



Samarbeid om arbeidsinkludering

Er Lipskys perspektiver fortsatt relevante?

Collaborating on work inclusion

Are Lipsky's perspectives still relevant?

Siri Yde Aksnes

Seniorforsker, Arbeidsforskningsinstituttet OsloMet

siriyd@oslomet.no

Sammendrag

Teorien om bakkebyråkratiet fremstår nærmest som en standardreferanse for forskere som studerer førstelinjen på arbeidsinkluderingsfeltet. I artikkelen drøfter jeg hvorvidt teorien egner seg til å analysere nye og mer grenseoverskridende roller som har vokst frem som respons på en mer samarbeidsorientert og arbeidsgiverrettet inkluderingspolitikk. En slik rolle er såkalte næringslivskonsulenter, som jobber som bindeledd mellom tiltaksbedrifter og arbeidsgivere. Teoriens styrke er at den får frem dynamikken mellom dilemmaene på bakkeplan og den overordnede politikken. Teoriens begrensning knyttes til at arbeidsinkludering i stor grad foregår utenfor Nav-kontoret, og at det derfor gir begrenset verdi å forstå de nye rollene innenfor en avgrenset byråkratisk kontekst. I artikkelen foreslår jeg å i større grad benytte nyutviklede bakkebyråkratiperspektiver samt perspektiver på boundary spanning (brobygging) for å få frem aktørskap, kreativitet og nye initiativer og løsninger som forekommer på arbeidsinkluderingsfeltet.

Nøkkelord

Lipsky, arbeidsinkludering, nye roller, brobygging

Abstract

The theory of street-level bureaucracy (SLB) appears almost as a standard reference for researchers who study front-line workers in the field of activation. In the article, I discuss whether the theory is suitable for analyzing new and more boundary-crossing roles that have emerged in response to a more collaborative and employer-oriented activation policy. One such role is so-called «key account managers», who work as contact points between vocational rehabilitation enterprises and employers. The theory's strength is that it brings out the dynamics between the dilemmas on the ground and the overall policy. The limitation of the theory is linked to the fact that activation increasingly takes place outside the Nav office, and it is therefore of limited value to understand the new roles within a narrow bureaucratic context. The article proposes to make greater use of more recently developed SLB perspectives, as well as perspectives on boundary spanning, to bring out agency, creativity and new initiatives and solutions that occur within the field of activation.

Keywords

Lipsky, activation, new street-level roles, boundary spanning

Innledning

Michael Lipskys (2010) teori om bakkebyråkratiet ble utviklet i USA for mer enn 40 år siden. Likevel er den fremdeles et felles referansepunkt på tvers av fagretningene som studerer arbeidsinkludering og førstelinjearbeid i velferdsstaten (Nothdurfter & Hermans, 2018). Teorien om bakkebyråkratiet har beholdt sin sterke posisjon til tross for de siste tiårenes paradigmeskifte i vestlig velferdspolitik fra et hovedfokus på inntektssikring (passive ytelser) til et hovedfokus på arbeidsinkludering (aktive ytelser) (Böheim & Leoni, 2018; van Berkel & Borghi, 2008). Endringene er både politiske, organisatoriske, idémessige og metodiske og handler overordnet sett om å få flere personer med helseproblemer i jobb og å gjøre arbeidslivet til både mål og middel for inkludering (Frøyland & Spjelkavik, 2014). For å realisere inkluderingspolitikken kreves det samarbeid mellom aktører på tvers av sektorer, og spesielt arbeidsgivere er gitt en sentral rolle. Som respons på en mer arbeidsgiverrettet og samarbeidsorientert inkluderingspolitikk har det vokst frem nye roller i førstelinjen på inkluderingsfeltet¹. Fremfor å ha en ren støtte- og hjelpefunksjon overfor brukerne har disse mer grenseoverskridende roller i skjæringspunktet mellom velferdssektoren og arbeidslivet (Aksnes, 2019a; Andreassen, 2014).

Med bakgrunn i dette paradigmeskiftet anlegger jeg i denne artikkelen et kritisk blikk på teorien om bakkebyråkratiet og diskuterer i hvilken grad den fremdeles er et velegnet verktøy for å studere førstelinjen på inkluderingsfeltet. Jeg fremmer også noen forslag til hvilke andre perspektiver som kan bidra til å forstå disse rollene.

Artikkelen har først og fremst en teoretisk ambisjon og baserer seg på funn fra doktorgradsarbeidet mitt om såkalte «næringslivskonsulenter» (Aksnes, 2019b)². Disse har en nøkkelrolle i NHOs inkluderingsinitiativ «Ringer i Vannet» (heretter RiV). RiV er et samarbeidsprosjekt mellom tiltaksbedrifter og bedrifter i privat næringsliv om å få flere bedrifter til å rekruttere personer som er på arbeidsmarkedstiltak. Næringslivskonsulentene har ansvar for å koordinere samarbeidene og gi bedriftene tett oppfølging under rekrutteringsprosessene.

Næringslivskonsulentene utgjør én av flere nye roller som har dukket opp på inkluderingsfeltet de siste årene. Også på andre politikkområder har lignende styrings- og samordningsendringer hatt konsekvenser for praksiser og roller i førstelinjen (Anvik & Waldahl, 2018; Aziz, 2020). Ifølge Andreassen (2014) er utviklingen av slike roller et «uunngåelig organisatorisk grep» for å løse komplekse samfunnsutfordringer på tvers av sektorer. Det mangler imidlertid systematiske beskrivelser og analyser av de nye rollene og posisjonene på bakkeplan (jf. Fossetøl & Andreassen, 2010). Analyser av disse er viktige, både fordi de forteller oss noe om hvordan man forsøker å realisere velferdspolitikken i dag, og fordi det er grunn til å tro at de nye rollene har innflytelse på førstelinjens praksiser og arbeidsmåter også mer generelt.

I det følgende presenterer jeg Lipskys teori om bakkebyråkratiet samt relevante eksempler på bruken og videreutviklingen av teorien. Deretter beskrives hovedtrekkene ved inkluderingspolitikken i Norge. RiV benyttes som et illustrerende eksempel på ambisjonene for dette politikkkfeltet. Jeg beskriver videre næringslivskonsulentrollen som et eksempel på en

-
1. Med «inkluderingsfeltet» menes Nav og tiltaksbedrifter. Tiltaksbedriftene er offentlige og private tilbydere av arbeidsmarkedstiltak og fungerer som Navs forlengede arm (NOU 2012: 6). I artikkelen benyttes begrepene «inkluderingsfeltet», «støtteapparatet» og «tiltaksapparatet» om hverandre.
 2. Forskningsprosjektet hadde et feltarbeiddesign og foregikk fra desember 2015 til mai 2017. Datamaterialet består av 32 intervjutranskripsjoner med næringslivskonsulenter og andre sentrale aktører i RiV, feltnotater fra 15 formelle møter og notater fra en stort antall uformelle møter og treffpunkter.

typisk ny rolle og trekker frem likheter og forskjeller mellom denne rollen og «Lipskys bakkebyråkrater». I diskusjonsdelen drøfter jeg hvilke andre perspektiver som kan bidra til å forstå nye roller.

