



Kunnskapsbasert praksis innenfor en samstyringsmodell

En analyse av satsingen «Praksis- og kunnskapsutvikling i Nav-kontor»

Knowledge-Based Practice in the Context of a Network Model

An Analysis of the Program «Practice and Knowledge Development in NAV Offices»

Eric Breit

Forsker I, Arbeidsforskningsinstituttet, OsloMet – storbyuniversitetet

Eric.Breit@oslomet.no

Knut Fossetøl

Forskningsleder, Arbeidsforskningsinstituttet, OsloMet – storbyuniversitetet

Knut.Fossetol@oslomet.no

Eirin Pedersen

Forsker II, Arbeidsforskningsinstituttet, OsloMet – storbyuniversitetet

Eirin.Pedersen@oslomet.no

Sammendrag

I denne artikkelen diskuterer vi utfordringer med å utvikle en kunnskapsbasert praksis innenfor en samstyringsmodell, der egen oppgaveløsning er avhengig av samarbeidet med andre. Vi gjør det gjennom en analyse av satsingen «Praksis- og kunnskapsutvikling i Nav-kontor», som skulle stimulere til lokal tjenesteutvikling i samarbeid mellom Nav og brukere, forskere og universitets- og høyskolemiljøer. Vi finner betydelige spenninger mellom de ulike institusjonelle aktørene som er involvert, og peker på tre ulike kunnskapssyn som har preget gjennomføringen og resultatene av satsingen: (a) et åpent kunnskapssyn hos departementet, basert på samarbeid, lokale initiativ og nasjonal koordinering; (b) et målrettet kunnskapssyn i direktoratet, som har prioritert utvikling, testing og spredning av evidensbaserte intervensjoner; og (c) et sprikende kunnskapssyn hos universitets- og høyskolesektoren, hvor deler av sektoren vektlegger behovet for dialog og refleksjon over egen praksis, mens andre opererer med mer teoretiske og evidensbaserte forståelser. Erfaringene fra denne studien viser at kunnskapsbasering kan være et kontroversielt anliggende, og at ulike kunnskapssyn utfordrer sentrale elementer i samstyringen, som dialog og samarbeid.

Nøkkelord

aktiviseringstjenester, samarbeidsdrevet innovasjon, Nav, kunnskapsstyring, læring

Abstract

In this article, we discuss the challenges of developing knowledge-based practice within a network governance model, i.e. where one's activities depend on collaboration with others. We do this through an analysis of the initiative «Practice and knowledge development in NAV offices», which was initiated to stimulate local service development in cooperation between NAV (i.e. the Norwegian Labour and Welfare Administration), users, researchers, and universities. We find significant tensions between the institutional actors involved, and point to three different knowledge conceptualisations that have affected the implementation and outcomes of the initiative: (a) an open knowledge conceptualisation in the ministry, based on cooperation, local initiatives and national coordination; (b) a targeted knowledge conceptualisation in the directorate, which has prioritized the development, testing and dissemination of evidence-based interventions; and (c) a dispersed knowledge conceptualisation in the university sector, where parts of the sector emphasise the need for dialogue and reflection, while others operate with more theoretical and evidence-based understandings. The experiences from this study show that the development of knowledge-based practice can be a controversial issue, and that different views of knowledge challenge central elements of network governance, such as dialogue and collaboration.

Keywords

activation services, collaborative innovation, knowledge, Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV), knowledge management, learning

Innledning

I de senere årene har det vært et ønske om å kunnskapsbasere Navs lokale praksis og tjenester. Dette kommer til uttrykk i forskningsstrategien til Nav (2013–2020), men også i den siste stortingsmeldingen om Nav (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016). Ønsket er blant annet aktualisert av det statsråd Anniken Hauglie nylig har omtalt som revitaliseringen av partnerskapet i Nav (Hauglie, 2017), det vil si et ønske om å redusere den tradisjonelle statlige hierarkiske styringen og i større grad åpne opp for de nettverksbaserte styringsforståelser som Nav-reformen i sin tid forutsatte (se for eksempel Andreassen & Fossetøl, 2009).

Til tross for betydelig forskning på Navs tjenester har det vært begrenset forskning på betydningen av kunnskapsbasert praksis for utviklingen av tjenestene. Til nå har diskusjoner om kunnskapsbasert praksis primært foregått i helsetjenesteforskningen (Jamtvedt, Hilde, & Nordheim, 2000), profesjonsforskningen (Grimen & Terum, 2009) og den sosialfaglige forskningen (Kjørstad, 2005; Natland & Malmberg-Heimonen, 2016). Riktignok finnes det innenfor arbeidsmarkedsfeltet en betydelig forskning om effekter av arbeidsmarkedstiltak (Hardoy, Røed, von Simson, & Zhang, 2017). Imidlertid har denne forskningen, med enkelte unntak (Malmberg-Heimonen, 2015; Natland & Malmberg-Heimonen, 2016), vært knyttet til aggregerte effekter og ikke til tjenesteutøvernivået og kunnskap som får praktiske konsekvenser for hvordan den enkelte tjenesteutøver forstår og handler. Den sosialpolitiske forskningen om aktiviseringspolitikken har primært vært opptatt av hvem som skal stå for tjenesteutøvelsen, og hva ulike politiske og organisatoriske aktiviseringsregimer innebærer for tjenesteutøverne (van Berkel, Caswell, Kupka, & Larsen, 2017; Van Berkel & Van der Aa, 2012), men så langt med begrenset oppmerksomhet rettet mot kunnskapen som ligger til grunn for arbeidet.

I denne artikkelen ser vi på hvordan kunnskapsbasering forstås og operasjonaliseres på arbeids- og velferdsområdet. Vårt utgangspunkt er satsingen «Praksis- og kunnskapsutvikling i Nav-kontor» (heretter PKU), som var et forsøk på å etablere samarbeid mellom Nav, brukere, forskere og høgskole-/universitetsutdanningene for å utvikle kunnskapsbasert praksis på Nav-kontorene. Satsingen ble gjennomført i perioden 2013–2016. Den var initiert av Arbeids- og sosialdepartementet og finansiert gjennom midler som skulle gå til utviklingen av de kommunale sosiale tjenestene i Nav. Den skulle iverksettes av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

PKU ble forstått som en videreutvikling av det såkalte HUSK-forsøket, et femårig utviklingsprosjekt (2006–2011) for å utvikle høgskole- og universitetssosialkontor. HUSK ble startet før Nav-reformen, men iverksatt etter at reformen var trådt i kraft. Et sentralt formål var å etablere nye samarbeidsarenaer mellom Nav, brukere og forskere for å styrke kunnskapsbaseringen. Imidlertid ble erfaringene fra forsøket i liten grad brukt i den videre utviklingen av Nav (Gjernes & Bliksvær, 2011). Dette skyldtes, ble det hevdet, at erfaringene i for stor grad ble utviklet innenfor en sosialkontorkontekst, og derfor hadde liten overføringsverdi for Nav. Forsøket ble også beskrevet som i for stor grad frikoblet fra det organisatoriske utviklingsarbeidet som Nav-reformen innebar (Andreassen, 2015). PKU skulle derfor imøtekomme hele kontorets behov, det vil si også den statlige delen av kontoret.

