

IMPLEMENTERING AF BESKÆFTIGELSESPOLITIK I DANMARK

ET LITTERATURSTUDIE



16:10

REBEKKA BILLE

16:10

IMPLEMENTERING AF
BESKÆFTIGELSESPOLITIK I
DANMARK

ET LITTERATURSTUDIE

REBEKKA BILLE

KØBENHAVN 2016
SFI – DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD

IMPLEMENTERING AF BESKÆFTIGELSESPOLITIK I DANMARK.
ET LITTERATURSTUDIE

Afdelingsleder: Lisbeth Pedersen
Afdelingen for beskæftigelse og inklusion

ISSN: 1396-1810
e-ISBN: 978-87-7119-369-5

Layout: Hedda Bank
Forsidefoto: Jakob Dall, Polfoto

© 2016 SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
Herluf Trolles Gade 11
1052 København K
Tlf. 33 48 08 00
sfi@sfi.dk
www.sfi.dk

SFI's publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

INDHOLD

	FORORD	7
	SAMMENFATNING	9
1	INDLEDNING	17
	Hvilken litteratur inddrages?	18
	Læsevejledning	21
	Forskellige tilgange til implementering	22
2	POLITIKFORMULERING OG -DESIGN	29
	Politikformulering og opsætning af mål	30
	Ansvarsfordeling	31
	Opsamling	33

3	CENTRAL STYRING OG INTER-ORGANISATORISKE FORHOLD	35
	Central styring	35
	Inter-organisatoriske forhold	39
	Opsamling	42
4	INTRA-ORGANISATORISKE FORHOLD OG LEDELSE	45
	Intra-organisatoriske forhold i kommuner og jobcentre	45
	Lokal ledelse	48
	Opsamling	53
5	FRONTLINJEMEDARBEJDERNES ADFÆRD OG MANØVRERUM	57
	Håndhæver frontlinjen beskæftigelsespolitikken?	58
	Forhold af betydning for frontlinjens håndhævelse af politikken	61
	Beskrivelser og karakteristikker af frontlinjens adfærd	64
	Opsamling	68
6	MÅLGRUPPEN	71
	Langtidsledige og kontanthjælpsmodtageres perspektiv på beskæftigelsesindsatsen	72
	Borgernes indflydelse på indsatsen	74
	Inddragelse og empowerment	74
	Klientgørelse	75
	Opsamling	76
7	UNDERBELYSTE SPØRGSMÅL OG TEMAER	79
	Politikdesign og effekter af styringsinstrumenter	79
	Effekter af lokal ledelse	80

Opdateret deskriptiv viden – særligt om samarbejde og den tværfaglige indsats	80
Frontlinjemedarbejderadfærd på beskæftigelsesområdet og effekter heraf	81
Målgruppen og feed-back	82
Alternative målestandarder	82
Bidrag fra forskellige forskningstraditioner	83
BILAG	85
Bilag 1 Litteratursøgning	85
LITTERATUR	87
SFI-RAPPORTER SIDEN 2015	97

FORORD

Denne rapport handler om implementering af beskæftigelsespolitik i Danmark. Den præsenterer en lang række danske studier – forskningsartikler, evalueringer og rapporter – som beskæftiger sig med forskellige aspekter af beskæftigelsespolitikens implementering i en dansk kontekst. På dette grundlag giver rapporten indblik i en række faktorer, der har betydning for, hvordan beskæftigelsespolitikens implementering forløber og med hvilke resultater. Derudover gives et bud på vigtige spørgsmål og temaer, der fortsat er underbelyste i den eksisterende litteratur.

Rapporten er udarbejdet af videnskabelig assistent cand.scient.anth. Rebekka Bille under ledelse af forskningschef Lisbeth Pedersen i afdelingen Beskæftigelse og Inklusion. Seniorforsker Frederik Thuesen og professor Søren Winter har begge læst udkast til rapporten og takkes for gode råd og kommentarer.

København, april 2016

AGI CSONKA

SAMMENFATNING

Implementering af politik handler om, hvordan politiske beslutninger og ny lovgivning bliver til praksis. Det er afgørende at forstå, hvordan implementeringen forløber, hvis man vil forstå, hvordan og hvorfor politiske tiltag virker – eller ikke virker. Det gælder også for den danske beskæftigelsespolitik, som denne rapport fokuserer på. Rapporten tegner et billede af den eksisterende viden om forskellige forholds betydning for implementeringen af beskæftigelsespolitik i Danmark. På baggrund heraf gives et bud på, hvor vi mangler viden inden for dette område.

Rapportens målgruppe er forskere, praktikere og andre, som beskæftiger sig med implementering af politik i Danmark. Den vil dog særligt være relevant for personer, der arbejder inden for eller har interesse for beskæftigelsesområdet.

Rapporten bygger på 44 studier, hvoraf størstedelen er udarbejdet som evalueringer af danske politiske reformer og tiltag. Præsentationen af studierne er opdelt i fem temaer, inspireret af politologen og implementeringsforskeren Søren Winters integrerede implementeringsmodel (som præsenteres nærmere i kapitel 1, se også Winter & Nielsen, 2008, s. 17-23). Modellen sammenfatter de faktorer, der i den internationale forskning fremhæves som afgørende i politikimplementering. Rapportens temaer repræsenterer således en række forhold, som alle har betydning for,

hvordan beskæftigelsespolitikken implementering forløber og med hvilke resultater, og som i forskelligt omfang belyses i de danske studier. De fem temaer er:

- Politikformulering og -design
- Central styring og inter-organisatoriske forhold
- Intra-organisatoriske forhold og lokal ledelse
- Frontlinjemedarbejdernes adfærd og manøvrerum
- Målgruppens betydning.

I de følgende afsnit præsenteres hovedkonklusionerne fra de studier, der behandler hvert af de fem temaer.

RESULTATER

POLITIKFORMULERING OG -DESIGN

Hvordan en politik konkret *formuleres*, kan have betydning for selvsamme politikks efterfølgende implementering. Det fremgår fx af to undersøgelser, som belyser implementeringen af aktivpolitikken i starten af 00'erne (Bredgaard, Dalsgaard & Larsen, 2003; Larsen m.fl., 2001). De kortlægger argumenterne bag aktivpolitikken og bruger dette som afsæt for at undersøge, hvordan politikken reelt indholdsudfyldes i kommunerne. En overordnet konklusion er, at kommunernes praksis i 2000 var ”blødere” og mindre præget af social disciplinering og sanktionering, end der var lagt op til i den bredere offentlige politiske udlægning af aktivpolitikken, og at dette blandt andet var muligt, fordi argumenterne bag politikken, og dermed politikken formulering og de opstillede mål, som udgangspunkt var flertydige. Et andet studie (Damgaard, Hohnen & Madsen, 2005) peger på, at uklare formuleringer af politiske mål – i dette tilfælde målet om et ”øget jobfokus” i kontaktførelsessamtaler med ledige – kan gøre det svært at vurdere, hvorvidt målene er nået, og dermed om implementeringen af politikken fra et top-down-perspektiv kan betragtes som vellykket.

Hvad angår politikken *design*, har det ifølge nogle studier betydning, hvordan ansvaret for forvaltningen af politikken fordeles: Forskellige organisationer implementerer således politikken forskelligt (Beer m.fl., 2008; Winter, Skou & Beer, 2008; Winter, Dinesen & May, 2008), og en ansvars- og arbejdsfordeling, der fx kræver samarbejde på tværs af

kommunale forvaltninger, risikerer at besværliggøre implementeringen (Graversen & Tinggaard, 2005).

CENTRAL STYRING OG INTER-ORGANISATORISKE FORHOLD

Beskæftigelsespolitikken endelige implementering sker fortrinsvis i kommuner og jobcentre, men staten kan påvirke implementeringen igennem forskellige forsøg på at styre kommunernes beskæftigelsesindsats. To studier konkluderer fx, at en statsligt initieret ændring af ”implementeringsstrukturerne” – dvs. de strukturer, politikken skal implementeres igennem – kan bidrage til at understøtte en ændring i beskæftigelsesindsatsens indhold (Larsen, 2009; Bredgaard, 2011). Som eksempel anvendes i begge studier Strukturreformen fra 2007, som blandt andet bestod i en sammenlægning af beskæftigelsesindsatsen og den sociale indsats over for ledige i jobcentrene samt indførelse af standardiserede arbejdsprocedurer i kommunerne. Disse tiltag medvirkede ifølge de to studier til, at kommunernes beskæftigelsesindsats i højere grad end hidtil blev præget af en ”workfirst”-tilgang, dvs. et stærkt øget jobfokus som ønsket fra statslig side (Bredgaard, 2011; Larsen, 2009). Et andet studie tydeliggør, hvordan økonomiske incitamenter (refusionsordninger) som statsligt styringsinstrument i høj grad påvirker, hvordan kommunerne tilrettelægger og indholdsudfylder beskæftigelsesindsatsen (Slotsholm, Svarer & Rosholm, 2010).

Hvad angår betydningen af inter-organisatoriske forhold, peger flere studier på, at tværfagligt og -organisatorisk samarbejde kan være krævende og medføre frustrationer blandt såvel medarbejdere som borgere (se fx Bille & Holt, 2014; Deloitte, 2015; Mehlsen, Holt & Bach, 2015; Thuesen m.fl., 2009). Det kan fx dreje sig om, at det kan være vanskeligt at få samarbejdet til at fungere optimalt imellem jobcentrenes medarbejdere og ansatte på sundhedsområdet i regionerne. Sådanne vanskelige samarbejdsrelationer udgør til tider en udfordring i forhold til implementeringen af de dele af beskæftigelsespolitikken, der kræver et stærkt samarbejde på tværs af organisationer, enheder og fagligheder.

INTRA-ORGANISATORISKE FORHOLD OG LOKAL LEDELSE

Endnu en faktor, der har betydning for beskæftigelsespolitikken implementering, er den interne organisering af beskæftigelsesindsatsen i kommuner og jobcentre. To kvalitative casestudier (Caswell, 2005; Hohnen, Mortensøn & Klitgaard, 2007) konkluderer fx, at der i henholdsvis 2005

og 2007 var meget store variationer i den måde, kommunerne organiserede beskæftigelsesindsatsen på. Dette bevirkede blandt andet, at der ligeledes var store variationer i, hvordan de nationale politiske målsætninger afspejledes i de kommunale målsætninger på beskæftigelsesområdet såvel som i de operationelle målsætninger på sagsbehandlerniveau.

Den politiske og administrative ledelse i kommuner og jobcentre har ligeledes betydning for beskæftigelsespolitikens implementering. Et studie (Beer m.fl., 2008) konkluderer overordnet, at den administrative ledelses effekt på frontlinjemedarbejdernes adfærd er ”*langt mere kompleks end hævdet i meget af ledelseslitteraturen*”, og at forskellige ledelsesredskaber virker forskelligt, afhængigt af en række forhold. De studier, der behandler dette tema, undersøger alle implementeringen af reformen ”Flere i Arbejde” fra 2002. De peger på, at der er identificerbare effekter af ledelse, men at effekterne af forskellige ledelsesredskaber blandt andet er betinget af, hvorvidt ledelsen ønsker at modarbejde eller understøtte de nationale mål med reformen (Beer m.fl., 2008; Winter, Skou & Beer, 2008). Derudover fremhæver de, at politisk og administrativ ledelse har størst effekt på udførelsen af sagsbehandleropgaver, som er relativt synlige - fx anvendelsen af sanktioner eller aktiveringstilbud. Et af studierne konkluderer, at den administrative såvel som den lokalpolitiske ledelses holdninger og signaler har betydning for sagsbehandlernes praksis, men ikke lige så stor betydning som den enkelte sagsbehandlers baggrund, viden og holdninger (May og Winter, 2007). Overordnet er der uenighed i den eksisterende litteratur om, hvor stor betydning sagsbehandlernes individuelle baggrund, viden og holdninger har for beskæftigelsespolitikens implementering, set i forhold til betydningen af ledelse og andre intra-organisatoriske forhold.

FRONTLINJEMEDARBEJDERNES ADFÆRD OG MANØVRERUM

Frontlinjemedarbejderne – fx de kommunale sagsbehandlere – er de medarbejdere, der har direkte kontakt med borgerne. Flere af de identificerede studier konkluderer, at sagsbehandlerne på beskæftigelsesområdet overvejende er loyale over for beskæftigelsespolitikens intentioner og krav (Beer m.fl., 2008; Hohnen, Mortensøn & Klitgaard, 2007; Madsen, Mortensøn & Rosdahl, 2006; May & Winter, 2007; Stigaard m.fl., 2006; Thuesen m.fl., 2009; Winter, Skou & Beer, 2008). Nogle studier finder faktisk, at sagsbehandlerne i højere grad er loyale over for lovgivningen, den nationale eller kommunale politik, end over for deres egen personli-

ge overbevisning (Beer m.fl., 2008; May & Winter, 2007; Stigaard m.fl., 2006; Winter, Skou & Beer, 2008). Loyaliteten kan, ifølge nogle forfattere, skyldes en ”stærk bureaukratisk ethos” blandt danske sagsbehandlere i retning af at følge udstukne regler (Winter, Skou & Beer, 2008, s. 34). De samme studier dokumenterer dog også, at der er forskelle sagsbehandlerne imellem i forhold til denne loyalitet, og de rummer forskellige svar på, hvad disse forskelle kan skyldes. Det drejer sig blandt andet om sagsbehandlernes følelse af ejerskab til den førte politik, deres oplevede arbejdsbyrde, deres holdninger og viden samt personlige og uddannelsesmæssige baggrund (Beer m.fl., 2008; May & Winter, 2007; Winter, Dinesen & May, 2008).

Samtidig viser en række andre studier, hvordan frontlinjemedarbejdernes arbejdsindsats formes af forskellige hensyn til en række andre forhold end politiske målsætninger; forhold, som har afgørende betydning for, hvordan beskæftigelsespolitiske tiltag gennemføres i praksis (jf. Lipsky, 1980). Nogle studier peger fx på, at frontlinjemedarbejdernes arbejde er præget af paradokser og dilemmaer, blandt andet fordi de simultant skal kontrollere, støtte og hjælpe borgerne og konstant skal prioritere imellem mange påtrængende arbejdsopgaver (Baadsgaard m.fl., 2012; Järvinen & Mik-Meyer, 2012; Vohnsen, 2011).

MÅLGRUPPEN

Det sidste forhold, vi vil fremhæve, er de arbejdsledige borgere selv. Som målgruppen for beskæftigelsesindsatsen har de ligeledes indflydelse på beskæftigelsespolitikken implementering. Det konkluderes blandt andet i fire studier, som viser, hvordan de ledige i en vis forstand ’forhandler’ med sagsbehandlerne og modsætter sig og medskaber de kategorier og identiteter, de tilbydes i deres møder med sagsbehandlerne (Caswell, Eskelinen & Olesen, 2011; Eskelinen, Olesen & Caswell, 2010; Eskelinen & Olesen, 2010; Olesen & Eskelinen, 2011). Dermed bør effekterne af beskæftigelsesindsatsen, ifølge disse forfattere, grundlæggende forstås som relationelle – dvs. skabt i samspil mellem frontlinjemedarbejdere og borgere.

”Empowerment” eller inddragelse af borgerne er tiltag, som muligvis kan bidrage til en mere vellykket implementering af beskæftigelsespolitikken og bedre virkninger (se fx STAR, 2014). Tre studier (Boll, Damgaard & Høeberg, 2014; Madsen, Mortensøn & Rosdahl, 2006; Mehlsen, Holt & Bach, 2015) peger dog på, at selvom sagsbehandlerne

har intentioner om at inddrage borgerne i tilrettelæggelsen af indsatsen, afhænger deres succes hermed blandt andet af borgernes ønske om at blive inddraget og af, hvorvidt borgerne selv tror på, at de kan finde et arbejde.

Endelig peger en række undersøgelser (Järvinen & Mik-Meyer, 2003; Mik-Meyer, 2004; 2003), der beskæftiger sig med begrebet ”klientgørelse”, på, at de strukturelle og organisatoriske rammer for beskæftigelsesindsatsen i høj grad er med til at forme målgruppens adfærd. Det skyldes blandt andet, at der igennem disse rammer etableres normer for, hvad der er mulig og ønskværdig adfærd hos borgerne.

UNDERBELYSTE TEMAER OG SPØRGSMÅL

Den eksisterende litteratur består overvejende af danske evalueringer af konkrete politiske reformer og tiltag samt nogle artikler publiceret i internationale tidsskrifter. Litteraturen beskæftiger sig med mange forskellige forhold, som har betydning for beskæftigelsespolitikken implementering. Særligt frontlinjemedarbejdernes adfærd og manøvrerum har fået stor opmærksomhed, hvilket måske ikke er overraskende i lyset af, at det er frontlinjemedarbejderne, der i sidste ende forvalter politikken i mødet med målgruppen. Sagsbehandlerne er ’det udførende led’. Der er dog fortsat en række spørgsmål, som er underbelyste. Meget af den eksisterende viden stammer fx fra før Strukturreformen i 2007. Hvordan fungerer beskæftigelsessystemet i dag efter en længere række yderligere reformer, som blandt andet har sat fokus på tværfagligt samarbejde? Og hvordan påvirker dette implementeringen af beskæftigelsespolitikken? Derudover ved vi for lidt om følgende:

- Betydningen af statslige styringsinstrumenter for kommunernes beskæftigelsesindsats, herunder samspillet imellem styringsinstrumenter knyttet til de forskellige reformer, der er blevet iværksat hen over de seneste år.
- Betydningen af forskellige administrative og lokalpolitiske ledelsesstile og -redskaber for frontlinjemedarbejdernes praksis, og hvilke forhold der medvirker til at hæmme eller fremme effekten af sådanne redskaber.
- Hvorvidt sagsbehandlernes baggrundskaraktistika og forskelle i deres adfærd har betydning for borgernes situation i forhold til arbejdsmarkedet.

- Hvordan målgruppens respons på beskæftigelsesindsatsen påvirker frontlinjemedarbejderne og jobcentrenes implementering af beskæftigelsespolitikken. Er der eksempelvis nogle typer af målgruppeadfærd, som påvirker sagsbehandlingens adfærd på bestemte måder, fx i retning af eller bort fra håndhævelse af forskellige dele af beskæftigelseslovgivningen?

Disse spørgsmål kan med fordel danne udgangspunkt for videre forskning i beskæftigelsespolitikken implementering i Danmark.

ALTERNATIVE MÅLESTANDARDER OG BIDRAG FRA ANDRE FORSKNINGSTRADITIONER

I lyset af den eksisterende litteratur finder vi det relevant at forsøge at arbejde med andre målestandarder for implementeringssucces eller -fiasko end graden af målopfyldelse, som er den typiske målestANDARD, særligt inden for den politologiske implementeringsforskning. Man kunne eksempelvis se på, i hvilket omfang politikken bidrager til at løse de problemer, den er rettet imod, eller på, hvordan forskellige aktører vurderer politikken virkning/effektivitet (jf. Bredgaard, Dalsgaard & Larsen, 2003; Winter & Nielsen, 2008).

Derudover kunne såvel forskere som politikere og embedsmænd med fordel trække på bidrag fra forskellige forskningstraditioner i fremtidig implementeringsforskning og i udviklingen af politiske tiltag – fx den såkaldte 'implementation science', som fokuserer relativt snævert på kausale sammenhænge imellem konkrete strategier eller redskaber til adfændsændring og den faktiske adfærd hos frontlinjemedarbejdere eller målgruppe (jf. Nilsen m.fl., 2013). Analyser, der stiller helt skarpt på identifikation af kausale effekter og sammenhænge i implementeringen af beskæftigelsespolitikken, er relativt sjældne – og en mangelvare.

Endelig er der også behov for – samtidig – at gå i en anden retning og hente inspiration i den sociologiske og antropologiske forskning, som med brug af kvalitative metoder som interviews, observation og feltarbejder insisterer på dybtgående at undersøge de normer, værdier og strukturer, som er med til at forme implementeringen (Järvinen & Mik-Meyer, 2003; 2012), og som på et empirisk grundlag udfordrer idéen om implementering som en lineær eller hierarkisk proces (Mosse, 2004; Vohnsen, 2011).

RAPPORTENS METODE

Rapporten præsenterer den litteratur, som vi på SFI vurderer som den væsentligste på baggrund af vores litteratursøgning og forhåndskendskab til området. Implementering af politik er et særdeles bredt emne, som siden 1970'erne er blevet belyst inden for flere forskellige fagtraditioner. Hertil kommer, at der findes adskillige studier – ud over de allerede nævnte – som omhandler de processer, der finder sted, når politiske tiltag omdannes til praksis, uden direkte at anvende termen ”implementering” (jf. O’Toole, 2000; Sætren, 2005; Winter, 2012a). Idet der her er tale om et litteraturstudie af relativt begrænset omfang, har det derfor været nødvendigt at foretage en afgrænsning i forhold til, hvilke studier der er inddraget.

I vores søgning efter den væsentligste litteratur har vi anvendt følgende kriterier:

1. Litteraturen *fokuserer eksplicit på implementering af beskæftigelsespolitik.*
2. Der er tale om *empirisk funderet dansk forskning og forskningsbaserede udredninger* (herunder centrale udgivelser fra ministerier og konsulenthuse).
3. Litteraturen er udgivet *efter år 2000.*

I begrænset omfang inddrages dog også litteratur, der ikke lever op til de tre kriterier. Det drejer sig primært om litteratur, der omhandler emner, som er særdeles væsentlige i forhold til at forstå, hvordan den danske beskæftigelsespolitik bliver til praksis, selvom disse studier ikke alle eksplicit fokuserer på implementering – fx studier af sagsbehandlingens adfærd og arbejdsvilkår.

Vi inddrager i alt 44 danske studier. Derudover inddrager vi løbende international forskning om implementering af politik, som har inspireret de danske studier.

INDLEDNING

Implementering af politik kan defineres som alt det, der sker imellem dannelsen af en politik og virkningen af denne politik på den tilsigtede målgruppe (jf. O'Toole, 2000). Det handler med andre ord om, hvordan politik iværksættes eller bliver til praksis. Implementering er dermed et helt centralt begreb, hvis man vil forstå, hvordan og hvorfor politik virker – eller ikke virker. Det gælder også beskæftigelsespolitikken, som er i fokus her.

Det primære formål med litteraturstudiet er at tegne et billede af den eksisterende viden om implementering af beskæftigelsespolitik i en dansk kontekst. På baggrund heraf er det sekundære formål at klarlægge, hvor vi mangler viden inden for dette område.

Rapportens målgruppe er forskere, praktikere og andre, som beskæftiger sig med politikimplementering i Danmark. Den vil dog særligt være relevant for personer, der arbejder inden for eller har interesse for beskæftigelsesområdet. Rapporten besvarer følgende hovedspørgsmål:

1. Hvilke temaer behandler den eksisterende forskning?
2. Hvad er de overordnede konklusioner?
3. Hvilke områder er underbelyste?

Kapitel 2-6 behandler de to første spørgsmål, imens det tredje behandles i kapitel 7. Før vi når så langt, vil vi i dette indledende kapitel beskrive,

hvordan den litteratur, der inddrages, er identificeret, og dermed definere rapportens afgrænsning. I denne forbindelse gives samtidig et overblik over, hvilke politiske tiltag den identificerede litteratur har undersøgt. Endelig giver kapitlet en kort introduktion til de forskellige tilgange til studiet af politikimplementering, som den identificerede litteratur repræsenterer.

HVILKEN LITTERATUR INDDRAGES?

Rapporten præsenterer den litteratur, som vi vurderer som den væsentligste på baggrund af vores litteratursøgning og forhåndskendskab til området. Vi hævder således ikke at give en udtømmende præsentation af al relevant litteratur. I vores søgning efter den væsentligste litteratur har vi anvendt følgende kriterier:

1. Litteraturen *fokuserer eksplicit på implementering af beskæftigelsespolitik*. Det vil konkret sige, at ordene ”implementering” samt ”beskæftigelse”, ”arbejdsmarked” eller lignende indgår i publikationernes titel, abstract, sammenfatning eller indledning. ”Politik” dækker her over reformer og konkrete politiske tiltag, indsatser, forsøg og lovændringer såvel som mere overordnede politiske intentioner, fx om at styrke det arbejdsmarkedsrettede fokus i beskæftigelsesindsatsen.
2. Der er tale om *empirisk funderet dansk forskning og forskningsbaserede udredninger* (herunder centrale udgivelser fra ministerier og konsulenthuse).
3. Litteraturen er udgivet *efter år 2000*.

De identificerede studier, der lever op til disse tre kriterier, undersøger implementeringen af en række forskellige politiske tiltag:¹

- ”Flere i Arbejde”-reformen fra 2002 (Beer m.fl., 2008; May & Winter, 2007; Stigaard m.fl., 2006; Winter, Dinesen & May, 2008;

1. Vi inddrager her kun studier udgivet efter 2000, men der er også foretaget implementeringsstudier af en række tidligere danske beskæftigelsesreformer, fx reformen om regionalisering af arbejdsmarkedspolitikken, herunder planlægningen af uddannelses tilbud til langtidsledige (Haahr & Winter, 1996; Jensen m.fl., 1991; Winter, Haahr & Ørberg, 1995) og Ungdomsgarantiforsøget (Winter, 1986; Winter m.fl., 1982).