Lipskys teori om bakkebyråkratiet

Ifølge Lipsky (2010) har ulike typer yrker innenfor velferdssamfunnet noen organisatoriske fellestrekk som gjør at arbeidet deres antar en spesifikk form. For det første har bakkebyråkratene til felles at de jobber direkte med mennesker, og utfører offentlige tjenester. For det andre utøver bakkebyråkrater en betydelig grad av skjønn i jobben sin. De foretar kontinuerlig individuelle vurderinger overfor hver enkelt klient. Skjønnsvurderingene er tett forbundet med bakkebyråkratenes profesjonelle kompetanse og gjeldende regler og rutiner på politikkkfeltet de skal forvalte.

Bakkebyråkrater utøver offentlig politikk, og arbeidet deres styres politisk. Siden politikk ikke kan utformes som en oppskrift for å håndtere enhver situasjon, gjør bakkebyråkratene en helt nødvendig jobb med å oversette politikk til praksis. Et sentralt poeng hos Lipsky (s. 13) er at avstanden mellom politiske myndigheter og bakkebyråkrater, og bakkebyråkratenes skjønsmessige autonomi, gjør bakkebyråkrater til skapere av politikk. I sitt daglige arbeid former de politisk praksis ut fra sin forståelse av situasjonen de står overfor, hvordan de tolker regelverket, og deres avgjørelse om hva som er riktig å gjøre. De er plassert slik i det byråkratiske hierarkiet at de er forholdsvis autonome (s. 16). De arbeider også ofte uten innsyn fra andre kolleger eller ledere. Bakkebyråkrater spiller dermed en kritisk rolle i samfunnet med potensielt stor innflytelse på folks liv.

Bakkebyråkratenes rolle som både profesjonsutøvere og byråkrater skaper en rekke dilemmaer for arbeidsutførelsen deres (s. 190). Selv om byråkratier og profesjoner er tett forbundet, representerer de også ulike interesser. Der byråkrater skal administrere regler og rutiner og ivareta samfunnets interesser, må profesjonsutøvere balansere samfunnets interesser med individets unike behov og interesser. Den praktiske arbeidsutførelsen avviker imidlertid ofte fra både politiske målsettinger og brukernes ønsker. Dette henger sammen med bakkebyråkratenes arbeidsbetingelser: De lider under det Lipsky kaller «kronisk ressursmangel» (s. 87). Elever, pasienter og klienter står bokstavelig talt i kø med sine behov. Lipsky trekker særlig frem sosialarbeidere, som opplever at de har for mange mennesker å hjelpe, på altfor kort tid og med altfor få ressurser. De får ikke satt seg ordentlig inn i sakene sine og må «ta snarveier» og fatte raske beslutninger som strider mot de faglige idealene profesjonen forvalter. Langt nede i det organisatoriske hierarkiet har de dessuten begrensede muligheter til å påvirke politiske prosesser og beslutninger som kan bedre deres egen arbeidssituasjon. For å håndtere gapet mellom krav og tilgjengelige ressurser på den ene siden og profesjonsidealene på den andre er bakkebyråkratene nødt til å utvikle mestringsstrategier og teknikker for å tilpasse arbeidet sitt til de gitte rammene. Disse mestringsstrategiene er tett forbundet med bakkebyråkratenes skjønnsutøvelse og kan både ha positive og negative konsekvenser for klientene så vel som for bakkebyråkratene selv (s. xii). På den positive siden kan bakkebyråkratene bruke handlingsrommet for skjønnsutøvelse til å yte klientene individuelt tilpassede tjenester, mens de på den negative siden kan favorisere og prioritere noen klienter over andre, såkalt «fløteskumming» (*creaming*), fordi det gir dem størst mestringsfølelse i arbeidet (s. xii). Summen av snarveiene bakkebyråkratene tyr til, blir da en uintendert politikkkutforming, der «det blir som det blir».

Lipsky forskningen: et kritisk blikk

Teorien om bakkebyråkratiet har nærmest utviklet seg til å bli et eget fagfelt med en enorm mengde litteratur. På tross av stor variasjon i videreutviklingen av teorien er det likevel noen temaer som går igjen og gir Lipsky-inspirert forskning en gjenkjennelig karakter. Søkelyset rettes ofte mot stor arbeidsbelastning, stress og motstridende interesser i førstelinjen, urettferdig behandling av borgerne og utilsiktede, negative utfall av politikk (Hupe, 2019; Zacka, 2017). Ifølge Brodtkin (2012) har Lipsky en tydelig politisk agenda med sitt perspektiv. Det endelige formålet med forskningen er å forbedre offentlige tjenester (Brodtkin, 2012, s. 947). Dette gir mange muligheter til å skape kritisk, samfunnsrelevant forskning.

Teorien om bakkebyråkratiet passer godt som fortolkningsramme innenfor den norske, kritiske samfunnsforskningen (jf. Aakvaag, 2018) og er hyppig benyttet for å belyse bakkebyråkraters arbeid i Nav og kommunale tjenester. En rekke studier har tatt for seg hvilke konsekvenser en forsterket innsats mot lønnet arbeid og sterkere målstyring i Nav har for førstelinjens arbeid med brukergruppene (Djuve & Kavli, 2006; Gjersøe, 2016). Førstelinjen på inkluderingsfeltet består av ansatte som jobber direkte med brukere i ulike veilederroller.³ Rollen som veileder krever god relasjonell- og medmenneskelig kompetanse, og veilederne opplever seg selv som talspersoner for brukerne (Frøyland & Spjelkavik, 2014). De har imidlertid en mulig vanskelig dobbeltrolle som både hjelpere og portvoktere for velferdstjenestene. Ifølge Hagelund (2016) har denne dobbeltrollen blitt mer presserende i tråd med den aktive vendingen i velferdspolitikken. Veilederne opplever et etisk dilemma mellom hensynet til brukerens opplevelse av sitt eget beste og et stadig sterkere politisk ideal om at «alle skal i arbeid». Lundberg (2012) tar for seg et annet velkjent «Lipsky-dilemma» når han viser hvordan spenningsforholdet mellom et standardisert, effektivt Nav på den ene siden og velferdspolitiske idealer om individuell tilpasning og «skreddersøm» på den andre skaper spenninger i møtene mellom Nav-veiledere og brukere. Selv om idealet for veilederne er å «se hele brukeren», gjør strømmen av henvendelser det nødvendig for veilederne å kategorisere og sortere brukerne (Lundberg, 2012, s. 155).

