

Bakkebyråkrater er våre kamerater

Av: Kristin Buvik, Seniorforsker, Avdeling rusmidler og tobakk, Folkehelseinstituttet (2021).

Publisert 19.01.2021.

Sammendrag

Denne artikkelen forsøker å forstå og forklare hva som skjer når myndighetenes beslutninger skal implementeres av for eksempel ruskonsulenter, helsemedarbeidere, politiet eller skjenkekontrollører på bakkeplan. Basert på egne empiriske arbeider i utelivet, samt annen relevant litteratur, belyser artikkelen at det kan være en lang vei mellom lov og virkelighet. Innblikk i disse prosessene kan være nyttige for å forstå gapet mellom loven på papiret og policy på bakkeplan.

Lipsky (1980) beskriver hvordan bakkebyråkratene opererer mellom myndighetene og publikum. På den ene siden er beslutningene deres preget av regler, opplæring og prosedyrer, mens på den andre siden påvirkes de av kulturen, normer og etiske retningslinjer for hva som er rett og galt. Gjennom ulike mestringsstrategier dannes handlingsmønstre gitt visse rammebetingelser. Når individuelle rutiner videreutvikles, blir de en del av bedriftskulturen, og aktørene vil handle i tråd med denne virkelighetsoppfatningen. Det åpner opp for en forståelse av at problemer med måloppnåelse ikke nødvendigvis kan belastes bakkebyråkratene selv, man kanskje også de strukturelle vilkårene som omgir dem.

Ved å avdekke de mekanismene som fører til at systematiske rutiner utvikles i ulike institusjoner, kan vi få et godt utgangspunkt for en bedre tilrettelegging av tjenestene.

Nøkkelord: *Bakkebyråkratiet, implementering, beslutningsprosesser, virkelighetsoppfatning.*

Bakkebyråkratiet

Mange som jobber med helse og rus møter pasienter eller klienter daglig. I disse møtene, ansikt-til-ansikt, skal ulike hensyn ivaretas. På den ene siden skal regler og styringsverktøy ovenfra følges etter beste evne. Samtidig gjelder normer, verdier og etiske hensyn i møter med pasientene. De som jobber i førstelinjetjenesten kan omtales som bakkebyråkrater (Lipsky, 1980). Bakkebyråkratenes arbeid kjennetegnes av manglende ressurser og store arbeidsmengder. I tillegg arbeider de ofte under motstridende og tvetydige mål. Bakkebyråkraterne forholder seg til et komplekst bilde av hva som er måloppnåelse. Kjernen er at de må bruke skjønn i sine vurderinger. Det er et stort rom for individuelle valg, spesielt fordi målene kan være tvetydige og ikke alltid er tydelig uttalt.

Hensikten med denne artikkelen er å belyse hvordan regler som besluttes på høyt nivå håndteres av de aktørene som skal implementere reglene på bakkenivå. Det kan være stor avstand mellom lov og virkelighet. Teorien om bakkebyråkratiet (Lipsky, 1980) kan hjelpe oss og forstå og forklare hva som skjer når myndighetenes beslutninger møter virkeligheten.

Dette innebærer å bruke et *nedenfra og opp* perspektiv hvor aktøren blir betraktet som et handlende individ innenfor gitte rammebetingelser (Brodkin, 2012; Maynard-Moody og Musheno, 2012).

Brodkin (2012) omtaler perspektivet som «seeing big by looking small». Innenfor denne tradisjonen er Lipsky og teorien om bakkebyråkratiet sentral (Lipsky, 1971, 1980). Lipsky var den første som satte merkelapp på *street-level bureaucrats (SLB)* i en artikkel fra 1971, senere fulgt opp i bokform i 1980.

Lipsky skrev boka *Street-level bureaucracy* i 1980, en tid da det offentlige tjenestetilbudet i USA fungerte dårlig. Kritikken mot systemet gikk ofte ut på at publikum opplevde at myndighetene ikke var i stand til å gi dem den hjelpen de trengte. Lipsky omtalte først bakkebyråkrater i en relativt smal forstand som ansatte i offentlig sektor, for eksempel lærere, politibetjenter eller sosialarbeidere. I sitt møte med publikum skal de forvalte et lovverk som er utviklet av myndighetene. Lipsky skrev boka for å forstå hvorfor folk i disse yrkene fortsatte å gjøre de samme «feilene», eller hvorfor de utviklet resultater som ikke var i overenstemmelse med målene satt av myndighetene. Han stilte seg selv spørsmålet «hvorfor fortsetter de å gjøre de samme feilene igjen og igjen?»

Bakkebyråkrati-perspektivet er fulgt opp i en lang rekke arbeider om lærere (Maynard-Moody og Musheno, 2003), politiet (Holmberg, 2000; Maynard-Moody og Musheno, 2000), sosialt arbeid (Evans og Harris, 2004), politikere (May og Winter, 2009), skjenkekontrollører (Buvik og Baklien, 2014; Wilkinson og MacLean, 2013), lokale myndigheter (Pennay, 2012), behandlingskollektiver (Olsen, 2019) og bartendere (Buvik og Tutenges, 2017). Felles for de empiriske bidragene er at de studerer organisasjoner eller institusjoner fra innsiden, og forsøker å forstå hvordan bakkebyråkraterne utvikler handlingsmønstre gitt visse rammebetingelser.

Det teoretiske perspektivet brukes imidlertid også for å forstå handlingsmønstre i andre organisasjoner eller institusjoner der aktører har ansvar for å fatte skjønnsmessige vurderinger i samhandling med kunder eller klienter (Brodin, 2003, 2012; Piore, 2011). Davis (1969) argumenterer for at skjønnsmessige vurderinger foretas i alle typer nettverk, fordi regler og direktiver nødvendigvis må tolkes med en viss grad av skjønn, da det er iboende i språkets natur (Gadamer, 1975). I en jubileumsutgave fra 2010 av den opprinnelige boka fra 1980, skriver Lipsky selv at mange nye organisasjonsformer har vokst frem de siste 30 årene: «A new kind of street-level workforce has emerged to serve citizens» (Lipsky, 2010, s. 216). I den nye utgaven av boka argumenterer Lipsky for at perspektivet kan brukes i studier av en rekke andre organisasjonsformer, selv om de ikke direkte jobber for myndighetene. På den måten kan SLB-perspektivet utvides til langt bredere områder enn studiet av tradisjonelle byråkratier.

Janusansikt

Bakkebyråkratene har et janusansikt der de opererer mellom myndighetene og publikum. På den ene siden er beslutningene deres preget av regler, opplæring og prosedyrer, mens på den andre siden påvirkes de av kulturen, normer og etiske retningslinjer for hva som er rett og galt.

Maynard-Moody og Musheno (2012) beskriver to narrativer i litteraturen om bakkebyråkrater. Det dominerende narrative plasserer bakkebyråkratene som statens agenter, hvor oppgaven deres er å iverksette myndighetenes politikk. Maynard-Moody og Musheno (2012) argumenterer for at det er mer fruktbart å betrakte bakkebyråkratene som publikums agenter. Selv om deres avgjørelser tas i en kontekst av regler og prosedyrer, så er hver beslutning case-spesifikk utfra et normativt utgangspunkt. Bakkebyråkratene ser ikke på sine beslutninger som myndighetenes forlengede arm, eller som statens agenter, men som aktører som handler for å hjelpe individer ved hjelp av pragmatiske improvisasjoner eller kreative løsninger.

Bruk av skjønn

Skjønnsutøvelsen foregår i en kontekst preget av sosiale relasjoner. For det første har bakkebyråkratene kontakt med publikum, og i tillegg har de sterke kulturelle bånd til sine medarbeidere, sine primære referansegrupper. Etter at opplæringen er gjennomført, fortsetter bakkebyråkratene å lære jobben av kollegaene sine. Bakkebyråkratenes identitet formes også av det de kaller «systemet», altså deres egen organisasjon/institusjon (bedriftskultur), tilsvarende institusjoner, myndigheter og media (Lipsky, 1980). På samme måte beskriver Blumer (1969) hvordan aktørene bygger opp handlingsstrategier, men samtidig tilpasser dem til andres handlinger via en

kontinuerlig fortolkning av situasjonen. Både tidligere erfaringer og bedriftens kultur vil derfor forme de individuelle handlingsvalgene.

Ved å fokusere på aktørenes bruk av skjønn i handlingsvalg kan man få frem en forståelse av hva som skaper strukturerte praksiser. Maynard-Moody og Musheno (2012) utfordrer begrepet om skjønnsutøvelse, og argumenterer for at bakkebyråkratenes praksiser og handlingsmønstre heller er preget av pragmatiske improvisasjoner og handlefrihet. Selv om skjønn og handlefrihet kan innebære mye av det samme, handler skjønn mer om å «apply rules to concrete cases» (Wagenaar, 2004, s. 651), eller å vurdere handlingsalternativer innenfor systemer av regler og normer. Maynard-Moody og Musheno (2012) mener at bakkebyråkratenes handlefrihet handler om improvisasjon eller kreativitet (se også Blumer, 1969 om den kreative aktør). En del av diskusjonen innenfor bakkebyråkrat-perspektivet handler altså om i hvilken grad aktørenes handlinger er styrt av strukturelle forhold.

Skjønnsutøvelse kan betraktes både som en byrde og en mulighet. Enkelte mener at bruk av skjønn bør minimeres og kontrolleres. Davis (1969, s. 223) argumenterer for at skjønn er «the major source of injustice». Ved bedre ledelse og overgripende kontroll av arbeidsoppgavene, samt flere regler og prosedyrer, kan skjønnsbruken reduseres til et absolutt minimum.

I kontrast, i et nedenfra og opp perspektiv, vil en forsøke å forstå hvordan skjønnsutøvelsen påvirker rutiner og handlingsmønstre (Piore, 2011). Lipsky mener at bruk av skjønn er nødvendig for bakkebyråkratene, fordi loven ofte er vag og målene sprikende eller tvetydige. Maynard-Moody og Musheno (2003) argumenterer også for at aktørenes handlefrihet er uunngåelig fordi bakkebyråkrater lager beslutninger fra sak til sak og fra person til person. Uansett hvor godt utviklede regler og prosedyrer som finnes, kan de umulig dekke alle individer og alle situasjoner. Skjønn, handlingsfrihet, kreative løsninger og improvisasjon vil være en viktig del av bakkebyråkratenes arbeid.

Mestringsstrategier

Lipsky (1971) beskriver hvordan bakkebyråkratene utvikler teknikker som simplifiserer oppgavene for å gjøre dem mer håndterbare. For å unngå å måtte ta endeløse individuelle beslutninger i en krevende og kompleks kontekst med knappe ressurser og mye arbeidspress, utvikles mestringsstrategier for å gjøre jobben mer håndterlig og for å redusere jobbrelatert stress. Ved å modifisere sine egne mål til å passe bedre med deres muligheter til å utføre arbeidet, søker bakkebyråkratene å holde ut med de begrensede ressursene de er gitt i sitt arbeid (Brodin, 2012; Lipsky, 1980; Maynard-Moody og Musheno, 2012).

Maynard-Moody og Musheno (2003) viser hvordan bakkebyråkratene improviserer for å gjøre jobben mer meningsfull og behagelig. På denne måten ser bakkebyråkratene etter kjappe løsninger på langsiktige problemer. Maynard-Moody og Musheno viser hvordan arbeid på bakkeplan kan være ubehagelig og også farlig, og de argumenterer for at skjønn brukes for å gjøre jobben lettere, tryggere og mer håndterbar. Politiet på gateplan skal håndtere en rekke konflikter, slåsskamper og voldelige utelivsgjester (Buvik, 2016). Skjenkekontrollørene har makt til å gi utesteder anmerkninger dersom de ikke følger alkoholloven, noe som fører til at de ofte kan havne i ubehagelige situasjoner med bartendere og drivere (Buvik og Baklien, 2014). Bartendere på sin side kan nekte gjestene servering, noe som ofte resulterer i at gjesten er uenig og starter en konflikt (Buvik og Tutenges, 2017). På bakgrunn av dette utvikler bakkebyråkratene strategier og rutiner for å håndtere arbeidsoppgavene på en bedre måte. Som Blumer (1969) beskriver, må aktørens forutsetninger kartlegges før man kan forstå hvordan og hvorfor individer handler som de gjør. Ved å se på aktørens handlingsrom kan deres forutsetninger bedre forklares og forstås.

