

Til  
**STAR**

Dokumenttype  
**Rapport**

Dato  
**December 2015**

# LITTERATURSTUDIE OM EFFEKTIVE IMPLEMENTE- RINGSGREB **RAPPORT**



## INDHOLD

|           |                                                                             |           |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1.</b> | <b>INDLEDNING</b>                                                           | <b>2</b>  |
| 1.1       | Baggrund                                                                    | 2         |
| 1.2       | Formål, undersøgelsesspørgsmål og begreber                                  | 2         |
| 1.3       | Praksis på området                                                          | 3         |
| 1.4       | Læsevejledning                                                              | 4         |
| <b>2.</b> | <b>OPSUMMERING AF HOVEDPUNKTER</b>                                          | <b>5</b>  |
| <b>3.</b> | <b>METODE</b>                                                               | <b>9</b>  |
| 3.1       | Litteraturstudiets design og gennemførelse                                  | 9         |
| 3.2       | Karakteristik af den indsamlede viden                                       | 12        |
| <b>4.</b> | <b>TEMATISKE SYNTESER</b>                                                   | <b>16</b> |
| 4.1       | Faktorer der påvirker implementeringen og effekten af reformer eller policy | 17        |
| 4.1.1     | Faktorer der påvirker fideliteten af reformer og policy                     | 17        |
| 4.1.2     | Faktorer der påvirker effekten af reformer eller policy                     | 18        |
| 4.1.3     | Opsamling                                                                   | 19        |
| 4.2       | Organisatoriske implementeringsgreb                                         | 19        |
| 4.2.1     | Reorganisering af administrative enheder                                    | 19        |
| 4.2.2     | Monitorering og benchmarking                                                | 20        |
| 4.2.3     | Økonomiske incitamenter                                                     | 21        |
| 4.2.4     | Samarbejdsstrategier                                                        | 22        |
| 4.2.5     | Opsamling                                                                   | 22        |
| 4.3       | Medarbejderrettede implementeringsgreb                                      | 23        |
| 4.3.1     | Ledelse                                                                     | 23        |
| 4.3.2     | Standardisering af metoder og instrumenter                                  | 25        |
| 4.3.3     | Kompetenceudvikling og vejledninger                                         | 25        |
| 4.3.4     | Opsamling                                                                   | 25        |

## BILAG

### Bilag 1: Inkluderede studier

### Bilag 2: Søgeprotokol

### Bilag 3: Forskellen på Implementation Science litteraturen og Policy Implementation litteraturen

# 1. INDLEDNING

I denne rapport præsenteres resultaterne af et systematisk litteraturstudie om effektive implementeringsgreb, som Rambøll har gennemført på opdrag af Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR). Litteraturstudiet er gennemført i perioden oktober til november 2015.

## 1.1 Baggrund

Aktuelt er reformarbejdet på beskæftigelsesområdet præget af de store reformer, der er iværksat inden for de seneste år, herunder:

- Reform af førtidspension og fleksjob (30. juni 2012)
- Kontanthjælpsreform (18. april 2013)
- Sygedagpengereform (18. december 2013)
- Beskæftigelsesreform (18. juni 2014).

Dertil kommer også dagpengereform (25. maj 2010), tilbagetrækningsreform (13. maj 2011), reform af international rekruttering (26. juni 2014) og refusionsreform (26. august 2015). Disse reformer har dog haft mindre indgribende betydning for de kommunale medarbejderes arbejdsopgaver og daglige praksis og fokuserer mere på ydelser til borgerne og jobcentrenes økonomi. Såfremt de politiske intentioner med reformerne skal realiseres, er det nødvendigt at prioritere implementeringen af reformer. Implementering kan dog planlægges med de bedste intentioner, de fineste implementeringsplaner og de mest effektive implementeringsgreb, men som implementeringsforskningen viser, kræver implementering af reformer blik for frontmedarbejdernes perspektiver, holdninger og kultur, da det i sidste ende er frontmedarbejderne, der besidder nøglen til en succesfuld implementering.

Det stiller store krav til STAR, hvis implementeringsopgave er kendetegnet ved implementering "gennem andre", da det i sidste ende er kommunerne og a-kasserne, der har ansvaret for, at intentionerne i de beskæftigelsespolitiske initiativer og reformer bliver til virkelighed. STAR er således helt afhængig af andre aktører, når reformernes indhold og målsætninger skal implementeres og realiseres.

Der er derfor behov for viden om, hvilke implementeringsgreb der effektivt understøtter den lokale implementeringsindsats, så STAR bedst muligt kan understøtte kommunernes og a-kassernes implementering. Hidtil har der været meget viden tilgængelig om vanskelighederne ved implementering, men der har manglet viden om, hvad det er for implementeringsgreb, der er de bedste til at hjælpe kommunerne i deres implementering af reformer og andre nye initiativer.

## 1.2 Formål, undersøgelsesspørgsmål og begreber

Formålet med opgaven er derfor at gennemføre et litteraturstudie, der undersøger, hvilke implementeringsgreb på beskæftigelsesområdet der bidrager til effektiv reformimplementering for derigennem at øge vidensgrundlaget for STARs videre implementeringsarbejde.

Vi undersøger udelukkende implementeringsgreb på beskæftigelsesområdet (søgeprotokol og fremgangsmåde beskrives nærmere i kapitel 3). Det skyldes, at der er tale om et meget bredt reviewspørgsmål. Havde man søgt på implementeringsgreb på andre områder – på fx uddannelse og det sociale område – ville resultatet blive rigtig mange identificerede studier, og opgaven ville således ikke kunne have været gennemført indenfor den ønskede tidsramme.

I tråd med udbuddet forstås **implementeringsgreb** som konkrete implementeringsunderstøttende indsatser, der iværksættes fra centralt hold. Det kan eksempelvis være kompetenceudvikling, vejledninger, ledelsesinformation mv.

Implementeringsgreb kan benyttes af en central myndighed, som eksempelvis staten, men efter relevans inddrages også implementeringsgreb, der kan anvendes på kommunalt niveau. Målgruppen vil typisk være de kommunale frontmedarbejdere, men grebene kan også målrettes borgere, kommunale chefer og andre beslutningstagere. Endelig kan grebene være rettet mod at styrke selve organisationen.

**Effektive implementeringsgreb** forstås som aktiviteter, der øger sandsynligheden for, at indsatsen bliver gennemført efter intentionerne, dvs. med en **høj implementeringsgrad eller fidelitet**. Fidelitet er formelt defineret som graden af nøjagtighed hvormed en reform eller policy er implementeret. Et effektivt implementeringsgreb kan fx være et, der øger medarbejdernes viden, kompetencer eller motivation, som understøtter kapacitetsopbygning i organisationen eller som klæder ledelsen på til at kunne gennemføre indsatsen.

**Implementeringsgenstanden** er den reform eller policy, man søger at få implementeret efter intentionerne. Hvorvidt en given indsats skal forstås som en selvstændig reform/policy eller som et implementeringsgreb, afhænger af den konkrete kontekst og må underlægges en specifik vurdering. Et økonomisk incitament kan fx være et integreret element af en reform eller det kan iværksættes sideløbende med en reform for at understøtte dens implementering.

### 1.3 Praksis på området

At implementering er et fokusområde for STAR, kan man få et indblik i ved at læse STARs implementeringsguide (STAR (2015))<sup>1</sup>. Implementeringsguiden er skrevet til alle medarbejdere i STAR, der arbejder med implementering af beskæftigelsespolitiske indsatser og reformer. Formålet er at give en fælles forståelse af og redskaber til implementeringsarbejdet, således at man bliver endnu bedre til at støtte kommunerne og a-kasserne i at føre beskæftigelsespolitiske beslutninger ud i livet.

Det er STARs rolle at understøtte, at kommunerne og a-kasserne gennemfører reformerne, så de politiske intentioner omsættes til resultater for borgere og virksomheder. Samtidig er det STARs opgave at tænke implementering ind i alle faser af reformprocessen. Det gør STAR bl.a. ved at:

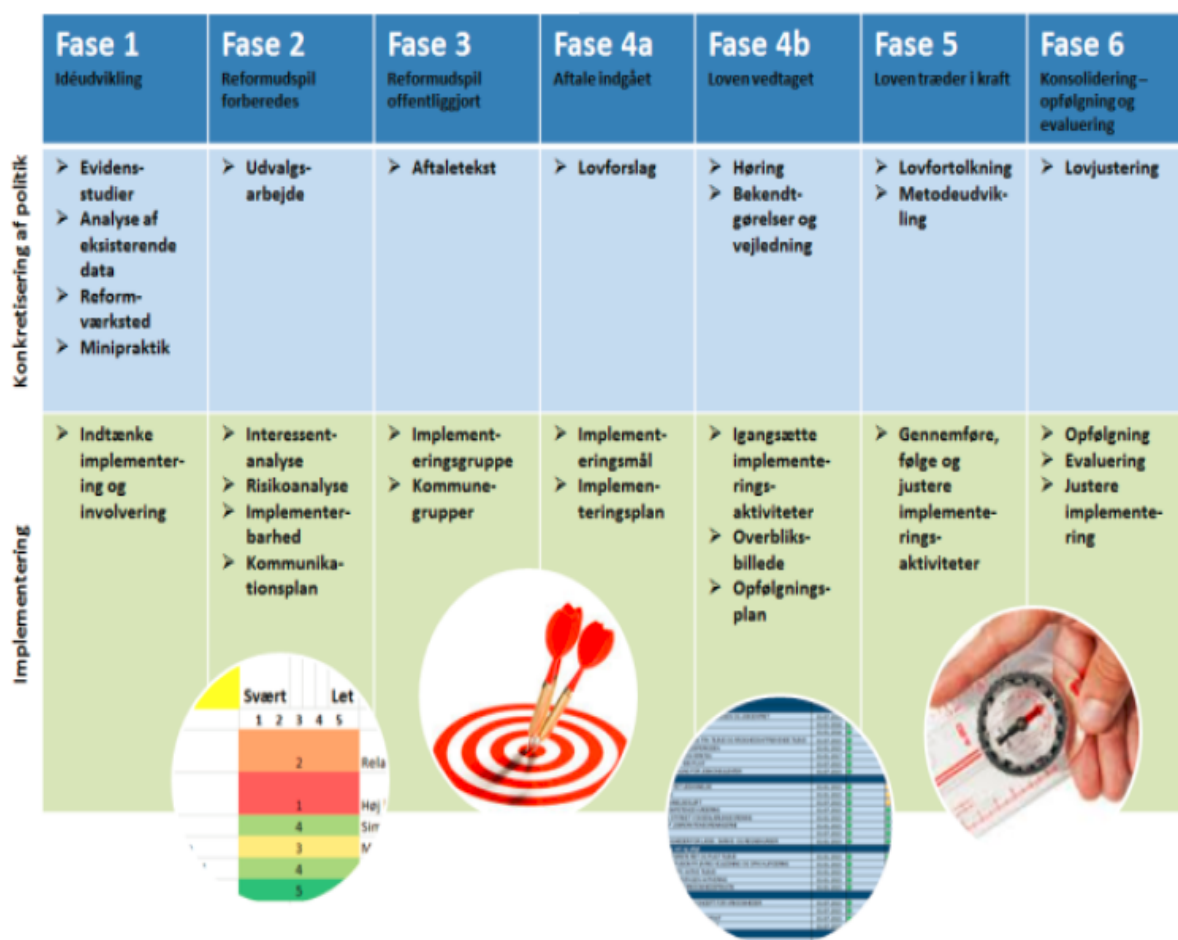
- Inddrage interessenter tidligt og løbende
- Analysere implementeringsbehov og -muligheder tidligt i reformprocessen
- Opstille realistiske og ambitiøse mål for implementeringen
- Planlægge implementeringsarbejdet og igangsætte initiativer, der understøtter implementeringen
- Følge op på mål og risici gennem hele implementeringsprocessen og justere indsatsen, hvis de forventede resultater udebliver.

(STAR (2015: s. 1-3)).

---

<sup>1</sup> STAR (2015): Implementeringsguide, version 2.0.

Figur 1: Faser og opgaver i implementeringsprocessen



Kilde: STAR (2015): Implementeringsguide, version 2.0.

Ovenstående figur viser, hvordan STAR tænker implementering i forhold til forskellige faser i reformprocessen. I forhold til anvendelsen af implementeringsgreb må man i henhold til figuren forvente, at de iværksættes i fase 5 og til dels fase 4b, mens de udvælges og planlægges i fase 4a. Det er således i disse faser af implementeringsprocessen, at viden fra dette litteraturstudie forventes at spille ind.

#### 1.4 Læsevejledning

Rapporten består af i alt fem kapitler. Efter dette indledende kapitel præsenteres i rapportens kapitel 2 en opsummering af litteraturstudiets hovedkonklusioner. I kapitel 3 præsenteres metode og tilgang i litteraturstudiet. Kapitel 4 indeholder en tematisk syntese af de inkluderede studier, og det er således i dette kapitel, at litteraturstudiets undersøgelsesspørgsmål analyseres og besvares. Kapitel 5 fremdrager perspektiver ift. STARs videre arbejde med implementeringsgreb.

## 2. OPSUMMERING AF HOVEDPINTER

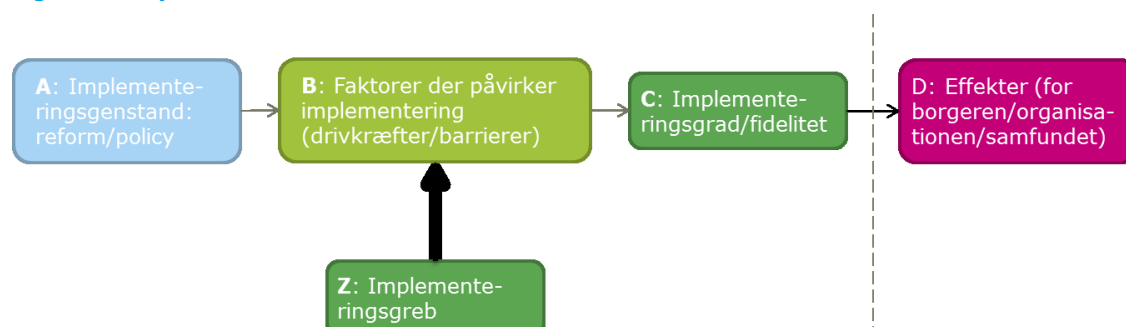
I dette kapitel præsenteres en opsummering af litteraturstudiets hovedpointer og konklusioner. Indledningsvis opsummeres de væsentligste pointer i forhold til en karakteristik af det undersøgte forskningsfelt, og derefter præsenteres de indholdsmæssige hovedpointer fra Rambølls analyse af litteraturen om effektive implementeringsgreb.

### Få af de fundne studier er designet til at undersøge effektive implementeringsgreb

Figuren nedenfor illustrerer, hvilken sammenhæng vi i litteraturstudiet ønsker at belyse, og hvilket design der er nødvendigt for at kunne udtale sig om effekten af implementeringsgreb for reformers eller politikkers implementeringsgrad.

