft nogle usikkerheder omkring vores specialskoler og vores fællestilbud - om de nu også registrerede. Det tror jeg, at vi har nogenlunde styr på nu.

(Bilag 1, s. 5)

## Del 2.

- A: I forhold til det her med hvad der har eksisteret forudgående for, at SU blev nedsat. Det har vi været lidt inde omkring. Men jeg tænker ift. det her fælles fokus, som vi også har været lidt inde på. Altså det fælles fokus i SU og den retning der er ift., 'hvad er det egentlig vi sidder sammen om her'. Hvad tænker du om det? Har du en oplevelse af, at der er et...
- B: Jeg tænker slet ikke, at vi er der endnu. Det... altså... vi er jo... først og fremmest... så har vi jo ikke haft... så har vi så haft to møder, men forholdsvis få møder... Jeg er da i tvivl om endnu, om opgaven den står lysende klart for alle deltagerne? Hvad siger de andre?
- A: Det tænker jeg jo egentlig ikke, at jeg sådan må sidde og udstille, i den her sammenhæng.
- B: Det er jeg da ikke sikker på, at det står lysende klart for dem.
- A: Hvad tænker du, at der kunne være med til at give et fælles fokus?
- B: Jamen vi skal have nogle flere møder og vi skal også finde ud af, hvordan vi egentlig løser opgaven. Bruge nogle... nu for eksempel, den her statistik vi nu har fået lavet. Den tænker jeg da, at vi skal have på et møde hurtigst muligt, så vi kan få snakket om hvad... giver det ikke anledning til, at vi skal gøre noget? Hvad har det givet anledning til ud på den enkelte skole? Og hvad skal vi gøre i det her fællesskab (red: samarbejdsudvalget) i forhold til, at det kommer til at gå mere gnidningsfrit med at få de her 120 i skole.
- Ja. Men vi rammer ind på et tidspunkt, hvor der bare er utrolig meget travlhed. Du ved selv, hvor svært det er at få fat i xxx (PPR), og xxx (UU) har også rigeligt at se til. Og familiegrupperne har også rigeligt at se til. Så det der med lige at få prioriteret opgaven, det tror jeg, vi trænger til.
- A: Hvad er det særligt herfra, der giver dem travlheden lige nu?
- B: Jamen altså, vi har jo stadig en folkeskolereform, vi bruger meget tid på. Vi har gang i rigtig mange forskellige projekter og ... ja. I det hele taget... Rigtig mange igangsatte indsatser vi... skolerne har klager også over, at de har meget at lave. Det er bare en travl tid. Og det vil det sikkert altid være. Men lige i de her sidste par år, der har det været meget udtalt. Men jeg synes ikke... det ændre ikke på, at opgaven den stadig skal løses. Så det er sådan set bare med at komme i gang.
- A: Så er spørgsmålet om ligesom at finde ud af, hvordan I finder, det fælles fokus. Hvordan I finder det fælles fodslag?
- B: Men jeg synes jo, det er utrolig positivt, at nu har vi fået nedsat gruppen. Og jeg tror faktisk, at vi

kommer til at få nogle resultater af det, når vi lige har fået helt struktur på det.

A: Hvad er det, du helt præcist tænker, der skal give den struktur fremadrettet?

B: Jamen det... jeg tror, når nu vi kommer til at arbejde os ind i materien, og vi får de her ... vi får de her konkrete børn at snakke om - så tror jeg, at vi kommer tættere på at forstå, hvad det er, der skal til. Det føler jeg mig helt overbevidst om, at det er det, der skal til. Fordi det er jo let nok at sidde og snakke om, at selvfølgelig skal vi gøre noget ved problematikken, hvis ikke vi ved, hvad for nogle udfordringer, det egentlig er, at de roder med. Men jeg tror faktisk på, vi ved... nu ved vi mere om, hvad det er for nogle udfordringer. Derfor så tror jeg også, at vi bedre kan handle på det.

(Bilag 1, s. 5-7)

I disse to uddrag fra interviewet, fremkommer der adskillige, handlingsorienterede udsagn fra konsulenten. Disse opstilles her, for overskuelighedens skyld:

- (...) behov for at få styr på det her område
- (...) begynde at være forebyggende
- (...) begynde egentlig at drage noget nytte af det her udvalg
- (...) have nogle flere møder
- (...) finde ud af, hvordan vi egentlig løser opgaven
- (...) det der med lige at få prioriteret opgaven
- (...) det er sådan set bare med at komme i gang
- (...) lige har fået helt struktur på det
- (...) kommer til at arbejde os ind i materien
- (...) kommer tættere på at forstå, hvad det er der skal til
- (...) bedre kan handle på det

Herigennem viser der sig flere selvmodsigende udtalelser og bekymrende udsagn, der alle drejer om den samme akse: Behovet for at gøre noget, uden at have afklaring omkring, *hvad* der skal gøres – udover at få de omtalte 120 elever i skole.

Derudover kan det vække bekymring, at en ansat i Skoleforvaltningen, hvis opgave det er at yde konsultativ bistand til professionelle aktører, udviser et forholdsvist svagt kendskab til, hvorledes inddragelse af mange parter i et samarbejdsforum bør og skal planlægges.

Desuden italesætter konsulenten sig selv som værende initiativtager og tovholder på Samarbejdsudvalget. Denne rolle forudsætter et vist kendskab til mødeplanlægning, afklaringer af formål og arbejdsbeskrivelser, udover en parathed til at påtage sig en ledende rolle.

Det fremgår dog tydeligt af interviewudskriften, at nedsættelsen af Samarbejdsudvalget er særdeles målorienteret: At få de 120 elever i skole, som lige nu figurerer som værende dropout-truede. Dette tal bygger på en statistisk undersøgelse, og denne fremgår alene i interviewet som et konkret udgangspunkt for nedsættelsen af samarbejdsudvalget.



