

---

## Forord

Statskonsult har flere prosjekter om kvalitet i saksbehandling. Som ledd i dette har Statskonsult engasjert dr.philos. Jan Thorsvik ved Høgskolen i Agder til å gjennomføre en undersøkelse som kunne belyse kunnskapsstatus på området. Undersøkelsen tar sikte på: a) å identifisere typiske problemer vedrørende rettssikkerhet og kvalitet i forvaltningen, b) å belyse årsaker til disse problemer, og c) å peke på forbedringsmuligheter. I denne rapporten presenterer Jan Thorsvik resultatene fra sin undersøkelse.

Rapporten handler om *rettssikkerhet og kvalitet* i forvaltningen i Norge. Sett fra den enkelte borger er spørsmål om rettssikkerhet kanskje det viktigste tema i offentlig politikk. Det dreier seg om den enkeltes frihet til å forme sitt liv, og den enkeltes mulighet til å skaffe seg tilgang til offentlige tjenester som kan sikre livskvalitet når helsen svikter eller man ikke lenger kan ta ansvaret for sin egen velferd. Krav til kvalitet går på borgernes helhetlige vurdering av forvaltningens arbeid, i hvilken grad offentlige tjenester, saksbehandling og samhandlingsrutiner er tilpasset borgernes behov og forventninger.

Til tross for at mye er gjort for å bedre forholdet mellom forvaltningen og borgerne, viser nyere forvaltningsforskning at det fremdeles er problemer i forvaltningen som går ut over hensynet til rettssikkerhet og kvalitet. Arbeidsdelingen og spesialiseringen kan f.eks. skape institusjonelt hjemløse problemer og samordningsproblemer. Språket i lover og forskrifter kan være vanskelig å forstå og vanskelig å bruke. Formkrav og saksbehandlingsregler kan tolkes og praktiseres forskjellig. Forvaltningen kan stille krav til initiativ og egenaktivitet fra brukerne, som enkelte grupper av hjelpetrequende har vanskelig for å mestre. Behov for å effektivisere kan lett skape beslutningsvegring i forhold til komplekse saker, eller fremme forenklinger i saksbehandling som går ut over rettssikkerheten. Informasjonen om offentlige tiltak kan være utilstrekkelig til at borgerne får innsikt i sine rettigheter, og settes i stand til å fremme og ivareta sine interesser i forhold til forvaltningen. Det er kort sagt mange forhold som enkeltvis og i samspill kan bidra til å skape problemer for den enkelte i forhold til forvaltningen.

I løpet av de siste ti-årer det kommet mange studier av forvaltningen som peker på svikt, mangler og feil i saksbehandling. Men det er få forsøk på å analysere handlingsimplikasjoner i slike forvaltningsstudier med sikte på en planmessig forbedring av forvaltningen. Et annet forhold som skaper avstand mellom forvaltningsforskningen og reformarbeidet i forvaltningen, er at litteraturen er faglig fragmentert og spredt på mange og ulike typer av publikasjoner. Dessuten mangler vi litteraturstudier som sammenfatter analyser omkring problemer i forvaltningen på tvers av tema og fagområder.

---

Avdelingsdirektør Svein Eriksen har vært ansvarlig for dette prosjektet i Statskonsult, og Seniorrådgiver Annemor Kalleberg har vært intern prosjektleder.

Oslo desember 1999

Jon Blaalid

---

## Innhold

1	Sammendrag .....	5
2	Innledning.....	7
2.1	Tema og problemstillinger.....	7
2.2	Innholdet i rapporten .....	8
3	Metoder og materiale .....	11
3.1	Litteraturstudien .....	11
3.2	Den empiriske studien .....	15
4	Den praktisk politiske bakgrunn for prosjektet .....	19
4.1	Trekk ved reformarbeidet i forvaltningen .....	20
4.2	Trekk ved brukernes problemer i forhold til forvaltningen.....	24
4.3	Trekk ved den aktuelle debatten omkring forvaltningsreformer .....	27
4.4	Sammenfatning .....	28
5	Verdimangfoldet i forvaltningen og typiske problemer i et rettssikkerhetsperspektiv .....	31
5.1	Det verdimesige grunnlag for forvaltningens arbeid.....	32
5.2	Innbyrdes strid mellom verdier og typiske problemer i et rettssikkerhetsperspektiv .....	34
5.2.1	Rettssikkerhet vs demokrati .....	36
5.2.2	Rettssikkerhet vs effektivitet.....	41
5.2.3	Rettssikkerhet vs kvalitet .....	47
5.3	Sammenfatning .....	51
6	Typiske problemer i forvaltningen og forbedringsmuligheter .....	53
6.1	Hvordan bestemme hva som ideelt sett kunne ha vært annerledes? .....	53
6.2	Forvaltningen som garantist for rettssikkerhet: typiske problemer og prinsipper for forbedringer .....	55
6.3	Forvaltningen som effektiv iverksetter av offentlig politikk: typiske problemer og prinsipper for forbedringer.....	60
6.4	Forvaltningen som tjenesteleverandør-krav til effektivitet og kvalitet: typiske problemer og prinsipper for forbedringer .....	63
7	Sluttord .....	77



---

# 1 Sammendrag

Denne rapporten handler om rettssikkerhet og kvalitet i forvaltningen. Den setter fokus på hvordan forvaltningen faktisk fungerer i forhold til publikum, og analyserer typiske problemer og forbedringsmuligheter i et rettssikkerhetsperspektiv. Kapittel 1 redegjør for tema og problemstillinger, og forteller hvordan rapporten er disponert.

Rapporten bygger på informasjon fra to kilder. Prosjektet startet med en litteraturstudie for å klarlegge hvilke problemstillinger omkring kvalitet og rettssikkerhet i forvaltningen som er belyst gjennom forskning og utredningsarbeid. I tillegg omfatter undersøkelsen en empirisk studie blant instanser som jobber med klagesaksbehandling og rettssikkerhetsspørsmål i forvaltningen, for å klarlegge hva man i dag opplever som typiske problemer vedrørende rettssikkerhet og kvalitet i forvaltningen, og hva man antar at slike problemer kan skyldes. Kapittel 2 redegjør for de metoder som er valgt, og drøfter hovedinntrykket fra datamaterialet.

Den praktisk politiske bakgrunnen for undersøkelsen er de mange forvaltningsreformer som er gjennomført i etterkrigstiden som har fått mer eller mindre direkte følger for forvaltningens forhold til borgerne. Kapittel 3 gir en systematisk gjennomgang og analyse av disse reformene, og beskriver hvordan endringer i oppgavefordeling, organisatoriske løsninger og styringsformer over tid har endret forvaltningens karakter. Sentralt i analysene står spørsmål om hvilke konsekvenser forvaltningsreformene har hatt for brukernes forhold til forvaltningen. Sett fra brukerne fremstår forvaltningen som kompleks, uensartet og uoversiktlig, og preget av samordnings- og tilpasningsproblemer i forhold til brukernes sammensatte behov. Den empirisk orienterte forvaltningsforskningen forteller at det er mange som har problemer i forhold til forvaltningen, og at det er store variasjoner mellom kommuner både når det gjelder innhold og kvalitet i offentlige tjenester, og tjenestenes tilgjengelighet i forhold til potensielle brukere.

Kapittel 4 analyserer verdimangfoldet i forvaltningen, og viser at verdier kan ha praktisk betydning for forvaltningens virksomhet på mange måter. Den relative vekt som legges på verdier kan ha stor betydning både for hvordan forvaltningen organiseres og fungerer, for meningsdannelsen omkring de ulike deler av forvaltningen og deres arbeid, og for hvilken tillit og legitimitet brukerne knytter til offentlige tiltak som angår dem selv. Den sentrale problemstilling i analysene er om noen av forvaltningsverdiene i praktisk virkelighet kan komme i innbyrdes strid med hverandre, slik at vektlegging av én eller flere av verdiene gjør det vanskelig samtidig å realisere andre verdier. Analysene bygger på data som beskriver hvordan forvaltningen faktisk

---

fungerer. Kapitlet identifiserer typiske problemer, feil og mangler som angår forvaltningens saksbehandling i et rettssikkerhetsperspektiv.

Kapittel 5 analyserer forbedringsmuligheter i forvaltningen, og forsøker å besvare spørsmålet: Hva kunne ideelt sett vært annerledes? Oppmerksomheten er konsentrert om tre grunnleggende mål og funksjoner for forvaltningens arbeid: 1) forvaltningens forpliktelse til å ivareta rettssikkerhet i sin virksomhet, 2) forvaltningen som effektiv iverksetter av offentlig politikk, og 3) forvaltningen som tjenesteleverandør. Innenfor hvert av perspektivene analyseres og drøftes typiske problemer og forbedringsmuligheter i forhold til idealtypiske beskrivelser av hvordan situasjonen burde ha vært. Konklusjonene er presisert i form av konkrete prinsipper for tiltaksarbeid som kan bringe realitetene i forvaltningen nærmere idealene i et rettssikkerhetsperspektiv.

Kapittel 6 er et sluttord til analyseopplegget.

---

## 2 Innledning

### 2.1 Tema og problemstillinger

Denne rapporten handler om kvalitet i forvaltningen i et rettssikkerhetsperspektiv. Oppmerksomheten er rettet mot forholdet mellom den offentlige forvaltningen og den enkelte, hvor det er rettigheter og plikter som forvaltes. Fokus for undersøkelsen er rettighetsområder i stat og kommunal sektor hvor reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven gjelder. For eksempel gjelder det områder som faller inn under folketrygdloven, lov om sosiale tjenester og plan- og bygningsloven. Formkravene i forvaltningsloven kan ikke bare betraktes som en ren formalitet, de kan ha betydning for rettssikkerheten. Både de lovbestemte kravene til god saksbehandling og krav til service i vid forstand vil kunne ha betydning for hvordan den enkelte brukers rettigheter blir ivaretatt.

Undersøkelsen er rettet mot å identifisere og avklare dilemmaer og problemer knyttet til forvaltningens praktisering av ulike regelverk. Det stilles spørsmål om hvordan forvaltningen faktisk fungerer, og hvordan den kan forventes å fungere avhengig både av almenpolitiske som forvaltningspolitiske veivalg.

Analysene tar utgangspunkt i at forvaltningen skal ivareta forskjellige verdier og hensyn. Den skal tjene demokratiet, innfri krav til rettssikkerhet, effektivitet og kvalitet. Dertil kommer at forvaltningen skal være tilgjengelig for alle, alle steder i landet. Forvaltningen stilles derved overfor store utfordringer knyttet til avveining av ulike verdier og hensyn på prinsipielt grunnlag og i konkrete sammenhenger.

Det blir ikke foretatt noen drøfting av hvordan rettssikkerhetsperspektivet endres alt etter som det dreier seg om myndighetsutøvelse eller offentlig tjenesteytende virksomhet. Hovedvekten er lagt på å få fram generelle problemstillinger som påvirker hvordan ulike regelgrunnlag blir praktisert av forvaltningen, med rettssikkerhet som innfallsvinkel.

Analysene er basert på informasjon fra to kilder:

- Prosjektet startet med en litteraturstudie for å klarlegge hvilke problemstillinger omkring kvalitet og rettssikkerhet i forvaltningen som er belyst gjennom forskning og utredningsarbeid.
- Deretter gjennomførte jeg en empirisk studie blant instanser som jobber med klagesaksbehandling og rettssikkerhetsspørsmål i forvaltningen, for å klarlegge hva man i dag opplever som typiske problemer vedrørende

---

rettssikkerhet og kvalitet i forvaltningen, og hva man antar at slike problemer kan skyldes.

## 2.2 Innholdet i rapporten

I kapittel 2 gjøres det nærmere rede for datagrunnlaget som rapporten bygger på. Først omtales litteraturstudien (2.1), som er en gjennomgang av ulike offentlige dokumenter om forvaltningsreformer, samfunnsvitenskapelige studier om forvaltningspolitikk og om forholdet mellom forvaltningen og den enkelte, og bidrag innenfor de juridiske fag som behandler rettssikkerhet i forhold til forvaltningsmyndighetene. Analyser av litteraturen har dreiet seg om hvilke teoretiske perspektiver som er valgt for å belyse spørsmål om rettssikkerhet og kvalitet i forvaltningen, hvordan man har gått fram for å skaffe seg den informasjon som er nødvendig for å besvare problemstillingene, og hva man har funnet. I kapitlets annen del (2.2) omtales den empiriske studien basert på informasjon fra ulike instanser som arbeider med klager over saksbehandling og avgjørelser i ulike deler av forvaltningen. Datamaterialet omfatter skriftlig offentlig materiale fra Sivilombudsmannen og intervjudata fra Trygderetten og fire fylkesmannskontorer. Spørsmålsstillingen ble utarbeidet med utgangspunkt i en analytisk modell for å forklare feil, svikt og mangler i saksbehandling.

Kapittel 3 behandler den praktisk politiske bakgrunn for spørsmål vedrørende kvalitet og rettssikkerhet i forvaltningen. Jeg innleder med å oppsummere og analysere sentrale trekk ved reformarbeidet i forvaltningen i etterkrigstiden med sikte på å avklare hovedmål og tiltak av betydning for kvalitet i saksbehandling i et rettssikkerhetsperspektiv (3.1). Deretter settes fokus på hva som karakteriserer saksbehandlingsproblemer i forvaltningen i dag (3.2), og hva som er sentrale rettssikkerhets-spørsmål i den aktuelle debatten omkring forvaltningsreformer (3.3). Til slutt sammenfatter jeg hovedpunktene i kapitlet og redegjør for hvordan de vil bli drøftet i dybden etter hvert som man leser seg gjennom rapporten (3.4).

I kapittel 4 er jeg opptatt av hva som kjennetegner typiske problemer, feil og mangler som angår kvalitet i saksbehandling i et rettssikkerhetsperspektiv. Først klarlegger jeg hvordan verdimangfoldet i forvaltningen reflekteres i rammebetingelsene for forvaltningens virksomhet, og drøfter den betydning verdiene har for praktisk reformpolitikk og forvaltningens arbeid (4.1). Deretter følger hoveddelen i kapitlet hvor jeg analyserer hvorvidt ulike forvaltningsverdier lar seg forene i praktisk virkelighet (4.2). Krav til rettssikkerhet står sentralt i analysene. Først analyserer jeg forholdet mellom krav til rettssikkerhet og krav til demokrati (4.2.1). Deretter settes fokus på forholdet mellom krav til rettssikkerhet og krav til effektivitet (4.2.2). Til slutt analyserer jeg forholdet mellom krav til rettssikkerhet og krav til kvalitet



---

(4.2.3). Kapitlet avsluttes med en sammenfatning av hovedpoengene i analysene, og en presisering av hvilke praktiske konsekvenser den relative vekt som legges på disse verdiene kan ha for kvalitet i saksbehandling i et rettssikkerhetsperspektiv (4.3).

I kapittel 5 videreføres analysene omkring typiske problemer i forvaltningen, idet fokus settes på forbedringsmuligheter. Det praktiske spørsmål som jeg forsøker å besvare er: Hva kunne ideelt sett vært annerledes? Kapitlet åpner med en redegjørelse for analyseopplegget (5.1) Drøftingen som følger er strukturert gjennom tre perspektiver. Det første perspektiv fokuserer på forvaltningen som garantist for rettssikkerhet, og bygger på den grunnforutsetning at forvaltningens viktigste oppgave er å verne om og fremme grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper i samfunnet (5.2). Det andre perspektiv fokuserer på forvaltningen som et instrument for iverksetting av offentlig politikk. Dette perspektivet tilføyer dimensjonen "forholdet mellom politikk og administrasjon" til rettssikkerhetsperspektivet (5.3). Det tredje perspektiv fokuserer på forvaltningen som leverandør av tjenester. Dette perspektivet tilføyer dimensjonen "forholdet mellom forvaltningen og den enkelte bruker" til rettssikkerhetsperspektivet (5.4). Innenfor hvert av de tre perspektivene drøfter jeg typiske problemer og forbedringsmuligheter, og utleder konkrete prinsipper for omstilling og tiltaksarbeid, som jeg tror vil bringe realitetene i forvaltningen nærmere idealene i et rettssikkerhetsperspektiv. Kapitlet avsluttes med en sammenfatning av forslag til forbedringer, og en drøfting av hvilken praktisk nytte vi kan ha av resultatene fra analysene (5.5).

Kapittel 6 er et sluttord om analyseopplegget i kapittel 5, og hvordan analyseresultatene kan være til nytte for forvaltningen i praktisk reformarbeid.



---

## 3 Metoder og materiale

### 3.1 Litteraturstudien

Siden 1970-tallet har litteraturen omkring forvaltningen vokst betraktelig. Både valg av problemstillinger og faglige tilnærminger reflekterer at forvaltningen har gjennomgått store forandringer som har endret forvaltningens karakter i forhold til brukerne. Blant annet har velferdsapparatet blitt mer omfattende og derved mer komplisert.

Forvaltningslitteraturen beskriver hvordan tradisjonelle verdier som demokrati og rettsikkerhet og overordnede mål om økonomisk vekst og materiell velstand, er blitt supplert av nye verdier og hensyn som skaper økende målkompleksitet i forvaltningen. I analyser på det politiske nivå fremstår målavklaringer og prioriteringer i seg selv som en vanskelig oppgave for myndighetene. På det administrative nivå fremstår økende målkompleksitet og tvetydighet, samt kryssende verdier og prioriteringsproblemer som karakteristiske trekk, - som speiles i økende spesialisering, differensiering og fragmentering i forvaltningsapparatet. I den statsvitenskapelige forvaltningslitteraturen kan vi lese om hvordan slike forhold undergraver styringsfunksjoner og vanskeliggjør samordning hvor politikken krever helhet og sammenheng på tvers av sektorer.

Tematisk har forvaltningslitteraturen hatt en konsentrasjon omkring *fire hovedområder*: 1) endringer i offentlig sektor, 2) forholdet mellom politikk og administrasjon, 3) forholdet mellom statlig og kommunalt forvaltningsnivå, og 4) forholdet mellom forvaltningen og den enkelte bruker. Jeg har dessuten identifisert *tre gjennomgående tema* på tvers av hovedområdene: a) vekst i offentlige utgifter og press for effektivisering, b) styringsproblemer og press for endringer i organisasjons- og styringsformer, og c) profesjonalisering og press for faglig autonomi.

I tillegg har jeg registrert at forvaltningslitteraturen omkring sentrale temaområder reflekterer arbeidsdelingen mellom ulike fag og mellom forskningstradisjoner innenfor de enkelte fag, og at det har vært liten interesse for å arbeide på tvers av etablerte fagtradisjoner. Det er påfallende hvordan forvaltningsstudier over tid konstituerer ulike faglige klasser som representerer ulike og alternative perspektiver på forvaltningen. De faglige klassene skiller seg fra hverandre både med hensyn til: a) hvordan problemstillingene er stilt, b) hvordan man bygger på tidligere studier som har skrevet om tilsvarende problem, c) hvordan teori og hypoteser er konstruert, og d) hvordan man har gått frem for å samle og analysere data. Dessuten reflekteres det faglige

---

fadderskap i måten som datamaterialet er presentert på, og ikke minst i hvordan teksten er formulert for å konstruere tolkninger om virkeligheten.

Poenget med å fremheve hvordan forskningsbidragene er plassert i forskjellige faglige klasser, er at dette fenomenet representerer et særlig problem når man skal analysere og gi en oversikt over litteraturen som behandler rettssikkerhet og kvalitet i forvaltningen. For det første bygger hver faglige klasse på noen grunnleggende antakelser om virkeligheten som konstituerer forskerens forventningshorisont, og er bestemmende for hvilke forskningsspørsmål som stilles og hvordan man går frem for å belyse disse. For det andre er det i varierende grad en tendens innenfor de ulike faglige klasser til selektivt bare å registrere og tolke data som innenfor fagtradisjonens forventningshorisont er definert som faglig relevant, og samtidig systematisk velge å se bort fra andre forhold, - slik at det blir en trend å rekonstruere tidligere forskningsresultater med nye data. For det tredje har man innenfor de ulike faglige klasser utviklet en egen faglig retorikk for å overbevise leseren om at de resultater som presenteres gir faglig innsikt i de fenomener som studeres, slik at man i analyser og drøftinger ofte tenderer mot å forklare mer enn data gir grunnlag for. Dette gjelder i særlig grad studier som bygger på kvalitative data og sekundær data. Sagt med andre ord virker det som om hensynet til språk og faglig retorikk lett kan bli viktigere enn å skrive i klar tekst hva analyser av data forteller oss.

Analyseproblemene i litteraturstudien har vært størst når det gjelder å vurdere de mange casestudier av forholdet mellom forvaltningen og den enkelte, som i hovedsak er basert på kvalitative data. Slike studier representerer nærmest en sammenhengende kjede av observasjoner som strekker seg over tredve år. Kort sagt forteller de oss den samme historien om at mange av de svakeste og mest hjelpetrengende har store problemer i forhold til forvaltningen, til tross for at rammebetingelsene for forvaltningens arbeid er blitt dramatisk endret i løpet av den tidsperioden studiene dekker. I sterk kontrast til dette bildet står nyere surveyundersøkelser som forteller oss at folk stort sett har positive erfaringer fra sine møter med forvaltningen, og at den enkelte er godt fornøyd med den service og hjelp vedkommende har fått.

Problemet når man skal vurdere dette forskningsmaterialet er som følger. Det er vanskelig å bestemme i hvilken grad den ene faglige forskningstradisjonen tenderer mot å reprodusere en tradisjonell forventning om at forvaltningen viser manglende imøtekommenhet overfor de svakeste og vanskeligst stilte, og således bygger opp en myte; eller om det er slik at den andre faglige tradisjonen ikke fanger opp de grupper som virkelig har problemer med å få tilgang til ytelse fra det offentlige som de er berettiget til, og således bagatelliserer problemene i forholdet mellom forvaltningen og den enkelte. I analysene har jeg vært eksplisitt med hensyn til den usikkerhet som råder omkring litteraturen på dette området.

---

Et annet problem når det gjelder å analysere og gi en oversikt over litteraturen som behandler rettssikkerhet og kvalitet i forvaltningen, er at de mange og hyppige regelendringer og reformer som er gjennomført i forvaltningen, gjør at litteraturen etter relativt kort tid kan være foreldet. Slike endringer i rammebetingelser for forvaltningens arbeid gjør tolkningsproblemer knyttet til forskningsbidragenes enda vanskeligere.

Hovedproblemet i litteraturstudien har derfor vært å identifisere litteratur som gir et galt eller skjevt bilde av forvaltningspraksis og publikums erfaringer med forvaltningen, enten fordi den er foreldet eller fordi den faglig og metodisk ikke holder mål. Dessuten har det vært problematisk å klassifisere litteraturen i hensiktsmessige kategorier fordi mange av litteraturreferansene drøfter flere problemstillinger og behandler flere politikkområder.

For å skaffe meg en oversikt over litteraturen har jeg laget et enkelt system med kategorier og kryssreferanser. For å finne mønstre og sammenhenger vedrørende typiske problemer omkring kvalitet og rettssikkerhet i forvaltningen, har jeg gjennomført analyser på tvers av politikkområder og sektorer. Tidsbegrensninger gjør at jeg ikke har viet situasjonen innenfor den enkelte sektor (f.eks. helse, sosial, trygd, og bygningssaker) en særlig oppmerksomhet. Svakheten er selvfølgelig at jeg ikke har utnyttet all den informasjon som litteraturen gir om forhold som er særegne innenfor den enkelte sektor. Det gjenstår derfor å analysere situasjonen innenfor hver av forvaltningssektorene mer i dybden.

Hovedinntrykket fra litteraturstudien er at vi har en omfattende og kumulativ litteratur omkring rettssikkerhetsproblemer i forvaltningen, men ikke så mange bidrag som behandler problemstillinger knyttet til kvalitet i et rettssikkerhetsperspektiv. De fleste av bidragene som behandler rettssikkerhetsproblemer er innenfor de juridiske fag, og det har vært en økende interesse for dette temaet. Jeg har funnet det hensiktsmessig for mitt analyseformål å klassifisere litteraturen i seks kategorier:

- Den første gruppen omfatter generelle og prinsipielle drøftinger av rettssikkerhetsbegrepet, hva som skal legges i dette ordet, og hvilke krav som bør utledes til lovgivningen.
- Den andre gruppen omfatter analyser av rettssikkerhetsbegrepet i forhold til forvaltningsretten.
- Den tredje gruppen setter et særlig fokus på kommunal forvaltning.
- Den fjerde gruppen diskuterer rettssikkerhetsproblemer innenfor utvalgte områder (f.eks. helse- og sosialinstitusjoner, lignings- og avgiftsforvaltningen, plan- og bygningssaker).

- 
- Den femte gruppen omfatter studier med fokus på spesifikke og ofte utsatte klientgrupper (f.eks. barn, psykisk utviklingshemmede, straffedømte).
  - Den sjette gruppen som er kommet til de senere år, omfatter analyser av rettssikkerhetsproblemer knyttet til bruk av informasjonsteknologi i forvaltningen.

Innenfor samfunnsvitenskapene har studier som berører rettssikkerhetsproblemer i hovedsak vært empirisk orienterte forvaltningsstudier omkring møtet mellom forvaltningen og brukerne. Dessuten har vi en egen kategori som omfatter analyser av tjenestemannsroller og beslutningsatferd. Jeg registrerer også at hjelpeprofesjonene (f.eks. sosionomer og ulike grupper helsepersonell) i økende grad er blitt opptatt av å skaffe til veie forskningsbasert innsikt i de særlige problemer som man opplever innenfor hjelpeprofesjonenes praksisfelt. Slik forskning omfatter analyser av hjelpeprofesjonenes funksjoner i forvaltningen, og hvilken betydning utdanning og faglig ballast har for deres holdning og handling i praktisk klientarbeid. To sentrale problemstillinger som ofte går igjen i studier omkring hjelpeprofesjonene, er problematikken omkring frihet til å anvende et faglig skjønn versus regelstyring og standardisering, og problematikken omkring faglige idealer og realiteter i praksisfeltet.

Gjennomgangen av litteraturen lærer oss at det varierer mellom fag og profesjoner (særlig jurister og representanter for hjelpeprofesjonene) hva man legger i begrepene rettssikkerhet og kvalitet, og hva man mener det bør (eller skal) kreves av offentlig saksbehandling og avgjørelser for at man kan si at kravene om henholdsvis kvalitet og rettssikkerhet er innfridd. For det andre ser vi at kravene om kvalitet og rettssikkerhet lett kan komme i konflikt med hverandre. Dette gjelder særlig når krav til kvalitet formuleres som at ansatte skal ha anledning til å anvende et faglig skjønn til å velge ~~tt~~ak man anser er best for brukerne.