For at kunne afdække implementeringsgrebs effekt for reformers implementeringsgrad skal der i forskningsdesignet være en form for variation i implementeringsgrebet (fx vejledninger, uddannelse, monitorering) (Z), før man kan udlede noget om effekten for implementeringsgraden (dvs. nøjagtigheden af implementeringen af reformen) (C). Derudover må det antages, at implementeringsgrebet (Z) virker ved at påvirke faktorer af betydning for implementering, såsom sagsbehandlerens og/eller organisationens viden, holdning, kompetencer eller kapacitet (B). Endelig bør implementeringsgenstanden (dvs. selve reformen fx såsom sygedagpengereformen) (A) holdes konstant, idet man ellers ikke kan adskille betydningen af reformen fra betydningen af implementeringsgrebet.

Figur 2: Analysemodel



Litteraturstudiet om effektive implementeringsgreb viser, at der er yderst få studier, der belyser effekten af implementeringsgreb (Z) for implementeringsgraden af reformer (C). Implementeringsgrad defineres nedenfor.

Tabel 1: Definition af implementeringsgrad

| Definition                | Succesfuld implementering af den ønskede adfærd ændring /praksisforandring           |
|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| Hyppest anvendte begreber | Implementeringsgrad<br>Fidelitet<br>Udbredelse<br>Accept af metoder<br>Bæredygtighed |

I langt størstedelen af de **21 inkluderede studier** behandles implementeringsgreb som en sekundær problemstilling, som ikke underlægges en egentlig test, men i højere grad belyses deskriptivt. De få studier, der undersøger implementeringsgrebs effekt for implementeringsgrad, har i store træk mindre robuste design og altså lav udsagnskraft.

En stor del af de studier, vi er stødt på i litteraturstudiet, ser på effekten af reformer for borgere eller organisationer (dvs. sammenhængen mellem A og D). Meget forskning har særligt fokuseret på effekterne af den aktive beskæftigelsespolitik for borgeren.

I forhold til at identificere effektive implementeringsgreb, så har en udfordring i litteraturstudiet været at adskille reformgenstanden (A) fra implementeringsgrebet (Z). Ofte sonder forfatterne ikke mellem de to, og det kan være svært at udlede om eksempelvis resultatkontrakter, benchmarking og standardiseringsværktøjer har været en del af reformen eller er blevet anvendt som implementeringsgreb til at få medarbejderne til at ændre adfærd i retning af reformens intentioner. I tvivlstilfælde har vi valgt at inkludere studiet, såfremt det var tydeligt, at målgruppen for aktiviteten har været medarbejderne og ikke borgerne.

Endelig er der flere studier, der identificerer, *hvilke* faktorer (B) der påvirker implementeringsgraden (C), men *ikke* undersøger, *hvordan* man kan påvirke implementeringsgraden ved at anvende forskellige implementeringsgreb (Z). De identificerede studier har heller ikke givet viden om betydningen af timingen af forskellige implementeringsgreb. I stedet undersøger studierne typisk, *hvilke* faktorer der er afgørende for, at implementeringsgraden af en bestemt reform eller policy er høj. Det er typisk faktorer som medarbejdernes viden, holdninger, målforståelse og sagsload, der vurderes som værende afgørende, men kun i få tilfælde undersøges det, *hvordan* disse faktorer kan påvirkes<sup>2</sup> og <sup>3</sup>.

Et hovedfund fra litteraturgennemgangen er således, at et meget begrænset antal studier forholder sig eksplicit til implementeringsgrebs effekter for implementeringen af reformer på beskæftigelsesområdet. Idet der er så få effektstudier af implementeringsgreb, giver det ikke mening at relatere de enkelte implementeringsgreb til det videnshierarki, som STAR normalt anvender til at kategorisere effektstudiers evidensniveau (se en nærmere drøftelse afsnit 3.2.). Således vil begreber som evidens og indikation ikke betegne tværgående resultater fra flere studier om konkrete implementeringsgreb, men udelukkende referere til styrken af det enkelte studies resultater.

### Tematisk syntese

Syntesen indeholder tre overordnede temaer, hvis hovedresultater refereres i det følgende. Nedenstående tabel illustrerer, hvor mange studier, der belyser effekten af de enkelte implementeringsgreb.

**Tabel 2: Oversigt over temaer, implementeringsgreb og antal studier**

| Tema   | Implementeringsgreb                     | Antal studier |
|--------|-----------------------------------------|---------------|
| Tema 1 | Ressourcer                              | 3             |
|        | Ledelsens praksis                       | 2             |
|        | Målforståelse                           | 2             |
|        | Medarbejdernes engagement og dedikation | 2             |
|        | Medarbejdernes viden og kompetencer     | 2             |
|        | Medarbejdernes holdning og loyalitet    | 1             |
| Tema 2 | Organisering                            | 6             |
|        | Monitorering                            | 5             |
|        | Samarbejde                              | 4             |

<sup>2</sup> Riccucci et al. (2004).

<sup>3</sup> Generelt har meget af implementeringsforskningen beskæftiget sig med at identificere faktorer, der påvirker implementeringsgraden, og i et review af over 500 videnskabelige artikler identificerer Durlak og Dupre (2008) således 23 faktorer, der påvirker implementeringsgraden.

| Tema   | Implementeringsgreb                        | Antal studier |
|--------|--------------------------------------------|---------------|
|        | Benchmarking                               | 3             |
|        | Sanktionering                              | 2             |
|        | Targeting                                  | 2             |
|        | Matching                                   | 2             |
|        | Caseload management                        | 2             |
|        | Økonomiske incitamenter                    | 1             |
| Tema 3 | Rekrutteringsstrategi                      | 3             |
|        | Standardisering af metoder og instrumenter | 3             |
|        | Ledelsens praksis                          | 2             |
|        | Målforståelse                              | 2             |
|        | Medarbejdernes holdning og loyalitet       | 2             |
|        | Monitorering                               | 1             |
|        | Sanktionering                              | 1             |
|        | Vejledninger                               | 1             |
|        | Medarbejdernes engagement og dedikation    | 1             |
|        | Supervision                                | 1             |
|        | Delegation                                 | 1             |
|        | Kompetenceudvikling                        | 1             |

Note: N=58. Tallet summerer ikke til 21, da flere studier inddrager flere implementeringsgreb.

### Tema 1: Faktorer der påvirker implementeringsgrad

Første tema, der baserer sig på *seks studier*, omhandler, hvilke **faktorer der påvirker fideliteten i implementeringen af en reform og effekten af reformen**. Det er faktorer, litteraturen peger på, som er afgørende for en vellykket implementering af reformer og politikker med høj fidelitet, og effektiviteten af implementeringsgreb ses typisk i relation til grebets evne til at påvirke én eller flere af faktorerne i den ønskede retning, hvorfor disse faktorer præsenteres i dette tema.

Litteraturgennemgangen viser, at følgende faktorer har betydning for i hvilken grad nye reformer og policys implementeres med høj fidelitet:

- Flere studier viser, at **medarbejdernes egne holdninger** til det nye tiltag eller til væsentligheden af det problem, som tiltaget skal modvirke, er vigtige faktorer, som har afgørende betydning for, i hvilken grad de implementerer nye reformer og policys med høj fidelitet. På samme måde udgør også **frontmedarbejdernes syn på egen rolle og deres dedikation i forhold til at opnå reformmålene** vigtige faktorer, som influerer på, i hvor høj grad de har tendens til at ændre praksis og følge nye centrale retningslinjer for beskæftigelsesindsatsen.
- Endelig viser to studier, at **tid og ressourcer** er afgørende faktorer, der i værste fald kan hæmme en implementering, såfremt der er knaphed på begge dele.
- I relation til at opnå positive beskæftigelsesmæssige effekter, peger flere studier på vigtigheden af, at ledelsen har **et stærkt jobrettet fokus** samt fremmer dette syn hos sine medarbejdere.

### Tema 2: Organisatoriske implementeringsgreb

Andet tema, der tager udgangspunkt i *14 studier*, omhandler effektiviteten af **implementeringsgreb på det organisatoriske niveau**. Temaet beskriver, hvordan en række konkrete implementeringsgreb på organisationsniveauet kan sikre en mere effektiv implementering af reformer.

På tværs af litteraturen tyder det på, at en række organisatoriske implementeringsgreb kan være med til at understøtte implementeringen af indsatser med en høj grad af fidelitet:

- For det første viser seks studier, at **administrative reorganiseringer og specialisering af enheder** kan være med til at påvirke frontmedarbejdernes målprioriteringer og derved sikre, at disse er i tråd med de overordnede reformers intentioner på beskæftigelsesområdet.
- For det andet indikerer seks studier, at anvendelsen af **performance monitorering og/eller benchmarking** kan være effektivt i forhold til at fremme medarbejdernes 'compliance' i forhold til at sikre en høj grad af fidelitet i implementeringen. Et enkelt studie viser, at implementeringsgreb som anvendelsen af **økonomiske incitament** kan være effektive implementeringsgreb til at understøtte implementeringen af reformer og politikker.
- Endelig viser fire studier, at **samarbejdsstrategier** kan være et effektivt implementeringsgreb, men det afhænger bl.a. i høj grad af kompleksiteten af reformen. Jo mere kompleks reform, jo mere gavnligt er samarbejde mellem forskellige organisationer.

### Tema 3: Medarbejderrettede implementeringsgreb

Tredje og sidste tema, baserer sig på *13 studier*, og beskriver effektiviteten af **medarbejderrettede implementeringsgreb**. Temaet fokuserer på de implementeringsgreb, som kan bringes i anvendelse med henblik på at påvirke frontmedarbejdernes motivation og evne til at sikre en implementering af reformer med høj fidelitet.

På tværs af litteraturen tyder det på, at en række medarbejderrettede implementeringsgreb kan være med til at understøtte implementeringen af reformer og politikker med en høj grad af fidelitet.

- Særligt **lederens ageren og kommunikation af organisationens mål** tyder på at have stor effekt for medarbejdernes målprioriteringer og dermed i sidste ende for, i hvor høj grad de efterlever intentionen bag de politiske reformer og politikker (tre studier). Det gælder også i forhold til ledelsens **rekrutteringspraksis** (tre studier), men i begge tilfælde gælder det dog, at de kun er effektive implementeringsgreb, såfremt der er diskrepans mellem reformmålene og de implementerendes organisationers egne mål. Et enkelt studie finder, at øget **supervision og delegation** medfører, at medarbejderne i højere grad implementerer reformer i overensstemmelse med lovens intentioner.
- Derudover viser tre studier, at implementeringsgreb som **standardisering og ensretning af redskaber og metoder** også kan ses som en effektiv måde at sikre en mere stringent og loyal implementering af nye tiltag, da det mindsker frontmedarbejdernes diskretion i sagsbehandlingen.
- Endelig viser et enkelt studie, at **kompetenceudvikling af medarbejderne** kan fremme implementering, mens et studie finder, at **vejledninger** i begrænset omfang anvendes. Begge implementeringsgrebs effektivitet er dog generelt underbelyst i litteraturen, der fokuserer på implementeringen af reformer på beskæftigelsesområdet.

### 3. METODE

I dette kapitel beskrives den metode, der er anvendt i litteraturstudiet. Beskrivelsen omfatter først en præsentation af litteraturstudiets design og gennemførelse samt dernæst en karakteristik af den indsamlede viden. Yderligere dokumentation for den anvendte metode kan findes i bilag 1 og 2, hvor hhv. litteraturoversigten over de inkluderede studier (bilag 1) og søgestrategien, søgestrengen og proceduren for kvalitetsvurderingen (bilag 2) fremgår.

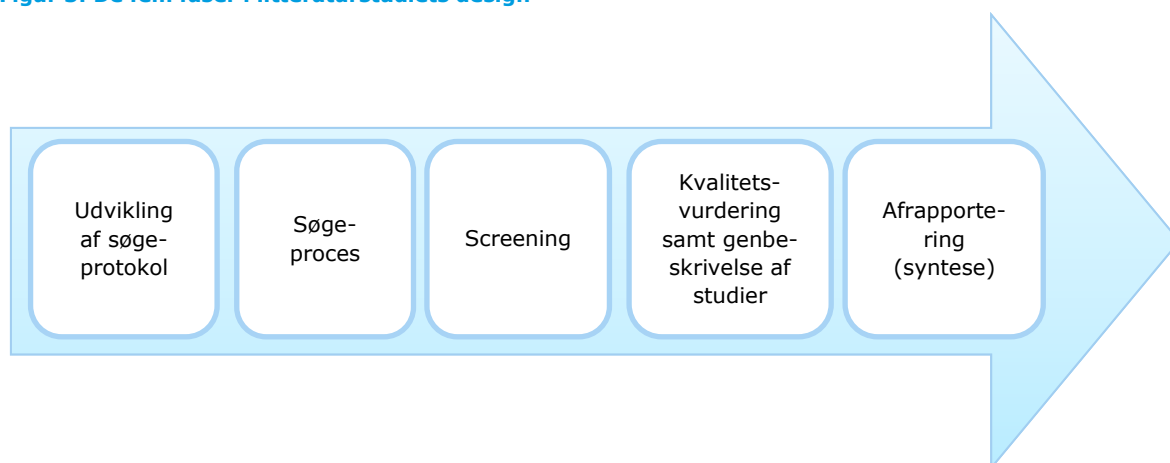
#### 3.1 Litteraturstudiets design og gennemførelse

Litteraturstudiet er gennemført med afsæt i gængs praksis for **systematiske litteraturstudier**. Metoden er kendetegnet ved, at der gennemføres en systematisk kortlægning af eksisterende litteratur inden for et afgrænset område med henblik på at udlede virkningsfulde komponenter og implementeringsfaktorer på tværs af et større antal studier, som kan danne grundlag for synteser.<sup>4</sup> Den metodiske tilgang er også kendetegnet ved, at litteratursøgningen gennemføres i udvalgte databaser, der vurderes som særligt relevante for litteraturstudiets emnefelt, hvorfor af søgningen kan tilrettelægges målrettet og fokuseret.<sup>5</sup>

Litteraturstudiet er baseret på en **tematisk syntesetilgang**, som er kendetegnet ved at organisere, udforske og finde mønstre i den viden, der er indsamlet i litteraturstudiet. Den tematiske syntese er velegnet til at håndtere studier med forskellige forskningsdesign og indsatser gennemført i forskellige nationale og lokale kontekster.

Konkret består litteraturstudiets gennemførelse af fem faser, som er illustreret i figuren nedenfor.