Konsulenten italesætter dog, at problematikken har eksisteret i mange år, og at adskillige initiativer har været forsøgt, men til trods herfor pointeres det, at parterne nu skal 'begynde at være forebyggende', og at 'det er sådan set bare med at komme i gang'.

### Samspil mellem politik og forvaltning

Med henblik på den viden som interviewet her byder ind med, er det interessant at bemærke, hvorledes tidspunktet for nedsættelsen af Samarbejdsudvalget korresponderer med tidsrummet for implementeringen af den storstilede visionsproces i Aalborg Kommune, Noget At Have Det I (jvf. problemfeltet). Dette kan være vigtigt at gøre sig bevidst om, da konsulenten netop besidder en dobbeltrolle som både samarbejdspartner for de øvrige aktører i Samarbejdsudvalget og som repræsentant for Skoleforvaltningen og dermed aktør i implementeringen af førnævnte vision.

Grundlaget for at udlede denne korrelation korresponderer med Mertons definition af begrebet *Trained incapacity*, som belyst i analysedel 1. om forvaltningen.

Med det øgede politiske fokus på folkeskolen, reformtænkning og fraværsproblematikker, kan det tænkes, at kravene strammes til for den enkelte medarbejder på forvaltningsniveau - for at imødekomme organisationens udefrakommende/oppefra kommende opgaveløsning. Dette kan som sagt få forvaltningens ansatte til at koncentrere sig mere om den adfærd, der kræves af reglerne, frem for at forfølge organisationens mål.

Ved at genlæse ovenstående interviewcitater med denne viden i baghovedet fremstår konsulentens manglende definition af Samarbejdsudvalgets formål som et endnu ikke fuldt ud struktureret eller implementeret politisk strategisk redskab til at nedbringe fraværsprocenten blandt kommunens elever.

### *Den integrerede implantation model*

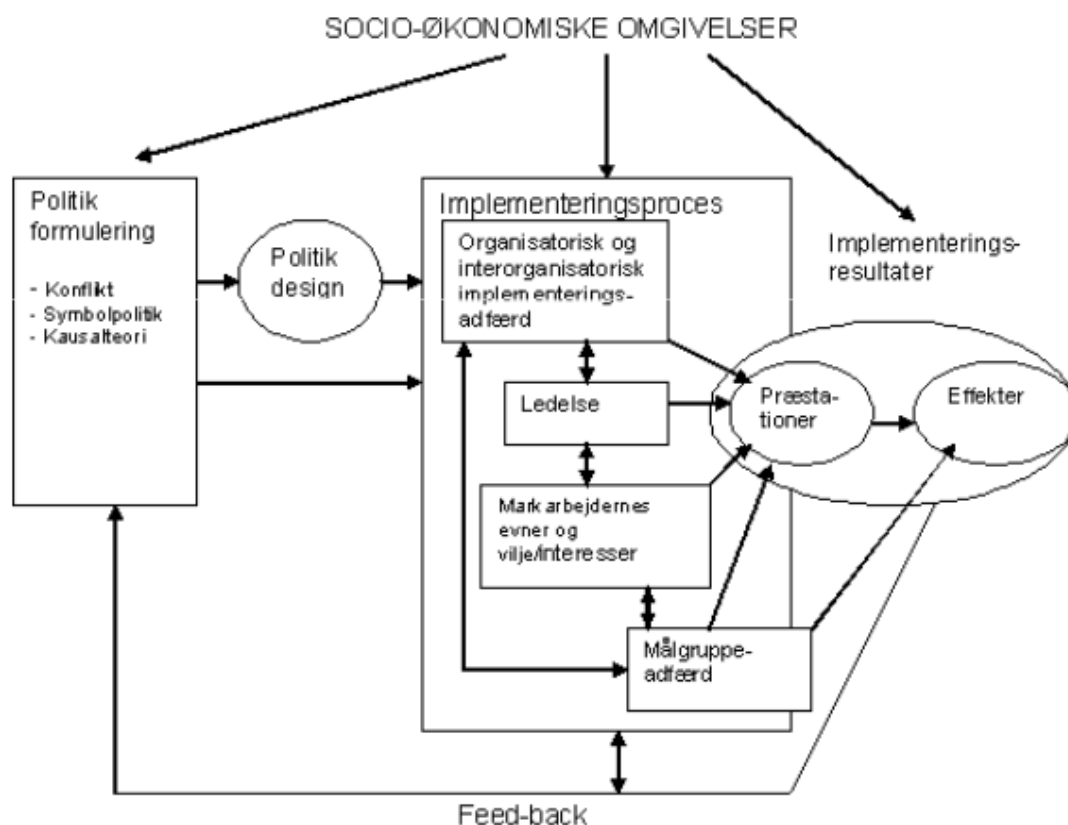
Dette byder bogen "Professionelle i velfærdsstaten", ind med et perspektiv på.

Heri findes en nuanceret model til forståelse af samspillet mellem politik og forvaltning, der illustrerer kompleksiteten i styringen af den offentlige forvaltning.

Modellen herunder viser tydeligt den lange proces, der foregår fra politikformuleringer og frem til implementeringsprocessen, der er i sig selv er afgørende. Den peger samtidig på nogle centrale punkter, som alle politiske beslutninger skal igennem, førend de kan blive til virkelighed. Dette indebærer blandt andet:

- Måder hvorpå politikken formuleres, også kaldet politikformuleringer
- Hvilke redskaber der stilles til rådighed, også kaldet policy design
- Implementeringsprocessen

Figur 2: Den integrerede implementeringsmodel



(Hansen 2016, s. 42)

Hvis vi forsøger at se beslutningen om- og nedsættelsen af Samarbejdsudvalget ud fra denne procesbeskrivelse, så findes der allerede en problematik i selve formuleringen. Det bliver i interviewet pointeret adskillige gange, at disse 120 dropout truede elever kalder på en fælles koordineret indsats. Dermed fastslår konsulenten, indirekte, at der heri findes et politisk problem, da dropout-truede elever tæller ned i de kvantitative mål, hvorved Aalborg Kommune er forpligtet.