I artikkelen viser vi at de sentrale aktørene i PKU – departement, direktorat og forskere (universitets- og høgskolemiljøer) – hadde ulike forståelser av og forventninger til hva slags kunnskap som skulle utvikles. Aktørene hadde også ulike syn på hvordan kunnskapsutviklingen skulle styres og organiseres. Dette gjorde kunnskapsbasering til et kontroversielt fenomen, la grunnlag for konflikter mellom de ulike partene og utfordret det likeverdige og nettverksbaserte samarbeidet satsingen baserer seg på.

Etter en gjennomgang av relevant teori vil vi presentere PKU samt de data som ligger til grunn for vår analyse. Vi beskriver så hvordan oppdraget om praksis- og kunnskapsutvikling i Nav-kontorene ble forstått i departement og direktorat, og hvordan de ulike forståelsene ble operasjonalisert i tre regionale forsknings- og utviklingsprosjekter. Avslutningsvis drøfter vi funnene, som vi mener belyser viktige teoretiske og organisatoriske utfordringer knyttet til kunnskapsbasering i nettverkslignende arrangementer i og utenfor Nav.

Teori

Nav-reformen har med sitt partnerskapsdesign vært beskrevet som en samstyrings- eller nettverksreform. Dette innebærer at reformen forutsetter en aktivisering av de erfaringene og den kunnskap som den statlige og de kommunale partnerne bringer med seg, for et felles formål (Andreassen & Fossestøl, 2014). Partnerskapet innebærer at Nav-kontorene forholder seg til både en statlig og en kommunal styringslinje, og at de ansatte på kontorene kan være ansatt i staten eller i kommunen. Samstyring legger vekt på å koble ulike aktører på tvers av tradisjonelle sektorielle og disiplinære grenser (Koppenjan & Klijn, 2004; Røiseland & Vabo, 2012; Sørensen & Torfing, 2011). Samstyring regnes gjerne som særlig egnet for å løse «gjenstridige utfordringer» (Rittel & Webber, 1973), som forutsetter samarbeid mellom ulike aktører for å kunne løses på gode måter.

Styringsformen baserer seg på at involverte aktører er gjensidig avhengige av hverandre, at beslutninger må foretas basert på dialog eller forhandlinger, og at aktiviteten er planlagt og målorientert. Styringsformen betegnes gjerne som New Public Governance (Osborne, 2010), som blir sett på som en motsetning til New Public Management (NPM) (Christensen & Lægheid, 2011). NPM er en styringsform som assosieres med konkurransenkning, spesialisering og målstyring. Innenfor denne tenkningen er det etterligningen av konkurransen på markedet som sikrer effektivitet og innovasjon. Innenfor samstyringstenkningen er det samarbeid og kunnskap som står sentralt.

Det er en slik samstyringstenkning som kommer til uttrykk i de to siste forskningsmeldingene, som understreker betydningen av tverrsektorielt samarbeid og betydning av forskning i utvikling av offentlige tjenester (Kunnskapsdepartementet, 2009, 2013). Tilsvarende vektlegger utdanningsmeldingen (Kunnskapsdepartementet, 2012) oppbygging av kompe-

tanse og praksisrettet tjenesteinnovasjon i samspillet mellom Nav og universitets- og høyskolemiljøene.

Kunnskapsbasering er slik sett blitt en stadig mer sentral del av tjenesteinnovasjonen innenfor offentlig sektor (se for eksempel Hartley, Sørensen, & Torfing, 2013; Osborne & Brown, 2013), også innenfor Nav. I den siste Nav-meldingen (Arbeids- og sosialdepartementet, 2016) fremheves en styringsmodell som legger mindre vekt på tradisjonell etatsstyring og mer vekt på fagutvikling og kunnskapsstyring. I tillegg skal den nye styringen også stimulere til samarbeid med den kommunale partneren, med arbeidsgivere og med andre relevante aktører.

Kunnskapsbasering er imidlertid ikke et entydig begrep. Det er vanlig å skille mellom teoretiske og praktiske kunnskapsforståelser. Praktiske kunnskapsforståelser vektlegger gjerne betydningen av profesjonelt skjønn, dialog, refleksjon og brukermedvirkning, mens teoretiske kunnskapsforståelser understreker betydningen av sikker kunnskap om årsak-virkningssammenhenger og er av generell karakter. Praksiskunnskap står for eksempel sentralt i utdanningene av sosialarbeidere i Norge og utgjør den største profesjonsgruppa i Nav (Hutchinson & Oltedal, 2017).

Ulike kunnskapstyper kan oppfattes å ha ulik grad av gyldighet. Ofte vil teoretisk kunnskap settes lik evidensbasert kunnskap, som er kunnskap fremskaffet gjennom kontrollerte forsøk, og som regnes for å være særlig egnet til å si om noe virker bedre enn noe annet. Gjør man slik den evidensbaserte forskningen sier, har man en garanti for at det man gjør, virker. Det er derfor vanlig å plassere teoretisk kunnskap høyere i kunnskapshierarkiet enn andre kunnskapsformer (se for eksempel Pawson, 2006, s. 48–51).

En sentral betingelse for kunnskapsbasering er videre at kunnskapen som utvikles, er overførbar eller oversettbar til andre kontekster (Furu, Eilertsen, & Røvik, 2014). Et teoretisk kunnskapssyn oppfattes som lettere å spre fordi kunnskapen ikke er kontekstavhengig, mens praksiskunnskapen, nettopp fordi den er knyttet til refleksjon over egne grep og dømmekraft, kan oppfattes som en type lokal, situasjonsbestemt kunnskap med mindre mulighet for å spres.