Winter, Skou & Beer, 2008), herunder brugen af kontaktføreløbssamtaler (Damgaard, Hohnen & Madsen, 2005)

- Kontanthjælpsloftet fra 2004 (Graversen & Tinggaard, 2005)
- Matchkategorierne og de konkrete beslutningsinstrumenter ”Dialogguiden” og ”Arbejdsmarkedsportalen” fra 2004 (Høybye-Mortensen, 2013; Madsen, Mortensøn & Rosdahl, 2006)
- De ændrede sygedagpengeregler fra 2005 (Damgaard & Boll, 2007; Høgelund m.fl., 2008)
- Velfærdsreformen fra 2006 med fokus på a-kasserne (Thuesen m.fl., 2009)
- De kontrollerede forsøg ”Aktive – Hurtige tilbage” (Boll m.fl., 2010; Vohnsen, 2011), ”Unge – godt i gang” (Høeberg m.fl., 2011) og ”På rette vej – i job” (Boll m.fl., 2013)
- Initiativet ”Brug for alle” fra 2012 (Boll, Damgaard & Høeberg, 2014)
- Reformen af førtidspension og fleksjob, som trådte i kraft i 2013 (Mindlab, 2013; Mpjoy, 2013).

Mange af disse studier er udarbejdet som evalueringer. Derudover har vi identificeret studier, der undersøger implementeringen af følgende mere overordnede politiske tiltag og mål:

- Den arbejdsmarkedsrettede indsats til ikke-arbejdsmarkedsparede ledige (Hohnen, Mortensøn & Klitgaard, 2007)
- Den øgede udlicitering af beskæftigelsesindsatsen i løbet af 00’erne (Bredgaard & Larsen, 2007; Skou, Winter & Beer, 2009)
- Den øgede aktivering af ledige, som prægede beskæftigelsespolitikken i 00’erne (Bredgaard, 2011; Bredgaard & Larsen, 2007; Bredgaard, Dalsgaard & Larsen, 2003; Larsen, 2009; Larsen m.fl., 2001), herunder hvilken betydning Strukturreformen fra 2007 har haft for implementeringen af det øgede fokus på aktivering
- Den øgede brug af økonomiske sanktioner hen over en årrække (Caswell & Høybye-Mortensen, 2015; Caswell m.fl., 2011)

Undervejs i rapporten henviser vi dog også til litteratur, der ikke lever op til de tre kriterier. Det drejer sig for det første om litteratur, som ved vores gennemgang af den øvrige litteratur har vist sig at være central, fx idet mange af de øvrige publikationer henviser til den. Endelig inddrager vi

litteratur, der omhandler emner, som er særdeles væsentlige i forhold til at forstå, hvordan den danske beskæftigelsespolitik bliver til praksis, selvom disse studier ikke alle eksplicit anvender ordet ”implementering” i titel, abstract, sammenfatning eller indledning. Det drejer sig om litteratur, der omhandler følgende emner:

- Betydningen af de lokale og regionale arbejdsmarkedsråd for styringen af beskæftigelsesindsatsen (Bredgaard & Larsen, 2009; Damgaard & Torfing, 2010; Hede, 2012; Mailand, 2000)
- Frontlinjemedarbejderpraksis på beskæftigelsesområdet (Caswell, 2005; Høybye-Mortensen, 2013; Järvinen & Mik-Meyer, 2012), herunder medarbejdernes kvalifikationer og betydningen heraf for implementeringen af beskæftigelsesindsatsen (Baadsgaard m.fl., 2012; 2014a; 2014b; 2014c; Jørgensen, Nørup & Baadsgaard, 2010)
- De lediges perspektiv og indflydelse på beskæftigelsesindsatsen (Caswell, Eskelinen & Olesen, 2011; Caswell, Eskelinen & Hansen, 2002; Eskelinen & Olesen, 2010; Eskelinen, Olesen & Caswell, 2010; Järvinen & Mik-Meyer, 2003; Mik-Meyer, 2004; Olesen & Eskelinen, 2011).

I alt inddrages 44 danske studier. Derudover inddrager vi løbende international forskning om implementering af politik, som har inspireret den danske forskning på beskæftigelsesområdet. Dette inkluderer således også bidrag, der primært er teoretisk orienterede.

Implementering af politik er et særdeles bredt emne, som siden 1970’erne er blevet belyst inden for flere forskellige fagtraditioner. Hertil kommer, at der findes adskillige studier – ud over de allerede nævnte – som omhandler de processer, der finder sted, når politiske tiltag omdannes til praksis, uden direkte at anvende termen ”implementering” (jf. O’Toole, 2000; Sætren, 2005; Winter, 2012a). Det gælder både decideret forskning, men ligeledes en lang række evalueringer af forskellige politiske reformer eller tiltag. Idet der her er tale om et litteraturstudie af relativt begrænset omfang, har det derfor været nødvendigt at foretage en afgrænsning i forhold til, hvilke studier der er inddraget.

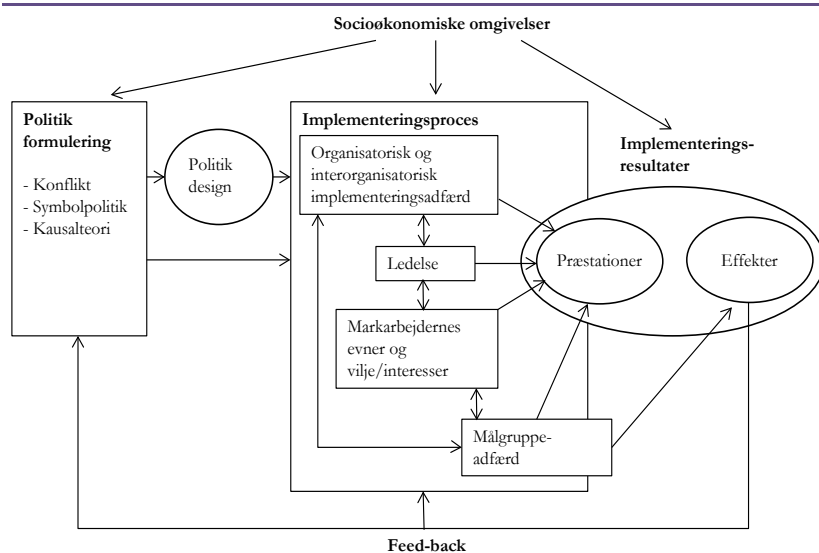
En mere detaljeret gennemgang af, hvordan litteratursøgningen er foretaget, kan findes i bilag 1.

LÆSEVEJLEDNING

Opdelingen i kapitler i den resterende del af rapporten er inspireret af Søren Winters integrerede implementeringsmodel (Winter & Nielsen, 2008). Modellen præsenteres nærmere nedenfor, men kort fortalt sammenfatter den de faktorer, der i den internationale forskning er blevet fremhævet som afgørende i politikimplementering.²

FIGUR 1.1

Den integrerede implementeringsmodel.



Kilde: Winter og Nielsen, 2008.

Med udgangspunkt i en kombination af temaerne i den identificerede litteratur og de faktorer, der indgår i modellen, omhandler kapitlerne i denne rapport følgende temaer:

Kapitel 2: Politikformulering og -design

Kapitel 3: Central styring og inter-organisatoriske forhold

2. Nogle af faktorerne fra Winters model er ikke anvendt som kapiteloverskrifter, men berøres mere indirekte i de forskellige afsnit - det gælder eksempelvis faktorerne implementeringsresultater (præstationer og effekter), socioøkonomiske omgivelser og feed-back.

Kapitel 4: Intra-organisatoriske forhold og ledelse

Kapitel 5: Frontlinjemedarbejdernes adfærd og manøvrerum

Kapitel 6: Målgruppen

Rapportens kapitler behandler således en række forhold, som alle har betydning for, hvordan beskæftigelsespolitikens implementering forløber og med hvilke resultater, og som i forskelligt omfang belyses i de danske studier. Hvert kapitel afsluttes med en opsamling af de hovedkonklusioner, der kan uddrages fra de studier, der behandler det givne tema.

I kapitel 7 præsenteres vores bud på temaer og spørgsmål, der er underbelyste i den eksisterende forskning, og som med fordel kan undersøges nærmere.

FORSKELLIGE TILGANGE TIL IMPLEMENTERING

De danske studier af implementering af beskæftigelsespolitik repræsenterer forskellige teoretiske og analytiske tilgange til implementering. Den resterende del af dette kapitel præsenterer nogle af disse forskellige tilgange med udgangspunkt i den internationale implementeringsforskning for dermed at etablere et groft teoretisk grundlag for præsentationen af de danske studier.

TOP-DOWN OG BOTTOM-UP

En af de centrale diskussioner inden for den internationale implementeringsforskning har været, hvorvidt implementering bedst undersøges fra *the top-down* eller *the bottom-up*.

En *top-down*-tilgang er karakteriseret ved at tage udgangspunkt i officielle politiske målsætninger og fokusere på, hvordan implementeringen af disse bedst kan styres fra centralt hold (Matland, 1995; Sabatier, 1986; Winter, 2012b). Ved denne tilgang starter man så at sige ”oppefra” i implementeringspyramiden og følger det politiske tiltags implementering ned igennem de involverede organisationer. De centrale aktører i et top-down-studie er dermed dem, der træffer politiske beslutninger, formulerer politiske tiltag og styrer implementeringsprocessen fra centralt hold, imens frontlinjemedarbejdere primært betragtes som nogen, hvis adfærd skal styres.

Et hovedformål i mange top-down-studier er at opstille generelle betingelser for succesfuld implementering. En typisk policy-anbefaling fra sådanne studier er eksempelvis at placere hovedansvaret for implementeringen af et tiltag hos en aktør/organisation (en politikentreprenør), der har sympati for tiltagets målsætninger. En anden typisk anbefaling er at søge at minimere graden af konflikt i implementeringsprocessen og graden af flertydighed i formuleringen af målene for tiltaget (Matland, 1995).

Et godt klassisk eksempel på et top-down-studie er Mazmanian & Sabatier (1983). På baggrund af den daværende eksisterende litteratur identificerer de en lang række variable, som påvirker de forskellige stadier af en implementeringsproces. Disse mange variable syntetiseres til seks overordnede kriterier, der skal være til stede for, at succesfuld implementering kan opnås; fx klare og konsistente mål, passende kausalteori og engagerede implementeringsagenter. Argumentet er, at selvom der ikke kan opnås fuld kontrol med implementeringsprocessen, så kan frontlinjemedarbejdere og målgruppers adfærd styres i tilfredsstillende grad, hvis der tages højde for de seks overordnede kriterier.

Med en *bottom-up*-tilgang tages der derimod udgangspunkt i frontlinjemedarbejdere eller andre lokale aktører som de primære aktører i implementeringsprocessen, og dermed som dem, der reelt skaber politikken. Bottom-up-teoretikere vil ofte argumentere for, at frontlinjemedarbejdernes adfærd ikke kan styres fuldstændigt, fordi den er dybt afhængig af lokale og subjektive forhold og en betydelig skønsudøvelse, der ofte foregår skjult i forhold til overordnetes overvågning (Winter & Nielsen, 2008). Ved denne tilgang er der desuden et væsentligt fokus på konteksten for implementeringsprocessen (Matland, 1995). Kontekstuelle faktorer i implementeringsmiljøet, fx organisatoriske strukturer, det eksisterende faglige miljø eller lokale arbejdsmarkedsforhold, betragtes som helt afgørende og kan direkte modarbejde beslutninger truffet i toppen af implementeringspyramiden.

Hvor top-down-teoretikere gerne vil opstille generaliserbare anbefalinger, søger bottom-up-teoretikere primært at beskrive, hvilke faktorer der har skabt udfordringer i forhold til at opnå de beskrevne mål. Dermed medfører denne tilgang også sjældent eksplicite policy-anbefalinger (Matland, 1995). En typisk anbefaling fra denne front er at

anvende en fleksibel strategi ved formuleringen af politik, der efterlader plads til tilpasning til lokale problemer og kontekstuelle faktorer.

Gode klassiske eksempler på bottom-up-studier er Lipsky (1980) og Hull & Hjern (1987). Lipsky undersøger, hvordan såkaldte ”street-level bureaucrats” eller frontlinjemedarbejdere har afgørende betydning for, hvordan politik udfolder sig i praksis, idet de i vidt omfang foretager skøn i deres daglige arbejde og samtidig må forholde sig til en række krav og udfordringer. Hull & Hjern præsenterer et alternativ til top-down-analyserne, som kort fortalt består i at tage udgangspunkt i relevante lokale aktører, der er involveret i såvel planlægningen som gennemførelsen af et politisk tiltag, undersøge disse aktørers mål, strategier, aktiviteter og kontakter, samt derudfra kortlægge det netværk af aktører, der implementerer politik i praksis. Der findes derudover et par eksempler på tidlige danske bidrag til bottom-up-traditionen (Winter, 1986; Winter m.fl., 1982).

FORSLAG TIL SYNTESER OG EN GENEREL IMPLEMENTERINGSTEORI

I løbet af 1980’erne og 90’erne erkendte mange implementeringsforskere, at det ikke var frugtbart at fokusere på *enten* et top-down- *eller* et bottom-up-perspektiv. Begge tilgange kan således kritiseres for at undervurdere den del af implementeringen, som den anden tilgang fokuserer på.³ Der har været flere forsøg på at forene de to tilgange, og størstedelen af de nyere danske studier af implementering af beskæftigelsespolitik trækker da også på begge perspektiver.

Nogle implementeringsforskere har forsøgt at udarbejde modeller for, hvornår henholdsvis en top down- og en bottom-up-tilgang er mest relevant. Det gælder eksempelvis Matlands *konflikt/flertydigheds-model* (1995). Idéen med modellen er overordnet, at den tilgang, der anvendes til at undersøge implementeringen af en given politik, bør afhænge af, i hvilken grad politikken er præget af konflikt og flertydighed: I nogle tilfælde er en top-down-tilgang mest relevant (ved lav konflikt og lav flertydighed); i andre tilfælde er en bottom-up-tilgang mest anvendelig (ved lav konflikt og høj flertydighed), og i endnu andre tilfælde kan begge tilgange bidrage (høj konflikt og høj flertydighed). Andre har forsøgt at samle de to tilgange i én model. Det gælder eksempelvis Søren Winters

3. For yderligere kritikpunkter rettet mod de to tilgange, se fx Matland (1995, s. 147-48; 149-50) og Winter (2012a, s. 267-68).

integrerede implementeringsmodel. Modellen præsenteres blandt andet i bogen ”Implementering af politik”, som er forfattet af Winter i samarbejde med Vibeke Lehman Nielsen (Winter & Nielsen, 2008).

DEN INTEGREREDE IMPLEMENTERINGSMODEL

Winters udgangspunkt for at udvikle modellen var et ønske om at samle de mest interessante teoretiske bidrag til implementeringsforskningen i én model – altså både top-down- og bottom-up-perspektiver. Som Winter & Nielsen (2008) skriver, var det i udgangspunktet ”*nok i et fjernt håb om at medvirke til en gradvis dannelse af en generel implementeringsteori*” (ibid., s. 22). Et håb, Winter dog senere har opgivet ud fra en erkendelse af, at det er ufrugtbart at forsøge at rumme så komplekst et fænomen som implementering i én enkel teori (ibid.). Den integrerede implementeringsmodel er dermed tænkt som et forskningsbaseret overblik over faktorer med afgørende betydning for implementering, hvor dog langt fra alle faktorer vil kunne dækkes i én undersøgelse. De faktorer, der fremhæves i modellen, er: politikformulering og -design; organisatorisk og interorganisatorisk adfærd; ledelse; medarbejdernes evner, vilje og interesser; målgruppeadfærd og socioøkonomiske omgivelser (se også figur 1.1). Som nævnt har den integrerede implementeringsmodel inspireret opdelingen i kapitler i denne rapport.

ANDRE FAGTRADITIONER

De fagtraditioner, der typisk betragtes som implementeringsforskningens ophav, er offentlig politik og offentlig forvaltning, som begge er discipliner inden for statskundskaben. Som både Winter (2012a), Sætren (2005) og O’Toole (2000) har fremhævet, er der dog en væsentlig mængde litteratur om implementering, som ikke stammer fra disse fagtraditioner. Det gælder eksempelvis den hurtigt voksende ”implementation science”, som tager udgangspunkt i sundhedsforskning (fx Fixsen m.fl., 2009; Michie, van Stralen & West, 2011). Her er fokus i højere grad på implementering af evidensbaseret praksis på sundhedsområdet (frem for politik), med særlig interesse for, hvordan man kan opnå den højeste implementeringsgrad, også kaldet *fidelit*. Nogle inden for denne tradition undersøger endvidere sammenhængen mellem fidelitet – altså implementeringsgraden – og effekter.

Et andet eksempel er sociologisk og antropologisk forskning (fx Mosse, 2004; Soss, Fording & Schram, 2011; Vohnsen, 2011). Denne

forskning er i tråd med de politologiske ”bottom-up”-studier, idet den interesserer sig for, hvordan forskellige aktører og organisationer er centrale medskabere af politik. Et interessant nyere eksempel inden for dansk forskning på beskæftigelsesområdet er antropologen Nina Vohnsens ph.d.-afhandling (Vohnsen, 2011). Vohnsen tager udgangspunkt i antropologisk politisk teori, der afviser, at der er en hierarkisk relation imellem policy-skabere, som fastlægger politikker; dem, der skal udmønte dem i praksis; og dem, der er rettet imod. Inden for denne teoretiske tradition fokuserer man på, hvordan der sker en løbende transformation af en given politik i samspil mellem de forskellige aktører (Shore & Wright, 2011; Wright, 2011). Dermed anses implementering ikke som en lineær eller hierarkisk proces, og ”top-down” eller ”bottom-up” bliver for så vidt irrelevant.

Flere forskere inden for offentlig politik og forvaltning anerkender, at implementering foregår i en kontinuerlig bevægelse frem og tilbage imellem forskellige aktører, og dermed ikke er en entydigt lineær eller hierarkisk proces (se fx Bredgaard, Dalsgaard & Larsen, 2003). Ikke desto mindre fremstiller mange modeller og teorier fortsat implementering på denne måde for bedre at kunne fungere som analytiske værktøjer. Det gælder eksempelvis, når Winter & Nielsen (2008) beskriver iværksættelsen og gennemførelsen af politik som et lineært faseforløb – men erkender, at i praksis findes nogle faser ikke altid, mens andre foregår samtidig eller i en anden rækkefølge end den integrerede implementeringsmodel lægger op til (Winter & Nielsen, 2008, s. 15).

HVAD ER VELLYKKET IMPLEMENTERING?

Ifølge Winter (2012b, s. 255) har den væsentligste afhængige variabel inden for implementeringsforskning siden 1970'erne været *målopfyldelse*. Det vil sige, at det primære formål med implementeringsforskning er at undersøge, om målene med en given politik eller indsats bliver indfriet, ved at se på implementeringens resultater (både output og outcome, forstået som henholdsvis frontlinjemedarbejdere og målgruppers adfærd og målgruppers forhold). Dette argument fremsættes oftest på baggrund af teorier om demokratisk effektivitet, ifølge hvilke folkevalgte politikeres ønsker og mål har (og skal have) større politisk og juridisk legitimitet end ikke-folkevalgte individers – eksempelvis frontlinjemedarbejdere. Det gælder også for mange undersøgelser af implementering af beskæftigelsespolitik i en dansk kontekst, at det primære formål er at undersøge, i

hvilken grad lokale implementeringsaktører gør ”hvad de skal”, om det bidrager til en opfyldelse af de politiske mål, og hvad der har virket hæmmende for implementeringen.

Som blandt andre Winter & Nielsen (2008) påpeger, er dette dog af og til problematisk – blandt andet fordi politiske mål ofte er uklare og flertydige, hvorfor det kan være yderst besværligt at vurdere, om de er blevet indfriet. I tråd hermed peger blandt andre Bredgaard, Dalsgaard & Larsen (2003) på, at graden af målopfyldelse ikke bør være den eneste målestANDARD. Som forslag til alternative målestANDARDer fremhæver Winter & Nielsen (2008, s. 34-36) eksempelvis: 1) At fokusere på ”problemløsningsevnen”; i hvilken grad er det politiske tiltag med til at løse de problemer, det er rettet imod? 2) At vurdere resultaterne af implementeringen i forhold til forskellige aktørers interesser. 3) At fokusere på præstationsvariable, der muligvis ikke indgår i de officielle mål, men som er teoretisk og politisk relevante.

I relation hertil er det blevet diskuteret, hvorvidt det er frugtbart at fokusere på ”hvad der går galt” i implementeringen af politik – hvilket typisk vil være tilgangen, hvis opfyldelse af de politiske mål er succeskriteriet. Forskere fra forskellige fagtraditioner peger på, at det snarere er reglen end undtagelsen, at resultatet af en implementeringsproces afviger fra de politiske mål – blandt andet fordi politiske mål, som nævnt, ofte er uklare, men at dette ikke nødvendigvis skal betegnes som en fiasko (Bredgaard, Dalsgaard & Larsen, 2003; Mosse, 2004). I stedet for at fokusere på, hvad der burde ske, og hvad der går galt, understreger disse forskere, at man skal fokusere på, hvad der rent faktisk sker, og hvad det er, der bliver implementeret – ud fra en antagelse om, at det, der bliver implementeret, sjældent er i fuld overensstemmelse med det beskrevne tiltag. Som en forfatter formulerer det: ”*Et logisk og empirisk forudgående spørgsmål til ”Virkede det?” er ”Hvad var ”det?”*” (Hamann & Rosen, 2011, s. 462, egen oversættelse).⁴ At undersøge, hvad det er, der bliver implementeret, udelukker dog naturligvis ikke at undersøge, hvilke resultater det medfører. Denne tilgang er i en dansk kontekst blandt andet repræsenteret i studier fra Center for Arbejdsmarkedsforskning ved Aalborg Uni-

4. Winter er enig i, at det er problematisk at anvende en succes/fiasko dikotomi ved en vurdering af, hvor vellykket implementeringen af et tiltag er. Men han mener dog, at det vigtigste fokus i implementeringsforskning ikke bør være implementeringsprocessen (hvad der sker), men implementeringens output og outcome (Winter, 2012b, s. 272).

versitet (Bredgaard, 2011; Bredgaard, Dalsgaard & Larsen, 2003) samt Vohnsens førømtalte ph.d.-afhandling (Vohnsen, 2011).

Vi har her introduceret forskellige tilgange til at undersøge politikimplementering. I de næste kapitler sætter vi fokus på temaer og hovedkonklusioner i litteraturen, hvad angår implementering af beskæftigelsespolitik i Danmark.

POLITIKFORMULERING OG - DESIGN

Blandt andre Søren Winter og Vibeke Lehman Nielsen peger på, at mulighederne for at implementere en politik er afhængige af, hvordan politikken er formuleret og designet (Winter & Nielsen, 2008, s. 41). Ifølge May (2012) består et politikdesign typisk af:

- Ét eller flere mål
- Valgte instrumenter til at nå disse mål
- En ansvarsfordeling imellem de myndigheder og organisationer, der er involveret i implementeringen
- En ressourcebevilling.

Den danske litteratur om implementering af beskæftigelsespolitik belyser i nogen grad betydningen af de tre førstnævnte af disse elementer for beskæftigelsespolitikens implementering.

Valget af politikinstrumenter og betydningen heraf for implementeringen handler primært om, hvordan beskæftigelsesindsatsen kan styres fra statslig hånd. Dette emne behandles derfor i kapitel 3 om central styring og inter-organisatoriske forhold.

POLITIKFORMULERING OG OPSÆTNING AF MÅL

Betydningen af formuleringen af en politik og de politiske mål for implementeringen af beskæftigelsespolitik i en dansk kontekst undersøges blandt andet af Larsen m.fl. (2001), Larsen (2009), Bredgaard, Dalsgaard & Larsen (2003) og Bredgaard (2011). De fokuserer på implementeringen af den aktive arbejdsmarkedspolitik, og datagrundlaget består af landsdækkende surveys i kommunerne, foretaget i 2000 og 2008.