### Politikformuleringer

Politikformuleringer er kendetegnet ved, at de vedrører interessekonflikter og ofte kan være mere ydre form end egentligt indhold. Politiske løsninger er oftest styret af et ønske om flertal, og er karakteriseret af konflikt- og magtkampe mellem forskellige interessegrupper. Derudover kan de være præget af manglende viden om sammenhæng mellem mål og midler (Hansen 2016, s. 43). I denne sammenhæng skal konsulenten ses som repræsentant for det politiske styringsorgan, som Skoleforvaltningen er.

### Policy design

Policy design er betegnelsen for den måde, hvorpå politikker er skruet sammen, med inddragelse af regler, information, organisering og diverse styringssystemer.

I tilfælde hvor der er stor bevågenhed på et specifikt område, bygger policy designs ikke nødvendigvis på viden om, hvorvidt de opstillede mål kan nås med de instrumenter og ressourcer, der er stillet til rådighed. Dette er ofte tilfældet i sager, hvor det er svært at pege på effektive løsninger. Dermed opstår der dét, der populært kaldes *symbolpolitik*.

### Symbolpolitik

Ud fra den viden som specialet indtil nu har bidraget med, kombineret med at det ikke er muligt at få klarlagt, hvilken formålsbeskrivelse der ligger til grund for Samarbejdsudvalget og dets fokus på dropout problematikken, kan der drages paralleller til en form for symbolpolitisk aktivitet fra Skoleforvaltningens side.

Nedsættelsen af et samarbejdsudvalg med så stor andel af organisatoriske ledere i deltagelse, understreger ud af til, at forvaltningen agerer på en aktuel problematik og dermed opfylder deres forvaltningsmæssige pligter.

Et forløb som dette, omkring et Samarbejdsudvalg bestående af en forholdsvis bastant tilstedeværelse af ledelsesmæssige repræsentanter, er med til at belyse, hvor vanskeligt essensen af det tværfaglige- og tværsektorielle samarbejde lader sig indfange, allerede blot i tænkt- og talt form. Endnu sværere bliver det, når der går skolepolitik i initiativerne. Hvor det forvaltningsmæssige plan ellers har et ansvar for den strategiske udvikling af praksis gennem understøttende virksomhed, kommer den ansvarlige konsulent i casen i stedet til at snuble over manglende formålsafklaringer i sit forsøg på at adressere en særdeles aktuel problemstilling.

### Policy enactment

Interviewudtalelserne fra Samarbejdsudvalget kan sige noget om, hvorledes aktørerne i praksis forsøger at forholde sig til politiske udmeldinger og forvaltningsmæssige initiativer, der alle har en indvirkning på den praksis, som aktørerne i Samarbejdsudvalget skal navigere og lede i.

I dette casestudie prøver aktørerne enten at trække dét frem, de lige kan huske fra Ungestrategien og søger at sætte den i relation til egen praksis, eller også afviser de en sammenhæng ud fra, at den ikke er dækkende for deres organisation og primære målgruppe (Bilag 5, s. 5)

Denne proces benævner professor og forfatter Stephen Ball, som *policy enactment*, der vanskeligt lader sig oversætte til dansk, men som kan indkredses til en blanding af at *agere* og *meningsdanne*. Termen *enactment* knytter sig i det engelske sprog både til den lovgivende proces og til teaterverdenen, og den indeholder dermed flere facetter, der knytter an til vidt forskellige kontekster og forståelser.

Ball præsenterer denne term ud fra et behov for at søge omkring og udenfor det eksisterende fundament for forskning i skole- og uddannelsesområdet - også kaldet implementeringsteori.

Som han påpeger, så forsøges skolepolitiske strategier og politikker ofte implementeret uden en egentlig kritisk stillingtagen til, hvorvidt de repræsenterer løsninger – eller måske det stik modsatte (Ball 2016). Hans intention med at introducere begrebet *policy enactment* er at få belyst, ikke blot hvordan politikker og strategier forsøges implementeret i skolesystem, men nærmere hvordan aktørerne *agerer* i- og med dem, eller lader være (Ball 2016).

### Opsummering

Som opsummering på denne afsluttende analysedel er det blevet klart, hvorledes det at *tale om* tværfagligt- og tværsektorielt samarbejde, både i professionelle og politiske rammer, kan bevirke at samarbejdet får karakter af 'selvfølgelighed' – noget der 'bare er', uafhængigt af om der arbejdes bevidst med det eller ej.

Dette har jeg, gennem specialet fået en begyndende forståelse for som værende en art 'Begyndelsesfase' af aktiviteten *samarbejde*. Det samme mener jeg at kunne udlede af forløbet med dette speciale set i forhold til Ungestrategien. Så ved at tale om en strategisk tilgang til samarbejdet, kan det allerede dér få karakter af, at der handles strategisk, og dermed udrettes én eller anden form for konstruktivt samarbejde.

Afslutningsvis vil jeg argumentere for ikke blot svagheden i at tale om politiske strategier for samarbejde, men i særdeleshed risikoen for at fokus herved dirigeres væk fra det oprindelige formål med strategien - nemlig at understøtte og udvikle det tværfaglige- og tværsektorielle samarbejde.

