

# Samarbejde og koordination i selvgroede arbejdsmarkedsnetværk

---

## Projektbeskrivelse og tidsplan

Projekthaver: Institut for Statskundskab, AAU

Projektleder: Mads Peter Klindt, adjunkt, CARMA, AAU

**Projektet er finansieret af LO, 3F og Dansk Metal**

Institut for Statskundskab ved Aalborg Universitet har modtaget kr. 600.00 i støtte til gennemførelse af forskningsprojekt om samarbejde og koordination i selvgroede arbejdsmarkedsnetværk. Projektet skal belyse hvorledes lokale samarbejdsnetværk kan understøtte den offentlige beskæftigelsesindsats i forhold til skaffe kvalificeret arbejdskraft til virksomheder indenfor industri og byggeri samt hvorledes netværk kan bidrage til at hjælpe ledige i job gennem effektive opkvalificerings- eller omskolingsforløb med konkret jobsigte.

## **Formål**

Det første formål med dette forskningsprojekt er at undersøge og beskrive hvorledes en række selvgroede og selvregulerende netværk sammensat af forskellige aktører på arbejdsmarkedet bidrager til at tackle lokale eller regionale arbejdsmarkedsrelaterede problemstillinger (f.eks. mangel på kvalificeret arbejdskraft i særlige brancher eller høj arbejdsløshed indenfor enkelte faggrupper) gennem forskellige koordinerede indsatser.

Dernæst er det formålet at analysere erfaringerne fra udvalgte netværk og gennem konkrete cases illustrere hvorledes samarbejde mellem forskellige arbejdsmarkedspolitiske aktører kan bidrage til en mere effektiv implementering af den offentlige beskæftigelsesindsats. Projektet sigter blandt andet på at kunne opstille konkrete policy-anbefalinger omhandlende hvorledes jobcentre, a-kasser, fagforeninger, voksenuddannelsesinstitutioner og erhvervsråd via samarbejde og innovation kan bidrage til at sikre rettidig og tilstrækkelig kvalificeret arbejdskraft i forbindelse med en række offentlige infrastrukturinvesteringer i perioden frem til 2020. Projektet vil på den måde bidrage til at konkretisere Leo Larsen-udvalgets anbefaling 6.2 omkring øget samordning og koordination i beskæftigelsesregionerne (Ekspertudvalget vedrørende infrastruktur-investeringer og arbejdskraft- og kvalifikationsbehov, 2013, s. 90).

Projektet vil forskningsmæssigt blive anvendt til at teste forskellige teoretiske antagelser omkring hvorfor og hvorledes styringsnetværk opstår.

## **Baggrund**

Baggrunden for projektet er en række empiriske observationer, der peger på, at særlige lokale eller regionale beskæftigelsespolitiske udfordringer ofte giver anledning til dannelsen af netværk med deltagere fra en bred kreds af lokale arbejdsmarkedspolitiske aktører, herunder fagforbund og a-kasser, arbejdsgiverforeninger, erhvervsråd, offentlige VEU-udbydere, jobcentre m.fl.

Netværkenes aktiviteter og indsatser spænder bredt, men de fleste indsatser kan siges at falde indenfor det arbejdsmarkedspolitiske genstandsfelt. Eksempler på netværksindsatser er:

- Tilvejebringelse og anvisning af arbejdskraft til vækstbrancher
- Koordinering af omskolingsforløb for ledige, der ønsker at skifte branche, herunder vejledning ift. branchevalg
- Udvikling af nye AMU-forløb, der matcher aktuelle og kommende behov på arbejdsmarkedet
- Tilvejebringelse af ekstraordinære økonomiske ressourcer der kan muliggøre længerevarende afklarings- og uddannelsesforløb
- Sammenstykning af forskellige rettigheder (6-ugers selvvalgt uddannelse, overenskomstretheder, varslingspuljemidler til uddannelse, m.fl.), således der kan etableres længerevarende uddannelsesforløb

- Udvikling af ideer og metoder, der kan gøre beskæftigelsesindsatsen mere effektiv (f.eks. metoder til at etablere jobrotation i private virksomheder)
- Informationsudveksling vedrørende arbejdsmarkedet

Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA) ved Aalborg Universitet har i løbet af 2013 lavet et antal pilotstudier af sådanne netværk (se Klindt, 2013), hvoraf tre vil blive yderligere belyst gennem dette forskningsprojekt.