Fra et styringsperspektiv vil det være fristende å privilegere den teoretiske eller evidensbaserte kunnskapen. Den inneholder ikke bare et løfte om tjenester som virker, men den lar seg standardisere og er forenlig med sentralt styrt implementering – i motsetning til praksiskunnskapen, som sier noe om hva som virker lokalt, og som vanskeligere lar seg standardisere. Kunnskapsbegrepene har således ulike styringsmessige og organisatoriske implikasjoner. For sentrale myndigheter blir det sentralt å finne ut hva disse implikasjonene er, og hvordan de kan spres og implementeres på best mulig måte.

PKU bør sees i en slik samarbeids- og kunnskapspolitisk kontekst. I tillegg bør den forstås som del av en strategi for å «revitalisere» den nettverksbaserte styringsmodellen som lå til grunn for designet av Nav, men som i liten grad har vært praktisert (Andreassen & Fossetøl, 2009). Mens Nav-kontorene tradisjonelt har blitt styrt gjennom detaljerte målinger på innhold og aktivitet (Fossetøl, Breit, & Borg, 2016), kan den nye styringsmodellen sees på som et forsøk på å styrke fagutøverne gjennom økt kunnskapsbasering og økt autonomi i tjenesteproduksjonen. Kunnskap blir således en viktig del av styringen for å sikre kvalitet og likebehandling i tjenestene.

En viktig begrunnelse for mer nettverksbaserte og kunnskapsbaserte styringsformer er at de ulike deltakende aktørene opererer innenfor ulike institusjonelle logikker, som må sees i sammenheng dersom man skal lykkes med å realisere felles mål. Det som kjennetegner en institusjonell logikk, er at de aktørene som er bærere av logikken, har utviklet egne forståelser av hva som er mål, problemsituasjonen og hensiktsmessige virkemidler knyttet til

tjenestene som skal utvikles (Greenwood, Raynard, Kodeih, Micelotta, & Lounsbury, 2011; Thornton, Ocasio, & Lounsbury, 2012). De har kort sagt utviklet sine egne kunnskapsforståelser, basert på de oppgavene og den situasjonen de står i.

Ut fra en slik tenkning ville man kunne tenke seg at departementet er nært knyttet til en politisk styringslogikk. De vil være opptatt av å iverksette politikernes ønsker om samarbeid på tvers, åpne for at iverksetting vil handle om å avveie ulike motsetningsfylte politiske hensyn mot hverandre, og at ulike former for kunnskap har gyldighet i ulike sammenhenger. Direktoratet ville man kunne anta opererer innenfor en logikk hvor det gjelder å iverksette forventninger om effektiv ressursbruk, og brukernes krav om gode tjenester innenfor en ramme av styring og kontroll. Forsknings- og utdanningsmiljøene ville man kunne anta opererte ut fra en logikk som var knyttet til vitenskapsinterne diskusjoner og profesjonenes kunnskapsbehov, mer enn til de styringsmessige og praktiske utfordringene arbeids- og velferdsetaten står overfor. På Nav-kontor, som primært skal iverksette ulike styringsimpulser innenfor trange ressursrammer, vil man kunne anta at pragmatiske overveielser vil stå sentralt. Dette kan handle om en preferanse for kunnskap som oppleves å lette arbeidssituasjonen og gi dem en opplevelse av kvalitet i brukermøtene.

Kunnskapsbasering i en slik sammenheng vil handle om å artikulere de synspunktene og antakelsene man tar for gitt, og som ofte først blir synlige for en selv og andre når de utfordres gjennom et konkret samarbeid.

Studien

Om «Praksis og kunnskapsutvikling i Nav-kontor»

PKU ble iverksatt av Arbeids- og velferdsdirektoratet som en nasjonal satsing på oppdrag fra daværende Arbeidsdepartementet. Den overordnede målsetningen med PKU har vært å stimulere til kunnskapsbasert praksis samt nye samarbeidsformer mellom forskning, utdanning, praksis og brukere på ulike nivåer i forvaltningen vedrørende oppfølging av brukere med sammensatte behov. PKU ble gjennomført i perioden 2013–2016, og den totale økonomiske rammen for forsøket var på 79,5 millioner kroner.

Tre fylkesprosjekter har deltatt i PKU: Rogaland, Sør-Trøndelag og Østfold/Buskerud. Hvert av fylkesprosjektene har utviklet og gjennomført metodeutprøvinger ut fra lokale behov og forutsetninger.

Fylkesprosjektene har hatt stor frihet til å velge problemstilling, målgruppe og modell for utprøving. De har også i stor grad kunnet velge hvordan de ønsket å organisere prosjektet, og hvor de ønsket å plassere det operative ansvaret. I Rogaland og Østfold/Buskerud ble fylkesprosjektet ledet av universitetet/høgskolen og i Sør-Trøndelag av Nav fylke. Det har imidlertid vært et krav at Nav fylke og Fylkesmannen skal stå som formelle eiere av fylkesprosjektene. Alle prosjektene skulle opprette en styringsgruppe, bestående av de fire partene i forsøket samt eventuelt andre samarbeidspartnere. Brukerinvolvering har blitt sikret gjennom at fylkesprosjektene skulle ha brukerrepresentanter i regionale eller lokale styringsgrupper.

Arbeids- og velferdsdirektoratet har hatt et koordineringsansvar for PKU. De har således ikke hatt noen beslutningsmyndighet over fylkesprosjektene, men har hatt en støttende rolle i den grad fylkesprosjektene selv har ønsket dette.

Data og analyse

Artikkelen bygger på et empirisk materiale som er fremkommet og dokumentert gjennom en evaluering av PKU, som pågikk i perioden 2015–2017 (Breit, Fossetøl, Pedersen, & Thor-

bjørnsrud, 2017). I evalueringen ble det brukt tre datakilder: for det første de opprinnelige prosjektbeskrivelsene ved oppstart av satsingen, foreløpige delrapporter som ble produsert omtrent halvveis i prosjektene, og de endelige rapportene fra prosjektene, og for det andre data fra observasjoner på tre nettverkskonferanser organisert av direktoratet. På disse konferansene presenterte fylkesprosjektene status, og det ble utvekslet erfaringer på tvers.

For det tredje ble det gjennomført individuelle intervjuer og gruppeintervjuer med representanter fra de fire samarbeidspartnerne (Nav-ansatte, brukere, forskere og representanter for universitet/høgskole) på tre tidspunkter: halvveis i prosjektene (våren 2015); mot slutten av prosjektene (sommeren 2016); og etter at prosjektene var ferdige (våren 2017). Totalt gjennomførte vi 83 intervjuer (se tabell 1). De fleste av intervjuene er blitt transkribert.