## Konklusion

*Hvordan kan kommunalpolitisk målstyring, når skriftligt formuleret i form af en strategi, indvirke på et specifikt tværsektorielt samarbejde omkring udsatte børn og unge i skole- og uddannelsessektoren?*

Førend jeg kaster mig ud i at formulere en konkluderende sats, til dette speciale, vil jeg meget kort redegøre for nogle af de videnskabelige forholdemåder, som denne besvarelse grunder i.

Da kommunalpolitisk målstyring er en meget kompleks og yderst kontekstafhængig størrelse, ville det have krævet et så omfattende og tidskrævende undersøgelsesdesign, for at realisere en mere generel besvarelse heraf. Dette måtte jeg erkende at nærværende speciale ikke ville kunne rumme.

Med den erkendelse har jeg, i specialets indledende faser, udvalgt én af landets kommuner hvori jeg har gennemført casestudie og grundige dokumentstudier og derudfra blevet i stand til at bibringe et videnskabeligt kvalificeret svar, på ovenstående problemstilling. En besvarelse der retter sig mod så kompleks og kontekstbetinget en problemstilling, vil dog aldrig kunne hævde at være fuldstændig fyldestgørende.

Specialets undersøgelser har taget udgangspunkt i Aalborg kommunes Skoleforvaltning, nærmere bestemt et Samarbejdsudvalg, der blev nedsat i efteråret 2015.

Ud fra min indledende informationssøgning og udvælgelse af dokumenter, blev Ungestrategien 2015-17 udvalgt til at repræsentere den kommunalpolitiske strategi, som benævnt i problemstillingen.

Ungestrategien blev første gang lanceret i 2012 og er herefter gennemgået 3 revideringer. Den nyeste version – og den specialet her retter sig mod, havde gyldighed fra 2015-17.

Ungestrategien er bygget op omkring uddannelse for alle unge i Aalborg – uanset baggrund og har et kvantitativt sigte mod de benchmarks, som regeringen har fremlagt i deres 2020 planer. Baggrunden for strategien bygger på et ønske om at et bedre overblik over kommunale skole- og uddannelsesindsatser, en usikkerhed og manglende viden om de unge uden uddannelse og sidst men ikke mindst en oplevelse af manglende fremdrift i kommunale samarbejdsprojekter.

Dermed har det tværfaglige- og tværsektorielle samarbejde en fremtrædende position, i de politiske udmeldinger om strategien. Dog måtte jeg konstatere, undervejs i min dokumentanalyse, at samarbejde var benævnt med meget få vendinger og der var et overvejende fokus på benchmarks og erfaringsudveksling, i form af initiativforslag.

Dette ledte min undersøgelse i retning af Skoleforvaltningen, som afsender af Ungestrategien og måder hvorpå forvaltningspraksis er styret- og selv udøver styring.

De offentlige forvaltninger har gennemgået betydelige ændringer gennem de seneste årtier, i samspil med det omkringliggende samfund, der øger kompleksiteten år for år.

Dermed mener lektor Peter Kragh Jespersen at kunne påvise en sårbarhed, når forvaltningsopgaverne omhandler situationsafhængige problematikker såsom drop-out problematikken, udvikling af samarbejdsformer og administrering af visionsprocesser. Dermed bliver der tale om en stadig større splittelse mellem de eksterne funktionskrav til forvaltningen og den interne regelorienterede funktionsmåde, som organisationen traditionelt er opbygget omkring.

Ved hjælp af teoretiske betragtninger omkring bureaukratiet i en moderne forvaltning, samt sociolog, Robert Mertons begreb om *trained incapacity*, kunne jeg belyse den dobbeltrolle, som Skoleforvaltningens konsulent i Samarbejdsudvalget, står i – og drage sammenligninger til andre konsulenter i selvsamme forvaltning, hvori Ungerstrategien også har sit ophav

Merton har undersøgt den bureaukratiske strukturs indvirkning på de ansattes opgaveløsning. Og problematiserer dét at bureaukratiske ledere kan være tilbøjelige til at stramme disciplinen mere end nødvendigt, for organisationens opgaveløsning.

Dette mener han, kan få de ansatte til at koncentrere sig mere om den adfærd der kræves af reglerne, frem for at forfølge organisationens mål. Hermed forstået, at når der fra Skoleudvalgets side, kaldes til aktion imod bekymrende fravær, kan der ske et skred i den måde hvorpå opgaven løftes af Skoleforvaltningens ansatte.

Risikoen er det som Merton kalder *trained incapacity* – en tilstand hvor ellers dygtige og talentfulde personer, netop fordi de er socialiseret til så høj en grad af konformitet og regelbundenhed, kan gøre dem ufleksible og fyldt med ”blinde pletter”.

Dette viser sig i interview med konsulenten fra Skoleforvaltningen, som er tovholder for det førnævnte samarbejdsudvalg.

Heri fremkommer det tydeligt, at hverken formål eller opgavestruktur havde været på dagsordenen i forhold til at nedsætte et ledelsestungt samarbejdsudvalg, i kommunen. Derudover viser de øvrige aktører i udvalget, som hver især repræsenterer offentlige organisationer, megen lidt forståelse for hvorledes Ungerstrategien vedrører netop deres organisation.

Specialets undersøgelser af hvorledes kommunalpolitisk målstyring, heri repræsenteret af Skoleforvaltningen, når skriftligt formuleret i form af en strategi, kan indvirke på et specifikt tværsektorielt samarbejde, påviser en høj grad af forvaltningsmæssig målstyrelighed og mangel på basale organisatoriske færdigheder.

Mine undersøgelser påviste ikke en, som sådan, en negativ påvirkning på samarbejdet – men ej heller en positiv.