De finder den traditionelle top-down-tilgang utilstrækkelig, fordi den ignorerer den flertydighed og kompleksitet, der ofte præger formuleringen af en politik – en kritik, der også kan findes i den internationale litteratur (se fx Sabatier, 1986, s. 29). De præsenterer derfor en model til analyse af implementering, som lægger stor vægt på politikformuleringsprocessen. I analysen af denne proces bør man ifølge disse forfattere blandt andet identificere argumenterne bag den givne politik såvel som de problemdefinitioner, den er baseret på – og bruge dette som afsæt for at undersøge, hvordan politikken reelt indholdsudfyldes i kommunerne. Fx kortlægger Bredgaard, Dalsgaard og Larsen (2003) de grundlæggende argumenter bag aktivpolitikken og fremhæver politikkens flertydighed og kompleksitet (Bredgaard, Dalsgaard og Larsen, 2003, s. 13-14). På baggrund heraf identificerer de tre forskellige linjer i aktivpolitikken for derefter at se på, hvordan disse linjer er slået igennem i kommunerne. Det drejer sig om hhv. social disciplinering, social integration og social sikring af de ledige borgere (ibid., s. 15). En overordnet konklusion i Larsen (2001) og Bredgaard, Dalsgaard og Larsen (2003) er, at kommunernes praksis i 2000 var ”blødere” og mindre præget af social disciplinering og sanktionering, end der var lagt op til fra politisk hånd, og at dette blandt andet var muligt, fordi formuleringen af politikken og de opstillede mål som udgangspunkt var flertydige og komplekse. I de senere studier finder Larsen (2009) og Bredgaard (2011), at der i 2008 er opnået en bedre implementering af aktivpolitikken, og de mener, at dette blandt andet skyldes, at der fra politisk hånd, i forbindelse med Strukturreformen fra 2007, blev opstillet mere klare og entydige mål med politikken.

Damgaard, Hohnen & Madsen (2005) beskæftiger sig også eksplicit med, hvad formuleringen af de politiske mål betyder. De belyser indholdet af kontaktførelsessamtaler med arbejdsmarkedsparede ledige i AF, kommuner og hos andre aktører med særligt fokus på, i hvilket omfang kontaktførelserne lever op til målet om et øget jobfokus i henhold

til regeringens handleplan "Flere i Arbejde" fra 2002. Det gøres på baggrund af et omfattende kvalitativt datamateriale med vægt på observation. En hovedkonklusion i studiet er, at der i vid udstrækning er fokus på job og beskæftigelse i de observerede samtaler. Forfatterne fremhæver dog, at vurderingen af, i hvilket omfang lovgivningens hensigter om jobfokus i samtalerne er opfyldt, i høj grad afhænger af, hvordan jobfokus operationaliseres: *"Hvis man ved jobfokus forstår, at den ledige præsenteres for konkrete, ledige job, var der jobfokus i lidt over en femtedel af de observerede samtaler. Hvis man derimod har mindre snævre og konkrete kriterier for jobfokus, som fx om det berøres, hvad den ledige har gjort for at komme i arbejde, eller hvad den lediges jobønsker er, var der jobfokus i mellem tre fjerdedele og ni tiendedele af de observerede samtaler"* (Damgaard, Hohnen & Madsen, 2005, s. 8). Dermed kan studiet ses som et eksempel på, at det kan være svært at foretage en vurdering af, hvornår de politiske mål med implementeringen af et tiltag er opnået – særligt, når de politiske mål er vagt eller uklart formuleret.

Endnu et eksempel på et studie, som belyser sammenhængen mellem politikformulering og implementering af beskæftigelsespolitikken, er Winter (2003). Winter analyserer den politiske beslutningsproces omkring den aktive arbejdsmarkedspolitik under Nyrup-regeringen fra 1994-2001. Han viser, hvordan arbejdsmarkedspolitikken blev til i et løbende skifte imellem forskellige "kanaler" og "arenaer" – henholdsvis en lovgivnings- og en implementeringskanal (forvaltningen), og henholdsvis en parlamentarisk-bureaukratisk og en korporativ arena. En hovedkonklusion er, at arbejdsmarkedets parter havde betydelig indflydelse på arbejdsmarkedspolitikens udformning, men at regeringen samtidig sikrede sig en vis handlefrihed ved løbende at skifte imellem de forskellige kanaler og arenaer. Dermed var regeringen i stand til at foretage betydelige ændringer i den aktive arbejdsmarkedspolitik. Winter viser således, hvordan forskellige arbejdsmarkedspolitiske aktører forsøger at tilgodese egne interesser og herigennem får indflydelse på politikken tilblivelse og implementering (Winter, 2003, s. 268).

ANSVARSFORDELING

Et eksempel på, hvad ansvarsfordeling betyder i forhold til implementeringen af beskæftigelsespolitiske tiltag, kan findes hos Graversen & Tinggaard (2005). De undersøger dels, hvordan loftet over kontanthjælpen fra

2004 påvirkede kontanthjælpsmodtagernes beskæftigelsessituation, job-søgning og økonomi, og dels hvordan kommunerne implementerede loftet (Graversen & Tinggaard, 2005). Studiet konkluderer overordnet, at kontanthjælpsloftet ikke fik flere kontanthjælpsmodtagere i beskæftigelse, kun havde en lille betydning for deres jobsøgning og påvirkede deres økonomi væsentligt.

En del af forklaringen på den manglende effekt kan, ifølge forfatterne, være, at mange af kontanthjælpsmodtagerne havde komplekse problemer ud over ledighed. Derudover peger de på forskellige problemer i forhold til kommunernes implementering af loftet. Den del af rapporten, der omhandler implementering, baseres på kvalitative interview i seks kommuner. Problemerne med implementeringen skyldtes blandt andet ansvarsfordelingen i politik-designet: Udformningen af loftet indebar en adskillelse mellem *beregningsgrundlaget*, der inkluderede både kontanthjælp og boligsikring, og *den egentlige reduktion*, der ofte alene blev foretaget i boligsikringen. Fordi lovgivningen vedrørende kontanthjælp og boligstøtte typisk administreres af forskellige forvaltningsafsnit med forskellige ledere, medførte politikens design (i kombination med kommunernes organisering) et stort behov for samarbejde, koordinering og videndeling internt i den kommunale organisation, som besværliggjorde implementeringen (Graversen & Tinggaard, 2005, s. 22).

Andre eksempler på bidrag til forskningen om betydningen af ansvarsfordelingen i politik-designet, er Beer m.fl. (2008), Winter, Skou & Beer (2008) samt Winter, Dinesen & May (2008). De undersøger alle implementeringen af ”Flere i Arbejde”-reformen fra 2002.

Beer m.fl. (2008) samt Winter, Dinesen & May (2008) undersøger, om den statslige arbejdsformidling (AF) og kommunerne implementerede reformen forskelligt, og de finder blandt andet, at AF havde et stærkere jobfokus end kommunerne (udddybes i kapitel 4 og 5). Winter, Dinesen & May (2008) præsenterer AF og kommunerne som to forskellige ”implementeringsregimer”. Med henvisning til Robert Stoker (1991) definerer de et implementeringsregime som en orden blandt implementeringsaktørerne, som fastlægger de værdier, der gælder i implementeringsprocessen og tilvejebringer en organisatorisk ramme til at fremme disse værdier (Winter, Dinesen & May, 2008, s. 2). Deres overordnede konklusion er, at AF og kommunerne udgør to forskellige implementeringsregimer, og at der derfor er forskel på, hvor godt politikken implementeres i de to organisationer. Overordnet er der et større engagement (com-

mitment) og en større regelbundethed i forhold til lovgivningen blandt de statsligt ansatte AF-medarbejdere, hvilket Winter, Dinesen og May fremhæver som en mulig del af forklaringen på det stærkere jobfokus i AF, sammenlignet med kommunerne.

Winter, Skou & Beer (2008) sammenligner yderligere kommunerne og AF med private ”anden aktør’er”, hvortil beskæftigelsesopgaver er udliciteret. De finder, at disse har et mindre jobfokus og en mildere tilgang til rådighedskontrol end både AF og kommunerne (se også Bredgaard & Larsen (2007) samt Skou, Winter og Beer (2009), som præsenteres i kapitel 3 under afsnittet ”Udlicitering”).

En overordnet konklusion, der kan udledes fra disse studier, er altså, at forskellige aktører implementerer beskæftigelsespolitikken forskelligt. Dermed har den politiske beslutning om, hvilke organisatoriske enheder der skal implementere beskæftigelsespolitikken, afgørende betydning for implementeringens forløb.

OPSAMLING

I dette afsnit opsummeres de centrale konklusioner fra de studier, der omhandler betydningen af politikken formulering og design for beskæftigelsespolitikken implementering.

- Hvad angår politikken formulering og opsætningen af mål, konkluderer to undersøgelser af implementeringen af den aktive arbejdsmarkedspolitik (Bredgaard, Dalsgaard & Larsen, 2003; Larsen, 2001), at argumenterne bag beskæftigelsespolitikken har betydning for, hvordan den formuleres, og at denne formulering har betydning for implementeringen. Ved implementeringen af aktivpolitikken i starten af 00’erne konkluderer disse undersøgelser således, at kommunernes praksis afveg fra de politiske mål, og at det blandt andet var muligt, fordi argumenterne bag politikken var flertydige.
- Et andet studie (Damgaard, Hohnen & Madsen, 2005) peger på, at uklare formuleringer af politiske mål – i dette tilfælde målet om et øget jobfokus i kontaktforløbssamtaler med ledige – kan gøre det svært at vurdere, hvorvidt målene er nået, og dermed om implementeringen af politikken fra et top-down-perspektiv kan betragtes som vellykket.

- Et studie (Winter, 2003) viser, hvordan tilblivelsen af beskæftigelsespolitikken finder sted i et samspil imellem forskellige aktører, hvis interesser præger både formulerings-/design- og implementeringsprocessen.
- Hvad angår ansvarsfordelingen i politikdesignet, viser en evaluering af kontanthjælpsloftet fra 2004 (Graversen & Tinggaard, 2005), at politiske tiltag, der ikke i design og ansvarsfordeling tager højde for den praktiske organisering af beskæftigelsesindsatsen i kommunerne, kan være svære at implementere. Eksempelvis hvis tiltaget, som det var tilfældet med kontanthjælpsloftet, forudsætter en høj grad af koordinering på tværs af kommunale forvaltninger. Derudover viser en række studier (Beer m.fl., 2008; Winter, Skou & Beer, 2008; Winter, Dinesen & May, 2008), at forskellige aktører og organisationer implementerer beskæftigelsespolitikken forskelligt. Dermed kan det have betydning for implementeringen af et beskæftigelsespolitisk tiltag, hvilke ansvarsopgaver de forskellige organisatoriske enheder – fx jobcentre, a-kasser eller andre aktører – tildeles i politik-designet.

CENTRAL STYRING OG INTER-ORGANISATORISKE FORHOLD

Den statslige styring af beskæftigelsespolitikken har potentielt stor betydning for, hvordan den implementeres. Denne styring er temaet for første del af dette kapitel.

Anden del af kapitlet omhandler det, der kan kaldes inter-organisatoriske forhold – dvs. forholdet imellem de forskellige organisationer, der varetager implementeringen (jf. Winter & Nielsen, 2008). Organisatoriske forhold er bredt anerkendt inden for forskningen som en faktor, der har væsentlig betydning for implementeringen af politik. Ud over de inter-organisatoriske forhold drejer det sig også om organisatoriske forhold internt i de organisationer, der implementerer beskæftigelsespolitikken – et tema, som belyses i kapitel 4.

CENTRAL STYRING

Hvad angår betydningen af den statslige styring for beskæftigelsespolitikens implementering, belyser den danske litteratur tre temaer: 1) betydningen af de styringsmæssige elementer af Strukturreformen fra 2007 – fx institutionelle ændringer og standardisering af arbejdsgangene i de nye jobcentre – for beskæftigelsesindsatsens indhold, 2) betydningen af udlistering af beskæftigelsesopgaver til private aktører for beskæftigelsespo-

litikkens implementering, og 3) konkrete statslige styringsinstrumenters betydning for kommuner og sagsbehandleres praksis.

STRUKTURREFORMEN

Larsen (2009)⁵ og Bredgaard (2011) undersøger, hvordan de styringsmæssige elementer af Strukturreformen påvirkede implementeringen og indholdet af beskæftigelsesindsatsen. Begge udgivelser følger op på Larsen m.fl. (2001), som belyste implementeringen af aktiveringsindsatsen i 2000.

Larsen (2009) og Bredgaard (2011) konkluderer blandt andet, at billedet fra 2001, hvor kontanthjælpsmodtagerne kun i meget begrænset omfang blev underlagt en socialt disciplinerende indsats, har ændret sig væsentligt. I 2008 synes de politiske budskaber om hurtigst muligt i arbejde, krav, sanktioner og aktivering i langt højere grad at være slået igennem hos den kommunale ledelse. De konkluderer derfor overordnet, at centrale beslutningstagere har haft succes med at ændre implementeringsstrukturerne for at opnå en mere tilfredsstillende implementering af deres mål og intentioner om at gøre beskæftigelsesindsatsen mere aktiv og disciplinerende. Bredgaard (2011) påpeger, at forklaringen på, at det er lykkedes at mindske "the implementation gap", kan findes i, at man bevidst gik efter at regulere de faktorer, der er kendt som forstyrrende i implementering: Der blev fx opstillet eksplicitte, klare og entydige mål; problemer med at koordinere indsatsen blev adresseret eksplicit, blandt andet ved sammenlægningen af beskæftigelsesindsatsen og den sociale indsats til ledige; man mindskede frontlinjemedarbejdernes skøn og autonomi ved hjælp af specifikke, standardiserede arbejdsprocedurer; og man designede økonomiske incitamentsmekanismer til at drive implementeringen i retning af de nationale politiske mål (blandt andet ved brug af refusionsordninger). Dette er dog, ifølge Bredgaard, ikke nødvendigvis det samme som effektiv eller succesfuld problemløsning. Den umiddelbare implementeringssucces ændrer fx ikke ved, at transformationen af implementeringsstrukturen blandt nogle af interessenterne ikke var velset – fx blandt mange frontlinjemedarbejdere, som oplevede, at deres autonomi blev indskrænket væsentligt, samt blandt a-kasserne og nogle af arbejdsmarkedets parter (Bredgaard, 2011, s. 772). Dermed kan

5. Analysen blev netop færdiggjort inden man ved finansloven i november 2008 besluttede at gøre jobcentre rent kommunale. Den fokuserer derfor på jobcentre med todelt ledelse – dog primært på den kommunale del, hvilket styrker den fortsatte relevans af analysen.

de centrale beslutningstageres mission, ifølge Bredgaard, fra et top-down-perspektiv betragtes som vellykket, imens det fra et bottom-up-perspektiv er problematisk med den stærke centrale styring (ibid., s. 773).

UDLICITERING

I en anden artikel ser Bredgaard & Larsen (2007) på betydningen af udlisiteringen af dele af beskæftigelsesindsatsen – og de dertil knyttede ændrede implementeringsstrukturer – for indsatsens indhold. Artiklen er komparativ og tager udgangspunkt i et fælles politisk ønske i Danmark, Holland og Australien om at implementere en work-first-tilgang, hvor ledighed overvejende betragtes som et resultat af utilstrækkelige (individuelle) økonomiske incitament og manglende motivation (ibid., s. 296). Bredgaard & Larsen konkluderer blandt andet, at denne tilgang muligvis nemmere kan implementeres gennem en ikke-offentlig implementeringsstruktur end gennem traditionelle aktører i beskæftigelsesindsatsen. Bredgaard & Larsen argumenterer for, at når implementeringen varetages af de traditionelle aktører, drejes intentionerne bag work-first-tilgangen fx mere i retning af traditionelle måder at levere service på med fokus på social sikkerhed (ibid.). Dette er i langt mindre grad tilfældet i en ikke-offentlig implementeringsstruktur. Samtidig er der dog også visse ulemper her: Eksempelvis finder Bredgaard & Larsen, at private aktører, grundet deres økonomiske motivation, ser ud til at være mere tilbøjelige til at ”skumme fløden” ved at satse på ressourcestærke ledige, eller til at ”parkere” svære borgere på offentlig forsørgelse, hvilket klart er et problem fra et retssikkerhedsmæssigt perspektiv (ibid., s. 297).

Skou, Winter & Beer (2009) undersøger ligeledes betydningen af udlisitering for beskæftigelsesindsatsens indhold. De finder – i modsætning til Bredgaard & Larsen (2007) – at andre aktører var *mindre* tilbøjelige til at ”skumme fløden” end AF og kommunerne. Til gengæld implementerede de private aktører intentionerne i reformen i mindre grad end både AF og kommunerne. Konsulenterne hos private aktører fokuserede således i mindre grad på, at de ledige hurtigst muligt fik et eller andet job, og på at stille krav til de ledige, end sagsbehandlerne i kommunerne og AF (Skou, Winter & Beer, 2009, s. 149).

En delkonklusion angående central styring er altså, at staten ved brug af forskellige strategier – fx standardisering af arbejdsgange i forvaltningen eller øget udlisitering – kan skabe nye implementeringsstrukturer og der-

ved understøtte forandringer i forvaltningens praksis, fx i retning af en work-first-tilgang. Publikationerne viser dog, at sådanne ændringer samtidig kan have uønskede afledte effekter på, hvordan politikken forvaltes, og på beskæftigelsespolitikens legitimitet blandt centrale interessenter.

KONKRETE STYRINGSINSTRUMENTER

Den statslige styring af beskæftigelsesindsatsen finder blandt andet sted ved brug af en række konkrete styringsinstrumenter. I forbindelse med opsætning af politiske mål skal der således vælges en række konkrete redskaber eller politik-/styringsinstrumenter, som forventes at kunne anvendes til at nå disse mål (jf. kapitel 2 om politikdesign og -formulering). Der er en omfattende international litteratur om, hvad der afgør valget af politikinstrumenter og hvilke forskellige instrumenter der findes (Winter & Nielsen, 2008, s. 43). Blandt andre Jacobsen & Jakobsen (2014) har opstillet en typologi over relevante politikinstrumenter i forhold til styring og implementering af velfærdspolitik i Danmark. Til gengæld lader der til at være en relativt begrænset viden om, hvordan forskellige instrumenter virker og har betydning for implementeringen. Der er dog et par danske studier på beskæftigelsesområdet, der undersøger dette på forskellig vis.

ØKONOMISKE STYRINGSINSTRUMENTER

Ét eksempel er en evaluering af de økonomiske styringsmekanismer på beskæftigelsesområdet (Slotsholm, Svarer & Rosholm, 2010). Denne evaluering undersøger, på baggrund af registerdata og kvalitative interview, hvilken betydning en række økonomiske politikinstrumenter har for kommunernes beskæftigelsesindsats. Slotsholm, Svarer & Rosholm konkluderer blandt andet, at registreringen af rettidighed og refusionsbortfaldet, når en borger har modtaget sygedagpenge i 52 uger, er effektive mekanismer til at sikre, at kommunerne tilbyder borgerne en indsats så tidligt som muligt i deres ledighedsforløb. Endvidere er differentieringen i refusioner for aktive og passive indsatser medvirkende til, at flere borgere end ellers modtager en aktiv indsats. Der er dog også forskellige afledte effekter: Eksempelvis betyder refusionsbortfaldet efter 52 ugers sygedagpenge, at der er et stort fokus i kommunerne på at lukke sagerne, før de når de 52 uger – men mindre fokus på, hvad sagerne lukkes til. Det kan måske være en af forklaringerne på, at refusionsbortfaldet ikke ser ud til at have nogen effekt på afgang fra sygedagpenge til selvfor-

sørgelse. Endvidere finder evalueringen, at borgere af og til aktiveres alene med den hensigt at hente den høje refusion hjem.

PROCESREGULERING

Et andet eksempel på, hvordan politikinstrumenter virker, er Matilde Høybye-Mortensens undersøgelse af, hvordan "Dialogguiden" påvirkede sagsbehandlerne adfærd (Høybye-Mortensen, 2013). Dialogguiden var et redskab, der anvendtes til at indplacere ledige i match-kategorier. Ifølge Høybye-Mortensen havde den til hensigt at guide sagsbehandlerne matching af borgerne i retning af overensstemmelse med lovgivningen og dennes intentioner, og kan dermed betragtes som et instrument til procesregulering. Høybye-Mortensen undersøger ikke effekten af Dialogguiden, men snarere, hvordan den påvirkede sagsbehandlerne matching af borgerne. Hun konkluderer blandt andet, at guiden begrænsede sagsbehandlerne beslutningsalternativer, satte klare rammer for, hvad der skulle betragtes som relevant viden, og gjorde det nemmere for den lokale ledelse at kontrollere sagsbehandlerne adfærd (ibid., s. 112).

INTER-ORGANISATORISKE FORHOLD

Den danske beskæftigelsespolitik implementeres i – og i samspil mellem – en lang række organisationer: jobcentrene, øvrige dele af den kommunale forvaltning, råd og udvalg på kommunalpolitisk niveau, a-kasser, andre aktører (dvs. private firmaer, der betales af kommunerne for at varetage dele af beskæftigelsesindsatsen), de regionale arbejdsmarkedskontorer og arbejdsmarkedsråd, det nationale beskæftigelsesråd, styrelser og beskæftigelsesministeriet. Hertil kommer uddannelsesinstitutioner, sundhedssystemet og de virksomheder, der skal være arbejdsgivere for ledige borgere, som helt centrale samarbejdspartnere. Interne forhold i disse organisationer, såvel som samspillet imellem dem, har afgørende betydning for beskæftigelsespolitikens implementering.

Winter & Nielsen bruger beskæftigelsesområdet i Danmark som eksempel på, hvor mange forskellige aktører der kan være involveret i implementeringen af politik. De fremhæver, at der er tale om lange beslutningskæder og om aktører og organisationer med forskellige perspektiver og interesser, hvilket i sig selv kan medføre implementeringsproblemer (Winter & Nielsen, 2008, s. 88). Omfanget af problemerne af-

hænger dog, ifølge Winter & Nielsen, blandt andet af karakteren af afhængighedsrelationerne imellem aktørerne og dermed aktørernes incitamenter til at levere ydelser til hinanden (se også O'Toole, 2012).

Hvad angår betydningen af organisatoriske forhold for beskæftigelsespolitikens implementering, forholder vi os i denne rapport kun til nogle af de mange relevante organisationer. Der er således tale om *eksempler* fra den eksisterende litteratur om betydningen af organisatoriske forhold for implementering af beskæftigelsespolitik i Danmark, og altså ikke om en udtømmende gennemgang.

De inter-organisatoriske forhold drejer sig som sagt om forholdet imellem de mange relevante organisationer, der er involveret i beskæftigelsespolitikens implementering. Vi fokuserer her på 1) de regionale og lokale beskæftigelsesråd som bindeled imellem mange af de interessenter og organisationer, der er involveret i beskæftigelsespolitikens implementering, og 2) samarbejdet imellem jobcentre og a-kasser, og det tværororganisatoriske og -faglige samarbejde i bredere forstand.

DE REGIONALE OG LOKALE BESKÆFTIGELSESRÅD

Der findes en relativt omfattende litteratur, som belyser betydningen af såkaldte styringsnetværk for implementering af politik, herunder ”meta-styring” af disse netværk, med udgangspunkt i Danmark (Bredgaard & Larsen, 2009; Damgaard & Sørensen (red.), 2011; Damgaard & Torfing, 2010; Hede, 2012; Sørensen & Torfing, 2005). Et styringsnetværk kan defineres som et stabilt forum for forhandling og interaktion imellem uafhængige aktører fra den offentlige og den private sektor (Damgaard & Torfing, 2010, s. 249). Flere studier fokuserer på de tidligere lokale og regionale beskæftigelsesråd (hvv. LBR og RBR) som sådanne styringsnetværk, der udgør centrale bindeled imellem de forskellige aktører og organisationer i beskæftigelsespolitikken, herunder arbejdsmarkedets parter. De tidligere 94 LBR og fire RBR blev pr. 1/1 2015 erstattet af tre regionale arbejdsmarkedskontorer og otte regionale arbejdsmarkedsråd (RAR).

Damgaard & Torfing (2010) undersøger eksempelvis erfaringerne med LBR i tiden efter deres etablering i forbindelse med Strukturreformen i 2007. Baseret på en survey og kvalitative casestudier konkluderer de blandt andet, at LBR bidrager til effektiv styring af beskæftigelsesindsatsen og dermed til god implementering af beskæftigelsespolitikken. Det gør LBR blandt andet, idet de bidrager til identificering af lokale

problemer, problemløsning i jobcentre og velinformeret central beslutningstagning, samt skaber tillid og samarbejde imellem relevante aktører i beskæftigelsesindsatsen, herunder jobcentre og a-kasser. Denne konklusion understøttes af Winter (2003), som fremhæver, at interesseorganisationer i forhold til beskæftigelsespolitikken kan levere værdifuld støtte, både i lovgivnings- og implementeringsprocessen, blandt andet ved at sikre legitimering af politikken i forhold til medlemmerne (Winter, 2003, s. 270).