Det første netværk er centreret omkring 3Fs transportafdeling i Esbjerg. Netværket består foruden 3F af forskellige rekrutteringsfirmaer samt vestjyske jobcentre og VEU-skoler. Netværket, der har eksisteret en længere årrække, arbejder primært med at rekruttere og omskole ledige 3F'ere fra bygge-/anlægssektoren og fiskeribranchen til offshore-industrien, hvor man aktuelt og i de kommende år vil få brug for mere arbejdskraft i både dansk og norsk sektor. Det drejer sig f.eks. om isolatører, overfladebehandlere, stilladsarbejdere og riggere. Netværket koordinerer en række aktiviteter herunder kontaktskabelse til og screening og vejledning af ledige. Screeningen af de lediges sociale kompetencer er vigtig, da offshore-branchen er præget af arbejdsvilkår, der fordrer en særlig robusthed. Dernæst planlægger netværket omskolingsforløb og koordinerer den indsats, der skal til, for at sikre tilstrækkelig finansiering. Omskolingsforløb til offshore-branchen indeholder typisk både faglige kurser og sikkerhedskurser.

Den anden case – ”byggeboom-netværket” – er geografisk placeret i Region Midtjylland. Netværket består af repræsentanter fra VEU-center MidtVest og MidtØst, Erhvervsråd Herning & Ikast, Viborg Erhvervsråd, 3F, LO, Dansk Byggeri, samt otte af regionens jobcentre. Netværket er forankret hos uddannelsesinstitutionen *Mercantec* i Viborg, der er en del af VEU-center MidtØst. Netværket har eksisteret i ca. 1½ år. Netværket er dannet med henblik på at koordinere en række indsatser, så man i fællesskab kan sikre, at der er tilstrækkelig kvalificeret arbejdskraft til rådighed når de kommende store sygehus- og infrastrukturprojekter i Region Midtjylland (f.eks. nyt sygehus ved Gødstrup) går i gang om få år. En af netværkets store udfordringer er således, at man forventer et byggeboom indenfor en mellemlang tidshorison, mens man aktuelt slås med høj ledighed i flere grupper indenfor branchen. Netværket griber indsatsen an på flere måder: Gennem løbende analysearbejde søger man at få viden om det kommende arbejdskraftbehov. Den viden anvendes på erhvervsskolerne til at præge eleverne til at vælge de linjer, hvor der vil være den største efterspørgsel, men også af jobcentrene så de kan understøtte opkvalificering for ledige indenfor områder med størst mulige jobchancer. Netværket deler også information omkring midlertidige alternative beskæftigelsesmuligheder, f.eks. i Norge eller Slesvig-Holstein, hvor der er akut mangel på arbejdskraft indenfor byggeri. Endelig udveksles erfaringer og udvikles metoder til at gøre beskæftigelsesindsatsen mere effektiv, det er f.eks. metoder til at få etableret flere jobrotationsforløb i private byggefirmaer.

Den tredje case er et netværk bestående af arbejdsmarkedsaktører på Nord- og Østfyn dannet i forbindelse med lukningen af Lindø-værftet 2010-2012. Netværkets omdrejningspunkt har været

at tage hånd om den store gruppe af ledige metalarbejdere og ufaglærte værftsarbejdere, som lukningen medførte. Indsatsen var i første omgang rettet mod at hjælpe arbejderne videre til ny beskæftigelse, uddannelse eller opstart af egen virksomhed. Som grundlag for indsatsen ansøgte og modtog netværket en større bevilling fra den europæiske globaliseringsfond (EGF), der gjorde det muligt at foranstalte en indsats med massiv fokus på afklaring (realkompetencevurdering) og opkvalificering, der ikke havde kunnet lade sig gøre indenfor de kommunale økonomiske rammer i hverken Odense, Nyborg eller Kerteminde Kommuner. Netværket har også understøttet brancheskifte til offshore-branchen i både Danmark og Norge. Netværket eksisterer fortsat og er involveret i udbygningen af Lindø Industripark, der er anlagt i de gamle værftsfaciliteter.

Ved siden af de tre nævnte netværk vil projektet også inddrage andre eksempler på netværkssamarbejder, hvor lokale fagforeningsrepræsentanter bidrager til koordinering af arbejdskraftens opkvalificering og arbejdsformidling.

### **Projektets problemstillinger og videnoutput**

De præsenterede netværkseksampler er på hver sin måde udtryk for, at der i dag i Danmark foranstaltes en række koordinerede tiltag ved siden af – eller i tillæg til – de indsats, der gøres fra henholdsvis det beskæftigelsespolitiske systems side og fra uddannelsessystemet. De selvgroede netværk vidner om en tiltagende proaktiv samarbejdskultur mellem offentlige og private organisationer, og både rejser – og giver svar på – en række aktuelle politiske, forvaltningsmæssige og forskningsmæssige problemstillinger.