Bekymringen kan være at samarbejdet får karakter af ’selvfølgelighed’ – noget der ’bare er’, uafhængigt af om der arbejdes bevidst med det, eller ej. I specialet har jeg forsøgt at definere det som ’Begrebsliggørelse’, da det er det tætteste jeg kan komme på det. Forstået som at, når politiske strategier bruger samarbejde, som en begreb, til at forklare vejen til målet, risikere selve

det at samarbejde, i ordets reneste forstand, at miste sin betydning, for netop dem der skal agere i det.

## Perspektivering

I og med at tidslinjen for min dataindsamling i praksis – og færdiggørelsen af speciale, strækker sig over 2 år, er der naturligvis kommet nye oplysninger og nye strategier til, for det tværfaglige- og tværsektorielle samarbejde i Aalborg Kommune.

Dette omhandler blandt andet en ny udviklingsstrategi, hvori der er indgået et 3 årigt samarbejde med AAU vedrørende forskning i faglige og organisatoriske processer.

I dokumentet Udviklingsstrategi for børn, unge og familier i Aalborg Kommune 0-18/23 år – 2016–20, fremgår det blandt andet, at:

”(…)der er indgået et 3 årigt samarbejde med AAU vedrørende forskning i faglige og organisatoriske processer i forhold til implementering af denne strategi. Målet med samarbejdet er at bidrage til at udvikle kvaliteten i den faglige praksis – herunder fokus på udfordringer, barrierer og løsningsmuligheder i forhold til at omsætte strategi til praksis”. (Udviklingsstrategi 2016-20, s. 2)

Målet med samarbejdet begrundes i bidrag til at udvikle kvaliteten i den faglige praksis – herunder fokus på udfordringer, barrierer og løsningsmuligheder i forhold til at omsætte strategi til praksis. Herudover vægtes der behovet for et fælles sprog, en fælles forståelse og et fælles begrebsapparat, for dermed at styrke det tværprofessionelle samarbejde (Udviklingsstrategi 2016-20, s. 9-11)

Der pointeres også et behov for fokus på samarbejdet på tværs af afdelinger og forvaltninger. Her nævnes der blandt andet, at der skal arbejdes for at etablere et endnu tættere samarbejde mellem Familie- og Beskæftigelsesforvaltningen, Skoleforvaltningen, Ældre- og Handicapforvaltningen og Sundheds- og Kulturforvaltningen (Ibid.).

Det er naturligvis positivt at der fokuseres på at udvikle kvaliteten i praksis, som det fremkommer her. Dog burde det måske bekymre, at der fokuseres så ensidigt på implementering af strategi, i forhold til det omtalte samarbejde med AAU.

Som det her i specialet har kunnet konkluderes, er implementeringens kunst spildt arbejde, med mindre det der søges implementeret, opleves af de professionelle som bidragende med brugbar og relevant viden. Da det her kan konstateres at Udviklingsstrategi for børn, unge og familier i Aalborg Kommune 0-18/23 år, 2016–20, ikke afviger nævneværdigt fra tidligere strategier, ser jeg det ikke som værende sandsynligt at denne strategi vil blive anvendt som andet og mere, end referenceramme på forvaltnings- og ledelsesniveau.



## Litteraturliste

Altinget (2012). *Her er regeringens 2020-plan*. Lokaliseret d. 12. Marts 2018 på: <https://www.altinget.dk/artikel/her-er-regeringens-2020-plan>

Andersen, F.Ø. & Aaltonen, K. (2013), *Vend skoleblikket mod nord*, Kronik, Dagbladet Information. Lokaliseret d. 13. September 2017 på: <https://www.information.dk/debat/2013/01/vend-skoleblikket-nord>

Andy Højholdt (2013). *Få fagfolk til at spille på samme hold*. Væksthus for Ledelse. Lokaliseret d. 20 Januar 2017 på: <https://www.lederweb.dk/strategi/organisationskultur/artikel/105999/led-tvarprofessionelt-samarbejde-i-den-rigtige-retning>

Ball, Stephen J. (2012). *How Schools Do Policy: Policy Enactment in Secondary Schools*, Routledge.

Bolvig, Iben (2013-2018) *Årsager til skolefravær*. VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd. Trygfonden. Lokaliseret d. 5 Marts 2018 på: <http://www.kora.dk/aktuelt/undersoegelser-i-gang/projekt/i8586/Årsager-til-skolefravaer>

Bremholm, J. (Revideret d. 7 Februar 2018). *PISA-undersøgelserne*. DPU. Aarhus Universitet. Lokaliseret d. 2 Marts 2018 på: <http://edu.au.dk/forskning/internationaleundersoegelser/pisa/>

Bäckman O, Jakobsen V., Lorentzen T., Österbacka E. & Dahl E. (2011). *Dropping out in Scandinavia*. SFI. Lokaliseret d. 6. Marts 2018 på [https://pure.sfi.dk/ws/files/391463/Arbetsrapport\\_2011\\_nr8.pdf](https://pure.sfi.dk/ws/files/391463/Arbetsrapport_2011_nr8.pdf)

Det Europæiske Råd (23. og 24. Marts 2000) *Formandsskabets konklusioner*. Lokaliseret d. 3. Januar 2018 på: [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_da.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_da.htm)

EVA (2017). *Samarbejdet mellem forvaltning og skoleledelse om elevernes læring og trivsel*. Rapport. Lokaliseret d. 2. Marts 2018 på: <https://www.eva.dk/samarbejde-mellem-forvaltning-skoleledelse>

European Commission (Sidst opdateret d. 3 Marts 2018) *ET 2020 Working Groups*. Lokaliseret d. 3 Marts 2018 på: [https://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/expert-groups\\_da](https://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/expert-groups_da)