Bredgaard & Larsen (2009) belyser i en lignende undersøgelse, hvordan både LBR og RBR reagerede på den nye struktur på beskæftigelsesområdet, som blev indført med Strukturreformen, og hvordan de bidrager til implementeringen af beskæftigelsespolitikken. Deres undersøgelse er baseret på en landsdækkende survey blandt rådernes medlemmer, kombineret med en survey fra en tidligere undersøgelse blandt jobcenterchefer (Bredgaard, Dalsgaard & Larsen, 2003; Larsen, 2009; Larsen m.fl., 2001). De finder, at rådene overordnet har de samme prioriteringer som de centralt fastlagte i beskæftigelsespolitikken (Bredgaard & Larsen, 2009, s. 160). Det vil sige, at førsteprioriteten blandt størstedelen af rådsmedlemmerne er at sikre en beskæftigelsesindsats, som er orienteret imod, at alle ledige kommer hurtigst muligt i arbejde, og at arbejdsmarkedets behov for arbejdskraft tilgodeses. Der er dog også forskelle imellem RBR og LBR: Hvor RBR primært har fokus på at overvåge jobcentrenes resultater og effekter, er LBR mere optaget af, hvilke konkrete tilbud og aktiviteter der iværksættes i kommunerne. Samtidig er mange rådsmedlemmer dog skeptiske over for omfanget og karakteren af den statslige styring af deres aktiviteter, som virker hæmmende for deres engagement og oplevede ejerskab i forhold til beskæftigelsesindsatsen. Overordnet konkluderer Bredgaard & Larsen, at både de lokale og de regionale beskæftigelsesråd bidrager positivt til opnåelsen af de politiske mål med beskæftigelsesindsatsen og dermed til implementeringen af beskæftigelsespolitikken.

TVÆRORGANISATORISK OG -FAGLIGT SAMARBEJDE

Thuesen m.fl. (2009) undersøger, hvordan a-kasserne løfter de nye opgaver, de blev tildelt i forbindelse med velfærdsreformen fra 2006. De belyser ledere og medarbejderes holdninger, prioriteringer og praksis, herunder deres eksterne samarbejde med blandt andet jobcentre. Undersø-

gelsen er baseret på to surveys blandt mellemledere og medarbejdere i a-kasserne, samt kvalitative interview.

I forhold til a-kassernes samarbejde med jobcentrene konkluderer Thuesen m.fl. blandt andet, at medarbejderne i a-kasserne oplever, at manglende samarbejde imellem disse parter kan give problemer med koordineringen af fx samtalerne med de ledige. Det kan både være problematisk for de ledige, og kan derudover betragtes som væsentligt ressourcespild (ibid., s. 12). Sådanne problemer må alt andet lige forventes at påvirke implementeringen af beskæftigelsespolitikken negativt.

Der findes i øvrigt flere undersøgelser på forskellige beskæftigelsespolitiske områder, som belyser det tværfaglige samarbejde imellem jobcentre, a-kasser, sundhedssystem, arbejdsgivere og andre instanser som fx Arbejdsskadestyrelsen (fx Bille & Holt, 2014; Deloitte, 2015; Gensby & Thuesen, 2010; Holt & Nilsson, 2013; Mehlsen, Holt & Bach, 2015; Rambøll, 2015). En gennemgående konklusion i disse undersøgelser er, at dette tværfaglige samarbejde er svært og krævende – og samtidig afgørende for opnåelsen af det overordnede beskæftigelsespolitiske mål om at få flest muligt i arbejde hurtigst muligt og dermed afgørende for beskæftigelsespolitikken implementering.

OPSAMLING

Vi opsummerer her hovedkonklusionerne, hvad angår den statslige styring og inter-organisatoriske forholds betydning for beskæftigelsespolitikken implementering.

Følgende kan udtrages fra de eksisterende studier, der omhandler statslig styring:

- To studier, baseret på samme materiale (Larsen, 2009; Bredgaard, 2011), konkluderer, at ændrede implementeringsstrukturer kan bidrage til at understøtte en ændring i beskæftigelsesindsatsens indhold. Eksempelvis var sammenlægningen af beskæftigelsesindsatsen og den sociale indsats til ledige i jobcentrene samt indførelsen af standardiserede arbejdsprocedurer i forbindelse med Strukturreformen fra 2007 medvirkende til, at kommunernes beskæftigelsesindsats i højere grad blev præget af en work-first-tilgang.

- Et komparativt studie (Bredgaard & Larsen, 2007) finder, at et nationalt beskæftigelsespolitisk mål om at fremme en work-first-tilgang nemmere kan implementeres i en struktur, der er præget af udlicitering til private aktører. Forfatterne argumenterer for, at ved implementering gennem de traditionelle aktører drejes intentionerne bag work-first-tilgangen mere i retning af traditionelle måder at levere service på, fx med fokus på social sikkerhed, og at dette i langt mindre grad er tilfældet i en ikke-offentlig implementeringsstruktur. Udliciteringen kan dog medføre en række andre problematikker, blandt andet i forhold til koordineringen af den samlede beskæftigelsesindsats og borgernes retssikkerhed. Dette studie finder fx, at private aktører kan være mere tilbøjelige til at ”skumme fløden” ved at satse på ressourcesterke ledige, end kommunerne. Et andet dansk studie (Skou, Winter & Beer, 2009) finder dog omvendt, at kommunerne og de tidligere Arbejdsformidlinger er mere tilbøjelige til at ”skumme fløden” end private aktører.
- To studier (Slotsholm, Svarer & Rosholm, 2010; Høybye-Mortensen, 2013) viser, hvordan valget af instrumenter til at gennemføre politiske tiltag har betydning for implementeringen af beskæftigelsespolitikken. Slotsholm, Svarer & Rosholm (2010) viser, at refusioner kan påvirke, hvordan kommunerne tilrettelægger og indholdsudfylder beskæftigelsesindsatsen, og Høybye-Mortensen (2013) viser, hvordan procesregulerende instrumenter kan være med til at forme sagsbehandlernes adfærd. Der kan dog også være u hensigtsmæssige afledte effekter af sådanne instrumenter – fx kan differentierede refusionssatser for aktive og passive perioder i nogle tilfælde medføre, at borgere aktiveres alene for at hente den høje refusion hjem, uden fokus på borgernes udbytte af aktiveringen (Slotsholm, Svarer & Rosholm, 2010).

Vi kan uddrage følgende konklusioner fra de studier, der omhandler inter-organisatoriske forhold:

- To studier (Bredgaard & Larsen, 2009; Damgaard & Torfing, 2010) konkluderer, at de tidligere lokale beskæftigelsesråd bidrog positivt til implementeringen af beskæftigelsespolitikken, blandt andet ved at sikre samarbejde imellem centrale aktører og organisationer, fx mellem jobcentre og a-kasser. Et af disse studier (Bredgaard & Larsen,

2009) konkluderer det samme angående de tidligere regionale beskæftigelsesråd.

- Flere studier (fx Bille & Holt, 2014; Deloitte, 2015; Gensby & Thuesen, 2010; Holt & Nilsson, 2013; Mehlsen, Holt & Bach, 2015; Rambøll, 2015; Thuesen m.fl., 2009) peger på, at samarbejdet mellem jobcentre og andre aktører, herunder a-kasser, arbejdsgivere og sundhedssystemet af og til er en udfordring, blandt andet fordi det er ressourcekrævende og kan medføre frustrationer hos medarbejdere og borgere, hvis det ikke er koordineret. Sådanne forhold må antages at udgøre en udfordring i forhold til implementeringen af de dele af beskæftigelsespolitikken, der kræver et stærkt samarbejde på tværs af organisationer, enheder og fagligheder.

INTRA-ORGANISATORISKE FORHOLD OG LEDELSE

Som beskrevet i kapitel 3, er forholdet imellem de mange organisationer på beskæftigelsesområdet af væsentlig betydning for beskæftigelsespolitikken implementering. Hvad der dog er lige så væsentligt, er de intra-organisatoriske forhold internt i organisationerne. Flere forskere anvender, i forlængelse af Lipskys klassiske studie (Lipsky, 1980), men ”street-level organizations” for at fremhæve, at organisationer er lige så væsentlige medskabere af en politik som frontlinjemedarbejderne (Brodkin, 2011; Brodtkin & Marston (red.), 2013; Caswell & Høybye-Mortensen, 2015). Intra-organisatoriske forhold er temaet for første halvdel af dette kapitel.

Ét intra-organisatorisk forhold er ledelse. Kapitlet belyser derfor yderligere, hvad vi ved fra den eksisterende litteratur om den politiske og administrative ledelse internt i kommuner og jobcentre.

INTRA-ORGANISATORISKE FORHOLD I KOMMUNER OG JOBCENTRE

Dette tema drejer sig om forhold internt i organisationerne, som kan have betydning for implementeringen af beskæftigelsespolitikken. Som påpeget i kapitel 3, er der mange forskellige organisationer i spil i implemen-

teringen af beskæftigelsespolitikken, og det er ikke muligt i dette studie at dække dem alle. Vi fokuserer derfor på intra-organisatoriske forhold i kommuner og jobcentre.

FRA NATIONALE TIL KOMMUNALE OG OPERATIVE MÅL

Dorte Caswell undersøger i sin ph.d.-afhandling implementeringen af de mere generelle målsætninger for aktiveringsindsatsen i 'Lov om aktiv socialpolitik' i to case-kommuner (Caswell, 2005). Afhandlingen viser, hvordan interne forhold i kommuner og jobcentre har betydning for beskæftigelsespolitikken implementering.

Caswell finder, at der er markante forskelle på, i hvilket omfang de konkrete målsætninger for den kommunale beskæftigelsesindsats afspejler de nationale målsætninger. Det følgende er et eksempel fra afhandlingen. Caswell opsummerer lovgivningens målsætninger i fire hovedpunkter: at bringe borgerne til selvforsørgelse, sikre dem et økonomisk sikkerhedsnet, give dem mulighed for medindflydelse og forbedre deres livskvalitet (Caswell, 2005, s. 168). I den ene case-kommune omsættes disse nationale målsætninger til følgende officielle kommunale målsætninger: at give borgerne en venlig og serviceorienteret modtagelse samt beskytte den individuelle borger. Gennem organiseringen af det daglige arbejde og socialarbejdernes praksis bliver dette til følgende operative målsætninger: at besvare borgernes spørgsmål og afdække deres problemer (ibid., s. 196). Afhandlingen beskriver således, hvordan såvel organisationer som frontlinjemedarbejdere omformer politiske mål for at opnå en bedre overensstemmelse mellem målsætninger og muligheder i deres arbejde.

ORGANISERINGEN AF DEN ARBEJDSMARKEDSRETTEDE INDSATS TIL IKKE-ARBEJDSMARKEDSPARATE LEDIGE

Et andet studie, der ser på betydningen af organisatoriske forhold internt i kommuner og jobcentre, er Hohnen, Mortensøn & Klitgaard (2007). De undersøger, hvordan en arbejdsmarkedsrettet politik udmønter sig i praksis i den kommunale indsats over for ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Deres undersøgelse bygger på kvalitative interview i seks case-kommuner, samt kortere telefoninterview i 25 kommuner.

De finder blandt andet, at den lovgivningsmæssige målsætning om en direkte arbejdsmarkedsrettet indsats i høj grad bakkes op i kommunerne. Ikke desto mindre er der stor forskel på, hvordan den ar-

bejdsmarkedsrettede indsats over for de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige i praksis udmøntes i forskellige kommuner, og hvad indholdet i indsatsen er. Det skyldes blandt andet, at det er meget vanskeligt i praksis at udmønte en arbejdsmarkedsrettet indsats over for en målgruppe, som per definition er meget langt fra arbejdsmarkedet. Derudover finder de, at forskellige organisatoriske forhold i kommunerne har afgørende betydning for, hvordan indsatsen udmøntes i praksis. Det gælder fx den organisatoriske opdeling af sagsbehandlingen i arbejdsmarkedsparate og ikke-arbejdsmarkedsparate ledige: En for skarp opdeling kan medføre problemer med at flytte borgere, der ved den indledende visitation er blevet placeret i den forkerte matchgruppe (Hohnen, Mortensøn & Klitgaard, 2007, s. 130). Et andet eksempel er, at der er store forskelle kommunerne imellem i forhold til, hvordan man fra politisk og ledelsesmæssigt hold fordeler ressourcerne imellem de arbejdsmarkedsparate og de ikke-arbejdsmarkedsparate ledige. Det betyder store forskelle i størrelsen af sagsbehandlernes sagsstammer, som igen har stor betydning for indsatsens udformning og indhold. Ifølge Hohnen, Mortensøn & Klitgaard har sådanne organisatoriske forhold større betydning for indsatsens udformning og indhold end sagsbehandlernes viden og holdninger (se også kapitel 5 om frontlinjemedarbejdernes adfærd og manøvrerum).

BETYDNINGEN AF INTERN OPGAVEFORDELING

I en nyere artikel om brugen af økonomiske sanktioner på beskæftigelsesområdet viser Caswell & Høybye-Mortensen (2015), hvordan den organisatoriske udformning af beskæftigelsesindsatsen kan medføre substantielle forskelle i brugen af sanktioner kommunerne imellem (se også Caswell m.fl., 2011). De undersøger praksis i to kommuner, der i høj grad anvender sanktioner, og argumenterer for, at dette blandt andet skyldes, at man i disse to kommuner organisatorisk har fordelt arbejdsopgaverne således, at det er medarbejdere i ydelseskantoret, der i sidste ende træffer afgørelse om, hvorvidt en borger skal sanktioneres – og altså ikke borgerens sagsbehandler. Denne organisering muliggør en høj grad af sanktionering, fordi medarbejdere i ydelseskantoret ikke, som sagsbehandlerne i jobcentret, kender borgerne personligt, og dermed har lettere ved at træffe afgørelse om sanktionering og eksempelvis forkaste borgerens undskyldninger for eksempelvis manglende fremmøde.

EKSISTERENDE STRUKTURER, KRAV OG NORMER

Larsen (2009), Larsen m.fl. (2001) og Bredgaard, Dalsgaard & Larsen (2003) beskæftiger sig ligeledes med betydningen af interne organisatoriske forhold for implementeringen. De argumenterer for, at måden, indsatsen er organiseret på i kommunerne, har stor betydning for problemforståelsen og indholdet - og dermed for, hvad det er, der implementeres. Derudover fremhæver de, at nye politiske tiltag sjældent implementeres i nye organisatoriske strukturer. Aktivpolitikken skulle eksempelvis implementeres i organisationer, der som udgangspunkt havde en mere traditionel velfærdsopfattelse, hvilket i høj grad påvirkede implementeringen.

Vohnsen påpeger i tråd hermed, at implementering aldrig finder sted i et organisatorisk eller socialt vakuum. Projekter og love konkurrerer med andre krav om sagsbehandlernes opmærksomhed, og ofte vil sagsbehandlerne ved at efterkomme ét krav modsætte sig et andet (Vohnsen, 2011; 2012).

LOKAL LEDELSE

Den politiske og administrative ledelse internt i kommuner og jobcentre er en faktor, der potentielt har stor betydning for beskæftigelsespolitikens implementering. Den eksisterende viden herom stammer langt overvejende fra de førnævnte undersøgelser af implementeringen af reformen "Flere i Arbejde" (Beer m.fl., 2008; May & Winter, 2007; Stigaard m.fl., 2006; Winter, Skou & Beer, 2008; Winter, Dinesen & May, 2008). Disse publikationer er alle baserede på landsdækkende surveys i 2005-2006 blandt den øverste ledelse af beskæftigelsesindsatsen i AF og kommuner, mellemledere og frontlinjemedarbejdere.

Som Winter & Nielsen (2008) skriver, er der et meget begrænset forskningsmæssigt belæg for at sige noget om, hvad der udgør "*god og effektiv offentlig ledelse*" (ibid., s. 145), og dermed om betydningen af ledelse for implementeringen af politik. Den identificerede litteratur indeholder dog en række interessante konklusioner, både hvad angår brugen af forskellige ledelsesredskaber og deres effekter. Litteraturen omhandler primært den administrative ledelse og i mindre omfang den kommunalpolitiske ledelse.

BRUGEN AF ADMINISTRATIVE LEDELSESREDSKABER

INFORMATION OG KONTROL

Stigaard m.fl. (2006) ser udelukkende på den kommunale implementering af ”Flere i Arbejde” og beskriver blandt andet, hvordan ledelsesredskaberne information, kontrol og rekruttering anvendes her. De peger blandt andet på, at graden af ledelsesmæssig kontrol med sagsbehandlernes arbejde i vidt omfang afhænger af, hvor stor opmærksomhed der er på en given opgave fra centralt hold. Områder med stor bevågenhed fra centralt hold kontrolleres således relativt systematisk. Det gælder blandt andet hyppigheden af og tidspunktet for kontaktførelsessamtaler, aktiveringstidspunkt, samt i hvilket omfang deltagelse i tilbud fører til selvforsørgelse/beskæftigelse. Disse områder er dog også kendetegnet af, at de er lette at måle og dermed kontrollere.

Beer m.fl. (2008) sammenligner den statslige (i de daværende Arbejdsformidlinger) og kommunale implementering af ”Flere i Arbejde”. De konstaterer, at AF-cheferne er mere formelle i deres information til medarbejderne end de kommunale ledere og ligeledes anvender mere formel, systematisk og omfattende kontrol – blandt andet fordi de i højere grad har standardiserede kontrolinstrumenter til rådighed (ibid., s. 31).

REKRUTTERING

Hvad angår brugen af rekruttering som ledelsesredskab, finder Stigaard m.fl. (2006), at de to kriterier, der vurderes højest, når de kommunale ledere ansætter nye medarbejdere, er ansøgerens faglige dygtighed og erfaring samt ansøgerens indstilling og holdning til beskæftigelsesindsatsen. Dernæst kommer ansøgerens uddannelse, samt at ansøgeren passer til målsætningerne for beskæftigelsesindsatsen. Forfatterne fremhæver, at det er interessant, at så mange forvaltningschefer og mellemledere ved rekrutteringen af sagsbehandlere tillægger ansøgerens indstilling og holdning til beskæftigelsesindsatsen så stor vægt. Traditionelt er det typisk ansøgenes kvalifikationer, der er blevet tillagt størst betydning i rekrutteringen. Vægtningen af ansøgenes indstilling og holdning tyder på, at rekruttering er et vigtigt ledelsesværktøj i forhold til at sikre implementeringen af det beskæftigelsespolitiske fokus på aktivering af og krav til de ledige. Dette understøttes af en nyere undersøgelse, hvori Baadsgaard m.fl. (2012) finder, at ledelsen i kommunerne i højere grad end tidligere søger at rekruttere administrativt uddannede sagsbehandlere. Traditionelt

dominerer socialrådgivere eller -formidlere⁶ blandt sagsbehandlerne, men de administrativt uddannede medarbejdere anses som mere loyale i forhold til at implementere lokal og national politik (se kapitel 5 om frontlinjemedarbejdernes håndhævelse af beskæftigelsespolitikken). Denne konklusion står dog i nogen grad i modsætning til Beer m.fl. (2008), som finder, at de kommunale mellemledere lægger større vægt på sagsbehandlernes uddannelsesbaggrund end lederne i AF, herunder på, om ansøgerne har en socialrådgiver- eller socialformidleruddannelse (Beer m.fl., 2008, s. 30).

EFFEKTER AF LEDELSE

Beer m.fl. (2008) dokumenterer en række forskelle i beskæftigelsesindsatsen – både imellem AF og kommunerne, såvel som imellem sagsbehandlere internt i de to systemer. Forfatterne spørger, om det ikke ”bare” er en ledelsesmæssig opgave at rette op på dette, og de svarer selv, at det ganske vist er en ledelsesopgave, men at den på ingen måde er enkel, blandt andet fordi en del af de identificerede forskelle skyldes individuelle forskelle, fx i sagsbehandlernes holdninger. De henviser til May & Winter (2007) samt Winter, Skou & Beer (2008), som foretager specialanalyser af de indsamlede data fra kommunerne, og fokuserer hhv. på sagsbehandlernes jobfokus og deres villighed til at sanktionere. Disse to publikationer finder, at 88 pct. af forskellene i sagsbehandlernes jobfokus og villighed til at sanktionere skyldes faktorer på sagsbehandlerniveau såsom deres baggrund og individuelle holdninger (se kapitel 5). Kun 12 pct. skyldes således forhold på kommuneniveau såsom organisationskultur, rammevilkår – og ledelse.

Overordnet konkluderer Beer m.fl. (2008), at såvel administrativ som politisk ledelse virker på komplekse måder (ibid., s. 52). De fleste af de effekter af ledelse, de finder, er relativt beskedne og afhænger af en række forhold. Både Beer m.fl. (2008), May og Winter (2007) og Winter, Skou & Beer (2008) konkluderer, at effekterne af ledelse blandt andet er betinget af:

- Synligheden af den opgave, der skal udføres
- Hvorvidt ledelsen ønsker at modarbejde eller understøtte nationale mål

6. Diplomuddannelsen i socialformidling er en generalistuddannelse, som kvalificerer de studerende til at tilrettelægge og udføre socialt arbejde i offentlige og private virksomheder og institutioner.

- Den administrative såvel som den politiske ledelses holdninger og signaler
- Den enkelte sagsbehandlers viden og holdninger.

I de følgende afsnit behandles hvert af disse punkter særskilt.

OPGAVENS SYNlighed FOR LEDELSEN

Beer m.fl. (2008) konkluderer, at politisk og administrativ ledelse har størst effekt på udførelsen af sagsbehandleropgaver, som er relativt synlige - fx anvendelsen af sanktioner eller aktiveringstilbud. Ledelse har derimod tilsyneladende begrænset effekt på mindre gennemsigtige opgaver, som fx den enkelte sagsbehandlers stil i mødet med de ledige og graden af jobfokus (se også Winter, Skou & Beer, 2008).

(U)OVERENSSTEMMELSER MELLEM NATIONALE OG LOKALE MÅL

Winter, Skou & Beer (2008) ser på effekten af forskellige administrative ledelsesredskaber på frontlinjemedarbejderes handlinger i forbindelse med implementeringen af ”Flere i Arbejde”. De fokuserer på, om frontlinjemedarbejderne lever op til lovgivningens krav angående brugen af sanktioner, og altså på en relativt synlig sagsbehandlingsopgave. Ledelsesredskaberne er blandt andet øget kapacitet (ansættelse af flere medarbejdere), målrettet rekruttering af medarbejdere med samme mål som den lokale organisation, information og klar signalering af forventninger.

Forfatterne konkluderer, at effekten af de nævnte ledelsesredskaber afhænger af, om de lokale politiske mål er i overensstemmelse med de nationale mål (se også Beer m.fl., 2008 og May & Winter, 2007): Hvis de lokale politiske mål er i overensstemmelse med de nationale mål, kan ledelsen styrke medarbejdernes håndhævelse af disse ved hjælp af øget kapacitet (dvs. ved at ansætte flere medarbejdere) samt hyppigere og mere fyldestgørende information. I denne situation ser det ikke ud til, at det har en effekt, at ledelsen klart signalerer forventninger eller målrettet rekrutterer medarbejdere med samme mål som organisationen. *Omvendt* gælder det, at hvis de lokale politiske mål er i strid med de nationale, så kan ledelsen svække medarbejdernes håndhævelse af de nationale mål - og styrke deres håndhævelse af lokale mål - ved klart at signalere deres forventninger og målrettet rekruttere medarbejdere med samme mål. Endelig konkluderer de overordnet, at rekruttering af medarbejdere med et stærkt fokus på at overholde regler tilsyneladende kan være et godt

langsigtet redskab til at sikre medarbejdernes håndhævelse af nationale politiske mål (Winter, Skou & Beer, 2008, s. 36).

Som forfatterne påpeger, kan en årsag til, at mange andre studier finder, at ledelse ikke påvirker medarbejdernes praksis i retning af loyal implementering af nationale politikker altså være, at ledelsen ikke altid selv er loyal over for nationale politikker, men i stedet over for lokale tilpasninger heraf.

BETYDNINGEN AF LOKALE POLITIKERES HOLDNINGER OG SIGNALER

May & Winter (2007) fokuserer på sagsbehandlingens jobfokus og dermed på en sagsbehandlingsopgave, som ikke er ret synlig for ledelsen. De fremhæver, ligesom de øvrige publikationer om implementeringen af ”Flere i Arbejde”, at sagsbehandlingens praksis i vidt omfang afspejler de nationale politiske mål. May & Winter finder, at lokale politikeres holdninger og signaler på beskæftigelsesområdet har indflydelse på frontlinjemedarbejdernes handlinger. De er således mere tilbøjelige til at støtte de nationale mål, når det er klart, at deres lokale politikere støtter dem.

At de lokale politikeres opbakning til en politik har positiv betydning for frontlinjemedarbejdernes håndhævelse af politikken, understøttes endvidere af en undersøgelse, der belyser implementeringen og effekten af et offentlig-privat samarbejde imellem Falck og en række kommunale sygedagpengeafdelinger (Bille m.fl., 2013). Der er dermed ikke tale om implementering af national politik, men af en større omlægning af sygedagpengeindsatsen i samarbejde mellem kommunale og private aktører. Undersøgelsen fremhæver en række faktorer, der har virket henholdsvis hæmmende og fremmende for samarbejdet, og som dermed må formodes at have betydning for effekten af indsatsen. En væsentlig fremmende faktor var, når kommunernes udgangspunkt for samarbejdet var en kaotisk og presset situation – ofte kaldet ”en brændende platform” – blandt andet fordi de lokale politikere og ledere i disse tilfælde var enige om og klart signalerede til medarbejderne, at man så et potentiale i samarbejdet med Falck.