Bakkebyråkratene er pragmatikere, og de er stolte over sin egen pragmatisme fordi den er basert på førstehånds erfaring. De omtaler seg selv som «street-smart». De må improvisere og være kreative i møtet med klienter, og hele tiden tenke på hva som er mulig å oppnå innenfor gitte handlingsrammer. Blumer (1969, s. 66) viser hvordan aktørene «take account of each other's ongoing acts, they have to arrest, reorganize, or adjust their own intentions, wishes, feelings, and attitudes; similarly, they have to judge the fitness of norms, values and group prescriptions for the situation being formed by the acts of others». Loyens og Maesschalck (2010) diskuterer hvordan individuelle funksjonærer utvikler rutiner for å redusere kompleksiteten i sitt daglige arbeid. Når disse individuelle rutineene videreutvikles på arbeidsplassen blir de en del av bedriftskulturen, og aktørene vil handle i tråd med denne virkelighetsoppfatningen.

Bartendere, for eksempel, søker å minimere problemer på utestedet, og det er ofte lettere å skjenke en gjest enn å nekte gjesten servering. Når individuelle avgjørelser basert på skjønnsmessige vurderinger går i samme retning, ser vi at det utvikles rutiner eller systematiske mønstre i bartenderes skjenkepraksis. I dette tilfellet er resultatet at gjester blir overskjenket (Buvik, 2015). På samme måte ser vi hvordan skjenkekontrollører strever med å finne gjester som er åpenbart påvirket av alkohol på en stappfull nattklubb der det knapt er mulig å bevege seg. For å håndtere arbeidet sitt utvikler skjenkekontrollørene mestringsstrategier, og ser etter de gjestene som skiller seg ut som enda mer påvirket enn de andre gjestene. Resultatet er at terskelen for hva som sanksjoneres som åpenbart påvirket heves, noe som bidrar til opprettholdelse av en drikkekultur med liberale normer for beruselse (Buvik og Baklien, 2014). Politiet på sin side skal håndtere en rekke ordensforstyrrelser og alkoholrelaterte bagateller i en kontekst hvor de mangler ressurser og mannskap. I en slik

kontekst må de velge sine kamper med omhu, noe som i praksis betyr at de overser en rekke mindre lovbrudd, slik som offentlig drikking eller urinerings. Resultatet kan bli at publikum opplever at det er fritt frem til å oppføre seg som bajaser, politiet reagerer jo ikke likevel (Buvik, 2016).

Røtter i mikro-interaksjonismen

Røttene til teorien om bakkebyråkratiet kan vi blant annet finne i mikro-interaksjonismen der for eksempel Blumer (1969) viser hvordan sosiale strukturer dannes nedenfra. Her betraktes sosiale mønstre og forventninger som et resultat av kreative aktørers samhandling ansikt-til-ansikt. I William Foote Whytes klassiske verk *Street Corner Society* (1943) beskrives det lokale politiets arbeidshverdag. Whyte viser hvordan politiet på gateplan ikke alltid er opptatt av rigid håndhevelse av lovverket, men at de også kan tillate lovbrudd. Whyte hjelper leseren til å forstå politibetjentenes handlingsvalg i en kontekst som er preget av motstridende insentiver fra sjefer, politikere, publikum og kjeltringer. Ut fra dette kan en nesten undres over at begrepet *bakkebyråkrater* ikke oppstod før Lipsky i 1971.