European Commission (u.å). *Hvad er EU's rolle i uddannelse og erhvervsuddannelse?* Strategisk ramme – uddannelse og erhvervsuddannelse 2020. Lokaliseret d. 27. Januar 2018 på: [http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework\\_da](http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework_da)

Frandsen, K (2015). *Eks-direktør: Socialstyrelsen er underlagt et spindoktor-styre*. Artikel i Altinget. Lokaliseret d. 6. Marts 2018 på: <https://www.altinget.dk/artikel/ex-direktoer-socialstyrelsen-er-underlagt-et-spindoktor-styre>

Greve, J (2018). *PISA 2018*. KORA. Lokaliseret d. 2. Marts 2018 på: <http://www.kora.dk/aktuelt/undersoegelser-i-gang/projekt/i11889/PISA-2018>

Gynther, K. (2014). *Skolelederne er for handlekraftige*. Fagbladet Folkeskolen.dk. Lokaliseret d. 13 september 2017 på: <https://www.folkeskolen.dk/542859/skolelederne-er-for-handlekraftige>

Hansen, Carsten Yndige (1999) *Nu trækker vi på samme hammel! Tværfagligt og tværsektorielt samarbejde omkring børn og unge i kommunerne*. Socialministeriet.

Hedegaard, W (red.) & Brygmann, K (2012). *Kommuners indsats mod langvarigt fravær i folkeskolen – eksempler og regler*. Ministeriet for Børn og Undervisning. Kommunikationssekretariatet. Lokaliseret d. 25. Februar 2018 på: <https://www.uvm.dk/publikationer/folkeskolen/2012-kommuners-indsats-mod-langvarigt-fravaer-i-folkeskolen>

Ingemann, Jan Holm (2013). *Videnskabsteori for økonomi, politik og forvaltning*. Samfundslitteratur.

Kampmann, N.E.S. (2014). *Lærer-pædagog samarbejde – en politisk konstruktion og ledelsesudfordring*. Tidsskrift for ARBEJDSLIV, 16 årg. nr. 1. Lokaliseret d. 4. Marts 2018 på: [http://www.nyt-om-arbejdsliv.dk/images/pdf/2014/nr1/tfa1\\_2014\\_025\\_038.pdf](http://www.nyt-om-arbejdsliv.dk/images/pdf/2014/nr1/tfa1_2014_025_038.pdf)

Katz, S. (2014) *Socialt arbejde via evidens er en forenklet strategi*. Lokaliseret d. 13 September 2017 på: [http://www.cafa.dk/?page\\_id=3422](http://www.cafa.dk/?page_id=3422)

KL (2012). *Tema 3: Tidlig indsats og tværfagligt samarbejde*. Kommuneforlaget A/S. Lokaliseret d. 26/1 2017 på: <https://socialstyrelsen.dk/filer/born/faglig-ledelse-og-styring/inspirationshaefte-tidlig-indsats-og-tvaerfagligt-samarbejde.pdf>

Krogh-Jespersen, K. (2002) *School Effectiveness og dansk skolepolitik*, Unge Pædagoger, nr. 1. Lokaliseret d. 13 Januar 2018 på: <http://kirstenkrogh-jespersen.dk/Artikelsamling/School%20effectiveness%20og%20dansk%20sk.htm>

Lund, H.H. (2011), *PISA 2009 og VK's folkeskolereform: Er folkeskolen dumpet - Eller regeringens skolepolitik?* Lokaliseret d. 2 marts 2018 på: <http://www.henrikherloevlund.dk/Artikler/VKsfolkeskolereform.pdf>

Madsen, K.S. (2014). *PISA undersøgelser*. bureauet/Dagbladet Information. Lokaliseret d. 27. Januar 2018 på: <https://faktalink.dk/titelliste/pisa-undersogelserne>

MUUSMANN Research og Consulting (2008), *Børn der gennem længere tid ikke modtager undervisning*. Undervisningsministeriet. Lokaliseret d. 13 September 2017 på: <http://www.ft.dk/samling/20072/almDEL/udu/bilag/187/539157.pdf>

Olsen, J. V. (11. maj. 2007), *Lissabon-strategien er et vendepunkt*, Folkeskolen nr. 14. Lokaliseret d. 27. januar 2018 på: <https://www.folkeskolen.dk/47126/lissabon-strategien-er-et-vendepunkt>

Pedersen, C. (2015) *Når samarbejde lykkes*. Lokaliseret d. 23 februar 2017 på: <http://omsigt.dk/naar-samarbejde-lykkes/>

Pedersen, O.K. (2014), Konkurrencestaten og den uddannelsespolitik – baggrund, intentioner og funktionsmåder. I: Illeris, K. (Red.) *Læring i konkurrencestaten - kapløb eller bæredygtighed* (s. 13-34). Samfundslitteratur

Rasmussen, Bo M. (2015). *Socialrådgivere bør tage ledelse af det tværfaglige samarbejde – perspektiver på socialrådgivere som "ledere" af den koordinerende funktion i samarbejde på tværs*. Tidsskrift for forskning og praksis i socialt arbejde. Dansk Socialrådgiverforening

Pedersen, C. (2015) *Når samarbejde lykkes*. Lokaliseret d. 23 februar 2017 på: <http://omsigt.dk/naar-samarbejde-lykkes/>

SFI (2013) *Samarbejde er første byggesten til bedre efterværn*. Lokaliseret d. 20. Februar 2018 på: <https://www.sfi.dk/nyt/nyheder/presse/samarbejde-er-foerste-byggesten-til-bedre-eftervaern/>

Skoleudvalget Aalborg (2015) *Aftaler om elevfravær -orientering fra Skoleforvaltning*. Lokaliseret d. 5 Marts 2018 på: <http://referater.aalborgkommune.dk/Pdf.aspx?pdfnavn=16485251-13796096-4.pdf&type=punkt&moedeid=5704>