Intervjuene ble utført av tre forskere, men det var hovedsakelig to forskere som var involvert i datainnsamlingen. Hver forsker hadde hovedansvaret for datainnsamling i ett fylkesprosjekt og skrev en analyse fra prosjektet vedkommende hadde ansvar for. Forskergruppen samarbeidet om den helhetlige analysen av prosjektet.

Vi gjennomførte også intervjuer med prosjektgruppen i direktoratet: først individuelle intervjuer halvveis i programmet (høsten 2015) og dernest et gruppeintervju med alle etter at programmet var avsluttet (våren 2017). I tillegg hadde vi møter med prosjektgruppen i forbindelse med planlegging og gjennomføring av studien, dialog og diskusjon av tolking av data i forbindelse med presentasjoner av resultater samt uformelle samtaler under nettverkskonferanser.

Vi har analysert datamaterialet i tråd med prinsippene i en flernivåanalyse (se for eksempel Hox, Moerbeek, & Van de Schoot, 2017). Vi har analysert departementet, som det politiske nivået og som finansør av PKU. Her har vi lagt særlig vekt særlig på oversendelsesbrevet til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Vi har sett på direktoratet som har operasjonalisert bestillingen fra departementet. Her har vi sett på de to prosjektlysninger som ble utformet ved oppstarten av PKU, men vi har også brukt intervjumaterialet. Endelig har vi sett på de tre fylkesprosjektene. Her har vi brukt et komparativt case-design (Yin, 2013) og har særlig sett på den kunnskapsforståelsen som ligger til grunn for de prosjektene de utviklet.

I mandatet for evalueringen ble det presisert at vi skulle evaluere organiseringen og gjennomføringen av PKU og fylkesprosjektene, og ikke selve forskningsaktivitetene i fylkesprosjektene, som skulle evalueres av de respektive forskningsmiljøer. Dette skillet har i praksis vært vanskelig å gjennomføre og har skapt utfordringer med hensyn til å etablere et felles faktagrunnlag som de ulike aktørene kunne kjenne seg igjen i. Resultatet har vært detaljerte casebeskrivelser av fylkesprosjektene som aktørene i prosjektene selv har hatt anledning til å kommentere, og som er publisert i en delrapport (Breit, Lien, Pedersen, & Thorbjørnsrud, 2016).

Ulike forståelser av kunnskapsbasert praksis

Bestillingen fra departementet: Et åpent kunnskapssyn

Ifølge brevet fra Arbeidsdepartementet som ble oversendt Arbeids- og velferdsdirektoratet i september 2012, ble det uttrykt forventninger om hva PKU skulle oppnå, definert hva kunnskapsbasert praksis kunne være, samt hvordan en slik praksis kunne utvikles i samarbeid mellom Nav og andre aktører (Arbeidsdepartementet, 2012). Ifølge oversendelsesbrevet skulle PKU:

- Bidra til god kompetanse og kvalitet i det samlede tjenestetilbudet i Nav-kontorene, både statlige og kommunale tjenester.
- Bidra til at personer med sammensatte behov mottar helhetlig bistand med inkludering i arbeid og samfunnsnivå som mål.
- Bidra til kunnskapsbasert praksis og nye samarbeidsformer mellom forskning, utdanning, tjeneste og brukere både på nasjonalt, fylkes- og lokalnivå.
- Gi rom for prosjekter initiert ut fra lokale behov.
- Direktoratet legger sentrale rammer for programmet og har et koordineringsansvar for satsingen, herunder ansvar for å følge opp forsøkene, oppsummere og spre erfaringer.
- Eierskapet til utviklingsarbeidet skal først og fremst ligge på fylkesnivå hvor Nav Fylke og Fylkesmannen vil være sentrale samarbeidspartnere i gjennomføringen med Fylkesmannen som hovedansvarlig.

Det understrekes at PKU skal bidra til god kompetanse og kvalitet i det samlede tjenestetilbudet i Nav-kontorene. Brevet refererer til at prosjektet skal ha relevans både for statlige og kommunale oppgaveområder, og at HUSK-prosjektet, som vi var inne på tidligere, ble beskyldt for å ha et for ensidig blikk på de kommunale tjenestene og yrkesutøverne. Det presiseres at satsingen skal utvikle tjenester til en brukergruppe med sammensatte behov, som ofte trenger bistand fra flere ulike instanser som satsingen omfatter.

Videre er det sentralt at satsingen skal bidra til en «kunnskapsbasert praksis». I oversendelsesbrevet defineres ikke innholdet i kunnskapsbasering direkte, men det sentrale virkemiddelet for å nå dette målet er «nye samarbeidsformer mellom forskning, utdanning, tjeneste og brukere både på nasjonalt, fylkes- og lokalnivå». Kunnskapsforståelsen kan beskrives som åpen ved at den ikke privilegerer en teoretisk eller en praktisk kunnskapsforståelse.

En annen føring er at satsingen skal bidra til prosjekter forankret i lokale behov, ikke primært i direktoratets. Betydningen av et regionalt eierskap understrekes ved at Nav fylke og fylkesmannen i samarbeid har ansvaret for styringen av utviklingsaktivitetene, men med fylkesmannen som hovedansvarlig. Fylkesmannen har veilednings- og tilsynsoppgaver for personer som også har rettigheter etter lov om sosiale tjenester. Departementet synes derfor å mene at et regionalt eierskap og forankring vil føre til bedre resultater enn om utviklingsarbeidet forankres på hvert enkelt lokalkontor eller på nasjonalt nivå.

Direktoratets ansvar defineres endelig som å være av koordinerende art. De skal følge opp utviklingsarbeidet samt bidra til å spre erfaringene. De skal ha en støttende mer enn en styrende og besluttende rolle. En slik koordinerende og støttende rolle er i overensstemmelse med direktoratets fagetatsansvar overfor sosiale tjenester. Samtidig utfordrer rollen den tradisjonelle etatsstyringsrollen til direktoratet.

Arbeids- og velferdsdirektoratets utlysning: Et målrettet kunnskapssyn

Basert på føringene fra departementet utviklet direktoratet en egen nasjonal utlysning for PKU. Utlysningen inviterte de ulike fylkesmannsembetene, i samarbeid med Nav fylke, til å utvikle samarbeidsforsøk med aktuelle Nav-kontor og universitets- og høyskolemiljøer. Direktoratets forståelse av departementets bestilling ble presisert i en utlysningstekst (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012) og en utfyllende tekst til utlysningen (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2013).

En sentral tematikk i tekstene er rollen forskningen skal spille i utviklingsaktivitetene. Hovedformålet med PKU blir beskrevet som «en systematisk og forskningsbasert styrking

av kvaliteten og kompetansen på Nav-kontorenes virkemidler, tjenester og arbeidsmåter overfor brukere med sammensatte behov».

Utlysningene peker i særlig grad på forskning på effekter av tiltak. For eksempel siteres Meld. St. 13 (2011–2012), *Utdanning for velferd* (Kunnskapsdepartementet, 2012), hvor det fremheves at

forskningen skal bidra til å utvikle og evaluere tiltak, metoder og organisering av tjenestene for å søke de beste og mest effektive tiltakene for brukerne. Målet om kunnskapsbasert praksis krever at utdanningene har sterke fagmiljøer som driver, kjenner til og anvender forskning.

Denne fremhevingen peker i retning av en teoretisk kunnskapsform. Rollen til forskerne er således å gi Nav-ansatte kunnskap slik at de kan ta i bruk de tiltakene som virker best for den aktuelle brukergruppen.

Vektleggingen av effekt blir ytterligere understreket i den andre utlysningsteksten, som påpeker viktigheten av at prosjektene skal gi «pålitelig kunnskap om hvorvidt utprøvingen har ført til måloppnåelse, samt identifisere hva i selve utprøvingen som førte til resultatoppnåelse, eller mangel på sådan». Det er ønskelig at prosjektene «har en tydelig utprøvningsperiode av en bestemt fremgangsmåte (T1-T2), og at resultatoppnåelse blant annet baseres på endringer med utgangspunkt i baseline før oppstart (T0) og ved utprøvingens slutt (T2)» (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2013, s. 4).

Direktoratet understreker også at PKU ikke primært skal utvikle ny kunnskap, men bygge videre på allerede eksisterende kunnskap:

Programmet skal ikke primært sikte mot nye «innovasjoner», men mot å foredle og kunnskapsbasere pågående og påtenkte utviklingsaktiviteter i Nav-kontorene. De regionale/lokale prosjektene kan utformes som modellforsøk på temaområder der det enkelte Nav-kontor har særskilte utviklingsbehov. (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012, s. 3)

En slik kunnskapsforståelse forutsetter at det allerede finnes utviklingsaktiviteter i Nav som er kjent for aktørene. Den forutsetter også at det er enighet mellom aktørene om hva som kjennetegner den kunnskapen som ligger til grunn for disse aktivitetene, og hvordan denne kunnskapen kan bidra til å forbedre tjenestene.

Et tredje element er ønsket om spredning av den forskningsbaserte kunnskapen. Spredningen har vært ment å skje ved å dokumentere kunnskapen på måter som gjør at den er etterprøvbare, og at andre Nav-kontor kan ta den i bruk. En slik antakelse forutsetter at det utarbeides kunnskap i forsøkene som er generaliserbar og kontekstuavhengig:

Prosjektene kan ta utgangspunkt i lokale utviklingsbehov og tilpasses det/de enkelte involverte Nav-kontor. Det er imidlertid vesentlig at de skal bidra til ny og etterprøvbare kunnskap, hvor erfaringer og resultater har overføringsverdi til andre Nav-kontor. (ibid.)

Mens kunnskapsbasert praksis i departementet er forbundet med utvikling av nye samarbeidsformer mellom forskning, utdanning, tjeneste- og brukernivå uten å privilegere et kunnskapsbegrep, ser vi at direktoratet ønsker kunnskap som omhandler effekter, kausale sammenhenger, objektivitet og generaliserbarhet. Dette er begreper som tradisjonelt er forbundet med en teoretisk eller evidensbasert kunnskapsforståelse.

Regionale samarbeidsprosjekter: Sprikende kunnskapssyn

Direktoratet mottok åtte søknader, hvorav tre fylkesvise utviklingsprosjekter fikk tilslag: Rogaland, Sør-Trøndelag og et samarbeid mellom Østfold og Buskerud. For direktoratet var det viktig at fylkesprosjektene skulle ta i bruk etablert kunnskap, dokumentere effekten og gi innsikt i virksomme mekanismer.

Iverksettingen av fylkesprosjektene har vært preget av spenningen mellom departementets og direktoratets ulike forståelser av hva utvikling av kunnskapsbaserte tjenester for personer med sammensatte utfordringer handler om. Dette har blant annet kommet til uttrykk i uenigheter mellom direktoratet og fylkesprosjektene vedrørende hva slags kunnskap som skulle utvikles.

Forskerne i Østfold/Buskerud var åpne på at de satt med begrenset kunnskap om Nav og de utfordringene Nav sto overfor. De vektla derfor behovet for et tett samarbeid med direktoratet og hadde en lydhør tilnærming overfor Navs kunnskapsbehov. Følgende er et eksempel på hvordan denne tilnærmingen ble beskrevet:

Høyskolen har lite legitimitet i praksisfeltet. Vi sitter her inne og vet ikke helt hva [Nav] gjør. Det vil aldri skje noen endring i Nav selv om vi mener det. Den har vi møtt veldig. Men vi har nytte hos hverandre og vi må samarbeide. [...] Hele forsøket handler om kunnskapsbasering av praksis i Nav-feltet. [...] Og hvis man tenker at dette er en praksis som skal fortsette etterpå, som handler om å ta i bruk forskning og erfaringsbasert kunnskap, må vi tenke samskaping. (Forsker)

I Østfold/Buskerud valgte de et randomisert kontrollert forskningsdesign for å evaluere effekten av Supported Employment (SE), en oppfølgingsmetodikk som er mye brukt i etaten allerede. Vektleggingen var også på implementering og opplæring av metodikken på de involverte Nav-kontorene.

Prosjektet har styrket ønsket om å videreføre SE-metodikken på Nav-kontorene, ikke bare i tilknytning til den nasjonale satsingen på «tiltak i egen regi», men også med omfordeling av egne ressurser på kontorene og opplæring av ansatte i SE på kontornivå. Ønsket om å svare på direktoratets kunnskapsbehov, interessen for SE-metodikk og RCT-designet bidro til en stor grad av konsensus mellom Nav og forskerne knyttet til hva en kunnskapsbasert praksis var.