For det første er det interessant, at der i Danmark – hvor vi forvejen har en vidtrækkende beskæftigelses- og efteruddannelsesindsats med en række formaliserede samarbejdsarenaer – er grobund for skabelsen af yderligere kontaktflader mellem aktørerne. Udviklingen kan tyde på, at de eksisterende formelle samarbejdsinstitutioner og -fora ikke har den fleksibilitet eller det handlerum, der er påkrævet i forbindelse med store arbejdsmarkedsrelaterede udfordringer. Grundlæggende er der således behov for at undersøge, hvorfor netværkene opstår, og hvordan de supplerer eksisterende samarbejdsstrukturer.

For det andet kan viden om de selvgroede netværk bidrage til at nuancere den til tider polariserede politiske debat, der handler om hvorvidt brug af opkvalificering som aktiveringsredskab er hensigtsmæssig (se f.eks. Sletting og Hansen, 2013). Netværksaktørerne peger på, at opkvalificering kan være nyttigt, men at nogle indsats skal være koordineret med arbejdsgivere for at de kan føre til beskæftigelse. Samtidig skal tilbud om uddannelse skabe progression for ledige; bygge på realkompetencevurdering og kan nogen gange med fordel integreres med virksomhedsrettede forløb f.eks. virksomhedspraktik. Netværksdeltagere peger også på, at det er vigtigt at sikre større koordination på tværs af de kommunale grænser, da afviklingen af f.eks. AMU-forløb kræver et vist minimum af deltagere.

Netværkene sætter for det tredje lup over spørgsmålet, der handler om, hvordan man kan foranstalte en moderne effektiv arbejdsformidling. I de senere år har det været en tendens til, at jobcentrene i medierne er blevet skældt ud for at have for ringe virksomhedskontakt og lave for lidt jobformidling. Jobcentrene har svaret, at formidlingsindsatsen ikke længere ligger i deres opgaveportefølje; virksomheder og ledige skal finde hinanden på [www.jobnet.dk](http://www.jobnet.dk). (Friis og Dyrberg, 2013). Dette netværksprojekt vil kunne bruges til at kvalificere denne debat. Aktørerne i ovennævnte netværk peger på, at der i realiteten sker en formidlingsindsats men at den er ad hoc-styret, præget af en masse uformelle kontaktflader og et produkt af mange aktørers virke. De private virksomheders annoncering og rekruttering af arbejdskraft er meget varieret og mange virksomheder opererer med meget korte tidshorisonter. Derfor er det nyttigt, at jobcentre, fagforeninger og erhvervsråd løbende mødes og udveksler erfaringer, da dette giver dem alle et langt bedre overblik over aktuelle og kommende jobåbninger på arbejdsmarkedet. Netværkene er også med til at sætte fokus på, at der generelt er behov for, at arbejdskraften inden for byggebranchen bliver mere geografisk mobil.

En sidste problemstilling netværkene er med til at kaste lys på er behovet for øget samordning af forskellige regelkomplekser. På arbejdsmarkedsområdet er der i de senere år blevet et stadigt større overlap mellem forskellige institutionelle felter (beskæftigelsespolitikken, overenskomstreglerne, VEU-reglerne, EU's social- og strukturfonde m.m.) og overenskomstmæssige og politiske rammeaftaler kræver i stigende grad, at lokale aktører agerer for at nye muligheder aktiveres. Det gælder f.eks. kompetencefonde på arbejdsmarkedet, regeringens akutpakker, lediges ret til seks ugers selvvalgt uddannelse m.fl. Ved at undersøge erfaringerne fra ovennævnte samarbejdsnetværk er det sigtet, at kunne give eksempler på hvorledes rammeaftaler og regler kan udnyttes effektivt og omsættes til forløb med klart jobsigte.

### **Teoretiske tilgange og bidrag til den eksisterende forskning**

Fra en forskningsmæssig synsvinkel falder observationerne bag denne projektskitse i tråd med den velkendte historie om udviklingen fra *government* til *governance*, der er beskrevet af en række internationale (March og Olsen, 1995; Rhodes, 1997; Jessop, 1998) og danske forskere (Bogason, 1995; Torfing og Sørensen, 2005; 2007) igennem de sidste to årtier. Den såkaldte *Governance*-litteratur koncentrerer sig dels om at analysere årsagerne til at mere og mere politik fastlægges i forskellige typer af styringsnetværk, dels om at undersøge de økonomiske potentialer og demokratiske implikationer, der følger af udviklingen. Endelig er der også øget interesse for, hvordan offentlige myndigheder kan opnå større indflydelse på de beslutninger, der træffes i forskellige styringsnetværk (dvs. metastyring af styringsnetværk).