Ikke desto mindre mener May & Winter (2007), ligesom Beer m.fl. (2008), at betydningen af politisk og administrativ ledelse for sagsbehandlingens håndhævelse af lovgivningen overordnet set er relativt svag. Når de fleste frontlinjemedarbejdere håndhæver de nationale politiske mål i forbindelse med ”Flere i Arbejde”, hænger det blandt andet sammen med lokalpolitikeres signalering af disse mål og deres vigtighed,

samt med den administrative ledelses handlinger. Men det er kun en lille del af forklaringen, ifølge May & Winter (2007), som peger på, at frontlinjemedarbejdernes forståelse af den nationale politik og deres viden om reglerne er vigtigere. Dette emne behandles nærmere i kapitel 5 om frontlinjemedarbejderne.

OPSAMLING

Hvad angår organisatoriske forhold internt i kommuner og jobcentre, peger flere danske studier på, at såvel organisationer som frontlinjemedarbejdere omformer politiske mål for at opnå en bedre overensstemmelse mellem målsætninger og muligheder i deres arbejde. De danske studier er her i overensstemmelse med den internationale litteratur om politikimplementering. Derudover kan følgende pointer fremhæves:

- To kvalitative casestudier (Caswell, 2005; Hohnen, Mortensøn & Klitgaard, 2007) konkluderer, at der er meget store variationer i den måde, kommunerne organiserer beskæftigelsesindsatsen på. Det medvirker blandt andet til, at der ligeledes er store variationer i forhold til, hvordan de nationale politiske målsætninger afspejles i de kommunale målsætninger såvel som i de operationelle målsætninger på sagsbehandlerniveau.
- En undersøgelse af brugen af sanktioner i to jobcentre (Caswell & Høybye-Mortensen, 2015; Caswell m.fl., 2011) viser, at den interne organisering af beskæftigelsesindsatsen i kommuner og jobcentre, fx i form af fordelingen af arbejdsopgaver, direkte kan påvirke, i hvilket omfang en bestemt indsats anvendes.
- Flere studier fremhæver, at beskæftigelsespolitikken aldrig implementeres på en "blank tavle", men altid i en organisatorisk kontekst, der på forhånd rummer bestemte arbejdsgange, traditioner og opfattelser, hvilket kan have væsentlig betydning for implementeringens forløb og resultat (Bredgaard, Dalsgaard & Larsen 2003; Larsen, 2009; Larsen m.fl., 2001; Vohnsen, 2011; 2012). Som det også fremgår af flere af de studier, der fokuserer på intern organisering, er den administrative og politiske ledelse i kommuner og jobcentre en intraorganisatorisk faktor, som uden tvivl har betydning for beskæftigelsespolitikken implementering. Beer m.fl. (2008) konkluderer overordnet, at

effekterne af ledelse på frontlinjemedarbejdernes adfærd i forbindelse med implementeringen af reformen "Flere i Arbejde" fra 2002, er langt mere komplekse end hævdet i meget af ledelseslitteraturen. Det skyldes blandt andet, at forskellige ledelsesredskaber virker forskelligt, afhængigt af en række forhold. Det er måske en af årsagerne til, at de studier, der beskæftiger sig med brugen af forskellige ledelsesredskaber og effekter heraf på frontlinjemedarbejdernes praksis på beskæftigelsesområdet, generelt finder nogle relativt beskedne effekter (Beer m.fl., 2008; Baadsgaard m.fl., 2012; Winter, Skou og Beer, 2008; May og Winter, 2007; Stigaard m.fl., 2006). Studierne er stort set alle baserede på samme datamateriale, indsamlet i 2005-2006 i forbindelse med SFI's undersøgelser af implementeringen af reformen "Flere i Arbejde". Følgende konklusioner kan udledes:

- To studier af effekterne af ledelse i forbindelse med implementeringen af reformen "Flere i Arbejde" konkluderer, at administrativ ledelse har størst effekt på udførelsen af sagsbehandleropgaver, som er relativt synlige - fx anvendelsen af sanktioner eller aktiveringstilbud (Beer m.fl., 2008; Winter, Skou & Beer, 2008). Ledelse har derimod tilsyneladende begrænset effekt på mindre gennemsigtige opgaver, som fx den enkelte sagsbehandlers stil i mødet med de ledige og graden af jobfokus. De konkluderer endvidere, at effekten af forskellige ledelsesredskaber på frontlinjemedarbejdernes adfærd blandt andet afhænger af, om den administrative og politiske ledelse ønsker at understøtte eller modarbejde den nationale lovgivning.
- Hvad angår rekruttering finder to studier (Baadsgaard m.fl., 2012; Stigaard m.fl., 2006), at kommunale ledere i stigende grad rekrutterer sagsbehandlere på baggrund af deres holdninger og indstilling frem for deres uddannelsesbaggrund. Et andet studie (Beer m.fl., 2008) fandt dog, at de kommunale ledere i højere grad end lederne i de tidligere Arbejdsformidlinger lagde vægt på ansøgers uddannelsesbaggrund ved rekrutteringen. Et af de studier, der omhandler implementeringen af "Flere i Arbejde" (Winter, Skou & Beer 2008), konkluderer, at rekruttering af medarbejdere med et stærkt fokus på at overholde regler tilsyneladende generelt kan være et godt langsigtet ledelsesredskab til at sikre medarbejdernes håndhævelse af national politik.

- Endelig konkluderer et af studierne af implementeringen af ”Flere i Arbejde” (May & Winter, 2007), at lokalpolitikeres holdninger og signaler har betydning: Frontlinjemedarbejdere er mere tilbøjelige til at afvige fra de nationale mål, når det er klart, at deres lokale politikere ikke støtter disse mål.

Nogle af disse studier peger på, at de relativt beskedne effekter af ledelse blandt andet kan skyldes, at frontlinjemedarbejdernes holdninger og viden har større betydning end ledelse. Det ser vi nærmere på i kapitel 5.

FRONTLINJEMEDARBEJDERNES ADFÆRD OG MANØVRERUM

”Frontlinjemedarbejdere” eller ”markarbejdere” er et hyppigt anvendt ord i implementeringslitteraturen. Der er her tale om medarbejdere, der har direkte kontakt med borgerne – i forhold til beskæftigelsespolitikken drejer det sig især om de kommunale sagsbehandlere, der så at sige forvalter politikken ”i yderste led”. Frontlinjemedarbejderes adfærd og manøvrerum er et helt centralt tema inden for implementeringsforskning. Det er dermed også et tema, der i et eller andet omfang berøres i langt de fleste studier. De publikationer, vi har valgt at inddrage i dette kapitel, er dem, der har fokus på frontlinjemedarbejdernes adfærd og betydningen af blandt andet deres baggrund og holdninger for implementeringen af beskæftigelsespolitikken i Danmark.

Inden for såvel den internationale som den danske implementeringsforskning er der stor variation i, hvorvidt frontlinjemedarbejderne betragtes som nogen, hvis adfærd skal styres med henblik på at opnå de politiske mål (typisk top-down-tilgang), eller snarere som centrale og legitime medskabere af politikken (typisk bottom-up-tilgang). Hvis de anses som legitime medskabere af politikken, må deres handlinger snarere betragtes som reelle bud på, hvordan et politisk problem løses, end som afvigende adfærd, der forstyrrer opnåelsen af de politiske mål.

Også her repræsenterer de danske studier af implementering af beskæftigelsespolitik forskellige tilgange. Dette kapitel falder derfor i to

overordnede dele: I første del ser vi på studier, der overvejende anlægger et top-down-perspektiv, idet de undersøger, om frontlinjemedarbejdere håndhæver den nationale beskæftigelsespolitiske lovgivning, og hvad der har betydning herfor. Anden del præsenterer studier, der primært anlægger et bottom-up-perspektiv, idet de beskriver frontlinjemedarbejdernes adfærd mere bredt, i grove træk ud fra en anskuelse af dem som centrale og legitime medskabere af beskæftigelsespolitikken.

HÅNDHÆVER FRONTLINJEN BESKÆFTIGELSESPOLITIKKEN?

Dette er et af de centrale spørgsmål i mange af de identificerede studier. Baseret på flertallet af disse studier er det korte svar: Ja, i vidt omfang. Flere af publikationerne konkluderer således, at sagsbehandlerne overvejende er loyale over for beskæftigelseslovgivningen (Beer m.fl., 2008; Hohnen, Mortensøn & Klitgaard, 2007; Madsen, Mortensøn & Rosdahl, 2006; May & Winter, 2007; Stigaard m.fl., 2006; Thuesen m.fl., 2009; Winter, Skou & Beer, 2008).

Eksempelvis konkluderer en række af de tidligere nævnte rapporter og artikler, der undersøger implementeringen af reformen ”Flere i Arbejde”, overordnet, at sagsbehandlerne i både AF og kommuner i betydeligt omfang lever op til reformens krav og intentioner (Beer m.fl., 2008; May & Winter, 2007; Stigaard m.fl., 2006; Winter, Skou & Beer, 2008). Samme overordnede konklusion kan findes hos Madsen, Mortensøn & Rosdahl (2006), der ser på implementeringen af nye matchkategorier i 2004 og beslutningsinstrumenterne ”Dialogguiden” og ”Arbejdsmarkedsportalen”. Og som tidligere nævnt finder Hohnen, Mortensøn & Klitgaard (2007), at lovgivningen om en direkte arbejdsmarkedsrettet indsats til ikke-arbejdsmarkedsparate ledige i høj grad er slået igennem i sagsbehandlingen. En overordnet konklusion i denne sammenhæng er, at frontlinjemedarbejdernes håndhævelse af politiske krav og lovgivning øges over tid – og dermed, at implementeringen af politik ofte forbedres over tid (se fx Beer m.fl., 2008). Dette er i overensstemmelse med relativt tidlige konklusioner inden for den internationale implementeringslitteratur (se fx Kirst & Jung, 1982).

Stigaard m.fl. (2006) fremhæver, at langt de fleste kommunale sagsbehandlere søger at opfylde formålene fra ”Flere i Arbejde” om, at indsatsen skal følge den kortest mulige vej til beskæftigelse – og dette

faktisk på trods af, at de ikke personligt er enige i de politiske målsætninger. De er således i højere grad loyale over for lovgivningen, regeringens politik eller den kommunale politik, som de oplever den, end over for deres egen personlige overbevisning. Som både Beer m.fl. (2008), Winter, Skou & Beer (2008) samt May & Winter (2007) fremhæver, er det ret overraskende, set i lyset af den internationale implementeringslitteratur, at danske sagsbehandlere tilsyneladende overvejende håndhæver nationale politiske tiltag. Winter, Skou & Beer (2008) mener, at det blandt andet skyldes en "stærk bureaukratisk ethos" i retning af at følge udstukne regler.

Thuesen m.fl. (2009) har fokus på a-kassernes opgaveløsning. De konkluderer blandt andet, at der blandt frontlinjemedarbejderne i a-kasserne ikke foregår nævneværdig "creaming" eller anden anvendelse af mestringsstrategier, samt at både mellemledere og medarbejdere i høj grad er orienterede imod at medvirke til en implementering af den aktuelle beskæftigelsespolitik. Det sker på trods af, at der er tale om private organisationer, som måske kunne forventes ikke at føle sig forpligtede over for den statsligt udviklede politik i lige så høj grad som jobcentrene, og at a-kasserne samtidig befinder sig i en konkurrencesituation, hvor det handler om at tiltrække og holde på medlemmerne.

GOD HÅNDHÆVELSE AF ADMINISTRATIVE KRAV – MERE BESVÆR MED VAGT FORMULEREDE MÅLSÆTNINGER OG TVÆRFAGLIGT SAMARBEJDE

De eksisterende studier tegner et billede af, at frontlinjemedarbejderne i høj grad håndhæver de administrative krav i beskæftigelseslovgivningen og forskellige tiltag: De afholder eksempelvis flere opfølgningssamtaler og kategoriserer borgere anderledes, hvis de bliver påbudt det. Flere studier peger dog på, at det halter mere med at håndhæve de dele af lovgivningen, der enten er mere vagt formulerede, eller som stiller store krav til samarbejde på tværs af kommunale enheder (jf. kapitel 2 om politikformulering og -design, samt afsnittet om inter-organisatoriske forhold i kapitel 3).

Damgaard & Boll (2007) samt Høgelund m.fl. (2008) finder eksempelvis, at de ændrede sygedagpengeregler i 2005 altovervejende påvirkede kommunernes sagsbehandling af sygedagpengesager: Sygemeldte blev i vid udstrækning visiteret og kategoriseret som tiltænkt i loven, de nye oplysningskemaer blev brugt, og der var stærkt fokus på overholdel-

se af opfølgingsreglerne. Kommunernes forvaltning af det koordinerede samarbejde mellem kommunen, læger og virksomheder, som lovgivningen foreskrev, afspejlede dog i langt mindre grad de ændrede regler.

Boll, Damgaard og Høeberg (2014) belyser i Rambølls evaluering af ”Brug for alle”, som var rettet mod kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 3, i hvilken grad jobcentrenes indsats lever op til målene i tiltaget. De konstaterer overordnet, at jobcentrene, herunder frontlinjemedarbejderne, langt hen ad vejen opfylder de tydelige administrative krav om eksempelvis at etablere tværfaglige indsatsplaner for de deltagende borgere. Det halter dog i forhold til mere vagt formulerede krav om eksempelvis øget borgerinddragelse og et klart job- og uddannelses-sigte i indsatsen – måske netop fordi disse mål er vanskeligere at operationalisere.

Mindlab og Mploys evalueringer af implementeringen af reformen af førtidspension og fleksjob er begge lavet relativt kort tid efter reformens ikrafttrædelse med henblik på at undersøge, hvordan man kan understøtte den videre implementering (Mindlab, 2013; Mploy, 2013). Begge evalueringer konkluderer, at der i kommunerne er en velvilje over for at implementere reformens krav. Mploys evaluering viser, at de mindre kommuner ser sig selv som værende længere med implementeringen af reformen, end de større kommuner gør. Det skyldes ifølge Mploy primært, at reformens centrale krav om tværfagligt samarbejde er nemmere at implementere i mindre kommuner.

Rambøll har ligeledes evalueret implementeringen af det kontrollerede forsøg ”Aktive – Hurtigere Tilbage”, som blev gennemført i løbet af 2009 blandt sygedagpengemodtagere og fleksjob-visiterede i 16 jobcentre. Forsøget havde til formål at afprøve en indsats med hyppige samtaler og intensivering af borgernes deltagelse i aktive tilbud (Boll m.fl., 2010; Boll & Hertz, 2009; se også Vohnsen, 2011). Boll og Hertz konkluderer overordnet, at forsøgets indhold i form af intensiveret opfølgning og aktive tilbud ”i det store hele (er) blevet implementeret som foreskrevet i de deltagende jobcentre” (Boll & Hertz, 2009, s. 4), men at der var store forskelle lokalt i forhold til organiseringen af indsatsen, og en række af jobcentrene havde problemer med at overholde kravene til opfølgning og aktiviteter.⁷ Den delvist mangelfulde implementering skyldtes ifølge Boll og

7. Den samlede slutevaluering fandt, at der var sket en markant forøgelse i antallet af opfølgningssamtaler og omfanget af aktive tilbud til de ledige, og at der samtidig var sket en stigning i antallet af delvise raskmeldinger. Ikke desto mindre resulterede forsøget samlet i et markant økonomi-

Hertz blandt andet, at sagsbehandlerne havde problemer med at finde relevante tilbud til de ledige samt med at indholdsudfylde de mange opfølgningssamtaler og finde på faglige begrundelser for at afholde dem. Derudover afveg nogle jobcentre fra kravene, fordi opfølgningsindsatsen viste sig at være mere ressourcekrævende end forventet, og fordi sagsbehandlerne i nogle sager fagligt vurderede, at det høje antal af samtaler eller timer i aktive tilbud ikke var relevant. Her har sagsbehandlerne (og den kommunale ledelse) holdninger til relevansen af kravene og de tilgængelige tilbud, samt øvrige nødvendige prioriteringer i deres hverdag, altså spillet en rolle.

Dermed har vi taget hul på spørgsmålet om, hvad der har betydning for, om frontlinjemedarbejderne håndhæver lovgivningen. Det belyser vi i næste afsnit.

FORHOLD AF BETYDNING FOR FRONTLINJENS HÅNDHÆVELSE AF POLITIKKEN

En række forhold har betydning for frontlinjens håndhævelse af politikken. Det kan til dels handle om ledelse og forskellige intraorganisatoriske forhold, som beskrevet i kapitel 4, og som kan være med til at forklare, at politikken implementeres forskelligt i forskellige organisationer (se også nedenfor). Både Stigaard m.fl. (2006) og Beer m.fl. (2008) finder dog, at der også er forskelle på, hvordan sagsbehandlere *internt* i de enkelte kommuner og arbejdsformidlinger forvalter kravene i ”Flere i Arbejde”. Sådanne individuelle forskelle i sagsbehandlerne forvaltning af lovgivningen handler, ifølge disse forfattere, i høj grad om sagsbehandlerne følelse af ejerskab, deres oplevede arbejdsbyrde, deres holdninger samt personlige og uddannelsesmæssige baggrunde. Den eksisterende viden om disse forholds betydning gennemgås i det følgende.

EJERSKAB OG ARBEJDSBYRDE

Hvad angår implementeringen af ”Flere i Arbejde”, fremhæver Beer m.fl. (2008) en lang række forhold, som påvirker sagsbehandlerne håndhævelse af reformens krav. Samlet set håndhævede AF's sagsbehandlere i højere grad intentionerne i reformen, end de kommunale gjorde. Det

misk underskud pr. deltagende borger (som forfatterne dog påpeger, at der måske kan rettes op på via indsatsens mere langvarige effekter) (Boll m.fl., 2010).

skyldtes ifølge forfatterne blandt andet, at de i højere grad følte ejerskab over for reformen, idet den var udtænkt i det statslige system (se også Winter, Dinesen & May, 2008). Beer m.fl. (2008) finder endvidere, at de kommunale sagsbehandlere i højere grad skød genveje i forhold til lovgivningens intentioner, hvilket kan hænge sammen med, at de generelt følte sig mere overbebyrdede end i AF. Ikke desto mindre konkluderer Beer m.fl. (2008), ligesom Stigaard m.fl. (2006), at størstedelen af sagsbehandlerne, både i AF og i kommunerne, udviste stor loyalitet over for lovgivningen, selv når de personligt var uenige i den.

VIDEN OG HOLDNINGER

Ud over forskellene i sagsbehandlingen imellem sagsbehandlere i kommunerne og hos AF finder Beer m.fl. (2008) som nævnt også forskelle imellem sagsbehandlere inden for samme system og samme lokale myndighed. Det skyldes ifølge forfatterne blandt andet, at deres indsats er påvirket af deres viden og holdninger. Sagsbehandlernes viden har betydning for deres adfærd, særligt i kommunerne: Jo større viden sagsbehandlerne har, desto større jobfokus har de og desto mindre anvender de mestringsstrategier, som fx at skyde genvej og ”creame” – dvs. ”skumme fløden” ved at prioritere de sager, der er nemmest, eller hvor der er størst chance for et succesfuldt udfald (ibid., s. 235).

Hvad angår betydningen af sagsbehandlernes holdninger for deres adfærd, finder Beer m.fl. særligt, at deres holdninger til enkelte redskabers effektivitet har betydning: Hvis de vurderede et redskab som effektivt, brugte de det oftere. Også holdningen til klienterne og vurderingen af deres egen arbejdsbyrde smittede af på deres adfærd. De finder fx, at de kommunale sagsbehandlere nærer større mistro til deres klienter og er mindre tolerante over for dem, end sagsbehandlerne i AF. Det indebærer, at de kommunale sagsbehandlere er mere tilbøjelige til at gribe ind i klienternes tilværelse, end sagsbehandlerne i AF. Disse konklusioner hænger dog givetvis også sammen med, at kommunerne dengang kun håndterede de ikke-forsikrede ledige, som generelt må formodes at være mindre arbejdsmarkedsparete og -motiverede (Beer m.fl., 2008, s. 207).

May & Winter (2007) fremhæver ligeledes, at det er tydeligt, at sagsbehandlernes handlinger er påvirkede af deres forståelse af de politiske mål, deres professionelle viden og deres holdninger til politikken.

BAGGRUND

Beer m.fl. (2008) finder, at sagsbehandlernes baggrund (uddannelse, erhvervs erfaring, køn og etnicitet) har begrænset betydning for deres implementeringsadfærd. Deres uddannelsesbaggrund har dog betydning for, hvilke tilbud de vælger til de ledige. Hertil kommer, at sagsbehandlere med stor erhvervs erfaring generelt er mere tilbøjelige til at anvende meetingsstrategier.

I en række nyere udgivelser på området belyser forskere fra Aalborg Universitet blandt andet de ansatte i jobcentrenes uddannelsesbaggrund, ledelsens rekruttering og medarbejdernes egen oplevelse af autonomi og manøvrerum (Baadsgaard m.fl., 2014b; Baadsgaard m.fl., 2014c; Baadsgaard m.fl., 2012). De finder blandt andet, at blandt de ansatte i jobcentre i 2010 var 40 pct. socialrådgiveruddannede, hvilket er en væsentligt mindre andel end tidligere (Baadsgaard m.fl., 2012). Samtidig var andelen af administrativt uddannede sagsbehandlere steget. Denne ændring i sagsbehandlernes uddannelsesbaggrund skyldes ifølge forfatterne både, at de mange reformer på beskæftigelsesområdet har gjort arbejdet mindre attraktivt for socialrådgivere og lignende faggrupper, og at ledelsen i kommunerne i højere grad søger at rekruttere sagsbehandlere med andre baggrunde. Forfatterne skriver: "*Kernen i kritikken af socialrådgivergruppen fra ledelseshold er, at socialrådgiverne generelt har for meget fokus på borgernes problemer og de bagvedliggende årsager frem for et fokus på beskæftigelse og jobperspektivet i indsatsen (...) De administrative medarbejdere anses simpelthen for at have en højere loyalitet i forhold til organisationens mål og den politik, de er ansat til at implementere*" (Baadsgaard m.fl., 2012, s. 36). Disse konklusioner peger på, at den kommunale ledelse oplever, at medarbejdernes uddannelsesbaggrund og indstilling til beskæftigelsesindsatsen i høj grad har betydning for deres håndhævelse af beskæftigelsespolitikken. Omvendt finder Beer m.fl. (2008) dog, at medarbejdernes uddannelsesbaggrund *ikke* har betydning for, i hvilken grad de efterlever lovgivningens krav og intentioner.

ORGANISATORISKE OG KONTEKSTUELLE FORHOLD

Som påpeget i et tidligere kapitel, har organisatoriske forhold ligeledes betydning for, om frontlinjemedarbejderne håndhæver beskæftigelsespolitikken. Hohnen, Mørtensøn & Klitgaard (2007) konkluderer i deres undersøgelse af implementeringen af en arbejdsmarkedsrettet indsats til ikke-arbejdsmarkedsparate ledige, at forskelle i sagsbehandlernes hold-

ninger har ringe indflydelse i forhold til ledelse og organisatoriske forhold. Som beskrevet under temaet ”Lokal ledelse”, finder blandt andre May & Winter (2007) nærmest omvendt, at ledelse kun har meget begrænset betydning i forhold til sagsbehandlingernes viden og holdninger. Der ser således ud til at være en uenighed i den eksisterende litteratur, som måske til dels kan tilskrives forskellige metoder og perspektiver. Eksempelvis anlægger Hohnen, Mortensøn & Klitgaard som udgangspunkt et mere organisatorisk og strukturelt perspektiv, hvorimod May & Winter som udgangspunkt er mere interesserede i enkeltindividets betydning. Ikke desto mindre understreger sådanne uenigheder kompleksiteten i studier af politikimplementering.

Vohnsen (2011; 2012), der ligeledes har set på implementeringen af ”Aktive – hurtigere tilbage”, argumenterer for, at hvis lokale implementeringsaktører (fx den kommunale ledelse, mellemlidelse og frontlinjemedarbejderne) ikke håndhæver den centrale politik og lovgivning, så er det ikke nødvendigvis, fordi de ikke vil. Det er snarere, fordi de nationale politiske mål ofte er mangfoldige og modstridende (jf. kapitel 2 om politikdesign og -formulering). Derudover tager de nationale tiltag ikke altid højde for eksterne og interne kontekster, som allerede er prægede af adskillige andre projekter, indsatser og mål, som konkurrerer om de lokale implementeringsaktørers opmærksomhed. Udfordringen for politikskabere er derfor, ifølge Vohnsen, at påtage sig ansvaret for at identificere de mangfoldige mål, formål og indsatser, som konkurrerer om implementeringsaktørernes opmærksomhed, og prioritere imellem dem. Som hun skriver, er dette en ”*politisk delikat opgave*”, men ”*hvis politikere eller policy-skabere ikke påtager sig dette ansvar, vil nogen længere nede i implementeringskæden være nødt til at gøre det*” (Vohnsen, 2011, s. 1, egen oversættelse).

BESKRIVELSER OG KARAKTERISTIKKER AF FRONTLINJENS ADFÆRD

I denne anden halvdel af kapitlet præsenteres en række studier, som på forskellig vis beskriver og karakteriserer frontlinjens adfærd. De er inddraget her, fordi en forståelse heraf er væsentlig for at forstå de processer, der former beskæftigelsespolitikens implementering, særligt hvis man betragter frontlinjemedarbejderne som centrale og legitime medskabere af politikken.