**Figur 3: De fem faser i litteraturstudiets design**



Som det kan ses af figuren, indledes det systematiske litteraturstudie med **udviklingen af en søgeprotokol** med tilhørende baggrund og undersøgelsesspørgsmål. I forbindelse med udviklingen af søgeprotokollen foretages en række begrebsmæssige afgrænsninger, som udmønter sig i en fastlæggelse af en afgrænsning af genstandsfeltet i forhold til implementering. Som beskrevet i rapportens indledning, søger litteraturstudiet at besvare følgende undersøgelsesspørgsmål:

- Hvilke implementeringsgreb har en positiv, negativ eller ingen effekt i forhold til at understøtte den lokale implementeringsindsats?<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Det systematiske litteraturstudie er tilrettelagt med udgangspunkt i den fremgangsmåde og metode, der er kendt fra *Rapid Evidence Assessment*-traditionen (Jf. Gough et al. (2012): *An introduction to systematic reviews*, London: Sage).

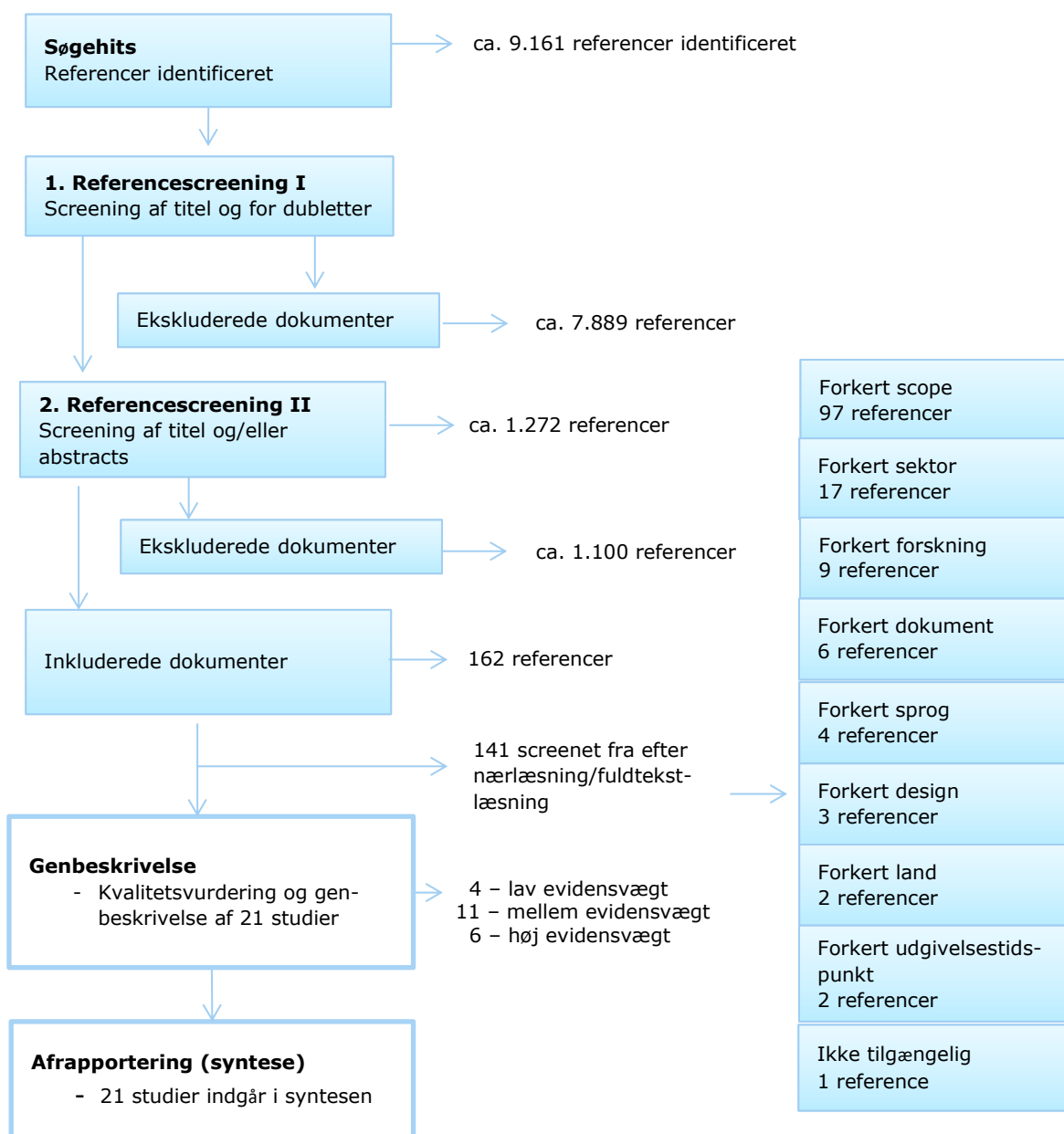
<sup>5</sup> Til søgningen udarbejdes en søgeprotokol, der indeholder undersøgelsesspørgsmål, søgetermer, valg af databaser, begrebsdefinition, tidsmæssig og geografisk afgrænsning samt eksklusionskriterier. Søgeprotokollen fremgår af bilag 2.

<sup>6</sup> Implementeringsgreb forstås som konkrete implementeringsunderstøttende indsatser, som iværksættes fra centralt hold. Det kan eksempelvis være kompetenceudvikling, vejledninger, ledelsesinformation mv. Det er således reform-eksterne tiltag, der skal understøtte en høj implementeringsgrad af den eller de konkrete initiativer, der udmøntes med reformen.

Litteraturstudiets genstandsfelt er endvidere afgrænset til, at inkluderede studier skal omhandle undersøgelsesspørgsmålet på beskæftigelsesområdet.

I litteraturstudiets anden fase igangsættes og gennemføres en **søgeproces**. Litteratursøgningen er gennemført i relevante søgekilder og forskningsdatabaser med afsæt i en række søgetermer, der afgrænser søgningen. For at sikre at studierne er relevante for de danske arbejdsmarkedsforhold, er søgningen geografisk afgrænset til at inddrage forskning fra følgende lande: De nordiske lande (Danmark, Norge, Sverige, Finland og Island), de nordeuropæiske lande (Tyskland, Østrig, Belgien, Holland, Storbritannien og Irland), Schweiz, de nordamerikanske lande (Canada og USA) samt Australien og New Zealand. Sprogligt afgrænses søgningen til at inkludere studier, som er udgivet på enten engelsk, dansk, norsk eller svensk. Søgningen foretages for perioden januar 1995 til oktober 2015. Således indgår også studier af ældre dato (fra 1995 og frem), hvilket skyldes, at studier, der undersøger implementeringsgrebs effekt på implementeringsgraden, er meget begrænset. For at sikre et tilstrækkeligt højt antal inkluderede studier er det derfor Rambølls vurdering, at ikke kun den nyeste litteratur på området, men også studier, der er ældre, er relevante at inkludere i syntesen. Se bilag 2 for uddybende beskrivelse af søgeprotokol, databaser og søgetermer. De tre øvrige faser i litteraturstudiet omfatter *screening*, *vurdering af studier* og *afrapportering (tematisk syntese)*. I nedenstående figur er litteraturstudiets forløb illustreret fra identificeringen af det samlede antal studier og dokumenter (i alt ca. 9.161) til afrapporteringen i form af syntesen.

**Figur 4: Filtrering af referencer fra søgning til syntesen<sup>7</sup>**



Den anvendte søgestrategi resulterede i ca. 9.161 referencer på tværs af de anvendte søgedatabaser i den indledende litteratursøgning. Disse referencer indgår i **screeningen**. I 1. referencescreening blev studierne gennemgået af den bibliometriske ekspert Alan Gomersall<sup>8</sup> på baggrund af deres titel og rensset for dubletter fundet i tidligere afsøgte databaser, hvilket resulterede i eksklusionen af ca. 7.889 referencer. Alan Gomersall har alene ekskluderet åbenlyst forkerte referencer, som i titlen eksempelvis refererer til 3. verdenslande; eller åbenlyst forkerte dokumenter, som eksempelvis anmeldelser eller conferenceoplæg.

I 2. referencescreening blev de resterende ca. 1.272 referencer gennemgået af Rambøll på baggrund af titel og abstract. Screeningerne tager afsæt i en række inklusions- og eksklusionskriterier, hvor der blandt andet bliver screenet efter, om studiernes indsats falder inden for litteraturstudiets emnemæssige afgrænsning, om sektor, land, forskning mv. er relevant. Se bilag 2 for

<sup>7</sup> Af figuren fremgår det, at én publikation er screenet fra, da den ikke var tilgængelig inden for projektperioden.

<sup>8</sup> Alan Gomersall er visiting fellow ved Kings College i London og er tidligere direktør for The British Library.

inklusions-/eksklusionskriterierne. I denne proces blev 162 referencer inkluderet til fuldttekst-læsning, mens 1.100 referencer blev ekskluderet. Af tabel 1 ses eksklusionsårsagerne fra 2. referencescreening. Som det ses af tabellen, er flest studier blevet ekskluderet på baggrund af forkert scope, forkert sektor eller forkert land.

**Tabel 3: Eksklusionsårsager**

| Eksklusionsårsag            | Antal studier |
|-----------------------------|---------------|
| Forkert dokument            | 9             |
| Forkert forskning           | 0             |
| Forkert udgivelsestidspunkt | 1             |
| Forkert land                | 189           |
| Forkert sektor              | 362           |
| Forkert sprog               | 4             |
| Forkert scope               | 502           |
| Forkert design              | 1             |
| Andet                       | 42            |

Note: N=1.110. Andet dækker bl.a. over dubletter og abstracts med utilstrækkelig information til inklusion/eksklusion.

Forud for afrapporteringen blev der gennemført en **kvalitetsvurdering og genbeskrivelse af studierne**. De 162 referencer blev nærlæst og vurderet i forhold til relevans ud fra de opstillede kriterier i søgeprotokollen. I denne proces blev 141 studier ekskluderet. Af ovenstående figur 4 fremgår det, på hvilket grundlag studierne er blevet ekskluderet samt antallet af studier i de forskellige eksklusionskategorier.

På baggrund af kvalitetsvurderingen blev hvert enkelt af de resterende 21 studier tildelt en samlet evidensvægt – henholdsvis høj, mellem eller lav. Den samlede evidensvægt beror på en systematisk vurdering af studiernes forskningsmæssige og rapporteringsmæssige *kvalitet* og *relevans* i relation til litteraturstudiets undersøgelsesspørgsmål. Kriterierne for den systematiske vurdering fremgår af bilag 2. I kvalitetsvurderingen blev 6 studier tildelt en høj evidensvægt, 11 en mellem evidensvægt og 4 en lav evidensvægt. Der er i syntesen således i alt 21 studier, der er endeligt inkluderet, og som genbeskrives til brug for syntesen.

Sidste fase i litteraturstudiet var gennemførelsen af en **tematisk syntese** på baggrund af de 21 inkluderede studier. Den tematiske syntese præsenteres i kapitel 4.

### 3.2 Karakteristik af den indsamlede viden

I dette afsnit præsenteres en overordnet karakteristik af den indsamlede viden, herunder studiernes geografiske spredning og de anvendte forskningsdesign. Sluttelig følger en beskrivelse af kvalitetsvurdering og studiernes evidensvægt.

#### *Generel beskrivelse af litteraturen*

Den inkluderede litteratur indeholder både studier af kvalitativ og kvantitativ karakter. Desuden er litteraturen overvejende nordisk, hvorfor resultaterne af litteraturstudiet har en høj grad af overførbare til en dansk kontekst. I nedenstående tabel fremgår studierne fordelt på lande, hvor halvdelen af studierne er fra Danmark, og hvor de resterende deler sig på Sverige, USA og øvrige europæiske lande.

**Tabel 4: Studiernes fordeling på lande**

| Undersøgelseskontekst | Antal studier |
|-----------------------|---------------|
| Danmark               | 13            |
| Sverige               | 3             |
| Holland               | 1             |
| Storbritannien        | 1             |
| Australien            | 1             |
| USA                   | 3             |
| Europa                | 1             |

Note: N=23. Antallet summerer ikke til 21, da nogle studier inddrager flere lande.

Som nævnt ovenfor er studierne karakteriseret ved både at have en kvalitativ og kvantitativ karakter, hvor førstnævnte domineres af kvalitative interview, observationer og feltarbejde, mens sidstnævnte primært er tværsnitsstudier. Dette er illustreret i nedenstående tabel.

**Tabel 5: Studierne forskningsdesign**

| Forskningsdesign og metoder | Antal studier |
|-----------------------------|---------------|
| Systematisk review          | -             |
| RCT                         | 1             |
| Kvasi-eksperiment           | 1             |
| Longitudinelt studie        | 1             |
| Før-/eftermåling            | 1             |
| Eftermåling                 | -             |
| Tværsnitsstudie             | 10            |
| Kvalitative interview       | 6             |
| Observation/feltarbejde     | 3             |
| Beskrivende casestudier     | 3             |

Note: N=26. Antallet summerer ikke til 21, da flere af de inkluderede studier anvender flere metoder.

#### *Beskrivelse af kvalitetsvurderingen og evidensvægt*

Vurderingen af studierne forskningskvalitet og -relevans i nærværende review adskiller sig fra den, der anvendes i STARs vidensbank.<sup>9</sup> Hvor STAR alene inkluderer kvantitative studier, kvalitetsvurderes alle studier i reviewet, som er inden for litteraturreviewets emneområde; og der er af typen systematiske reviews, kontrollerede forsøg (RCT), kvasi-eksperimentelle design, longitudinelle studier (herunder kohorte-design) eller tværsnitsstudier, casestudier eller systematiske kvalitative studier.

I reviewet vurderes forskningskvaliteten og -relevansen på baggrund af tre elementer i evidensvurderingen (element A-C), der tilsammen danner grundlaget for tildeling af studierne samlede evidensvægt (se i øvrigt bilag 2):

- **Element A** vedrører studiets afrapporteringsgrad og transparens; både i forhold til hvor detaljeret indsatsen er beskrevet og i forhold til implementeringsforhold ved gennemførelsen af denne indsats samt studiets analysestrategi og empiriske grundlag.
- **Element B** vedrører studiets reliabilitet og validitet. Det omfatter både, om design og analysemetode er velegnet til at undersøge studiets undersøgelsesspørgsmål, og om der er gjort

<sup>9</sup> <https://jobeffekter.dk/om-jobeffekterdk/hvordan-regner-jobeffekter.aspx#kvalitet>.

forsøg på at kontrollere for tredjepartsforklaringer og andre forhold, som vurderes at kunne påvirke studiets resultater. Derudover indgår en vurdering af studiets generaliserbarhed.

- **Element C** vedrører studiets emnemæssige relevans i forhold til at vurdere hensigtsmæssigheden af studiets fokus i forhold til den problemstilling, der er i fokus i nærværende studie.