Det er mye som tyder på at profesjonaliseringen av forvaltningen har bidratt til at det er blitt mer problematisk å bestemme hvilke verdier og normer man skal legges i begrepene rettssikkerhet og kvalitet (når begge begrepene knyttes opp til ett og samme sakskompleks), og hvilke sett av kriterier som skal veie tyngst. Litteraturen gir mange eksempler på hvordan profesjonalisering skaper interessemotsetninger i forvaltningen som i omstillingsprosesser kan spilles ut i konflikt og rivalisering for å sette mål og bestemme styringsformer og kriterier for evaluering av virksomheter. Problematikken omkring hensyn til rettssikkerhet og hensyn til sakkyndighet er for eksempel særlig tydelig innenfor barnevernet som senest på 1990-tallet har gjennomgått omfattende reformer, hvor det i dag er strid både omkring kvaliteten på det sakkyndige skjønnnet som utøves, og omkring spørsmål om barnets rettigheter er tilstrekkelig sikret.

---

I de fleste offentlige utredninger og dokumenter som ligger til grunn for reformer i forvaltningen, er imidlertid problemer knyttet til kryssende verdier og hensyn klart underkommunisert. Tendensen er her å behandle spørsmål om demokrati, rettssikkerhet, kvalitet og effektivitet som om det bare er "to sider av samme sak", som om realisering av det ene mål automatisk vil fremme realisering av de andre - og vice versa. Konsekvensen av verdimangfoldet hvor verdier sidestilles og samtidig prioriteres høyt, kan vi spore i forvaltningslitteraturen som lærer oss at det ikke er uvanlig at verdikonflikter er uavklarte i mål og retningslinjer som er gitt for arbeidet. I praktisk virkelighet blir resultatet ofte at det er opp til den enkelte saksbehandler å bestemme gjennom egen praksis hvilke hensyn som skal veie tyngst. Dette er en type situasjon som legger til rette for vilkårlighet og store variasjoner i praksis.

Generelt er hovedinntrykket fra litteraturstudien at lovgivning og styringsformer har gått i retning av: 1) at den lokale forvaltningen har fått større handlingsfrihet, 2) at ansatte har fått større anledning til å anvende skjønn i arbeidet, og 3) at dette har skapt en situasjon som representerer en fare for brukernes rettssikkerhet i forhold til forvaltningen.

### **3.2 Den empiriske studien**

Formålet med den empiriske studien har vært å supplere litteraturstudien ved å kartlegge hva som er typiske problemer vedrørende rettssikkerhet og kvalitet i forvaltningen i dag, og hva slike problemer kan skyldes. Jeg valgte å henvende meg til uavhengige instanser som jobber med klager over saksbehandling og avgjørelser i utvalgte deler av forvaltningen, og som sitter med erfaring, kunnskap og synspunkter på hva som kan gå feil i saksbehandlingen med hensyn til rettssikkerhet og kvalitet. Datagrunnlaget omfatter skriftlig offentlig materiale fra Sivilombudsmannen, og intervjudata fra Trygderetten og fire fylkesmannskontorer. To av etatene som omfattes av intervjuundersøkelsen valgte å besvare spørsmålene skriftlig. I de øvrige tre etater gjennomførte jeg rundbordsamtaler som ble tatt opp på minidisc recorder, og senere skrevet ut og systematisert for analyse.

Intervjuundersøkelsen var designet for innsamling av kvalitative data for å få detaljerte i-dybden-beskrivelser av forhold som er av betydning for problemer vedrørende kvalitet i saksbehandling i et rettssikkerhetsperspektiv. Undersøkelses-opplegget ble presentert for respondentene med følgende tekst: "Denne undersøkelsen er gjennomført på oppdrag fra Statskonsult. Formålet med undersøkelsen er å skaffe til veie en oversikt over hva som vanligvis går feil i første instans saksbehandling i offentlig forvaltning. Vi er opptatt av enkeltvedtak, og ønsker å finne ut hva som er typiske problemer vedrørende

---

rettssikkerhet og kvalitet i forvaltningen. Spørreskjemaet som vi ønsker dere skal besvare, er en invitasjon til å tenke systematisk omkring de erfaringer dere har fra klagesaksarbeid, og forsøke å presisere både hva dere har lært og hva dere tror om hvorfor "ting går galt" i forvaltningen. Denne type informasjon er viktig for at kunnskapsgrunnlaget for reformarbeidet i forvaltningen skal bli best mulig."

Intervjuundersøkelsen startet med noen generelle spørsmål hvor formålet var å få respondentene til å tenke fritt omkring hva utviklingen i klagebildet i forvaltningen kan lære oss om "feil" i saksbehandlingen. Respondentene ble presentert for data fra Sivilombudsmannens årsmeldinger som viser: a) at klageantallet øker, b) at klagene er jevnt fordelt på hele den offentlige forvaltning, c) at klagene er relativt jevnt fordelt på alle saksområder, og d) at klager over saksbehandlingstiden tradisjonelt har utgjort et meget stort antall saker.

Deretter konsentrerte jeg oppmerksomheten omkring forholdet mellom krav til rettssikkerhet og krav til kvalitet i saksbehandling. Her var jeg for det første opptatt av å få vite hvilke krav respondentene forbinder med henholdsvis rettssikkerhet og kvalitet i offentlig forvaltning. I spørsmålsstillingen skilte jeg klart mellom *krav til saksbehandling* og *krav til selve avgjørelsen*. For det andre inviterte jeg respondentene gjennom en rekke spørsmål til å gi en systematisk vurdering av hvorvidt de krav som de mener bør stilles til henholdsvis kvalitet og rettssikkerhet, lar seg forene i enhver saksbehandlingssituasjon.

Etter denne generelle og prinsipielle behandlingen av forholdet mellom rettssikkerhet og kvalitet, konsentrerte jeg oppmerksomheten omkring rettssikkerhetsprinsippene som ligger til grunn for forvaltningsloven (legalitetsprinsippet, saklighetsprinsippet, likebehandlingsprinsippet, forutberegnelighet, det kontradiktoriske prinsippet, forsvarlighetsprinsippet, offentlighetsprinsippet, og utredningsprinsippet). Jeg hadde fire formål med spørsmålene jeg stilte. For det første ville jeg vite hvor respondentene mener at det i dag svikter i saksbehandling i forvaltningen i forhold til rettssikkerhetsprinsippene, og hva de mener dette kan skyldes. For det andre var jeg opptatt av å kartlegge hvorvidt respondentene så noen kryssende hensyn eller konflikt mellom rettssikkerhetsprinsippene, slik at vektlegging av enkelte prinsipper samtidig svekker muligheten for å realisere andre prinsipper. For det tredje hadde jeg kjedet en rekke spørsmål som la opp til at respondentene skulle drøfte om ordninger for å iverksette prinsippene, kan skape problemer for den enkelte i forhold til forvaltningen. Og for det fjerde hadde jeg formulert spørsmål som inviterte respondentene til å drøfte i dybden hvilke konsekvenser profesjonalisering og anvendelse av faglig skjønn kan ha i et rettssikkerhetsperspektiv.



---

Siste del av intervjuet var lagt opp som en systematisk gjennomgang av forhold som kan skape problemer vedrørende kvalitet i saksbehandling i et rettssikkerhetsperspektiv. Samtidig var spørsmålene formulert slik at respondentene måtte knytte an til hva de tidligere hadde svart på spørsmål vedrørende rettssikkerhet og kvalitet, og utdype svarene i forhold til rammebetingelser for forvaltningens arbeid som jeg spesifiserte i spørsmålsstillingene. Som en introduksjon til denne delen av undersøkelsen sa jeg følgende: "I spørsmålene som følger ønsker jeg at dere skal tenke nøye etter om det er *trekk ved saksbehandlingssystemer* som er mangelfulle eller virker mot sin hensikt. Tenk også på om det er områder eller organer i forvaltningen hvor det er ting som kan tyde på *misforhold mellom faglig spesialisering og avgjørelsesmyndighet*." Spørsmålsrekken var formulert på en måte som inviterte respondentene til å tenke systematisk omkring følgende tre sett av problemstillinger:

- 1) kan *tolkningsfeil* skyldes: a) trekk ved lover og forskrifter, b) faglig spesialisering, og/eller c) organisasjonskultur?
- 2) kan *saksbehandlingsfeil* skyldes: a) tolkningsfeil, b) administrative rutiner, c) faglig spesialisering, d) organisasjonskultur, og /eller e) yrkesrolle og problemforståelse?
- 3) Kan *vedtaksfeil* skyldes: a) saksbehandlingsfeil, b) trekk ved samhandlingssituasjonen, - (og mer presist) - c) ressurser til disposisjon i arbeidet, d) brukers informasjon, atferd og situasjon, og/eller e) tjenestemannens oppfatninger om prioriteringer?

Informasjonen fra intervjuundersøkelsen har ikke bare vært et viktig supplement til litteraturstudien. Informasjonen fra respondentene har også vært et nødvendig korrektiv for å sortere ut tradisjonelle oppfatninger om forvaltningen som må nyanseres, og for å skjerpe oppmerksomheten omkring forhold av betydning for å forstå hvordan forvaltningen fungerer.



---

## 4 Den praktisk politiske bakgrunn for prosjektet

I dette prosjektet er jeg opptatt av kvalitet i saksbehandling i et rettssikkerhetsperspektiv. Fokus er rettet mot forholdet mellom forvaltningen og den enkelte borger hvor det er rettigheter og plikter som forvaltes gjennom enkelt-vedtak eller tjenesteytende virksomhet. Sentralt i prosjektet står begrepene "rettssikkerhet" og "kvalitet" som hver på sin måte har fått økt aktualitet i diskusjonen omkring reformer i forvaltningen. Trekk ved reformarbeidet i forvaltningen utgjør derfor den praktisk politiske bakgrunnen for spørsmål om kvalitet i saksbehandling i et rettssikkerhetsperspektiv.

*Rettsikkerhetsbegrepet* er knyttet til en interesse for å gjøre noe med de problemer som kan oppstå for den enkelte i forhold til forvaltningen. Siden slutten av 1970-tallet har vanskene for den enkelte spisset seg til i en diskusjon om det bør stilles sterkere krav til saksbehandlingen i forvaltningen. Det argumenteres bl.a. for rettssikkerhetsgarantier som skal sikre: a) raskere saksbehandling, b) at den enkelte får de ytelser som vedkommende har rett til, og c) at ingen utsettes for tvang med mindre vilkårene for dette er oppfylt. Det har også vært en sterkere fokusering på klagemuligheter over de beslutninger som fattes av forvaltningen, og om ordningene sikrer borgernes klageadgang på en tilfredsstillende måte slik, at man kan være trygg for at det fattes "riktige" avgjørelser.

*Kvalitetsbegrepet* er derimot bragt inn i reformarbeidet gjennom en økende interesse for å prøve ut markeds og management-teknikker utviklet i private bedrifter, for på den måten å gjøre forvaltningen mer brukerorientert. I forvaltningsutredninger fra de senere årene møter vi kvalitetsbegrepet i beskrivelser av brukerorienterte styringstiltak (f.eks. kvalitetsutvikling, kvalitetssikring, kvalitetssystemer og kvalitetsledelse). I den forvaltningsrettslige litteraturen reflekteres den økende interessen for kvalitetstenkningen i en drøfting omkring reglens materielle innhold og hvorvidt det bør stilles krav om at forvaltningens tjenester må holde en kvalitativ minstestandard. Innenfor samfunnsvitenskapene knyttes kvalitetsbegrepet ofte til en diskusjon om brukerne får den hjelp de har behov for, og i hvilken grad de er tilfreds med samhandlingen med det offentlige og har tillit til forvaltningen.

Sett fra den enkelte borger er spørsmål om rettssikkerhet kanskje det viktigste tema i offentlig politikk. Det dreier seg om den enkeltes frihet til å forme sitt eget liv, og om hvordan offentlige tiltak kan sikre den enkeltes livskvalitet når helsen svikter eller man ikke lenger har inntektsgivende arbeid og selv kan ta ansvaret for sin egen velferd. Dessuten har utviklingen gått i retning av at

---

stadig flere sider ved livet til enkeltindivider, avgjøres av forvaltningsorganer som har ansvar for å løse sentrale velferdsoppgaver og regulerings og kontrolloppgaver som legger rammebetingelser for livet til den enkelte borger, men også for situasjonen til private bedrifter og organisasjoner i samfunnet.

Den økende makt som utviklingen i oppgave- og ansvarsfordeling innen det politisk- administrative styringsystem har gitt forvaltningen, har ført til en økende interesse for hvilke krav som må stilles til lovgivning, organisering og bemanning for å sikre rettssikkerhet. De senere år har man også blitt opptatt av hvordan man kan sikre formålseffektivitet og etter hvert også kvalitet i ulike deler av den offentlige forvaltningen.

Dette kapitlet gir først en beskrivelse av sentrale trekk ved reformarbeidet i forvaltningen hvor jeg presiserer hovedmål og tiltak av betydning for kvalitet i saksbehandling i et rettssikkerhetsperspektiv (3.1). Deretter settes fokus på hva som karakteriserer saksbehandlingsproblemer i forvaltningen i dag (3.2), og hva som er sentrale rettssikkerhets-spørsmål i debatten omkring forvaltningsreformene (3.3). Til slutt sammenfatter jeg hovedpunktene i kapitlet og redegjør for hvordan de vil bli beslyst etter hvert som man leser seg gjennom rapporten (3.4).

## **4.1 Trekk ved reformarbeidet i forvaltningen**

Arbeid med forvaltningsreformer har lange tradisjoner i Norge. Gjennom hele etterkrigstiden er det gjennomført reformer som har fått mer eller mindre direkte følger for borgerne. Men betegnelsen forvaltningspolitikk er av nyere dato. Denne betegnelsen kom i forbindelse med at det på 1980-tallet ble bygget opp egne administrative organer med forvaltningspolitikk som hovedfokus, og at reformforslag med relevans for hele den offentlige sektoren ble lansert i samlede programmer.

De første ti-årene etter den andre verdenskrigen var forvaltningsutviklingen innrettet mot å bygge opp institusjoner for å planlegge og iverksette velferdspolitiske tiltak og apparater. To grunnleggende tendenser preger denne perioden. For det første at det spesielle ved offentlig sektor og skillelinjene til privat sektor blir understreket. Blant annet besto skillet i at offentlige ansatte arbeidet innenfor et eget, lukket arbeidsmarked der opplæring, arbeidsmåter og ansettelsesvilkår var særegne. For det andre ble det lagt vekt på å etablere et eget offentlig-rettslig regelverk som hindret at byråkratene fikk for stort rom for selvstendig skjønnsutøvelse (Lægneid 1997).

Allerede på 1950-tallet fikk man en bred debatt om forvaltningens saksbehandling var tilstrekkelig betryggende, tatt i betraktning den økende

---

betydning offentlige avgjørelser hadde for borgernes rettsstilling. I 1951 ble det nedsatt en komite (Forvaltningskomiteen) for å utrede slike spørsmål. Som ledd i oppfølgingen av komiteens innstilling (1958) ble det vedtatt en lov som regulerte myndighetenes saksbehandling i alminnelighet - Forvaltningsloven (10. februar 1967). Hovedformålet med forvaltningsloven er å styrke rettssikkerheten og verne borgerne mot uheldige og uriktige avgjørelser. Blant annet skal loven sikre at sakene blir grundig utredet, og at partene får gjøre sine synspunkter gjeldende. Forvaltningskomiteen foreslo også at det ble opprettet en ombudsmannsordning for å sikre at den enkelte ikke ble utsatt for urett av forvaltningsmyndighetene, og dette førte til vedtaket av lov om Stortingets ombudsmann for forvaltningen av 22. juni 1962 (Frihagen 1995).

I regjeringens langtidsprogram for perioden 1966-1969 (St.meld. nr. 63, 1964-65) lanseres for første gang en politikk rettet mot organiseringen av den offentlige sektoren. Det sentrale tema i diskusjonen var offentlig planlegging og politisk styring av samfunnsutviklingen. Interessen for forvaltningsapparatets organisering var i hovedsak begrenset til hva man kan gjøre for å styrke planleggingsarbeidet, og hvordan man kan få en bedre koordinering av virksomheten mellom stat, fylke og kommune, og kommunene imellom. Men langtidsprogrammet berørte også spørsmål knyttet til effektivitet og rettssikkerhet i forvaltningen.

Et kjennetegn ved de reformene som ble lansert på 1970-tallet, var at de var forankret i en erkjennelse om vansker i forholdet mellom den offentlige forvaltning og brukerne. Regjeringen Nordlie formulerte vanskene for brukerne på denne måten i langtidsprogrammet for 197881:

*Mange har problemer i forhold til forvaltningen. Enkelte når aldri frem til de administrative organer som forvalter offentlige tiltak, og enkelte som overviner terskelproblemene, føler avmakt for forvaltningsapparatet og har vansker med å mestre samhandlingen med de ansatte. Vanskene vil oppleves og vurderes forskjellig av ulike grupper i samfunnet. Men det er mye som kan tyde på at vanskene kan være størst for de grupper som er svakest stilt: mennesker med liten inntekt og utdanning, eldre og funksjonshemmede, mennesker i utkantstrøk, småbedrifter osv. De har ofte liten anledning til å nå fram med velformulert kritikk. Trass i den sterke utbyggingen av administrasjonen, er det fortsatt mange som ikke oppnår de rettigheter de har krav på (St.meld. nr. 75, 1976-77).*

For å forstå karakteren og innretningen ved dagens forvaltningsreformer, er det viktig å merke seg at inngangen til 1980-tallet representerer et klart skifte i synet på forvaltningens oppgaver og roller. Mens man på 1960-tallet var opptatt av å utvikle forvaltningen til et effektivt og rasjonelt apparat for en planlagt utvikling av samfunnet, er man ved inngangen til 1980-tallet blitt vel

---

så opptatt av forvaltningen som et velferdspolitisk apparat, og av forholdet mellom forvaltningen og den enkelte borger i egenskap av klient eller bruker.<sup>1</sup> Den nye fokuseringen innebar at det ble lagt større vekt på statens, og hele den offentlige sektorens, tjenesteproduserende oppgaver. En slik forståelse gjorde det nærliggende å ta i bruk modeller fra privat sektor for å få en mer kostnads og formålseffektiv offentlig virksomhet.

Fra midten av 1980-årene ble det bygget opp en større forvaltningspolitisk stab på departemernivå (i det daværende Forbruker og administrasjonsdepartementet), samtidig som det ble gjort forsøk på å samle ulike tiltak innenfor en helhetlig strategi. I første del av 1980-årene ble det satt i gang utredningsarbeid satset på aksjoner for å påvirke forvaltningen til å bli mer brukerorientert "Åpningstidsutvalget" ledet av Annemor Kalleberg (NOU 1984:15) og aksjonene ("Et åpnere samfunn", "Aksjon publikum" og "Det offentlige til tjeneste"). Willoch-regjeringens "Program for modernisering av statlig forvaltning" (1985/86) var det første forsøket på en samlet reformstrategi. Programmet ble ikke satt ut i livet på grunn av regjeringsskifte. Men vel ett år senere la den nye arbeiderpartiregjeringen fram sitt "Program for fornyelse av statsforvaltningen". Den borgerlige regjeringen som overtok i 1989 bygde videre på fornyelsesprogrammet (Grøholt 1995).

De forvaltningspolitiske reformprogrammene fra 1980-årene er ikke et særnorsk fenomen. Også i mange andre vestlige land finner vi lignende reformprogrammer for den offentlige sektor (Olsen 1988, Olsen og Peters 1986, Naschold 1995). Felles for programmene er et ønske om fornying, modernisering og omstilling. Men forvaltningspolitikken i de ulike land skiller seg fra hverandre med hensyn til hvilken vekt som legges på reduksjon av offentlig sektor og ønsket om privatisering, og på ønsket om reformer og ombygging (Olsen 1988:103). I motsetning til mange andre land har ikke de norske forvaltningspolitiske programmene vært knyttet opp mot vedtak om å redusere omfanget av den offentlige sektoren med en større eller mindre prosentandel. Målet har snarere vært å unngå sterkere vekst i de offentlige utgiftene, enn det som var forsvarlig ut fra veksten i norsk økonomi forøvrig-oljeinntektene unntatt. Fraværet av økonomisk krise er den faktoren som best forklarer hvorfor norsk forvaltningspolitikk kjennetegnes av gradvis tilpasning snarere enn store, gjennomgripende reformer (Olsen 1996).

Et sentralt mål for reformarbeidet i Norge på 1980-tallet var å gjøre forvaltningen mer imøtekommende overfor publikum. Man la vekt på å styrke

---

<sup>1</sup> I det følgende vil jeg bruke begrepet "bruker" som et felles begrep på personer som faller inn under et offentlig tiltak, og som er i kontakt med forvaltningen. Brukerbegrepet er derfor et synonym til begreper som pasient og klient, eller andre benevnelser på grupper av personer som samhandler med ulike deler av offentlig forvaltning.

---

det offentliges informasjonsarbeid, regelforenkling, bedre informasjon om reglens begrunnelse og innhold, desentralisering av oppgaver, ansvar og myndighet, lengre åpningstider og tiltak for raskere saksbehandling. Samtidig kan vi lese i de enkelte dokumenter som lå til grunn for reformene, at 1980-tallet også var preget av økende krav om effektivisering av offentlig virksomhet, og en stadig sterkere interesse for å ta i bruk marked og markedslignende mekanismer og management-teknikker for å gjøre offentlig virksomhet mer formåls- og kostnadseffektiv.

Ved inngangen til 1990-tallet blir det praktiske arbeidet med tiltakene i Fornyelsesprogrammet fulgt opp. Dette gjelder både reformer for å styrke brukerorienteringen, og innføring av mål og rammestyring for å bedre formåls effektiviteten i virksomhetene. Samtidig kan det nå spores en viss reaksjon mot det dominerende management-/kundeperspektivet fra 1980-årene. Nyorienteringen kommer først til uttrykk i utredningen "En bedre organisert stat" (NOU 1989:5), der det understrekes at staten er svært mangfoldig, og at organisasjons- og styringsformene må tilpasses de forskjellige oppgaver, roller og hensyn som virksomhetene skal ivareta. Effektivisering fremstår her som et viktig hensyn, rettsikkerhet som et annet. I St. meld. nr. 35 (1991-1992) om statens forvaltnings- og personalpolitikk er det tydelig at rettsstatsverdiene settes mer i fokus, samtidig som vektlegging på brukerorientering og tjenestekvalitet opprettholdes.

Sett i et organisasjonsteoretisk perspektiv reflekterer reformene på 1990-tallet en interesse for å prøve ut om organisatoriske løsninger og styringsteknikker som har vist seg å gi gode resultater i privat virksomhet, også vil fungere bra i det offentlige. Brukeren av offentlige tiltak sammenliknes nå med kunden i private markeder, og reformarbeidet omtales som en moderniseringsprosess. Sentrale begreper for å beskrive utviklingen er desentralisering og deregulering for å fremme formåls effektivitet lokal handlefrihet og fleksibilitet; og mål og resultatstyring for å fremme en sterkere brukerorientering og bedre service og kvalitet i forvaltningen. Vi finner klare referanser til ordninger i privat virksomhet, og det formuleres som et mål i enkelte dokumenter, at forvaltningen må klare et servicenivå på linje med det vi finner i de beste delene av privat virksomhet. I det daværende Planleggings- og samordningsdepartementets orientering om PSDs brukerorienteringsprogram (1997:7) står det f.eks.: "Forvaltninga må bli van med at brukarane jamfører forvaltninga sitt servicenivå med det dei finn i dei beste delane av privat verksemd, og at folk vil krevje det same frå offentlege etatar som frå andre leverandørar av tenester."

De delene av forvaltningspolitikken som har vært mest kontroversielle både på 1980- og 1990-tallet har dreid seg om privatisering. En viktig forskjell mellom

---

arbeiderparti-regjeringens fornyelsesprogram og Willoch-regjeringens program for modernisering av statsforvaltningen, var at privatiseringsforslagene ble tatt ut. I statlig sektor har det på 1990-tallet vært mest politisk debatt omkring enkelte omorganiseringssaker, spesielt omdanning av forvaltningsbedrifter til en form for statlige selskap (som omdanning av Televerket, Postverket og NSB). Endring av tilknytningsform til staten for de tradisjonsrike samferdselsvirksomhetene blir av mange sett på som et skritt på veien mot hel eller delprivatisering.

Også i kommunesektoren har det vært en økende interesse for ulike former for oppgavefordeling og ansvarsforskyvning mellom på den ene siden forvaltningen og på den andre siden aktører i frivillig sektor og markedet (Lyngstad, Støkken og Lichtwack 1997). Sykehus er ett av de områdene hvor det åpnes for gjennomgripende endringer. Et offentlig oppnevnt utvalg (NOU 1996:5) drøfter f.eks. om det skal være opp til fylkeskommunene, som sykehuseiere, om sykehusene skal være organisert innenfor eller utenfor den offentlige forvaltningen. Spesielt i kommunesektoren har spørsmål om konkurranseutsetting og privatisering blitt et viktig tema i debatten om velferdstjenestene. En form for konkurranseutsetting som er mye diskutert innebærer f.eks. at pleie og omsorgstjenester settes ut på anbud til aktører i markedet som får ansvaret for selve oppgaveutførelsen, mens det offentlige fortsatt står som ansvarlige for at tjenestene framskaffes og at kvaliteten sikres. Argumentasjonen for konkurranseutsetting viser til at konkurranse om offentlige oppdrag betyr høyere krav til produsentene av tjenester, konkurranseutsetting vil øke omfanget av velferdstjenester, og brukere vil kunne velge fritt mellom forskjellige tilbydere (Sørensen, Borge og Hagen 1999).

Idet vi nærmer oss årtusen-skiftet ser vi at fristilling av offentlig virksomhet, konkurranseutsetting og privatisering av virksomheter som det offentlige har hatt ansvaret for, er blitt en sterk utviklingstendens. Tilsvarende utvikling finner vi også i andre land (Cooper et al. 1998, Farazmand 1997, Spulber 1997). Hva dette betyr for forholdet mellom forvaltningen og den enkelte, har jeg ikke hatt anledning til å gå nærmere inn på i dette prosjektet.

## **4.2 Trekk ved brukernes problemer i forhold til forvaltningen**

De siste årenes empirisk orienterte forvaltningsforskning tyder på at det er mange som har problemer i forhold til forvaltningen. I kapittel 4 og 5 vil jeg gå



---

konkret inn på hva problemene består i. Derfor begrenser jeg meg her til å gi en kort karakteristikk av situasjonen.

Det er store variasjoner mellom kommuner både når det gjelder innhold og kvalitet i offentlige tjenester, og tjenestenes tilgjengelighet og adgangsvilkår i forhold til potensielle brukere (Mordal 1993). Ser vi nærmere på studier av hvordan de enkelte tiltak forvaltes, finner vi mange beskrivelser av en praksis der uberettiget begunstiging og forskjellsbehandling ikke er noen sjeldenhet, og påvisning av at manglende likebehandling får uheldige konsekvenser for enkelte brukergrupper. Samlet viser case-studiene at situasjonen varierer avhengig av: a) hvilken type ytelse som fordeles, b) hva som kjennetegner brukerne ytelsene tar sikte på å nå, c) hvilke ressurser som stilles til rådighet, og d) hvordan tiltaket som ytelsen fordeles gjennom er organsert og bemannet (Baldersheim og Rose 1988, Bleiklie 1983 og 1991, Bomann-Larsen og Jensen 1985, Jacobsen, Jensen og Aarseth 1982, Jensen 1986, Venneslan 1993, Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik 1997).