KENDETEGN VED FRONTLINJEMEDARBEJDERADFÆRD PÅ BESKÆFTIGELSESSOMRÅDET

Ifølge blandt andre Baadsgaard m.fl. (2012) er der i de seneste år – særligt efter Strukturreformen i 2007 - sket en klar nedtoning af det socialfaglige indhold i sagsbehandlerens arbejde på beskæftigelsesområdet til fordel for et mere kontrollerende og administrativt indhold. I dag er frontlinjearbejde på beskæftigelsesområdet således i højere grad end tidligere kendetegnet ved kontrol og overvågning af arbejdet, både fra den lokale ledelse og systemets side. Muligheden for skønsudøvelse blandt medarbejderne i frontlinjen er dermed, ifølge disse forfattere, gradvist blevet reduceret (se også Jørgensen, Nørup & Baadsgaard, 2010). Hohnen, Mortensøn & Klitgaard fandt i 2007 tilsvarende, at frontlinjens muligheder for at udøve skøn allerede da var meget begrænsede.

Baadsgaard m.fl. (2012) finder, at en tredjedel af de ansatte i jobcentre oplever mindre autonomi end fem år tidligere, især sagsbehandlere (og særligt socialrådgivere og -formidlere) og de, der arbejder med de svageste kontanthjælpsmodtagere. En fjerdedel af de ansatte oplever mere autonomi end fem år tidligere, især administrative medarbejdere og teamledere. På baggrund heraf konkluderer Baadsgaard m.fl. blandt andet, at en stor del af autoriteten til at træffe selvstændige afgørelser er flyttet fra sagsbehandler- til team- eller mellemederniveau.

Både Baadsgaard m.fl. (2012), Vohnsen (2011) og Järvinen & Mik-Meyer (2012) fremhæver, at frontlinjemedarbejderes hverdag på beskæftigelsesområdet (såvel som på en række andre velfærdsområder) er præget af paradokser og dilemmaer. Paradokserne består blandt andet i, at frontlinjemedarbejderne på samme tid skal kontrollere, støtte og hjælpe borgerne (Järvinen & Mik-Meyer, 2012). Dilemmaerne opstår eksempelvis, når der skal prioriteres imellem administrative og socialfaglige opgaver; når en frontlinjemedarbejders vurdering af en sag er i uoverensstemmelse med de politiske intentioner på området; eller når svage borgere skal sanktioneres med risiko for, at sanktoneringen forværrer deres situation væsentligt (Baadsgaard m.fl., 2012). På denne baggrund kan man argumentere for, at der ofte er et misforhold mellem politiske intentioner og den virkelighed, frontlinjemedarbejderne må agere i – fx når man fra politisk hånd ønsker en ensartet og standardiseret indsats over for svage ledige med mangeartede og komplekse problemer.

De seneste reformer på beskæftigelsesområdet (eksempelvis Førtidspensions- og fleksjobreformen fra 2013 og Kontanthjælpsrefor-

men fra 2014) markerer en delvis tilbagevenden til en mere socialfagligt orienteret linje inden for den aktive beskæftigelsespolitik, hvorved der måske igen i højere grad bliver plads til sagsbehandlerens skøn og faglige vurderinger (Caswell, Madsen & Dall, 2015). At frontlinjemedarbejdernes hverdag formes af forskellige hensyn til en række andre forhold end politiske målsætninger, og at dette har afgørende betydning for, hvordan beskæftigelsespolitiske tiltag udfolder sig i praksis, er under alle omstændigheder en væsentlig pointe i de udgivelser, der giver en karakteristik af frontlinjemedarbejderpraksis på beskæftigelsesområdet.

FRONTLINJEMEDARBEJDERES HANDLINGER OG STRATEGIER PÅ BESKÆFTIGELSESMRÅDET

Flere af de danske studier på beskæftigelsesområdet beskriver forskellige typer handlinger, logikker og strategier, som tages i brug i frontlinjen, når beskæftigelsespolitikken i Danmark skal udmøntes i praksis, og som dermed i høj grad er med til at forme implementeringen af denne.

Et eksempel er Caswell (2005), der i sin ph.d.-afhandling identificerer fire forskellige *praksislogikker* i det sociale arbejde på beskæftigelsesområdet. Praksislogikkerne kendetegner frontlinjemedarbejdernes praksis, men er i høj grad afhængige af blandt andet organisatoriske og strukturelle faktorer. Hendes tilgang til implementering er blandt andet inspireret af Bourdieu, idet implementering i hendes optik handler om at oversætte logikker fra det politiske felt til logikker i praksisfeltet. De fire typer er:

1. *En patologiserende praksislogik.* Her anses problemer som udspringende af klientens egne individuelle svagheder. Fokus i indsatsen er derfor på afklaring af klientens problemer.
2. *En bureaukratisk praksislogik.* Her er fokus på regler og administrative logikker. Det handler om at få sagerne igennem systemet så korrekt og problemløst som muligt. Indsatsen baseres typisk på en på forhånd defineret kobling mellem indsats- og klienttype.
3. *En sanktionerende praksislogik.* Fokus er her på den modydelse, klienten skal levere for at modtage kontanthjælpen. Logikken er baseret på en work-first-tankegang: Klienten skal ud af offentlig forsørgelse hurtigst muligt, og indsatsen består i høj grad af sanktioner.
4. *En inklusionsorienteret praksislogik.* Her er fokus på koblingen mellem et arbejdsmarkeds- og et klientperspektiv. Arbejdsmarkedsinklusion

er indsatsens primære formål. I indsatsen søger man at være lydhør over for klientens behov og forudsætninger.

Disse fire ret forskellige praksislogikker eksemplificerer de forskellige tilgange til problemdefinition og -løsning, der er repræsenteret i frontlinjen på beskæftigelsesområdet, og de tegner dermed et billede af kompleksiteten og variationerne i frontlinjemedarbejdernes arbejde. Caswells afhandling er fra 2005, og man kan argumentere for, at forskellene de enkelte sagsbehandlere og jobcentre imellem i dag sandsynligvis vil være mindre, blandt andet takket være den styrkede centrale styring (se eksempelvis Bredgaard, 2011).

Thuesen m.fl. (2009) definerer på samme måde, med fokus på a-kassernes opgaveløsning, forskellige måder at forvalte lovgivningen og forholde sig til de ledige på: regelorienteret, praksisorienteret og medlemsorienteret. Disse forskellige ”roller”, som sagsbehandlere kan indtage, er defineret med inspiration fra Beer m.fl. (2008). Den *regelorienterede* sagsbehandler tager i sit arbejde udgangspunkt i love og regler, ledelsens mål og retningslinjer samt professionelle normer. Den *praksisorienterede* sagsbehandler tager derimod udgangspunkt i, hvordan han selv eller hans kolleger plejer at håndtere lignende situationer. Endelig tager den *medlemsorienterede* sagsbehandler primært hensyn til a-kassemedlemmernes ønsker og behov (Thuesen m.fl., 2009, s. 136-37).

Madsen, Mortensøn & Rosdahl (2006) fremhæver forskellige *rationaler*, som sagsbehandlere dengang anvendte ved matchgruppeinddelingen af kontanthjælpsmodtagere. Til trods for, at sagsbehandlere langt hen ad vejen bruger ”Dialogguiden”, når de matcher borgere, fremhæver de, at der er en række sociale forhold, ud over dem, der indgår i ”Dialogguiden”, der har betydning for matchingen. Her kommer rationalerne i spil. Der er tale om to overordnede typer: *Kontekstrationaler* refererer til kontekster fra det lokale arbejdsmarked samt til organisatoriske forhold. *Hensynsrationaler* handler om hensyn til den enkelte borger samt sagsbehandlerens egen arbejdssituation. Særligt hensynsrationalerne minder om de afværgemekanismer, Lipsky identificerede i klassikeren ”Street-Level Bureaucracy” (Lipsky, 1980). Derudover anvender sagsbehandlere ved matchingen en generel strategi om at ”matche højt”, hvilket vil sige, at de hellere vil placere borgerne i en for høj kategori end en for lav. Det skyldes blandt andet en bekymring for den stemplingseffekt, der kan følge af en lav matching.

OPSAMLING

Vi opsamler her de centrale konklusioner i litteraturen om implementering af beskæftigelsespolitik i Danmark, hvad angår betydningen af frontlinjemedarbejdernes adfærd og manøvrerum. Samlet viser flere studier, hvordan frontlinjemedarbejdernes arbejdsindsats formes af forskellige hensyn til en række andre forhold end politiske målsætninger, hvilket har afgørende betydning for, hvordan beskæftigelsespolitiske tiltag udfolder sig i praksis.

Første del af kapitlet præsenterede en række studier, som overvejende anlægger et top-down-perspektiv, idet de undersøger, hvorvidt frontlinjemedarbejderne håndhæver beskæftigelsespolitikken og hvorfor/hvorfor ikke. Vi kan uddrage følgende overordnede konklusioner heraf:

- Flere af publikationerne konkluderer, at sagsbehandlerne overvejende er loyale over for beskæftigelsespolitikens intentioner og krav (Beer m.fl., 2008; Hohnen, Mortensøn & Klitgaard, 2007; Madsen, Mortensøn & Rosdahl, 2006; May & Winter, 2007; Stigaard m.fl., 2006; Thuesen m.fl., 2009; Winter, Skou & Beer, 2008). Nogle finder endvidere, at sagsbehandlerne i *højere* grad er loyale over for lovgivningen, regeringens politik eller den kommunale politik, som de oplever den, end over for deres egen personlige overbevisning (Beer m.fl., 2008; May & Winter, 2007; Stigaard m.fl., 2006; Winter, Skou & Beer, 2008). Dette er overraskende i lyset af den internationale implementeringsforskning og kan, ifølge nogle forfattere, skyldes en "stærk bureaukratisk ethos" blandt danske sagsbehandlere i retning af at følge udstukne regler (Winter, Skou & Beer, 2008).
- Der er dog også dokumenteret forskelle sagsbehandlerne imellem, og publikationerne rummer forskellige svar på, hvad disse forskelle kan skyldes (Beer m.fl., 2008; May & Winter, 2007; Winter, Dinesen & May, 2008). Det drejer sig blandt andet om sagsbehandlernes følelse af ejerskab, deres oplevede arbejdsbyrde, deres holdninger og viden samt personlige og uddannelsesmæssige baggrunde.
- Nogle af de eksisterende studier tegner et billede af, at frontlinjemedarbejderne i høj grad håndhæver de *administrative* krav i beskæftigelseslovgivningen og forskellige tiltag (Boll, Damgaard & Høeberg, 2014; Damgaard & Boll, 2007; Høgelund m.fl., 2008): De

afholder flere opfølgningssamtaler og kategoriserer borgere anderledes, hvis de bliver påbudt det. Disse studier peger dog på, at det halter mere med at håndhæve de dele af lovgivningen, der enten er vagt formulerede eller som stiller store krav til samarbejde på tværs af kommunale enheder.

- Én undersøgelse (Hohnen, Mortensøn & Klitgaard, 2007) konkluderer, at ledelse og organisatoriske forhold har afgørende betydning for, at beskæftigelsespolitikken implementeres forskelligt i forskellige kommuner – og at dette har større betydning end forskelle i sagsbehandlingernes holdninger. Som beskrevet i afsnittet ”Lokal ledelse” (kapitel 4) finder andre, at ledelse kun har meget begrænset betydning i forhold til sagsbehandlingernes viden og holdninger (May & Winter, 2007). Her ser der således ud til at være en uenighed i den eksisterende litteratur, som måske til dels kan tilskrives forskellige metoder og perspektiver, men som ikke desto mindre understreger kompleksiteten i studier af politikimplementering.

Anden del af kapitlet præsenterede studier, der søger at beskrive og karakterisere frontlinjepsiksis på beskæftigelsesområdet, overvejende ud fra en anskuelse af frontlinjemedarbejderne som centrale og legitime medskabere af beskæftigelsespolitikken. Det vil sige fra et bottom-up-perspektiv. Fra disse studier kan følgende hovedkonklusioner uddrages:

- Tre af de identificerede studier (Baadsgaard m.fl., 2012; Hohnen, Mortensøn & Klitgaard, 2007; Jørgensen, Nørup & Baadsgaard, 2010) peger på, at frontlinjearbejde på beskæftigelsesområdet i dag i højere grad end tidligere er kendetegnet ved kontrol og overvågning af arbejdet, både fra den lokale ledelse og fra statslig side. Muligheden for skønsudøvelse blandt medarbejderne i frontlinjen er dermed, ifølge disse studier, gradvist blevet reduceret.
- Nogle forfattere fremhæver, at frontlinjemedarbejderen hverdag på beskæftigelsesområdet (såvel som på en række andre velfærdsområder) er præget af paradokser og dilemmaer, blandt andet idet de på samme tid skal kontrollere, støtte og hjælpe borgerne (Baadsgaard m.fl., 2012; Järvinen & Mik-Meyer, 2012; Vohnsen, 2011).
- Tre af de identificerede studier (Caswell, 2005; Madsen, Mortensøn & Rosdahl, 2006; Thuesen m.fl., 2009) præsenterer forskellige typer strategier og rationaler, som tages i brug i hverdagen i frontlinjen.

De viser eksempelvis, at nogle frontlinjemedarbejdere primært orienterer sig efter regler, imens andre prioriterer hensynet til forhold på det lokale arbejdsmarked eller borgernes ønsker og behov højest. Blandt andet fordi de anvender sådanne strategier og rationaler er frontlinjemedarbejderne i høj grad med til at forme implementeringen af beskæftigelsespolitikken (jf. Lipsky, 1980).

MÅLGRUPPEN

Målgruppens betydning for beskæftigelsespolitikens implementering handler primært om målgruppens adfærd i forhold til frontlinjemedarbejderne og beskæftigelsesindsatsen (også kaldet feedback-processer). Denne adfærd er blandt andet præget af borgernes vilje og ressourcer samt deres oplevelse af beskæftigelsesindsatsen, herunder de beskæftigelsesrettede tilbud, de modtager, og deres relevans (Caswell, Eskelinen & Hansen, 2002; Winter & Nielsen, 2008).

I modsætning til temaet om frontlinjemedarbejdernes adfærd, evner, baggrunde og interesser er der imidlertid relativt få udgivelser, der undersøger betydningen af målgruppens adfærd for implementeringen af beskæftigelsespolitik i Danmark. Den eksisterende litteratur, som gennemgås nedenfor, handler om 1) de lediges perspektiv på beskæftigelsesindsatsen, herunder deres indstilling og adfærd, og 2) hvordan borgerne igennem interaktion med sagsbehandlerne har indflydelse på de kategorier og identiteter, de tilbydes i beskæftigelsessystemet – og dermed på, hvordan beskæftigelsespolitikken udfolder sig i praksis, og 3) inddragelse og klientgørelse af borgerne som to centrale processer i socialt arbejde.

Vi vil fremhæve, at målgruppens rolle i forhold til beskæftigelsespolitikens implementering ikke kun handler om individuelle faktorer såsom deres vilje, ressourcer og oplevelse af indsatsen, men også om, hvordan indsatsen er tilrettelagt og indrettet organisatorisk. Nogle af de

danske publikationer om implementering af beskæftigelsespolitik peger fx på, at det kan være svært at implementere beskæftigelsespolitik rettet imod de ”svageste” ledige, fordi deres problemer ofte er mangeartede og komplekse (Hohnen, Mortenson & Klitgaard, 2007; Madsen, Mortenson & Rosdahl, 2006). Beskæftigelsespolitiske tiltag rettet imod denne gruppe skal endvidere ofte implementeres i et samarbejde på tværs af kommunale forvaltninger og regionale sundhedssystemer. Det komplicerer implementeringsprocessen yderligere og betyder af og til, at den enkelte borger skal forholde sig til mange forskellige kommunale og regionale medarbejdere.

LANGTIDSLEDIGE OG KONTANTHJÆLPSMODTAGERES PERSPEKTIV PÅ BESKÆFTIGELSESIKTSATSEN

Caswell, Eskelinen & Hansen (2002) belyser, hvordan langtidslediges kontakt til AF foregår, og hvordan de ledige selv oplever aktiveringssystemet og de forskellige typer aktivering. Endelig beskriver undersøgelsen de lediges egen vurdering af aktiveringens betydning for deres fremtid på arbejdsmarkedet. Langtidsledige er her defineret som personer, der har været ledige i mindst 70 procent af tiden de seneste to år, enten på dagpenge eller i aktivering.⁸

Et gennemgående fund er, måske ikke overraskende, at de lediges vurdering af forskellige aktiveringstilbud er mest positiv, når de har en oplevelse af, at tilbuddet er tilpasset deres ønsker og behov. Forfatterne præsenterer fire idealtyper af langtidsledige, baseret på deres erfaringer med kontakten til AF:

1. *De forberedte*, der er afklarede med, hvad de vil i deres arbejdsliv, møder velforberedte til handlingsplanssamtalerne. Blandt andet som en følge heraf oplever de samarbejdet med AF som målrettet og tilpasset deres behov.
2. *De ændrede*, som oplever at have fået en tiltrængt støtte igennem deres kontakt med AF, der undervejs har ført til en målrettet aktiveringsindsats.

8. Til sammenligning defineres langtidsledighed i dag oftest som ledighed i 12 måneder og derover (se fx Grønnet-Lauridsen, 2014).

3. *De utilfredse*, som på forhånd forventede, at AF kunne skaffe dem et job, og ikke fik indfriet denne forventning. De oplever generelt kontakten til AF som konfliktfyldt og irrelevant.
4. *De resignerede*, som overvejende er utilfredse med den behandling, de har fået hos AF samt en række aktiveringstilbud, oplever handlingsplanen som formålsløs. De har ikke nogen tro på at vende tilbage til arbejdsmarkedet.

Disse idealtyper eksemplificerer, hvor stor variation der kan være i målgruppens forventninger til beskæftigelsesindsatsen, såvel som deres indstilling, vilje og ressourcer – noget, der i vidt omfang må formodes at påvirke, hvordan beskæftigelsespolitikken implementeres (i mødet mellem system og borger) og virker (i forhold til at ændre borgernes beskæftigelsessituation).

I en nyere udgivelse belyser Eskelinen & Olesen (2010) kontanthjælpsmodtagernes perspektiv på beskæftigelsesindsatsen og dens virkninger. De undersøger, hvilke ændringer kontanthjælpsmodtagere oplever i deres situation under beskæftigelsesindsatsen og gennem deres kontakt med medarbejdere i beskæftigelsessystemet. Dermed undersøges det, om kontakten med beskæftigelsessystemet, indholdet i kontakten og de indsatser, der formidles, gør en forskel for kontanthjælpsmodtagerne. Eskelinen & Olesen skriver eksplicit, at kontanthjælpsmodtagerne i det perspektiv, der anlægges her, betragtes som ”*medskabere, medkonstruktører eller medproducenter af indsatserne*” og konkluderer overordnet, at ”*beskæftigelsesindsatsens indhold og konsekvenser (kan ses) som kæder af sammenhænge, hvorigennem indsatsernes elementer af aktørerne bliver samlet til konkrete forløb, som nogle gange fastholder status quo, men også indebærer forandring*” (Eskelinen & Olesen, 2010, s. 15). Derudover argumenterer de for, at beskæftigelsesindsatsens virkning blandt andet afhænger af sagsforløbenes karakter, som i høj grad er præget af både frontlinjemedarbejderen og kontanthjælpsmodtagerens indstilling. Beskæftigelsessystemets evne til aktivt at bidrage til problemernes løsning synes eksempelvis begrænset i forløb, der er kendetegnet ved en oplevelse af magtesløshed hos kontanthjælpsmodtagerne. Dermed bør effekterne af beskæftigelsesindsatsen, ifølge disse forfattere, grundlæggende forstås som relationelle – dvs. skabt i samspil mellem frontlinjemedarbejdere og borgere (se også Olesen & Eskelinen, 2011).

BORGERNES INDFLYDELSE PÅ INDSATSEN

Kategoriseringen af klienter er blevet fremhævet som en central aktivitet i socialt arbejde i velfærdsstater (Fraser, 1990; Järvinen & Mik-Meyer, 2003). Eskelinen, Olesen & Caswell (2010) illustrerer ved hjælp af en detaljeret konversationsanalyse af en samtale imellem en sagsbehandler og en borger, som modtager kontanthjælp, hvordan borgeren tager aktivt del i kategoriseringen af sig og sin situation. De viser, hvordan betydningen og indholdet af kategorier såsom ”arbejdsløs” og ”arbejdsmarkedsparat” (employable) produceres i samarbejde mellem sagsbehandlere og klienter. Kategorierne er med andre ord elastiske og må specificeres igennem interaktion (Eskelinen, Olesen & Caswell, 2010, s. 331). Det betyder, at borgeren, igennem interaktionen med sagsbehandleren, spiller en central rolle i forhold til at omdanne politiske målsætninger til praksis.

I en anden artikel viser de samme forfattere, hvordan borgerne er aktive deltagere i samtalerne (og dermed i udfoldelsen af beskæftigelsesindsatsen), idet de modsætter sig og endda af og til undgår de identiteter og kategoriseringer, de tilbydes i beskæftigelsessystemet (Caswell, Eskelinen & Olesen, 2011).

For en gennemgang af den (på daværende tidspunkt) eksisterende forskning vedrørende mødet mellem sagsbehandlere og kontanthjælpsmodtagere, se endvidere Olesen (2006).

INDDRAGELSE OG EMPOWERMENT

Winter & Nielsen (2008) påpeger blandt andet, at graden af afhængighed og interesseforskelle imellem system og borgere er afgørende for målgruppens betydning for politikimplementering generelt. Jo større forskelle der er imellem det, systemet gerne vil have borgerne til at gøre, og det, borgerne selv ønsker, desto større implementeringsudfordringer vil der være (Winter & Nielsen, 2008, s. 171). Inden for beskæftigelsessystemet har der over en årrække været en stigende tendens til, at borgerne skal have indflydelse på indsatsen og tage medansvar, hvilket umiddelbart må antages at kunne mindske graden af interessekonflikt. Dette kaldes af og til ”empowerment” og kan ses som et eksempel på, hvordan man forsøger at påvirke målgruppens adfærd i forhold til indsatsen ud fra en forventning om, at bedre inddragelse skaber større engagement og

mindre modstand. Dermed forventes empowerment af borgerne at kunne bidrage til en mere vellykket implementering af beskæftigelsespolitikken og bedre virkninger (se fx STAR, 2014).

Den danske litteratur om implementering af beskæftigelsespolitik i Danmark indeholder eksempler på, at man har forsøgt at inddrage borgerne, men at dette ikke altid er muligt.

I Rambølls evaluering af tiltaget ”Brug for alle” (Boll, Damgaard & Høeberg, 2014), rettet mod de svageste kontanthjælpsmodtagere, vurderer forfatterne eksempelvis, i hvilket omfang borgerne har følt sig ”børt, inddraget og taget alvorligt”. De finder blandt andet en sammenhæng imellem borgernes vurderinger af egne muligheder og oplevelse af indflydelse – jo mere borgerne tror på, at det er muligt for dem at finde et arbejde, desto mere oplever de at have haft indflydelse på indsatsen (ibid., s. 34).

Madsen, Mortensøn & Rosdahl (2006) fremhæver, at en af intentionerne i ”Dialogguiden” (se s. 39) er, at borgeren skal inddrages aktivt i dialogen om matchingen og tilrettelæggelsen af det videre forløb, men at dette kun sker i begrænset omfang på trods af sagsbehandlernes intentioner. En forklaring er, at mange kontanthjælpsmodtagere ikke har kommentarer til eller ikke ønsker at indgå i en dialog om fx (de nu afskaffede) matchkategorier.

Et tredje eksempel er en nyere undersøgelse af de såkaldte ”resourceforløb” (Mehlsen, Holt & Bach, 2015). Resourceforløbene blev introduceret i forbindelse med reformen af førtidspension og fleksjob i 2012. I denne undersøgelse konkluderes det, at de koordinerende sagsbehandlere, som er ansvarlige for resourceforløbene, oplever en række udfordringer i forhold til at arbejde med empowerment af borgerne. Det skyldes blandt andet, at de mangler tid og metoder til arbejdet. Derudover oplever flere, at borgerne ofte ikke selv ved, hvad de vil.

Selvom sagsbehandlerne har intentioner om at inddrage borgerne i tilrettelæggelsen af indsatsen, afhænger deres succes hermed altså blandt andet af borgernes ønske om at blive inddraget og deres tro på, at de kan finde et arbejde.