Social- og Indenrigsministeriet (2015) *10 mål for social mobilitet*. Lokaliseret d. 6. Marts 2018 på: [http://www.stm.dk/multimedia/sociale-maal\\_publication\\_large.pdf](http://www.stm.dk/multimedia/sociale-maal_publication_large.pdf)

Socialstyrelsen (2017). *Socialstyrelsens hovedopgaver*. Lokaliseret d. 5. Marts 2018 på: <https://socialstyrelsen.dk/om-os/>

Thisted, Jens. (2012): *Forskningsmetode i praksis*. Projektorienteret videnskabsteori og forskningsmetodik. København: Munksgaard

Uddannelses- og Forskningsministeriet (Senest opdateret 29. September 2016). *EU-samarbejdet*. Lokaliseret d. 27. Januar 2018 på: <https://ufm.dk/uddannelse/internationalisering/internationalt-samarbejde-om-uddannelse/eu>

Undervisningsministeriet (2017), *To millioner kroner til DM i skoleudvikling*. Lokaliseret d. 26. Januar 2018 på: <https://uvm.dk/aktuelt/nyheder/uvm/2017/nov/171128-to-millioner-kroner-til-dm-i-skoleudvikling>

Undervisningsministeriet (2018) *Om PISA-undersøgelsen*. Lokaliseret d. 3. Marts 2018 på <https://www.uvm.dk/internationalt-arbejde/internationale-undersogelser/pisa/om-pisa>

VIVE (u.å) *Formål og baggrund*. Lokaliseret d. 6. Marts 2018 på: <https://vive.dk/om-vive/formaal/>

Vækstforum (u.å). *Baggrundsnotat om Europa 2020-strategien*. Lokaliseret d. 27. Januar 2018 på: [http://www.stm.dk/multimedia/Baggrundsnotat\\_-\\_EU20201.pdf](http://www.stm.dk/multimedia/Baggrundsnotat_-_EU20201.pdf)

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2017). *Bekendtgørelse af lov om Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd*. Lokaliseret d. 5 Marts 2018 på: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=192305>

Økonomi- og Indenrigsministeriet & Kommunernes Landsforening (u.å.) *Det politiske arbejde i kommunalbestyrelse og udvalg - Del 1*. Lokaliseret d. 5. Februar 2017 på:  
[https://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id\\_69151/cf\\_202/KL-vejledning\\_Det\\_politiske\\_arbejde\\_i\\_kommunalbest.PDF](https://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_69151/cf_202/KL-vejledning_Det_politiske_arbejde_i_kommunalbest.PDF)

Aalborg Kommune (2015) *Bilag til styrelsesvedtægt for Skoleforvaltningen*. Lokaliseret d. 7 Februar 2017 på:  
<https://www.aalborg.dk/usercontrols/AalborgKommune/Referater/Pdf.aspx?pdfnavn=16834815-14425992-1.pdf&type=bilag&pdfid=57940>

Aalborg Kommune (u.å.) *Skoleforvaltningen*. Lokaliseret d. 7 Marts 2018 på:  
<https://www.aalborg.dk/om-kommunen/organisation/skoleforvaltningen>

Aalborg Kommune (2017). *På tværs - Håndbog for medarbejdere i arbejdet med udsatte børn og unge på 0-18 års området i Aalborg Kommune*. Udviklingsafsnit for Børn og Unge. Lokaliseret d. 4 februar 2017 på: [https://www.aalborg.dk/media/5948901/paa-tvaers\\_2017.pdf](https://www.aalborg.dk/media/5948901/paa-tvaers_2017.pdf)

## Artikel

### **Når ledelse skal gå på tværs**

- En fagligt formidlende artikel omkring lederskab af det tværfaglige- og tværsektorielle samarbejde i offentlige organisationer

**Ina Froberg**

Stud.mag. i Læring og Forandringsprocesser  
Institut for Uddannelse, Læring og Filosofi  
Aalborg Universitet

#### **Abstract**

Denne fagligt formidlende artikel adresserer ledelsesbegrebet, når relateret til det tværsektorielle samarbejde. Artiklen forsøger at belyse muligheder og dilemmaer, ud fra et litterært studie af fænomenet. Artiklen tager særligt hensyn til fænomenet ledelse, indenfor den offentlige sektor. Dette med henblik på at ledelse af professioner kan kræve noget helt særligt.

#### **Introduktion**

I denne artikel præsenteres og diskuteres hvorledes ledelse af professioner, indenfor den offentlige sektor, kan stille nogle særlige krav til dét at lede, prioritere og motivere. Og nok bærer artiklen overskriften 'fagligt formidlende' – men den har ikke til hensigt at formidle faglige løsninger. Nærmere faglige dilemmaer

#### **Bedre service og mere kvalitet**

Overskriften henviser til at mediedebatten de senere år, har haft riven langt ude efter professionelle indenfor den offentlige sektor. Skolelærerne skal 'normaliseres', socialrådgiverne skal være mere forstående, pædagogerne mere fleksible.

Tendensen kan, blandt andet, ses i sammenhæng med den bølge af New Public Management der er bølget ind over landet, de seneste årtier. Fokus er fast forankret på at kunne producere mere velfærd til færre ressourcer og professionerne står for skud (Hansen 2016). Kodeordene har længe været ressourcestyring, konkurrence, kvalitetssikring, dokumentation og evaluering.

Dermed fanges de professionelle i den offentlige sektor, i et krydspres mellem deres faglige selvforståelse og kravene fra eksterne aktører. Da deres opgaver som oftest er socialt betingede

og komplekse, lader de sig ikke let regulere gennem formelle rammer og præcise målbeskrivelser.