Bakkebyråkrater i samarbeidsorienterte byråkratier

Ifølge Lipsky er den organisatoriske konteksten bakkebyråkrater jobber innenfor, av avgjørende betydning for deres handlemåter. På velferdsfeltet har dreiningen mot mer samstyring (*governance*) og samskaping (Røiseland & Vabo, 2008) hatt stor påvirkning på førstelinjen (Durose, 2011; van Berkel, 2017). Det er imidlertid ikke slik at ett styringsparadigme avløser et annet. Logikker innenfor både markedstankegang, hierarkier og nettverk fortsetter å eksistere side om side og skaper en hybrid og ambivalent arbeidssituasjon for bakkebyråkrater (Klenk & Cohen, 2019).

I en mye sitert artikkel fra 2007 beskriver Hupe og Hill hva som kjennetegner førstelinjearbeid i samarbeidsorienterte byråkratier. De plasserer moderne bakkebyråkrater i «et mikronettverk av forskjelligartede horisontale og vertikale relasjoner» (s. 284), der de ikke bare holdes ansvarlige overfor klienter, ledere og myndighetene, men også overfor interne og eksterne samarbeidspartnere. Der hvor Lipsky først og fremst ser på forholdet mellom politiske beslutninger og praksis (*vertical accountability*), er det nå en rekke andre mer «side-lengs» relasjoner, forventninger og ideer (*multiple accountability*) som stiller krav til bakkebyråkratene. Det kan være kollegaer man jobber sammen med i team, samarbeidspartnere

3. Førstelinjen på inkluderingsfeltet tilhører ikke én bestemt profesjon. Dette skiller dem fra bakkebyråkrater andre steder (van Berkel mfl., 2010). Av denne grunnen fokuserer jeg lite på profesjonsbakgrunn i denne artikkelen.

fra andre sektorer/bransjer eller faktorer som digitalisering og sosiale medier som former borgeres forventninger til tjenestene, og som gjør at mengden dilemmaer bakkebyråkrater må håndtere, øker i omfang (Hupe, 2019; Hupe & Hill, 2007).

Blant de nyere studiene er det en liten, men interessant gren som vektlegger andre dimensjoner av arbeidet i førstelinjen enn det Lipsky-forskningen ofte gjør, og som dermed har en litt annen grunntone. Disse hevder nemlig at bakkebyråkrater flere steder «bryter ut av sin tradisjonelle ufrihet» (Cohen & Klenk, 2019, s. 215) og tar rollen som «entreprenører» (Arnold, 2021; Durose, 2011; Masood & Nisar, 2022), «diplomater» (Gale mfl., 2017) eller «arkitekter» (Visser & Kruyen, 2021) med potensial til å endre både det organisatoriske og politiske systemet de jobber innenfor. Dette gjør de primært ved hjelp av myke ferdigheter (*soft skills*) som å bygge relasjoner og forhandle innenfor sine nettverk. Eksempelvis viser Gale mfl. (2017) hvordan ansatte i helsetjenesten benytter seg av diplomatiske ferdigheter for å tilpasse helsetjenestene til behovene i lokalsamfunnet de jobber i. Selv om ikke «bakke-diplomatene» har «hard makt» i systemet, er de i stand til å endre frontlinjepraktiser over tid gjennom å anvende myke, diplomatiske ferdigheter.

Felles for disse studiene er at de utfordrer det tradisjonelle bildet av bakkebyråkrater som relativt maktesløse i møte med de mange motstridende kravene i sin arbeidshverdag, og med begrenset tid og energi til å innta mer entreprenøriske roller (Arnold, 2021). Studien viser at bakkebyråkrater kan anvende en mer kreativ og innovativ form for skjønnsutøvelse med mer positive utfall for tjenesteytingen enn dem som vanligvis beskrives i bakkebyråkrati-litteraturen (Cohen & Klenk, 2021; Visser & Kruyen, 2021).

Selv om endrede byråkratiske kontekster vies oppmerksomhet i «Lipsky-litteraturen», er det likevel bemerkelsesverdig få studier som faktisk tar Hupe og Hills' mikronettverk til etterretning og undersøker hvordan nettverksorganisering og «samarbeid på tvers» påvirker bakkebyråkraters praktiser (van Berkel, 2017). Ifølge Loyens (2019) er forklaringen på dette at Lipsky-litteraturen har fokusert nokså ensidig på interaksjonen mellom bakkebyråkraten og borgeren og bakkebyråkraten som en individuell aktør.

«Den nye inkluderingspolitikken»: ordinært arbeidsliv som mål og middel

Norge og andre vestlige land har gjennomført store endringer og reformer for å få flere personer med komplekse helsemessige og sosiale problemer i arbeid. Den nye inkluderingspolitikken forsøker å legge *one size fits all*-tilnærmingen bak seg og gjøre tjenestene skreddersydde, persontilpassede, helhetlige og integrerte (van Berkel & Valkenburg, 2007). For å lykkes med dette er man avhengig av tettere samarbeid mellom støtteapparat, helse-tjenester, utdanningssystem og arbeidsgivere. Man er også avhengig av at flere arbeidsgivere er villig til å tilrettelegge for arbeidstakere med bistandsbehov og endre sine rekrutteringspraktiser i en mer fleksibel og inkluderende retning (van Gestel mfl., 2019). Gjennom å være partnere og treningsarenaer i pågående inkluderingsprosesser gjøres arbeidsgivere til aktive aktører i inkluderingspolitikken (Frøyland & Spjelkavik, 2014; Nøkleby & Hernes, 2017).

Inkluderingspolitikken har altså beveget seg bort fra ideen om at det offentlige tiltaksapparatet har eneansvar for inkludering til en mer samarbeidsbasert og tverrsektoriell tilnærming, hvor man i større grad forsøker å involvere arbeidsgiverne. For de som jobber i førstelinjen, innebærer dette at de ikke kun skal ha kompetanse i å følge opp brukerne, men må evne å engasjere arbeidsgivere og bygge gode relasjoner til dem (Ingold & Stuart, 2015; van Gestel mfl., 2019). Det er i lys av dette vi må forstå fremveksten av roller som markedskontakter, næringslivskonsulenter og ulike typer prosjektkoordinatorer på inkluderingsfeltet.