I Danmark er mere konkrete studier af netværksdannelser og styringsnetværk på arbejdsmarkedsområdet også velkendte. I 1990'erne og begyndelsen af 2000'erne blev netværksbegrebet især forbundet med de lokale koordinationsudvalg og regionale

arbejdsmarkedsråd, og *governance*-metaforen blev især brugt om den delegering af beslutningskompetence, der skete til disse fora. Se f.eks. Torfing og Andersen (2003) eller Torfing og Damgaard (2010). Et andet eksempel er fra Kristensen og Lilja (2011), der har beskrevet en række cases, hvor netværk mellem virksomheder, jobcentre og AMU-skoler koordinerede opkvalificering af ufaglærte, så de blev i stand til at matche nye kvalifikationskrav i virksomhederne.

Projektet her har således en velkendt og omfangsrig litteratur at referere til men vil kunne bidrage med beskrivelser af nye eksempler på hvordan netværk dannes, og på hvordan netværk initierer og implementerer politik. De skitserede samarbejdsnetværk i denne ansøgning adskiller sig fra mange af de styringsnetværk som Torfing og Andersen (Ibid.) har beskrevet, fordi de i hovedsagen er *selvregulerende*, opstået *fra neden*, og fordi de i et vist omfang virker *ved siden af* det etablerede beskæftigelsessystem. Dette er substantielt forskelligt fra den netværksstyring, der foregik på arbejdsmarkedsområdet i 1990'erne, hvor netværkene var en institutionaliseret del af forvaltningen og dermed underlagt et vist niveau af demokratisk kontrol.

Teoretisk set er der flere bud på, hvorfor styringsnetværk dannes, og hvad deres potentialer og implikationer er, og projektet vil derfor kunne opbygge en teoretisk forklaringsmodel med flere hypoteser.

To af teorierne, interdependensteori og governabilityteori, kan kort skitseres her:

*Interdependensteorien* anskuer netværksaktører som rationelle og nyttemaksimerende; fagforeninger, arbejdsgivere, m.fl. forfølger bestemte interesser, men i disse bestræbelser er de afhængige af hinanden, hvorfor de danner netværk, der kan rammesætte interaktionen og forhandlingerne imellem dem. Når antallet af styringsnetværk er i vækst i dag hænger det ifølge interdependensteori sammen med, at *new public management*-reformer (NPM) har bidraget til at fragmentere den offentlige sektor og til at skabe en udpræget grad af systemrationalitet i de enkelte offentlige organisationer (det kunne f.eks. være kommunal aktivering med henblik på at opnå størst mulig statsrefusion eller taxameterstyring af VEU-skolerne, der kan være en barriere for udvikling af nye kursusforløb (EVA, 2012)). Systemrationaliteten i den offentlige sektor betyder, at forskellige offentlige indsatser ikke længere koordineres, hvorfor den offentlige sektors interesser – f.eks. arbejdsgiverforeningerne og fagforbundene – bliver nødt til at kompensere herfor ved at opbygge netværk, der har kapacitet til at overtage dele af koordinationsopgaverne (f.eks. planlægning og finansiering af uddannelse til ledige, så de efterfølgende kan ansættes af en given virksomhed).

*Governability*teorien har også et rationelt aktørsyn men er mere funktionalistisk i sin forståelse af, hvorfor der opstår flere selvgroede styringsnetværk. Netværksorganisationer er i denne teoris optik ikke så meget et udtryk for et for et opgør med NPM. Snarere skal de ses som nye styringsorganisationer, der er nødvendiggjort som følge af at samfundet slet og ret er blevet sværere at styre. Den verden vi lever er blevet stadig mere "... *kompleks, dynamisk og mangfoldig*"