## **De professionelle**

Dette kan for eksempel ses i de professionelles arbejde med de skoleelever, der af forskellige årsager, risikerer at droppe ud af grundskole- eller uddannelsesforløb.

Da politikerne, gennem det europæisk politiske fokus på konkurrenceevne og økonomiske vindinger, har fået et øget fokus på uddannelse, som redskab til vækst (2020 mål), øges presset tilsvarende på de professionelle, der skal sørge for at gelejde dem igennem skole- og uddannelsessystemet.

For velfærdsprofessionerne er det historisk vigtigt at fastholde stoltheden over og engagementet i den måde, opgaverne bliver løst på (Højholdt 2016). På den anden side vokser der et krav om at ændre den måde, den offentlige sektor løser sine opgaver på.

Det vil sige, at alt imens kravene til de professionelle stiger, øges samfundets kompleksitet og der kaldes nu på mere, bedre og bredere samarbejde på tværs. Men hvordan leder man på tværs af professions- og sektorielle grænser? Og vigtigere endnu: Hvem er 'man'?

## **Samarbejde og ledelse**

Det kan være vanskeligt nok, i sig selv, at bedrive ledelse af professionelle. Men hvad så når ledelsen ovenikøbet skal bevæge sig på tværs af sektorer?

For at tage fat på eksemplet fra før, med elever der er i fare for at droppe ud af skolen. Her vil der naturligt være flere professioner i spil, alt efter hvilke problematikker der er skyld i frafaldet. Forskellige professioner, med forskellige faglige briller på og dermed forskellige forståelser af hvor hunden ligger begravet.

Og det er ikke blot et spørgsmål om ledelse – i hvilken retning og med hvilket fokus! For fra sidelinjen sparker politikere og forvaltninger deres strategiske redskaber på banen og forventer naturligvis at de bliver implementeret i den, i forvejen, komplekse praksisarena.

Dette kan sætte de organisatoriske ledere i en penibel situation. For på den ene side er de forpligtiget til at leve op til politiske krav og målsætninger og på den anden side skal de varetage deres professions muligheder for at udøve deres faglige særkende.

For både ledere, medarbejdere og sektorer som helhed er en sådan modstilling uhensigtsmæssig, idet den enten tvinger lederen til at 'vælge side' eller til at flik-flakke fra den ene position til den anden.

## **Medledelse – samspil og inspiration**

På Metropols Institut for Ledelse og Forvaltning ser de det ikke som et spørgsmål om enten-eller. Her argumenterer de for, at man hverken kan og heller ikke skal vælge mellem den lineære styringstænkning og den procesorienterede ledelse.

Som ledelsesform fokuserer medledelse på mulige samspil og gensidig inspiration, udvikling og læring i mødet mellem perspektiver. Institutionslederen står som et centralt omdrejningspunkt i

arbejdet med at skabe forbindelser mellem organisation, medarbejdere og brugere på den ene side og forvaltning og politikere på den anden side (Danelund & Sanderhage).

Det lyder umiddelbart som løsningen på alle fremtidige samarbejdsproblemer og man kan i sit stille sind, undre sig over hvorfor ingen har 'opfundet' denne ledelsesform, før nu.

Det er der nu sikkert også nogen der har – og de står på hylden, ved siden af alle de andre opskrifter på 'at være 'den gode leder'.

Meget af den litteratur, der anvendes i forbindelse med tværprofessionelt samarbejde i Danmark, handler nemlig om 'hvordan vi kan gøre', eller 'hvordan vi bør gøre'.

Det er hvad der kaldes for normativ litteratur og teori (Højholdt 2016).

Dette handler i bund og grund om at give en række opskrifter på, hvorledes man kan nå frem til en

særlig tilstand, og hvordan denne tilstand bør være.

Man kan sige, at litteraturen derved er loyal over for de politiske ambitioner om at prioritere det professionelle samarbejde som en metode til løse en række af velfærdssamfundets udfordringer

### **Afrunding**

Hvis en sådan tilgang skal have mulighed for at skabe udvikling og læring, kræver det dog en helt anden åbenhed for *hvad* samarbejde og ledelse er, udover de gængse opremsninger.

Og det kræver at der sættes en stopper for at benævne det tværprofessionelle samarbejde som en universalkur, uden blik for særlige vilkår og den kontekst samarbejdet skal bidrage til.

Samarbejde er i sig selv ikke nødvendigvis roden til alt godt. Det er til gengæld viden, refleksion og åbenhed overfor hvad der vil opnås med selve samarbejdet. Hvis først fokus kan flyttes fra 'samarbejde for samarbejdets skyld', kan der gøres plads til at erkende hvad samarbejde reelt kan – og lige så vigtigt: Hvad samarbejde ikke kan.

Dette handler i bund og grund om at give en række opskrifter på, hvorledes man kan nå frem til en

særlig tilstand, og hvordan denne tilstand bør være.

Man kan sige, at litteraturen derved er loyal over for de politiske ambitioner om at prioritere det professionelle samarbejde som en metode til løse en række af velfærdssamfundets udfordringer.

## Litteraturliste

Danelund, Jørgen & Sanderhage, Tue (2009). *Medledelse med muligheder*. Forlaget Metropol

Hansen, Carsten Yndigeegn (1999) *Nu trækker vi på samme hammel! Tværfagligt og tværsektorielt samarbejde omkring børn og unge i kommunerne*. Socialministeriet

Højholdt, Andy (2016). *Tværprofessionelt samarbejde i teori og praksis*. Hans Reitzels Forlag

Social- og Indenrigsministeriet (2015) *10 mål for social mobilitet*. Lokaliseret d. 6. Marts 2018 på: [http://www.stm.dk/multimedia/sociale-maal\\_publication\\_large.pdf](http://www.stm.dk/multimedia/sociale-maal_publication_large.pdf)