Næringslivskonsulentene i Ringer i Vannet: en typisk ny rolle

Da NHO lanserte RiV i 2012, representerte det noe nytt i inkluderingsfeltet: et formalisert og tett samarbeid mellom private bedrifter og tiltaksbedrifter.⁴ RiV er ikke et eget arbeidsmarkedstiltak, men kan forstås som en rekrutteringsstrategi som tiltaksbedriften benytter i tillegg til sine ordinære tiltak.

Rekrutteringsprosessene i RiV starter med at en næringslivskonsulent, som er ansatt i tiltaksbedriften, foretar en kartlegging av NHO-bedriftens rekrutteringsbehov. Ut fra denne kartleggingen leter næringslivskonsulentene etter egnede kandidater til stillingene i tiltaksbedriftene som deltar i RiV. Etter en intervjurunde får en utvalgt kandidat begynne i en tidsbegrenset arbeidspraksis hos bedriften. Under praksisperioden får bedriften tett oppfølging av næringslivskonsulentene, mens kandidaten følges opp av veilederen sin i tiltaksbedriften. Hvis praksisperioden anses som vellykket, blir kandidaten tilbudt fast stilling.

Kjernen i RiV er hva arbeidsgiverne trenger for å kunne involvere seg i arbeidsinkludering. Dette står i kontrast til den mer tradisjonelle tilnærmingen, som har vært å ta utgangspunkt i brukernes behov og ønsker, for så å lete etter aktuelle arbeidsplasser (Bråthen & Lien, 2015). Grunnideen bak næringslivskonsulentenes arbeid med bedriftene er å skape «tillit, trygghet og tilgjengelighet» (Tøssebro mfl., 2017, s. 65). Det forsterkede arbeidsgiverperspektivet gjør imidlertid ikke brukernes behov og interesser mindre viktige. Det nye er heller at også arbeidsgiverne anses som en type brukere med behov og interesser som må ivaretas hvis man skal lykkes med arbeidsinkludering (Spjelkavik, 2019).

De fleste næringslivskonsulentene har jobbet som veiledere i tiltaksbedriften før de begynte som næringslivskonsulent, og mange jobber fortsatt deler av arbeidstiden som veiledere (Tøssebro mfl., 2017). De forventes å være eksperter på både velferdssystemet og arbeidsmarkedet (Aksnes, 2019b). Denne «doble ekspertisen» trenger de i arbeidet med å knytte tiltaksbedrifter og vanlige bedrifter tettere sammen. Jeg har tidligere beskrevet tre overordnede strategier næringslivskonsulentene benytter i arbeidet sitt (se Aksnes, 2019a). Strategiene har jeg kalt «relasjonsbygging», «forhandling» og «opplæring», og de representerer alle noe nytt på inkluderingsfeltet.

Å bygge relasjoner til arbeidsgivere innebærer både oppsøkende virksomhet for å knytte til seg nye bedrifter i RiV, og såkalt bedriftspleie, der man følger opp og tar vare på de man allerede har et inkluderings samarbeid med. For å bygge relasjoner er næringslivskonsulentene opptatt av å bruke et språk og en stil som er velkjent innenfor arbeids- og næringsliv. Dette gir RiV et litt «business-aktig» preg sammenlignet med den mer sosialfaglige tilnærmingen til arbeidsinkludering. Næringslivskonsulentene er også opptatt av å fremstå som profesjonelle samarbeidspartnere overfor arbeidsgiverne. Istedenfor å kun yte service opptrer de som «forhandlere av arbeidskraft» og er tydelige på hva de krever tilbake av forpliktelser fra arbeidsgiverne i RiV-samarbeidet. En positiv bieffekt av dette er at de «hever verdien» på kandidatene og signaliserer at deres arbeidskraft ikke kan skusles bort gjennom formålsløse praksisperioder (Aksnes, 2019a). Med dette påtar næringslivskonsulentene seg en pådriverrolle mot en mer arbeidsgiverrettet metodikk i støtteapparatet. For å realisere denne ambisjonen lærer de også opp veilederne i markedsarbeid. De arrangerer workshops og gir råd om kommunikasjonsstrategier og språkbruk. Målet med opplæringen er å standardisere arbeidsgiverkontakten og sikre at også veilederne forholder seg til arbeidsgiverne på en mer profesjonell måte. Slik spres RiV-metodikken til resten av tiltaksbedriftene og preger be-

4. Tiltaksbedriftene det her er snakk om, utgjør 115 bedrifter som er organisert under NHOs bransjeforening Arbeid og Inkludering.

driftens utadrettede virksomhet mer generelt (Tøssebro mfl., 2017). Også overfor arbeidsgiverne har næringslivskonsulentene en opplæringsfunksjon. Opplæringen tar form som en sosialiseringssprosess, hvor arbeidsgiverne øker sin inkluderingssevne og -vilje gjennom økt forståelse for hvem kandidatene er, hva støtteapparatet kan tilby, og hvilke muligheter det er for inkludering på deres arbeidsplass.

Selv om næringslivskonsulentene er ansatt i tiltaksbedriftene, ser de seg selv som posisjonert midt mellom tiltaksbedrifter og arbeidsgivere. Denne posisjonen, i spennet mellom to nokså ulike «verdener», koordinerer og styrer deres arbeid.

Næringslivskonsulentene utgjør en liten personalgruppe i støtteapparatet totalt sett, men har metodisk mye til felles med andre nye personalgrupper. Antallet jobbspesialister, som jobber etter såkalt *supported employment*⁵-metodik, og antallet markedskontakter, som fungerer som kontaktpunkt mellom støtteapparat og arbeidsgivere, har økt betraktelig de siste årene (Nicolaisen, 2017; Schönfelder mfl., 2020).

Også på andre politikkområder utvikles mer grenseoverskridende roller. Anvik og Waldahl (2018) beskriver hvordan lokale entusiaster i velferdstjenesten jobber kreativt og på tvers av sektorer for å gi sårbare unge bred og tett oppfølging. Fra rehabiliteringsfeltet skriver Fossetøl og Andreassen (2010) om fremveksten av ulike roller (systemkoordinatoren, flokeløseren og forbedringsinspiratoren) som alle ligger «på siden» av mer etablerte roller, og stimulerer frem endring i tjenestene. Aziz' (2020) studie av flyktningkoordinatorers rolle og funksjon i den kommunale integreringspolitikken viser at denne, gjennom inngående kjennskap til både flyktninggrupper og tjenesteapparatet, fungerer som brobyggere og «olje i maskineriet» for den kommunale tjenesten (2020, s. 87). Til tross for ulikheter i funksjoner og arbeidsoppgaver har disse rollene til felles at arbeidet er rammet inn på en måte som skal sikre bedre tverrgående samarbeid og et mer helhetlig blick på tjenesteleveransene enn det som er mulig for bakkebyråkrater innenfor en mer hierarkisk sektororganisering.