(Torfing og Sørensen, 2005, s. 69), og styringen af den kan ikke længere håndteres med traditionelle bureaukratiske metoder eller af markedet for den sags skyld. Derfor er der gradvist lanceret nye måder at føre politik på, og derfor er der også behov for nye implementeringsorganisationer – f.eks. netværk – der kan matche udviklingen. De nævnte akutpakker, der skulle hjælpe udfaldstruede dagpengemodtagere, er et godt eksempel på ny politik, der ligger et sted mellem gammeldags *hard law* og ren markedsstyring og derfor overskrider stat/marked-distinktionen. Akutpakkerne reserverede økonomiske midler til en række initiativer, men midlerne blev ikke udløst af sig selv. På samme måde skal aftaler om jobrotation implementeres af en flerhed aktørerne i det beskæftigelsespolitiske system (arbejdsgivere, vev-skoler, a-kasser, jobcentre m.fl.), og derfor bliver disse aktører nødt til at danne netværk for at koordinere deres aktiviteter. I denne sammenhæng er governabilityteorien særlig oplagt, da den indeholder et klart fokus på at præcisere og forklare hvilke variable der er afgørende for, hvorfor koordinerende netværk enten er succesfulde eller mislykkedes med at engagere rationelle aktører omkring konkrete opgaver (Scharpf, 1997).

### **Forskningsmetode**

Projektet gennemføres som et multipelt case-studie. Der vil blive anvendt forskellige former for interviews (enkeltmand og fokus-gruppe) og observationsstudier.

### **Formidling af projektets resultater**

Projektet vil blive afrapporteret gennem en hovedrapport, der vil indeholde uddybende case-beskrivelser samt en række policy-anbefalinger. Hovedrapporten vil efterfølgende blive omskrevet til en BFI-givende publikation.

Derudover vil projektets resultater blive formidlet til et videnskabeligt publikum gennem en artikel til et internationalt tidsskrift.

Endelig vil udvalgte delresultater blive formidlet gennem flere artikler til dagblade og/eller relevante fagmagasiner.

### **Bemanding**

Projektet bemandes af adjunkt Mads Peter Klindt (som projektleder) og forskningsassistent Laust Høgedahl samt Michael Friis og Rasmus som studentermedhjælp.

## **Tidsplan**

Projektet løber i 2014. Hovedrapport afleveres med udgangen af 2014.

## **Budget**

Der er bevilget 600.000 til gennemførelse af forskningsprojektet. Bevillingsgivere er LO, 3F og Dansk Metal.



## **Henvisninger:**

Bogason, P. (red.) *New Modes of Local Organizing: Local Government Fragmentation in Scandinavia*. New York: Nova Science Publishers, Inc.

Ekspertudvalget vedrørende infrastruktur-investeringer og arbejdskraft- og kvalifikationsbehov, 2013) *Ekspertudvalget vedrørende infrastruktur-investeringer og arbejdskraft- og kvalifikationsbehov – Beskæftigelses- og uddannelsesindsatsen for ledige*.

EVA (2012) *Evaluering af VEU-centrene. Vurdering af styreform, samarbejde og resultater*. Danmarks Evalueringsinstitut.

Friis, S.E. og Dyrberg, R. (2013) "Jobcentre: Mette F. aner ikke hvad vi laver", i *Avisen.dk*, 4. februar 2013.

Jessop, B. (1998) "The rise of governance and the risk of failure: The cause of economic development", in *International Social Science Journal*, 55(155): 29-45.

Klindt, M.P. (2013) "Selvgroet. Regionale netværk styrker jobindsats", i *Politiken*, 19. juni 2013.

Kristensen, P. H. & Lilja, K. (red.) *Nordic Capitalisms and Globalization*. Oxford: Oxford University Press.

March, J. G. & Olsen, J. P. (1995) *Democratic Governance*. New York: The Free Press.

Larsen, F. (2009) *Kommunal Beskæftigelsespolitik. Kommunale jobcentre mellem statslig styring og kommunal autonomi*. København: Frydenlund Academic

OECD (2009) *Designing Local Skill Strategies*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.

Rhodes, R. (1997) *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Scharpf, F. (1997) *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Colorado: Westview Press.

Sletting, L.J. & Hansen, M.B. (2013) "Ekspertterne advarer mod uddannelse af ledige", i *Agenda*, 22. august 2013, Dansk Arbejdsgiverforening (DA).

Sørensen, E. & Torfing, J. (2005) *Netværksstyring – fra government til governance*, Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.

Sørensen, E. & Torfing, J. (red.) *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Torfig, J. & Andersen, J. (2003) *Netværksstyring af kommunernes arbejdsmarkedsrettede indsats*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.

Torfig, J. & Damgaard, B. (2010) "Network governance of active employment policy: the Danish experience", in *Journal of European Social Policy*, Vol. 20(3), 248–262.

24.9.2013

Morten Lassen

Ansøger:

---

Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet, v. institutleder Morten Lassen

24.9.2013

Mads P. Klindt

Projektansvarlig:

---

Mads Peter Klindt, adjunkt ved CARMA, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet