

Boganmeldelser

Thomas Bredgaard og Flemming Larsen (2009)

Regionale & Lokale beskæftigelsesråd – i spændingsfeltet mellem stat og kommune
Aalborg universitetsforlag, 169 sider.
ISBN: 978-87-7307-959-1

Strukturreformen – en af det forrige årtis mest omfattende reformer – fik også omfattende konsekvenser for den lokale beskæftigelsesindsats. 1. januar 2007 flyttede Arbejdsformidlingen og de kommunale beskæftigelsesafdelinger sammen i de nyligt etablerede »jobcentre«. Samtidig blev de lokale og regionale råd, der understøttede beskæftigelsesindsatsen, omlagt. De tidligere Regionale Arbejdsmarkedsråd og Lokale Koordinationsudvalg med deltagelse af arbejdsmarkedets parter, kommunale repræsentanter og enkelte andre aktører blev således omlagt til Regionale Beskæftigelsesråd (RBR) og Lokale Beskæftigelsesråd (LBR). De væsentligste forandringer bestod i, at hvor de gamle regionale råd havde egentlig beslutningskompetence i forhold til AF, skulle de nye regionale råd nu blot rådgive de fire nye beskæftigelsesregioner, hvis rolle det blev at overvåge indsatsen i jobcentrene. Tyngdepunktet blev som følge af den delvise kommunalisering flyttet ned til det lokale niveau. Men heller ikke her fik rådene beslutningskompetence, idet LBR blot skulle rådgive kommunerne i deres aktiveringsindsats.

Da arbejdsmarkedets parter inddragelse i beskæftigelsespolitikken er et af de særlige karakteristika ved den danske beskæftigelsespolitik, er det oplagt interessant at analysere de nye lokale og regionale råds rolle i

implementeringen af beskæftigelsespolitikken, som Bredgaard og Larsen har gjort det i denne bog.

Bogen er delt op i 10 kapitler. Efter det indledende kapitel 1, hvor projektets problemstilling præsenteres, følger to kapitler med præsentationer af den historiske henholdsvis den teoretiske ramme (teorier om netværksstyring). Herefter følger over mindre end 100 sider otte kapitler, der fokuserer på henholdsvis hvad nyt de nye beskæftigelsesråd repræsenterer, deres aktivitetsniveau, rådernes organisatoriske forankring, rådernes interne og eksterne samarbejde, deres indflydelse, hvordan rådene bidrager til implementeringen af beskæftigelsesindsatsen, hvordan rådene er spændt op mellem statslig og kommunal styring, og i hvilket omfang rådernes potentialer indfries i beskæftigelsesindsatsen. Endelig samles der op på resultaterne i bogens konkluderende kapitel 12.

Forfatterne opstiller indledningsvis forskellige mulige reaktioner fra rådene. For det første kan rådene tage rollen på sig som rådgiver og overvåger i forhold til indsatsen. For det andet kan rådene nedprioritere disse roller og i stedet fungere som decentrale styringsnetværk. For det tredje kan den mindre formelle indflydelse til rådene betyde, at medlemmerne mister engagementet og rådene derfor langsomt visner og ikke kommer til at spille en væsentlig rolle.

Bredgaard og Larsen konkluderer, at der i hvert fald ikke har været tale om, at medlemmerne af LBR har ladet stå til. Der udvises et meget højt aktivitetsniveau, og det er sjæl-

dent, at møder må aflyses. Men forfatterne peger også på, at der er betydelige variationer mht., hvor aktive repræsentanterne er. I lighed med analyser af LBRs og RBRs forgængere er det LOs repræsentanter, der er mest fremme i skoene, mens DA tilsyneladende oplever seriøse rekrutteringsproblemer, hvilket kommer til udtryk i aktivitetsniveauet. Ligeledes i tråd med tidligere analyser finder rådsmedlemmerne, at samarbejdet fungerer godt, og at der kan opnås konsensus i langt de fleste spørgsmål. Mht. indflydelsen på beskæftigelsesindsatsen er et væsentligt resultat, at LBR-medlemmerne generelt ikke finder, at de er sat udenfor indflydelse, som man ellers kunne forvente de ville som følge af Strukturreformen, mens RBR medlemmerne kun i ringe grad vurderes at have indflydelse på indsatsen. Rådene følger endvidere i høj grad de retningslinjer, der udstikkes fra Christiansborg og har de samme typer af prioriteringer, som dem, der udstikkes fra centralt hold – altså er de i tråd med den tredje hypotese. Men paradoksalt nok mener rådsrepræsentanterne samtidig, at rådene overvejende er selvstyrende.

Det er på mange måder en god og grundig analyse, forfatterne har foretaget, og det er langt hen ad vejen ny viden, der bidrages med. Man fornemmer, at de ved, hvad de taler om – og denne bog er da også langt fra heller den første analyse af beskæftigelsesområdet, Aalborg-forskerne har bedrevet. Det er yderligere en styrke, at spørgsmålene er formuleret, så svarene kan sammenlignes med svar fra tidligere analyser. Det giver en unik mulighed for at sammenligne udviklingen over tid. Bogen kommer rundt om mange problemstillinger, og man føler som læser, at mange vigtige facetter af rådene virke bliver afdækket. Og for de fleste kendere af området, vil det være overraskende, at LBR ikke fremstår mere svækket, end tilfældet er.

Skal der peges på et par svagheder, er det blandt andet, at selvom mange forhold altså afdækkes, er diskussionen af dem ikke altid

lige tilbundsgående. Nogle af problemerne kunne man godt have ønsket blev yderligere analyseret. Det er mange facetter, der dækkes, men kapitlerne – og bogen som sådan – er måske lige vel kort. I den forbindelse kan det undre, at der bruges mange sider på at forklare de historiske rammer for analysen i kapitel 2 – spændende og relevant, men fylder det relativt meget, måske for meget, publikationens længde taget i betragtning. Omvendt kunne den teoretiske ramme for projektet for min skyld godt være foldet mere ud. Men når der er valgt en ikke kortfattet og ikke overvældende teoretisk og diskuterende form, kan det skyldes, at målgruppen for publikationen ikke kun, og måske ikke engang overvejende, er universitetsverdenen, men i ligeså høj grad det store antal af ansatte i Beskæftigelsesministeriet, Arbejdsmarkedsstyrelsen, jobcentre og arbejdsmarkedsorganisationerne.

Et andet problem er, at analysen i høj grad bygger på rådsmedlemmernes evaluering af sig selv. Det er der i mange tilfælde ikke noget problematisk i, men i andre tilfælde er der. Fx i forhold til det helt centrale spørgsmål om rådernes indflydelse på beskæftigelsesindsats. Her lægges der vel megen vægt på rådsmedlemmernes positive vurdering af egen indflydelse, mens det kommer til at fremstå som sekundært, at jobcentercheferne finder rådsrepræsentanternes indflydelse på indsatsen betydeligt svagere.

Men på trods af disse enkelte reservationer kan bogen varmt anbefales til såvel forskere som til ansatte på alle niveauer inden for det beskæftigelsespolitiske system.

Mikkel Mailand
Lektor, ph.d., Forskningscenter for
Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier
(FAOS)
Sociologisk Institut
Københavns Universitet
e-mail: mm@faos.dk

**Per Darmer, Birgit Jordansen,
Jens Astrup og Johannes Thomsen, red.
(2010)**

Paradigmer i praksis.

*Anvendelse af metoder til studier af organi-
serings- og ledelsesprocesser*

Handelshøjskolens Forlag. 510 sider.

Kr. 650,-

De 14 forfattere til bogens mange kapitler er undervisere på HD i Organisation og Ledelse på CBS, Handelshøjskolen i København. Der er tale om undervisere med stor undervisnings erfaring fra forskellige forsknings- og undervisningsinstitutioner og erfaring med organisation og ledelse fra de organisationer, de har arbejdet i. Kort sagt: erfarne folk, hvis erfaring også har lært dem, at den eksisterende metodelitteratur har sine begrænsninger.

I den 74 sider lange indledning med »kapitel 1: Indledning« skrevet af redaktørerne, »kapitel 2: Case: Maersk Line« af Johannes Thomsen og »kapitel 3: Introduktion til videnskabsteori« af Birgit Jordansen og Jens Astrup Madsen står, at målgruppen er »studerende og til praktikere, der på forskellig vis arbejder med og undersøger organisatoriske og ledelsesmæssige praksisser« (p. 13).