På baggrund af ovenstående vurdering tildeles studiet en samlet evidensvægt. I nærværende litteraturstudie fordeler studierne sig på følgende måde i forhold til evidensvægt:

**Tabel 6: Studiernes evidensvægt**

| Evidensvægt | Antal studier |
|-------------|---------------|
| Høj         | 6             |
| Mellem      | 11            |
| Lav         | 4             |

Der gøres opmærksom på, at en høj evidensvægt ikke svarer til, at der er stærk evidens, jf. videnshierarkiet (se nedenfor). Det vil sige, at hvor evidensstyrken typisk betegner evidens på tværs af studier, refererer begrebet evidensvægt her til det enkelte studies kvalitetsvurdering, jf. ovenstående gennemgang. I og med der er så få effektstudier og derved meget få studier per implementeringsgreb, giver det ikke mening at benytte videnshierarkiet til at karakterisere litteraturen.

**Tabel 7: STARs videnshierarki**

| Overordnet vidensniveau | Detaljeret vidensniveau | Kriterier                                                                                                                                    |
|-------------------------|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Evidens</b>          | Stærk evidens           | En overvægt på tre eller flere effektstudier med høj kvalitet og/eller ét forskningsbaseret review viser resultater, der går i samme retning |
|                         | Moderat evidens         | En overvægt på to effektstudier af høj kvalitet viser resultater, der går i samme retning                                                    |
| <b>Indikation</b>       | Indikation              | En overvægt på ét effektstudie af høj kvalitet eller flere effektstudier med begrænset kvalitet viser resultater, der går i samme retning    |
| <b>Usikker</b>          | Modstridende viden      | Studier viser resultater, der går i forskellig retning. Ingen overvægt                                                                       |
|                         | Få studier              | Ingen eller få studier med begrænset kvalitet viser resultater. Ingen overvægt                                                               |

Kilde: STARs vidensbank "Jobeffekter" <https://jobeffekter.dk/om-jobeffekterdk/hvordan-regner-jobeffekter.aspx>

Et studie vurderes til at have en høj evidensvægt, når studiet både har en høj kvalitet og relevans. Et studie skal både være gennemført i overensstemmelse med de gældende videnskabelige krav inden for det anvendte design og såvel emnemæssigt som forskningsmæssigt behandle det stillede reviewspørgsmål. Når et eller flere af de nævnte forhold ikke er opfyldt i tilstrækkelig grad, vurderes studiet med 'medium' evidensvægt eller 'lav' evidensvægt, hvis mange af de ovennævnte forhold ikke er opfyldt, da der ikke kan fæstes lid til studiets resultater. En forudsætning for, at et studie kan tildeles 'høj' eller 'medium' evidensvægt er studiets afrapporteringsgrad. Dvs. at der skal være tilstrækkelig information om studiets forskningsspørgsmål, metodiske fremgangsmåde, sampling, dataindsamlings- og analysestrategier og resultater. Med andre ord vægter evidensvægt A højt i den samlede vurdering. Se evt. bilag 2 for en uddybende beskrivelse af kvalitetsvurderingen (tildeling af evidensvægte).

Med udgangspunkt i, at studierne i litteraturstudiets forskningsdesign kun i få tilfælde måler egentlige effekter, kan de ikke siges at være præget af høj evidens. Se tabel 7 nedenfor. Det betyder, at litteraturstudiet skal læses i lyset af litteraturens karakter og derfor i højere grad ses

som et litteraturstudie, der mere peger på indikationer på virkningsfulde elementer end egentlige konklusioner i forhold til udbytte af et bestemt implementeringsgreb.

Tabel 7 nedenfor illustrerer, hvordan studierne fordeler sig på hhv. forskningsdesign og implementeringsgreb.

**Tabel 8:** Studiernes fordeling på implementeringsgreb og forskningsdesign

| Implementeringsgreb/ design                | RCT | Kvasi-eksperiment | Longitudinelt studie | Tværsnitsstudie | Kvalitative interviews | Observation/ feltarbejde | Beskrivende casestudier |
|--------------------------------------------|-----|-------------------|----------------------|-----------------|------------------------|--------------------------|-------------------------|
| Organisering                               | -   | 1                 | -                    | 4               | 1                      | 1                        | 2                       |
| Samarbejde                                 | -   | -                 | -                    | 3               | 1                      | 1                        | 1                       |
| Rekrutteringsstrategi                      | -   | 1                 | -                    | 1               | 2                      | -                        | -                       |
| Økonomiske incitamenter                    | -   | -                 | -                    | -               | 1                      | -                        | -                       |
| Ledelsens praksis                          | 1   | 1                 | -                    | 4               | -                      | -                        | -                       |
| Caseload management                        | 1   | -                 | -                    | 1               | -                      | -                        | -                       |
| Standardisering af metoder og instrumenter | -   | -                 | -                    | 1               | 1                      | -                        | 1                       |
| Vejledninger                               | -   | -                 | -                    | -               | 1                      | -                        | -                       |
| Ressourcer                                 | 1   | -                 | -                    | -               | 2                      | 2                        | -                       |
| Målforståelse                              | -   | -                 | -                    | 2               | 1                      | 1                        | -                       |
| Medarbejdernes dedikation/engagement       | -   | 1                 | -                    | 3               | -                      | -                        | -                       |
| Medarbejdernes holdninger/ loyalitet       | 1   | -                 | -                    | 3               | 1                      | 1                        | -                       |
| Medarbejdernes kompetencer/ viden          | -   | -                 | -                    | 2               | -                      | -                        | -                       |
| Supervision                                | -   | -                 | -                    | 1               | -                      | -                        | -                       |
| Delegation                                 | -   | -                 | -                    | 1               | -                      | -                        | -                       |
| Kompetenceudvikling                        | -   | -                 | -                    | 1               | -                      | -                        | -                       |
| Monitorering                               | 1   | 1                 | 1                    | 3               | 1                      | -                        | -                       |
| Sanktionering                              | 1   | 1                 | 1                    | 1               | -                      | -                        | -                       |
| Benchmarking                               | -   | -                 | -                    | 2               | 1                      | -                        | -                       |
| Targeting                                  | -   | -                 | 1                    | 1               | -                      | -                        | -                       |
| Matching                                   | -   | -                 | 1                    | 1               | -                      | -                        | -                       |

Note: N=74. Tallene summerer ikke til 21, da flere studier anvender flere design og/eller behandler flere implementeringsgreb og indgår derfor flere gange i tabellen.

## 4. TEMATISKE SYNTESER

I dette kapitel præsenteres litteraturstudiets *tematiske syntese*. Litteraturstudiets fokus har været at finde studier, som undersøger et eller flere implementeringsgrebs effekt på implementeringsgraden af de konkrete initiativer, som udmøntes med en reform. En generel udfordring i litteraturgennemgangen har imidlertid været, at kun meget få studier indeholder undersøgelser af effekten af egentlige implementeringsgreb. Langt de fleste studier har et bredere perspektiv og indeholder undersøgelser af forskellige aspekter, der har betydning for implementeringen. Det er derfor generelt kendetegnende for de omfattede studier, at de kun i begrænset omfang fokuserer på egentlige implementeringsgreb rettet mod at sikre en høj fidelitet i forhold til reformer. Samtidig er der i studierne typisk ikke isoleret eller opgjort effekten af enkelte implementeringsgreb selvstændigt, men ofte er beskrivelsen af et effektivt implementeringsgreb en delmængde af en række implementeringsgreb, der tilsammen har en effekt i forhold til at understøtte implementeringen af en reform. Når der derfor tales om effektive implementeringsgreb, er der ikke tale om effekt i kvantitativ og kausal forstand, men effekt som antyder, at implementeringsgrebet er fremmende for implementeringen af en reform med høj fidelitet.

Syntesen er beskrevet i tre overordnede temaer:

- Første tema beskriver, hvilke **faktorer der påvirker fideliteten i implementeringen af en reform og effekten af reformen**. Det er faktorer, litteraturen peger på, er afgørende for en vellykket implementering af reformer med høj fidelitet, og effektiviteten af implementeringsgreb ses typisk i relation til grebets evne til at påvirke én eller flere af faktorerne i den ønskede retning, hvorfor disse faktorer præsenteres i dette tema.
- Andet tema omhandler effektiviteten af **implementeringsgreb på det organisatoriske niveau**. Temaet beskriver, hvordan en række konkrete implementeringsgreb på organisationsniveau kan sikre en mere effektiv implementeringen af reformer.
- Tredje og sidste tema beskriver effektiviteten af **medarbejderrettede implementeringsgreb**. Temaet fokuserer på de implementeringsgreb, der kan bringes i anvendelse med henblik på at påvirke frontmedarbejdernes motivation for og evne til at sikre en implementering af reformer med høj fidelitet.

Sondringen mellem medarbejderrettede og organisatoriske implementeringsgreb tager afsæt i Cochranes kategorisering af implementeringsaktiviteter; EPOC<sup>10</sup> (Kjærgaard, 2013). Denne sontring er valgt, fordi den skærper fokus på, at implementeringsgreb både kan være rettet mod medarbejderniveau og organisatorisk niveau.

De tre temaer er baseret på et varierende antal studier. Mens temaerne 2 og 3 er baseret på forholdsvis mange studier, er der relativt færre, der direkte beskæftiger sig med tema 1 om faktorer, der påvirker implementeringen og effekten af en reform eller policy.

Studierne fordeler sig på de tre temaer i forhold til deres samlede evidensvægt på følgende måde:

<sup>10</sup> I EPOC-kategoriseringen af implementeringsaktiviteter skelnes der mellem fire kategorier: professionel (professional), finansiel (financial), organisatorisk (organisational) og regulering (regulatory).

**Tabel 9: Oversigt over studier der relaterer sig til de tre temaer, fordelt på evidensvægt**

|                                      | <b>Tema 1: Faktorer der påvirker implementeringen og effekten af reformer</b> | <b>Tema 2: Organisatoriske implementeringsgreb</b> | <b>Tema 3: Medarbejderrettede implementeringsgreb</b> |
|--------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| Antal studier med høj evidensvægt    | 3                                                                             | 4                                                  | 3                                                     |
| Andel studier med mellem evidensvægt | 2                                                                             | 7                                                  | 9                                                     |
| Andel studier med lav evidensvægt    | 1                                                                             | 3                                                  | 1                                                     |
| Samlet antal studier                 | 6                                                                             | 14                                                 | 13                                                    |

Note: N=66. Antallet summerer ikke til 21, da flere af de inkluderede studier behandler flere temaer.

I bilag 1 findes en oversigt over de inkluderede studier, og hvilke temaer de berører.

De inkluderede studier undersøger implementeringsfaktorer og implementeringsgreb i forskellige kontekster. Studierne er gennemført i en række forskellige lande og baserer sig også på data fra forskellige historiske tidspunkter. Det er ikke på baggrund af den indsamlede litteratur muligt at sige noget om, hvilken betydning studiernes nationale eller historiske kontekst har for overførbareheden af deres konklusioner til andre kontekster. Det er således væsentligt at fastholde visse forbehold i forhold til at udlede mere generelle konklusioner om implementeringsgrebenes effekt, hvis de kun er belyst via enkelte studier eller studier, der alle er gennemført inden for samme kontekst.

I det følgende præsenteres syntesens tre temaer i dybden.

#### **4.1 Faktorer der påvirker implementeringen og effekten af reformer eller policy**

I dette afsnit præsenteres syntesens første tema, der undersøger de faktorer, litteraturen peger på, påvirker fideliteten i implementeringen af en reform eller policy, og effekten af samme reform eller policy. Det er et tema, som implementeringsforskningen særligt har beskæftiget sig med, og der peges i forskningen ofte på individers viden, holdninger, kompetencer og målforståelse, som afgørende faktorer for en vellykket implementering af reformer eller policies<sup>11</sup>. Der findes dog mange faktorer, og i et review af mere end 500 videnskabelige artikler identificerer Durlak og Dupre (2008)<sup>12</sup> i alt 23 faktorer, der påvirker implementeringsgraden.

I nedenstående litteraturgennemgang præsenteres de fundne studier, der har undersøgt betydningen af én eller flere af disse faktorer for fideliteten i implementeringen af reformer og policies og reformernes eller policies effekt på beskæftigelsesområdet.

##### **4.1.1 Faktorer der påvirker fideliteten af reformer og policy**

May & Winter (2007) konkluderer i et studie af politikeres og lederes påvirkning af frontmedarbejdernes implementering af reformer, at frontmedarbejdernes egne målforståelser, professionelle viden og holdninger er de mest betydningsfulde faktorer for frontmedarbejdernes loyalitet i implementeringen af en reform.

Andre studier peger på *tid* og *ressourcer* som faktorer, der kan påvirke implementeringen af reformer. Blackmore (2001) identificerer således mangel på ressourcer som en væsentlig grund til at policy ikke bliver implementeret efter hensigten: *"The main reason offered for the implementation deficit was a lack of staff resources which meant that there was insufficient time available*

<sup>11</sup> Winter et al. (2007), Riccucci (2004), Michi (2011).

<sup>12</sup> Durlak & DuPre (2008): *Implementation matters: a review of research on the influence of implementation on program outcomes and the factors affecting implementation*. American Journal of Community Psychology. 2008 Jun;41(3-4):327-50.

*to conduct all the necessary checking procedures*<sup>13</sup>. Hansen (2015) når til samme resultat, og her konkluderes det, at begrænsninger i tid og ressourcer fører til, at frontarbejderne anlægger en form for 'coping strategi', hvor de foretager deres egne prioriteringer og justeringer af indsatsene, som i sidste ende betyder, at reformer og policy ikke implementeres efter hensigten.

Ewalt & Jennings (2004) undersøger i en amerikansk kontekst, hvordan ledelsens motivation og interesse har en betydning for reduktioner i antallet af ledige<sup>14</sup>. De understreger også betydningen af, at de medarbejdere, som skal implementere reformer og policy har det rette '*commitment*' til opgaven, og understreger ledelsens rolle i at sikre en effektiv implementering: "*Leadership practices, including the communications, goals, attitudes, and beliefs of administrators, are managerial roles and actions that may affect policy design and implementation.*"<sup>15</sup>

Medarbejdernes '*commitment to the policy objectives*' betydning for implementeringsgraden af reformer og policies studeres også af Winter et al. (2008b). Udgangspunktet for studiet er, om forskellige måder at organisere den statslige og kommunale beskæftigelsesindsats fører til forskelle i implementeringen af policies. Winter et al. (2008b) konkluderer, at forskelle i implementeringsgrad, som optræder på tværs af det statslige og kommunale niveau, ikke relaterer sig til organiseringen, men at det i stedet er en konsekvens af: (...) *the stronger commitment of caseworkers to carry out the policy reforms, of their greater attention to rules, and of the stronger organizational commitment to the reforms*<sup>16</sup>.

Endelig viser et dansk studie af Hansen et al. (2015), hvordan medarbejdernes attituder og syn på egen rolle kan hindre en effektiv implementering af en ny praksis. Konkret forsøger studiet at finde forklaringer på, at en ny praksis for screening for alkoholisme blev anvendt langt mindre end forventet. Studiet viser, at jobkonsulenternes personlige holdninger til alkohol var en væsentlig barriere for implementeringen af den nye screeningsmetode, fordi de ikke mente, det var væsentligt i forhold til at bringe de ledige i arbejde, eller fordi de prioriterede at fokusere på andre af de lediges problemer. På samme måde var også konsulenternes opfattelse af deres egen rolle en barriere, idet de oplevede, at det at adressere evt. alkoholproblemer undergravede den tillid, de havde opbygget til borgeren, og fordi de ikke anså alkoholproblemer som en problemstilling, de skulle tage hånd om.

Overstående faktorer er alle eksempler på implementeringsdrivkræfter og -barrierer, som påvirker fideliteten i implementeringen af en reform.

#### 4.1.2 Faktorer der påvirker effekten af reformer eller policy

En række studier undersøger også de faktorer, som er afgørende for, at der opnås en effekt i indsatsen. De faktorer som i særlig grad synes at have en betydning for effekten af en reform eller policy er *ledelse*, et *stærkt fokus i indsatsen* og *de ressourcemæssige rammer* for beskæftigelsesindsatsen. Bloom (2003) afdækker netop i et omfattende studie af de tre amerikanske 'welfare-to-work'-programmer, hvordan forskellige implementeringsfaktorer påvirker effektiviteten af disse programmer. Studiet viser, at beskæftigelsesprogrammernes effektivitet<sup>17</sup> bl.a. afhænger af "*how programs are managed and what frontline practices they emphasize*".<sup>18</sup> Bloom påviser således, at: "*Management choices for how welfare-to-work programs are implemented matter a great deal to their success. In particular: a strong employment message is a powerful medium for stimulating clients to find jobs [and] a clear staff focus on personal client attention*

<sup>13</sup> Blackmore (2001), p. 156.

<sup>14</sup> Studiet anvender 'caseloads' som den afhængige variabel i analysen og undersøger, hvordan forskellige ledelsesmæssige eller administrative forhold fører til, at denne samme reform fører til forskellige reduktioner i caseloads på tværs af 44 stater, kontrolleret for forskellige andre faktorer.

<sup>15</sup> Ewalt (2004), p. 451.

<sup>16</sup> Winter et al. (2008b), p. 20

<sup>17</sup> Studiet fokuserer på beskæftigelsesindsatser rettet mod ledige enlige mødre og måler effekten af indsatsen via borgernes indkomstniveau.

<sup>18</sup> Bloom (2003), p. 552.

*can markedly increase their success.*<sup>19</sup> Ifølge studiet er et stærkt fokus blandt ledelse og medarbejdere på at få de ledige hurtigt i beskæftigelse den faktor, som har den klart største og mest signifikante betydning for beskæftigelsesindsatsens effekt. På samme måde viser studiet, at det har en signifikant positiv betydning, når frontmedarbejderne har fokus på at få et mere indgående kendskab til borgerne, deres situation, mål og drømme.

I et studie af Ewalt & Jennings (2004) konkluderes ligeledes, at ledelse er en afgørende faktor ift. at opnå effekt af en indsats, og de påviser bl.a., at der er en positiv sammenhæng mellem ledelsesmæssig prioritering af den borgerrettede indsats og reduktion i ledigheden. På samme måde viser studiet, at hvis ledelsen har en overbevisning om, at reduktion af offentlige ydelser er et vigtigt mål, så fører det til større reduktioner i antallet af ledige. De konkluderer: *"When administrators believe in the policy and model that belief, it makes a difference"*<sup>20</sup>. I lighed med Bloom (2003) viser studiet, at et stærkt fokus blandt ledelse og medarbejdere på at få den ledige hurtig i beskæftigelse har en stor effekt, og det er den klart største, mest signifikante og mest robuste af de inkluderede faktorer.

Enkelte andre af de inkluderede studier – bl.a. Bloom (2003) og Hansen (2015) – undersøger også, hvordan de ressourcemæssige rammer for beskæftigelsesindsatsen lidt mere indirekte kan have betydning for effektiviteten af denne indsats. Bloom (2003) påviser således, at meget store sagsstammer (*caseloads*) kan underminere beskæftigelsesprogrammernes effektivitet. En nærliggende årsag til dette er, at frontmedarbejdere med meget store sagsstammer ikke har samme tid med borgerne sammenlignet med medarbejdere med mindre sagsstammer.

#### 4.1.3 Opsamling

Som overstående litteraturgennemgang illustrerer, er medarbejdernes egne holdninger til nye tiltag eller til væsentligheden af sociale forhold som fx alkohol(mis)brug vigtige faktorer, som har afgørende betydning for, i hvilken grad de implementerer nye reformer og policies med høj fidelitet. På samme måde udgør også frontmedarbejdernes syn på egen rolle og 'commitment' vigtige faktorer, som influerer på, i hvor høj grad de har tendens til at ændre praksis og følge nye centrale retningslinjer for beskæftigelsesindsatsen. Endelig er tid og ressourcer afgørende faktorer, der i værste fald kan hæmme en implementering, såfremt der er knaphed på begge dele.

## 4.2 Organisatoriske implementeringsgreb

I dette afsnit præsenteres syntesens andet tema, der afdækker de organisatoriske implementeringsgreb, der kan påvirke fideliteten i implementeringen af reformer. Det er kendetegnende for disse greb, at de alle på forskellig vis forsøger indirekte at påvirke frontmedarbejdernes handlinger gennem tiltag, som ændrer de organisatoriske rammer eller incitamenter for deres arbejde.

### 4.2.1 Reorganisering af administrative enheder

Flere studier peger på, at reorganiseringen af den lokale beskæftigelsesindsats i jobcentrene kan være et effektivt implementeringsgreb, da det kan styrke implementeringen af et nyt fokus i indsatsen i tråd med intentionerne i den overordnede politik på området.

Ståhl (2012) konkluderer således, at den organisatoriske adskillelse af jobcenter og kontoret for sociale ydelser i Sverige har resulteret i et større fokus på jobskabelse. Dette forklares med, at denne organisering gør det nemmere at fokusere på én målsætning (at få de ledige i arbejde) i indsatsen. På denne måde kan organiseringen af indsatsen altså være med til at understøtte fokus i implementeringen af reformer.

Riccucci et al. (2004) beskriver også, hvordan *"agency specialization plays an important role in establishing goal priorities for staff"*. Denne organisatoriske specialisering er ifølge Riccucci fremende for implementeringen reformer, idet individers forståelse og prioritering af deres organisati-

<sup>19</sup> Bloom (2003), p. 571.

<sup>20</sup> Ewalt 2004), p. 458.

ons mål ses som værende en afgørende forudsætning for en vellykket implementering. Studiet undersøger dog ikke, hvorfor organisatorisk specialisering er fremmede for individers målforståelse, men studiet finder, at *“agency setting was strongly associated with staff perception of goals, even after controlling for management factors. Working in a welfare office remains significantly associated with the perception that eligibility determination is an important priority, and working in a workforce office was associated with a priority on employment goals”*<sup>21</sup>.

På samme måde peger et dansk studie af Bredgaard og Larsen (2009) på, at reorganisering af den kommunale arbejdsformidling i forbindelse med kommunalreformen har været medvirkende til, at kommunerne i højere grad anvender en work-first-tilgang i kommunerne. Baggrunden for studiet er, at et tværsnitsstudie fra 2001 havde tydeliggjort store forskelle mellem regeringens intentioner om at implementere en work-first-tilgang i kommunernes tilgang til de arbejdsløse og så den praksis, der faktisk fandt sted i kommunerne, som i højere grad baserede sig på human-capital-tilgangen<sup>22</sup>. I et follow-up-studie fra 2008 viser det sig, at kommunernes praksis har ændret sig markant i retningen af en work-first-tilgang, og det konkluderes blandt andet, at særligt reorganiseringen af den kommunale arbejdsformidling i hhv. jobcentre med ansvar for at få folk i arbejde og aktivering og i ydelseskontorer har haft en positiv effekt ift. at få implementeret en større grad af work-first-tilgang i kommunerne<sup>23</sup>.

Endelig peger Bredgaard et al. (2005) på, at reorganisering, eller truslen herom, i form af udlicitering af beskæftigelsesindsatsen til anden aktør også har været et forsøg på at styrke implementeringen af work-first-tilgangen i beskæftigelsesindsatsen. Det var særligt tilfældet fra 2003 til 2007 og byggede på en antagelse om, at anden aktør ikke i samme udstrækning ville forsøge at ‘sabotere’ de politiske initiativer og målsætninger med beskæftigelsesindsatsen. Bredgaard et al. (2005) følger i studiet ikke op på, om det har haft en effekt, men Bredgaard (2011) konkluderer, at der ingen forskel har været mellem andre aktører og de kommunale jobcentres implementering, og begge (...) *have remained relatively loyal in their implementation of policies and programs*<sup>24</sup>. Det er således ikke muligt at udlede noget entydigt om effekten af udlicitering som implementeringsgreb.

#### 4.2.2 Monitorering og benchmarking

Foruden administrativ reorganisering fremhæves benchmarking og performance monitorering, som effektive implementeringsgreb i forhold til at disciplinere frontmedarbejderne og derved sikre en større fidelitet i implementeringen. Begge er implementeringsgreb, der udspringer af tankegangen om new public management, og de har særligt fundet anvendelse i en dansk kontekst i forbindelse med de seneste års decentralisering af beskæftigelsesindsatsen.

Eksempelvis konkluderer Caswell et al. (2015), at performance monitorering og benchmarking har været effektivt i forhold til at få kommunerne til at øge antallet af sanktioner mod kontant-hjælpsmodtagere i tråd med de centrale politikker og intentioner på området. Dette skyldes blandt andet, at synliggørelsen af jobcentrenes performance sammenlignet med andre jobcentre med ensartede rammevilkår har påvirket frontmedarbejdernes praksis gennem “naming og shaming”, da det betragtes som ønskværdigt at performe bedre end de andre jobcentre.

På samme måde finder Bredgaard og Larsen (2009) blandt andet, at benchmarking og performance monitorering har været med til at ændre sagsbehandlerne i jobcentrenes tilgang til ledige. Konkret peger de i deres studie af den danske reformproces på beskæftigelsesområdet på, at man fra centralt (politisk) hold har intensiveret monitoreringen af de lokale jobcentres indsats med henblik på at sikre, at jobcentrene i højere grad efterlever intentionen bag den nye work-

<sup>21</sup> Riccucci et al. (2004), p. 443.

<sup>22</sup> Human-capital tilgangen er kendetegnet ved, at der sættes på behovsorienteret opkvalificering, individuelle og fleksible indsatser samt social integration.

<sup>23</sup> Bredgaard og Larsen (2009) og Larsen (2011).

<sup>24</sup> Bredgaard (2011), p. 772.

first-tilgang. Særligt benchmarking af jobcentrenes performance har påvirket jobcentrenes indsats, da synliggørelsen af deres performance øger jobcentrenes incitament til at følge politikernes performancemål, da de gerne vil klare sig godt. Bredgaard og Larsen (2009) og Larsen (2011) konkluderer, at performance monitorering og benchmarking har haft stor betydning for, at sagsbehandlerne i kommunerne i højere grad udøver en work-first-tilgang over for ledige borgere. Larsen argumenterer for, at mens de kommunale chefer i 2001 så hensynet den enkeltes behov og ønsker samt et opkvalificeringsperspektiv som de vigtigste formål med beskæftigelsesindsatsen, ses formålet i dag som værende det, at der stilles krav til den enkelte, og at man anvender sanktioner ved vægring og udeblivelse, samt at aktivering bruges til arbejdsprøvning<sup>25</sup>. Bredgaard og Larsen (2013) og Larsen (2011) peger dog også på, at performance monitorering og benchmarking har resulteret i en række utilsigtede konsekvenser i form af uforholdsmæssig meget tid anvendt på administration, og som tager tid fra den egentlige kerneopgave i form af kontakt til borgeren.

For begge overstående studier gælder det, at effekten af performance monitorering og benchmarking ift. at understøtte implementeringen af work-first-tilgangen i kommunerne ikke analyseres særskilt, men som en del af en hel række implementeringsgreb, der tilsammen har haft en effekt for implementeringen. Det er således ikke muligt at isolere eller måle effektiviteten af hverken performancemonitorering eller benchmarking, men studiets resultater giver en indikation af, at de har en effekt.

Andre af de fundne studier behandler effektiviteten af implementeringsgreb, men kun i relation til effekt af indsatsen og ikke i forhold til implementeringsgraden. Flere studier konstaterer således, at monitorering ikke blot finder anvendelse som et effektivt greb til at disciplinere frontmedarbejderne med, men at grebet også i stor udstrækning anvendes i den borgerrettede indsats. I denne sammenhæng er det effekten af selve indsatsen, der monitoreres. Bloom (2003) konstaterer imidlertid, at "monitoring is not enough" – det væsentlige er, hvad man bruger den indsamlede (monitorede) information til.<sup>26</sup> Her ses monitoreringen med andre ord som en forudsætning for at kunne igangsætte relevante initiativer for de ledige. Andersen og Svarrer (2007) forklarer da også, at monitorering og sanktionering af de ledige fungerer som en form for trussel for den ledige, hvilket påvirker dennes adfærd i retning af en mere målrettet indsats for at komme i arbejde. Studiet viser dog samtidig, at denne effekt ikke er lige virkningsfuld på kvinder og mænd: *"It is interesting that the threat effects of both monitoring and sanctions and active labour market programmes are present for males, but not for females."*<sup>27</sup>

Andersen og Svarrer (2007) konstaterer, som flere andre studier, at reformer og policy implementeres på forskellig vis i de enkelte organisatoriske enheder, og de peger som Bloom (2003) på, at der er et vist 'råderum' for den konkrete implementering af nationale politikker og instrukser. De viser således, at der under samme regelsæt er variation i, hvor strikse jobcentre er med at sanktionere de ledige, og at disse forskelle udmønter sig i forskelle i den tid, som de ledige modtager offentlig forsørgelse. Enheder, der har en striks opfølgning og sanktioner, opnår med andre ord en højere effekt af deres indsats, ved at de i højere grad flytter borgerne ud af ledighed. I den forstand kan brugen af *monitorering* og *sanktionering* ses som redskaber, man som beskæftigelsesenhed kan skruer på og dermed justere effekten af de generelle regler.

#### 4.2.3 Økonomiske incitamenter

Økonomiske incitamenters betydning for implementeringsgraden af reformer og politikker er generelt et underbelyst tema i litteraturen. I litteratursøgningen er det således kun Larsen (2013), der direkte berører dette område. Casen omhandler en ændring af statens refusion af kommunernes udgifter til sociale ydelser og aktivering. Studiet konkluderer, at det økonomiske incitament i forhold til at få ledige borgere hurtigt i aktivering eller arbejde har været et effektivt

<sup>25</sup> Larsen (2011), p. 51.

<sup>26</sup> Bloom (2003), p. 566.

<sup>27</sup> Andersen og Svarrer (2007), p. 424.

værktøj i forhold til at få medarbejderne til at implementere i overensstemmelse med regeringens intentioner. Ændringen i refusion medførte nemlig, at kommunerne fik mere i refusion fra staten for arbejdsløse borgere i aktivering sammenlignet med borgere på passive sociale ydelser. Dette skabte et stærkt økonomisk incitament for kommunerne for at få folk i aktivering, og det var dermed et særdeles effektivt greb til at få folk i aktivering og sikre fidelitet i implementeringen af en mere work-first-tilgang til ledige.

#### 4.2.4 Samarbejdsstrategier

Endelig undersøger enkelte studier også effekten af samarbejdsstrategier mellem offentlige aktører, og hvordan disse kan understøtte implementeringen af reformer og policy.

Et studie af Lundin (2007) undersøger eksempelvis betydningen af samarbejde mellem forskellige offentlige aktører på beskæftigelsesområdet og afdækker i en svensk kontekst, hvornår en samarbejdsstrategi (cooperation strategy) mellem statslige og kommunale beskæftigelsesenheder fremmer implementeringen. Konkret viser studiet, at samarbejdsstrategiens betydning for implementeringen er afhængig af kompleksiteten af den konkrete reform eller policy, idet samarbejde mellem aktører forbedrer implementeringsgraden for komplekse reformer, mens det ingen betydning har for implementeringen af mere simple reformer<sup>28</sup>. Samarbejdsstrategier fremmer således særligt implementeringen af reformer, når der er tale om reformer af en mere kompleks karakter.

Et svensk studie (Ståhl 2011) beskæftiger sig med, hvordan man i bred forstand tilgår samarbejdet mellem forskellige aktører på beskæftigelsesområdet. Konkret undersøger studiet, hvordan to forskellige strategier – en lineær og en interaktiv strategi – til at implementere et samarbejde om den økonomiske koordinering mellem forskellige organisationer (interorganizational cooperation) på rehabiliteringsområdet fører til forskellige resultater. Den lineære strategi tog udgangspunkt i et forløb, hvor en indledende afprøvning af arbejdsformer efterfølges af en implementering af disse i praksis uden meget interaktion med omgivelserne og uden en høj grad af fleksibilitet i implementeringen. I modsætning til dette tog den interaktive strategi afsæt i en implementeringsproces, der i langt højere grad var præget af gensidig kommunikation mellem administratører og politikere, og som i højere grad tog højde for lokale forhold. Studiet peger på, at en interaktiv strategi er at foretrække, når man skal implementere policies, der påvirker relationerne og samarbejdet mellem forskellige organisatoriske aktører. En sådan strategi skal være tilpasset den lokale kontekst, være fleksibel og indeholde strukturer til kontinuerlig evaluering af implementeringen og de opnåede resultater. De konkluderer, at *“an interactive strategy, where the participating organizations are engaged for a longer term in specific cooperative structures, seem to provide coordinators, managers and politicians with better opportunities to act as implementation agents, as well as fewer gatekeeping opportunities.”*<sup>29</sup> Studiet siger således ikke noget om effekten af samarbejdsstrategier som implementeringsgreb, men bidrager med viden om, hvornår forskellige typer af samarbejdsstrategier er at foretrække.

#### 4.2.5 Opsamling

På tværs af litteraturen vidnes der således om, at en række organisatoriske implementeringsgreb kan være med til at understøtte implementeringen af indsatser med en høj grad af fidelitet. For det første kan administrative reorganiseringer og specialisering af enheder være med til at påvirke frontmedarbejdernes målprioriteringer og derved sikre, at de er i tråd med de overordnede reformers intentioner på beskæftigelsesområdet. For det andet kan anvendelsen af performance monitorering og benchmarking være effektivt i forhold til at fremme medarbejdernes 'compliance' for at sikre en høj grad af fidelitet i implementeringen. På samme måde tyder det også på, at implementeringsgreb som anvendelsen af økonomiske incitamenter kan være et effektivt implementeringsgreb til at understøtte implementeringen af reformer, om end det som implemente-

<sup>28</sup> Konkret sammenligner studiet implementeringen af en kompleks og en simpel policy, henholdsvis indsatser rettet mod langtidsledige ledige og indsatser rettet mod unge ledige.

<sup>29</sup> Ståhl (2011), p. 219.

ringsgreb er et meget underbelyst emne i litteraturen. Endelig kan samarbejdsstrategier også være et effektivt implementeringsgreb, men det afhænger dog i høj grad af kompleksiteten af reformen.

### 4.3 Medarbejderrettede implementeringsgreb

I syntesens tredje og sidste tema beskrives effekten af de medarbejderrettede implementeringsgreb. De medarbejderrettede implementeringsgreb er kendetegnet ved, at de forsøger at påvirke frontmedarbejdernes holdninger, motivation, kompetencer og handlinger, der alle er faktorer (jf. afsnit 4.1), der er afgørende for, at der er høj fidelitet i implementeringen af reformer og politikker.

#### 4.3.1 Ledelse

Mange af de inkluderede studier beskæftiger sig med ledelsens betydning i forbindelse med implementeringen af reformer på beskæftigelsesområdet. 'Ledelsen' benævnes på forskellig vis ('management', 'managers', 'leaders', 'administrators' mv.), men grundlæggende omhandler de alle den lokale ledelse, som ude i de enkelte beskæftigelseskontorer og organisationer skal lede frontmedarbejdernes arbejde med at implementere reformer. Ledelse er dog som udgangspunkt ikke et implementeringsgreb. Derimod kan ledelsesaktiviteter som eksempelvis supervision, delegation, og kommunikation betragtes som implementeringsgreb, idet der er tale om 'redskaber', man kan bringe i anvendelse og dermed påvirke implementeringen i den ønskede retning.

#### Supervision og delegation

I et studie af May & Winter (2007) analyseres blandt andet, hvilken betydning supervision og delegation har for de kommunale frontmedarbejdernes målforståelse, der anses som værende en afgørende faktor for, at reformer og policies implementeres loyalt og med en høj fidelitet. Studiet konkluderer, at *"increased levels of supervision and delegation each act to reinforce the positive effects of caseworkers' knowledge on actions aimed at getting people into jobs"*. Dette skyldes, at medarbejderne i højere grad agerer i overensstemmelse med intentionen i lovgivningen. Det gælder dog kun, hvis medarbejderne i forvejen har et godt kendskab til denne lovgivning, og er deres kendskab til lovgivningen omvendt mere begrænset, fører øget brug af supervision til det modsatte resultat, nemlig en mindre stringent efterlevelse af lovens intention. På samme måde har medarbejdernes grundlæggende viden om lovgivningen betydning for, om øget brug af delegation fører til højere eller lavere fidelitet i implementeringen af lovgivningen. Delegation til medarbejdere med et godt kendskab til loven fører til høj fidelitet, mens det modsatte gør sig gældende, når der delegeres til medarbejdere med mere begrænset kendskab til lovens indhold og intention. Studiet konkluderer dog, at ledelse, herunder supervision og delegation, er mindre betydningsfuld end frontmedarbejdernes egen målforståelse, professionelle viden og holdninger, som er mest afgørende for loyalitet i implementeringen af beskæftigelsesreformer.

#### Kommunikation af kommunale og statslige målsætninger

At ledelsens ageren har betydning for medarbejdernes målprioriteringer og dermed i sidste ende for, i hvor høj grad de efterlever intentionen bag de politiske reformer, konstateres af Riccucci et al. (2004): *"Staff who work in agencies where management practices – from training to performance monitoring – are aligned with new welfare reform goals were more likely to see these goals as important"*.<sup>30</sup> På denne baggrund peges der på, at ledere kan påvirke medarbejdernes prioriteringer ved at skabe nogle rammer og sikre en kommunikation, der giver klare signaler om, hvad der forventes af dem.

I et andet studie af Winter et al. (2008a) analyseres også ledelsens betydning for implementeringen af politikker på beskæftigelsesområdet, der har til formål at øge antallet af kommunernes sanktioner mod ledige borgere. I studiet kan der ikke spores en signifikant sammenhæng mellem de kommunale teamlederes monitorering af medarbejderne og deres brug af sanktioner. Til gen-

<sup>30</sup> Riccucci et al. (2004), p. 446.

gæld finder studiet en sammenhæng mellem ledelsens kommunikation af kommunens målsætninger i forhold til sanktioner til medarbejderne og medarbejdernes brug af sanktioner. Det gælder dog kun i tilfælde, hvor kommunernes mål ikke er i overensstemmelse med de nationale målsætninger om at øge antallet af sanktioner mod kontanthjælpsmodtagere. Når der er overensstemmelse mellem de kommunale og nationale målsætninger, er der ingen sammenhæng mellem kommunikation og medarbejdernes brug af sanktioner. Dette forklares med, at medarbejdernes loyalitet i denne situation ikke er splittet mellem divergerende målsætninger, og at lederne derfor ikke behøver at kommunikere kommunens målsætninger til medarbejderne. Omvendt forholder det sig, når der er diskrepans mellem de statslige og de kommunale mål. I de tilfælde oplever frontmedarbejderne tvivl om, hvilke mål der er væsentlige, og er dermed også tvivl om, hvordan de skal agere. Studiet peger på, at den lokale ledelses kommunikation til medarbejderne i denne situation får en særlig betydning, og såfremt lederen kommunikerer, at kommunens målsætning ikke er at øge antallet af sanktioner, vil medarbejderne være tilbøjelige til at følge lederens opfordring.

Studiet viser med andre ord ledelsens betydning i implementeringsprocessen, selv om det i dette tilfælde modvirker en effektiv implementering af de nationale mål. Det tolkes dog i indeværende litteraturstudie som værende et effektivt implementeringsgreb, da det ændrer medarbejdernes adfærd i tråd med den lokale organisations egne prioriteringer. Studiets resultater understreger således betydningen af, at der er overensstemmelse mellem de nationale og de lokale reformmål, da diskrepans herimellem har stor betydning for implementeringen af reformen. I relation til dette viser Blackmore (2001) også, at usikkerhed eller uklarhed om de centrale mål kan have en negativ påvirkning af implementeringen af reformer og policy: *"Policy ambiguity leads to the exercise of informal discretion, which in turn facilitates the non-implementation of the least favoured policy objectives."*<sup>31</sup>

## Rekruttering

I studiet af Winter et al. (2008a) undersøges det også, hvilken betydning det har for medarbejdernes brug af sanktioner, når ledelsen rekrutterer medarbejdere med samme målforståelse som kommunens. Ligesom med kommunikation har rekruttering af medarbejdere med samme målforståelse som kommunen ingen effekt, når kommunens og statens målsætninger er ens. Omvendt har kommunernes rekrutteringspraksis stor betydning, såfremt der er diskrepans mellem de statslige og kommunale syn på brugen af sanktioner, hvorfor *"greater use of this recruiting practice has a strong negative influence on caseworkers' use of sanctions, implying that caseworkers in these localities comply more with the municipal sanction policy and less with the national policy, the more local managers recruit caseworkers that are fitting with goals of the agency. Consequently, the interaction effect between municipal sanction policy and recruiting practices is similar to the interaction effect between municipal sanction policy and goal-clarity, and the same interpretation may apply"*.<sup>32</sup>

At ændring af rekrutteringspraksis aktivt kan bruges til bedre at understøtte implementeringen af en reform, fremhæves også af Larsen (2009; 2013), der på baggrund af et follow-up-studie fra 2001 kan spore en ændring i rekrutteringen af medarbejdere til jobcentrene. Fra 2001 til 2009 er der således et skift i rekruttering af medarbejdere, hvor andre faggrupper end socialrådgivere er blevet ansat i jobcentrene. Larsen (2009) fremhæver dog, at det ikke er muligt på baggrund af dataene at udlede, om det er sket på bekostning af socialrådgivere, men han konstaterer, at det kunne tolkes som: *"(..) A way to diminish the role of the politically mistrusted social workers"*.<sup>33</sup> Larsen (2009) fremhæver dog, at der er store forskelle kommunerne imellem, og i studiet undersøges ikke, hvilken effekt det har haft for implementeringen af reformer på beskæftigelsesområdet.

<sup>31</sup> Blackmore (2001), p. 145.

<sup>32</sup> May & Winter 2007, p. 28.

<sup>33</sup> Larsen 2013, p. 118.

#### 4.3.2 Standardisering af metoder og instrumenter

Et andet implementeringsgreb, som Bredgaard og Larsen (2009, 2013) peger på, kan påvirke implementeringen, er *standardisering* af metoder og instrumenter. De skriver: *"Another important way not only to discipline the unemployed but also the actors involved in the implementation of employment services is the profiling system and the standardization of methods and instruments"*.<sup>34</sup> Standardisering af instrumenter og metoder er med til at mindske medarbejdernes egen skønsmæssige vurdering i de enkelte sager, hvorfor det derigennem sikres, at sagsbehandlingen i højere grad foregår i tråd med intentionerne i reformen.<sup>35</sup>

I relation til dette peger både Arpaia & Mourre (2012) og Andersen & Svarrer (2007) på brugen af 'matching' og 'targeting' som redskaber, jobcentre kan bringe i anvendelse for at styrke effektiviteten af beskæftigelsesindsatsen. Sidstnævnte studie berører ikke direkte effekten af redskaberne på implementeringsgraden, men undersøger mere redskabernes direkte betydning for effekten af indsatsen. Studiet beskriver, hvordan matching og targeting hjælper til, at man i tilrettelæggelsen af indsatsen tager højde for, hvilke målgrupper man arbejder med. Disse metoder tager udgangspunkt i, at forskellige indsatser fungerer forskelligt for forskellige målgrupper, og at man dermed kan effektivisere beskæftigelsesindsatsen ved at målrette indsatserne til den enkelte ledige eller gruppe af ledige. Dette kan ske på forskellige niveauer og mere eller mindre systematisk. De peger på indførelsen af matchgrupper i Danmark i 2004 som et eksempel på dette, og de peger også på, at målretningen af indsatser eller programmer skal ske på en systematisk måde. De peger således på perspektiverne i at lade denne fordeling ske via et statistisk program, som baserer udvælgelsen ud fra baggrundsdata om den enkelte ledige: *"The advantage of basing allocation of programmes on statistical tools is that these can exploit the accumulated experience of all previous activation spells; something it is hard to imagine a case worker with only a limited number of clients can do with equal precision"*.<sup>36</sup>

#### 4.3.3 Kompetenceudvikling og vejledninger

Generelt er betydningen af kompetenceudvikling for implementeringsgraden af reformer og politikker et underbelyst tema i den identificerede litteratur. Kun et studie af Riccucci (2004) belyser perifert betydningen af kompetenceudvikling for medarbejdernes forståelse af deres organisations mål. Studiet finder dog en signifikant sammenhæng mellem kompetenceudvikling/træning og medarbejdernes forståelse af de nationale beskæftigelsespolitiske målsætninger på området, der vurderes som værende afgørende for, at reformer implementeres loyalt.

Ligesom kompetenceudvikling er undersøgelser af skriftlige materials effekt – fx vejledninger, metodehåndbøger, tjeklister – som implementeringsgreb på beskæftigelsesområdet et underbelyst område i de fundne studier. Kun et én studie af Caswell et al. (2011) forholder sig til vejledningers betydning. I studiet fremgår det, at vejledninger fra STAR, i forbindelse med tolkning af loven om kontanthjælp, kun i meget begrænset omfang blev anvendt. Denne konklusion skal dog tages med et vist forbehold, da studiet kun bygger på interviews med medarbejdere fra to casekommuner. Det er derfor ikke muligt at konkludere noget entydigt om vejledningers effekt for danske kommuner som helhed.

#### 4.3.4 Opsamling

På tværs af litteraturen tyder det således på, at en række medarbejderrettede implementeringsgreb kan være med til at understøtte implementeringen af reformer og politikker med en høj grad af fidelitet. Særligt lederens ageren og kommunikation af organisationens mål tyder på at have stor effekt for medarbejdernes prioriteringer af mål og dermed i sidste ende for, i hvor høj grad de efterlever intentionen bag de politiske reformer og politikker. Det gælder også i forhold til ledelsens rekrutteringspraksis, men i begge tilfælde gælder det dog, at de kun er effektive

<sup>34</sup> Bredgaard og Larsen (2009), p. 61.

<sup>35</sup> Bredgaard og Larsen (2013), p119 og Bredgaard (2011), p. 772

<sup>36</sup> Andersen, T.M., og Svarrer, M. (2007), *Flexicurity—Labour Market Performance in Denmark*, p. 425.

implementeringsgreb, såfremt der er diskrepans mellem reformmålene og de implementerede organisationers egne mål.

Derudover kan implementeringsgreb som standardisering og ensretning af redskaber og metoder også ses som en effektiv måde at sikre en mere stringent og loyal implementering af nye tiltag, da det mindsker frontmedarbejdernes diskretion i sagsbehandlingen. Det gælder også kompetenceudvikling af medarbejderne, men begge implementeringsgrebs effektivitet er dog generelt underbelyst i litteraturen, der fokuserer på implementeringen af reformer på beskæftigelsesområdet.

Opsummerende må det altså på baggrund af litteraturstudiet konkluderes, at det er begrænset, hvad vi på nuværende tidspunkt ved om effekten af implementeringsgreb i forhold til at fremme implementering af beskæftigelsespolitiske tiltag. For at kunne få en mere sikker viden at handle ud fra, bør STAR dels iværksætte fremadrettede forsøg, dels forlade sig på mere kvalitativ viden om, hvad der virker i praksis<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Eksempelvis Rambøll (2015): Kvalitativ evaluering af implementeringsgreb.

## **BILAG 1: INKLUDEREDE STUDIER**

## Oversigt over inkluderede studier

| Forfatter                                                                                              | Årstal | Udgivelse | Titel                                                                                                                                          | Tema 1: Faktorer der påvirker implementeringen og effekten af en reform eller policy | Tema 2: Organisatoriske faktorer | Tema 3: Medarbejderrettede faktorer | Evidensvægt |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|-------------|
| Andersen, T.M. og Svarer, M.                                                                           | 2007   | Artikel   | Flexicurity-Labour Market Performance in Denmark                                                                                               |                                                                                      | X                                | X                                   | Mellem      |
| Arpaia, A. og Mourre, G.B                                                                              | 2012   | Artikel   | Institutions and performance in European Labour Markets: Taking a Fresh Look at Evidence                                                       |                                                                                      | X                                | X                                   | Mellem      |
| Blackmore, M.                                                                                          | 2001   | Artikel   | Mind the Gap: Exploring the Implementation Deficit in the Administration of the Stricter Benefits Regime                                       | X                                                                                    |                                  | X                                   | Lav         |
| Bloom, HS; Hill, C.J. og Riccio, J.A.                                                                  | 2003   | Artikel   | Linking Program Implementation and Effectiveness: Lessons from a Pooled Sample of Welfare-to-Work Experiments                                  | X                                                                                    | X                                | X                                   | Høj         |
| Bredgaard, T.                                                                                          | 2011   | Artikel   | When the Government Governs: Closing Compliance Gaps in Danish Employment Policies                                                             |                                                                                      |                                  | X                                   | Mellem      |
| Bredgaard, T.; Larsen, F. og Møller, L.R.                                                              | 2005   | Artikel   | Inddragelsen af 'andre aktører' i beskæftigelsespolitikken                                                                                     |                                                                                      | X                                |                                     | Lav         |
| Caswell, D. og Larsen, F.                                                                              | 2015   | Artikel   | Frontlinjearbejdet i leveringen af aktiv beskæftigelsespolitik: Hvordan faglige, organisatoriske og styringsmæssige kontekster påvirker dette. |                                                                                      | X                                |                                     | Lav         |
| Caswell, Dorthe; Lindgaard, H.; Andersen, H.L.; Høybye-Mortensen, M.; Markussen, A.M. og Thuesen, S.L. | 2011   | Rapport   | Når kassen smækkes i. Analyser af økonomiske sanktioner over for kontanthjælpsmodtagere                                                        |                                                                                      |                                  | X                                   | Mellem      |

| Forfatter                                                                                                 | Årstal | Udgivelse     | Titel                                                                                                                                                                                         | Tema 1: Faktorer der påvirker implementeringen og effekten af en reform eller policy | Tema 2: Organisatoriske faktorer | Tema 3: Medarbejderrettede faktorer | Evidensvægt |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|-------------|
| Ewalt, J.A.G. og Jennings Jr. E.T.                                                                        | 2004   | Artikel       | Administration, Governance, and Policy Tools in Welfare Policy Implementation                                                                                                                 | X                                                                                    | X                                |                                     | Mellem      |
| Hansen, M.; Kloster, S.; Danquah, I.H.; Nielsen, A.S.; Becker, U.; Tjørnhøj-Thomsen, T. og Tolstrup, J.S. | 2015   | Artikel       | "A welfare recipient may be drinking, but as long as he does as told – he may drink himself to death": a qualitative analysis of project implementation barriers among Danish job consultants | X                                                                                    |                                  | X                                   | Mellem      |
| Larsen, F. og Bredgaard, T.                                                                               | 2009   | Bog           | Redesigning the Governance of Employment Policies: Decentralised Centralisation in Municipal Jobcentres                                                                                       |                                                                                      | X                                | X                                   | Mellem      |
| Larsen, F.                                                                                                | 2009   | Bog           | Kommunal beskæftigelsespolitik: Jobcentrenes implementering af beskæftigelsesindsatsen i krydsfeltet mellem statslig styring og kommunal autonomi.                                            |                                                                                      |                                  | X                                   | Mellem      |
| Larsen, F.                                                                                                | 2011   | Artikel       | Ny beskæftigelsespolitik via administrative reformer?                                                                                                                                         |                                                                                      | X                                |                                     | Lav         |
| Larsen, F.                                                                                                | 2013   | Kapitel i bog | "Active Labour Market Reform in Denmark: The Role of Governance in Policy Change" i Work and the Welfare State: The Politics and Management of Policy Change                                  |                                                                                      | X                                | X                                   | Mellem      |
| Lundin, M.                                                                                                | 2007   | Artikel       | Explaining Cooperation: How Resource Interdependence, Goal Congruence, and Trust Affect Joint Actions in Policy Implementation                                                                |                                                                                      | X                                |                                     | Høj         |
| Lundin, M.                                                                                                | 2007   | Artikel       | When Does Cooperation Improve Public Policy Implementation?                                                                                                                                   |                                                                                      | X                                |                                     | Høj         |

| Forfatter                                            | Årstal | Udgivelse    | Titel                                                                                            | Tema 1: Faktorer der påvirker implementeringen og effekten af en reform eller policy | Tema 2: Organisatoriske faktorer | Tema 3: Medarbejderrettede faktorer | Evidensvægt |
|------------------------------------------------------|--------|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|-------------|
| May, P.J. og Winter, S.C.                            | 2009   | Artikel      | Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation         | X                                                                                    |                                  | X                                   | Høj         |
| May, P.J.; Winter, S.C. og Dinesen, P.T.             | 2008   | Artikel      | Implementation Regimes and Street-Level Bureaucrats: Employment Service Delivery in Denmark      |                                                                                      | X                                | X                                   | Mellem      |
| Riccucci, N.M.; Meyers, M.K.; Lurie, I. og Han, J.S. | 2004   | Artikel      | The Implementation of Welfare Reform Policy: The Role of Public Managers in Front-Line Practices |                                                                                      | X                                | X                                   | Høj         |
| Ståhl, C.                                            | 2012   | Artikel      | Implementing Interorganizational Cooperation in Labour Market Reintegration: A Case Study        |                                                                                      | X                                |                                     | Mellem      |
| Winter, S.; Skou, M.H.; Beer, F.                     | 2008   | Undersøgelse | Effective Management for National or Local Policy Objectives?                                    | X                                                                                    |                                  |                                     | Høj         |

## BILAG 2: SØGEPROTOKOL

### 1. Baggrund og problemfelt

Rambøll har på opdrag af STAR gennemført et systematisk litteraturstudie om effektive implementeringsgreb på beskæftigelsesområdet. I dette notat præsenteres en søgeprotokol for litteraturstudiet. Protokollen indeholder fem afsnit. I dette indledende afsnit præsenteres studiets reviewspørgsmål. I afsnit 2 beskrives de begrebsmæssige definitioner og afgrænsninger for studiet. Afsnit 3 omhandler studiets søgestrategi; herunder sproglig, tidsmæssig og geografisk afgrænsning samt søgestreng og databaser. I afsnit 4 præsenteres tilgangen til screening af materialer, og endelig indeholder afsnit 5 en beskrivelse af proceduren for kvalitetsvurdering.

Såfremt de politiske intentioner skal realiseres, er implementering afgørende. Det stiller store krav til STAR, hvis implementeringsopgave er kendetegnet ved implementering "gennem andre", da det i sidste ende er kommunerne og a-kasserne, der har ansvaret for, at intentionerne i beskæftigelsespolitiske initiativer og reformer bliver til virkelighed. STAR er således helt afhængig af andre aktører, når reformernes indhold og målsætninger skal implementeres og realiseres.

Der er derfor behov for viden om, hvilke implementeringsgreb der effektivt understøtter den lokale implementeringsindsats, så STAR bedst muligt kan understøtte kommunernes og a-kassernes implementering.

Formålet med opgaven er derfor at gennemføre et systematisk litteraturstudie, der undersøger, hvilke implementeringsgreb der bidrager til effektiv policy- og reformimplementering på beskæftigelsesområdet for derigennem at øge vidensgrundlaget for STARs videre implementeringsarbejde.

Det inkluderer implementeringsgreb, der kan benyttes af en central myndighed, som eksempelvis staten, men efter relevans inddrages også implementeringsgreb, der kan anvendes på kommunalt niveau.

Temaet vil blive undersøgt gennem følgende **reviewspørgsmål**:

- Hvilke implementeringsgreb har en positiv, negativ eller ingen effekt i forhold til at understøtte den lokale implementeringsindsats?

## 2. Definitioner og begrebsmæssige afgrænsninger

Ved søgning, screening, forskningsvurdering og indsamling af kvalificerede forskningsdokumenter i elektronisk form er følgende begrebsbestemmelser anvendt:

### Boks 1: Begrebsmæssige definitioner og afgrænsninger

- Implementeringsgenstand**  
 Det faglige initiativ/politik/policy-instrument/den reform, som ønskes udmøntet fra statslig side.
- Implementeringsgreb**  
 De reform-eksterne tiltag, som skal understøtte en høj implementeringsgrad af den eller de konkrete initiativer, der udmøntes med reformen.  
 I tråd med udbuddet forstås implementeringsgreb som konkrete implementeringsunderstøttende indsatser, der iværksættes fra centralt hold. Det kan eksempelvis være kompetenceudvikling, vejledninger, ledelsesinformation mv. Målgruppen vil typisk være de kommunale frontmedarbejdere, men implementeringsgrebene kan også målrettes borgere, kommunale chefer og andre beslutningstagere. Endelig kan de være rettet mod at styrke selve organisationen.  
  
 Grebene kan fx øge medarbejdernes viden, kompetencer eller motivation, som understøtter kapacitetsopbygning i organisationen, eller som klæder ledelsen på til at kunne gennemføre indsatsen. Målgruppen vil typisk være de kommunale frontmedarbejdere, men implementeringsgrebene kan også målrettes borgere, kommunale chefer og andre beslutningstagere. Endelig kan de være rettet mod at styrke selve organisationen.
- Implementeringsnytte eller -effekt (implementation outcomes)**  
 De mål og forventede resultater, som ønskes opnået med implementeringsgrebet. Effektive implementeringsgreb skal forstås som aktiviteter, der øger sandsynligheden for, at indsatsen bliver gennemført efter intentionerne, dvs. med en høj implementeringsgrad eller fidelitet af policy- eller reformer.
- Kontekst**  
 De forhold til omgivelserne, som fremmer og hæmmer brugen af implementeringsgreb, og som danner rammen for udmøntningen af den beskæftigelsesrettede intervention ved hjælp af implementeringsgreb. Der kan være tale om medarbejdernes holdninger og præferencer samt ledelsesfokus, organisering og ressourceallokering.

|                   | Implementeringsgenstand <sup>38</sup>                | Implementeringsgreb                                  | Kontekst                                                              | Implementerings-effekt                                                      |
|-------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| <b>Definition</b> | Den genstand eller forandring der skal implementeres | Aktiviteter der anvendes til at sikre implementering | Organisatoriske drivkræfter og barrierer for implementeringsprocessen | Succesfuld implementering af den ønskede adfærdss ændring/praksisforandring |

<sup>38</sup> Inden for litteraturen sondres typisk mellem en række egenskaber ved implementeringsgenstanden, der har betydning for implementerbarheden, hvoraf de typiske variable er genstandens *tilpasningsevne*, *kompleksitet*, *styrken af evidensgrundlaget*, *testbarheden* (*trialability*). Se fx Rycroft-Malone (2010): *Promoting Action on Research Implementation in Health services (PARIHS) in Models and Frameworks for Implementing Evidence-Based Practice*, Rycroft-Malone and Bucknall, 2010.

### 3. Søgning

#### Forskningskortlægningens tidsmæssige afgrænsning

Forskningskortlægningen er afgrænset tidsmæssigt til studier, der er publiceret fra 1. januar 1995 eller senere.

#### Forskningskortlægningens geografiske og sproglige univers

Geografisk er forskningskortlægningen afgrænset på følgende måde: Der inddrages forskning fra Norden (Danmark, Norge, Sverige, Island og Finland), Nordeuropæiske EU-lande (Tyskland, Øst-rig, Belgien, Holland, Storbritannien, Irland), Schweiz, USA, Canada, Australien eller New Zealand.

Litteraturstudiets sproglige univers sættes til: Engelsk, dansk, norsk og svensk.<sup>39</sup>

#### Databaser

Det valgte søgeunivers er dette:

- Web of Science
- Scopus
- Planex
- World Wide Political Science Abstracts
- Applied Social Sciences Index and Abstracts
- Econlit
- Labordoc
- PAIS International
- The British Library Catalogue
- The National Implementation Research Network
- Den Danske Forskningsdatabase
- Google Scholar.

Søgningerne er afgrænset gennem udvælgelse af søgetermer, så det samlede antal studier kan håndteres inden for projektets tidsperiode. Søgningerne i de ovennævnte ressourcer er suppleret med:

- Referencer identificeret via direkte søgninger i de nævnte databaser.
- "Referencer fra referencer", forstået som referencer identificeret gennem eksisterende systematiske reviews inden for området samt referencer fra inkluderede referencer identificeret i databasesøgningerne.

Den samlede litteratur gennemgår en screeningsproces, der behandler referencerne ligeværdigt ud fra samme inklusions- og eksklusionskriterier. Det vil sige, at alle referencer, herunder også "referencer fra referencer", kun medtages, hvis de lever op til de definerede kriterier for inklusion.

#### Søgestreng og -termer

Til at gennemføre databasesøgningen har vi tilknyttet bibliometriske ekspert Alan Gomersall, der er visiting fellow ved Kings College i London og tidligere direktør for The British Library. Alan anbefaler en relativt simpel søgestrategi med følgende indhold (søgestrengen er tilpasset de forskellige databaser):

---

<sup>39</sup> Såfremt relevante hits dukker op på tysk, gemmer vi dem og kan udlevere listen til STAR. Men de kvalitetsvurderes og genbeskrives ikke.

## Boks 2: Søgestreng

(Intervention\* or implement\* or initiative\* or measure) and (reform or policies or policy or legisla\*) and ("labour market\*" or employment or jobs)

Jo mere kompleks en søgestrategi er, jo mindre sandsynligt er det at finde relevante artikler om emner, hvor der ikke findes særlig meget litteratur.

Inkluderes søgetermer for uddannelses- og velfærdområdet, øges antal hits betydeligt. Det vurderes *ikke*, at der kommer nok relevant litteratur ud af udvidelsen taget projektets tidslængde i betragtning. Således fokuserer vi alene på beskæftigelsesområdet for at kunne nå at screene, kvalitetsvurdere og genbeskrive de relevante studier.

### 4. Screening, herunder kriterier for inklusion og eksklusion

Som kort beskrevet ovenfor vil de, i søgningen, identificerede studier blive udsat for en screeningsproces med de herunder anførte inklusions- og eksklusionskriterier.

#### Inklusion

Studiet undersøger et eller flere implementeringsgrebs effekt på implementeringsgrad af den eller de konkrete initiativer, som udmøntes med reformen.

#### Eksklusion

- *Forkert dokument*: Studiet redegør ikke for empirisk forskning. Følgende betragtes ikke som empirisk forskning: Editorials, kommentarer, anmeldelse, policy-dokumenter, lærebøger, biografier, rent teoretiske udgivelser, conferenceoplæg eller lærebøger. Specialer, masteropgaver mv. er ikke forskning.
- *Forkert forskning*: Studiet redegør ikke for original forskning, for eksempel forskning der kun forholder sig til forskning udført og rapporteret af andre. Systematiske reviews er undertaget dette kriterium og kan dermed inkluderes.
- *Forkert udgivelsestidspunkt*: Studiet er ikke publiceret i perioden fra januar 1995-oktober 2015.
- *Forkert land*: Studiet indeholder ikke data fra Norden (Danmark, Norge, Sverige og Finland, Island), Nordeuropæiske EU-lande (Tyskland, Østrig, Belgien, Holland, Storbritannien, Irland), Schweiz, USA, Canada, Australien eller New Zealand.
- *Forkert sektor*: Studiet undersøger ikke implementeringsgreb ift. indsatser på beskæftigelsesområdet.
- *Forkert sprog*: Studiet er ikke publiceret på dansk, norsk, svensk eller engelsk.
- *Forkert scope*: Studiet undersøger ikke effekten af implementeringsgreb på implementeringsgraden af reformer, policy mv.
- *Forkert design*: De i studiet anvendte design er ikke af typen systematiske reviews, RCT, kvasi-eksperimentelle design, longitudinale studier (herunder kohorte-design) eller tværsnitstudier, case-control-studier eller systematiske kvalitative studier.
- *Utilstrækkelig information*: Studier der ikke kunne ekskluderes på baggrund af titel/abstract-screening, full-text screens.
- *Diskussion*: Der er tvivlsspørgsmål i forhold til inklusion/eksklusion, der skal drøftes med en kollega for derefter at blive inkluderet eller ekskluderet.

## 5. Vurdering af forskningsmæssig kvalitet og relevans

### Fremgangsmåde ved systematisk litteraturstudie

Litteraturstudiet sigter mod at give en samlet oversigt over forskningens formål, indhold, design og resultater. Analysen er gennemført ved, at studier indtastes, screenes og kvalitetsvurderes i SurveyXact på baggrund af de kriterier, Rambøll har opstillet. Derefter genbeskrivelse de inkluderede studier til brug for syntesen.

Forud for kvalitetsvurderingen angives følgende informationer for hvert studie med henblik på at få overblik over karakteren af de inkluderede studier:

- 1) Hvilket land er implementeringsgrebet gennemført i?
- 2) Hvilken målgruppe er implementeringsgrebet gennemført for?
- 3) Hvor mange er inkluderet i studiet (n)? (Her angives n for målgruppen)
- 4) Hvilket forskningsdesign er anvendt?
  - Systematisk review
  - RCT
  - Kvasi-eksperiment
  - Longitudinelt studie
  - Før-/eftermåling
  - Eftermåling
  - Tværsnitsstudie
  - Kvalitative interview
  - Observation/feltarbejde
  - Andet.

Et studies kvalitetsvurdering bestemmes på baggrund af tre overordnede forhold (evidensvægt A, B og C), der slutter i en samlet kvalitetsvurdering (evidensvægt D).

Et studie vurderes ud fra:

- A.** Dets metodiske forskningskvalitet (**evidensvægt A**), dvs. en vurdering af pålideligheden af studiets resultater på baggrund af de videnskabeligt accepterede normer for det anvendte forskningsdesign, herunder af rapporteringsgrad og transparens.
  - Hvor detaljeret er forsøgsprogrammets indhold beskrevet i studiet?
    - De overordnede linjer og forsøgsprogrammets delelementer er beskrevet i detaljer
    - De overordnede linjer er beskrevet, men forsøgsprogrammets delelementer er ikke detaljeret beskrevet
    - Forsøgsprogrammets indhold er meget overfladisk/slet ikke beskrevet
  - Er implementeringsforhold beskrevet?
    - Ja, omfattende
    - Ja, overfladisk
    - Nej
  - Er studiets empiriske grundlag tilstrækkeligt beskrevet?
    - Ja (n – også i kvalitative studier – fremgår og er beskrevet, fx målgruppens karakteristika, såsom beskæftigelse, socioøkonomisk baggrund, køn)
    - Delvist (n fremgår, men er ikke beskrevet nærmere – eller omvendt)
    - Nej (n fremgår ikke og heller ikke i cirkatal)
  - Fremgår det, hvordan data er indsamlet?
    - Ja (dataindsamling vil kunne gentages ud fra beskrivelsen)
    - Delvist (der mangler enkelte, men ikke centrale, detaljer – dataindsamlingen vil kunne gentages på tilnærmelsesvis samme måde)
    - Nej (der mangler flere, og centrale, detaljer)

- Fremgår den/de anvendte metoder til analyse?
  - Ja (analysen vil kunne gentages ud fra beskrivelsen)
  - Delvist (der mangler enkelte, men ikke centrale, detaljer)
  - Nej (der mangler flere, og centrale, detaljer)
- Samlet vurdering:
  - Høj (topscore på minimum fire parametre)
  - Mellem
  - Lav (bundscore på minimum tre parametre)

**B. Studiets metodiske relevans (evidensvægt B).** Med metodisk relevans menes en vurdering af hensigtsmæssigheden af det anvendte design i studiet i forhold til den problemstilling, der er i fokus i det systematiske litteraturstudie.

- Er design og analysemetode velegnet til at undersøge studiets undersøgelsesspørgsmål?  
[Et design er ikke velegnet, hvis man ikke kan svare på undersøgelsesspørgsmålet vha. det anvendte design. Det er tilstrækkeligt, hvis studiets variable vurderes som konceptuelt solide og validt operationaliseret (kvant.)/hvis der er en tydelig og meningsfuld analysestrategi (kval.)]
  - Ja
  - Til dels (det berører undersøgelsesspørgsmålet, men kan ikke direkte besvares)
  - Nej
- Er der i studiet gjort forsøg på at kontrollere for tredjepartsforklaringer/påvirkninger (herunder også forskellige former for bias), som vurderes at kunne påvirke resultaterne og har forholdt sig til fx frafald i samplen?  
[Fx i form af statistisk kontrol for baggrundsvARIABLE (kvant.), om konteksten beskrives og inddrages i analysen (kval.)]
  - Ja
  - Til dels
  - Nej
- Er studiet generaliserbart/adresseres studiets generaliserbarhed?  
[Det behøver ikke være eksplicit angivet, men kan deduceres af revieweren]
  - Ja, studiet er generaliserbart
  - Ja, studiets resultater kan generaliseres til en afgrænset målgruppe/område
  - Ja, studiets resultater kan generaliseres til en bredere målgruppe/område
  - Nej, generaliserbarheden adresseres ikke/studiet er ikke generaliserbart.

**C. Studiets emnemæssige relevans (evidensvægt C).** Med emnerelevans menes en vurdering af hensigtsmæssigheden af studiets fokus i forhold til den problemstilling, der er i fokus i det systematiske litteraturstudie. Det handler om at vurdere, i hvilken grad problemstillingen i det systematiske litteraturstudie berøres perifert eller centralt i primærstudiet.

- Problemstillingen i det systematiske litteraturstudie er centralt i studiet
- Problemstillingen i det systematiske litteraturstudie berøres perifert.

**D. En overordnet bestemmelse af evidensvægten (evidensvægt D).** En samlet vurdering af de tre ovennævnte forhold slutter i en overordnet evidensvægt hhv. høj, medium eller lav evidensvægt, hvor undersøgelser med lav evidensvægt ekskluderes i de analyserende faser.

*Tildeling af samlet evidensvægt:*

Et studie vurderes til at have 'høj' evidensvægt, når studiet er af høj kvalitet og relevans. Et studie skal både være gennemført i overensstemmelse med de gældende videnskabelige krav inden

for det anvendte design og såvel emnemæssigt som forskningsdesignmæssigt behandle de(t) stillede reviewspørgsmål centralt. Når et eller flere af de nævnte forhold ikke er opfyldt i tilstrækkelig grad, vurderes studiet med 'medium' evidensvægt eller 'lav', hvis mange af de ovennævnte forhold ikke er opfyldt, da der således i mindre grad kan fæstes lid til studiets resultater. En forudsætning for, at et studie kan tildeles 'høj' eller 'medium' evidensvægt, er studiets afrapporteringsgrad, dvs. der skal være tilstrækkelig information om studiets forskningsspørgsmål, metodiske fremgangsmåde, sampling, dataindsamlings- og analysestrategier og resultater. Med andre ord vægter evidensvægt A højt i den samlede vurdering.

- Høj
- Middel
- Lavt

### BILAG 3: FORSKELLEN PÅ IMPLEMENTATION SCIENCE LITTERATUREN OG POLICY IMPLEMENTATION LITTERATUREN

|                                   | Policy Implementation                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Implementation Science                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Origin</b>                     | <b>Political science/public administration</b><br>Established in the 1970's as a response to implementation failures of public reforms                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <b>Evidence based medicine</b> Established in the 1990's to support utilization and implementation of evidence to reduce the research-practice gap                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Main theoretical positions</b> | <p><b>Top down approaches</b> (1st generation): Implementation was described from the perspective of central government policy makers. Often explorative studies of the policy cycle (e.g. agenda setting, policy formulation, legitimation, implementation and evaluation).</p> <p><b>Bottom-up approaches (2<sup>nd</sup> generation)</b> focused on contextual variables at the bottom as the policy evolved in the complex process of translating policy intentions into action. Lipsky analyzed 'street-level bureaucracy,'</p> <p><b>Integrated models (3<sup>rd</sup> generation)</b> Seeking to reconcile the two approaches by developing synthesized models and frameworks. (e.g. Integrated Implementation Model, the Communication Model of Inter-Governmental Policy Implementation<sup>[1]</sup>)</p> | <p><b>Evidence based medicine</b><br/><i>Producer-push conceptualization:</i> The research-practice relationship was viewed as unidimensional and linear, with a flow of knowledge from the research community into the practice arena</p> <p><b>Evidence based practice</b><br/><i>User-pull conceptualizations:</i> The research-practice relationship was viewed as a process of learning in which healthcare professionals blend explicit research-based knowledge with implicit practice-based knowledge as they translate, adapt, and renegotiate research findings to make sense of them within the context of their everyday work</p> |
| <b>Implementation object</b>      | <b>Broad scope and definition</b><br><br><b>Policy</b> e.g., a law or a regulation, developed by politicians and other policy makers                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | <b>Narrow scope and definition</b><br><br><b>Specific clinical practice</b> which has been found to be effective in research.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Implementers</b>               | <b>Frontline staff and organizations</b> , such as governmental authorities and public and private entities                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | <b>Health care practitioners</b> (doctors, nurses, etc.)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Context</b>                    | The context for policy implementation is <b>diverse</b> and constitutes both individual, organizational and societal factors (across different policy areas) that might affect policy outcomes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Primarily <b>healthcare settings</b> typically operationalized as inner (organizational) and outer (societal) context                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| <b>Implementation strategies</b>  | Typically defined as <b>policy instruments</b><br><br>Policy implementation research considers strategies to be an integral part of the policy itself. Hence few policy implementation researchers have established what instruments might be most effective.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Typically defined as <b>implementation facilitators</b> (enablers, drivers, etc.)<br><br>Effectiveness of various approaches are continuously synthesized and assembled in systematic reviews.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

<sup>[1]</sup> Winter S: *Integrating implementation research*. In Implementation and the Policy Process. Edited by Palumbo D.J., Calista D.J. New York: Greenwood Press; 1990:19–38.

Goggin M.L., Bowman A.M., Lester J.P., O'Toole L.J. Jr.: *Implementation theory and practice: toward a third generation*. Glenview, IL: Foresman/Little, Brown; 1990.

|                                | Policy Implementation                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Implementation Science                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Methodological approach</b> | <p>Both <b>positivist</b> approaches (top-down) and <b>interpretivist/social constructivist</b> (bottom-up)</p> <p><b>Primarily qualitative</b> case studies of “natural” occurrences. 3<sup>rd</sup> generation emphasized longitudinal study designs and comparative multiple case studies to increase the number of observations.</p> | <p>Variety of research methodologies, including the use of both observational and researcher-controlled experimental studies of implementation strategies</p> <p><b>Primarily quantitative</b></p> |