Sosiale læringsteorier er opptatt av hvordan individene formes av sine sosiale omgivelser. Chicago-skolen var et viktig teoretisk fundament for de sosiale læringsteoriene. Fokuset var på at sosiale fenomener må analyseres i konkret rom og tid, og at sosialt liv ikke kan forstås uten gjennom de måtene aktører ordner seg på. I Mac Andrew & Edgerton`s klassiske bok *Drinking Comportment* fra 1969 konkluderer de med at beruselse er lært atferd. Gjennom en historisk og kulturell gjennomgang av antropologiske analyser viser de at folk ikke endrer atferd i beruselsen på grunn av alkoholens farmakologiske virkning. «If alcohol was the primary reason for behavioral change, drunken people should act more or less the same way across history and cultures» (MacAndrew og Edgerton, 1969, s. 86). Dette vet vi ikke er tilfelle. Både drikkemønstre og fortolkninger av beruselse vil påvirkes av formelle lover, uformelle normer og forventninger til atferd (Greenfield og Room, 1997; Pittman og White, 1991).

Avslutning

Teorien om bakkebyråkratiet kan brukes som et analytisk rammeverk for å kontekstualisere aktørenes arbeid og gjøre det mer transparent. Det åpner opp for en forståelse av at problemer med måloppnåelse ikke nødvendigvis kan belastes bakkebyråkratene selv, man kanskje også de strukturelle vilkårene som omgir dem (Brodkin, 2012). Handlingenes resultat kan dermed summeres opp av alle de sosiale situasjoner hvor aktørene i fellesskap løser sine praktiske problemer. Blumer (1969) betegner slike handlingsmønstre som «joint action», hvor kollektive praksiser er lenket sammen av individuelle handlingsvalg.

Hva som skjer mellom en beslutning fattes på et kontor til den implementeres på bakkeplan, omtales ofte som studiet av «the black box¹» (Brodkin, 2011; Hupe, 2014; Loyens og Maesschalck, 2010; Watkins-Hayes, 2011). Når for eksempel politikere snakker om å redusere rusrelatert vold, møter politibetjenten i gata den fulle gutten som har kranglet med dama si og mistet telefonen sin (Maynard-Moody og Musheno, 2012). For å studere hva som skjer i den svarte boksen, eller relasjonen mellom institusjoner og praksis (Järvinen, 2005), er det viktig å gå på innsiden av organisasjonen eller institusjonen. Det er her de individuelle skjønnsmessige beslutningene tas og bakkepolitikken utvikles, og det er først da vi kan se hvordan aktørene selv gir mening til sitt arbeid.

Hvis en kan forstå bakkebyråkratenes arbeid slik de selv opplever det, er det også mulig å predikere hvordan endringer i deres arbeidssituasjon kan påvirke de praksisene som utvikles. På den måten er bakkebyråkratiet ikke bare nyttig som et teoretisk utgangspunkt, men også med et praktisk fokus. Innblikk i «den svarte boksen» kan bidra til større forståelse for aktørene og deres perspektiver. Ved å avdekke de mekanismene som fører til at systematiske rutiner utvikles i organisasjonene, kan vi få et godt utgangspunkt for en bedre tilrettelegging av tjenestene.

Litteratur

- Blumer, H. (1969). *Symbolic Interactionism - Perspective and Method*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Brodkin, E. Z. (2003). Street-level research: Policy at the front lines. I: M. C. Lennon & T. Corbett (red.), *Policy into action: Implementation research and welfare reform* (s. 145-164). Washington, D.C.: The Urban Institute Press.
- Brodkin, E. Z. (2011). Policy work: Street-level organizations under new managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl 2), i253-i277.
- Brodkin, E. Z. (2012). Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present, and Future. *Public Administration Review*, 72(6), 940-949.
- Buvik, K. (2015). Everybody is drunk. Street-level alcohol policy in Oslo. *Dissertation for the degree of PhD*.
- Buvik, K. (2016). The hole in the doughnut: a study of police discretion in a nightlife setting. *Policing and Society*, 26(7), 771-788.
- Buvik, K., & Baklien, B. (2014). Street-level alcohol policy: assessing intoxication at drinking venues in Oslo. *Drugs: Education, Prevention and Policy*, 21(5), 380-387.