KLIENTGØRELSE

Järvinen og Mik-Meyers bøger om ”klientgørelse” i socialt arbejde, herunder i revalidering, er eksempler på udgivelser, der beskæftiger sig med,

hvordan organisatoriske og strukturelle rammer er med til at forme målgruppens adfærd (Järvinen & Mik-Meyer, 2003; Mik-Meyer, 2004; 2003). Klientgørelse forstås som den proces, hvorigennem velfærdsinstitutioner skaber klienter, som de kan arbejde med, dvs. som passer ind i systemets på forhånd definerede kategorier. Det sker blandt andet ved at definere klienternes problemer på en måde, der passer ind i institutionens normative rammer, ved at kategorisere klienterne som eksempelvis ”tunge” eller ”sygdomsfikserede”. Kategorier, der ”*modsvare de foranstaltninger og handlingsmodeller, velfærdsinstitutionerne råder over*” (Järvinen & Mik-Meyer, 2003, s. 10), og som i vidt omfang er politisk definerede. Denne proces sætter rammen for, hvordan man som klient (og i øvrigt også som professionel, se Järvinen & Mik-Meyer, 2012) kan begå sig i disse institutioner. Udgivelse er rige på empiriske eksempler på, hvad der sker i samspillet mellem sagsbehandler og klient og dermed, hvordan deres adfærd gensidigt påvirker hinanden. Samtidig bidrager de med et interessant teoretisk bud på, hvad der former målgruppe- og frontlinjeadfærd på beskæftigelsesområdet.

OPSAMLING

Målgruppens betydning for beskæftigelsespolitikens implementering handler primært om målgruppens, dvs. borgernes, adfærd i forhold til frontlinjemedarbejderne og beskæftigelsesindsatsen mere overordnet. Det drejer sig ikke kun om individuelle faktorer som borgernes vilje, ressourcer og indstilling, men også om samspillet imellem borgerne og beskæftigelsesystemet. Den danske litteratur om implementering af beskæftigelsespolitik byder på følgende hovedkonklusioner om målgruppens betydning for beskæftigelsespolitikens implementering:

- Ét studie (Caswell, Eskelinen & Hansen, 2002) viser, at der kan være stor variation i målgruppens forventninger og indstilling i forhold til beskæftigelsesindsatsen, herunder konkrete tilbud. De lediges vurdering af forskellige aktiveringstilbud er tilsyneladende mest positiv, når de har en oplevelse af, at tilbuddet er tilpasset deres ønsker og behov.
- Tre artikler (Caswell, Eskelinen & Olesen, 2011; Eskelinen, Olesen & Caswell, 2010; Olesen & Eskelinen, 2011) og én rapport (Eskeli-

nen & Olesen, 2010) viser, hvordan de ledige kan have stor indflydelse på beskæftigelsesindsatsen, blandt andet idet de forhandler, modsætter sig og medskaber de kategorier og identiteter, de tilbydes i beskæftigelsessystemet og i deres møder med sagsbehandlerne. Dermed bør effekterne af beskæftigelsesindsatsen, ifølge disse forfattere, grundlæggende forstås som relationelle – dvs. skabt i samspil mellem frontlinjemedarbejdere og borgere.

- ”Empowerment” eller inddragelse af borgerne forventes fra politisk hold at kunne bidrage til en mere vellykket implementering af beskæftigelsespolitikken og bedre virkninger (se fx STAR, 2014). Tre studier (Boll, Damgaard & Høeberg, 2014; Madsen, Mortensøn & Rosdahl, 2006; Mehlsen, Holt & Bach, 2015) peger på, at selvom sagsbehandlerne har intentioner om at inddrage borgerne i tilrettelæggelsen af indsatsen, afhænger deres succes hermed blandt andet af borgernes ønske om at blive inddraget og deres tro på, at de kan finde et arbejde.
- En række udgivelser (Järvinen & Mik-Meyer, 2003; Mik-Meyer, 2004; 2003), der beskæftiger sig med begrebet ”klientgørelse”, peger på, at de strukturelle og organisatoriske rammer for beskæftigelsesindsatsen i høj grad er med til at forme målgruppens adfærd, blandt andet idet der herigennem etableres normer for, hvad der er mulig og ønskværdig adfærd hos borgerne.

UNDERBELYSTE SPØRGSMÅL OG TEMAER

I det afsluttende kapitel giver vi vores bud på en række spørgsmål vedrørende implementeringen af beskæftigelsespolitik i Danmark, som vi mener er underbelyste i den eksisterende litteratur.

POLITIKDESIGN OG EFFEKTER AF STYRINGSINSTRUMENTER

Den eksisterende litteratur om implementering af beskæftigelsespolitik i Danmark indeholder begrænset viden om de styringsinstrumenter, der kan anvendes fra centralt hold til at guide beskæftigelsesindsatsen i en bestemt retning. Vi har således begrænset viden om betydningen af sådanne instrumenter for kommunernes håndhævelse af beskæftigelsespolitikken: både hvad angår ”hårde” styringsinstrumenter såsom refusionsordninger, og ”blødere” styringsinstrumenter som dialogmøder og informationspjecer – og både hvad angår deciderede effekter af disse instrumenter og øvrige typer af virkninger. I en nærmere undersøgelse heraf kan der være relevant inspiration at hente i den føromtalt ”implementation science”, fx Michie, van Stralen & Wests teoretiske ramme til at designe politiske interventioner, der har til hensigt at ændre individers

adfærd ved hjælp af forskellige greb (intervention functions) (Michie, van Stralen & West, 2011).

Det synes derudover relevant at undersøge vekselvirkningen imellem de forskellige reformer, der er blevet iværksat hen over de seneste år, fx kontanthjælpsreformen, sygedagpengereformen og reformen af førtidspension og fleksjob, herunder vekselvirkningen imellem forskellige styringsinstrumenter. De mange ændringer, der er foretaget på relativt kort tid, må alt andet lige formodes at have en betydning for jobcentrenes implementering af reformerne.

EFFEKTER AF LOKAL LEDELSE

Den eksisterende litteratur indeholder nogen viden om effekten af forskellige ledelsesredskaber på frontlinjemedarbejdernes praksis og dermed deres håndhævelse af beskæftigelsespolitikken. Det drejer sig dog om svage indikationer af effekten af forskellige ledelsesredskaber, som overordnet synes relativt lille. Blandt andre May & Winter (2007) peger på, at forskellige ledelsesmæssige redskaber kommer i spil ad komplekse veje, som fortsat er underbelyste. Det synes således oplagt i fremtidig forskning at se nærmere på effekten af forskellige ledelsesstile og -redskaber, der kan anvendes internt i kommunerne. Herunder, hvilke forhold der medvirker til at hæmme eller fremme effekten af sådanne redskaber.

OPDATERET DESKRIPTIV VIDEN – SÆRLIGT OM SAMARBEJDE OG DEN TVÆRFAGLIGE INDSATS

Fra den eksisterende litteratur ved vi en hel del deskriptivt om opbygningen og organiseringen af beskæftigelsessystemet og dermed implementeringsstrukturerne, men en del af denne viden stammer fra før Strukturreformen i 2007. Med den seneste tids mange reformer og omstruktureringer – fx nedlæggelsen af de lokale beskæftigelsesråd – synes det relevant med løbende, opdateret deskriptiv viden om den måde, beskæftigelsessystemet er opbygget på, og hvordan dette påvirker implementeringen af beskæftigelsespolitikken. Det gælder ikke mindst i kraft af de seneste års fokus på tværfagligt samarbejde og en helhedsorienteret indsats, som stiller nye, store krav til jobcentrenes samarbejde med blandt andre

sundhedssystemet, uddannelsesinstitutioner, virksomheder og frivillige organisationer, samt til samarbejdet på tværs af kommunale enheder. Der er taget hul på beskrivelserne af, hvordan dette samarbejde udspiller sig (fx Albæk m.fl., 2015; Boll, Damgaard & Høeberg, 2014; Deloitte, 2015; Mehlsen, Holt & Bach, 2015; Mindlab, 2013; Mploy, 2013). Men flere af disse studier konkluderer, at den tværfaglige og helhedsorienterede indsats fortsat er en udfordring for kommunerne i forhold til implementeringen af de seneste reformer.

FRONTLINJEMEDARBEJDERADFÆRD PÅ BESKÆFTIGELSE SOMRÅDET OG EFFEKTER HERAF

Der foreligger en væsentlig mængde litteratur om sammenhængen mellem sagsbehandlernes håndhævelse af beskæftigelsespolitikken og deres baggrunde, holdninger, strategier og manøvrerum m.m., samt hvad der karakteriserer frontlinjearbejde på beskæftigelsesområdet. Der er dog forskellige bud på, hvor stort et manøvrerum danske frontlinjemedarbejdere på beskæftigelsesområdet har, og i hvilket omfang de gør brug af det. Og der er forskellige bud på, hvad sagsbehandlernes viden og holdninger betyder i forhold til organisatoriske forhold og ledelsesmæssige beslutninger. Med andre ord: I hvor høj grad er det sagsbehandlerne som individer, der former beskæftigelsespolitikens output, og i hvor høj grad er det jobcentrene som organisationer (herunder ledelsen)? Dette kan med fordel belyses nærmere, hvis politiske og forvaltningsmæssige beslutningstagere ønsker at vide, hvor man skal sætte ind for at styrke implementeringen af beskæftigelsespolitikken.

Vi har derudover ikke identificeret studier, der belyser effekterne af fx sagsbehandlernes baggrunde, uddannelse og adfærd på borgernes *udbytte* af beskæftigelsesindsatsen. Vi ved, at mange af sagsbehandlerne er loyale over for politikken, i hvert fald de dele af den, hvor der er opstillet relativt klare mål. Vi ved dog også, at der er nogle individuelle forskelle i forhold til, i hvilken grad sagsbehandlerne håndhæver beskæftigelsespolitikken, og lidt om hvorfor. Men vi ved ikke, om sagsbehandlernes baggrundskarakteristika og forskelle i deres adfærd gør en forskel for borgernes situation i forhold til arbejdsmarkedet.⁹

9. På Centre for Research in Active Labour Market Policy Effects ved Århus Universitet (CAFÈ) foretages der i skrivende stund en række interessante undersøgelser, blandt andet af sagsbehand-

MÅLGRUPPEN OG FEED-BACK

En række spørgsmål vedrørende målgruppens betydning for beskæftigelsespolitikens implementering er tilsyneladende underbelyste. Grundlæggende mangler vi viden om, hvordan målgruppens respons på beskæftigelsesindsatsen påvirker frontlinjemedarbejdere og jobcentres implementering af beskæftigelsespolitikken. Er der fx nogle typer af målgruppeadfærd, som påvirker sagsbehandlernes adfærd på bestemte måder, fx i retning af eller bort fra håndhævelse af forskellige dele af beskæftigelseslovgivningen?

Med det politiske fokus på ”empowerment” lægges der op til, at borgerne i højere grad skal inddrages i tilrettelæggelsen af beskæftigelsesindsatsen. Det rejser flere interessante spørgsmål, fx om, hvilken indflydelse borgerne har på beskæftigelsesindsatsen, og hvilke forhold der har betydning for graden og karakteren af denne indflydelse. Derudover kunne det være interessant at undersøge, hvordan politiske idealer om fx ”empowerment” af borgerne kan implementeres i de danske kommuner og jobcentre, som samtidig er underlagt en væsentlig central styring.

ALTERNATIVE MÅLESTANDARDER

Det forekommer endvidere relevant at arbejde med andre målestandar-der for implementeringssucces eller fiasko end graden af målopfyldelse, som det også er blevet foreslået i den eksisterende litteratur (fx Bredgaard, Dalsgaard & Larsen, 2003; Winter & Nielsen, 2008). Blandt andet fordi graden af målopfyldelse er svært at vurdere, hvis målene med et tiltag er flertydige eller vage – som det eksempelvis gør sig gældende i forhold til politiske mål om større borgerinddragelse i indsatsen. Det vil dermed dreje sig om at opnå en anden type af viden end den, der tilstræbes i store dele af den eksisterende litteratur. Som Winter & Nielsen skriver: *”De fleste politiske beslutninger, herunder lovgivning, hviler på en præmis om, at hvis implementeringsapparatet lever op til beslutningens bogstav og ånd i handling, så vil man også opnå de mål, der er opstillet for beslutningen (...) Men det forholder sig langtfra sådan i virkeligheden”* (2008, s. 33). Ifølge Winter & Nielsen

lerens betydning for effekten af beskæftigelsesindsatsen på den lediges situation – herunder eksempelvis om det har betydning, hvorvidt sagsbehandler og borger har samme køn (se <http://econ.au.dk/research/other-research-entities/cafe/projects/counseling-monitoring-and-case-workers/>).

(2008) samt Bredgaard, Dalsgaard & Larsen (2003) kunne man eksempelvis se på, i hvilket omfang politikken bidrager til at løse de problemer, den er rettet imod, eller på, hvordan forskellige aktører vurderer politikens virkning/effektivitet. Det kunne derudover være relevant at undersøge, i hvilket omfang og hvordan implementeringserfaringer fra kommunerne inddrages i videre politikudvikling – og endvidere, hvordan sådanne læringseffekter i systemet kan fremmes. Med Winters integrerede implementeringsmodel in mente (jf. figur 1.1, s. 21), er det med andre ord et vigtigt spørgsmål i forhold til dansk beskæftigelsespolitik, hvorvidt og hvordan den feedback-proces, der indgår i modellen, finder sted.

BIDRAG FRA FORSKELLIGE FORSKNINGSTRADITIONER

Overordnet tegner den eksisterende litteratur om implementering af beskæftigelsespolitik et billede af, at man med stor fordel kunne trække på bidrag fra forskellige forskningstraditioner, både i fremtidig implementeringsforskning og i udviklingen af politiske tiltag.

Det gælder naturligvis den veletablerede politologiske implementeringsforskning, men også den førømtalte 'implementation science', såvel som sociologisk og antropologisk forskning. For både den politologiske forskning og for politikudviklere kunne der fx være inspiration at hente i 'implementation science'-forskningens snævre fokus på kausale sammenhænge imellem konkrete strategier eller redskaber til adfærdsændring og den faktiske adfærd hos frontlinjemedarbejdere eller målgruppe (jf. Nilsen m.fl., 2013). Samtidig kan der være væsentlig inspiration at hente i den sociologiske og antropologiske forsknings insisteren på at undersøge de normer, værdier og strukturer, som er med til at forme implementeringen (Järvinen & Mik-Meyer, 2003; 2012), samt denne forsknings udfordring af idéen om implementering som en lineær eller hierarkisk proces (Mosse, 2004; Vohnsen, 2011).

BILAG

BILAG 1 LITTERATURSØGNING

Studierne af implementering af beskæftigelsespolitik i Danmark er søgt frem på forskellige måder. Overordnet kan litteratursøgningen betegnes som systematisk, men ikke nødvendigvis udtømmende.

For det første har vi søgt efter litteratur, udgivet efter år 2000, i databaserne www.bibliotek.dk og www.forskningsdatabasen.dk ved brug af følgende søgeord:

- *Implement** i kombination med (*D*nmark, Danish* eller *dansk*) og (*beskæftigelse*, arbejdsmarked*, employment, labour** eller *labor**)
- *Frontlinje*, frontline** eller *street-level* i kombination med (*D*nmark, Danish* eller *dansk*) og (*beskæftigelse*, arbejdsmarked*, employment, labour** eller *labor**)

Derudover har vi gennemgået publikationslister på følgende forskningsinstitutioner, konsulenthuse, videnshuse, styrelser og ministeriers hjemmesider:

- CARMA - Center for Arbejdsmarkedsforskning, Aalborg Universitet

- FAOS - Forskningscenter for Arbejdsmarkeds- og Organisationsstudier, Sociologisk Institut, Københavns Universitet
- CAFÈ – Center for Arbejdsmarkedsforskning og Effektmåling, Institut for Økonomi, Aarhus Universitet
- RUC, Roskilde Universitet
- SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
- KORA - Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning)
- Rambøll Management
- Mploy
- Cabi
- Mindlab
- Beskæftigelsesministeriet
- Arbejdsmarkedsstyrelsen/Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering

Ved gennemgangen af de studier, vi herved har søgt frem, har vi noteret os, når de henviste til andre studier på området, som ikke var kommet frem via vores søgning. Vi vurderer herigennem at have opnået kendskab til de væsentligste studier af implementering af beskæftigelsespolitik i Danmark (inden for den relativt snævre afgrænsning, der er beskrevet i kapitel 1).

LITTERATUR

- Albæk, K., H.B. Bach, R. Bille, B.K. Graversen, H. Holt, S. Jensen & A.B. Jonassen (2015): *Evaluering af mentorordningen*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Beer, F., S.C. Winter, M.H. Skou, M.V. Stigaard, A.C. Henriksen & N. Friisberg (2008): *Statslig og kommunal beskæftigelsesindsats: Implementering af "Flere i arbejde" før strukturreformen*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Bille, R. & H. Holt (2014): *Kommunal praksis på arbejdsskadeområdet. En kvalitativ analyse af fire jobcentres håndtering af arbejdsskadesager*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Bille, R., M.R. Larsen, J. Høgelund & H. Holt (2013): *Falcks partnerskabsmodel på sygedagpengeområdet. Evaluering af et offentligt-privat samarbejde*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Boll, J., P. Damgaard & L. Høeberg (2014): *Brug for alle. Kvalitativ evaluering*. København: Rambøll og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.
- Boll, J. & M. Hertz (2009): *Aktive - hurtigere tilbage. Forsøgsimplementering og deltageroplevelse*. København: Rambøll og Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Boll, J., M. Hertz, M. Svarer & M. Rosholm (2010): *Evaluering. Aktive - hurtigere tilbage*. København: Rambøll og Arbejdsmarkedsstyrelsen.

- Boll, J., S.D. Jensen, M. Svarer & M. Rosholm (2013): *Evaluering. På rette vej - i job*. København: Rambøll og Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Bredgaard, T. (2011): "When the Government Governs: Closing Compliance Gaps in Danish Employment Policies". *International Journal of Public Administration*, 34(12), s. 764-774.
- Bredgaard, T., L. Dalsgaard & F. Larsen (2003): *An alternative approach for studying public policy. The case of municipal implementation of active labour market policy in Denmark*. Working paper. Aalborg: Department of Economics, Politics and Public Administration, Aalborg University.
- Bredgaard, T. & F. Larsen (2009): *Regionale og lokale beskæftigelsesråd. I spændingsfeltet mellem stat og kommune*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Bredgaard, T. & F. Larsen (2007): "Implementing public employment policy: What happens when non-public agencies take over?". *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(7-8), s. 287-300.
- Brodkin, E.Z. (2011): "Policy Work: Street-Level Organizations Under New Managerialism". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), s. 253-277.
- Brodkin, E.Z. & G. Marston (red.) (2013): *Work and the welfare state: Street-level organizations and welfare politics*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Baadsgaard, K., H. Jørgensen, I. Nørup & S.P. Olesen (2014a): *Beskæftigelsesfaglighed: Mikroprocesser i jobcentrenes frontlinje og kvalificeringsbehov*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Baadsgaard, K., H. Jørgensen, I. Nørup & S.P. Olesen (2014b): *Den faglige praksis i jobcentrene*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Baadsgaard, K., H. Jørgensen, I. Nørup & S.P. Olesen (2014c): *Jobcentre og klemte kvalifikationer*. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Baadsgaard, K., H. Jørgensen, I. Nørup & S.P. Olesen (2012): "Fra klientorienteret arbejde til administrativt arbejde - ændringer i den faglige praksis og kvalificering på det beskæftigelsespolitiske område.". *Tidskrift for Arbejdsliv* 14(4), s. 30-47.
- Caswell, D. (2005): *Handlemuligheder i socialt arbejde: Et casestudie om kommunal frontlinjepraksis på beskæftigelsesområdet*. Roskilde: Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, RUC. Ph.d.-afhandling.

- Caswell, D., H.L. Andersen, M. Høybye-Mortensen, A.M. Markussen & S.L. Thuesen (2011): *Når kassen smækkes i. Analyser af økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere*. København: AKF, Anvendt Kommunalforskning.
- Caswell, D., L. Eskelinen & S.L. Hansen (2002): *Langtidslediges erfaringer med Arbejdsformidlingen og aktivering*. København: AKF, Anvendt Kommunalforskning.
- Caswell, D., L. Eskelinen & S.P. Olesen (2011): "Identity work and client resistance underneath the canopy of active employment policy". I: *Qualitative Social Work*, 1(1), s. 1-16.
- Caswell, D. & M. Høybye-Mortensen (2015): "Responses from the front-line: How organisations and street-level bureaucrats deal with economic sanctions". *European Journal of Social Security*, 17(1), s. 31-51.
- Caswell, D., M.B. Madsen & T. Dall (2015): "Social- og beskæftigelsespolitikken på vej ud af jernburet?" *Uden for nummer. Tidsskrift for forskning og praksis i socialt arbejde*, 30, s. 4-13.
- Damgaard, B. & J. Boll (2007): *Opfølgning på sygedagpenge, del 1. Kommuner, lægers og virksomheders erfaringer med de nye regler*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Damgaard, B., P. Hohnen & M.B. Madsen (2005): *Fokus på job?: En analyse af kontaktførelsessamtaler i AF, kommuner og hos andre aktører*. Kbh.: Socialforskningsinstituttet.
- Damgaard, B. & E. Sørensen (red.) (2011): *Styr på beskæftigelsespolitikken. Metastyring af netværk, aktører og processer*. København: Jurist- og Økonomforbundet.
- Damgaard, B. & J. Torfing (2010): "Network governance of active employment policy: the Danish experience". *Journal of European Social Policy*, 20(3), s. 248-262.
- Deloitte (2015): *Barrierer og udfordringer for tværgående indsats, styring og organisering*. København: Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats.
- Eskelinen, L. & S.P. Olesen (2010): *Beskæftigelsesindsatsen og dens virkninger set fra kontanthjælpsmodtagernes perspektiv*. København: AKF, Anvendt Kommunalforskning.
- Eskelinen, L., S.P. Olesen & D. Caswell (2010): "Client contribution in negotiations on employability – categories revised?". *International Journal of Social Welfare*, 19, s. 330-338.

- Fixsen, D.L., K.A. Blase, S.F. Naoom & F. Wallace (2009): "Core Implementation Components". *Research on Social Work Practice*, 19(5), s. 531-540.
- Fraser, N. (1990): "Struggle over needs: Outline of a socialist-feminist critical theory of late-capitalist political culture". I: L. Gordon (ed.): *Women, the State, and Welfare: Historical and Theoretical Perspectives*, Madison, WI: University of Wisconsin Press, s. 205-231.
- Gensby, U. & F. Thuesen (2010): *På vej mod job efter en arbejdsskade. En evaluering af Arbejdsskadestyrelsens Fastholdelsescenter*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Graversen, B.K. & K. Tinggaard (2005): *Løft over ydelser. Evaluering af løftet over ydelser til kontanthjælpsmodtagere*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Grunnet-Lauridsen, J. (2014): *Langtidsledighed. Introduktion til begrebet*. København: Danmarks Statistik.
- Hamann, E.T. & L. Rosen (2011): "What Makes the Anthropology of Educational Policy Implementation "Anthropological"?". I: Levinson, B.A.U. & M. Pollock (red.): *A Companion to the Anthropology of Education*. Chichester: Wiley-Blackwell, s. 461-477.
- Hede, R.F. (2012): *Metastyring af partsinddragelse i den aktive beskæftigelsespolitik. En analyse af de regionale beskæftigelsesråd i lyset af styringsreformen 2007*. Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet. Ph.d.-afhandling.
- Hohnen, P., M.D. Mortensøn & C. Klitgaard (2007): *Den korteste vej til arbejdsmarkedet: En kvalitativ undersøgelse af indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedsparede ledige*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Holt, H. & K. Nilsson (2013): *Arbejdsfastholdelse af skadelidte medarbejdere. Virksomheders rolle og erfaringer*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Hull, C.J. & B. Hjern (1987): *Helping small firms grow: an implementation approach*. New York: Croom Helm.
- Høeberg, L., J. Poulsen, M. Hertz, M. Svarer & M. Rosholm (2011): *Evaluering. Unge - godt igang*. København: Rambøll og Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Høgelund, J., J. Boll, M. Skou & S. Jensen (2008): *Effekter af ændringerne i sygedagpengeloven. Opfølgning på sygedagpenge, del 2*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

- Høybye-Mortensen, M. (2013): *I velfærdsstatens frontlinje. Administration, styring og beslutningstagning*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Haahr, J.H. & S.C. Winter (1996): *Den regionale arbejdsmarkedspolitik: Planlægning mellem centralisering og decentralisering*. Aarhus: Systeme.
- Jacobsen, C. & M. Jakobsen (2014): "Offentlig styring og koordination". I: Blom-Hansen, J.: *Offentlig forvaltning - et politologisk perspektiv*. København: Hans Reitzels Forlag, s. 52-76.
- Jensen, T.P., S.C. Winter, J. Manniche & P.D. Ørberg (1991): *Indsatsen for langtidsledige – en undersøgelse af administration og effekt af arbejds- og uddannelses tilbud*. København: AKF Forlaget.
- Järvinen, M. & N. Mik-Meyer (2012): *At skabe en professionel: Ansvar og autonomi i velfærdsstaten*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Järvinen, M. & N. Mik-Meyer (2003): *At skabe en klient: Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Jørgensen, H., I. Nørup & K. Baadsgaard (2010): *De-professionalization in Danish Labour Market Policy Implementation?* Copenhagen: IIRA European Regional Conference.
- Kirst, M. & R. Jung (1982): "The Utility of a Longitudinal Approach in Assessing Implementation: A Thirteen Year View of Title 1, ESEA". I: W. Williams m.fl. (red.): *Studying Implementation: Methodological and Administrative Issues*. Chatham, New Jersey: Chatham House Publishers.
- Larsen, F. (2009): *Kommunal beskæftigelsespolitik: Kommunale jobcentre mellem statslig styring og kommunal autonomi*. København.: Frydenlund Academic.
- Larsen, F., N. Abildgaard, T. Bredgaard & L. Dalsgaard (2001): *Kommunal aktivering: mellem disciplinering og integration*. Center for Arbejdsmarkedsforskning. Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Lipsky, M. (1980): *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Madsen, M.B., M.D. Mortenson & A. Rosdahl (2006): *Arbejdsmarkedsparat eller ej? En kvalitativ undersøgelse af visitationen af kontanthjælpsmodtagere i ti kommuner*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Mailand, Mikkel (2000): *Den danske model lokalt og regionalt – konsensus og samarbejde i arbejdsmarkedspolitiske netværk*. Ph.d.-afhandling, Sociologisk Institut, Københavns Universitet.