Samtidig har det vært usikkerhet om resultatene av RCT-studien, og det har blitt dokumentert ureglementert håndtering av datamaterialet av en av forskerne i prosjektet. Dette gjorde at de endelige resultatene av forskningen ikke ble presentert i sluttrapporten. Prosjektgruppen har i etterkant av prosjektet sammen med direktoratet fremskaffet andre data som kunne brukes som erstatning.

I de to andre fylkesprosjektene ble det rettet mer oppmerksomhet mot betydningen av lokal praksis og lokale kunnskapsbehov. I Rogaland ble studien utformet som en kvalitativ studie der det analytiske perspektivet var hvordan to metoder hentet fra blant annet rus- og familietjenester ble erfart av Nav-veiledere og brukere. Analysene av materialet ble formidlet og diskutert med ansatte ved Nav-kontorene.

Sør-Trøndelag vektla at Nav-kontorene selv skulle utforme metodene som skulle utprøves, snarere enn å anvende mer etablerte metoder fra feltet. Modellen for utformingen av kunnskapsbasert praksis var knyttet tett opp til ideen om å «la de tusen blomster blomstre». Forskerne benyttet seg av kvalitative metoder og seint i prosjektet også av en forløpsstudie med registerdata.

Selv om samarbeidet mellom forskere, Nav-veiledere og brukere fungerte godt på Nav-kontornivå, var denne praksisnære kunnskapsforståelsen ikke i overenstemmelse med

kunnskapsforståelsen i direktoratet eller Nav fylke. Dette var spesielt tydelig i Rogaland. Fylkesprosjektet ble kritisert for et svakt metodisk grunnlag – for eksempel at de manglet en tydelig nullpunktsundersøkelse som kunne brukes som utgangspunkt for å studere endringer over tid. Fylkesnivået i Nav opplevde at forskerne var lite opptatt av det de beskrev som «virkeligheten i Nav-kontorene», nemlig at Nav-veiledere har en større brukerportefølje enn det prosjektet tok utgangspunkt i. Nav Rogaland oppfattet videre studien som lite egnet til å utvikle forskningsbasert kunnskap:

Sånn jeg ser det så langt er det opplevelser som er presentert [fra forskerne]. Vi ønsker å ha tingene forskningsbasert, så det vi har fått anbefalt gjennom vårt direktorat er inkluderingskompetanse. Det virker. Sånn som vi har fått presentert så er det bevist at det virker, SE og lignende. Er det hva som virker, er det hva vi skal gjøre. Når vi skal satse på unge så må vi satse på det som virker. (Nav Rogalands representant i prosjektet)

Disse tilbakemeldingene sto i motsetning til forskernes (og dermed prosjektledelsens) oppfattelse av nyttig og relevant kunnskap:

Det var så sterkt kritiske innspill. Men vi fortsatte. Og kanskje vi ikke skulle ha gjort det. Men da måtte noen ha sagt nei. Det har vært en usikkerhet også fra direktoratet sin side. Hva vil de ha? De vil ikke ha det vi gikk i gang med. Det var HUSK vi kunne. Så sånn sett burde vi kanskje skjønt at det var vanskelig. For vi bygget på det vi hadde erfart. Og det ble satt pris på [når det gjaldt] brukermedvirkningen. Så var det noen i styringsgruppen som ønsket kontrollgrupper, men det var det aldri snakk om. Jeg tror kanskje det var vanskelig for Nav fylke her å gå inn i et prosjekt som ikke hadde det. (Prosjektleder og forsker)

I Sør-Trøndelag hadde prosjektet lagt opp til å studere effekten av metodene ved bruk av registerdata, men prosjektet opplevde utfordringer med å koble de kvalitative og de kvantitative studiene blant annet på grunn av uenigheter om eierskap til dataene fra undersøkelsene. Disse diskusjonene førte til at det opprinnelige prosjektlederansvaret som lå hos Nav Sør-Trøndelag, ble delt mellom Nav Sør-Trøndelag og forskerne. Diskusjonene skapte konflikter, og de tok mye tid. Som i Nav Rogaland opplevde fylkesleddet heller ikke her å ha fått «endelige konklusjoner» fra prosjektene, slik en representant for Nav fylke formulerte det.

Oppsummering av analysen av PKU

Departementet ønsket et prosjekt som tok samstyring på alvor, og som åpnet opp for å forholde seg til de kunnskapsforståelsene ulike aktører brakte med seg inn i samarbeidet. Direktoratet ønsket et prosjekt som bygget videre på sentralt utviklede initiativ, som handler om hva som virker, og som er forenlig med sentral styring. Direktoratet privilegerte på den måten en teoretisk eller evidensbasert kunnskapsforståelse som passet dårlig med den praktiske kunnskapsforståelsen som fantes i flere av universitets- og høyskolemiljøene.

Privilegeringen av en slik teoretisk kunnskapsforståelse kom til uttrykk på flere måter: For det første opplevde direktoratet den åpne bestillingen fra departementet som uklar; den var kort og ga få føringer med tanke på videre operasjonaliseringer. Det er grunn til å tro at opplevelsen av en slik uklarhet henger sammen med at direktoratet hadde en annen og klarere forståelse av hvordan man skulle utvikle kunnskapsbaserte tjenester i Nav.

For det andre synes utlysningen å peke i retning av en prosess hvor forskere, brukere, Nav og universitets- og høyskolemiljøer skulle bli kjent med hverandres tenkemåter og utvikle en felles forståelse av hva en kunnskapsbasert praksis handler om. Dette skjedde i begrenset

grad fordi premisset om lokalt forankrede prosjekter knyttet til lokale behov ga opphav til svært ulike fylkesprosjekter og langt flere ulike lokale prosjekter. Med andre ord ble en dialog om kunnskapsforståelser erstattet av et hierarki av kunnskapsforståelser.

For det tredje var rollen som koordinator utfordrende for direktoratet. Koordinatorfunksjonen ble beskrevet som lite forenlig med departementets ambisjoner om å utvikle kunnskapsbasert praksis. Direktoratet hadde et ønske om en klarere og mer styringspreget rolle i prosjektet, blant annet for å håndtere uenighet, og som var basert på deres forståelse av hva slags kunnskap som var best egnet for å utvikle de lokale tjenestene i en ønsket retning.

Iverksettingen av prosjektet synes derfor å være preget av spenningen mellom departementets ønske om å utvikle lokalt baserte prosjekter basert på et likeverdig samarbeid mellom ulike aktører, og direktoratets ønske om en mer resultatorientert tilnærming basert på allerede eksisterende initiativ, forankret i en teoretisk eller evidensbasert kunnskapsforståelse. Resultatet var konfrontasjoner og konflikter mellom ulike Nav-aktører og forskningsmiljøer om hva som er en kunnskapsbasert praksis.

Diskusjon og anbefalinger

I denne artikkelen har vi vist utfordringer med å utvikle kunnskapsbasert praksis i en samstyringsammenheng. Mens samstyring forutsetter et likeverdig samarbeid mellom ulike aktører og kunnskapsforståelser, åpner kunnskapsbasering opp for en hierarkisk forståelse av kunnskap, hvor kunnskap om «hva som virker» har høyere status enn andre former for kunnskap. En sentral erfaring fra denne studien er hvordan koblingen av samstyring og kunnskapsbasering blir utfordrende ved at den kan skape uenigheter mellom aktørene som skal samarbeide vedrørende hva som er legitim og relevant kunnskap.

Ut fra teorien om institusjonelle logikker er det ikke overraskende at direktoratet velger en operasjonalisering av kunnskapsbasering som er forenlig med en hierarkisk og standardisert styringsmodell, hvor formålet med kunnskapsbasering er å utvikle, spre og implementere kunnskap om «hva som virker». I den grad hovedutfordringen i aktiviseringspolitikken kan sies å være å ta i bruk evidensbasert praksis, kan en slik institusjonell respons synes rimelig. Og enda rimeligere er den hvis den evidensbaserte forskningen betraktes som en kunnskap som kan fremskaffe sikker kunnskap om hva som virker.

Antar man derimot at en hovedutfordring i aktiviseringspolitikken er at ulike aktører med ulike institusjonelle logikker og kunnskapssyn i utgangspunktet ikke samarbeider, og at de derfor trenger å utvikle en felles overgripende forståelse av kunnskapsbasering, kreves det en annen respons. Da kreves det i stedet koordinering, dialog og forhandlinger mellom antatt likeverdige partnere innenfor en samstyringsmodell. Dette er en modell som direktoratet har begrenset erfaring med. Da handler det ikke om å rendyrke og implementere en kunnskapsform, men å fasilitere samspillet mellom ulike, men likeverdige kunnskapsformer.

Slik ser vi at begrepet om kunnskapsbasering ikke er et selvsagt eller ukontroversielt begrep. Det finnes ulike forståelser av hva kunnskapsbasering er, og som er forankret i ulike forståelser av kunnskap. Vår analyse viser noen av de utfordringer som kan oppstå når en teoretisk kunnskapsforståelse privilegeres innenfor en samstyringskontekst. Mer enn at det utvikles nye eller felles forståelser av kunnskap og kunnskapsbasering, oppstår det konflikter og motsetninger mellom aktørene som inngår, med mulige langvarige samarbeidsproblemer som følge.

Videre ser vi hvordan ulike forståelser av kunnskap utfordrer sentrale elementer i samstyringen, som dialog og antakelser om likeverdighet mellom aktører og kunnskapsforståelser. At det finnes ulike forståelser av mål og virkemidler mellom ulike aktører som skal samar-

beide, er ikke overraskende. Heller ikke er det overraskende at det tar tid å skape felles forståelser mellom dem. Disse utfordringene får imidlertid en ekstra omdreining når den aktøren som skal fasilitere dialogen mellom samarbeidsaktørene, selv er forankret i en bestemt teoretisk eller evidensbasert kunnskapsforståelse, som betraktes som mer allmenn og bedre egnet til å si noe om hva som virker for hvem, enn andre forståelser.

Endelig ser vi hvordan det grunnleggende spørsmålet om hva kunnskap er, griper inn og preger politikk, styring og samarbeid på velferdsfeltet. Vi ser også hvor vanskelig det kan være å løsrive forståelsen av kunnskap fra styringen og samarbeidet. Spørsmålet om hva som er kunnskap, og hvordan den skal fremskaffes, spres og implementeres, har relevans for ulike politikk- og forvaltningsområder.

Dette reiser grunnleggende spørsmål om kunnskapens natur og om de ulike styringsmessige og organisatoriske implikasjoner ulike kunnskapsforståelser har. Men det reises også spørsmål om hva som er utfordringen for kunnskapsbasing. Er det at det mangler kunnskap, eller at det finnes kunnskap som ikke tas i bruk og spres? Eller er det slik at de ulike aktørene som skal utvikle og implementere en kunnskapsbasert praksis, opererer med ulike forståelser av kunnskap, kanskje uten å være klar over disse forskjellene eller hva som er eventuelle styrker og svakheter ved dem? I denne forbindelse er det viktig å se at dette er spørsmål som ikke bare diskuteres i akademia, men som også har flyttet ut i praksisfeltet, og som må finne sin løsning der.

Aktiviseringspolitikken i Norge er basert på premisset om at siloorganisering hindrer effektiv innsats for grupper med sammensatte problemer. Nav har gjennom sitt organisatoriske design og gjennom sitt samfunnsoppdrag fått i oppdrag å bidra til å minske disse utfordringene. Dette krever at direktoratet i tillegg til sin etatsstyringsrolle også tar rollen som fasilitator på alvor. Da må rollen som styrer forenes med rollen som strateg og koordinator, som søker å skape en felles visjon og motivasjon blant de involverte aktørene rundt det arbeidet som skal gjøres (McGuire, 2011). En slik tenkning synes å være vanskelig å forene med privilegeringen av ett kunnskapssyn fremfor andre.

Det er derfor viktig, både for videre forskning på dette feltet og for utvikling av nye former for samstyringspraksis, å tydeliggjøre de ulike formene for kunnskap som er på spill. Herunder er det viktig å undersøke når de er komplementære eller konkurrerende, og hvordan ambisjoner om samstyring basert på et likeverdig samspill mellom ulike kunnskapsformer lar seg forene med en hierarkisk kunnskapsforståelse som vektlegger evidens, spredning og implementering.

Litteratur

- Andreassen, T.A. & Fossetøl, K. (2009). Om iverksetting ved lokale Nav-kontor: Å utvikle en helhetlig og brukerrettet forvaltning – oppdragsstyring eller samstyring? *Tidsskrift for velferdsforskning* 12(3), 168–179.
- Andreassen, T.A. & Fossetøl, K. (2014). Utfordrende inkluderingspolitikk: Samstyring for omforming av institusjonell logikk i arbeidslivet, helsetjenesten og Nav. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 55(2), 174–202. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X>
- Andreassen, T.A. (2015). Reforming social services: the institutional and organizational context of the HUSK program. *Journal of evidence-informed social work*, 12(1), 32–49. DOI: <https://doi.org/10.1080/15433714.2014.954941>
- Arbeids- og sosialdepartementet (2016). *Nav i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Meld. St. 33 (2015–2016). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-33-20152016/id2501017/>.

- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2012). *Utlysning: Praksis- og kunnskapsutvikling i Nav-kontorene*. Oslo, 31. oktober 2012.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2013). *Ramme for utprøving i forsøket Praksis- og kunnskapsutvikling i Nav-kontor (tilleggsdokument til utlysningsteksten)*. Oslo.
- Arbeidsdepartementet (2012). *Bruk av midler fra det tidligere HUSK-forsøket i 2012 – Praksis- og kunnskapsutvikling i Nav-kontorene*. Oslo, 5. september 2012.
- Breit, E., Fossetøl, K., Pedersen, E. & Thorbjørnsrud, T. (2017). *Samarbeidsdrevet innovasjon i Nav: Sluttrapport fra evalueringen av «Praksis- og kunnskapsutvikling i Nav-kontor»*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet, HiOA. <http://www.hioa.no/Om-OsloMet/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/AFI/Publikasjoner-AFI/Samarbeidsdrevet-innovasjon-i-NAV>
- Breit, E., Lien, M.I., Pedersen, E. & Thorbjørnsrud, T. (2016). *Evaluering av forsøket «Praksis og kunnskapsutvikling i Nav-kontor», delrapport 1*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet. https://www.nav.no/no/Person/_attachment/434440?_download=true&_ts=15398be7138.
- Christensen, T. & Lægred, P. (2011). Beyond NPM? Some development features. I T. Christensen & P. Lægred (red.), *The Ashgate research companion to new public management* (s. 391–403). London: Ashgate.
- Fossetøl, K., Breit, E. & Borg, E. (2016). Hvorfor lykkes ikke Nav-kontorene med å jobbe mer arbeidsrettet? *Søkelys på arbeidslivet*, 33(01–02), 5–23. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-01-02-01>.
- Furu, E.M., Eilertsen, T.V. & Røvik, K.A. (2014). *Reformideer i norsk skole: spredning, oversettelse og implementering*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Gjernes, T., & Bliksvær, T. (2011). *Nye samarbeidsformer–nye læringsformer?* Hentet fra Nordlandsforskning: http://m.nordlandsforskning.no/getfile.php/132517-1412591348/Dokumenter/Rapporter/2011/Rapport_7_2011.pdf
- Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, E.R. & Lounsbury, M. (2011). Institutional complexity and organizational responses. *Academy of management annals*, 5(1), 317–371. DOI: <https://doi.org/10.5465/19416520.2011.590299>.
- Grimen, H. & Terum, L.I. (2009). *Evidensbasert profesjonsutøvelse*. Oslo: Abstrakt.
- Hardoy, I., Røed, K., von Simson, K. & Zhang, T. (2017). Effekter av arbeidsmarkedspolitikk rettet mot ungdom i Nord-Europa – en meta-analyse. *Søkelys på arbeidslivet*, 34(03), 167–181. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2017-03-02>.
- Hartley, J., Sørensen, E. & Torfing, J. (2013). Collaborative innovation: A viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship. *Public administration review*, 73(6), 821–830. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12136>.
- Hauglie, A. (2017). [Åpningsinnlegg på partnerskapskonferansen].
- Hox, J.J., Moerbeek, M. & Van de Schoot, R. (2017). *Multilevel analysis: Techniques and applications*. London: Routledge.
- Hutchinson, G.S. & Oltedal, S. (2017). *Praksisteorier i sosialt arbeid*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jamtvedt, G., Hilde, G. & Nordheim, L. (2000). Kunnskapsbasert fysioterapi. *Fysioterapeuten*, 3. https://fysioterapeuten.no/content/download/491/5120/version/3/file/0300_Fagartikkel2.pdf
- Kjørstad, M. (2005). Between professional ethics and bureaucratic rationality: the challenging ethical position of social workers who are faced with implementing a workfare policy. *European Journal of Social Work*, 8(4), 381–398. DOI: <https://doi.org/10.1080/13691450500314459>.
- Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.-H. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision-making*. London/New York: Routledge.
- Kunnskapsdepartementet (2009). *Klima for forskning*. St.meld. nr. 30 (2008–2009). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-30-2008-2009-/id556563/>.

- Kunnskapsdepartementet (2012). *Utdanning for velferd – samspill i praksis*. Meld. St. 13 (2011–2012). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-13-20112012/id672836/>.
- Kunnskapsdepartementet (2013). *Lange linjer – kunnskap gir muligheter*. Meld. St. 18 (2012–2013). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-18-20122013/id716040/>.
- Malmberg-Heimonen, I.E. (2015). Social workers' training evaluated by a cluster-randomized study: Reemployment for welfare recipients? *Research on Social Work Practice*, 25(6), 643–653.
- McGuire, M. (2011). Network management. *The SAGE handbook of governance*, 436–453.
- Natland, S. & Malmberg-Heimonen, I. (2016). Familieråd – frigjørende sosialt arbeid innenfor en manualbasert modell? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(01), 44–61.
DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2016-01-03>.
- Osborne, S.P. (red.) (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Osborne, S.P. & Brown, L. (2013). *Handbook of innovation in public services*. Edward Elgar Publishing.
- Pawson, R. (2006). *Evidence-based policy: a realist perspective*. London: Sage.
- Rittel, H.W. & Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), 155–169. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF01405730>.
- Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2012). *Styring og samstyring: governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2011). *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*. København: Jurist-og Økonomforbundet.
- Thornton, P.H., Ocasio, W. & Lounsbury, M. (2012). *The institutional logics perspective: A new approach to culture, structure, and process*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Van Berkel, R., Caswell, D., Kupka, P. & Larsen, F. (2017). *Frontline delivery of welfare-to-work policies in Europe: Activating the unemployed*. New York/London: Taylor & Francis.
- Van Berkel, R. & Van der Aa, P. (2012). Activation work: Policy programme administration or professional service provision? *Journal of Social Policy*, 41(3), 493–510.
DOI: <https://doi.org/10.1017/S0047279412000062>.
- Yin, R.K. (2013). *Case study research: Design and methods*. London: Sage publications.