Formålet er ambitiøst: »Et af bogens formål er at bidrage til at den enkelte kan udvikle sig til at blive *en metodebevidst reflekterende praktiker*. Den metodebevidste reflekterende praktiker er god til at skrive opgaver i studiesammenhæng, men er også qua sin evne til refleksion og bevidstførelse bedre til at analysere, løse problemer og stille relevante spørgsmål til egen praksis, også når de relevante spørgsmål udfordrer denne praksis. Den metodebevidste reflekterende praktiker fremstår således som en kompetent problemløser og forandringsagent, både i kraft af vedkommendes evne til at analysere og stille skarpt på det pågældende problem, og tillige fordi den metodebevidste reflekterende praktiker også er sig bevidst om den kompleks-

itet, som eksisterer inden for organisations- og ledelsesfeltet, og som dermed også gør sig gældende ved forståelse af og/eller problemløsning i organisationer. Praktikerne, der er metodebevidst og reflekterende, laver bedre analyser af den organisatoriske praksis, og får dermed også et bedre grundlag for at foretage kvalificerede valg« (p. 14). Lidt forenklet sagt er formålet at forbedre analysen og de analytiske aktiviteter med paradigmerne.

Hvad kommunikerer med denne bog? Først og fremmest forskningsprocessen, som forfatterne deler op i følgende 3 dele: (1) problemformulering, (2) datagenerering og (3) analyse. Hvert led behandles særskilt i sin del i bogen, selv om delenes indbyrdes afhængighed understreges.

Dernæst paradigmer. Bogens titel fortæller, at der arbejdes med paradigmer »i praksis«. Et paradigme betyder kort fortalt forbillende, mønster eller mønstergyldigt eksempel. Forfatterne arbejder med to paradigmer: det realistiske paradigme, der fortrinsvis læner sig op ad den positivistiske og kritisk-rationalistiske tradition, og det konstruktivistiske paradigme, der læner sig op ad fænomenologien og hermeneutikken. Paradigmerne er velbeskrevne – først og fremmest i »kapitel 3: Introduktion til videnskabsteori« af Birgit Jordansen og Jens Astrup Madsen. Der refereres til paradigmerne i de datagenerende kapitler (hvor der i »kapitel 5: Undersøgel- sesdesign« af Susse Georg gives brugbare oversigter) og i forbindelse med analysedelen, hvor der i »kapitel 8.1: Hvad er analyse og fortolkning inden for de to paradigmer«? af Klaus Kasper Kofod er grundige gennemgange af, hvad paradigmerne repræsenterer, hvilke konsekvenser valg af det ene har frem for valg af det andet osv. osv. Endelig perspektiveres paradigmerne gennem de cases, der gennemgås i bogens afsluttende del.

Undervejs i bogen understreges nødvendig-

heden af etiske og moralske overvejelser, der jo altid gør sig gældende, når vi studerer mennesker; dog i relativt begrænset omfang inden for det realistiske paradigme. Etik og moral omtales specifikt i »kapitel 4.2: Arbejdet med den gode, relevante problemformulering« af Lucca Weis Kalckar.

Hvad fremlægges? Grundige metodiske overvejelser på forskningsproces fra problemstilling over indsamling af data og analyse af data til et antal empiriske cases, som forfatterne har stort kendskab til og i visse tilfælde har været med til at undersøge. Der fremlægges overvejelser i forlængelse af analyserne – bl.a. indeholder det afsluttende »kapitel 9: Refleksion« af Per Darmer og Johannes Thomsen nogle overvejelser om emnet. Der er tale om et konsekvenser-af-konsekvenser kapitel.

Hvordan kommunikerer budskabet? Forskelligt – afhængig af emne og forfatter. Det ene yderpunkt vil jeg kalde flot og fremhæve »kapitel 4.1: Fra emne og lyst til ...« af Jørgen Rossini. Den anden yderlighed er mere forsigtig eller utydelig, fordi bogen indeholder rigtig mange referater af, hvad andre har skrevet og sagt om dette og hint, uden at den eller de pågældende forfattere skriver, hvad de selv med udgangspunkt i alle de andre samt deres egne erfaringer nu mener, vurderer eller anbefaler.

Hvad mangler? Min vurdering er, at der *er* behov for en metodebog, der fokuserer på analysen og det analytiske arbejde i forskningsprocessen. Det er også formålet med denne bog. Men det lykkes ikke helt. I denne bog er analyse-delen bogens svageste del. Forklaringen er ikke kun, at analyse er svær. Forklaringen er også, at der tilsyneladende ikke er fuldstændig enighed om, hvad begrebet indeholder, eller hvordan det skal forstås. Eksempelvis defineres i kapitel 4.2 begrebet med Bloom: »Kan skille teorien ad og diskutere enkelt elementer af teorien. En mere

kompleks forståelse af styrker og svagheder« (p. 124). Denne definition kan anvendes inden for såvel det realistiske som det konstruktivistiske paradigme, men forfatterne til »kapitel 8: Indledning til analyse« af Per Darmer og Jens Astrup Madsen fremhæver indirekte et konstruktivistisk udgangspunkt for analyse (p. 342), når de refererer til Ib Andersens (hermeneutiske) forståelse.

Redaktionen betegner indledningsvist forskelligheden, hvad angår terminologi som noget positivt, men for nybegyndere i feltet kan det blive for omfattende med de forskellige forklaringer og definitioner af de samme begreber. Jeg mangler derfor en ordliste, der indeholder de forskellige begreber og lister deres betydningsindhold. Man kan endvidere supplere med et kapitel om kodning og kodeprocessen, således at sammenhængen mellem de forskellige dele af forskningsprocessen bliver tydeligere, og således at selve analyseprocessen i forbindelse med de forskellige paradigmer og analyseteorier kan illustreres mere konkret. Et naturligt punktum som afslutning på forskningsprocessen er en drøftelse af analysens validitet. Denne drøftelse mangler her.

Bogen advokerer for anvendelsen af to paradigmer – det realistiske og det konstruktivistiske. De defineres meget bredt. Men i realiteten mangler et tredje paradigme (evt. flere), specielt når målgruppen inddrages. Hvis man forestiller sig, at nogle af de studerende eller praktikere, som bogen henvender sig til, har et ønske om ikke alene at studere og forstå deres organisation men også at ændre (dele af) organisationen forstået på den måde, at de ønsker at bestemte ting skal ske eller at de oplever, at der er nogle barrierer på særlige områder, som forhindrer opfyldelsen af forskellige mål, så vil et paradigme, der for det første har magtbegrebet som omdrejningspunkt og for det andet fokuserer på forandring, udvikling eller afvikling være hensigtsmæssigt. Et kritisk-teoretisk paradigme

koblet med teorier om social forandring opfylder disse krav. (Det forandringsorienterede og kritiske ses eksplicit og implicit i forbindelse med de fremlagte cases, men denne del af problemformuleringen bæres desværre ikke videre i et paradigme).

Ud fra et metodologisk perspektiv savner jeg en meget større inddragelse af problemformuleringen eller problemformuleringer, når data skal genereres og analyse-teorier vælges. Det er min erfaring, at problemformuleringer sjældent er »mono-paradigmatiske« – snarere tværtimod. Det er også sjældent, at der arbejdes med én type af data, eller én teori eller stumper af teori. Det er efterhånden også sjældent, at der anvendes én analyseteori (dvs. én teori til at skille teorien ad og diskutere dens enkelte elementer). I en kompliceret virkelighed, som organisationer typisk repræsenterer, er der brug for de mange-facetterede, fleksible og kreative tilgange inden for problemformuleringer, paradigmer, datatyper og teorier, hvilket naturligvis ikke er det samme som at det videnskabsteoretiske fundament med ontologisk og epistemologisk positionering skal blive væk. På analysefeltet er der ligeledes brug for de mange-facetterede, fleksible og kreative tilgange.

Der er referat og diskussion af organisationsstudier i bogens sidste del, men summen af de mange forfatteres samlede erfaringer i tydelige, konkrete og »hands-on« svar på spørgsmålet: Hvordan skal man analysere? savnes.