Jeg vil understreke at slike problemer ikke er noe særnorsk fenomen. Vi finner tilsvarende dokumentasjon i andre land (se f.eks. Danet 1981, Goodsell 1981, Katz og Danet 1973, Kaufmann et al. 1986, Lipsky 1980). Det kan med andre ord virke som om at det er noen trekk ved offentlige tiltak og offentlig sektor som skaper problemer for de ressursvake, - selv hvor man legger opp til reformer som tar sikte på å kompensere for at enkelte grupper har liten anledning til selv å ivareta og fremme sine interesser i forhold til forvaltningen.

Jeg tror at en sentral forklaring ligger i kombinasjonen av tre forhold. For det første virker de fleste offentlige tiltak innenfor heterogene omgivelser. Det betyr at brukergrupper som offentlige tiltak tar sikte på nå viser store innbyrdes variasjoner med hensyn til livssituasjon, behov, kunnskap og holdninger. Denne type eksternt handlingsmiljø forutsetter ofte en utstrakt grad av spesialisering og differensiering i forvaltningsapparatet for at alle typer tilfelle skal bli behandlet like godt. For det andre vil økt spesialisering og differensiering skape koordineringsproblemer i forvaltningsapparatet. Slike problemer gjør at det blir rasjonelt for ansatte å fokusere oppmerksomheten mot et begrenset antall typer brukere, tilfeller eller saker som man velger å jobbe godt med, og samtidig skjerme seg mot andre. For det tredje skaper produksjonen av offentlige tjenester sin egen etterspørsel jo bedre den er. Derfor vil ansatte "alltid" ha et ressursproblem med hensyn til å løse alle typer oppgaver som faller inn under tiltaket, slik man formelt og ideelt sett burde ha gjort. Dette forsterker tendensen til å fokusere innsatsen på utvalgte grupper av problemer, og samtidig regulere tilgangen til brukere som representerer andre typer problemer.

I private bedrifter som virker innenfor heterogene markeder er denne type "markedstilpasning" vanlig. Man skiller her ut homogene "kundesegmenter"

---

som primære målgrupper for virksomheten. En slik strategi for lokal tilpasning er derimot ikke legitimt i offentlige forvaltningsorganer, som formelt får sine målgrupper definert gjennom de politiske prosesser.

Derfor finner vi den samme paradoksale situasjon i flere land, hvor man på den ene siden har formelle lover og regelverk som gir folk rett til tiltak fra det offentlige, og på den andre siden et forvaltningsapparat som uformelt gjennom egen praksis faktisk bestemmer hvem som har "rettigheter" overfor forvaltningen.

Når det som oftest er de mest ressursvake og vanskeligst stilte som avvises, har det sannsynligvis sammenheng med to forhold som som gjensidig virker til å forsterke denne tendensen: 1) ansattes behov for å for velge oppgaver som de kan mestre, og 2) at press for å få arbeidsoppgavene unna fører til standardisering, rutinisering og forenklinger i saksbehandlingen som favoriserer "gjennomsnittsklienten".

En foreløpig oversikt over forhold som vi vet kan skape problemer for den enkelte i forhold til forvaltningen kan presiseres som følger:

- Informasjonen som gis til brukerne er ofte ikke god nok til at den enkelte får innsikt i sine rettigheter, og settes i stand til å fremme og ivareta sine interesser.
- Arbeidsdelingen og spesialiseringen i forvaltningen kan skape institusjonelt hjemløse problemer og samordningsproblemer.
- Språket i lover og forskrifter kan være vanskelig å forstå, og regelverket kan være komplekst og vanskelig å bruke.
- Formkrav og andre saksbehandlingsregler kan tolkes og praktiseres forskjellig, og stille krav til initiativ, administrativ innsikt og byråkratisk kompetanse hos brukerne, som enkelte med lav kompetanse har vanskelig for å mestre.
- Knappe ressurser kombinert med stort arbeidspress kan lett skape behov for standardisering i saksbehandlingen og beslutningsvegring i forhold til komplekse saker, som fører til at enkelte brukere ikke får den oppmerksomhet og hjelp som de rettmessig har krav på fra det offentlige.

Som vi ser er det mange forhold som hver for seg og i samspill kan bidra til å skape problemer for den enkelte i forhold til forvaltningen. Disse vil bli analysert og drøftet utover i rapporten.

---

### 4.3 Trekk ved den aktuelle debatten omkring forvaltningsreformer

Debatten om forholdet mellom forvaltningen og den enkelte har de senere årene i hovedsak dreid seg om to spørsmål:

1. I hvilken grad bør myndighetene desentralisere oppgaver og ansvar for å bestemme hvordan de skal løses?
2. I hvilken grad er brukerne best tjent med klare regler som sikrer deres rettigheter, eller omvendt med at forvaltningen gis anledning til å anvende skjønn hvor man kan vurdere situasjonen til den enkelte bruker og velge de virkemidler som man antar vil gi de beste resultater?

Disse to spørsmålene er egentlig to sider av samme sak: Hvor stor eller liten handlefrihet bør ansatte i forvaltningen ha til å bestemme form og innhold i offentlige tiltak, og hva som skal skje i samhandlingen med brukerne?

Sentralt i debatten står forskere innenfor samfunnsvitenskapene og de juridiske fag. Konfliktlinjen går mellom dem som på den ene siden argumenterer mot regelstyring og for frihet til å anvende skjønn med henvisning til at dette vil fremme effektivitet og/eller kvalitet, og dem som på den andre siden mener at rettsikkerhet må veie tyngre enn hensynet til effektivitet, og derfor argumenterer for klare regler som binder de ansatte i saksbehandling og sikrer en kvalitativ minstestandard på vedtak og ytelser i forvaltningen.

Rettighetsargumentet til støtte for klare prosessuelle og materielle regler refererer særlig til undersøkelser som viser at jo mer styringen etter enkle, klare regler svekkes, jo større er sjansene for vilkårlig behandling av brukerne. Dersom reglene er generelle, vage eller fraværende blir det i praksis opp til de ansatte i forvaltningen å bestemme hvor imøtekommende og fleksibel, eller omvendt rigid og vanskelig tilgjengelig forvaltningen skal være overfor den enkelte bruker (Hatland 1993).

Hovedpoenget i argumentasjonen for klare regler er at frihet til å anvende skjønn legger til rette for vilkårlig saksbehandling og ulikebehandling, og gjør brukerne avhengige av holdninger og skjønnsutøvelsen til ansatte i forvaltningen. Begrunnelsen utdypes ved å vise til at ansattes skjønn fomes ikke bare av politiske intensjoner bak tiltak, men også av profesjonsbakgrunn, institusjonelle krav om effektiv utnyttelse og kontroll med fordelingen av knappe ressurser, og de ansattes eget behov for å beskytte seg mot press fra brukerne. Dessuten vises det til undersøkelser som tegner et bilde av behandlingsprofesjoner som opptrer egenrådig i forhold til brukerne, og til beskrivelser av ressurssvake brukergrupper som har store problemer med å nå frem og oppebære den hjelp de har behov for. Hypoteseni rettighetsargumentet er derfor at desto sterkere den enkelte brukers tilgang til offentlige ytelser

---

styres av enkle, klare regler, desto større grad av faktisk likebehandling vil en oppnå (Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik 1997).

Argumentene mot regelstyring og rettigheter viser ofte til byråkratistudier som beskriver hvordan regelstyring kombinert med kontroll fremmer en rigid saksbehandling og et lite fleksibelt hjelpesystem i forhold til brukernes varierte behov (Jacobsen, Jensen og Aarseth 1982). Dessuten vises det ofte til behandlingsprofesjonenes behov for å kunne anvende et faglig skjønn i arbeidet (Jensen 1986).

De senere år er også spørsmålet om forholdet mellom staten og kommunene og fylkeskommunene trukket inn som et argument mot regelstyring og rettigheter. Hovedargumentet for at kommunene må pålegges færrest mulig bindinger i form av lovbestemte rettigheter, viser til verdien av å styrke det lokale demokrati. Samtidig knytter man begrunnelsen om å styrke kommunene som politiske institusjoner, til argumenter for at større lokal handlefrihet vil fremme praktiske løsninger lokalt som øker effektiviteten i den kommunale forvaltning (Baldersheim et al. 1997).

Vurdert over tid reflekterer utviklingen i forvaltningen vakling og tvil mellom på den ene siden rettighetsargumentet og vektlegging av rettssikkerhetshensyn, og på den andre siden argumenter mot regelstyring og rettigheter som begrunnes ut fra verdiene lokal handlefrihet, effektivitet og de senere år også kvalitet.

Følgende eksempel kan illustrere dette. Samtidig med at rettighetstenkningen og bruk av rettighetsregler vant innpass i helsevesenet i 1980-årene, var denne tenkningen på vikende front i andre deler av forvaltningen (Kjønstad og Syse 1993). Her var tendensen: 1) å erstatte sentralisert beslutningsmyndighet med delegering av beslutningsmyndighet, og 2) å erstatte regelstyring med målstyring. Hovedbegrunnelsen for delegering og målstyring viser til behovet for å effektivisere. Argumentasjonen var basert på en tro om: 1) at lokal handlefrihet vil fremme nødvendige tilpasninger i de enkelte etater i forhold til variasjoner i eksterne og interne handlingsbetingelser, og 2) at den enkelte etat rasjonelt vil velge en løsning som er effektiv for realisering av mål.

#### **4.4 Sammenfatning**

Utviklingen i forvaltningens oppgaver og de omfattende reformprogrammer de siste ti-år har endret forvaltningens karakter i forhold til brukerne. Hovedlinjene i forvaltningsreformene som er av direkte betydning for kvalitet i saksbehandling i et rettssikkerhetsperspektiv, kan sammenfattes som følger:

- Forholdet mellom den enkelte bruker og offentlig forvaltning er kommet sterkere i fokus.

- 
- Kommuner og fylkeskommuner er blitt viktigere enn tidligere særlig når det gjelder velferdstiltak.
  - Lovgivningen har gitt forvaltningen større anledning til å anvende skjønn.
  - Behandlingsprofesjonene har bidratt til en "fagliggjøring" av forvaltningens frie skjønn.
  - De nye reformtiltak som legger til rette for lokal handlefrihet, har utfordret rettighetstenkningen til også å omfattes spørsmål om det bør stilles krav til kvalitative minstestandarder på tjenestene, for å fremme likhet og sikre at oppgavene løses ordentlig.
  - Utvidelsen av forvaltningens anledning til å anvende skjønn, har stilt brukernes klagerett og klagebehandlingsorganer overfor nye utfordringer med hensyn til adgangen til å overprøve den ikkeerettslige skjønnsutøvelse.

Sett fra brukernes ståsted fremstår forvaltningen som kompleks, uensartet og uoversiktlig, og preget av samordnings- og tilpasningsproblemer i forhold til særegne og sammensatte brukerbehov. For det første gjør spesialiseringen, differensieringen og fragmenteringen i forvaltningsapparatet at det er vanskelig for brukerne å finne fram i forhold til de mange og ulike tiltak som forvaltes. For det andre representerer variasjoner i lovgrunnlaget for de ulike virksomheter usikkerhet med hensyn til hva den enkelte bruker kan forvente seg fra forvaltningen. I noen situasjoner er for eksempel brukerne sikret med lover som gir klare rettigheter, og det finnes kontrollsystemer som skal se til at ansatte følger opp den plikt de har til å gi hjelp eller å gripe inn. I andre tilfelle er derimot ansatte i forvaltningen gitt relativt stor frihet til å anvende et fritt skjønn med hensyn til hvordan offentlige tiltak skal forvaltes.

Bildet speiler at forvaltningen skal ivareta mange og tildels motstridende mål og verdier, og at forvaltningspolitikken utvikles gjennom vanskelige avveiningssituasjoner mellom motstridende hensyn. Dessuten ser vi at det har vært en labil balanse mellom delvis kryssende hensyn, og at utviklingen har vært preget av vekslinger mellom vektlegging av rettssikkerhet, demokrativerdier, rasjonalisering og effektivitet (Lægreid og Pedersen 1994). Samtidig er nye mål, hensyn og arbeidsformer knyttet til begreper som brukerorientering, service og resultatorientering kommet til de senere år. Dette skaper økende målkompleksitet og ytterligere vanskelige avveiningssituasjoner mellom kryssende verdier og hensyn.

Sett i et forvaltningspolitisk perspektiv er det minst fire sentrale trekk ved reformarbeidet som gir grunnlag for å hevde at utviklingen av forvaltningsreformene mer har vært "et haleheng" til velferdspolitikken, heller enn at reformene har vært basert på noen overordnet helhetlig strategi for endringer i forvaltningen.

1. Det en iøyenfallende mangel på helhet og sammenheng i reformarbeidet (Olsen 1988).

- 
2. Forvaltningen fremviser store variasjoner med hensyn til organisasjonsformer, styringssystemer, bemanning og kvalifikasjonskrav (Boe 1989).
  3. Beslutningssituasjonene til ansatte i forvaltningen sprer seg ut over en skala hvor vi i det ene ytterpunktet har klare regler som gir borgerne entydige rettigheter, og i det andre ytterpunktet regler som gir forvaltningen anledning til å anvende et fritt skjønn (Håland 1993).
  4. Det er store forskjeller i mulighetene til å få overprøvet forvaltningsvedtak av en uavhengig instans (Bernt 1994).

I kapitlene som følger vil jeg belyse hvilken betydning slike variasjoner i rammebetingelsene for forvaltningens arbeid har for kvalitet i saksbehandling i et rettssikkerhetsperspektiv.

---

## 5 Verdimangfoldet i forvaltningen og typiske problemer i et rettssikkerhetsperspektiv

Forvaltningen består av mange organer som har ulike virkeområder og ulike typer oppgaver å løse. Egenskapene ved den enkelte virksomhet kan stille særlige krav til utforming av organisasjonsform og styringsformer. Samtidig har alle forvaltningsorganer felles at de driver en verdiforankret virksomhet, og må forholde seg til generelle verdimesige rammebetingelser for hvordan offentlige tiltak skal utformes og forvaltes. Disse to ulike sett av krav knyttet til henholdsvis egenskaper ved den enkelte virksomhet og verdier som gjelder for hele forvaltningsapparatets virksomhet, kan i enkelte konkrete tilfelle være innbyrdes motstridende og vanskelig å forene.

Det verdimesige grunnlag for forvaltningens arbeid omfatter sentrale samfunnsmessige verdier som formidler almene oppfatninger om hvilke funksjoner forvaltningen bør ha, og hvordan forvaltningen bør fungere i samfunnet. I et historisk perspektiv har man ved organiseringen av forvaltningen alltid vært opptatt av at forvaltningsvirksomheten skal verne om og fremme en rekke grunnleggende verdier samtidig. På samme måte som det kan være konflikt mellom de krav på den ene siden egenskaper ved den enkelte virksomhet- og på den andre siden forvaltningens verdigrunnlag stiller til organisasjonsform og styringssystemer, kan også verdiene vise seg å være innbyrdes motstridende når de anbefales som strukturerende for organiseringen av forvaltningen.

I dette kapitlet vil jeg først belyse det verdimesige grunnlag for forvaltningens virksomhet, og drøfte den betydning verdiene har for praktisk reformpolitikk (4.1). Deretter vil jeg analysere om verdiene lar seg forene i praktisk virkelighet, og vurdere hvilke dilemma og vanskelige avveiningssituasjoner motstridende hensyn kan skape når offentlige politikk skal settes ut i praksis. Krav til rettssikkerhet står sentralt i analysene, og jeg anlegger et rettssikkerhetsperspektiv som betyr at hensynet til andre verdier blir vurdert i forhold til rettssikkerhetsprinsippenes praktiske implikasjoner (4.2). Først analyserer jeg forholdet mellom krav til rettssikkerhet og krav til lokal-demokrati (4.2.1). Deretter settes fokus på forholdet mellom krav til rettssikkerhet og krav til effektivitet (4.2.2). Til slutt konsentrerer jeg oppmerksomheten omkring forholdet mellom krav til rettssikkerhet og krav til kvalitet (4.2.3). Kapitlet avsluttes med en sammenfatning av hovedpoengene i analysene, og en presisering av hvilke praktiske konsekvenser den relative vekt som legges på disse verdiene kan ha for kvalitet i saksbehandling i et rettssikkerhetsperspektiv (4.3).

---

## 5.1 Det verdimeslige grunnlag for forvaltningens arbeid

De tradisjonelle verdiene som forvaltningsvirksomheten skal verne om og fremme er: frihet, likhet, demokrati, rettssikkerhet og effektivitet. De siste ti-år har vi sett at effektivitet er blitt tillagt større vekt, og at kvalitet framstilles som en sentral forvaltningsverdi som i offentlige dokumenter ofte sidestilles med de tradisjonelle verdiene.

- *Frihet* dreier seg om den enkeltes rett til å bestemme over sitt eget liv og egen livsførsel og ha råderett over sin private eiendom og andre ressurser. Frihet har tradisjonelt stått sentralt i verdigrunnlaget for forvaltningen og er nedfelt i spesifikke sivile-, sosiale- og politiske rettigheter som staten garanterer den enkelte borger. Ideologisk er frihetsbegrepet sterkt knyttet til vår forestilling om sjanselighet mulighet til å realisere private mål.
- *Likhetsbegrepet* viser til fordelingen av muligheter, rettigheter og plikter i samfunnet. Forestillingen om likhet er ideologisk sterkt forbundet med begrunnelser for velferdsstatlige ordninger, og hvordan goder og byrder fordeles. Likhet er den tradisjonelle norm når man skal vurdere om en fordeling er rettferdig eller ikke. Det er en alminnelig oppfatning at ideelt sett må visse krav til likhet være oppfylt, for at en fordeling kan sies å være rettferdig. Uenighet i slike spørsmål går på hvilke kriteriene for likhet som skal gjelde.
- *Demokrati* er en verdi som sier at det er ønskelig at borgerne skal ha innflytelse over avgjørelser som angår dem selv. Når demokratibegrepet formuleres som et mål om lokalt selvstyre, innebærer det krav om at oppgave- og ansvarsfordelingen mellom organene i forvaltningsapparatet må sikre at offentlige vedtak, tiltak og tjenester får en utforming og et innhold som er godt tilpasset befolkningens behov og preferanser i ulike deler av landet.
- *Rettssikkerhet* går på forholdet mellom den enkelte borger og forvaltningen, og innebærer krav om at den enkelte borger skal være beskyttet mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side. Dessuten skal den enkelte borger ha mulighet til: a) å forutberegne sin rettsstilling, b) å gjøre seg kjent med saker som gjelder en selv, og c) å ivareta sine interesser overfor forvaltningen. Rettssikkerhet forutsetter derfor at forvaltningen bindes av regler eller normer som har rettssikkerhet som mål, og at alle ansatte kan lære seg reglene (eller påvirkes av normene), og lar seg styre av dem i sitt daglige arbeid<sup>2</sup>.
- *Effektivitet* defineres vanligvis som krav om at man skal oppnå best mulig resultater med de ressurser man har til rådighet. Som element i forvaltningens verdigrunnlag er effektivitet formulert som krav om at

---

<sup>2</sup> De ulike sider ved rettssikkerhetsbegrepet og de sentrale rettssikkerhetskrav og prinsipper i norsk forvaltning vil bli grundigere behandlet i kapittel 5.



---

forvaltningsapparatet skal gjennomføre på en målrettet og kostnadseffektiv måte den politikk som regjeringen og stortinget har bestemt.

- *Kvalitetsbegrepet* er det mest svevende og uhandgripelige av verdibegrepene. Det gir ingen klare holdepunkter til ansatte i forvaltningen for å slutte noe om hva det er ønskelig at man skal gjøre. I retningslinjer og veiledningsmateriale som fremhever kvalitet som en verdi i forvaltningens arbeid, knyttes begrepet både til: a) innholdet i offentlige tjenester, b) hva som skjer i samhandlingen mellom forvaltningen og brukerne når tjenestene formidles, c) brukernes nytte av tjenestene, og d) oppfatning av måten de formidles på. Det mest konkrete jeg kan lese ut av dette materialet med hensyn til hva kvalitet er, går på at graden av kvalitet er bestemt av brukernes helhetlige vurdering av forvaltningens arbeid, og at det derfor er viktig at tjenester, saksbehandling og samhandling er tilpasset brukernes individuelle behov og forventninger.

Forvaltningsverdiene er viktig av to grunner. For det første viser verdiene til *ideelle oppfatninger* om hvordan forvaltningens funksjoner og roller i samfunnet bør være. For det andre har verdiene *praktisk betydning* for forvaltningens virksomhet. Vi kan skille mellom to måter som verdiene kan ha praktisk betydning for forvaltningens virksomhet.

1. *Verdiene står sentralt i arbeidet med reformer i forvaltningen, og de kan enkeltvis og i kombinasjon gi tyngde til argumenter for endring i forvaltningens rettslige grunnlag, organisering og arbeidsformer.*

Fordi verdiene (som vi skal se) har ulike praktiske implikasjoner med hensynt til lovgivning, organisering, styring og kontroll, kan måten som man i reformarbeidet velger å fokusere og vektlegge en eller flere av verdiene på, være bestemmende for oppgave og ansvarsfordelingen og valg av styringsform.

2. *Verdiene kan påvirke meningsdannelsen omkring forvaltningens arbeid.*

Her er det hensiktsmessig å skille mellom den effekt verdiene kan ha internt i forvaltningen, og hvordan de kan påvirke brukerne og andre i forvaltningens eksterne handlingsmiljø. Verdiene kan ha en sterk motiverende, identitetsskapende og holdningsdannende effekt på ansatte i forvaltningen, men dette vil variere avhengig av sosialiseringspotensialet i den enkelte virksomhet. I forhold til eksterne aktører formidler verdiene hva forvaltningen står for, og hva man kan forvente seg fra den. Derfor kan verdiene være avgjørende for tillit og legitimitet i omgivelsene.

---

## 5.2 Innbyrdes strid mellom verdier og typiske problemer i et rettssikkerhetsperspektiv

Verdier har en sentral plass i offentlige dokumenter både som begrunnelse for hovedmål og som anbefaling for strukturering av tiltak. Det er imidlertid en klar tendens i offentlige dokumenter til:

1. å sidestille verdiene og understreke at de alle er like viktige,
2. å behandle verdiene som om det ikke er noen innbyrdes strid mellom dem,
3. å begrunne forvaltningsreformer ved å fortelle at de vil fremme en organisasjonsform og forvaltningspraksis som verner om og realiserer alle verdiene samtidig.

I det daværende Planleggings- og samordningsdepartementets orientering om departementets plan for brukerorientering i statsforvaltningen (datert juni 1997) ser man for eksempel ingen motsetning mellom forvaltningsverdiene. Departementet vil at brukerorientering, bedre service og bedre kvalitet skal bli sentrale forvaltningsverdier på linje med for eksempel rettssikkerhet og likhet, og presiserer på side 7: "*Det er ikke nokon motsetnad mellom slike verdiar og vekt på brukerorientering.*"

Blant forvaltningsforskere og jurister synes det imidlertid å være liten tvil om at verdiene lett kan komme i innbyrdes konflikt med hverandre, og skape vanskelige avveinings situasjoner mellom motstridende hensyn (Andenæs og Olsen 1996, Boe 1996, Christensen og Egeberg 1997, Eckhoff og Smith 1997, Kjørstad og Syse 1997)

Det er også flere offentlige dokumenter som klart sier fra at det kan være strid mellom enkelte av verdiene som forslag til reformer tar sikte på å fremme. Men samtidig er man i de samme dokumenter tilbøyelig til å underkommunisere at det kan være problematisk å forene verdiene i praktisk virkelighet. Jeg vil nedenfor gi tre eksempler som illustrerer dette. Grunnen til at jeg har valgt ut akkurat disse eksemplene (blant mange), er at de hver for seg fokuserer på ett av tre sett av verdi-relasjoner som har stått mest sentralt i debatten omkring reformene i forvaltningen: 1) rettssikkerhet vs lokal-demokrati, 2) rettssikkerhet vs effektivitet, og 3) rettssikkerhet vs kvalitet.

- *Rettssikkerhet vs lokal-demokrati*  
I ot.prp. nr. 29 1990-91 om lov om sosiale tjenester erkjenner man at kravet til rettssikkerhet kan komme i konflikt med det kommunale selvstyret. Men samtidig ønsker man å begrense muligheten til å overprøve kommunale vedtak og samtidig sikre at rettssikkerheten ivaretas.
- *Rettssikkerhet vs effektivitet*  
I st.meld. nr. 29 1996-97 om regional planlegging og arealpolitikk erkjenner man at krav til effektivitet kan svekke hensynet til

---

rettssikkerhetsprinsippene. Men samtidig er det et klart mål i meldingen å effektivisere uten at det går på rettssikkerhet.

- *Rettssikkerhet vs kvalitet*

I st.meld. nr. 32 1976-77 om rettssikkerhet i sosial- og helseinstitusjoner erkjenner man at kravet om rettssikkerhet kan komme i strid med behandlingshensyn. Men samtidig mener man at det er mulig å forene verdiene ved å avveie ulike målsettinger mot hverandre.

Når man i offentlige dokumenter velger å benytte talemåter som sidestiller verdier eller underkommuniserer motsetninger mellom dem, bygger man inn uløste verdikonflikter i forvaltningen som skaper uklare beslutningssituasjoner og vanskelige avveiningssituasjoner for de ansatte. I denne rapporten viser jeg til mange samfunnsvitenskapelige casestudier av forvaltningen som læreross at det ikke er uvanlig at verdikonflikter er uavklarte i de regler og retningslinjer som er gitt for arbeidet, slik at det i praksis er opp til den enkelte saksbehandler å bestemme hvilke hensyn som skal veie tyngst. Også i de intervjudata jeg har samlet inn legges det vekt på at beslutningssituasjoner og saksbehandling i forvaltningen kan bli preget av krysspress mellom ulike verdier. Særlig problematisk er for eksempel situasjoner preget av krav om effektivisering som ifølge informantene lett kan føre praktiske løsninger for rask saksbehandling som går ut over rettssikkerheten. Et annet eksempel er at det kan være et problem for rettssikkerhet at ansatte av hensynet til kvalitet blir gitt frihet til å anvende et faglig skjønn, spesielt på områder sontrygden, som er rettighetsbasert og er ment å være likt for alle.

Resten av dette kapitlet er viet en analyse de tre sett av verdi-relasjoner som jeg presenterte ovenfor: 1) rettssikkerhet vs lokal-demokrati, 2) rettssikkerhet vs effektivitet, og 3) rettssikkerhet vs kvalitet. Det er tre hovedpoeng i drøftingen av disse verdi-relasjonene som jeg håper kommer klart frem.