¹ Dette er godt beskrevet i boka "Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland: Or, why It's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes" (Pressman og Wildavsky, 1973)

- Buvik, K., & Tutenges, S. (2017). Bartenders as street-level bureaucrats: theorizing server practices in the nighttime economy. *Addiction Research & Theory*, 26(3), 230-237.
- Davis, K. C. (1969). *Discretionary justice: A preliminary inquiry*. Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Evans, T., & Harris, J. (2004). Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *British Journal of Social Work*, 34(6), 871-895.
- Gadamer, H.-G. (1975). *Truth and Method*, trans. W. Glen-Doppel, London: Sheed and Ward.
- Greenfield, T. K., & Room, R. (1997). Situational norms for drinking and drunkenness: trends in the US adult population, 1979-1990. *Addiction*, 92(1), 33-47.
- Holmberg, L. (2000). Discretionary Leniency and Typological Guilt: Results from a Danish Study of Police Discretion. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 1(2), 179-194.
- Hupe, P. (2014). What happens on the ground: Persistent issues in implementation research. *Public Policy and Administration*, 29(2), 164-182.
- Järvinen, M. (2005). Indledning: Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv. I: M. Järvinen & N. Mik-Meyer (red.), *Kvalitative metoder i et interaktionistisk perspektiv: interview, observationer og dokumenter* (s. 9-24). København: Hans Reitzels Forlag
- Lipsky, M. (1971). Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform. *Urban Affairs Review*, 6(4), 391-409.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Sage.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (2nd utg.). New York: Sage.
- Loyens, K., & Maesschalck, J. (2010). Toward a Theoretical Framework for Ethical Decision Making of Street-Level Bureaucracy: Existing Models Reconsidered. *Administration & Society*, 42(1), 66-100.
- MacAndrew, C., & Edgerton, R. B. (1969). *Drunken Comportment*. Chicago: Aldine Publishing.
- May, P. J., & Winter, S. (2009). Politicians, managers, and street-level bureaucrats: Influences on policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 453-476.
- Maynard-Moody, S. W., & Musheno, M. C. (2000). State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 329-358.
- Maynard-Moody, S. W., & Musheno, M. C. (2003). *Cops, teachers, counsellors: Stories from the front lines of public service*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Maynard-Moody, S. W., & Musheno, M. C. (2012). Social equities and inequities in practice: Street-level workers as agents and pragmatists. *Public Administration Review*, 72, 16-23.

- Olsen, H. (2019). Totalavhold og skadereduksjon. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 3(06), 426-441.
- Pennay, A. E. (2012). 'Wicked problems': The social conundrum presented by public drinking laws. *Drugs: Education, Prevention, and Policy*, 19(3), 185-191.
- Piore, M. J. (2011). Beyond Markets: Sociology, street-level bureaucracy, and the management of the public sector. *Regulation & Governance*, 5(1), 145-164.
- Pittman, D. J., & White, H. R. (1991). *Society, Culture and Drinking Patterns Reexamined*. New Brunswick, New Jersey, USA: Rutgers Centre of Alcohol Studies.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland : Or, why It's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. London: University of California Press.
- Wagenaar, H. (2004). "Knowing" the rules: administrative work as practice. *Public Administration Review*, 64(6), 643-656.
- Watkins-Hayes, C. (2011). Race, respect, and red tape: Inside the black box of racially representative bureaucracies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl 2), i233-i251.
- Whyte, W. F. (1943). *Street corner society: The social structure of an Italian slum*. Chicago: University of Chicago Press.
- Wilkinson, C., & MacLean, S. (2013). Enforcement of liquor licence provisions: The introduction of civilian licence inspectors in Victoria. *Drugs: Education, Prevention and Policy*, 20(1), 15-21.