Merete Watt Boolsen
Lektor
Institut for statskundskab
Københavns Universitet

Flemming Larsen og Rik Van Berkel, red. (2009)

The New Governance and Implementation of Labour Market Policies
København: DJØF Publishing/
Jurist- og Økonomforbundets Forlag,
203 sider, Kr. 275,-

Bogen består af i alt 9 kapitler, der på forskellig vis analyserer de seneste udviklinger indenfor arbejdsmarkedspolitikken og dens implementering. De enkelte kapitler stiller skarpt på udviklingerne i Danmark, Tyskland, Holland, USA, Flandern og Finland og giver grundig indsigt i, hvordan arbejdsmarkedspolitikken har gennemgået radikale reformer og omorganisering fra 1990erne og frem.

Det er særligt interessant, at bogen kombinerer de politiske reformprocesser med den efterfølgende implementering og den »oversættelse«, der sker af det politiske initiativ i lokale jobcentre og blandt markarbejdere. At realisere og praktisere overgangen fra passiv til aktiv arbejdsmarkedspolitik, fra arbejdsmarkedspolitik til *beskæftigelsespolitik* møder forventeligt en del sten på vejen. Bogens hensigt er således at kombinere studiet af arbejdsmarkeds- og socialpolitik med forskningsindsigter i governance strukturer og implementering. Dette lykkes rigtigt godt og gør bogen til et nyttigt bidrag til at forstå, hvorfor formelle reformer må mødes af, hvad forfatterne kalder »operationelle« reformer, og hvorfor klare politiske ideer ofte får utilsigtede konsekvenser.

1990erne og frem til begyndelsen af 2000 er karakteriseret ved OECD landenes øgede fokus på aktiv arbejdsmarkedspolitik. Bogen påpeger at selv om, der ikke er tale om konvergens, er det muligt at identificere generelle tendenser på tværs af landene, hvor beskæftigelse bliver alfa omega (ethvert job er bedre end intet job), uddannelse og kvalificering af arbejdsløse trænges i baggrunden, forkortelse af dagpengeberettigede perioder, ak-

tivering af alle ledige, etc. Desuden indeholder operationelle reformer nogle af de samme karakteristikkere; benytter sig af new public management instrumenter, udlicitering og decentralisering af jobservice funktioner, målstyring osv. Bogens forskellige bidrag understreger, at selv om sådanne operationelle reformer ofte sælges som apolitiske eller »tekniske«, kan de have fundamentale og vidtrækkende konsekvenser for såvel markarbejderen som den arbejdsløse. I Danmark har vi således oplevet en overgang fra 1) passiv arbejdsmarkedspolitik med fokus på social lighed og inklusion af den arbejdsløse til 2) den aktive arbejdsmarkedspolitik, med fokus på human kapital og opkvalificering af den arbejdsløse som løsning på beskæftigelsesproblemer til 3) den aktive beskæftigelsespolitik med fokus på beskæftigelse, og hvor der strammes op for de økonomiske incitamentter til at være i beskæftigelse. Problemopfattelser, reformindhold og løsninger varierer således markant mellem de tre perioder og tilgange.

I analysen af de danske udviklinger (kapitel 3) konkluderes det, at formelle reformer er blevet fulgt op af operationelle omorganiseringer, hvilket det enstrengede kommunale beskæftigelsessystem er et eksempel på. Det

har resulteret i en form for »decentraliseret centralisering«, hvor beskæftigelsesservice på den ene side er blevet lokaliseret, men samtidigt styres stramt fra centralt hold via benchmarking og konstante afrapporteringer om effekter og målopfyldelse. Den utilsigtede konsekvens for markarbejderen er en voldsom bureaukratisering, der betyder, at den enkelte beskæftigelseskonsulent bruger mere tid på administration end på kontakten med den arbejdsløse.

Her kunne det have været særdeles interessant med mere indsigt i konsekvenserne af udviklingerne i formelle såvel som operationelle reformer for målgruppen; den arbejdsløse. Endvidere synes det oplagt at arbejde videre med bogens analytiske perspektiv nu i krisetider. Hvilke nye sten på vejen vil den aktive beskæftigelsespolitik møde i perioder med højere og mere lokaliseret ledighed? Hvordan vil markarbejder og målgruppen oversætte den formelle ordlyd i lovgivningen, når reelle udviklinger gør det så meget desto sværere at leve op til best practice og målstyring?

Dorte Sindbjerg Martinsen, lektor
Institut for Statskundskab
Københavns Universitet