For det første vil drøftingen peke på hvordan enkelte verdier impliserer bestemte organisatoriske løsninger og styringsformer for realisering. Rettssikkerhet impliserer for eksempel at ansatte bindes av formelle rettssikkerhets-*regler*, og at det er kontrollsystemer i form av beslutnings-*hierarki* som kan oppheve eller omgjøre vedtak som åpenbart er urimelig i forhold til rettssikkerhetsreglene.

For det andre vil drøftingen vise hvordan ulike verdier forutsetter ulike og bestemte organisatoriske løsninger for realisering, som vil redusere muligheten for samtidig og i den samme kontekst å realisere flere verdier samtidig. Dette dilemma representerer en særlig utfordring med hensyn til å sikre kvalitet i saksbehandlingen i et rettssikkerhetsperspektiv. Dessuten er dette et grunnleggende dilemma som skiller offentlig virksomhet klart fra privat sektor

---

som ikke på samme måte driver en verdiføankret virksomhet, men som man i reformarbeidet likevel har utviklet en tendens til å sammenlikne seg med.

For det tredje vil jeg i drøftingen presisere hvordan strid mellom ulike verdier i praktisk virkelighet reflekteres som interessekonflikt langs følgende tre organisasjonsdesign-parametre for endringer i forvaltningsapparatet:

1. sentralisering-desentralisering av beslutningsmyndighet,
2. grad av formalisering av beslutningsprosesser, og
3. utforming av hierarkiske kontrollsystemer med fokus på prosess eller resultat, eller vekt på egenkontroll heller enn hierarkisk kontroll.

Det er to generelle hypoteser som kan utledes fra denne observasjonen:

1. Endringer i verdienes relative betydning, vil reflekteres i endringer langs en eller flere av disse tre organisasjonsdesign-parametre.
2. Enhver forvaltningsreform som berører en eller flere av de samme tre organisasjonsdesign-parametre, vil i praksis gi primat til enkelte verdier på bekostning av andre.

Hypotesene sier eksplisitt at formelle organisasjoner ikke er et verdinøytralt instrument for realisering av mål, og at det ikke finnes noen verdinøytral måte å organisere offentlig virksomhet på. Enhver organisatorisk løsning vil inkarnere *noen verdier*. Spørsmålet er *hvilke verdier* som vil få hevd i det organisatoriske rammeverk, og hva man vinner og taper vurdert i forhold til verdimangfoldet som forvaltningsvirksomheten skal verne om og fremme.

### **5.2.1 Rettssikkerhet vs demokrati**

Når verdien rettssikkerhet legges til verdien demokrati er utfordringen å sikre rettssikkerhet innenfor rammen av det kommunale selvstyret, eller omvendt. Den sentrale problemstillingen blir derfor om hensynet til disse to verdiene lar seg forene innenfor en og samme styringsstruktur.

Svaret på dette spørsmålet har store konsekvenser for fdl flest. Kommunene og fylkeskommunene har fått ansvaret for sentrale velferdsoppgaver som er viktig for alle, og kommunene er gitt reguleringsmyndighet som påvirker folks fysiske miljø. Kort sagt blir det i kommuner og fylkeskommuner fattet viktige politiske prioriteringer og avgjørelser som direkte angår velferden til den enkelte av oss

Sett fra den enkelte borger kan rettssikkerhet presiseres i konkrete spørsmål som f.eks. går på: om man er garantert at man får den hjelp eller støtte som man trenger, om man kan være garantert at kommunale vedtak fattes på et velinformert og betryggende grunnlag, om man kan stole på at offentlige tjenestemenn ikke tar utenforliggende hensyn, osv.

---

Sett fra myndighetene kan krav om rettssikkerhet presiseres i to spørsmål om går på beslutningsatferden til ansatte i forvaltningen:

- om *saksbehandlingen* er i samsvar med reglene i forvaltningsloven, særlover og forskrifter, og
- om *avgjørelser* er basert på riktig lovanvendelse og forsvarlig skjønn, og begrunnet på en grundig, informativ og forståelig måte.

For å kartlegge i hvilken grad krav til rettssikkerhet blir ivaretatt i forvaltningen, har jeg gått gjennom relevant litteratur på området. Resultatet er nedslående. Norsk forvaltningsforskning fra midten av 1970-tallet og frem til i dag gir en sammenhengende dokumentasjon som forteller at vi i over 20 år har hatt en situasjon hvor mange grupper ansatte i kommunal sektor ikke har tilstrekkelig kunnskap om lovverket som gjelder for arbeidsoppgavene de skal løse. Hver for seg beretter case-studier om hvordan forvaltningslovens bestemmelser brytes, og om hvordan vilkårlig saksbehandling skaper rettssikkerhetsproblemer for den enkelte bruker (Øyen 1974, Stjernø 1982, Molven og Vetvik 1986, Eckhoff og Graver 1991).

Resultatene fra litteraturstudien bekreftes av mine informanter i dette prosjektet. Informantene nyanserer imidlertid bildet ved å understreke at kunnskapen blant kommunalt ansatte om rettssikkerhetskravene i lovverket er svært varierende. En grunn til problemet med manglende kompetanse er at det er stort personell-gjennomtrekk i kommunene. Som en av informantene sa: *"Det er stor grad av sirkulasjon av folk. Når de er opplært, så slutter de. Det er en evig runddans med hensyn til kompetanse."*

Informantene ga mange eksempler på hvordan manglende kunnskap i kommunesektoren om lovverket representerer et rettssikkerhetsproblem fordi saksbehandlingsregler ikke blir fulgt. Typiske tilfelle hvor ting går feil med hensyn til rettssikkerhet er:

- at ansatte ikke anvender lovverket på de faktiske problemstillinger man skal løse,
- feil i lovanvendelse og skjønnsutøvelse,
- man vurderer ikke det som i henhold til bestemmelsene skal vurderes,
- standardisering i saksbehandling og masseproduksjon av "like" vedtak,
- man kutter ned på begrunnelsen slik at det ikke fremgår noe om saksfremstillingen og hva som er lagt til grunn for avgjørelsen.

Kravet om demokrati er i dette prosjektet begrenset til spørsmål om det kommunale styringssystemets frihet til: a) å sette mål, b) å prioritere hvordan ressurser skal brukes, og c) å velge virkemidler for å realisere mål.

Jo mer staten regulerer virksomhetene innen kommunesektoren gjennom lovbasert styring eller økonomiske ordninger for å løse prioriterte samfunnsoppgaver, jo mer begrenset vil det lokale selvstyret bli. Dilemmaet er

---

- som regjeringen understreker i langtidsprogrammet for perioden 1994-97, at det er vanskelig å utforme statens rolle slik at man både styrker og videreutvikler det kommunale selvstyret, og samtidig sikrer likhet mellom regionale områder og mellom grupper i befolkningen (St.meld. nr. 4, 1992-93).

Jeg slutter meg til forvaltningsjurister og samfunnsvitere som argumenterer for det ikke er lett å se noen løsning på dette dilemmaet. En styrking av det kommunale selvstyret må innebære fjerner rettslige og økonomiske bindinger på den kommunale handlefriheten. Isolert sett representerer dette en fare for rettssikkerheten, fordi det åpner for en situasjon preget av uklare rettighetsbestemmelser, ufullstendige rettighetsgarantier og begrensede klagemuligheter for den enkelte bruker.

Presset på de kommunale budsjetter med knappe økonomiske rammer for virksomheter, og en kommunal økonomi som i mange kommuner karakteriseres som kronisk utilstrekkelig i forhold til oppgavene som skal løses, styrker argumentasjonen for at kommunenes prioriteringsfrihet representerer en fare for rettssikkerheten.

Tendensen i oppgave- og ansvarsfordelingen mellom ulike forvaltningsnivå samt endringer i lovverket og i økonomiske og administrative styringsordninger går imidlertid klart i retning av:

1. at kommunene får større handlefrihet, og
2. at ansatte i forvaltningen får større anledning til å anvende skjønn i arbeidet.

Enkelte beskriver for eksempel utviklingen ved å si at stadig flere lover gir forvaltningen skjønnsfrihet i stedet for plikt; de gir kan-regler fremfor skal-regler (Boe 1994).

Bernt ( 1994, 1996) tegner et tankevekkende bilde av hvordan utviklingen i retning av større kommunalt selvstyre i kombinasjon med strammere offentlige budsjetter, representerer et påtrengende rettssikkerhetsproblem for den enkelte; det være seg den pasient som ikke får den behandling vedkommende trenger, den sosialklient som ikke får den nødvendige hjelp eller økonomiske bistand, eller foreldre til den elev som ikke får nødvendig spesialundervisning.

Det er godt dokumentert hvordan svak sikring av brukernes rettigheter gjennom lovgivning kombinert med lokal handlefrihet i situasjoner preget av ressursknapphet kan skape rettssikkerhetsproblemer i forvaltningen. Vi har f.eks. studier som forteller:

- at rusmiddelbrukere ikke får den hjelp de har behov for (Reitan 1997),
- at elever ikke får den spesialundervisning som de har behov for (Jakhelln og Kjellemo 1991, Eskeland 1993),
- at man stenger sosialkontorer i lengre perioder fordi man ikke har penger til å bemanne dem (Asurmendi et al., 1989),

- 
- at man forsøker å få sosialklienter med stort hjelpebehov inn på rimeligst mulig omsorgsform (Austestad 1987),
  - at pleie og omsorg i den kommunale hjemmetjenesten oppleves som krenkende av brukerne (Lillestø 1998),
  - at psyksisk utviklingshemmede etter HVPU-reformen ikke får den hjelp de har behov for etter reformen (Kjellebold 1991),
  - at pasientene uttrykker en økende misnøye med helsesenet (Molven 1991),
  - at de etablerte klageordninger ikke klarer å arbeide godt og effektivt med pasientenes problemer (Molven 1991).

Etter hvert er det også blitt mange studier som dokumenterer store variasjoner mellom kommuner både med hensyn til utformingen av offentlige tjenestetilbud, kvalitet og tilgjengelighet (Nordbø 1968, Viken 1974, Stjernø 1982, Terum 1986, Mordal 1993). Dessuten pekes det på at den kommunale effektiviteten varierer sterkt, likeså prisene på kommunale ytelser (Kleven 1997).

Samlet gir studiene av hvordan offentlige velferdsordninger fungerer grunnlag for å hevde at stor kommunal handlefrihet kombinert med knappe ressurser fører til uklare beslutningssituasjoner og vanskelige avveiningssituasjoner. Enkeltvis forteller studiene den samme historien om hvordan uklare beslutningssituasjoner og vanskelige avveiningssituasjoner representerer et problem for kvalitet i saksbehandlingen i et rettssikkerhetsperspektiv.

Jeg understreker imidlertid at det er store variasjoner i dette bildet når vi utvider perspektivet fra bare å betrakte forvaltningen gjennom case-studier som fokuserer på grupper som har problemer i forhold til forvaltningen, til også å bygge på bredt anlagte survey-undersøkelser av befolkningens erfaringer med forvaltningen. For eksempel viser landsomfattende survey-undersøkelser (Kjellberg et al. 1980) og survey-undersøkelser blant innbyggere i kommuner (Pettersen og Rose 1997): 1) at folk stort sett har positive erfaringer fra sine møter med forvaltningen, og 2) at det stort sett er en betydelig tilfredshet med tjenestene.

Det er derfor grunn til å tro at de store grupper av brukere ("gjennomsnittsbefolkningen") ikke opplever forholdet til forvaltningen som problematisk. På den annen side er det ikke tvil om at for mange blant dem som har problemer i forhold til forvaltningen, er situasjonen alvorlig og langt fra akseptabel.

Flere samfunnsforskere mener at forvaltningens problemer med å levere de tjenester som folk har behov for er blitt så omfattende, at offentlig sektor i dag befinner seg i en legitimitetskrise (Baldersheim et al. 1997).

---

Gjennomgangstema i den uro flere føler på vegne av brukernes rettigheter, er at tiltak for å styrke det kommunale selvstyret har skapt en situasjon som svekker vernet om rettssikkerhet i forvaltningen på fire måter:

- 1) situasjonen legger til rette for ulike prioriteringer,
- 2) situasjonen fremmer regionale lokale variasjoner i tjenestetilbudet,
- 3) situasjonen reduserer forutsigbarheten for den enkelte bruker med hensyn til hva han eller hun kan forvente fra forvaltningen, og
- 4) situasjonen åpner for vilkårlig saksbehandling.

På denne bakgrunn har flere forvaltningsjurister de senere år tatt til orde for at for at rettssikkerhetsbegrepet må utvides til også å omfatte anledning til å stille krav om kvalitativ minstestandard til offentlige tjenester og velferdsavgjørelser, slik at de ikke synker under en viss terskel (Eskeland 1987, 1989, Boe 1989, 1991, Kjønstad et al 1997). Slike tanker har også støtte blant mine informanter. Jeg registrerer dessuten at man har begynt å ta inn formuleringer i offentlige dokumenter om at det forutsettes at tjenester og hjelpetiltak holder en forsvarlig kvalitet i forhold til brukernes behov (NOU 1988:8, NOU 1991:20).

I langtidsprogrammet for perioden 1998-2001 kan vi lese at regjeringen vil opprettholde og videreutvikle det kommunale selvstyret (St.meld. nr. 4, 1996-97). Dette innebærer (som jeg har dokumentert i drøftingen ovenfor) *praksis et verdivalg* som gir primat til lokal-demokrati fremfor rettssikkerhet, selv om talemåter i langtidsprogrammet forteller noe annet.

Vurdert i forhold til de tre organisasjonsdesign-parametre for endringer i forvaltningsapparatet (som jeg presenterte i kapittel 4.2) kan vi forvente at utviklingen i forvaltningsapparatet også i årene fremover vil være preget av:

1. desentralisering av beslutningsmyndighet,
2. liten formalisering av beslutningsprosesser, og
3. kontrollsystemer som legger større vekt på egenkontroll enn hierarkisk kontroll og styring fra overordnet myndighet.

Det er mange som stiller spørsmål om dette er en utvikling som brukerne og ansatte i førstelinjen i forvaltningen er tjent med. Situasjonen skaper usikkerhet og samhandlingsproblemer for begge parter. Sett fra det politisk-administrative styringssystem i den enkelte kommune er det heller ikke sikkert at kommunen er tjent med de konsekvenser ordningene som er utviklet for å imøtekomme kravet om selvstyre, gir i kommunesektoren.

Bernt (1994) spissformulerer dette poenget når han skriver at kommunepolitikerne ber om politisk handlefrihet, og får det i en periode hvor sterkt press på den kommunale økonomi faller sammen med en økende etterspørsel etter offentlige velferdsytelser. Da er faren stor for å bli sittende med "svarteper".



---

Den legitimitet borgerne knytter til det kommunale selvstyre vurderes ikke først og fremst ut fra muligheten for politisk deltakelse, men ut i fra tilgjengeligheten til- og kvaliteten på velferdsgodene som kommunen har ansvaret for (Jensen 1986, Doublet 1996, Bernt 1997). Dessuten kan det vise seg at Eriksen (1999) har rett i at brukernes reelle anledning til å påvirke form og innhold på velferdsgoder som angår dem selv, også er av betydning for graden av legitimitet de knytter til forvaltningen.

### 5.2.2 Rettssikkerhet vs effektivitet

Når verdien rettssikkerhet knyttes sammen med verdien effektivitet er utfordringen å sikre at den politikk regjeringen og stortinget har bestemt, gjennomføres på den mest effektive måten uten at det går ut over rettssikkerheten til dem som omfattes av politikken.

Det første problemet vi møter når vi skal vurdere om det er noen motsetning mellom disse to verdiene, er tosidig. For det første kan begrepet effektivitet ha mange og ulike betydninger, og for det andre legger forskjellige grupper av aktører i og omkring forvaltningen ulike meninger til begrepet, og påberoper seg ulike sett av kriterier for å bestemme om en virksomhet er effektiv eller ikke.

Det eneste vi kan si er felles for alle forsøk på å definere effektivitet i offentlig sektor, er at begrepet er uløselig knyttet til noens mål. Slike mål kan enten være politiske, organisasjonsmessige eller profesjonelle mål. Dessuten vil enkelt-individer som berøres av offentlige tiltak, ha private mål som kan påberopes å være et legitimt utgangspunkt for å vurdere forvaltningens effektivitet.

Kort sagt kommer man ikke utenom problemet å bestemme hvem sine mål er et legitimt utgangspunkt for å vurdere effektivitet. Hvis flere gruppers mål skal telle med, må man dessuten ta stilling til hvordan de ulike gruppers mål skal balanseres. Dette er et grunnleggende dilemma i enhver effektivitetsvurdering som må avklares pragmatisk, enten gjennom de politiske eller administrative prosesser.

Men samtidig er det slik at ethvert valg av mål og effektivitetskriterier vil være impregneret av verdier som reflekterer hvorvidt man legger mest vekt på:

- hensynet til overordnet politisk styring,
- hensynet til forvaltningens behov for lokal tilpasning,
- hensynet til profesjonelle normer og kvalitets-standarder, eller
- hensynet til brukerorientering.

---

Ideelt sett burde det ikke være noen motsetning mellom disse hensyn, men ofte er det motsatte tilfelle. Debatten om en mer effektiv helsetjeneste eksemplifiserer hvordan motsetninger kan spilles ut i interessekonflikt og maktkamp for å få sette mål og bestemme kriterier for effektivitet (Grund 1991).

Kort sagt må enhver effektivitetsvurdering først gjennom en fase hvor man bestemmer hvilke mål man skal konsentrere seg om, og hvilke kriterier man skal velge ut for å bestemme effektiviteten.

Min første konklusjon med hensyn til om det er noen motsetning mellom rettssikkerhet og effektivitet, må derfor bli at det vil variere, avhengig av hvilke mål man samles om, og hvilke effektivitetskriterier man velger ut. Man kan f.eks. konsentrere seg om rettssikkerhet som mål for virksomheten, og velge effektivitetskriterier som går på i hvilken grad rettssikkerhetskravene blir fulgt. Da vil det ikke være noen motsetning mellom rettssikkerhet og effektivitet, derimot vil de styrke hverandres effekt på de ansattes atferd slik at de i samspill bidrar til å fremme rettssikkerheten.

Først når vi vet hvilke mål man i det enkelte konkrete tilfelle har valgt å konsentrerer seg om, kan vi vurdere om krav til effektivitet blir stående i innbyrdes strid med rettssikkerhetskrav. Det diskriminerende spørsmål for å avgjøre dette, er helt enkelt: *Fører overordnet press for å vise til resultater langs de effektivitetskriterier som vurderes til at det blir rasjonelt for de ansatte å la være å ta hensyn til ett eller flere av rettssikkerhetskravene?*

I enhver situasjon hvor svaret på dette spørsmålet blir "ja", vil det være innbyrdes strid mellom krav til effektivitet og rettssikkerhet.

Effektiviseringstiltakene i offentlig sektor springer ut av et ønske om å få en bedre utnyttelse av ressursene, og har som formål at ressurser skal brukes på en fornuftig måte som gjør det billigere å realisere politiske mål, og samtidig hindre at ressurser sløses på noe som ikke bidrar til målrealisering. Ethvert effektiviseringstiltak i offentlig sektor har derfor en målkomponent og en kostnadskomponent.

Når spørsmålet om effektivitet begrenses til bare å dreie seg om i hvilken grad man lykkes å realisere mål, bruker man begrepet *formålseffektivitet*. For at det skal være mulig å si noe presist om formålseffektivitet, er det imidlertid en forutsetning at grad av målrealisering kan uttrykkes på en måte som angir hvorvidt en virksomhet har forbedret seg eller ikke i løpet av tidsperioden man måler. Dette er ofte vanskelig i virksomheter hvor kvalitative aspekter ved arbeidet inngår som sentrale elementer i mål for virksomheten, fordi kvalitet vanskelig lar seg uttrykke i tall og kvantitative termer som lett kan måles. Dette problemet er også tatt opp i flere av utredningene som foreslår

---

effektivitetsfremmende reformer. Hagautvalget (NOU 1984:23, s. 9) peker for eksempel på at det alltid er en fare for at vanskelig registrerbare kvalitetsaspekter faller utenfor målesystemet og kan bli skadelidende. Utvalget understreker at slike innvendinger tilsier at det er viktig at effektiviseringstiltak tilpasses den enkelte virksomhets særegenheter.

Måleproblemet blir mer problematisk når interessen utvides til å undersøke hvor godt eller dårlig ressursene blir brukt. Som uttrykk for slike mål bruker man begrepet *kostnadseffektivitet*. For å kunne bestemme kostnadseffektivitet er det en forutsetning at man i tillegg til å måle resultater, også kan registrere og måle ressursbruk for å oppnå resultatene.

Fordi rettssikkerheten er sikret i lover som stiller formelle krav til saksbehandlings-prosedyrer som legger beslag på ansattes begrensede oppmerksomhetskapasitet i arbeidet og dessuten er tidkrevende å følge opp, vil det alltid være en fare for at krav om formåls effektivitet og kostnadseffektivitet kan trekke oppmerksomheten bort fra rettssikkerhetsbestemmelsene.

Det er et velkjent fenomen i organisasjonsstudier, at når ansatte vet hvordan arbeidet de gjør vil bli evaluert av overordnede som følger dem opp med systematisk kontroll, vil den enkelte disponere ressursene i arbeidet slik at man kan vise til resultater langs de dimensjoner som måles (Thompson 1967, Blau 1973). Unntaket er hvor vi har å gjøre med profesjonelle som kan skjerme seg mot slikt innsyn.<sup>3</sup>

I forhold til andre grupper er konsekvensene relativt predikerbare når man introduserer systemer for effektivitetsevaluering og kontroll. Hvis f.eks. det sentrale effektivitetsmål går på å registrere antall saker, klienter, pasienter osv. som behandles, vil ansatte sannsynligvis utvikle uformelle rutiner, hjemmelagede regler og arbeidsformer som gjør at man får arbeidsoppgavene raskt unna. Hvis man f.eks. introduserer krav om kostnadseffektivitet innenfor et virksomhetsområde og følger opp med systematisk kontroll av den enkeltes arbeid, og samtidig plasserer resultatansvar på den lokale ledelse, vil resultatet sannsynligvis bli at man etter en tid kan registrere i måleinstrumentene at virksomheten har bedret effektiviteten.

Slik innsikt som eksemplene reflekterer, bør ha betydning for hvordan man tenker omkring forslag til effektivitetsfremmende tiltak. Jeg vil generelt hevde at det er sikrere å møte reformforslag for å effektivisere med spørsmålet "kan dette passe hos oss", enn å si "dette har jo gitt gode resultater i andre virksomheter, derfor bør vi også prøve dette".

---

<sup>3</sup> Dette vil bli utdypet i kapittel 4.2.3.

---

I situasjoner hvor man finner at det er lite hensiktsmessig med systemer for effektivitetskontroll, bør man vurdere hvordan dette vakuum av mangel på evaluering, oppfølging og korrektiver kan fylles av andre typer påvirkningsmidler som forteller de ansatte hva overordnet myndighet forventer at de skal gjøre. Dette vil jeg komme tilbake til i kapittel 5 når jeg drøfter hvordan organisasjonskulturelle elementer kan substituere regelstyring og kontrollsystemer.

En annen sentral problemstilling i forholdet mellom effektivitet og rettsikkerhet i forvaltningen, er at ressursituasjonen i det enkelte forvaltningsorgan kan, uavhengig av formelle effektivitetskrav og kontrollsystemer, fremme en arbeidsform for å få mer ytelse ut av ressursene som kan gå ut over rettsikkerheten.

Forvaltningsforskningen lærer oss at dette er et alminnelig problem i forvaltningsapparatet. Situasjonen som beskrives i litteraturen kan sammenfattes som følger. Knappe ressurser i forhold til arbeidsmengden kan forårsake:

- behov for å begrense pågangen av brukere (Jacobsen, Jensen og Aarseth 1982, Thorsvik 1984),
- behov for forenklinger i saksbehandlingen (Ustvedt Kristansen 1984, Eckhoff og Graver 1986),
- at ansatte lager seg uformelle beslutningskategorier for raskere å kunne bestemme hvordan henvendelser fra brukere skal håndteres, som slår tilfeldig ut i forhold til rettighetsregler (Tanger 1986),
- at det legges opp til rutinisering og standardisering i saksbehandlingen som skaper samhandlingsproblemer for brukerne (Berg 1986, Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik 1997),
- at ansattes praksis i saksbehandling viser store avvik i forhold til forvaltningslovens krav (Molven og Vetvik 1986, Stjernø, Heszlein og Terum 1988), og
- at situasjonsbetinget arbeidspress fremmer systematisk ulikebehandling av brukerne (Lorentzen 1996).

Dessuten er det enkelte som peker på at effektivitetstenkningen som i stadig større grad synes å prege den kommunale tenkemåte, fremmer en tendens til å prioritere anvendelsen av kommunale midler slik at de blir "en utgift til inntekts ervervelse", på bekostning av prioriteringer til fordel for kommunale velferdstjenester f.eks. i form av faste stillinger (Lyngstad 1997). Dette kan ytterligere svekke ressursgrunnet for kommunale velferdstiltak, og akselerere utviklingen av praktiske løsninger som går ut over rettsikkerheten.

Informasjon fra mine informanter bekrefter bildet som forvaltningsforskningen gir, om at knappe ressurser fører til praktiske løsninger for å effektivisere saksbehandlingen som går ut over rettsikkerheten. En av informantene sa det

---

på denne måten: *Den viktigste forskjellen i forhold til tidligere er at kravet til rask saksbehandling har økt, og at det er en tendens til å vektlegge dette mer enn tradisjonelle krav til rettsikkerheten.*"

Informantene gir mange eksempler på hvordan de opplever at press for å få mer ut av ressursene kan føre til vilkårlig saksbehandling. Samtidig presiserer de at det er store forskjeller mellom kommunene. De mest typiske tilfelle hvor knappe ressurser fører til at det svikter i forhold til rettsikkerhetskrav går på:

- at etater lager sine egne saksbehandlingssystemer eller skjema for klassifisering av saker som kan bli så styrende at man ikke griper fatt i saker som ikke passer inn i deres system,
- at man unnlater å sende foreløpig svar og varslingbrev,
- at man har en tendens til å behandle alle saker likt og masseprodusere vedtak,
- at søkere ikke får snakket med saksbehandler,
- at knapphet på tid gjør de menneskelige relasjoner mellom tjenestemenn og søkere dårlig,
- at søkere ikke blir informert om hva som har skjedd i saksbehandlingen eller får en forståelig begrunnelse for vedtaket.

Dessuten registrerer jeg at enkelte av informantene beskriver hvordan ansatte kan legge opp til et slags spill i forhold til brukere, hvor de "spiller ballen" tilbake til brukerne for å få saker unna. Dette er en observasjon jeg ikke har sett beskrevet tidligere, som jeg velger å formidle gjennom to sitater:

*"Under arbeidspress kan man spille saken tilbake til bruker med krav om nye opplysninger, derved får man saken unna. Dette kan brukes som en bevisst strategi for å få saker unna, og det tror jeg at det ikke er så sjelden man gjør."*

*"Arbeidspress gjør at man blir veldig glad hvis man ser at det mangler opplysninger i en sak, fordi da kan man bare spille ballen tilbake til søkeren."*

I samtalene med informantene var det flere som var urolig for at det økende press i alle deler av forvaltningen for å effektivisere, kan ytterligere svekke rettsikkerhetskravenes betydning i saksbehandling. En av informantene sa det slik: *"Man må sikre at det er et visst minimum av rettsikkerhets-elementer når man skal vurdere effektivitetsfremmende tiltak."*

Alle forslag om tiltak for å effektivisere bygger på antakelser om at ulike prinsipper for arbeidsdeling, styring, koordinering og kontroll vil ha ulike effekter på ansattes atferd. Man kan selvsagt være seg slike antakelser mer eller mindre bevisst, og de kan i varierende grad være eksplisitt som begrunnelser for forslag om tiltak.

---

Jeg har sett nærmere på hva som kjenner seg ut som styingsmodellene som forslag om effektiviseringstiltak relateres til i offentlige dokumenter (NOU 1984:23, NOU 1988:38, NOU 1989:5, NOU 1991:28). Jeg finner at de alle bygger på to generelle antakelser:

1. at desentralisering vil gi større effektivitet enn sentralisering, og
2. at mål- og resultatstyring vil gi større effektivitet enn regelstyring.

Hvis vi relaterer disse antakelsene til de tre organisasjonsdesign-parametre for endringer i forvaltningsapparatet som jeg presenterte i kapittel 4.2, kan de organisasjonsmessige endringsmål for effektiviseringsarbeidet presiseres å være:

1. desentralisering av beslutningsmyndighet
2. liten formalisering av beslutningsprosesser
3. kontrollsystemer som fokuserer på resultat

Tilsynelatende kan det være vanskelig å integrere innenfor et slikt organisasjonskonsept lovregulering som sikrer rettssikkerhet i saksbehandling. Likevel må hovedkonklusjonen i drøftingen av forholdet mellom verdiene rettssikkerhet og effektivitet bli:

1. Det er prinsipielt sett ingen motsetning mellom verdiene rettssikkerhet og effektivitet vurdert i forhold til praktisk virkelighet i forvaltningen.
2. Hvorvidt krav om formåls effektivitet eller kostnadseffektivitet kan representere en fare for rettssikkerheten, er avhengig av hvorvidt evalueringskriteriene trekker oppmerksomheten bort fra rettssikkerhetskravene, og belønner atferd som avviker fra disse.

Jeg vil i forlengelsen av denne konklusjonen understreke at effektivitet er ett hensyn som reflekteres i forvaltningsretten. Dessuten er det åpenbart at forvaltningspraksis kan effektiviseres (i betydning av å gjøre arbeidet raskere og redusere ressursbruken) på en måte som fremmer rettssikkerheten. Jeg tenker her på følgende type tiltak:

- regelforenklings tiltak som tar utgangspunkt i det faktum at de fleste som anvender reglene er ikke-jurister, og at de færreste blant brukerne har evne og vilje til å sette seg inn i regler som angår dem selv,
- styrking av de ansattes regelkompetanse og spesialisert kompetanse på områder hvor vi ser at det svikter i dag i forhold til brukernes behov og rett til en ordentlig behandling,
- forbedring av saksbehandlingsrutiner som både gir god flyt og oversiktighet i arbeidet, og gjør at oppfølging av informasjonsplikten i forhold til brukerne blir en integrert del av saksbehandlingen,
- bedre administrative ordninger for interorganisatorisk koordinering omkring brukernes behov for sammensatte og helhetlige ytelser fra det offentlige,
- utvikling av databaserte arkivsystemer som bygger opp en effektiv hukommelse i den enkelte virksomhet, som både kan effektivisere

---

saksbehandlingsarbeidet, og legge grunnlag for læring og kunnskapsoverføring til nyansatte,

- og ikke minst tenker jeg på tiltak som gjør at forvaltningen blir flinkere til å gi målrettet informasjon til brukerne som setter dem bedre i stand til å fremme sine interesser i forhold til forvaltningen og mestre samhandlingen med de ansatte.

### 5.2.3 Rettssikkerhet vs kvalitet

Når verdien rettssikkerhet legges til verdien kvalitet er utfordringen å sikre at hensynet til begge verdiene ivaretas i saksbehandling og i samhandling med brukerne. Derved blir problemstillingen om hensynet til disse to verdiene i praktisk virkelighet lar seg forene i problemløsende arbeid innenfor ett og samme sakskompleks og i samme sosiale samhandlingssituasjon.

Fordi rettssikkerhet forutsetter at det er et lovgrunnlag for forvaltningens arbeid som strukturerer, begrenser og skaper regularitet i de ansattes atferd, kan problemstillingen settes opp som følger: *Finnes det noen egenskaper ved offentlig virksomhet hvor regelstyring vil være direkte dysfunksjonelt i forhold til mål for virksomheten?*<sup>4</sup>

Organisasjonslitteraturen lærer oss at to egenskaper ved arbeidsoppgavens karakter kan i samspill med ett spesifikt trekk ved de ansatte, skape en type beslutningssituasjon hvor regelstyring er dysfunksjonelt: *Hvor arbeidsoppgavene er komplekse og skiftende over tid, og hvor løsning av den enkelte oppgave forutsetter en spesifikk faglig kompetanse hos de ansatte, vil regelstyring være dysfunksjonelt.*

I denne type situasjon vil det være vanskelig å lage regler og standard prosedyrer for hvordan oppgavene skal løses. Dessuten gjør kravene om en spesifikk fagkompetanse for å løse oppgavene at det er vanskelig for andre som ikke har den nødvendige fagkompetanse, å vurdere hvordan oppgavene skal løses, eller å vurdere om oppgavene er løst på en god eller dårlig måte (Jacobsen og Thorsvik 1997).

Dette er den eneste type av situasjoner hvor jeg kan se at det i praktisk virkelighet kan være strid mellom krav til kvalitet og krav til rettsikkerhet. Samtidig er dette en situasjon som er vanlig i de ulike grener av det offentlige velferdsapparat som er bemannet av behandlingsprofesjoner.

---

<sup>4</sup> Jeg tar her som gitt at krav til kvalitet vil være ivaretatt i målformuleringer. For eksempel trykkes krav til kvalitet i eldreomsorgen i følgende målformulering: "Pleie og omsorgstjenestene må i størst mulig grad ivareta brukernes grunnleggende behov" (St.meld. nr. 5 1994/95).

---

Dessuten lærer organisasjonslitteraturen oss at tilstedeværelsen av profesjonelle i organisasjoner kan skape strid mellom krav til kvalitet og krav til rettssikkerhet. Hvor man forsøker å integrere hensynet til rettssikkerhet i de profesjonelles arbeid ved å gi regler for hvordan oppgavene skal løses, er resultatet vanligvis:

1. at reglene kommer i konflikt med faglige normer og de profesjonelles behov for handlefrihet, og
2. at det hele ender med at reglene blir ignorert av de profesjonelle.

Denne tendensen var allerede for tredivde år siden så godt dokumentert i organisasjonslitteraturen, at Scott (1966) mente at i organisasjoner med et sterkt innslag av profesjonelle, har man ikke noe annet valg enn å gi de profesjonelle stor grad av frihet til å anvende faglig skjønn på bekostning av eventuelle ønsker om regelstyring.

De særlige styringsproblemer sett fra ledelsen som profesjonelle representerer i organisasjoner, henger sammen med to forhold:

1. at profesjonelle vanligvis vil yte motstand mot regler, administrative standarder og kontroll som binder deres faglige skjønn, og
2. at profesjonelle vanligvis vil være mæ lojale mot profesjonens egne normer enn organisasjonen.

Vi har et relativt solid forskningsmessig grunnlag for å hevde at profesjonelle vil være mer opptatt av å følge internaliserte profesjonelle normer, enn av å ta hensyn til regler og administrative prosedyrer for arbeidet. Jeg understreker at det her ikke bare er snakk om tilfeldige avvik fra formelle bestemmelser og prosedyrer for arbeidet. Analyser av profesjonelles atferd i mange ulike organisasjoner lærer oss derimot at profesjonelle som gruppe viser en tendens til å vil danne stabile atferdsmønstre i organisasjonen, som svekker effekter av formell struktur og bidrar til at organisasjonsform og styringssystemer endres over tid (Blau 1973, Thorsvik 1991b).

Hovedpoenget i det jeg her har sagt kan presiseres som følger. Hvor arbeidsoppgavenes karakter krever at man bemanner organisasjonen med profesjonelle, vil ledelsen komme under press for å gi de profesjonelle frihet til å anvende faglig skjønn i arbeidet. Hvis man ikke velger å gi etter, må man sannsynligvis leve med at regler, styrings- og kontrollsystemer som ikke oppleves som hensiktsmessig av de profesjonelle som gruppe, bare blir ignorert.

Begge hypotesene som er formulert i dette poenget, finner støtte både i analyser av utviklingen i forvaltningen, og i studier av hvordan profesjonelle forholder seg til regler og retningslinjer for arbeidet.



- 
- På områder hvor profesjoner har etablert seg med sine ferdigheter, kjennetegnes virksomhetene over tid av en profesjonell fagliggjøring som følges av skjønn til å kunne anvende faget (Sand 1996).
  - Dessuten viser studier av ulike profesjonsgrupper at de i liten grad påvirkes av rettsregler som ikke er forankret i- eller bygger opp under faglige normer som de anser som viktige for arbeidet (Stjernø 1982, 1983, Thorsvik 1984, Eckhoff og Graver 1991, Lorentzen 1996).

De fleste av informantene i denne undersøkelsen hadde også inntrykk av at profesjonelle som jobber med avgrensede fagoppgaver i forvaltningen (sosialarbeidere, helsepersonell, ingeniører og agronomer o.l.), ikke legger særlig vekt på forvaltningslovens bestemmelser, men er mest opptatt av at avgjørelsene skal være "faglig god". Følgende sitat illustrer hvordan man kan oppleve dette sett fra fylkesmannen: *"Det er en del folk som mener at deres faglige kunnskap og forståelse er såpass stor og viktig, at det ikke er nødvendig med disse rettsikkerhetshensyn eller rettsikkerhetsbegrunnelser. Etter deres skjønn så er det som de kommer frem til, den beste løsningen. Derfor ser de ingen grunn til å sende ut opplysninger, eller begrunne vedtak noe særlig."*

Likeledes mener de fleste av mine informanter at denne type holdning blant faggrupper i forvaltningen, og det faktum at mange av dem har spinkel kunnskap om lovgrunnlaget for arbeidet, gjør at det er nødvendig å satse på en mer systematisk opplæring av profesjonelle som kan få dem til å forholde seg til lovgrunnlaget for arbeidet på en forpliktende måte. En av informantene sa det slik: *"Det er viktig at behandlingsprofesjoner læres opp i forvaltningsloven og andre bestemmelser for saksbehandling."*

Flere av informantene var imidlertid inne på at dette ikke er noen lett oppgave på grunn av profesjonelles holdning til regelstyring. En av informantene sa følgende om hvor vanskelig det er å gi profesjonelle veiledning i god saksbehandling: *"Vi har problemer med å lære dem opp til å tenke i vedtakssammenheng. Det er jo en revolusjon for denne type personell."*

De mange beskrivelser vi har av hvordan profesjonelle har fått frihet til å bestemme både innhold og form på offentlige tjenester, samt hvordan profesjonelle setter regler til side og "tar seg til rette" i forvaltningen, har fått flere til å ta til orde for at det er nødvendig med en sterkere styring og kontroll for å sikre brukernes rettsikkerhet. Graver (1988) mener eksempelvis at det bør stilles klare krav til den enkelte virksomhet om å etablere administrative rutiner for å kontrollere at ansatte oppfyller de plikter som følger av regler.

Jeg føler meg derimot nokså sikker på at rutiner og kontrollsystemer som siktes inn mot å binde profesjonelle i yrkesutøvelsen, ikke vil ha noen innvirkning på deres beslutningsatferd i forhold til kjerneoppgavene, - med mindre de profesjonelle selv mener slike ordninger er hensiktsmessig. Rutiner og

---

kontrollsystemer vil mest sannsynlig ende som ritualer hvor man produserer den informasjon som forventes, uten at det har noen som helst betydning for arbeidet som blir gjort; annet enn at papirarbeidet omkring arkiv og rapporteringssystemer vil legge beslag på ressursene i organisasjonen. Styringsproblemene blir med andre ord de samme som for regelstyring. Begrunnelsen for denne oppfatningen har jeg allerede gitt i drøftingen ovenfor.<sup>5</sup>

Derimot slutter jeg meg til Graver (1988) og andre når de hevder at vi må unngå en situasjon hvor fravær av lover representerer et rettssikkerhetsproblem for brukerne. I kapittel 5 vil jeg argumentere for at nøkkelbetingelsen for å få dette til, ligger i å utnytte det påvirkningspotensialet som organisasjonskultur i den enkelte virksomhet kan ha.

Problemstillingen som var utgangspunkt for analysene av forholdet mellom rettssikkerhet og kvalitet, var om disse to verdiene lar seg forene i problemløsende arbeid innenfor ett og samme sakskompleks og i samme sosiale samhandlingssituasjon. Konklusjonen på bakgrunn av drøftingen ovenfor må bli at det prinsipielt sett ikke er noen motsetning mellom rettssikkerhet og kvalitet.

Vi har imidlertid mange observasjoner både i den internasjonale organisasjonslitteraturen og i norske forvaltningsstudier som tyder på at i praktisk virkelighet kan profesjonalisering omkring komplekse arbeidsoppgaver skape strid mellom krav til rettssikkerhet og krav til kvalitet. Dette er den eneste type av situasjoner hvor jeg ser at det kan være motsetning mellom disse to verdiene.

Studiene jeg har referert til viser klart at profesjonalisering i praktisk virkelighet vil fremme en tendens til at kvalitet prioriteres fremfor rettssikkerhet. Vurdert i forhold til de tre organisasjonsdesign-parametre for endringer i forvaltningsapparatet (jf. 4.2), karakteriseres organisasjoner som profesjonaliseres av:

1. desentralisering av beslutningsmyndighet,
2. liten eller ingen formalisering av beslutningsprosesser, og
3. svekkelse av kontrollmuligheter fra overordnet myndighet.

---

<sup>5</sup> For gode eksempler på hvordan profesjonelle som pålegges rapporteringsrutiner, kan bygge en fasade i forhold til overordnet myndighet ved å kople rutinene løs fra arbeidet med kjerneoppgavene, vil jeg anbefale Meyer og Rowan (1983) og Thorsvik (1984) for norske erfaringer.

---

## 5.3 Sammenfatning

Dette kapitlet har vist at verdier kan ha praktisk betydning for forvaltningens virksomhet. For det første står verdier sentralt i arbeidet med reformer i forvaltningen, og de kan både enkeltvis og i kombinasjon gi tyngde til argumenter for endringer i forvaltningens lovgrunnlag og organisering. For det andre kan verdier påvirke de ansattes holdning i arbeidet, og samtidig virke til å forme brukernes forventninger til forvaltningen. Kort sagt kan den relative vekt som legges på verdier som forvaltningens virksomhet er forankret i, være avgjørende for: a) hvordan forvaltningen fungerer, b) meningsdannelsen omkring forvaltningen, og c) hvilken tillit og legitimitet brukerne knytter til offentlige tiltak som angår dem selv.

Den sentrale problemstillingen i analysene har vært om noen av forvaltningsverdiene i praktisk virkelighet kan komme i innbyrdes strid med hverandre, slik at vektlegging av én eller flere av verdiene forutsetter organisatoriske løsninger for realisering som samtidig gjør det vanskelig å realisere andre verdier. Analysene har konsentrert seg om tre sett av verdi-relasjoner som har stått mest sentralt i debatten omkring reformene i forvaltningen: 1) rettssikkerhet vs demokrati, 2) rettssikkerhet vs effektivitet, og 3) rettssikkerhet vs kvalitet.

I drøftingen har jeg klarlagt hvilke organisatoriske handlingsimplikasjoner som er knyttet til hver av verdiene, og deretter relatert dem til følgende tre organisasjonsdesign-parametre for endringer i forvaltningsapparatet: 1) sentralisering eller desentralisering av beslutningsmyndighet, 2) grad av formalisering av beslutningsprosesser, og 3) utforming av hierarkiske kontrollsystemer som fokuserer på prosess eller resultat, eller vekt på egenkontroll.

Resultatene fra analysene viser at det bare er for kombinasjonen av rettssikkerhet og demokrati (her definert som kommunalt selvstyre) at det er vanskelig å se noen løsning for hvordan man kan sidestille hensynet til begge verdiene innenfor én og samme formelle styringsstruktur. Dette dilemmaet reflekteres også i praktisk virkelighet. I kapitlet har jeg referert til mange forskningsarbeider som peker på hvordan tiltak for å styrke det kommunale selvstyret har gått ut over vernet om rettssikkerhet. Kort sagt er bildet at kommunene har fått større handlefrihet, og at ansatte i forvaltningen har fått større anledning til å anvende skjønn i arbeidet. Dette gir en situasjon som: 1) legger til rette for ulike prioriteringer, 2) fremmer regionale variasjoner i tjenestetilbudet, 3) reduserer forutsigbarheten for den enkelte bruker med hensyn til hva han eller hun kan forvente fra forvaltningen, og 4) åpner for vilkårlighet i saksbehandlingen.

---

Jeg har understreket at det er store variasjoner med hensyn til konsekvenser for brukerne, og at det er grunn til å tro at store grupper av brukere ikke opplever forholdet til forvaltningen som problematisk. Ikke desto mindre er situasjonen uakseptabel vurdert i forhold til krav om rettssikkerhet i forvaltningen. I neste kapittel vil jeg derfor vurdere ulike institusjonelle ordninger som kan bidra til å styrke brukernes rettssikkerhet innenfor rammen av det kommunale selvstyre.

Når det gjelder forholdet mellom rettssikkerhet og effektivitet, har jeg konkludert at det prinsipielt sett ikke noen motsetning mellom disse verdiene. Den praktiske situasjonen i forvaltningen er imidlertid blitt at hensynet til effektivitet likevel går ut over rettssikkerhet. Det er to grunner til dette. For det første har man introdusert formelle systemer for å fremme formåls effektivitet og/eller kostnadseffektivitet som trekker de ansattes oppmerksomhet bort fra rettssikkerhetskravene, og belønner atferd som avviker fra disse. For det andre skaper arbeidssituasjoner preget knappe ressurser (uavhengig av formelle effektivitetskrav) et press på de ansatte for å mer ut av ressursene, som fremmer en arbeidsform som går ut over rettssikkerhetskravene. Felles for begge årsakene som skaper innbyrdes strid mellom rettssikkerhet og effektivitet, er at det finnes praktiske løsninger som kan implementeres i forvaltningen.

Når det derimot gjelder forholdet mellom rettssikkerhet og kvalitet, er konklusjonen mer usikker. Den eneste type av situasjoner hvor jeg kan se at det i praktisk virkelighet kan være strid mellom krav til rettssikkerhet og krav til kvalitet, er hvor arbeidsoppgavens karakter og behov for en spesifikk faglig kompetanse for å løse dem, gjør at regelstyring vil være dysfunksjonelt. Når vi imidlertid vet at normer kan substituere regelstyring, må vi også kunne tenke oss at rettssikkerhetsnormer kan prege profesjonelle. Derfor må jeg konkludere at prinsipielt sett er det ingen motsetning mellom rettssikkerhet og kvalitet.

På den annen side har vi sett i dette kapitlet at det er vel dokumentert hvordan profesjonelle i praksis viser liten forståelse og interesse for rettssikkerhetsnormene, og hvordan faglig praksis varierer stort selv innenfor samme profesjonsgruppe på samme arbeidsplass. Jeg har derfor valgt å ta til orde for at vi må unngå en situasjon hvor profesjonelle "kan taseg til rette" i forvaltningen. I neste kapittel vil jeg argumentere for at nøkkelbetingelsene for å få dette til og samtidig styrke rettssikkerheten omkring profesjonelles arbeid, ligger i å utnytte det påvirkningspotensialet som organisasjonskultur kan ha.

---

## 6 Typiske problemer i forvaltningen og forbedringsmuligheter

### 6.1 Hvordan bestemme hva som ideelt sett kunne ha vært annerledes?

For å kunne gjøre et tiltak bedre, er det ikke tilstrekkelig å vite hvordan det fungerer. Vi må også ha innsikt i hvorfor tiltaket fungerer slik det faktisk gjør, og hvilke omstillinger som eventuelt vil gi bedre resultater.

For å få innsikt i hvordan forvaltningen fungerer, har jeg gjennomført litteraturstudier og informantintervjuer med personer som jobber med klagebehandling og rettssikkerhets-spørsmål i utvalgte deler av forvaltningen. I kapittel 4 analyserte jeg materialet med utgangspunkt i forvaltningens verdigrunnlag, og identifiserte typiske problemer, feil og mangler som angår forvaltningens saksbehandling i et rettssikkerhetsperspektiv. I dette kapitlet vil jeg forsøke å besvare spørsmålet: Hva kunne ideelt sett ha vært annerledes?

For å kunne peke på forbedringsmuligheter i et rettssikkerhetsperspektiv, må man ta stilling til hvordan forvaltningen ideelt sett bør fungere. Uten at man har en klar visjon om hva som vil være den ideelle situasjon i fremtiden, er det vanskelig å utvikle prinsipper for en strategi for forbedringer i forvaltningen.<sup>6</sup>

Vi må derfor å tenke systematisk gjennom hva som ideelt sett bør kjennetegne forvaltningen med hensyn til:

- a) mål,
- b) lovregulering for rettssikkerhet,
- c) organiseringen av tiltak,
- d) verdigrunnlaget for tiltak,
- e) ansattes kvalifikasjoner og deres holdning og atferd overfor brukerne.

Jeg vil her benytte den teknikk som Max Weber (1978) har utviklet for studier av sosiale fenomener, som går på: a) å utvikle idealtypiske modeller for å klassifisere virkeligheten, og b) å utlede prinsipper for forbedringer som

---

<sup>6</sup> Jeg minner om at jeg i kapittel 2.4 pekte på sentrale trekk ved forvaltningsreformene som gir grunnlag for å hevde at de mer har vært "et haleheng" til velferdspolitikken, heller enn at reformene har vært basert på noen overordnet helhetlig strategi for endringer i forvaltningen.

---

bringer situasjoner i virkeligheten nærmere idealene.<sup>7</sup>

For mitt formål som er å pøke på forbedringsmuligheter i forvaltningen i et rettssikkerhetsperspektiv, innebærer denne teknikken at jeg må gjøre to ting:

1. å konstruere idealtypiske beskrivelser av forvaltningen basert på grunnleggende formelle mål og funksjoner som vi kan sammenlikne virkeligheten med, og
2. å utlede fra empiri og teoretiske analyser omkring typiske problemer i forvaltningen, prinsipper for tiltak som i fremtiden vil bringe realitetene i forvaltningen nærmere idealene.

Forrige kapittel lærte oss at forvaltningens verdimeslige grunnlag omfatter flere og ulike verdier som ofte sidestilles i offentlige dokumenter. Mest sentralt i debatten omkring forvaltningens organisering og virksomhet står verdiene: rettssikkerhet, demokrati, effektivitet og kvalitet. Selv om verdimangfoldet gjør det vanskelig å enes om konkrete reformtiltak, er det imidlertid bred konsensus om at verdigrunnlaget angir tre grunnleggende mål og funksjoner for forvaltningens arbeid:

1. Forvaltningen er forpliktet til å ivareta rettssikkerhet i sin virksomhet
2. Forvaltningen skal være et effektivt instrument for å sette vedtak om politikk ut i livet.
3. Forvaltningen skal som tjenesteytende organ sikre at det er en tilfredsstillende kvalitet på offentlig tjenester i forhold til politiske intensjoner bak tiltak, og at offentlige ressurser utnyttes på en effektiv måte.

I praktisk virkelighet er disse mål og funksjoner uløselig sammenfiltret i forvaltningens arbeid. For mitt formål er det imidlertid hensiktsmessig å skille analytisk mellom dem, og betrakte dem som *tre ulike perspektiver* på forvaltningens arbeid. Begrunnelsen er den samme som når jeg i kapittel 4 valgte å behandle verdiene atskilt: a) å klarlegge hva som kreves for å realisere ulike mål, og b) å klassifisere feil, svikt og mangler i forhold til grunnleggende mål for forvaltningens arbeid.

Formålet med analysene som følger er å *utlede prinsipper for konkrete tiltak* som kan forbedre måten som forvaltningen fungerer på med hensyn til kvalitet i saksbehandling i et rettssikkerhetsperspektiv. Jeg vil først konsentrere meg

---

<sup>7</sup> Weber var bl.a. opptatt av hvordan kravet til rasjonalitet og effektivitet påvirker nye organisasjonsformer, og utviklet en idealtypisk modell for hva som kjennetegner den organisasjonsform som er andre organisasjonsformer overlegen med hensyn til administrativ effektivitet. For en god redegjørelse på norsk av Webers bruk av idealtyper, se Jacobsen (1997), s. 20-24.

---

om perspektivet som begrenser oppmerksomheten til å se på forvaltningen som garantist for rettssikkerhet (5.2). Deretter tar jeg for meg perspektivet som begrenser oppmerksomheten til å se på forvaltningen som et instrument for effektiv iverksetting av offentlig politikk (5.3). Til slutt tar jeg for meg perspektivet som forutsetter at forvaltningen er til for å levere offentlige tjenester, og begrenser oppmerksomheten til hva som kreves for at forvaltningen skal kunne fungere som et kvalitetssikret og effektivt serviceleveransesystem (5.4). Kapitlet avsluttes med en sammenfatning av hovedpoengene fra analysene (5.5).

## 6.2 Forvaltningen som garantist for rettssikkerhet: typiske problemer og prinsipper for forbedringer

I dette perspektivet er forvaltningens viktigste oppgave å verne om og fremme grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper i samfunnet. Det er et krav til alle som jobber i forvaltningsapparatet at de skal følge formelle regler som: a) verner borgerne mot vilkårlighet og overgrep fra myndighetenes side, og b) regulerer saksbehandlingen slik at den enkelte borger er sikret at forvaltningsavgjørelser treffes av personer som er upartisk og uhildet, og at de vurderinger som foretas skjer på et strengt saklig og betryggende informasjonsgrunnlag.

Forvaltningsloven og offentlighetsloven målbærer de sentrale rettssikkerhetsprinsippene som forvaltningen skal legge vekt på.<sup>8</sup> Disse prinsippene kan sammenfattes som følger:

- *legalitetsprinsippet*: som krever at myndighetsutøvelse overfor enkeltpersoner krever en lovbestemmelse om myndighetsutøvelsen,
- *saklighetsprinsippet*: som krever at det ikke skal tas utenforliggende hensyn, men at tjenestemenn skal holde seg til det saken gjelder og de faktiske opplysninger som foreligger,
- *likebehandlingsprinsippet*: som krever at like saker behandles så likt som mulig og vedtaket blir likeartet,
- *forutberegnelighet*: som krever at forvaltningspraksis skal være så ensartet at folk kan innrette seg etter det,

---

<sup>8</sup> Vi har etter hvert fått en omfattende litteratur som diskuterer rettssikkerhetsbegrepet. Følgende oversikt med noen få utvalgte titler gir et bilde av sentrale referanser: a) for en mer prinsipiell drøfting ( Aubert 1986, Ellingsen 1986, Eskeland 1989, Henrichsen 1993), b) i forhold til forvaltningsretten (Smith 1984, Frihagen 1991, Eckhoff og Smith 1997, c) i forhold til kommunal forvaltning (Bernt 1994, Frihagen 1995), d) i forhold til tiltak rettet mot spesifikke klientgrupper (Benneche 1967, 1974, 1979, St.meld. nr. 32, 1976-77, Syse 1995, Andenæs og Olsen 1996, Kjørstad og Syse 1997, Kjørstad m.fl. 1997, Skaug 1998), og e) i forhold til bruk av informasjonsteknologi i forvaltningen (Magnusson og Torvund 1988, Schartum 1993)

- 
- *det kontradiktoriske prinsippet*: som krever at den enkelte borger har rett til å gjøre seg kjent med saker som angår en selv, og har rett til å ivareta og fremme sine egne interesser i argumentasjon,
  - *forsvarlighetsprinsippet*: som krever at forvaltningsavgjørelser bygger på en betryggende saksbehandling som drives frem så hurtig og forsvarlig som mulig,
  - *utredningsprinsippet*: som krever at forvaltningen sørger for at en sak er tilstrekkelig undersøkt og opplyst før det tas en avgjørelse,
  - *offentlighetsprinsippet*: som krever at publikum og media skal ha adgang til insyn i forvaltningens saksdokumenter, slik at forvaltningens arbeid preges av åpenhet overfor borgerne.<sup>9</sup>

Dessuten er det implisitt i de byråkratiske trekk ved forvaltningen et sett av normer som skal sikre et upersonlig og funksjonelt forhold mellom offentlige tjenestemenn og brukerne, og mellom tjenestemenn i forvaltningen (Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik 1997).

Disse normene kan oppsummeres i tre byråkratiske idealer for god saksbehandling:

- *universell saksbehandling*: som innebærer at alle brukere som representerer samme tilfelle eller har de samme forutsetninger eller kvalifikasjoner skal behandles likt etter de samme reglene,
- *spesifikk orientering mot de forhold som i regelverket er definert som saklig relevant for den enkelte sak*: som innebærer at kommunikasjonen mellom tjenestemann og bruker skal begrenses til bare å berøre forhold som er relevant for det saken gjelder,
- *følelsesmessig nøytral holdning til brukeren*: som innebærer at beslutninger skal fattes uhildet og rasjonelt på grunnlag av de opplysninger som er relevant for saken.

Studier av hvordan forvaltningen fungerer i praksis lærer oss imidlertid at det ikke er uvanlig at det oppstår feil og mangler i forhold til rettssikkerhetsprinsippene og de byråkratiske idealer for hva som er ønskelig arbeidspraksis i forvaltningen. De viktigste studiene har jeg allerede kommentert i kapittel 4. I det følgende vil jeg fokusere skarpere på forhold som vi må ta hensyn til når vi presiserer ideelle prinsipper for forbedringer som skal sikre rettssikkerhet i forvaltningens arbeid.

---

<sup>9</sup> De fire første punktene er ikke eksplisitt skrevet ut i forvaltningsloven, men ligger til grunn som en forutsetning for å kunne forstå lovens virkning. Dvs. at prinsippene snarere er tilordnet den generelle forvaltningsretten.



---

## 1. Prinsipp: Krav om regelstyring

Rettsikkerhet impliserer at myndighetsutøvelse overfor enkeltpersoner er basert på lovbestemmelser om myndighetsutøvelsen. Dersom borgerne ikke har et rettslig grunnlag for å stille krav til forvaltningens saksbehandling og avgjørelser, så åpner dette opp for vilkårlighet og forskjellsbehandling (Graver 1988, Hatland 1993, Boe 1994, Bernt 1996, Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik 1997). I forvaltningslitteraturen blir det rettslige grunnlaget for arbeidsformer og avgjørelser som er forskrevne i bestemte deler av forvaltningen, ofte omtalt som regelstyring.

*Det første prinsipp for at forvaltningen skal ivareta rettsikkerhet i sin virksomhet, må derfor være at ansatte i det enkelte forvaltningsorgan er bundet av lovbestemmelser og regelfortolkningsprinsipper som setter rammer for hvordan beslutninger skal fattes, og hvilke betingelser som må være oppfylt for at ulike typer vedtak skal kunne treffes.*

## 2. Prinsipp: Krav til reglenes utforming

For det andre vet vi at det generelt sett er problematisk hvordan lov og regelverk skal fortolkes og praktiseres. Fortolkningsmåter er særlig problematisk hvor regler er upresist og vagt formulert (Boe 1996, Eckhoff og Smith 1997, Fleischer 1998). Det kan være flere grunner til at lovgiver ikke ønsker å binde forvaltningen for mye. De vanligste begrunnelsene er: a) at man ikke vil forhindre en fleksibel tilpasning til ulike situasjoner som kan oppstå, b) at man ønsker å legge til rette for å kunne ta særlig hensyn til lokale forhold rundt omkring i landet, og c) at oppgavens karakter krever en spesifikk fagkompetanse for løsning som vanskelig kan bindes eller styres ved regler.

I kapittel 4 så vi hvordan ikke-jurister sliter med å måtte forholde seg til formelle regelverk i utførelsen av arbeidoppgavene, og hvordan de har en tendens til å benytte annet informasjonsmateriale enn selve lovteksten, hvor det finnes slikt materiale som gir anvisning om hvordan lovteksten bør tolkes. I mange tilfelle er det f.eks. ikke lovtekster men rundskrivene som tjener som eneste kilde om de regler som gjelder (Eckhoff og Graver 1991). Mine informanter omtalte også ikke-juristenes manglende kunnskaper om rettsikkerhetskravene som et grunnleggende rettsikkerhetsproblem i forvaltningen.

Nok et forhold som gjør det problematisk å fremme rettsikkerhet gjennom regelstyring, går på spørsmålet om hvordan reglene skal integreres i den enkelte virksomhet. Studier viser at tjenestemenn har en klar tendens til å konsentrere seg om forvaltningsorganets eget regelverk som de har som primæroppgave å anvende og derfor kjenner best. Samtidig minimaliserer de betydningen av å følge rettsikkerhetsprinsipper som ikke er integrert i

---

organets egen lov (Eckhoff og Graver 1991). Jeg merker meg dessuten at flere av mine informanter også har inntrykk av at forvaltningslovens bestemmelser ofte oppleves som tilleggskrav og unødvendig ekstrabyrde i arbeidet, særlig blant hjelpeprofesjonene i forvaltningen.

*Det andre prinsipp for at forvaltningen skal ivareta rettssikkerhet i sin virksomhet, må derfor være at rettssikkerhetsreglene er klare, ikke motstridende, og relativt stabile over tid. De må innarbeides i forvaltningsapparatet som en integrert del av det rettslige grunnlag for det enkelte forvaltningsorgan på linje med organets eget regelverk, og de må kunne læres og praktiseres av alle.*

### **3. Prinsipp: Rettssikkerhetsreglene må rangeres høyere enn andre hensyn**

For det tredje vet vi at det er mange faktorer som kan påvirke beslutningsprosesser i forvaltningen. Idealet i forvaltningsapparatet er vanligvis at de ansatte skal la seg styre av rettsregler som gjelder på eget område, og dessuten følge instruksjer og veiledning fra overordnede organer. Men både de ansattes utdanning, personlig moral, holdninger og egeninteresse i et bestemt utfall, samt organisasjonsmessige forhold, trekk ved arbeidssituasjonen, og eksternt press fra aktører som berøres av en avgjørelse, kan virke inn og påvirke avgjørelsesprosessen.

Utdanning er ofte den faktoren som det er vanskeligst å gjøre noe med for å styrke rettssikkerheten i forvaltningen. Utdanning formidler ikke bare kunnskaper, innsikt og ferdigheter. I løpet av utdannelsen internaliserer studentene også verdier, normer og holdninger som vil være relativt stabile over tid når de kommer ut i yrkeslivet, og som kan disponere dem for bestemte måter å forholde seg til regler på, samt instruksjer fra administrativt overordnede. I kapittel 4.2.3 så vi klart hvordan profesjonalisering omkring komplekse oppgaver kan skape rettssikkerhetsproblemer, fordi ulike faggrupper har en tendens til å ignorere regler som ikke er forankret i eller bygger opp under verdier og normer som de anser som viktige for arbeidet.

Fordi dette er et alminnelig rettssikkerhetsproblem i forvaltningen, vil jeg presisere poenget ytterligere ved å sammenlikne to eksempler. Det første eksemplet er en studie av økonomer som yter statlige lån, garantier og tilkudd. Undersøkelsen viser at økonomene legger størst vekt på bedriftsøkonomiske hensyn, og har en tendens til å ignorere bestemmelser som de oppfatter som uhensiktsmessige (Boe 1979). Det andre eksemplet er en studie av sosialarbeidere i forvaltningen. Også i denne studien finner man at fagpersonene i liten grad påvirkes av rettsregler. Men i stedet foren faglig og profesjonell tilnærming, er det derimot personlig moral, verdier og holdninger som styrer sosialarbeidernes atferd (Andenæs 1989).

---

Forskjellen mellom påvirkningsfaktorene i disse to eksemplene illustrerer et viktig poeng.

Profesjonelle som representerer et fagområde med en relativt klar faglig metodikk for problemløsning, vil vanligvis også ha en atferd som er relativt forutsigbar. Derfor er denne type profesjonelle ikke nødvendigvis noe problem i forhold til rettssikkerhetskravet om forutsigbarhet. Derimot innebærer en lite utviklet eller etablert faglig teknologi at fagets verdier og normer vil være de eneste faglige elementer som påvirker profesjonelle. Vi kan derfor forvente at hvor velutviklet den faglige teknologi er innenfor et fagområde, vil reflekteres i graden av variasjon og innslag av vilkårlighet i de profesjonelles atferd.

Jeg presiserte ovenfor at utdanning ikke er den eneste faktoren utenom regler, som kan påvirke de ansatte beslutningsatferd. Følgende oversikt illustrerer hvordan også andre hensyn kan svekke effekten av regelstyring:

- Vi har studier hvor tjenestemenn fremstår hverken som talsmenn for profesjonelle hensyn eller nøytrale regelanvendere, men først og fremst som forsvarere for de institusjoner de er tilknyttet (Læg Reid og Olsen 1978).
- Videre er vi vel kjent med hvordan stort arbeidspress og knappe ressurser kan presse ansatte som har satt seg inn i relevante lov- og regelverk, til å forenkle saksbehandlingen ved standardisering av skjønn og hjemmelagede regler som svekker rettssikkerheten (Eckhoff og Graver 1991, Lorenzen 1996.)
- Vi vet at også at frykt for både intern kritikk (Merton 1968) og ekstern kritikk (Eckhoff og Jacobsen 1960, Eckhoff 1985) kan fremme en rigid atferd og tendens til å beskytte seg bak regler som går ut over rettssikkerheten.
- Mer spesielt er situasjoner hvor egeninteresse blir den sentrale påvirkningsfaktoren. Vi har f.eks. studier som forklarer tjenestemenns beslutningsatferd ved at de er motivert av utsiktene til sosial anerkjennelse og muligheter for karriere (Bleiklie 1996).

Kort sagt viser mange studier at man kan ikke uten videre gå ut fra at tjenestemenn lar seg styre av forskrevne lov og regelverk, men at andre faktorer ofte viser seg å være viktigere for å forklare deres beslutningsatferd.

*Det tredje prinsipp for at forvaltningen skal ivareta rettssikkerhet i sin virksomhet, må derfor være at det er ordninger som sikrer at forskrevne lov- og regelverk rangerer over andre forhold og hensyn som kan trekkes inn og vektlegges i beslutningssituasjoner.*

---

#### **4. Prinsipp: Krav til lojalitet og praktisk mulighet til å opptre i samsvar med reglene**

For det fjerde må den kunnskap vi har om at det ikke alltid er samsvar mellom hva slags avgjørelse den enkelte regel etter sin ordlyd gir anvisning på, og den avgjørelsesmåte som faktisk utøves, nedfelles i et fjerde og kompletterende prinsipp.

*Det fjerde prinsipp for at forvaltningen skal ivareta rettssikkerhet i sin virksomhet, må derfor være at ansatte er lojale i forhold til rettssikkerhetsreglene, og har vilje og praktisk mulighet til å følge reglene, slik at faktisk beslutningsatferd i forvaltningen er samsvar med hva slags beslutningsmåter og avgjørelser rettssikkerhetsreglene gir anvisning på.*

### **6.3 Forvaltningen som effektiv iverksetter av offentlig politikk: typiske problemer og prinsipper for forbedringer**

I dette perspektivet ser jeg på forvaltningen som et instrument for å sette vedtak om politikk ut i livet. I kapittel 4.2.1 så vi at kommunene er blitt stadig viktigere i vårt politisk-administrative styringssystem, og at regjeringen vil opprettholde og videreutvikle det kommunale selvstyret. Samtidig så vi dokumentert at tiltak for å styrke det kommunale selvstyret har gått ut over rettssikkerheten. Utfordringen er derfor innenfor et rettssikkerhetsperspektiv, å forsøke å finne prinsipper for strukturering av politiske prosesser og design av styringssystemer som sikrer at utforming og effektiv iverksetting av politikk på lokalt nivå, ikke svekker rettssikkerheten.

Studier av hva som påvirker iverksettingen av offentlig politikk lærer oss at det er en rekke forutsetninger som må være oppfylt for at vedtak om politikk skal kunne gjennomføres i praksis (Van Horn og Van Meter 1977, Thorsvik 1985, Kjellberg og Reitan 1995). Slike forhold må vi ta hensyn til når vi presiserer ideelle prinsipper for effektiv iverksetting av offentlig politikk.

#### **1. Prinsipp: Krav til politiske mål**

For det første vet vi at den politiske forhistorien for politikken samt kunnskapsgrunnlaget og egenskaper ved politiske vedtak har betydning for gjennomføringen. Essensen i offentlig politikk er konflikt mellom interesser (Østerud 1996). Motstridende hensyn, forhandlinger og kompromisser reflekteres ofte i uklare, komplekse og motstridende mål som både representerer et rettssikkerhetsproblem og skaper iverksettingsproblemer, fordi iverksetterne ikke vet hva overordnede myndigheter forventer at de skal gjøre,

---

eller fordi politiske mål inneholder motstridende hensyn som ikke lar seg forene i forvaltningens praksis (March og Olsen 1976).

Dessuten har vi sett i kapittel 4 at det ikke er sjelden med urealistiske mål og tiltak som ikke lar seg gjennomføre. En forklaring som vi ikke berørte i våre kommentarer, er at massemedias rolle i det politiske liv gjør at det for politikere er blitt stadig viktigere å gi inntrykk av handlekraft. Derfor velger politikere ofte mål ut fra hva man ideelt sett burde ha gjort, isteden for å basere mål og tiltak på utredninger og planer om hva som realistisk sett er mulig å få til (Brunson 1989, Thorsvik 1991a).

I tillegg har vi sett at det er et særtrekk ved offentlig sektor at mange av oppgavene omfatter komplisert tjenesteyting hvor mål-middel-sammenhengene ofte er uklare. Da er det vanskelig å utforme klare og sammenhengende mål-middel-hierarkier for iverksetting av tiltak, og lage regler for hvordan tiltakene skal forvaltes.

Kort sagt er det mange forhold som gjør at politiske mål lett bare kan bli symbolpolitikk i en politisk debatt, heller en mål og retningslinjer for konkret handling i forvaltningen. Vage og urealistiske mål skaper uunngåelig en arbeidssituasjon i forvaltningen hvor de ansatte vil være under press for å omdefinere mål og modifisere omfang, karakter og innhold i tiltak, i forhold til hva som er praktisk mulig å gjennomføre.

*Det første prinsipp for at forvaltningen kan være et effektivt instrument for iverksetting av offentlig politikk, må i et rettssikkerhetsperspektiv derfor være at politiske mål er klare og konsistente og ikke til å misforstå. Dessuten må målene være realistisk. Dette impliserer at premissene for offentlig politikk må være forankret i et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag om forhold av betydning for realisering av politiske mål, og dessuten være knyttet til en adekvat årsaksteori som gir retningslinjer for hvordan målene kan realiseres.*

## **2. Prinsipp: Krav til ressurser**

For det andre vet vi vanskeligheter med å iverksette politikken kan skyldes at forvaltningsorganene ikke har tilgang på nødvendige ressurser. Som vi har sett i kapittel 4 er eksemplene mange på hvordan utilstrekkelige finansielle og personellmessige ressurser, knapphet på tid og overarbeidet eller inkompetent personell gjør at forvaltningsorganer har liten sjanse til å lykkes med å gjennomføre politikken slik det ideelt sett er ment. Dette er et alminnelig rettssikkerhetsproblem i forvaltningen.

*Det andre prinsipp for at forvaltningen kan være et effektivt instrument for iverksetting av offentlig politikk, må i et rettssikkerhetsperspektiv derfor være*

---

*at forvaltningsorganer har ressurser og kapasitet til å gjøre det som er påkrevd for å realisere målene med politikken.*

### **3. Prinsipp: Krav til organisering og styringsformer**

For det tredje vet vi at trekk ved organiseringen av forvaltningsapparatet og innflytelsesfordelingen mellom de organer som inngår i iverksettingen av politiske tiltak, kan fremme eller omvendt hemme gjennomføringen av offentlig politikk. Vi har sett i kapittel 4.2.1 at det grunnleggende problem er knyttet til å balansere på den ene siden hensynet til lokal handlefrihet og fleksibilitet, med på den andre siden hensynet til statlig styring, ensartet politikk, likebehandling og forutsigbarhet. Det første hensynet trekker i retning av delegering og vide fullmakter til å anvende skjønn, mens det andre hensynet krever at det legges større vekt på regelstyring, nasjonal standardisering og formelle prosedyrer (Jacobsen og Thorsvik 1997).

Dessuten vil forvaltningens horisontale differensiering representere et problem når vellykket iverksettingen forutsetter et aktivt samarbeid mellom sidestilte organer. Begrunnelsen er som følger. For det første vil det vanligvis ikke være noen klar kommandolinje for en målrettet koordinering av virksomhetene (Van Horn og Van Meter 1977). For det andre vil forholdet mellom sidestilte organer vanligvis være preget av kommunikasjonsproblemer (Mintzberg 1979). For det tredje vil arbeidsoppgavene knyttet til interorganisatorisk koordinering for de fleste forvaltningsorganers vedkommende, komme i tillegg til deres ordinære aktiviteter og plikter, og derfor bli nedprioritert (Lipsky 1980).

*Det tredje prinsipp for at forvaltningen kan være et effektivt instrument for iverksetting av offentlig politikk, må i et rettssikkerhetsperspektiv derfor være å integrere de to institusjonelle styringsmodellene "statlig styring" og "lokal handlefrihet" ved å legge opp til sentral styring for desentralisering. Ideelt sett kan dette gjøres ved: 1) å bygge opp det organisasjonsmessige potensialet for iverksetting på lokalt nivå, og 2) å utvikle fleksible systemer for integrasjon basert på klare ansvars- og autoritetsforhold under gjennomføringen av tiltak. Innenfor et rettssikkerhetsperspektiv er det særlig viktig å motvirke tendenser til målforskyvning når iverksetting av tiltak forutsetter et desentralisert system med relativt selvstendige organer. Den fundamentale forutsetningen for å motvirke slike tendenser, er at ansatte føler seg bundet av en forvaltningskultur og etikk som ansvarliggjør den enkelte i forhold til mål og retningslinjer for tiltaket.*

---

#### **4. Prinsipp: Krav til de ansattes lojalitet og praktisk mulighet for å gjøre det som kreves og forventes av dem**

For det fjerde vet vi at iverksettingen av offentlig politikk kan være problematisk rett og slett fordi iverksetterne nekter å utføre arbeidsoppgavene de er pålagt. Den vanligste årsak er at politiske mål og/eller arbeidsoppgavene står i motsetning til ansattes normer og faglige idealer.

I kapittel 4.2.3 så vi at slike lojalitetsproblemer ikke er sjelden i forvaltningen, og at informantene føler uro med hensyn til de rettssikkerhetsproblemer dette representerer. Studier av praksis i forvaltningen tyder på at denne type interessekonflikt er mest sannsynlig hvor iverksetterne er medlemmer av profesjonsgrupper som har opparbeidet faglig anerkjennelse omkring de problemstillinger som politikken berører, og hvor profesjonsgruppen mener at faglige argumenter ikke er blitt tilstrekkelig tatt hensyn til i utformingen av politikken.

*Det fjerde prinsipp for at forvaltningen kan være et effektivt instrument for iverksetting av offentlig politikk, må i et rettssikkerhetsperspektiv derfor være at de ansattes lojalitet til politikken bak tiltaket er sterkere enn deres lojalitet til egen profesjon og andre utenforliggende interesser, og at de har vilje til å slutte opp om gjennomføringen av politikken. Dessuten må det kreves innenfor et rettssikkerhetsperspektiv at de ansatte er gitt praktiske muligheter til å følge de retningslinjer som er gitt for arbeidet.*

#### **6.4 Forvaltningen som tjenesteleverandørkrav til effektivitet og kvalitet: typiske problemer og prinsipper for forbedringer**

Dette perspektivet begrenser oppmerksomheten til å fokusere på forvaltningen som leverandør av tjenester. Begrunnelsen for forvaltningen innskrenkes her til å være forvaltningens funksjon som leverandør av velferdsgoder. Den sentrale utfordring defineres som å utvikle styringsformer som kan kombinere krav om god kvalitet med krav om god effektivitet uten at det går ut over rettssikkerheten.

Gitt at det er avklart hvor stort handlingsrom en lov tillegger et statlig eller kommunalt organ med hensyn til å definere innholdet i en tjeneste, vil forvaltningens legitimitet være avhengig av to forhold:

- 1) i hvilken grad *innholdet i tjenestene* er tilpasset brukernes behov og forventninger,
- 2) i hvilken grad *tjenesteleveransen* er i samsvar med brukernes verdikriterier med hensyn til: tilgjengelighet, effektivitet, personlig integritet og innflytelse.

---

Dette perspektivet speiler sentrale trekk ved forvaltningsreformene de siste 10-år som legger særlig vekt på:

- mer imøtekommenhet og ansvarlighet overfor brukerne,
- sterkere brukerinnflytelse,
- mer vekt på brukerorientert kvalitet,
- større effektivitet i tjenesteleveransesystemet.

Tidligere i rapporten er det pekt på hvordan brukerorientering fremstår som en sentral verdi i forvaltningen. Dessuten hvordan måten som effektivitetskrav og kvalitetskrav er formulert på i det offentlige, har klare likhetstrekk med hva vi finner i private, markedsrettede bedrifter. I tillegg har jeg pekt på hvordan man innenfor det offentlige legger opp til organisasjonsformer og styringsmekanismer som er utviklet innenfor rammebetingelser hvor den dominerende institusjonelle logikk er markedsmekanismer, og de sentrale faglige premissleverandører er management-teori og mikroøkonomisk teori.

Utviklingen i statens personalpolitikk kan illustrere tendensen. Per Læg Reid (1993) peker på hvordan man legger opp til en mer markedsorientert personalpolitikk hvor sentrale stikkord er: deregulering, desentralisering, konkurranse, fleksibilitet og individuell avlønning. Ved å kople lønn sterkere til resultater, rekner en med å få et mer motivert tjenestemannskorps. Argumentasjonen for slike reformer viser til at det i offentlig forvaltning ikke eksisterer incitamenter for å yte sitt beste, og at ingen bærer kostnadene når det går dårlig eller belønninges når det går godt. Derfor er det problemer med at tjenestemenn stiller lave krav til egen innsats, at de ikke tar tilstrekkelig hensyn til brukernes interesser, eller at de forfølger private mål i arbeidet.

For å presisere ideelle prinsipper for hvordan forvaltningen kan forbedres som et kvalitetssikret og effektivt serviceleveransesystem, må vi trekke veksler både på empiriske studier av problemer som kan oppstå for den enkelte i forhold til forvaltningen, og hva organisasjonslitteraturen lærer oss om forutsetninger for at kundeorienterte styringstiltak skal gi de forventede positive effekter. Utlegningen må derfor bli noe mer omfattende enn for perspektivene ovenfor.

Som en kort introduksjon til drøftingen som følger, vil jeg først presisere hvilke aktiviteter som "etter læreboken" bør omfattes av effektivisering og kvalitetssikringstiltak, og deretter fremheve de særlige krav som bør stilles til hvordan forvaltningen informerer potensielle brukere om offentlige tiltak og tjenester.

Tiltak for å effektivisere og kvalitetssikre et serviceleveransesystem, bør ideelt sett omfatte følgende aktiviteter:

- a) å sette konkrete mål for tjenesten,
- b) å utvikle et verdigrunnlag for virksomheten,



- 
- c) å fordele oppgaver og ansvar,
  - d) å utforme regler, retningslinjer og standarder for virksomheten,
  - e) å utvikle systemer for styring, koordinering og kontroll,
  - f) å utvikle systemer for opplæring og kompetanseutvikling gjennom selve arbeidet,
  - g) å utvikle systemer for systematisk innsamling av brukererfaring og evaluering av virksomheten,
  - h) å utvikle systemer for læring og omstillingsarbeid i organisasjonen som kan gjøre tjenesten og serviceleveransesystemet bedre.

Når det gjelder å nå ut med tjenesten til potensielle brukere, har forvaltningen et særlig "markedsføringsproblem" sammenliknet med private bedrifter, i form av en informasjonsplikt.<sup>10</sup> Her begrenser jeg meg til å presisere informasjonsplikten bare i forhold til hva slags informasjon forvaltningen bør gi om offentlige tiltak for å sette brukerne i stand til å kunne ivareta og fremme sine interesser, og samtidig skape realistiske forventninger hos brukerne om hva tiltaket består av og hvordan det forvaltes.

Informasjonen fra forvaltningen bør på en oversiktlig og konkret måte fortelle:

- a) hvilke tjenester tiltaket omfatter,
- b) hvilke grupper man tar sikte på å nå,
- c) hvilke rettigheter brukerne har,
- d) hvordan tiltaket er organisert og hvordan det fungerer,
- e) hvordan adgangen er til å klage over vedtak og behandling.

I analysene som følger vil jeg systematisk fokusere på de sider ved forvaltningen som tjenesteleverandør, som forskning viser skaper effektivitets- og/eller kvalitetsproblemer i tjenesteleveransen. Formålet er å presisere hvilke implikasjoner den innsikt som vi har i slike forhold, bør få i form av prinsipper for forbedringer i et rettssikkerhetsperspektiv.