Likheter og forskjeller mellom næringslivskonsulentene og «Lipskys bakkebyråkrater»

En viktig ambisjon med denne artikkelen er å løfte frem hvordan nye roller i førstelinjen på inkluderingsfeltet skiller seg fra mer tradisjonelle roller, for så å kunne drøfte nytten av teorien om bakkebyråkratiet. Å sette opp et skille mellom «Lipskys bakkebyråkrater» og «moderne bakkebyråkrater» byr imidlertid på noen problemer som jeg kort vil kommentere.

Lipskys perspektiver har utviklet seg i takt med politiske og organisatoriske endringer. Men selv om flere nye studier har beskrevet aspekter ved bakkebyråkraters rolle relatert til nettverksorganisering og samstyring, fokuserer fortsatt de fleste publikasjoner om bakkebyråkrater på klassiske Lipsky-dilemmaer (Loyens, 2019). Skillet mellom tradisjonelle og nyere roller handler derfor mer om *bruken* av perspektivet og hva som er vektlagt i analysen av bakkebyråkratene, enn om eldre versus nyere publikasjoner. Et annet problem med å lage dette skillet er at rollene ikke er statiske størrelser. Som jeg har vært inne på, har den nye inkluderingspolitikken også påvirket Nav-veilederrollen, som i utgangspunktet kan kalles en nokså tradisjonell bakkebyråkraterrolle. I dag er også veilederrollen mer arbeidsgiverrettet (Hagelund, 2016). Det er altså ikke vanntette skott mellom de to kategoriene. De må heller

5. *Supported Employment* er en metodikk for arbeidsinkludering som innebærer rask utplassering i det ordinære arbeidsmarkedet. Jobbspesialisten har en sentral rolle i denne metodikken og gir både jobbsøkeren og arbeidsgiveren tett oppfølging ved oppstarten av arbeidsforholdet (Frøyland & Spjelkavik, 2014).

forstås som idealtyper som peker på noen typiske egenskaper og skillelinjer mellom ulike bakkebyråkrater.

Artikkelens søkelys på forskjeller gjør det naturlig å spørre seg om næringslivskonsulenter i det hele tatt *er* en type bakkebyråkrater. Før jeg dykker ned i forskjellene, vil jeg derfor kort redegjøre for hvorfor de likevel er det. Næringslivskonsulentene iverksetter offentlig inkluderingspolitikk (Tøssebro mfl., 2017). De jobber ansikt til ansikt med brukere som ofte har komplekse bistandsbehov, i tillegg til å ha en portefølje med arbeidsgivere. De har et betydelig skjønnsmessig handlingsrom i hvordan de går frem for å løse sitt mandat. Det foreligger ikke noen detaljert oppskrift for hvordan de skal jobbe, og de har en svært selvstendig rolle i selve utformingen av arbeidet. Samtidig må næringslivskonsulentene håndtere motstridende forventninger i sin arbeidshverdag: mellom Navs formidlingskrav, brukernes ønsker og ressurser samt arbeidsgivernes behov og krav. Som Lipskys bakkebyråkrater arbeider også de innenfor en politisk og organisatorisk kontekst som setter (tidvis motstridende) rammer og betingelser for arbeidet deres.

Det er imidlertid noen ingredienser i selve oppdraget, i rolleutførelsen og i næringslivskonsulentenes mestringsstrategier som skiller dem fra tradisjonelle bakkebyråkrater. I tabellen under oppsummerer jeg hovedforskjellene.

Tabell 1: Forskjeller mellom Lipskys bakkebyråkrater og næringslivskonsulenter

	«Lipskys bakkebyråkrater»	Næringslivskonsulenter
Organisatoriske kjennetegn	Jobber innenfor hierarkiske, byråkratiske siloer	Jobber (i tillegg) i tverrsektoriell nettverk
Kjennetegn ved arbeidssituasjon	Stor saksmengde Ressursmangel	Mer overkommelig saksmengde
Kjennetegn ved rolle	Dobbelrolle (hjelper/portvokter) Omfattende rapportering	Spesialisert rolle (arbeidsrettet) Friere stilling
Brukergruppe	Brukere med støttebehov	Brukere med støttebehov, arbeidsgivere
Skjønn og autonomi	Betydelig grad av autonomi Individuell skjønnsutøvelse	Betydelig grad av autonomi Kollektivt, «bredere» skjønn
Mestringsstrategier og arbeidsmåter	Rutinisering, rasjonere tjenester, tøye/bryte regler, forskjellsbehandling	Relasjonsbygging, nye metoder, kreativitet
Opplevd innflytelse	Innflytelse på mikronivået	Innflytelse på mikro- og mesonivået

Lipsky (2010, s. 73) fremhever utfordringene som ligger i bakkebyråkraternes dobbelrolle som omsorgsfull hjelper og portvokter til velferdsgodene. Næringslivskonsulentene har en mer spesialisert og avgrenset rolle overfor brukerne. I inkluderingsfeltet er oppfølgingsarbeidet av den enkelte brukeren i dag fordelt på flere aktører med hver sine ansvarsområder. Næringslivskonsulenter, i likhet med Navs jobbspesialister, er kun ansvarlig for den arbeidsrettede oppfølgingen. Det er veilederne i tiltaksbedriften som sørger for sosial støtte og oppfølging til brukerne, mens næringslivskonsulentene primært er jobbformidlere. Denne inndelingen i oppgaver forenkler relasjonen mellom næringslivskonsulentene og brukerne,

gjør relasjonene mindre emosjonelt belastende og demper noen av de klassiske dilemmaene Lipsky skisserer.

I tillegg har næringslivskonsulentene større innflytelse på arbeidsmengden sin og en friere stilling i tiltaksbedriften. Å sette i gang, koordinere og vedlikeholde samarbeid med arbeidsgivere er ikke målbart på samme måte som «antall brukermøter» som veilederne må rapportere på.

Teorien om bakkebyråkratiet handler om hvordan bakkebyråkrater håndterer sine ansvarsoppgaver innenfor avgrensede byråkratier, og forklarer individuelle mestringsstrategier og skjønnsbruk i lys av organisatoriske begrensninger (Brodkin, 2012). De gjør hva de kan gitt de rammene de jobber under. Næringslivskonsulentene har mer tverrgående roller enn typiske bakkebyråkrater. Selv om de jobber i tiltaksapparatet, er noe av poenget med den nye inkluderingspolitikken at den skal foregå «utenfor Nav-kontoret» (Andreassen & Spjelkavik, 2011). Dette har stor innvirkning på hvilke skjønnsvurderinger de foretar, og deres arbeidsmåter. Næringslivskonsulentene utfører arbeidet sitt i en balansegang og forhandling mellom de andre aktørene. De må være *service-minded* og profesjonelle overfor arbeidsgiverne samtidig som de hele tiden har «attføringsboka i ryggmargen» (Aksnes, 2019b). Det er med andre ord mer enn rutiner og ressurstilgang som påvirker hva de gjør (Durose, 2011). Relasjonsbygging og nettverkstankegang gjennomsyrrer deres praksiser, beslutninger og skjønnsbruk. Skjønnsutøvelsen er dermed bredere enn den Lipsky setter søkelys på. Den omhandler ikke kun relasjonen til brukerne, men foretas i en kollektiv prosess hvor man gjennom å «bryne seg på» de andre aktørene, og lærer seg hva som fungerer og ikke fungerer (Visser & Kruey, 2021).

De mestringsstrategiene som er hyppigst nevnt i litteraturen om bakkebyråkrater, er å rasjonere tjenester, tøyebryte regler og opptre avvisende mot noen klienter og være sterkt engasjert i andre (Tummers mfl., 2015). Van Parys (2019, s. 55) påpeker at mestring i bakkebyråkratiforskningen har negative konnotasjoner fordi det er mislykket mestring det skrives mest om. I næringslivskonsulentenes hverdag er det vanskelig å få øye på denne typen mestringsstrategier. De tar i bruk et mer kreativt repertoar av arbeidsmåter med nye metoder og tilnærminger (jf. Cohen & Klenk, 2019; Visser & Kruey, 2021). Å bruke begrepet «arbeidsmåter» blir da riktigere, siden «mestringsstrategier» knyttes til bakkebyråkraters utfordrende arbeidshverdag. Mer enn at politikken «blir som den blir» på bakkeplan, utnytter næringslivskonsulentene handlingsrommet som eksisterer i krysningpunktet mellom velferdspolitikken og arbeidslivet. Ett eksempel er de årlige rekrutteringsdagene de arrangerer. Her står RiV-bedrifter på ulike stands, og brukerne kan gå rundt og få informasjon om stillingene bedriftene tilbyr. Det arrangeres speed-intervjuer og avtales bedriftsbesøk. Et slikt opplegg er nytt og innovativt på dette feltet. At det finner sted på Næringslivets hus, og ikke i en tiltaksbedrift, skaper begeistring hos brukerne. Brukerne tas ut fra en litt «stakkarsliggjørende» attføringskontekst og behandles som jobbsøkere på jakt etter en passende jobb. Formålet er også «å gjøre stas på jobbsøkerne» (Aksnes, 2019b).

Bakkebyråkrater har begrensede muligheter til å påvirke politiske beslutninger siden de er plassert langt nede i hierarkiet (Brodkin, 2012). Næringslivskonsulentene, derimot, har større rom for å drive strategisk endringsarbeid. De har mange treffpunkter med aktører både på tvers av sektorer og bransjer og oppover og nedover i det byråkratiske hierarkiet som utgjør inkluderingsfeltet. De ses på som jobbsøkere og rådgivere av sine kolleger og samarbeider ofte med ledelsen om å utvikle markedsstrategier. De har gode muligheter til å fremme sine synspunkter og øve innflytelse på andre aktører i feltet. Fordi politikerne ikke har klare forestillinger om hvordan den nye inkluderingspolitikken skal se ut, er det opp til blant andre næringslivskonsulentene å utforme denne politikken (Aksnes, 2019b). Gjen-

nom tett kontakt med arbeidslivet har de innflytelse på hvordan arbeidsgivere forstår og håndterer arbeidstakere fra marginaliserte arbeidsmarkedsgrupper. På denne måten kan vi si at de bidrar til en ny «modus operandi» for en samarbeidsorientert og arbeidsgiverrettet arbeidsinkludering. Jeg ble tidlig i min studie overrasket over deres systemkunnskap og evne til å tenke og handle helhetlig. For å få flere norske arbeidsplasser til å ta inkluderingsansvar holder det ikke at næringslivskonsulentene selv jobber på nye måter; tvert imot må «hele tiltaksapparatet endres», som flere uttrykker det. I denne prosessen omtaler de seg selv som endringsagenter.

Det er vanskelig å si akkurat hvor stor innflytelse næringslivskonsulenter har på selve utformingen av inkluderingspolitikken. Det var heller ikke formålet med min studie. Likevel antyder både mine egne og andres funn (Cohen & Klenk, 2019) at bakkebyråkrater over tid kan endre systemet og politikken de jobber innenfor. For å undersøke dette trenger vi perspektiver som åpner opp for slike analyser.

Diskusjon: Hvilke perspektiver kan bidra til å forstå de nye rollene?

Denne artikkelen har sitt utspring i min opplevelse av at rollen til næringslivskonsulentene var annerledes enn rollene som ellers beskrives i litteraturen om arbeidsinkludering. Det mest påfallende var det kritiske fokuset og de negative utfallene av bakkebyråkratenes praksiser (enten for brukerne, for bakkebyråkraten selv eller begge deler), som står i sterk kontrast til det jeg så av velfungerende samarbeid, nytenkning og begeistring. Så hvorfor benytter jeg ikke bare andre perspektiver og lar Lipsky ligge på hylla? Det enkle svaret er at Lipsky fortsatt er standardreferansen for studier av førstelinjen på inkluderingsfeltet (Nothdurfter & Hermans, 2018). Teorien om bakkebyråkratiet tilbyr en fortolkningsramme som styrer hva vi ser og hva vi overser. Derfor er en diskusjon rundt denne teoribruken både betimelig og interessant.

I noen av de nye studiene om mer kreative og entreprenøriske bakkebyråkrater kan det være vanskelig å se hva som egentlig står igjen fra Lipsky, utenom selve begrepet «bakkebyråkrat». I andre studier er avtrykket fra Lipsky tydeligere. Ingold (2018), for eksempel, beskriver ulike spenninger en arbeidsgiverrettet førstelinje kan oppleve mellom hensynet til brukerne og arbeidsgiverne, mellom presset på å få brukeren raskt ut i jobb og å sikre bærekraftige ansettelse og mellom arbeidsmengde og nok tid til å pleie relasjoner med arbeidsgivere. Samtidig mener hun, som meg, at det å jobbe på denne måten krever skjønnsmessige beslutninger som går *beyond creaming* (Ingold, 2018, s. 717).

Ingold trekker frem begrepet *boundary spanning* (brobygging) som en sentral aktivitet når støtteapparatet skal jobbe med arbeidslivet. Begrepet viser til en type ferdigheter og kompetanse som i økende grad kreves, og som det er skrevet lite om i studier av bakkebyråkrater (van Berkel, 2017). Brobyggere er individer som er flinke til å skape bro mellom interesser, profesjoner og organisasjoner (Williams, 2002). De legger til rette for samarbeid og nettverk gjennom god kjennskap til flere felt og synspunkter, de anerkjenner forskjeller og interessekonflikter og evner å forhandle mellom disse, og de fungerer som trygge forankringspunkt for partene (Lindsay & Dutton, 2012; Williams, 2002).

Å forstå bakkebyråkrater som brobyggere er ikke en idé av nyere dato. Lipsky selv karakteriserer alle bakkebyråkrater som brobyggere fordi de medierer og forhandler mellom borgeren og organisasjonen de jobber for. Forskningslitteraturen om brobyggere går imidlertid bredere og dypere til verks på den måten at de beskriver egenskaper og ferdigheter brobyggerne trenger for å overkomme spenninger mellom aktører, og få teamarbeid og partnerskap til å fungere (Lindsay & Dutton, 2012). Dette er ofte myke ferdigheter som handler om evne

til å engasjere, bygge tillit og være overbevisende overfor aktørene som inngår i samarbeidet (Gale mfl., 2017).

Brobyggerarbeid krever nye ideer, horisontal tenkning og en avlæring av profesjonelle og organisatoriske konvensjoner og normer (Williams 2002, s. 110). Flere studier knytter brobyggerarbeid til politisk entreprenørskap og innovasjon fordi brobyggere ser og gjør ting på nye måter (Ingold, 2018; Rugkåsa mfl., 2007). Brobyggere har ofte en strategisk visjon og vilje til å endre etablerte vaner og arbeidsmåter i feltet de jobber (Ranade & Hudson, 2003). Når næringslivskonsulentene jobber for å endre tiltaksapparatet gjennom å profesjonalisere arbeidsgiverkontakten og «forbedre imaget» til sin egen bransje, er det et uttrykk for en slik strategisk visjon.

Å forstå bakkebyråkrater som brobyggere rokker ikke ved grunnprinsippet i Lipskys teori om bakkebyråkratiet, nemlig at politikk skapes nedenfra, og at bakkebyråkrater er *policy makers*. Ved å analysere brobyggerpraksiser kan man etterkomme Hupe og Hills (2007) mikronettverk av horisontale og vertikale relasjoner, siden man benytter selve nettverket eller teamet til bakkebyråkraten som analyseenhet (Loyens, 2019; Siciliano, 2017). Når samarbeid og brobygging inngår som en sentral del av bakkebyråkraters jobb, må arbeidssituasjonen gi rom for at dette kan finne sted. Dagens inkluderingspolitikk *forutsetter* brobygging, men legger ikke nødvendigvis til rette for at dette lar seg gjøre i praksis (Bakken & van der Wel, 2023). Med en kombinasjon av teorien om bakkebyråkratiet og perspektiver på brobygging kan vi oppdage nye praksiser på inkluderingsfeltet og samtidig bevare et kritisk blikk på arbeidssituasjonen i førstelinjen.

Referanser

- Aksnes, S. Y. (2019a). Engaging employers in vocational rehabilitation: Understanding the new significance of knowledge brokers. *Journal of Vocational Rehabilitation Comparative*, 50(1), 73–84. <https://doi.org/10.3233/JVR-180989>
- Aksnes, S. Y. (2019b). *Arbeidsgiverrettet arbeidsinkludering: Ny politikk, ny praksis*. (Doktoravhandling). OsloMet.
- Andreassen, T. (2014). Å overbygge organisatoriske ansvarsgrenser. I M. Vabø & S. I. Vabo (red.), *Velferdens organisering* (s. 122-137). Universitetsforlaget.
- Andreassen, T., & Spjellkavik, Ø. (2011). Arbeidet mot arbeidsgiverne – integrering av inkluderingspolitikken og arbeidsmarkedspolitikken? I T. A. Andreassen & K. Fossetøl (red.), *NAV ved et veiskille* (s. 85-105). Gyldendal Akademisk.
- Anvik, C., & Waldahl, R. H. (2018). Sustainable collaboration to support vulnerable youth: Mental health support teams in upper secondary school. *Social Inclusion*, 6(3), 282–288. <https://doi.org/10.17645/si.v6i3.1525>
- Arnold, G. (2021). Distinguishing the street-level policy entrepreneur. *Public Administration*, 99(3), 439–453. <https://doi.org/10.1111/padm.12703>
- Aziz, A. (2020). *En studie av «boundary spanners» grenseoverskridende aktører (brobyggere) i arbeid med integrasjon av flyktninger*. Universitetet i Agder.
- Bakken, F. M., & van der Wel, K. (2023). Cross-sectoral frontline delivery of welfare-to-work services for young adults with complex problems in Norway. *Social Policy & Administration*, 57(3), 304–317. <https://doi.org/10.1111/spol.12860>
- Brodtkin, E. Z. (2012). Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future. *Public Administration Review*, 72(6), 940–949. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02657.x>

- Bråthen, M., & Lien, L. (2015). *Ringer i vannet: NHO-bedriftens bidrag til økt arbeidsinkludering*. (Fafo-rapport 23/2015).
- Böheim, R., & Leoni, T. (2018). Sickness and disability policies: Reform paths in OECD countries between 1990 and 2014. *International Journal of Social Welfare*, 27(2), 168–185. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12295>
- Cohen, N., & Klenk, T. (2019). Policy re-design from the street level. I P. Hupe (red.), *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy* (s. 209–222). Edward Elgar Publishing.
- Djuve, A. B., & Kavli, H. C. (2006). Velferdsstatens skreddere. Skjønn og brukervedvirkning i flyktningetjenesten. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 9(4), 210–222.
- Durose, C. (2011). Revisiting Lipsky: Front-line work in UK local governance. *Political studies*, 59(4), 978–995. <https://doi-org/10.1111/j.1467-9248.2011.00886.x>
- Fossestøl, K., & Andreassen, T. A. (2010). *Rehabilitering med arbeid som mål – et organisatorisk perspektiv*. Arbeidsforskningsinstituttet.
- Frøyland, K., & Spjelkavik, Ø. (2014). *Inkluderingskompetanse: ordinært arbeid som mål og middel*. Gyldendal Akademisk.
- Gale, N., Dowswell, G., Greenfield, S., & Marshall, T. (2017). Street-level diplomacy? Communicative and adaptive work at the front line of implementing public health policies in primary care. *Social Science & Medicine*, 177, 9–18. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2017.01.046>
- Gjersøe, H. M. (2016). Getting Sick and Disabled People off Temporary Benefit Receipt: Strategies and Dilemmas in the Welfare State's Frontline. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 6(1). 129–145. <https://doi.org/10.19154/njwls.v6i1.4889>
- Hagelund, A. (2016). The activating profession: Coaching and coercing in the welfare services. *International Journal of Public Sector Management*, 29(7), 725–739. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-02-2016-0036>
- Hupe, P. (2019). Contextualizing government-in-action. I P. Hupe (red.), *Research handbook on street-level bureaucracy* (s. 2–14). Edward Elgar Publishing.
- Hupe, P., & Hill, M. (2007). Street-Level bureaucracy and public accountability. *Public Administration*, 85(2), 279–299. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00650.x>
- Ingold, J. (2018). Employer engagement in active labour market programmes: The role of boundary spanners. *Public Administration*, 96(4), 707–720.
- Ingold, J., & Stuart, M. (2015). The demand-side of active labour market policies: a regional study of employer engagement in the Work Programme. *Journal of Social Policy*, 44(3), 443–462. <https://doi.org/10.1017/S0047279414000890>
- Klenk, T., & Cohen, N. (2019). Dealing with hybridization in street-level bureaucracy research. I P. Hupe (red.), *Research handbook on street-level bureaucracy* (s. 142–156). Edward Elgar Publishing.
- Lindsay, C., & Dutton, M. (2012). Promoting healthy routes back to work? Boundary spanning health professionals and employability programmes in Great Britain. *Social Policy & Administration*, 46(5), 509–525. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2011.00823.x>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Loyens, K. (2019). Networks as unit of analysis in street-level bureaucracy research. I P. Hupe (red.), *Research handbook on street-level bureaucracy* (s. 351–369). Edward Elgar Publishing.
- Lundberg, K. G. (2012). *Uforutsigbare relasjoner. Brukererfaringer, Nav-reformen og levd liv*. Universitetet i Bergen.
- Masood, A., & Nisar, M. A. (2022). Repairing the state: Policy repair in the frontline bureaucracy. *Public Administration Review*, 82(2), 256–268. <https://doi.org/10.1111/puar.13414>
- Nicolaisen, H. (2017). Inkludering av unge på AAP – et arbeidsgiverperspektiv. *Arbeid og velferd*, 2.

- Nothdurfter, U., & Hermans, K. (2018). Meeting (or not) at the street level? A literature review on street-level research in public management, social policy and social work. *International Journal of Social Welfare*, 27(3), 294–304. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12308>
- NOU 2012: 6. (2012). *Arbeidsrettede tiltak*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-6/id672029/>
- Nøkleby, H., & Hernes, T. (2017). Effekter av supported employment. *Arbeid og velferd*, (2), 65–76.
- Ranade, W., & Hudson, B. (2003). Conceptual issues in inter-agency collaboration. *Local government studies*, 29(3), 32–50. <https://doi.org/10.1080/03003930308559378>
- Rugkåsa, J., Shortt, N. K., & Boydell, L. (2007). The right tool for the task: ‘boundary spanners’ in a partnership approach to tackle fuel poverty in rural Northern Ireland. *Health & Social Care in the Community*, 15(3), 221–230. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2524.2006.00674>.
- Røiseland, A., & Vabo, S. I. (2008). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 24(1–2), 86–107. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2008-01-02-05>
- Schönfelder, W., Arntzen, C., Johansen, T., & Munkejord, M. C. (2020). *Jobbspesialister i NAV. Følgforskning på implementering av oppfølgingstjenester i egenregi*. NORCE samfunn. <https://norceresearch.brage.unit.no/norceresearch-xmlui/bitstream/handle/11250/2642486/Rapport%20NORCE%20samfunn%201-2020.pdf?sequence=1>
- Siciliano, M. D. (2017). Professional networks and street-level performance: How public school teachers’ advice networks influence student performance. *The American Review of Public Administration*, 47(1), 79–101. <https://doi.org/10.1177/0275074015577110>
- Spjelkavik, Ø. (2019). Kan sosialarbeidere bidra i arbeidsinkludering? I H. Glemmestad & L. C. Kleppe (red.), *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* (s. 302–319). Fagbokforlaget.
- Tummers, L. L., Bekkers, V., Vink, E., & Musheno, M. (2015). Coping during public service delivery: A conceptualization and systematic review of the literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1099–1126. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu056>
- Tøssebro, J., Wik, S. E., & Molden, T. H. (2017). *Arbeidsgivere og arbeidsinkludering: Ringer i Vannet-et bidrag til økt rekruttering av personer med nedsatt funksjonsevne*. NTNU Samfunnsforskning. <https://hdl.handle.net/11250/2471613>
- van Berkel, R. (2017). State of the art in frontline studies of welfare-to-work: A literature review. I R. van Berkel, D. Caswell, P. Kupka & F. Larsen (red.), *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe* (s. 12-35). Routledge.
- van Berkel, R., & Borghi, V. (2008). Introduction: The governance of activation. *Social policy and society*, 7(3), 331–340. <https://doi.org/10.1017/S1474746408004302>
- van Berkel, R., & Valkenburg, B. (2007). *Making it personal: individualising activation services in the EU*. Policy Press.
- van Berkel, R., Van der Aa, P., & Van Gestel, N. (2010). Professionals without a profession? Redesigning case management in Dutch local welfare agencies. *European Journal of Social Work*, 13(4), 447–463. <https://doi.org/10.1080/13691451003603455>
- van Gestel, N., Oomens, S., & Buwalda, E. (2019). From quasi-markets to public–private networks: Employers’ engagement in public employment services. *Social Policy & Administration*, 53(3), 434–448. <https://doi.org/10.1111/spol.12469>
- Van Parys, L. (2019). Specifying the dependent variable in street-level bureaucracy research. I P. Hupe (red.), *Research Handbook on Street-Level Bureaucracy* (s. 49–69). Edward Elgar Publishing.
- Visser, E. L., & Kruijven, P. M. (2021). Discretion of the future: conceptualizing everyday acts of collective creativity at the street-level. *Public Administration Review*, 81(4), 676–690. <https://doi.org/10.1111/puar.13389>

Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public Administration*, 80(1), 103–124.

<https://doi.org/10.1111/padm.2002.80.issue-1>

Zacka, B. (2017). *When the state meets the street: Public service and moral agency*. Harvard University Press.

Aakwaag, G. C. (2018). Positiv sosiologi. Fotnoter til en uutgravd sosiologi. *Tidsskrift for*

samfunnsforskning, 59(3), 280–302. <https://doi.org/10.18261/ISSN.1504-291X-2018-03-03>