- Matland, R.E. (1995): "Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), s. 145-174.
- May, P.J. (2012): "Policy Design and Implementation". I: Peters, B.G. & J. Pierre (red.): *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications, s. 279-291.
- May, P.J. & S.C. Winter (2007): "Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), s. 453-476.
- Mazmanian, D.A. & P.A. Sabatier (1983): *Implementation and public policy*. London: Scott, Foresman and Company.
- Mehlsen, L., H. Holt & H.B. Bach (2015): *Ressourceforløb. Koordinerende sagsbehandlers og borgeres erfaringer*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Michie, S., M.M. van Stralen & R. West (2011): "The behaviour change wheel: A new method for characterising and designing behaviour change interventions". *Implementation Science*, 6(1), s. 42-53.
- Mik-Meyer, N. (2004): *Dømt til personlig udvikling. Identitetsarbejde i revalidering*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Mik-Meyer, N. (2003): "Anne er sygdomsfikseret: Forhandling af en institutionel diagnose". I: Järvinen, M. & N. Mik-Meyer (red.): *At skabe en klient. Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag, s. 82-109.
- Mindlab (2013): *Implementering af reformen af førtidspension og fleksjob*. København: Beskæftigelsesministeriet og Mindlab.
- Mosse, D. (2004): "Is Good Policy Unimplementable? Reflections on the Ethnography of Aid Policy and Practice". *Development & Change*, 35(4), s. 639-671.
- Mploy (2013): *Status på kommunernes implementering af førtids- og fleksjobreformen*. København: Mploy.
- Nilsen, P., C. Ståhl, K. Roback & P. Cairney (2013): "Never the twain shall meet? A comparison of implementation science and policy implementation research." I: *Implementation Science*, 8(1), s. 63.
- Olesen, S.P. (2006): *Møder mellem kontanthjælpsmodtagere og sagsbehandlere – kulegravning af kontanthjælpsområdet. Forskningsgennemgang*. Aarhus: Den Sociale Højskole.

- Olesen, S.P. & L. Eskelinen (2011): "Short narratives as a qualitative approach to effects of social work interventions". *Nordic Social Welfare Research*, 1(1), s. 61-77.
- O'Toole, L.J. (2012): "Interorganizational Relations and Policy Implementation". I: Peters, G.B. & J. Pierre (red.): *The SAGE Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications, s. 292-304.
- O'Toole, L.J. (2000): "Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects". *Journal of public administration research and theory*, 10(2), s. 263-288.
- Rambøll (2015): *Analyse af den tværfaglige rehabiliterende indsats*. København: Rambøll og Ekspertgruppen om udredning af den aktive beskæftigelsesindsats.
- Sabatier, P.A. (1986): "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis". *Journal of Public Policy*, 6(1), s. 21-48.
- Shore, C. & S. Wright (2011): "Conceptualising Policy: Technologies of Dominance and the Politics of Visibility". I: Shore, C., S. Wright & D. Peró (red.): *Policy worlds: Anthropology and the analysis of contemporary power*. New York: Berghahn Books, s. 1-25.
- Skou, M. H., S.C. Winter & F. Beer (2009): *Udlicitering af sagsbehandling. Andre aktører i beskæftigelsesindsatsen*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Slotsholm, M. Svarer & M. Rosholm (2010): *Evaluering af de økonomiske styringsmekanismer på beskæftigelsesområdet*. København: Slotsholm og Arbejdsmarkedsstyrelsen.
- Soss, J., R. Fording & S.F. Schram (2011): "The Organization of Discipline: From Performance Management to Perversity and Punishment". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), s. 203-232.
- STAR (2014): *Projektbeskrivelse: Projekt om empowerment for unge*. København: STAR, Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.
- Stigaard, M.V., M.F. Sørensen, S.C. Winter, N. Friisberg & A.C. Henriksen (2006): *Kommunernes beskæftigelsesindsats*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Stoker, R.P. (1991): *Reluctant Partners, Implementing Federal Policy*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

- Sætren, H. (2005): "Facts and Myths about Research on Public Policy Implementation: Out-of-Fashion, Allegedly Dead, But Still Very Much Alive and Relevant". *Policy Studies Journal*, 33(4), s. 559-582.
- Sørensen, E. & J. Torfing (2005): *Netværksstyring. Fra government til governance*. København: Roskilde Universitetsforlag.
- Thuesen, F., H.K. Schademan, S. Jensen, H. Holt & A. Høst (2009): *A-kasserne og den aktive beskæftigelsespolitik*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Vohnsen, N.H. (2012): *Reflections no.1. Implementation and the delicate question of 'context'*. København: Mindlab.
- Vohnsen, N.H. (2011): *Absurdity and the Sensible Decision. Implementation of Danish Labour Market Policy*. Aarhus University: Section for Anthropology and Ethnography, Aarhus University. Ph.d.-afhandling.
- Winter, S. (2012a): "Implementation". I: Peters, B.G. & J. Pierre (red.): *The SAGE Handbook of Public Administration*. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: SAGE, s. 255-263.
- Winter, S. (2012b): "Implementation Perspectives: Status and Reconsideration". I: Peters, B.G. & J. Pierre (red.): *The SAGE Handbook of Public Administration*. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: SAGE, s. 265-278.
- Winter, S. (2003): "Kanalrundfart eller zapning? – Om kanaler og arenaer i den aktive arbejdsmarkedspolitik": I: P.K. Madsen & L. Petersen (red.): *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*. København: Socialforskningsinstituttet, s. 268-317.
- Winter, S. (1987): "Implementation of the Danish Youth Employment Policy". I: P.J. Pedersen & R. Lund (red.): *Unemployment: Theory, Policy, and Structure*. Berlin/N.Y.: Walter de Gruyter & Co, s. 259 – 284.
- Winter, S. (1986): "Studying Implementation of Top Down Policy from the Bottom Up: Implementation of Danish Youth Employment Policy". I: R.C. Rist (red.): *Finding Work: Cross-National Perspectives on Employment and Training*. London/New York/Philadelphia: The Falmer Press Ltd., s. 109-138.
- Winter, S., P.T. Dinesen & P.J. May (2008): *Implementation regimes and street-level bureaucrats: Employment service delivery in Denmark*. Working Paper. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

- Winter, S., S. Hadrup, F. Hermansen, J. Humeniuk & D. Krabsen (1982): *Administrationen af ungdomsgarantiforsøget. Betingelser for realisering af de politiske mål*. København: Undervisningsministeriet, Indenrigsministeriet og Arbejdsministeriet.
- Winter, S., J.H. Haahr & P.D. Ørberg, PLS Consult (1995): *Arbejdsmarkedsreformen: Regionalisering og planlægning* (i samarbejde med Arbejdsmarkedsstyrelsen).
- Winter, S. & V.L. Nielsen (2008): *Implementering af politik*. København: Academica.
- Winter, S.C., M.H. Skou & F. Beer (2008): *Effective management for national or local policy objectives? Implementering welfare sanction policy in Denmark*. Working Paper. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Wright, S. (2011): "Studying Policy: Methods, Paradigms, Perspectives. Introduction". I: Shore, C., S. Wright & D. Peró (red.): *Policy Worlds. Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*. New York: Berghahn Publishers.

SFI-RAPPORTER SIDEN 2015

SFI-rapporter kan købes eller downloades gratis fra www.sfi.dk. Nogle rapporter er kun udkommet som netpublikationer, hvilket vil fremgå af listen nedenfor.

- 15:01 Ottosen, M.H., M. Lausten, S. Frederiksen & D. Andersen: *Anbragte børn og unges trivsel 2014*. 122 sider. ISBN: 978-87-7119-276-6. e-ISBN: 978-87-7119-277-3. Pris: 120,00 kr.
- 15:02 Benjaminsen, L., T. Dyrvig & T. Gliese: *Livet på hjemløseboformer*. 144 sider. ISBN: 978-87-7119-278-0. e-ISBN: 978-87-7119-279-7. Pris: 140,00 kr.
- 15:03 Gorinas, C. & V. Jakobsen: *Indvandreres og efterkommeres placering på det danske arbejdsmarked*. 176 sider. ISBN: 978-87-7119-280-3. e-ISBN: 978-87-7119-281-0. Pris: 170,00 kr.
- 15:04 Niss, N.K., A. Kierkgård, A.-K. Højen-Sørensen & A.Aa. Hansen: *Barrierer for tidlig opsporing af alkoholproblemer i børnefamilier. En analyse af barrierer for frontpersonalet*. 145 sider. e-ISBN: 978-87-7119-282-7. Netpublikation
- 15:05 Bengtsson, S., A.L. Rasmussen & S. Gregersen: *Metoder i botilbud*. 208 sider. ISBN: 978-87-7119-283-4. e-ISBN: 978-87-7119-284-1. Pris: 200,00 kr.

- 15:06 Larsen, M.R. & J. Høgelund: *Handicap og beskæftigelse. Udviklingen mellem 2002 og 2014*. 240 sider. ISBN: 978-87-7119-285-8. e-ISBN: 978-87-7119-286-5. Pris: 240,00 kr.
- 15:07 Dietrichson, J., M. Bøg, T. Filges & A.-M.K. Jørgensen. *Skolerettede indsatser for elever med svag socioøkonomisk baggrund*. 144 sider. ISBN: 978-87-7119-287-2. e-ISBN: 978-87-7119-288-9. Pris: 140,00 kr.
- 15:08 Østergaard, S.V., A.B. Steensgaard, A.T. Hansen, S. Henze-Pedersen & J. Østergaard: *På vej mod ungdomskriminalitet. Hvilke faktorer i barndommen gør en forskel?* 100 sider. e-ISBN: 978-87-7119-289-6. Netpublikation.
- 15:09 Keilow, M. & A. Holm: *Udvikling af måleinstrument for elevadfærd og -holdninger. Baseline data fra evaluering af folkeskolereformen*. 56 sider. e-ISBN: 978-87-7119-290-2. Netpublikation.
- 15:10 Albæk, K., H.B. Bach, R. Bille, B.K. Graversen, H. Holt, S. Jensen & A.B. Jonassen: *Evaluering af mentorordningen*. 144 sider. e-ISBN: 978-87-7119-291-9. Netpublikation.
- 15:12 Christensen, E. & S. Baviskar: *Unge i Grønland. Med fokus på seksualitet og seksuelle overgreb*. 128 sider. ISBN: 978-87-7119-293-3. e-ISBN: 978-87-7119-294-0. Pris: 120,00 kr.
- 15:13 Christensen, E. & S. Baviskar: *Kalaallit nunaanni inuusuttut. Kinguaasiutinut tunngasut kinguaasiunitigullu innarliisarnerit qitunneqarlutik*. 144 sider. ISBN: 978-87-7119-295-7. e-ISBN: 978-87-7119-296-4. Pris: 140,00 kr.
- 15:14 Rangvid, B.S., V.M. Jensen & S.S. Nielsen. *Forberedende tilbud og overgang til ungdomsuddannelse*. 99 sider. e-ISBN: 978-87-7119-297-1. Netpublikation.
- 15:15 Amilon, A. (red.): *Inkluderende skolemiljøer – elevernes roller*. 288 sider. ISBN: 978-87-7119-304-6. e-ISBN: 978-87-7119-300-8. Pris: 280,00 kr.
- 15:16 Amilon, A.: *Evaluering af lokale initiativer for fortidspensionister*. 96 sider. e-ISBN: 978-87-7119-301-5. Netpublikation
- 15:17: Jakobsen, V.: *Uddannelses- og beskæftigelsesmønstre i årene efter grundskolen. En sammenligning af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande og etniske danskere*. 144 sider. ISBN: 978-87-7119-305-3. e-ISBN: 978-87-7119-306-0. Pris: 140,00 kr.
- 15:18 Christensen, G., A.G. Jeppesen, A.A. Kjær & K. Markwardt: *Udsættelser af lejere – Udvikling og benchmarking. Lejere berørt af foged-*

- sager og udsættelser i perioden 2007-13. 178 sider, e-ISBN: 978-87-7119-307-7. Netpublikation
- 15:19 Christensen, C.P. & C. Scavenius: *Et felteksperiment med Kærlighed i Kaos. Et forældretræningsprogram til familier med ADHD eller ADHD-lignende vanskeligheder.* 96 sider. ISBN: 978-87-7119-308-4. e-ISBN: 978-87-7119-309-1. Pris: 90,00 kr.
- 15:20 Larsen, M.R. & J. Høgelund: *Handicap og beskæftigelse i 2014. Regionale forskelle.* 96 sider. ISBN: 978-87-7119-310-7. e-ISBN: 978-87-7119-311-4. Pris: 90,00 kr.
- 15:21 Nielsen, C.P., M.D. Munk, M.T. Jensen, K. Karmsteen & A.-M.K. Jørgensen: *Mønsterbryderindsatser på de videregående uddannelser. En forskningskortlægning.* 168 sider. e-ISBN: 978-87-7119-312-1. Netpublikation.
- 15:22 Sievertsen, H.H. & C.J. de Montgomery: *Børn i lavindkomstfamilier.* 105 sider. e-ISBN: 978-87-7119-313-8. Netpublikation.
- 15:23 Wendt, R.E. & A.-M.K. Jørgensen: *Forskningskortlægning, kvalitetsvurdering og analyse af udviklingen i skandinaviske dagtilbudsforskning for 0-6-årige i året 2013.* 98 sider. E-ISBN:978-87-7119-314-5. Netpublikation.
- 15:24 Termansen, T., T. Dyrvig, N.K. Niss & J.H. Pejtersen: *Unge i misbrugsbehandling.* 176 sider. ISBN: 978-87-7119-315-2. e-ISBN: 978-87-7119-316-9. Pris: 170,00 kr.
- 15:25 Christensen, E.: *Det har vi lært af NAKUUSA.* 56 sider. e-ISBN: 978-87-7119-317-6. Netpublikation.
- 15:26 Christensen, E.: *Nakuusamit makku ilikkarpavut. NAKuusap meeqqanut isummorsorfiani ilaasortanik apersuineq.* 62 sider. e-ISBN: 978-87-7119-318-3. Netpublikation.
- 15:27 Keilow, M. & A. Holm: *Skalaer til måling af elevtrivsel på erhvervsuddannelserne. En analyse af data fra tidligere trivselsmålinger. Bidrag til Undervisningsministeriets udvikling af elevtrivselsmålinger på erhvervsuddannelserne.* 92 sider. e-ISBN: 978-87-7119-319-0. Netpublikation.
- 15:28 Andersen, D. & B.S. Rangvid: *Skoleudvikling med fokus på sprog i al undervisning. Implementering og elevresultater af udviklingsprogram til styrkelse af tosprogede elevers faglighed i de 2 første år.* 116 sider. e-ISBN: 978-87-7119-320-6. Netpublikation.
- 15:29 Baviskar, S: *Grønlandere i Danmark. En registerbaseret kortlægning.* 102 sider. e-ISBN: 978-87-7119-321-3. Netpublikation.

- 15:30 Siren, A., R.N. Brunner & R.C.H. Jørgensen: "*Øvelse gør mester*" i Næstved Kommune. *Evaluering af livskvalitet i forbindelse med et rehabiliteringsforløb på plejecentre*. 71 sider. e-ISBN: 978-87-7119-322-0. Netpublikation.
- 15:31 Holt, H., M. Larsen, H.B. Bach & S. Jensen: *Borgere I fleksjob efter reformen*. 208 sider. ISBN: 978-87-7119-323-7. e-ISBN: 978-87-7119-324-4. Pris: 200,00 kr.
- 15:32 Keilow, M., M. Friis-Hansen, R.M. Kristensen & A. Holm: *Effekter af klasseledelse på elevers læring og trivsel*. 176 sider. ISBN: 978-87-7119-325-1. e-ISBN: 978-87-7119-326-8. Pris: 170,00 kr.
- 15:33 Christensen, E: *3-5 år efter ophold i Mælkebøtten – en opfølgning af 26 børn og unge*. 64 sider. ISBN: 978-87-7119-327-5. e-ISBN: 978-87-7119-328-2. Pris: 60,00 kr.
- 15:34 Christensen, E: *Meeqqanik inuusuttunillu 26-nik malinnaaqinneq - Mælkebøttenimit nuunnerinit ukiut 3-5 kingorna*. 64 sider. ISBN: 978-87-7119-329-9. e-ISBN: 978-87-7119-330-5. Pris: 60,00 kr.
- 15:35 Benjaminsen, L. & H.H. Lauritzen: *Hjemløshed i Danmark 2015. National kortlægning*. 208 sider. ISBN: 978-87-7119-333-6. e-ISBN: 978-87-7119-334-3. Pris: 200,00 kr.
- 15:36 Nielsen, C.P., A.T. Hansen, V.M. Jensen & K.S. Arendt: *Folkeskolereformen. Beskrivelse af 2. dataindsamling blandt elever*. 137 sider. E-ISBN: 978-87-7119-335-0. Netpublikation.
- 15:37 Jensen, M.T., K. Karmsteen, A.-M.K. Jørgensen & S.B. Rayce: *Psychosocial Function and Health in Veteran Families - A Gap Map of Publications within the Field*. 220 sider. e-ISBN: 978-87-7119-336-7. Netpublikation.
- 15:38 Sievertsen, H.H: *En god start – betydningen af alder ved skolestart for barnets udvikling*. 83 sider. e-ISBN: 978-87-7119-337-4. Netpublikation.
- 15:39 Mehlsen, L., H. Holt, H.B. Bach & C. Törnfeldt: *Ressourceforløb. Koordinerende sagsbehandlere og borgeres erfaringer*. 108 sider. ISBN: 978-87-7119-338-1. Pris: 200,00 kr.
- 15:40 Kjer, M.G., S. Baviskar & S.C. Winter: *Skoleledelse I folkeskolereformens første år. En kortlægning*. 140 sider. e-ISBN: 978-87-7119-340-4. Netpublikation.
- 15:41 Benjaminsen, L., S.B. Andrade, D. Andersen, M.H. Enemark & J.F. Birkelund: *Familiebaggrund og social marginalisering i Danmark*.

- En registerbaseret kortlægning.* 336 sider. ISBN: 978-87-7119-341-1. e-ISBN: 978-87-7119-342-8. Pris: 330,00 kr.
- 15:42 Lausten, M., S. Frederiksen, R.F. Olsen, A.A. Nielsen & T.T. Bengtsson: *Anbragte 15-åriges hverdagsliv og udfordringer – del II. Rapport fra tredje dataindsamling af forløbsundersøgelsen af anbragte børn født i 1995.* 128 sider. ISBN: 978-87-7119-343-5. e-ISBN: 978-87-7119-344-2. Pris: 120,00 kr.
- 15:43 Niss, N.K. & I.S. Rasmussen: *Evaluering af satspuljen forebyggende indsatser for overvægtige børn og unge.* 129 sider. e-ISBN: 978-87-7119-345-9. Netpublikation.
- 15:44 Jakobsen, V., M. Larsen & S. Jensen: *Virksomheders sociale engagement. Årbog 2015.* 272 sider. ISBN: 978-87-7119-346-6. e-ISBN: 978-87-7119-347-3. Pris: 270,00 kr.
- 15:45 Christensen, G., R.C.H. Jørgensen & M.R. Larsen: *Erfaringer med at ændre socialt mix i udsatte boligområder. Evaluering af brugen af anvisnings- og udlejningsredskaber som led i Landsbyggefondens 2006-10-midler.* 208 sider. ISBN: 978-87-7119-348-0. e-ISBN: 978-87-7119-349-7. Pris: 200,00 kr.
- 15:46 Mehlsen, L., M.T. Jensen, A.-M.K. Jørgensen, R.E. Wendt & G. Christensen: *Effektfulde indsatser i boligområder til forebyggelse af kriminalitet. En systematisk forskningsoversigt, nr. 1 af 4.* 112 sider. ISBN: 978-87-7119-350-3. e-ISBN: 978-87-7119-351-0. Pris: 110,00 kr.
- 16:01 Skårhøj, A., A.-K. Højen-Sørensen, K. Karmsteen, H. Oldrup & J.H. Pejtersen: *Anbragte unges overgang til voksenlivet. Evaluering af fire efterværnsinitiativer under efterværnspakken.* 160 sider. ISBN: 978-87-7119-352-7. e-ISBN: 978-87-7119-353-4. Pris: 160,00 kr.
- 16:02 Andersen, D., M.B. Holtet, L. Weisbjerg & L.L. Eriksen: *Alkoholbehandling til socialt udsatte borgere. Systemets tilbud i borgerperspektiv.* 176 sider. ISBN: 978-87-7119-354-1. e-ISBN: 978-87-7119-355-8. Pris: 170,00 kr.
- 16:03 Baviskar, S., M.N. Christoffersen, K. Karmsteen, H. Hansen, M. Leth-Espensen, A. Christensen & J. Brauner: *Kontinuitet i anbringelser. Evaluering af lovændringer under Barnets reform, delrapport 1.* 128 sider. e-ISBN: 978-87-7119-356-5. Netpublikation.
- 16:04 Niss, N.K., K.I. Dannesboe, C.P. Nielsen & C.P. Christensen: *Evaluering af inklusionsindsatsen i Billund Kommune.* 132 sider. e-ISBN: 978-87-7119-357-2. Netpublikation.

- 16:05 Benjaminsen, L., M.H. Holm & J.F. Birkelund: *Fattigdom og afsavn. Om materielle og sociale afsavn blandt økonomisk fattige og ikke-fattige.* 336 sider. ISBN: 978-87-7119-358-9. e-ISBN: 978-87-7119-359-6. Pris: 320 kr.
- 16:06 Keilow; M., M. Friis-Hansen, S. Henze-Pedersen & S. Ravn: *Inklusionsindsatser i folkeskolen. Resultater fra to lodtrækningsforsøg.* 128 sider. ISBN: 978-87-7119-361-9. e-ISBN: 978-87-7119-362-6. Pris: 130 kr.
- 16:07 Niss, N.K. & I.S. Rasmussen: *Evaluering af satspuljen "Forebyggende indsatser for overvægtige børn og unge". Projekt "Øget udbytte" på Julemærkehjemmene.* 130 sider. e-ISBN: 978-87-7119-363-3. Netpublikation.
- 16:08 Andersen, D, K. Markwardt, L.B. Larsen & M.A. Svendsen: *Velfærdsteknologi i plejeboliger. Borger, medarbejder og økonomisk perspektiv.* 200 sider. e-ISBN: 978-87-7119-364-0. Netpublikation.
- 16:09 Amilon, A & A.G. Jeppesen: *Økonomisk udsatte pensionister. Levevilkår blandt økonomisk dårligt stillede pensionister.* 98 sider. ISBN: 978-87-7119-365-7. e-ISBN: 978-87-7119-366-4. Pris: 100 kr.
- 16:10 Bille, R.: *Implementering af beskæftigelsespolitik i Danmark.* 102 sider. e-ISBN: 978-87-7119-369-5. Netpublikation.

IMPLEMENTERING AF BESKÆFTIGELSESPOLITIK I DANMARK

ET LITTERATURSTUDIE

Denne rapport handler om implementering af beskæftigelsespolitik i Danmark. Den præsenterer en lang række danske studier – forskningsartikler, evalueringer og rapporter – som beskæftiger sig med forskellige aspekter af beskæftigelsespolitikens implementering i en dansk kontekst.

I fem temaer præsenterer rapporten en række forhold, der har betydning for, hvordan beskæftigelsespolitikens implementering forløber og med hvilke resultater. De fem temaer er politikformulering, central styring og inter-organisatoriske forhold, lokal ledelse og intra-organisatoriske forhold, frontlinjemedarbejderne og målgruppens betydning.

Derudover fremhæver rapporten en række vigtige spørgsmål og temaer, der fortsat er underbelyste i den eksisterende litteratur. Det drejer sig bl.a. om betydningen af statslige styringsinstrumenter og lokale ledelsesstile, og om forskelle mellem sagsbehandlere har betydning for borgernes situation i forhold til arbejdsmarkedet.

Rapportens målgruppe er forskere, praktikere og andre som beskæftiger sig med implementering af politik i Danmark.