### **1. Prinsipp: Idealet om brukerorientering bør få konsekvenser for hvordan mål formuleres**

Når det stilles generelle krav om brukerorientering og at brukernes behov må settes i sentrum for forvaltningens virksomhet, slik regjeringen gjør i langtidsprogrammet for 1998-2001 (St.meld. nr. 4 1996-97), må dette også komme til uttrykk i spesifikke krav til måten som man for det enkelte tiltak velger å formulere målene på. Jeg har ovenfor pekt på at det ikke er uvanlig at mål i det offentlige er uklare, komplekse, motstridende og urealistiske. Slike målformuleringer må tolkes og konkretiseres av iverksetterne, og dette fører vanligvis til at det blir de ansatte i førstelinjen som bestemmer tiltakets mål (Lipsky 1980). Dessuten vet vi at ansatte ofte viser en tendens til utvikle mål

---

<sup>10</sup> Jf. Planleggings- og samordningsdepartementet (1994): Hovedprinsipper for statlig informasjonspolitikk.

---

ut fra egne, profesjonelle eller institusjonelle interesser, heller enn hensynet til brukernes behov (Hannan og Freeman 1977).

*Det første prinsipp for at forvaltningen skal fungere som et kvalitetssikret og effektivt serviceleveransesystem, må i et rettssikkerhetsperspektiv derfor være at brukernes behov er klart og tilfredsstillende ivaretatt i overordnede mål for tiltaket, og at krav om å ivareta brukernes behov konkretiseres i kvalitetsmål og resultatmål for arbeidet i den enkelte virksomhet.*

## **2. Prinsipp: Krav til verdigrunnlag og kultur i den enkelte virksomhet**

For det andre er det viktig å utvikle et verdigrunnlag for virksomheten som sidestiller brukerorientering med rettssikkerhet, og gir klare normative retningslinjer for hvordan de ansatte skal oppføre seg og forholde seg til brukerne, og hvordan de skal gå frem i løsning av arbeidsoppgaver. Hvilken betydning de ansattes oppførsel og holdning har for brukernes opplevelse av kvalitet, kan ikke overdrives, fordi sosial samhandling er i de fleste tilfelle en integrert del av tjenesteleveransen.

Dette var også flere av informantene inne på. Disse er samstemte om at brukernes vurdering av sine erfaringer med forvaltningen, trolig er mer preget av hvordan de føler at de blir behandlet, enn av om de får avslag eller medhold i en sak. En av informantene sa det slik: *"Når folk reagerer og blir sinte og sure, så er det når de føler at de ikke blir hørt."*

Ethvert tiltak som tar sikte på å forbedre kvalitet på offentlige tjenester, bør derfor bygge på følgende erkjennelse:

1. De fleste tjenester består av sosial samhandling mellom brukeren og ansatte som representerer forvaltningen.
2. Brukerens opplevelse av kvalitet henger nøye sammen med brukerens persepsjon av samhandlingen med dem som representerer forvaltningen.

Vi har et stort antall brukerundersøkelser som viser at mange brukere opplever selve samhandlingen med de ansatte i forvaltningen som problematisk (Berg 1986, Jensen 1985, 1986, 1991, Vennesland 1991). Det er særlig tre forhold som skaper kommunikasjonsproblemer for den enkelte bruker:

- a) forvaltningskulturens byråkratiske normer om at saksbehandlingen skal være universell, upersonlig og begrensettil forhold som er saklig relevant,
- b) interne etatskulturer som fremmer standardisering og rutinisering av samhandlingen, og bidrar til at det utvikles egne prioriteringsregler for sortering av brukere og fordeling av oppmerksomhet, og
- c) profesjonskulturer som passiviserer og nedgraderer brukerne.

Betydningen av å utvikle et verdigrunnlag som fremmer en brukerorientering, går imidlertid ut over å motvirke at det utvikles kultur i forvaltningen som

---

skaper kommunikasjons-problemer for brukerne. Fordi brukerens opplevelse av tjenestens kvalitet er direkte avhengig av de ansattes initiativ, atferd og prestasjoner, og hvordan de mestrer den sosiale samhandlingen med brukeren, stiller tjenesteproduksjon særlige krav til at den enkelte *ermotivert* i jobben.

Moderne organisasjonsteori peker entydig i retning av at verdier og normer for arbeidet kan ha en sterk motiverende effekt på ansatte (Jacobsen og Thorsvik 1997). Det er også mange i dag som argumenter for at den viktigste faktor for å fremme motivasjon, er å velge ut noen nøkkelverdier som presiserer for alle (både i organisasjonen og dens eksterne handlingsmiljø) hva organisasjonen står for, og dernest å utvikle en organisasjonsform og en sosial struktur som bygger opp rundt disse nøkkelverdiene, for å påvirkkulturen omkring arbeidsoppgavene.

Men det er viktig når man skal formulere verdier som bygger inn mening i organisasjonen, at man velger verdier som peker ut over egen organisasjon og i retning av nytte for andre eller for samfunnet. Poenget er at slike verdier endrer de ansattes oppfatning av organisasjonen fra bare å være et virkemiddel for å realisere organisasjonsmessige mål, til også å stå for noen "viktigere" verdier som de ansatte lettere kan identifisere seg med. Den motiverende og styrende effekt av slike nøkkelverdier virker forholdvis godt dokumentert. For en god illustrasjon på dette anbefaler vi boken "In Search of Excellence" av Peters og Waterman (1982).

*Det andre prinsipp for at forvaltningen skal fungere som et kvalitetssikret og effektivt serviceleveransesystem, må i et rettssikkerhetsperspektiv derfor være å utvikle et verdigrunnlag som stiller opp rettssikkerhet, brukerorientering og brukertilfredshet med tjenestens form og innhold, som sentrale verdier for virksomheten, og gjennom systematisk holdningspåvirkning å bygge organisasjonskultur på dette verdigrunnlaget.*

### **3. Prinsipp: Krav til til helhet og sammenheng i organiseringen av tjenestetilbud**

For det tredje vet vi at fragmenteringen og spesialisering i forvaltningen skaper tilgangs- og kommunikasjonsproblemer for brukere, og at problemene er størst for "multiproblem-klienter" eller andre som må samhandle med ulike grener av forvaltningsapparatet, for å få gjort noe med sine sammensatte behov. Statskonsult (Torjesen 1996), (Bleiklie, Jacobsen og Thorsvik 1997, Reitan 1997).

Slike observasjoner i brukerundersøkelser om samordningsproblemer finner vi igjen i forvaltningsstudier som viser:

- at det ikke er uvanlig at det er samarbeidsproblemer mellom forvaltningsorganer (Jacobsen 1993),

- 
- at samarbeidsproblemer og konflikter er størst innenfor fragmenterte tjenesteleveransesystem med horisontal oppsplitting av etater og at eventuelt også oppsplitting av ansvar på flere forvaltningsnivå (Eide 1983), Statskonsult (Torjesen 1996).
  - at særlovgivning kan sette grenser for kommuner som ønsker å samordne sine hjelpetiltak (Kjellevold 1996)

*Det tredje prinsipp for at forvaltningen skal fungere som et kvalitetssikret og effektivt serviceleveransesystem, må i et rettssikkerhetsperspektiv derfor være at organiseringen av tiltak tar hensyn til brukernes behov for helhet og sammenheng i tjenestetilbudet. Det må dessuten utvikles rutiner for kommunikasjon som sikrer at beslutninger fattes på et velinformert og betryggende grunnlag, og at ressurser utnyttes på en effektiv måte.*

#### **4. Prinsipp: Krav til lovregulerte rettigheter og regelstyring**

For det fjerde må det rettslige grunnlag for virksomheten legge forholdene til rette for lokal og profesjonell handlefrihet hvor dette er nødvendig av hensyn til tjenestenes karakter og brukernes situasjon. Samtidig må rettssikkerhetsreglene og kvalitative minstestandarder på tjenestene integreres i den enkelte virksomhet for å sikre brukernes rettigheter overfor forvaltningen og nytte av de tjenester som leveres.

Som drøftingen tidligere i denne rapporten har vist er dette et problematisk tema. Jeg har f.eks. i kapittel 4.2.3 pekt på at det er vel dokumentert hvordan ansatte selv på områder hvor retningslinjene for beslutningsatferd og avgjørelser er relativt klare og detaljerte, kan velge å ignorere bestemmelser som de finner lite hensiktsmessig, og gjennom egen praksis bestemme karakter, omfang og innhold i tiltaket.

At brukere har et rettslig grunnlag å stå på når de fremmer sine interesser i forhold til forvaltningen, er en grunnleggende betingelse for brukerinnflytelse, og et viktig pedagogisk og normativt virkemiddel i det holdningsskapende arbeidet omkring forvaltningens karakter. Hvor det er nødvendig å gi de ansatte handlefrihet, og hvor samhandlingssituasjonene mellom brukerne og forvaltningen er lite regulert, kan det oppstå usikkerhet både for bruker og representant for forvaltningen. Brukernes behov for å skaffe seg tilgang til tjenester vil lett bli satt opp mot representantens behov for å beskytte seg selv. En slik tingenes tilstand er hverken ansatte i førstelinjen i forvaltningen eller brukerne tjent med. Delegering av myndighet til representanter for forvaltningen bør skje i former som klargjør rammene for og begrunnelsene for skjønnsutøvelse.

Organisasjonskultur kan på samme måte som lov og regelverk angi hvilken informasjon som er viktig og sentral, og hvilken som kan utelukkes. Dessuten

---

kan organisasjonskultur fremme tradisjon for hvordan ulike hensyn skal veies og vektlegges i beslutnings situasjoner (Schein 1980, 1991, Janis 1982).

Nøkkelt betingelsen for samtidig å sikre både rettssikkerhet og brukerorientering i forvaltningen er derfor trolig ikke først og fremst mer detaljerte bestemmelser og mer omfattende regelstyring, men som jeg var inne på i "det andre prinsipp" i kap. 5.4, å sikre brukernes interesser gjennom utviklingen av forvaltningens verdigrunnlag kombinert med et systematisk holdningsskapende arbeid.

Jeg understreker at det prinsipielt sett ikke er noen motsetning mellom disse to styringsformene (regelstyring og organisasjonskultur), og at de i praktisk virkelighet både kan substituere hverandre med godt resultat, og gjensidig virke til å forsterke hverandres styringseffekt.

*Det fjerde prinsipp for at forvaltningen skal fungere som et kvalitetssikret og effektivt serviceleveransesystem, må i et rettssikkerhetsperspektiv derfor være at lover og regelverk sikrer brukernes rettigheter, og legger til rette for lokal handlefrihet hvor dette er nødvendig av hensyn til tjenestenes kvalitet og effektiv utnyttelse av ressurser som stilles til rådighet for tiltaket. Utfordringen blir dermed å balansere detaljerte bestemmelser i lov- og regelverk mot behov for handlefrihet i arbeidet, og substituere fravær av detaljerte bestemmelser som ideelt sett burde vært gitt, med klare formuleringer av intensjoner, mål, og normative standarder som kan inngå som sentrale elementer i virksomhetenes verdigrunnlag og kultur.*

## **5. Prinsipp: Krav til administrativ styring, koordinering og kontroll**

Lover og regelverk for virksomheter og organisasjonskultur er imidlertid sjelden tilstrekkelig for å sikre at ressurser utnyttes på en effektiv måte for realisering av mål. I tillegg er det nødvendig å utvikle administrative ordninger for styring, koordinering og kontroll.

Mulige ulemper ved slike ordninger er imidlertid flere.

- På samme måte som bestemmelser i lov og regelverk kan slike administrative styringssystemer fremme en rigid atferd som er dysfunksjonell i forhold til mål for virksomheten (Merton 1968).
- Administrative styringssystemer kan være ressurskrevende å følge opp (Mintzberg 1979).
- Dessuten kan rapporteringssystemer og overordnet administrativ kontroll bidra til å trekke oppmerksomhet bort fra de mål og arbeidsoppgaver man egentlig skal beskjeftige seg med, og fremme målforskyvning og suboptimalisering av delmål (Thorsvik 1991b).

Dessuten er det godt dokumentert at administrative styringsformer basert på instruksjon, tilbakerapportering og kontroll, lett bare kan bli ritualer uten noen

---

som helst betydning for effektiviteten i organisasjonen og kvaliteten på tjenestene som leveres til brukerne (Drucker 1955, Meyer og Rowan 1983, Brunson 1989).

Dette synes for eksempel å være den almene konklusjonen i evalueringstudier av hvordan det gikk med målstyring i norsk offentlig forvaltning (Lægneid 1991). Tilsvarende erfaringer med målstyringskonseptet i offentlig forvaltning rapporteres også fra andre land (Downs og Larkey 1986, Rombach 1991). Hovedbegrunnelsen for at man ikke oppnår de forventede positive effekter, er at forutsetningene for at målstyringskonseptet skal fungere bare i begrenset grad er til stede i offentlig virksomhet.

Dessuten lærer erfaringene med målstyring oss at såkalte "universelle maler" for administrativ styring og kontroll vanskelig kan implementeres i offentlig sektor med godt resultat alle steder, på grunn av forskjeller i oppgaver og roller mellom virksomhetene og verdimangfoldet innen rammen av de enkelte virksomhetene.

Derfor bør myndighetene være varsom med å kreve at alle forvaltningorganer skal følge et felles konsept eller felles maler når de utvikler sine interne administrative styringssystemer, og derimot insistere på at den enkelte virksomhet selv må vurdere hvilke administrative styringsformer som kan være mest hensiktsmessig for dem, gitt virksomhetens egenart og eksterne rammebetingelser.

*Det femte prinsipp for at forvaltningen skal fungere som et kvalitetssikret og effektivt serviceleveransesystem, må i et rettssikkerhetsperspektiv derfor være at den enkelte virksomhet har frihet til selv å velge administrative ordninger for intern styring, koordinering og kontroll som skal sikre kvalitet og effektiv utnyttelse av ressursene, og at eksterne påbud reduseres til å omfatte bare de bindinger som er nødvendig for å ivareta hensynet til rettssikkerhet og overordnet politisk styring av virksomheten.*

## **6. Prinsipp: Krav til de ansatte og personalpolitiske tiltak**

For det sjette stiller tjenesteyting særlige krav til personalets kunnskap, ferdigheter, og ikke minst (som vi har sett) til motivasjon i arbeidet. Dersom den enkelte over tid ikke får faglig påfyll som motiverer og gjør at vedkommende føler seg bedre i stand til mestre arbeidsoppgavene, kan konsekvensen lett bli at man bare gjør sin plikt, men trekker seg ut psykologisk. Vi har f.eks. studier som peker på at motivasjonen blir mindre jo mer erfaring man har i jobben, og at det ikke er uvanlig at man begynner å føle seg utbrent etter noen år i jobben (Stjernø 1983, Stjernø, Heszlein og Terum 1988). Det er ikke usannsynlig at dette er en medvirkende årsak til at store deler av velferdsapparatet sliter med stort gjennomtrekk og fravær i stillinger.

---

Høy turnover blant personalet gjør kompetansesituasjonen i velferdsapparatet ytterligere problematisk. Derfor kan vi lett bli konfrontert med en "vond-sirkel"-problematikk i forvaltningen med hensyn til kompetanse, hvis vi ikke satser på kompetansehevede tiltak for de ansatte som er meningsfull og nyttig i forhold til arbeidsoppgavene de skal løse.

Hovedbegrunnelsen for å utvikle systemer for opplæring og kompetanseutvikling kombinert med arbeidet i forvaltningen, er imidlertid en annen. Vi har en god dokumentasjon for å hevde at mangelfull kompetanse og spinkel innsikt i lov- og regelverk representerer et allment problem både med hensyn til kvalitetsforringelse i arbeidet og rettssikkerhet i forvaltningen (Øyen 1974, Gundersen og Øyen 1979, Stjernø 1982, Hammarquist og Stjernø 1985, Molven og Vetvik 1986, Tanger 1986, Terum 1986, Stjernø, Heszlein og Terum 1988, Nervik 1988, Eckhoff og Graver 1991, Lorentzen 1996). Dessuten kan trekk ved arbeidssituasjonen bidra til at det er vanskelig å gjennomføre arbeidsoppgavene slik man faglig sett mener at det bør gjøres. Dette drøftet jeg i kapittel 4. Det vi vet mest om er: a) hvordan stor arbeidsbelastning og eksternt press (Vennesland 1991), b) krav om samordning for å gi mer helhetlige tjenester (Otterlei 1997), og c) politisering av beslutningssituasjoner (Olsen 1983) kan føre til deprofesjonalisering av arbeidet og forringelse av kvalitet.

De fleste av informantene mener at det er behov for opplæring som kan få ansatte til å forholde seg til lovverket på en mer forpliktende måte. Dette gjelder særlig i forhold til til hjelpeprofesjonene i forvaltningen (jf .kap. 4.2.3).

For at kompetanseutvikling i forvaltningen skal komme brukerne til nytte, er det mye som tyder på at opplæringstiltak må være en integrert del av forvaltningens arbeid, og rettet inn mot konkrete kompetanseutfordringer i arbeidssituasjonen. For det andre må ledelsen i den enkelte virksomhet spille en aktiv rolle for å skape oppslutning om opplæringstiltak, og legge forholdene til rette for kunnskapsformidling, refleksjon og læring på arbeidsplassen. Dessuten (og dette er kanskje den viktigste forutsetningen for engasjement og interesse) må opplæringstiltak være impregnert av verdigrunnlaget for virksomheten som gjør det hele meningsfylt for den enkelte.

*Det sjette prinsipp for at forvaltningen skal fungere som et kvalitetssikret og effektivt serviceleveransesystem, må i et rettssikkerhetsperspektiv derfor være at den enkelte virksomhet har systemer for opplæring i arbeidet som: a) fremmer en strategisk utvikling av faglige og menneskelige ressurser, b) mobiliserer og kanaliserer oppmerksomhetskapasitet omkring verdigrunnlaget for virksomheten, og c) styrker de ansattes motivasjon og lojalitet i arbeidet i forhold til de sentrale mål for tiltaket.*

---

## 7. Prinsipp: Krav til brukerundersøkelser og interesse for hva brukerne mener

For det syvende innebærer kravet om brukerorientering i forvaltningen at brukernes situasjon, behov, og deres erfaringer med- og forventninger til det enkelte forvaltningsorgan, må kartlegges på en systematisk måte og kommuniseres inn i planleggingsprosessen i det enkelte forvaltningsorgan. Gode systemer for kartlegging av brukererfaringer kombinert med evaluering av virksomheten er en forutsetning for å avdekke problemer, feil og mangler som forteller hvordan et tiltak kan forbedres.

Siden begynnelsen av 1980-tallet har mange etater i forvaltningen gjennomført brukerundersøkelser i forskjellige former. Det hele tok av med regjeringens Aksjon Publikum i 1982. Bakgrunnen for aksjonen var den misnøye og kritikk som ofte reises mot forvaltningens virksomhet og imøtekommenhet overfor publikum. I handlingsplanen for Aksjon Publikum heter det at målet med aksjonen er å styrke evnen til dem som arbeider i stat, fylkeskommunene og kommunene til å arbeide publikumsrettet. Virkemidlene i aksjonen var i hovedsak å kartlegge brukernes erfaringer med ulike etater på lokalt nivå gjennom enkle spørreskjema-undersøkelser. Til sammen ble det gjennomført flere hundre undersøkelser.

På mange måter var dette et pionerarbeid. For det første utviklet forskerne som ble engasjert i aksjonen en enkel og billig metode som den enkelte etat kan bruke for å gjennomføre egne brukerundersøkelser omkring forhold som det er praktisk mulig å gjøre forbedringer med (Boman og Larsen 1984). Selv om enkelte har kritisert opplegget for faglig og metodisk ikke å ha mål (Holme 1986), er det vanskelig å avvise at undersøkelsesopplegget som metoden beskriver, har vist seg å være et nyttig redskap for forvaltningen, og har dannet skole for tenkningen omkring brukerundersøkelser i dag. For det andre bidro Aksjon Publikum til en holdningsendring i forvaltningen, ved at brukerne nå ble en legitim part som bør høres når offentlige tiltak skal evalueres. Og for det tredje har arbeidet i tilknytning i Aksjon Publikum bidratt til en sterkere fokusering på spørsmål som har å gjøre med brukernes rettigheter.

I dag er opplegg for brukerundersøkelser og evaluering av tiltak blitt en integrert del av omstillingsarbeidet i offentlig sektor. Blant annet finner vi dette klart uttrykt i manualer og hefter fra Statskonsult (1991, 1996) og Kommunal Opplæring (1992, 1993) som skisserer opplegg for kvalitetsutviklingsarbeid i offentlig sektor. Standardopplegget for brukerundersøkelser beskrives som en kontinuerlig tilpasningsprosess hvor man hele tiden må forholde seg til brukernes behov og erfaringer når man formulerer kvalitetsmål, evaluerer praksis, og legger opp til tiltak for å forbedre virksomheten. Den logiske strukturen i opplegget er nokså lik beskrivelser for markedstilpasning i



---

moderne management litteratur, hvor det vanlige credo er: Den ansatte må lære seg å se på kunden og ikke selskapet, og leve seg inn i kundens situasjon og finne muligheter til å tilpasse seg deretter (Normann 1991).

*Det syvende prinsipp for at forvaltningen skal fungere som et kvalitetssikret og effektivt serviceleveransesystem, må i et rettssikkerhetsperspektiv derfor være at den enkelte virksomhet utvikler enkle systemer for systematisk og regelmessig kartlegging og evaluering av brukernes behov og erfaringer med- og forventninger til forvaltningen, og periodisk og planmessig vurderer om det er muligheter for å forbedre resultatet i forhold til brukerne, ved omstilling i tiltakets innhold, organisering og/eller praksis.*

## 5.5 Sammenfatning

Formålet med dette kapitlet har vært å være å videreføre analysene i kapittel 4 som identifiserte typiske problemer, feil og mangler i saksbehandling i et rettssikkerhetsperspektiv. Her har jeg vært opptatt av forbedringsmuligheter, og har forsøkt å besvare spørsmålet: Hva kunne ideelt sett vært annerledes? Hvis man ikke har noen klare holdepunkter for hvilken fremtidig situasjon forvaltningsreformer skal realisere, er det vanskelig å fatte rasjonelle valg med hensyn til tiltak for å forbedre forvaltningen.

Jeg valgte å strukturere drøftingen ved å konsentrere meg om tre grunnleggende mål og funksjoner for forvaltningens arbeid: 1) forvaltningens forpliktelse til å ivareta rettssikkerhet i sin virksomhet, 2) forvaltningen som effektiv iverksetter av offentlig politikk, og 3) forvaltningen som tjenesteleverandør.

Innenfor hvert av perspektivene har jeg drøftet typiske problemer og forbedringsmuligheter, og konstruert idealtypiske beskrivelser av hvordan situasjonen bør være. Konklusjonene er presisert i form av konkrete prinsipper for tiltaksarbeid, som jeg tror vil bringe realitetene i forvaltningen nærmere idealene i et rettssikkerhetsperspektiv.

Mitt første perspektiv fokuserte på *forvaltningens forpliktelse til å ivareta rettssikkerhet*. Dette perspektivet bygger på den grunnforutsetning at forvaltningens viktigste oppgave er å verne om og fremme grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper i samfunnet. Drøftingen har vist at for å realisere dette mål, må valg av organisatoriske løsninger og styringsformer baseres på følgende prinsipper:

1. Ansatte i det enkelte forvaltningsorgan må være bundet av lov og regelverk som klargjør hvordan beslutninger skal fattes og hvilke betingelser som må være oppfylt for at ulike typer vedtak skal kunne treffes.

- 
2. De relevante bestemmelser i lov- og regelverk må være klare, ikke motstridende, og relativt stabile over tid. Regelverk som gjelder prosedyrer for saksbehandling og samhandling med brukerne må innarbeides i forvaltningsapparatet som en integrert del av det rettslige grunnlag for det enkelte forvaltningsorgan på linje med organets øvrige (faglig spesifikke) regelverk, og de må kunne læres og praktiseres av alle.
  3. Det må være ordninger som sikrer at hensynet til den enkeltes rettssikkerhet rangerer over andre forhold og hensyn som kan trekkes inn og vektlegges i beslutningssituasjoner.
  4. Ansatte må være lojale i forhold til lov og regelverk, og ha vilje og praktisk mulighet til å følge gjeldende retningslinjer, slik at faktisk beslutningsatferd i forvaltningen er samsvar med forskrevne beslutningsmåter og avgjørelser.

Mitt andre perspektiv fokuserte på *forvaltningen som et instrument for iverksetting av offentlig politikk*. Dette perspektivet tilføyer dimensjonen "forholdet mellom politikk og administrasjon" til rettssikkerhetsperspektivet. Drøftingen har vist at for at forvaltningen i et rettssikkerhetsperspektiv skal kunne være et effektivt instrument for iverksetting av offentlig politikk, må valg av organisatoriske løsninger og styringsformer baseres på følgende prinsipper:

1. Politiske mål må være klare og konsistente og ikke til å misforstå. Dessuten må målene være realistiske. Dette impliserer at premissene for offentlig politikk må være forankret i et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag om forhold av betydning for realisering av politiske mål, og dessuten være knyttet til en adekvat årsaksteori som gir retningslinjer for hvordan målene kan realiseres.
2. Forvaltningsorganer må ha ressurser og kapasitet til å gjøre det som er påkrevd for å realisere målene med politikken.
3. De to institusjonelle styringsmodellene "statlig styring" og "lokal handlefrihet" må integreres ved å legge opp til sentral styring for desentralisering. Ideelt sett kan dette gjøres ved: a) å bygge opp det organisasjonsmessige potensialet for iverksetting på lokalt nivå, og b) å utvikle fleksible systemer for integrasjon basert på klare ansvars- og autoritetsforhold under gjennomføringen av tiltak. Den fundamentale forutsetningen for å motvirke tendenser til målforskyvning når iverksetting av tiltak forutsetter et desentralisert system med relativt selvstendige organer, er at ansatte føler seg bundet av en forvaltningskultur og etikk som ansvarliggjør den enkelte i forhold til mål og retningslinjer for tiltaket.

- 
4. De ansattes lojalitet til politikken bak tiltaket må være sterkere enn deres lojalitet til egen profesjon og andre utenforliggende interesser, og de må ha vilje til å slutte opp om gjennomføringen av politikken. Dessuten må det kreves innenfor et rettssikkerhets-perspektiv at de ansatte har praktiske muligheter til å følge de retningslinjer som ergitt for arbeidet.

Mitt tredje perspektiv fokuserte på *forvaltningen som leverandør av tjenester*. Dette perspektivet tilføyer dimensjonen "forholdet mellom forvaltningen og den enkelte bruker" til rettssikkerhetsperspektivet. Drøftingen har vist at for at forvaltningen i et rettssikkerhetsperspektiv skal kunne fungere som et kvalitetssikret og effektivt serviceleveransesystem, må valg av organisatoriske løsninger og styringsformer baseres på følgende prinsipper:

1. Brukernes behov må være klart og tilfredstillende ivaretatt i overordnede mål for tiltaket, og krav om å ivareta brukernes behov må være konkretisert i kvalitetsmål og resultatmål for arbeidet i den enkelte virksomhet.
2. Det må være et verdigrunnlag i den enkelte virksomhet som stiller opp rettssikkerhet, brukerorientering og brukertilfredshet med tjenestens form og innhold, som sentrale verdier for virksomheten, og man må gjennom systematisk holdningspåvirkning bygge organisasjonskultur på dette verdigrunnlaget.
3. Organiseringen av tiltak må ta hensyn til brukernes behov for helhet og sammenheng i tjenestetilbudet. Det må dessuten utvikles rutiner for kommunikasjon som sikrer at beslutninger fattes på et velinformert og betryggende grunnlag, og at ressurser utnyttes på en effektiv måte.
4. Lover og regelverk må sikre brukernes rettigheter, og legge til rette for lokal handlefrihet hvor dette er nødvendig av hensyn til tjenestenes kvalitet og effektiv utnyttelse av ressurser som stilles til rådighet for tiltaket. Utfordringen er å balansere krav til detaljert regelverk mot behov for handlefrihet i arbeidet, og kompensere for fravær av bestemmelser i lov og regelverk som ideelt sett burde vært gitt, med klare formuleringer av intensjoner, mål og normative standarder som kan inngå som sentrale elementer i virksomhetenes verdigrunnlag og kultur.
5. Den enkelte virksomhet må ha frihet til selv å velge administrative ordninger for intern styring, koordinering og kontroll som skal sikre kvalitet og effektiv utnyttelse av ressursene, og eksterne påbud må reduseres til å omfatte bare de bindinger som er nødvendig for å ivareta hensynet til rettssikkerhet og overordnet politisk styring av virksomheten.
6. Den enkelte virksomhet må ha systemer for opplæring i arbeidet som: a) fremmer en strategisk utvikling av faglige og menneskelige ressurser, b)

---

mobiliserer og kanaliserer oppmerksomhetskapasitet omkring verdigrunnlaget for virksomheten, og c) styrker de ansattes motivasjon og lojalitet i arbeidet i forhold til de sentrale mål for tiltaket.

7. Den enkelte virksomhet må ha enkle systemer for systematisk og regelmessig kartlegging og evaluering av brukernes behov og erfaringer med- og forventninger til forvaltningen, og virksomhetene må periodisk og planmessig vurdere om det er muligheter for å forbedre resultatet i forhold til brukerne, ved omstilling i tiltakets innhold, organisering og/eller praksis.

---

## 7 Sluttord

Den måten som jeg har valgt å legge opp analysene på i kapittel 5, kan selvsagt kritiseres. Jeg forventer kritikk for at jeg trekker handlingsimplikasjoner fra empiri i lys av idealtypiske modeller, og utleder prinsipper som er logisk vel funderte, men vanskelig å følge opp i praktisk virkelighet. Dessuten forventer jeg kritikk for at analysene begrenser seg til bare å omfatte noen få utvalgte strukturelle prinsipper for styring, som behandles på en forenklet og skjematisk måte, mens virkeligheten er atskillig mer kompleks, uforståelig og upredikerbar.

Jeg kan si meg enig i begge disse innvendingene. Men samtidig vil jeg understreke at nytten i denne måten å bygge opp analysene på, ligger nettopp i det som denne kritikken kritiserer analyseformen for å gjøre.

For det første er forvaltningen kompleks. Med mindre vi forenkler og fokuserer oppmerksomheten omkring de forhold som vi til enhver tid har grunn til å tro er viktigst for å forstå hvordan forvaltningen fungerer og endres over tid, og hvilke forhold som påvirker de ansattes beslutningsatferd, vil vi ikke ha mulighet til å utvikle et solid teoretisk grunnlag for en planmessig utvikling av forvaltningen.

For det andre har idealtypene jeg skisserer først og fremst en analytisk verdi gjennom måten som de påvirker vår tenkning omkring forvaltningsreformer. Da er det mindre viktig hvorvidt ideelle prinsipper er realistiske eller ikke.

Poenget med prinsippene som jeg har utledet, er at de løfter blikket fra dagens situasjon og bestrebelser for å løse aktuelle problemer, og kan få oss til å se fremover i tid og vurdere hvilke langsiktige konsekvenser de løsninger vi velger i dag, vil ha for utviklingen av forvaltningen. Dessuten er prinsippene normative målestokker som angir grunnleggende verdibeslutninger i vårt politiske liv om hvordan forvaltningen bør være. Derfor kan de også fungere som et hensiktsmessig vern mot situasjonsbestemt vilkårlighet og spontanitet i forhold til press fra særinteresser i forvaltningen, og i forhold til forslag fra eksterne konsulenter som vil selge inn "moderne" løsninger på styringproblemene i offentlig sektor.

Argumentasjonen for prinsippene gir viktig innsikt i betingelser for at forslag om tiltak som settes ut i livet i dag, skal kunne gi de forventede positive effekter i fremtiden. Prinsippene er fundert i den forskningsbaserte kunnskap vi har om hvorfor offentlige tiltak fungerer slik de faktisk gjør, og prinsippene bygger i særlig grad på hva vi vet om årsakene til at det svikter i forhold til idealene for god forvaltningspraksis. Derfor er det grunn til å tro at prinsippene

---

kan fungere som hensiktsmessige retningslinjer og praktiske holdepunkter i arbeidet for å forbedre forvaltningen i forhold til idealene.

---

## Litteratur

- Andenæs, K. (1984): "Sosionomene og jussen." I Nordisk Sosialt Arbeid.
- Andenæs, K. (1989): "Om lovgivning og rettsanvendelse i sosialretten." I Nordisk Administrativt Tidsskrift.
- Andenæs, K. (1992): Sosialomsorg i gode og onde dager. Tano, Oslo.
- Andenæs, K. og L. O. Olsen (red) (1996): Sosialrett. Tano, Oslo.
- Aubert, V. (1986): Rettssikkerhetssyndromet. I A. Bratholm et al. (red.): Samfunn, Rett, Rettferdighet. Festskrift til Torstein Eckhoffs 70-årsdag. Tano, Oslo.
- Baldersheim H. og L. Rose (1988): Confused Consumers or Methodological Artifacts. LOS-senterets Notat- og Rapportserie nr 25, Bergen.
- Baldersheim, H., J. F. Bernt, T. Kleven og J. Rattsø (1997): Kommunalt selvstyre i velferdsstaten. Tano- Aschehough, Oslo.
- Benneche, G. (1967): Rettssikkerheten i barnevernet. Universitetsforlaget, Oslo
- Benneche, G. (1974): Barn under tilfeldighetens lov. Universitetsforlaget, Oslo.
- Benneche, G. (1979): I det andre huset. Gyldendal, Oslo.
- Benneche, G. (1986): Barnevernet i Norge. Universitetsforlaget, Oslo.
- Benneche, G. og S. Eskeland (red.) (1987): Hvor går sosialomsorgen? Universitetsforlaget, Oslo.
- Bernt, J. F. (1994): "Kan kommunalt selvstyre og rettssikkerhet forenes?" I Lov og Rett.
- Bernt, J. F. (1996): "Rettssikkerhet i den kommunaliserte velferdsstat." I Lov og Rett.
- Bernt, J. F. (1997): "Statlig kontroll med kommunene - en trussel mot eller en forutsetning for det kommunale folkestyrets legitimitet?" I H. Baldersheim et al. (red.): Kommunalt selvstyre i velferdsstaten. Tano- Aschehough, Oslo.
- Blau, P. M. (1973): The Dynamics of Bureaucracy. The University of Chicago Press, Chicago.
- Bleiklie, I. (1996): "Den psykiatriske klinikken som serviceregime." I V. Erichen (red.): Profesjonsmakt. På sporet av en norsk helsepolitisk tradisjon. Tano Aschehough, Oslo.
- Bleiklie et al. (red.) (1985): Politikens forvaltning. Universitetsforlaget, Bergen.
- Bleiklie, I. (1991): A Political Concept of Public Service Provision. Notat nr. 5, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Bleiklie, I. (1983): "The Selective Providers. Organization and Distribution Effects of Public Service Provision." I Tidsskrift för rättsociologi, vol. 1.
- Bleiklie, I., K. D. Jacobsen og J. Thorsvik (1997): "Forvaltningen og den enkelte." I Christensen, T. og M. Egeberg (1997): Forvaltningskunnskap. Tano, Oslo.
- Boe, E. (1979): Distriktenes utbyggingsfond, Oslo.

- 
- Boe, E. (1991): "Fusadommen i forvaltningsrettslig og rettsteoretisk perspektiv." I Lov og Rett.
- Boe, E. (1994): "Domstolskontroll med forvaltningen: Åpne lovfullmakter og Høyesteretts svar i 90-årene." I Lov og Rett.
- Boe, E. (1996): Innføring i juss. Juridisk tenkning og rettskildelære. Tano Aschehough, Oslo.
- Bomann-Larsen, P. og T. Ø. Jensen (1984): Håndbok i publikumsundersøkelser. Universitetsforlaget, Oslo
- Bomann-Larsen, P. og T. Ø. Jensen (1985): "Brukerproblemer med forvaltningskultur." I I. Bleiklie et al. (Red.) (1985): Politikkens forvaltning. Universitetsforlaget, Bergen
- Brunson, N. (1989): The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations. John Wiley, Chichester.
- Christensen, T. og M. Egeberg (1997): Forvaltningskunnskap. Tano, Oslo.
- Cooper et al. (1998): Public Administration for the Twenty-First Century. Harcourt Brace College Publishers, London.
- Danet, B. (1981): "Client-Organization Relationships." I Nystrøm, P. C. og W. H. Starbuck (ed.): Handbook of Organizational Design, vol. 2. Oxford University Press, Oxford.
- Downs, G. W. og P. D. Larkey (1986): The Search for Government Efficiency. Tempel University Press, Philadelphia.
- Drucker, P. F. (1955): The Practice of Management. Heinemann Professional Publishing, Oxford.
- Eckhoff, T. (1985): "Avgjørelsesmodeller, styring og ansvar." I Bleiklie et al. (red.): Politikkens forvaltning. Universitetsforlaget, Bergen.
- Eckhoff, T. og K. D. Jacobsen (1960): "Rationality and Responsibility in Administrative and Judicial Decision-making." Munksgaard, København.
- Eckhoff, T. og H. P. Graver (1991): Regelstyring av lokale forvaltningsvedtak - Praktisering av bygningsloven. Tano, Oslo.
- Eckhoff, T. og E. Smith (1997): Forvaltningsrett. 6. Utgave. Tano, Oslo.
- Ellingsen, D. (1986): "Rettsikkerhetsbegrepet." I Hefte for kritisk juss.
- Eriksen, E. O. (1999): Kommunikativ ledelse - Om styring av offentlige organisasjoner. Fagbokforlaget, Bergen.
- Eskeland, S. (1989): Fangerett. 2. Utgave. Tano, Oslo.
- Eskeland, S. (red.) (1993): Hvor gikk sosialomsorgen? Universitetsforlaget, Oslo.
- Farazmand, A. (ed.) (1997): Modern Systems of Government. Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians. Sage Publications, London.
- Fleischer, C. A. (1998): Rettskilder og juridisk metode. Ad Notam Gyldendal, Oslo.
- Frihagen, A. (1991): Forvaltningsrett bind I: Forvaltning og kompetanse, 3. Utgave. Forlaget A. Frihagen A/S, Bergen.
- Frihagen, A. (1995): Forvaltningsloven og kommunal saksbehandling, 7. Reviderte utgave. Forlaget A. Frihagen A/S, Bergen.



- 
- Goodsell, C. T. (ed.) (1981): *The Public Encounter*. Indiana University Press, Bloomington.
- Graver, H. P. (1988): "Forvaltningsloven og regulering av forvaltningen." I *Lov og Rett*.
- Grøholt, K. (1995): "Management og mangfold i norsk forvaltningsutvikling." I P. Læg Reid og O. K. Pedersen (red.): *Nordiske forvaltningsreformer*. Danmarks Forvaltningshøjskoles Forlag, København.
- Grund, J. (1991): *Helsepolitikk i 1990-årene. Effektivisering, spill eller utvikling*. Tano, Oslo.
- Gundersen, H. og E. Øyen (1979): *Trygd i Norge*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Hammarquist, S. E. og S. Stjernø (1985): *Terskler og barrierer i sosialhjelpen*. NKSH-rapport 5:87.
- Hannan, M. T. og J. Freeman (1977): "The Population Ecology of Organizations." I *American Journal of Sociology*.
- Hatland, A. (1993): "Rettigheter og skjønn ved fordeling av velferdsgoder." I *Lov og Rett*.
- Henrichsen, C. (1993): "Rettsikkerhet - en begrepsanalyse". I Peter Blume og Hanne Petersen (red.): *Retlig polycentri*. København.
- Holme, I. M. (1986): "Er det enkle alltid genialt?" I *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*.
- Jacobsen, D. I. (1993): "Hvorfor er samarbeid så vanskelig?" I P. Røpstad (red.): *Dugnadsånd og forsvarsverker*. Tano, Oslo.
- Jacobsen, D. I. (1997): *Administrasjonens makt. Om forholdet mellom politikk og administrasjon*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Jacobsen, D. I. og J. Thorsvik (1997): *Hvordan organisasjoner fungerer*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Jacobsen, K. D., T. Ø. Jensen og T. Aarseth (1982): "Fordelingspolitikken forvaltning." I *Sosiologi i dag*.
- Jakhelln, H. og B. T. Kjellemo (1991): *Retten til spesialundervisning på grunnskolens område*. Ad Notam, Oslo.
- Janis, I. L. (1982): *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*. Houghton Mifflin, Boston.
- Jensen, T. Ø. (1985): "Hvem eier pasientens problem?" I *Forbrukerrådet: Pasientrettigheter - hva nå?* Universitetsforlaget, Oslo.
- Jensen, T. Ø. (1991): "Pasienterfaringer med helsevesenet." I H. Piene (red.): *Helsevesen i knipe*. Ad Notam Forlag, Oslo.
- Jensen, T. Ø. (1986): "Publikums erfaring med forvaltningen: Hva sier empirien? Hvor går teorien?" I *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*.
- Katz, E. og B. Danet (ed.) (1973): *Bureaucracy and the Public. A Reader in Official-Client Relations*. Basic Books, New York.
- Kaufmann, F. X., et al. (ed.) (1986): *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*. Walter de Gruyter, Berlin.
- Kjellberg, F. og M. Reitan (1995): *Studiet av offentlig politikk*. Tano, Oslo.
- Kjellberg, F. et al. (1980): *Forvaltning, byråkrati og den enkelte*. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

- 
- Kjellevoid, A. (1991): "Hvilke rettigheter har mennesker med psykisk utviklingshemming?" I Lov og Rett.
- Kjønstad et al. (1997): Sosial trygghet og rettssikkerhet under sosialtjenesteloven og barneverntjenesteloven. Alma Mater, Oslo.
- Kjønstad, A. og A. Syse (1993): "Pasientrettighetene i Norge- framvekst og utviklingsmuligheter." I Lov og Rett.
- Kjønstad, A. og A. Syse (1997): Velferdsrett. Ad Notam Gyldendal, Oslo.
- Kleven, T. (1997): "Forholdet mellom kommune - stat i et legitimitetsperspektiv." I H. Baldersheim et al. (red.): Kommunalt selvstyre i velferdsstaten. Tano- Aschehough, Oslo.
- Kommunal Opplæring (1992): Krav til service, kvalitet, omstilling og utvikling i kommunene. Kommuneforlaget, Oslo.
- Kommunal Opplæring (1993): Kvalitetsutvikling i kommunale tjenester. Kommuneforlaget, Oslo.
- Lipsky, M. (1980): Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services. Russel Sage Foundation, New York.
- Lorentzen, H. (1996): "Ikke-juristers anvendelse av lovregler i nåtidig norsk sosialadministrasjon." I Tidsskrift for samfunnsforskning.
- Lyngstad, R. (1997): "Den kommunale tenkemåte- ein trussel mot velferdsgodene?" I Lyngstad, R., A. M. Støkken og W. Lichtwack (1997): Kommunen som velferdsyter. Universitetsforlaget, Oslo.
- Lyngstad, R., A. M. Støkken og W. Lichtwack (1997): Kommunen som velferdsyter. Universitetsforlaget, Oslo.
- Læg Reid, P. (1993): "Tendensar i utviklinga av offentlig sektor." I Nordisk Administrativt Tidsskrift.
- Læg Reid, P. (1997): "Forvaltningspolitikk i Norden- samarbeidsmodellen på prøve." I Nordisk Administrativt Tidsskrift.
- Læg Reid, P. og J. P. Olsen (1978): Byråkrati og beslutninger. Universitetsforlaget, Oslo.
- Læg Reid, P. (red.) (1991): Målstyring og virksomhetsplanlegging i offentlig sektor. Alma Mater Forlag AS, Bergen.
- Læg Reid, P. og O. K. Pedersen (1994): Forvaltningspolitikk i Norden. Jurist og økonomforbundets Forlag, Danmark.
- Læg Reid, P. (red.) (1995): Lønnspolitikk i offentlig sektor. Tano, Oslo.
- Magnusson, C. og O. Torvund (red.) (1988): Edb og rettssikkerhet i offentlig forvaltning. Tano, Oslo.
- March, J. G. og J. P. Olsen (1976): Ambiguity and Choice in Organizations. Universitetsforlaget, Bergen.
- Merton, R. (1968): Social Theory and Social Structure. Free Press, Glencoe, Illinois.
- Meyer, J. W. og B. Rowan (1983): "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." I J. W. Meyer og R. Scott (ed.): Organizational Environments. Ritual and Rationality. Sage Publications, London.

- 
- Mintzberg, H. (1979): *The Structuring of Organizations*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Molven, O. og E. Vetvik (1986): *Saksbehandling i kommunal forvaltning. Forvaltningslovens krav og publikums rettigheter i saksbehandlingen. Diakonhjemmets sosialhøgskole.*
- Molven, O. (1991): "Pasientombudsordningen." I *Lov og Rett*.
- Molven, O. og E. Vetvik (1986): *Notat om hovedresultatene fra NOI-undersøkelsen om befolkningens kjennskap til forvaltningsloven. Diakonhjemmets sosialhøgskole 1986.*
- Mordal, T. L. (1993): *Tema med variasjoner. Forbruksforskning om velferdstjenester i kommunene. Statens Institutt for Forbruksforskning, Lysaker.*
- Naschold, F. (1995): "The Modernization of the Public Sector in Europe. A Comparative Perspective on the Scandinavian Experience." I *Labour Policy Studies*, Helsinki.
- Nervik, J. A. (1988): *Norske sosialhjelpsstudier - En kommentert bibliografisk oversikt. INAS-rapport 1988:8.*
- Nordbø, E. (1968): *Kommunenes ytelser i sosialsektoren. Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.*
- Normann, R. (1991): *Service Management. Bedriftsøkonomens Forlag, Oslo.*
- NOU 1984: 13: *Åpningstider og tilgjengelighet*
- NOU 1984:23: *Produktivitetsfremmende reformer i statens budsjettssystem.*
- NOU 1988:38: *Nye mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen.*
- NOU 1989:5: *En bedre organisert stat.*
- NOU 1991:20 *Rettsikkerhet for mennesker med psykisk utviklingshemming.*
- NOU 1991:28: *Mot bedre vitende? Effektiviseringsmuligheter i offentlig sektor.*
- NOU 1996:5: *Hvem skal eie sykehusene?*
- Olsen, J. P. (1983): *Organized Democracy. Universitetsforlaget, Oslo.*
- Olsen, J. P. (1988): *Statsstyre og institusjonsutforming. Universitetsforlaget, Oslo.*
- Olsen, J. P. (1996): "Europeanization and Nation-State Dynamics." I S. Gustavsson og L. Lewin (red.): *The Future of the Nation-State. Routledge, London.*
- Olsen, J. P. og B. G. Peters (ed.)(1986): *Lessons from Experience. Experimental Learning in Administrative Reforms in Eight Democracies. Scandinavian University Press, Oslo.*
- Ot.prp. nr. 29 1990-91 *Om lov om sosiale tjenester.*
- Otterlei, J. B. (1997): "Samordningsbehov og profesjonaliseringskrav." I Lyngstad, R., A. M. Støkken, A. M. og W. Lichtwack (red.): *Kommunen som velferdsyter. Universitetsforlaget, Oslo.*
- Peters, T. J. og R. H. Waterman (1982). *In Search of Excellence. Harper & Row, New York.*

---

Pettersen, P. A. og L. Rose (1997): "Den norske kommunen: Hva har politikerne ønsket, og hva ønsker folket?" I H. Baldersheim et al. (red.): Kommunalt selvstyre i velferdsstaten. Tano- Aschehough, Oslo.

Planleggings- og samordningsdepartementet (1994): Hovedprinsipper for statlig informasjonspolitikk.

Planleggings- og samordningsdepartementet (1997): Brukarorientering i statsforvaltninga. Ei orientering om PSDs brukarorienteringsprogram.

Reitan, T. (1997): Municipal Checks And County Balances. The Referral Process For Substance Abusers. Doktoravhandling, Universitetet i Bergen.

Rombach, B. (1991): Det går ikke å styre med mål. Studentlitteratur, Lund.

Sand, I. J. (1996): Styring av kompleksitet. Rettslige former for statlig rammestyling og desentralisert statsforvaltning. Fagbokforlaget, Bergen

Schartum, D. W. (1993): Rettssikkerhet og systemutvikling i offentlig forvaltning. Universitetsforlaget, Oslo.

Schein, E. (1980): Organisasjonspsykologi. Tanum, Oslo.

Schein, E. (1991): "What is Culture?" I P. Frost et al. (Ed.): Reframing Organizational Culture. Sage, Newbury Park.

Scott, R. (1966): "Professionals in Bureaucracies - Areas of Conflict." I H. M. Vollmer og D. L. Mills (ed.): Professionalization. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, New York.

Skaug, L. (1998): Jus i eldreomsorg. Saksbehandling av omsorgssaker. Kommuneforlaget, Oslo.

Smith, E. (1984): Rettssikkerhet ved offentlig tjenesteyting. Tanum-Norli, Oslo.

Spulber, N. (1997): Redefining the State. Privatization and Welfare Reform in Industrial and Transitional Economies. Cambridge University Press, Cambridge.

Statskonsult (1990): Å spørre brukerne.

Statskonsult (1991): Riktig kvalitet på offentlige tjenester. Hvordan statlige virksomheter kan arbeide aktivt med kvalitetsutvikling.

Statskonsult (Torjesen) (1996): Mellombyråkrati og flerbrukere. Tverretattlig samarbeidsforsøk mellom arbeidsmarkeds, sosial- og trygdeetat i Grimstad kommune 1993-1995. Prosjekt offentlige servicekontor.

Statskonsult (1996): Brukerorientert kvalitet. Kvalitetsutvikling i offentlige virksomheter.

Statskonsult (1997): Ytelsesdeklarasjoner. Varefakta på offentlige tjenester.

St.meld. nr. 29, 1996-97: Om regional planlegging og arealpolitikk

St.meld. nr. 32, 1976-77: Om rettssikkerhet i sosial- og helseinstitusjoner.

St.meld. nr. 35, 1994-95: Velferdsmeldingen.

St.meld. nr. 63, 1964-65: Langtidsprogrammet for perioden 1966-1969.

St.meld. nr. 75, 1976-77: Langtidsprogrammet for perioden 1978-1981.

St.meld. nr. 4, 1992-93: Langtidsprogrammet for perioden 1994-1997.

St.meld. nr. 4, 1996-97: Langtidsprogrammet for perioden 1998-2001

Stjernø, S. (1982): Omsorg som yrke. Arbeidsmåter og yrkesroller på sosialkontoret. Universitetsforlaget, Oslo.

- 
- Stjernø, S. (1983): Stress og utbrenthet. Belastninger i arbeid med mennesker. Universitetsforlaget, Oslo.
- Stjernø, S., A. M. Heszlein og L. I. Terum (1988): Et bedre sosialkontor. Universitetsforlaget, Oslo.
- Syse, A. (1995): Rettssikkerhet og livskvalitet for utviklingshemmete. 2. Utgave. Ad Notam Gyldendal.
- Sørensen, R. J., L. E. Borge og T. P. Hagen (1999): Effektivitet i offentlig tjenesteyting. Fagbokforlaget, Bergen.
- Terum, L. I. (1986): Geografisk ulikskap og nasjonale normer. Variasjoner i behandlingen av sosialhjelpsklienter. INAS-rapport 1986:2
- Thompson, J. D. (1967): *Organizations in Action*. McGraw-Hill, New York.
- Thorsvik, J. (1984): Forvaltningen og straffedømte. Universitetsforlaget, Oslo.
- Thorsvik, J. (1985): "Hvorfor mislykkes offentlig politikk?" I I. Bleiklie et al. (red.): *Politikkens forvaltning*. Universitetsforlaget, Bergen
- Thorsvik, J. (1991a): "Målstyring av offentlig virksomhet." I Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift.
- Thorsvik, J. (1991b): "Strategisk tilpasning i formelle organisasjoner." I Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift.
- Thorsvik, J. (1991c): "Målstyringsprosess, resultatrapportering og evaluering." I P. Lægred, (red.): *Målstyring og virksomhetsplanlegging i offentlig sektor*. Alma Mater Forlag AS, Bergen.
- Thorsvik, J. og T. Ø. Jensen (1997): Karakteristiske trekk ved regjeringens langtidsprogrammer, 1945 - 2001. Planleggings- og samordningsdepartementet.
- Van Horn, C. E. og D. S. Van Meter (1977): "The Implementation of Intergovernmental Policy." I S. Nagel (red.): *Policy Studies Review Annual*, Volume 1. Sage Publications Inc., London.
- Venneslan, E. J. (1991): Brukernes erfaringer og holdninger til helse og sosiale tjenester. Hovedfagsoppgave, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Venneslan, E. J. (1993): *Storbyforvaltning i et brukerperspektiv*. LOS-senternotat nr. 49.
- Weber, M. (1978): *Economy and Society*. Volume 2. University of California Press, Berkeley.
- Østerud, Ø. (1996): *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Øyen, E. (1974): *Sosialomsorgen og dens forvaltere. En sosialpolitisk undersøkelse*. Universitetsforlaget, Oslo.

---

## REFERANSER

<b>Tittel:</b>	Kvalitet i forvaltningen i et rettssikkerhetsperspektiv
<b>Forfatter(e):</b>	Annemor Kalleberg og Jan Thorsvik
<b>Statskonsults rapportnummer:</b>	1999:24
<b>Prosjektnummer:</b>	
<b>Prosjektnavn:</b>	
<b>Prosjektleder:</b>	Annemor Kalleberg
<b>Oppdragsgiver(e):</b>	
<b>Resymé:</b>	Denne rapporten handler om rettssikkerhet og kvalitet i forvaltningen. Den setter fokus på hvordan forvaltningen faktisk fungerer i forhold til publikum, og analyserer typiske problemer og forbedringsmuligheter i et rettssikkerhetsperspektiv.
<b>Arbeidsområde:</b>	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
<b>Emneord:</b>	
<b>Dato:</b>	08.12.99
<b>Sider:</b>	
<b>Pris:</b>	Kr 100,-
<b>Utgiver:</b>	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO

