



Knut Fossestøl

Regler og skjønn i norsk forvaltnings- og velferdsforskning

En kritisk analyse med særlig fokus på
velferdsstatens rettighetsorientering

NOTAT
2005:106

Tittel: **Regler og skjønn i norsk forvaltnings- og velferdsforskning**
En kritisk analyse av regler og skjønn i norsk forvaltnings- og velferdsforskning

Forfatter: Knut Fossetøl

NIBR-notat: 2005:106

ISSN: 0801-1702
ISBN: 82-7071-532-8
Prosjektnummer: O-1934
Prosjektnavn: Velferdsstatens klageinstanser

Oppdragsgiver: Norges forskningsråd

Prosjektleder: Hilde Lorentzen

Referat: Notatet er finansiert av NFR-prosjektet "Velferdsstatens klageinstanser". Oppdraget besto i å foreta "en selvstendig studie av begrepet skjønn og skjønnsutøvelse slik dette behandles i faglitteraturen". Notatet fremstiller hovedtrekk i forvaltnings- og velferdsforskningens beskrivelse av velferdsstatens politiserte og skjønnsbaserte forvaltningsmodell. Det vises at denne forvaltningsmodellen i liten grad adresserer de utfordringene skjønnsutøvelsen innebærer for fagfolkene og for individenes rettssikkerhet. Dette svekker troverdigheten til en forvaltningsmodell som vektlegger forvaltningen som redskap for politisk reform.

Sammendrag: Norsk

Dato: Mars 2005

Antall sider: 38

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Postboks 44, Blindern
0313 OSLO
Telefon 22 95 88 00
Telefaks 22 22 37 02
e-post nibr@nibr.no

Vår hjemmeside www.nibr.no

Org. nr. NO 970205284 MVA

Forord

Det foreliggende notatet er finansiert av NFR-prosjektet "Velferdsstatens klageinstanser" der undertegnede har vært prosjektleder. Prosjektet er finansiert av Velferdsprogrammet, samfunn, familie og oppvekst.

Oppdraget besto i å foreta "en selvstendig studie av begrepet skjønn og skjønnsetøvelse slik dette behandles i faglitteraturen". Notatet fremstiller hovedtrekk i forvaltnings- og velferdsforskningens beskrivelse av velferdsstatens politiserte og skjønnbaserte forvaltningsmodell. Det vises at denne forvaltningsmodellen i liten grad adresserer de utfordringene skjønnsetøvelsen innebærer for fagfolkene og for individenes rettsikkerhet. Dette svekker troverdigheten til en forvaltningsmodell som vektlegger forvaltningen som redskap for politisk reform.

Knut Fossetøl har utarbeidet det foreliggende notatet og var i den forbindelse tilknyttet NIBR i et engasjement i seks måneder i 2002. Notatet syntetiserer i stor grad et tidligere materiale fra Fossetøls prosjekt "Kan troll temmes" finansiert av NFR-programmet "Offentlig sektor i endring". Dette arbeidet ble utført ved Arbeidsforskningsinstituttet AS.

Oslo, mars 2005

Hilde Lorentzen
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Sammendrag	3
1 Innledning	4
2 Velferdsstatens forvaltningsmodell.....	7
2.1 Redskapsbyråkratiet.	7
2.2 Redskapsstatens rettslige autorisering.....	8
2.3 ”Flukten fra skjønnets” og ikke-juristers rettsanvendelse.....	10
2.4 Velferdsstatens redskapsbyråkrati.....	11
2.5 Oppsummering.....	13
3 Kritikken av redskapsbyråkratiet regelforståelse.....	15
3.1 Rettskrav på en ytelse eller rett til rasjonerte ytelser?.....	16
3.2 Velferdsrett – et rettsikkerhetsmessig vakuum?.....	18
3.3 Status for rettighetstenkningen på ulike velferdsområder.....	20
3.4 Preferanse for ”sterke” rettigheter.....	20
3.5 Oppsummering.....	22
4 Kritikken av redskapsbyråkratiet målmiddel forståelse.....	23
4.1 Oppsummering.....	26
5 Kritikken av redskapsbyråkratiet – på nytt igjen.....	28
6 Kampen mot forfallet.....	30
Litteratur	34

Sammendrag

Knut Fossetøl

Regler og skjønn i norsk forvaltnings- og velferdsforskning

En kritisk analyse med særskilt fokus på velferdsstatens rettighetsorientering¹
NIBR-notat 2005:106

Notatet gir en kritisk gjennomgang av sentrale posisjoner i norsk forvaltnings- og velferdsforskning i etterkrigstiden. Fokuset er på spenningen mellom regler (rettigheter) og skjønn. Forfatteren presenterer hovedelementer i forskningen om etterkrigstidens forvaltningspolitikk hvor begreper som ”forvaltning for politikk”, ”redskapsbyråkrati” og ”avveieende metode” står sentralt. I denne forskningen utgjør fagfolkene skjønnsutøvelse mer enn juristenes regelforståelse, nøkkelementer i bestrebelsene på å skape en forvaltning som kan virkeliggjøre en reformorientert politikk for den nye velferdsstaten. Forfatteren gjør videre rede for deler av den kritikken som har vært rettet mot redskapsbyråkratiet. Kritikerne har dels vært opptatt av borgernes rettssikkerhet i velferdsstaten, og på forestillingen om fagfolkene som aktører som maksimerte viktige samfunns mål ut fra sin fagkunnskap, og som var politisk nøytrale og lojale mot politisk ledelse. Fokuset er på skjønnsutøvelsens begrensninger, og på mulighetene for å styre den blant annet gjennom sterkere rettigheter. Forfatteren hevder at forsvarerne av en reformorientert forvaltning i større grad må adressere og innreflektere denne kritikken, hvis ikke andre og mer markedsorienterte forvaltningsmodeller skal få modellmakt. Forfatteren peker også mot noen forskningsbidrag som kan inngå som elementer i en slik modernisering og fornyelse.

Notatet kombinerer innsikter fra samfunnsvitenskapelig demokrati-, forvaltnings- og velferdsforskning, og fra rettsvitenskapelige forvaltnings- og velferdsforskning. Notatet gir en historiserende og kritisk gjennomgang av forskningen om beslutningsmodeller i forvaltningen, og som også inneholder et kritisk blick på den ”idealiserende” av redskapsbyråkratiet, som synes å ligge som premiss blant annet for makt- og demokratiutredningens bekymring for den pågående individualisering, rettsliggjøring og kommersialisering av forvaltningen.

¹ Arbeidet er finansiert av NFR-prosjektet ”Velferdsstatens klageinstanser”, og hvor forskningsleder Hilde Lorentzen (NIBR) har vært prosjektleder. Studien syntetiserer i stor grad tidligere utarbeidet materiale fra mitt prosjekt ”Kan troll temmes”, finansiert av NFRs program ”Offentlig sektor i endring”.

1 Innledning

Problematikken knyttet til regler og skjønn i forvaltningen² handler om hvilke fullmakter forvaltningen skal ha, om hvilke verdier og hensyn som skal ligge til grunn for forvaltningens beslutninger, og hvilken beskyttelse eller hvilke rettigheter individet skal ha i møtet med staten.

Ifølge forvaltningsforskningen har synet på spenningen mellom skjønn og regler i etterkrigstidens norske forvaltning (fram til slutten av syttiårene), vært forbundet med forestillingen om en aktiv stat, hvor forvaltningen skulle fungere som redskap i utbyggingen av et velferdssamfunn som det var tverrpolitisk oppslutning om (Eckhoff og Jacobsen 1960; Grønlie 1999; Sejersted 2001). Forvaltningen påtok seg ikke bare flere oppgaver, blant annet å sikre befolkningens økonomiske velferd og trygghet, den måtte også bli bedre egnet til å løse slike oppgaver. Dette krevde en skjønns- og målmiddelorientert forvaltning med fokus på fagbasert kunnskap, planlegging/utredning og en mer saksavhengig saksbehandling. Forvaltningen måtte få store fullmakter til etter sitt eget frie (og antatt) faglige skjønn å fatte avgjørelser om hvordan oppgavene skulle løses. Samtidig skulle maktmisbruk og individenes rettsikkerhet sikres ved at den administrative saksbehandlingen ble gjort likere den som fantes i domstolene. Forvaltningens oppgave ble dermed også å balansere mellom sine redskapsfunksjoner og hensynet til rettsikkerhet og likebehandling³.

² Det er troen på at loven styrer (the rule of law) som tradisjonelt har ligget til grunn for forståelsen av hva skjønnsutøvelse handler om. Understrekingen av lovstyret betydning er knyttet til forestillinger om hva som karakteriserer en rettsstat. Det er bare nasjonalforsamlingen, som folket selv suverent har valgt, som kan gi lover og pålegge folk byrder. Når forvaltningen selv i økende grad delegeres lovgivningsmyndighet, blir de selv normprodusenter og lovgivere. Dette kan true rettsstatsverdier som folkesuverenitetstanken, legalitetsprinsippet og maktfordelingslæren. På lignende måte kan rettsikkerheten trues når underordnede forvaltningsorganer på skjønnsmessig basis "fyller ut" lovens vurderingstema. Spesielt gjelder dette når rettsanvendelsen skjer av ikke-jurister, og styres av ekstralegale hensyn Bernt, J. F. (1986). "Rammelovgivning - et juridisk - idehistorisk overblikk." *Det juridiske fakultets skriftserie*(12).

Innenfor denne tradisjonelle forståelsen konkurrerer regler og skjønn om samme grunn, slik at desto flere regler man har desto mindre skjønn og omvendt. Skjønn konnoterer i vilkårlighet og urettferdighet, og er noe som i størst mulig grad bør unngås. Det gjelder følgelig å begrense, strukturere og kontrollere den vilkårlighet og urettferdighet skjønnsutøvelsen skaper Davies, K. C. (1969). *Discretionary justice : a preliminary inquiry*, Baton Rouge : Louisiana State University Press.

Davies har også preget en av de mye siterte definisjonene av skjønn: "A public officer has discretion whenever the effectice limits on his power leave him free to make a choice among possible courses of action or inaction" (op.cit.4).

³ Denne hegemoniske modellen om forholdet mellom regler og skjønn – hvor ansvaret for forvaltningens materielle måloppnåelse er viktigere enn ansvaret for å bevare og følge reglene - kontrasteres gjerne med den tidligere liberale rettsstatens fokus på å begrense statens oppgaver og på ivareta individets negative rettigheter vis a vis staten (dvs beskytte mot inngrep). Dette var en

I dag hevder forvaltningsforskere at forvaltningens politiske redskapsfunksjoner er blitt svekket de siste 25 årene, gjennom privatisering, fristilling og en managementideologi der forvaltningen blir betraktet som "servicebedrift" og den enkelte samfunnsborger som "kunde" (Grøndahl og Grønlie 1999; Christensen og Læg Reid 2001). Staten kommer på defensiven, og evnen, viljen og mulighetene for politisk styring svekkes. Makt- og demokratiutredningens sluttrapport synes å dele denne analysen. I tillegg viser de hvordan folkestyret svekkes og forvitres gjennom økende individualisering, rettsliggjøring og kommersialisering (Østerud, Engelstad et al. 2003). Det hevdes videre at velferdsstatens økende fokus på individenes positive rettigheter – Erik Oddvar Eriksen snakker om velferdsstatens "rettighetsfiksering" (Eriksen 2001) – er en trussel mot folkevalgte (og en reformorientert forvaltning) mulighet for helhetlig planlegging og styring (Fimreite 2001; Østerud, Engelstad et al. 2003). Spenningen mellom regler og skjønn fremstår nå som en spenning mellom folkevalgtes helhetlige og politiske skjønn og de bånd de pålegges gjennom rettighetslovgivningen, eller som en spenning mellom demokrati og velferdsstat, og hvor individene transformeres fra demokratisk orienterte borgere til selvpptatte brukere og kunder. Denne utviklingen henger ifølge de samme forfatterne sammen med en dyptgripende ideologisk endring i samfunnet i retning av nyliberalisme med fokus på effektivitet, service og individualisering, framfor helhetlig styring og forvaltning for politikk. Vi går ifølge noen av disse forfatterne i retning av en supermarkedsstat (Olsen 1988).

Denne beskrivelsen, som har klare innslag av en forvittrings- og forfallshistorie, er i en forstand treffende. Privatisering og fristilling (markedsgjøring) har stått sentralt i de siste tiårenes forvaltningspolitiske reformer, og et av de definatoriske trekkene ved den nye velferdsstaten er veksten i positive sosiale rettigheter (individualisering). Samtidig reiser denne utviklingshistorien også flere spørsmål. Kan markedsgjøringen og individualiseringen sees som - mer eller mindre adekvate - svar på utfordringer og problemstillinger som velferdsstaten og redskapsbyråkratiet selv har skapt? Og rommer i så fall modellen av velferdsstaten og redskapsbyråkratiet som forskerne hevder karakteriserte perioden fram til ca 1980, elementer som kan adressere og bidra til å besvare disse internt genererte problemene?

For å besvare disse spørsmålene vil jeg beskrive ulike forvaltningsmodeller i tiden etter andre verdenskrig slik de skisseres i forskningen, og gi en kritisk analyse av en del av den forvaltnings- og velferdsforskningen som pågår og har pågått på dette området. Ønsket er å nyansere og problematisere det vi kan kalle den hegemoniske forvaltningsmodellen for velferdsstaten, i lys av nyere rettsvitenskapelig og samfunnsvitenskapelig velferdsforskning.

I andre kapittel redegjør jeg for sentrale elementer i teorien om forvaltningens politisering og redskapsstaten, dvs forsøkene i etterkrigstiden (1945-80) på å reformere et klassisk verdirasjonelt byråkrati til et målrasjonelt byråkrati, som kunne fungere som redskap for en reformorientert politikk. I denne forbindelse vil jeg også ta for meg det jeg kaller den rettslige autoriseringen av redskapsstaten, slik den blant annet kommer til uttrykk i Torstein Eckhoffs rettskildelære, og på hvordan han forholder seg til avviket mellom den metodelære han anbefaler, og den faktiske rettsanvendelsen som skjer i forvaltningen. Jeg vil også se mer spesifikt på en del av den forskningslitteraturen som redegjør for sentrale trekk ved den modellen som mer spesifikt omhandler utviklingen innenfor velferdsfeltet (case- and people processing).

stat som hadde det klassiske byråkratiets kjennetegn, med vekt på regelsubsumering, behandling av enkeltsaker og en trinnvis hierarkisk saksbehandling.

Dernest vil jeg se på to elementer i den forskningsbaserte kritikken som har vært rettet mot redskapsbyråkratiet. Tredje kapittel handler om individenes rettssikkerhet i en velferdsstat de blir stadig mer avhengig av. Spørsmålet er om de generelle saksbehandlingsregler som gjaldt for forvaltningen, samt den særlovgivning som fantes, var tilstrekkelig for å sikre individenes prosessuelle og materielle rettssikkerhet? Denne drøftelsen vil i hovedsak forholde seg til velferdsrettslig forskning, og vil ha et hovedfokus på utviklingen av rettighetsbegrepet. Det fjerde kapitlet handler om velferdsbyråkratiet og velferdsbyråkratenes mulighet og evne i et ansikt-til-ansikt møte med klientene, å være de nøytrale og lojale redskapene for fordeling av goder og for virkeliggjøring av politiske målsettinger, som modellen antok. Her vil jeg forholde meg til samfunnsvitenskapelige iverksettingsstudier og studier av velferdsstatens "bakkebyråkati". Tar vi denne forskningen på alvor problematiseres viktige sider i den redskapsorienterte byråkratimodellen. Det reises spørsmål ved om fagfolkene skjønnsutøvelse er preget av den balansering av ulike hensyn (politikk, sedvane og rasjonalitet og rettferdighet) modellen forutsetter og det reises spørsmål ved om deres målmiddelkompetanse skjer innenfor en tilfredsstillende forvaltningsrettslig ramme, og om individenes rettssikkerhet er godt nok ivaretatt.

Kapittel to, tre og fire er av deskriptiv art. Kapittel fem oppsummerer de foregående kapitlene. Det avsluttende kapittel seks har en mer normativ og diskuterende karakter. Her søker jeg å drøfte hvilke implikasjoner kritikken av redskapsbyråkratiet har for forestillingen om en politisk aktiv og reformorientert stat. Jeg hevder at en forvaltningsforskning som forstår seg selv som "anvendt" og ønsker å utgjøre en "arkitektonisk disiplin" i reorganiseringen av forvaltningen, må adressere denne kritikken, og ta den på alvor. En konsekvens av ikke å gjøre dette kan være at man i sitt ønske om bevare kjerneelementer i den gamle velferds- og redskapsbyråkratimodellen mot trusselen fra nyliberalistiske ideologiske strømninger, ikke tar kritikken på alvor, og følgelig heller ikke søker etter andre og nye forvaltningsmodeller. Resultatet kan paradoksalt nok være at nyliberalernes modellmakt økes.

2 Velferdsstatens forvaltningsmodell

2.1 Redskapsbyråkratiet

Boka "Forvaltning for politikk" (Grønlie 1999) kan leses som en oppsummering av mye av forskningen på sentralforvaltningens utvikling i etterkrigstiden. Fokuset er primært på endringer i forvaltningspolitikken og forvaltningsapparatet, mindre på innholdet i den politikken som skulle utvikles eller forvaltes. Som tittelen indikerer hevder forfatterne at (den tidlige) etterkrigstidens forvaltningsreformer var et fremstøt å skape en ny og effektiv infrastruktur for økt politisk reformkapasitet under sterk regjeringsledelse. Utviklingen gikk i retning av en politisering ved at samfunnets politikkksektor ble utvidet, og ved at områder som tidligere ikke var underlagt styring (for eksempel industrien) gjøres til gjenstand for politikk. Det snakkes i denne forbindelse om en ytre og en indre politisering av forvaltningen (Grønlie og Haaland 1999). Ytre politisering dreide seg om å skape nye styringsorganer eller – nivåer, eller omskape gamle for å gjøre de til bedre redskaper for politikk på nye eller utvidede virkefelt (for eksempel planøkonomien, og desentralisering av oppgaver til en opprustet kommunalt selvstyrenivå). Indre politisering handlet om å gjøre det etablerte sentraladministrative systemet bedre egnet som redskap for initiering og utøvelse av politikk.

I begge tilfeller var det det klassiske verdirasjonelle byråkratiet og rettsstaten med sin juridiske embetskultur som ble utfordret. Forvaltningspolitikken siktet mot en reform av selve den infrastruktur av offentlige institusjoner norsk politikk skulle utøves gjennom. Et målrasjonelt radikalt regime med ambisiøse reformplaner kunne ikke være fornøyd med å utøve politikk gjennom en forvaltning som med rettssikkerhet og likebehandling som rettesnor, konsentrerte seg om å utøve politikk med grunnlag i lov- og regelfortolkning. Det gjaldt å erstatte eller supplere den gamle sentraladministrasjonens klassiske byråkrati med fokus på forvaltning, regelfortolkning, enkeltsakshåndtering og trinnvis hierarkisk saksbehandling, med et redskapsbyråkrati hvor fokuset skulle være på politikk, fagbasert kunnskap og skjønn, planlegging og utredning og en saksavhengig behandlingsform. Dette ble søkt oppnådd gjennom en grunnleggende reorganisering av departementsstrukturen; styrking av den partipolitiske ledelsen i departementene (statssekretærer, departementsrådsstillinger); styrkingen av Statsministerens kontor; utflytting av oppgaver fra departementene til frittstående direktorater; sterkt tiltagende tendens til ansettelse av økonomer og andre fagfolk i forvaltningen; omlegging av organisasjon og arbeidsordning i departementene; og utviklingen av et permanent apparat for styrings- og forvaltningsutvikling (Grønlie og Haaland 1999).

Samtidig ble ikke de liberale rettsstatsverdiene kastet over bord. "Når statens virkefelt etter hvert ble sterkt utvidet, og forvaltningens virksomhet i større grad skulle orienteres mot næringsreguleringer og politiske reformer, vokste behovet for styrking av rettsikkerheten for de som ble berørt av forvaltningens beslutninger – og for å sikre at forvaltningsbeslutninger var i samsvar med Stortingets vilje. Tilsvarende økte behovet for garantier

mot misbruk når det ble gjengs politikk å gi forvaltningen fullmakter og la saksbehandlingen i større grad skje på grunnlag av skjønn, etter hvert som forvaltningen i økende grad ble sammensatt av fageksperter...” (Grønlie, Håland et al. 1999:183).

Dette resulterte i nedsettelsen av Forvaltningskomiteen 1947, og etter hvert til sivilombudsmannsordningen i 1962, forvaltningsloven i 1967 og offentlighetsloven i 1970. Offentlighetsloven ble vedtatt i 1970 og da som del av en mer overgripende og fundamental diskusjon om forholdet mellom demokrati og byråkrati. Mens de foregående tiårene var kjennetegnet av ønsket om å utvikle redskapsbyråkratiet, ble siste halvdel av 1960 og 1970 årene preget av et ønske om ”mer reelle og levende demokratiske beslutningsformer, som mer enn de formelle demokratiske institusjoner og rettigheter, ga folk innflytelse over egne livsvilkår og egen hverdag” (Grøndahl 1999:242). Gjennom opprettelsen av høringsplikten (i forvaltningsloven) og offentlighetsprinsippet (i offentlighetsloven) ble også den korporative kanal legalisert, og borgerne formelt anerkjent som samhandlingspart for forvaltningen (Øvrelid 1984).

2.2 Redskapsstatens rettslige autorisering

På denne måten utvikles redskapsbyråkratiet innenfor rammene av ulike styringsprinsipper. Det som karakteriserte byråkratiet i den politiserte staten var balansegangen og avveiningen mellom byråkatiets politiske redskapsfunksjoner og hensynet til rettsikkerhet og likebehandling, mellom det Nordby (Nordby 1993) kaller valgdemokrati, fagstyre og rutinstyre. I tillegg opererer han med et fjerde styringsprinsipp, nemlig partsstyre, dvs styre ved de berørte organiserte interesser. Fagstyret og partsstyret styrkes, mens rutinstyret svekkes, uten at grunnleggende rettsikkerhetsidealer oppgis. Det hele foregår innenfor rammene av et valgdemokrati hvor de politiske partiene, stemmegivning i valg og representasjon på Stortinget utgjør de sentrale dimensjonene. Ifølge Jacobsen er det evnen ”til å integrere disse motstridende verdiene i de enkelt avgjørelser”, som karakteriserte forvaltningen i den tidlige etterkrigstid og som gjorde den spiselig både for fornyende og bevarende krefter (Jacobsen 1960:245).

I den moderniserte, funksjonelle og samfunnsvitenskapelig orienterte rettsvitenskap som vokser fram parallelt med redskapsbyråkratiet, er det nettopp denne balansegangen eller avveieende metoden som autoriseres i Torstein Eckhoffs rettskildelære fra 1971, og da i motsetning til den formelle normrasjonalitet hvor enkeltsaker subsumeres under en generelle rettsregel, og som vanligvis tilskrives den juridiske metodelæren.

I sin klassiske artikkel ”Rationality and Responsibility in Administrative and Judicial Decision-making” fra 1960 foregriper juristen Torstein Eckhoff og statsviteren Knut Dahl Jacobsen denne forståelsen (Eckhoff og Jacobsen 1960).

Ifølge dem karakteriseres den liberale rettsstatens beslutningsregime av en subsumsjonsmodell. Subsumsjonsmodellene er knyttet til et sett av normative kategorier som forteller beslutningstakeren hvordan han skal handle – den er knyttet til en korrekt subsumsjon av den enkelte sak under gitte kategorier. Dette er en forståelse som er normativt orientert, som er rettet mot fortiden og som krever en særegen form for byråkratisk-juridisk ekspertise. Her er målene bygd inn i reglene, og virkeliggjort når reglene følges. I den velferdsstaten er det derimot en målmiddel modell som ligger til grunn for beslutningene. Målmiddel modellen (målorienterte eller konsekvensorienterte beslutninger) er knyttet til konsekvensene av ulike handlingsmodeller, til den rasjonelle kalkulasjonen over hvilke midler som er mest hensiktsmessige for å nå et bestemt mål. Dette er en kausalt orientert modell, den er rettet mot framtiden og krever en teknisk-vitenskapelig kompetanse. I

tillegg skiller modellene seg fra hverandre når det gjelder hva ved deres beslutninger som kan kritiseres (prosedyren eller resultatene), hvem som er ansvarlig (organisasjonen eller individet) og hvem man står ansvarlig i forhold til.

Eckhoff og Jacobsen knytter subsumsjonsforståelsen til regler, og målmiddel forståelsen til skjønn. Vi står tilsynelatende overfor en nokså enkel dikotomi hvor regler (lovstyre) og skjønn (fagstyre/vilkårlighet) konkurrerer om samme grunn. Desto mer regler, desto mindre skjønn og omvendt. Denne forståelsen fanger imidlertid ikke opp de sentrale kjennetegnene ved den posisjonen de utvikler. På den ene siden hevder de at effektivitet (forrettingsideologi) i streng forstand verken er ønskelig eller tenkelig⁴. På den andre siden advarer de også mot formalistisk regelrytteri, selv om de understreker betydningen av det de kaller en "velferdsideologi" hvor hensynet til kvaliteten på beslutningen ofte vil være det samme som hensynet til klienten. I stedet for en formalistisk regelforståelse eller en ensidig målmiddelforståelse, må man åpne opp for en regelforståelse som åpner opp for å avveie ulike og motstridende hensyn.

I Eckhoffs juridiske metodelære⁵ – eller rettskildelære fra 1971 - er det avveiningen mellom hensynene til lovgiverviljen eller den politiske legitimiteten (folkevalgte), til sedvane og forutberegnelighet (praksis) og til det Eckhoff kaller "reelle hensyn", dvs til rasjonalitet og rettferdighet eller den helhetlige avveining av hva som gir fornuftige rettsregler, som den gode jurist må oppøves i (Doublet og Bernt 1993; Eckhoff 1993; Eckhoff 2001). Den juridiske utdannings fortrinn er knyttet til den standardiserte anvisning på de momenter (rettskildefaktorer) som bør eller skal tas i betraktning når ulike spørsmål skal løses, og som rettskildelæren gir innblikk i. Samtidig fjerner ikke den standardiserte metoden skjønnsutøvelsen. Fremdeles vil man stå overfor "rent skjønnsmessige avveininger av motstridende hensyn" (Eckhoff 2001:322), og som i siste instans er knyttet til rettsanvenderens selvstendige betraktninger av hva som er formålstjenlig, rimelig og rettferdig. Dette krever en samlet eller helhetlig avveining hos rettsanvenderen, av hensynene til samfunnets så vel som enkeltindividenes vel. Slik understreker han, med den rettsskapende dommeren som forbilde, betydningen av å synliggjøre og tydeliggjøre den enkeltes selvstendige avveininger i begrunnelsene for de beslutninger som fattes. Bare slik kan faren for beslutninger, som er ikke er tilstrekkelig analysert, som bygger på fordommer og løse antakelser, minskes. Ifølge Eckhoff og Graver er det nettopp slike avveininger den juridiske utdanning disponerer for, og hvor "innsikt i sammenhenger mellom normer i et system og de hensyn som de ulike normene skal fremme" utgjør "en forutsetning" (Eckhoff og Graver 1991:162). Den avveierende avgjørelsesmåte karakteriseres av at det "ved enhver regel er mulig å sette seg ut over ordlyden og foreta en

⁴ For det første hevder de at teknisk informasjon og beslutninger også alltid et spørsmål om verdier. Uenighet er som oftest ikke om verdier overhodet, men om hvilke midler man skal benytte for å realisere disse verdiene. Et strengt skille mellom mål og midler er følgelig ikke mulig. For det andre hevder de at effektivitet er umulig å operasjonalisere, og at mål forstås ulikt avhengig av hvor man befinner seg i forvaltningshierarkiet. De hevder også at i den grad man lykkes med en virkelig effektivisering av en organisasjon, så vil organisasjonen også endre målstruktur (fra velferd til forretning). Endelig hevder de at etterlysningen av en bedre (målmiddel orientert) ledelse bygger på antakelser som verken tar hensyn til de sosiale konvensjoner som sier at forvaltningens beslutninger bør være forutsigbare, likebehandlende og lignende, det vil si ha den enkeltes beste for øye, eller for den utilstrekkelighet (eller "begrensede rasjonalitet" mtf) som menneskelige evner og handlinger alltid er beheftet med (Jacobsen og Eckhoff 1960).

⁵ Hos Erik Boe hevder – som blant annet Doublet og Bernt (1993) - at Eckhoffs rettskildelære "forandret minst en generasjon av juristers måte å tenke juss på og å praktisere juss på. Kanskje kan vi med Kuhn snakke om et paradgimeskifte" Boe, E. (2001). Hovedtrekkene i Eckhoffs rettskildelære. Veien mot rettsstudiet. E. Boe, Tano Aschehoug: 284-305.

avveining hvis de hensyn som taler mot en rent formalistisk eller målrettet avgjørelse er sterke nok” (op.cit.).

2.3 ”Flukten fra skjønnnet” og ikke-juristers rettsanvendelse

Det er interessant at den personen som på samme tiden autoriserer den nye redskapsstatens forvaltningsrettslige forståelse er den personen som har et klarest blikk for avstanden mellom domstolenes og forvaltningens rettsanvendelse, og som sammen med blant annet Graver (Eckhoff og Graver 1991) gjennomfører empiriske undersøkelser av rettsanvendelsen i forvaltningen.

Ifølge Eckhoff og Graver er det flere forhold som gjør at forvaltningens rettsanvendelse varierer fra område til område, og atskiller seg fra domstolenes avveieende tilnærming, og som kommer i tillegg til at det er vanskelig å skaffe seg kunnskap om forvaltningens rettsanvendelse, og at forvaltningsapparatet er så stort og uensartet. For det første forholder de som treffer avgjørelser lokalt seg sjelden til lovtekster, forarbeider og rettspraksis. I stedet forholder de seg til rundskriv, instruksjer, edb-systemer eller særskilte veiledningshefter som overordnede har utarbeidet. Dette skaper en rettsanvendelse som er mer primitiv og enklere enn den som vi finner i rettsaker. Dette dreier seg i stor grad om hvordan lovgivningens skjønnsmessige paragrafer erstattes av forvaltningens hjemmelagde regler. For det andre er det forhold ved beslutningstakeren, ikke minst utdanning som disponerer for ulike former for rettsanvendelse. Tekniske og økonomiske utdannelser vil disponere for målrettede avgjørelser. De vil søke å ”innsnevre mer sammensatte mål til mer presise som kan etterstrebtes på et trygt faglig grunnlag” (op.cit.168). I utdannelser” uten spesialisert innsikt i noe enkelt felt”, som for eksempel sosialarbeiderutdanningen, vil verken innsikt i mål-middel sammenhenger eller lovtolkning stå i sentrum. I stedet vil ”personlig moral og verdier fungere som en sterk styringsmekanisme” (op.cit.). I den grad beslutningstakerne er knyttet til en profesjonell behandlingsideologi vil dette bidra til å motvirke en sterk ensretting og standardisering. På den andre siden vil beslutningene når de er karakterisert av beslutningstvang, for eksempel gjennom konflikter eller stor saksmengde, disponere for en formalistisk beslutning. I motsetning til forvaltningens hjemmelagde regler slik de kommer til uttrykk for eksempel i trygdeetatens rundskriv, vil denne rettsanvendelsen ikke være styrt fra sentralt hold, men gjennom tommelfingerregler utformet av beslutningstakerne selv.

Endelig kommer forholdene ved beslutningssituasjonen som stor saksmengde, påvirkning og kritikk, og de ansattes behov for å verne seg mot stor arbeidsmengde og ulike former for kritikk, og som kanskje utgjør den sterkeste disposisjonen for å unngå skjønnsutøvelse, og gjemme seg bak faste regler. Igjen er det de utdanningene som ikke gir noen form for spesialisert innsikt som er mest utsatt. De har ikke den mulighet for vern som for eksempel en fagtradisjon med sine ”objektive anvisninger” og uavhengighetsideologi gir. Ofte er de også mest utsatt for direkte publikumskontakt, enn de spesialiserte fagfolkene.

Slik er det en rekke faktorer som bidrar til at mange beslutninger som fattes i forvaltningen fjerner seg fra idealene forbundet med rettskildelærens avveieende metodikk. Hadde beslutningstakerne hatt en juridisk utdanning ville de vært mer skikket og antakeligvis mer villige til å gi seg inn i mer konkrete skjønnsmessige vurderinger enn ikke juristene. Samtidig hevder Eckhoff og Graver at også for ”juridiske saksbehandlere ville arbeidssituasjonen ha skapt sterkt press i retning av standardisering. Vi føler oss derfor ikke sikre på at forskjellen ville ha blitt så stor” (op.cit. 194). Det er således små muligheter for å forhindre - om det overhodet er ønskelig - den standardisering og regeldannelse som beslutningene i lokale forvaltningsorganer skaper om det (op.cit. 191).

Ikke minst gjelder dette for beslutningstakere som ikke har det vern faglige og ideologiske faktorer kan gi.

Det sentrale i min sammenheng er imidlertid ikke bare at profesjonelle og ikke-profesjonelle rettsanvenderne på ulike måter standardiserer, innsnevrer og forenkler skjønnsutøvelsen, enten det skjer med grunnlag i mer eller mindre ensidiggjorte faglige målmiddeleverveielser eller mer personlige utviklede tommelfingerregler. Det sentrale og symptomatiske for Eckhoffs rettsforståelse er at han i stor grad synes å akseptere dette forhold. I hans rettskildelære gjør han forvaltningspraksis til en selvstendig rettskildedefaktor, dvs at den faktiske måten forvaltningen anvender retten på blir et selvstendig moment i den rettslige vurderingen av hva som er gjeldende rett. Når velferdsrettsjuristen Kristian Andenæs (Andenæs 2003) karakteriserer den (op.cit. 47) deskriptive rettskildelære som "servil", er det således ikke det formalistiske regelrytteri han tenker på, og som vi har lært å forbinde med den liberalistiske statens klassiske byråkrati. Tvert imot er det rettskildelærens tilbøyelighet til å forstå og anerkjenne de mekanismene som gjør at redskapsbyråkratiets rettsanvendelse avviker fra domstolsidealene, han kritiserer. I stedet for Eckhoffs funksjonelle og forvaltningstro rettskildelære, etterlyser han i stedet en normativ rettskildelære som bygger på verdivalg og ikke på en avspeiling av praksis (op.cit. 47).

Eckhoff og Graver synes på denne måten å operere med en forståelse av individet som på en grunnleggende måte skiller seg både fra den klassiske beslutningsteoriens rasjonelle aktør som handler ut fra preferanser og forventninger om konsekvenser, og en mer naturrettslig inspirert forståelse. I stedet synes de å operere med en forståelse hvor individet handler ut fra "a logic of appropriateness" (March og Olsen 1989:21-26, 160ff), hvor de roller og forventninger og situasjoner aktørene befinner seg i bestemmer deres beslutningsatferd. Blant annet dreier det seg om å tilegne seg de regler og den kultur som eksisterer i en organisasjon.

2.4 Velferdsstatens redskapsbyråkrati

Velferdsstatens økte ansvaret for borgernes velferd og materielle trygghet skapte behov for nye velferdsinstitusjoner, og nye velferdsyrker som kunne bemanne disse institusjonene. I tillegg måtte eldre velferdsinstitusjoner som helsevesenet omorganiseres. Den generelle forvaltningspolitikkenes redskapsorientering gjaldt således langt på vei også for velferdspolitikken.

I sin historie om velferdsstaten snakker Seip (Seip 1994:316) om de tre aksiomer i forholdet mellom vitenskap og politikk, som var utviklet i trettiårene og hvor *fagstyret* som garant for optimal standard utgjorde ét aksiom. Det andre aksiom var at dersom slik standard skulle tilbys alle, og dermed tilfredsstillende kravene om likhet, så krevdes det *plan*. Det tredje aksiom var at plan krevde *sentral styring*. Under lå et krav om større offentlig ansvar. Den eksemplariske referanse for denne forståelsen knyttes til utformingen av norsk helsepolitikk, og ikke minst til Karl Evangs innflytelse (Nordby 1989; Seip 1994; Erichsen 1996). Når jeg kaller den eksemplarisk er det fordi sammenvevingen av staten og legeprofesjonen ofte sees som en del av generell utvikling: "På mange politikk-områder, fra makroøkonomisk styring til helse, ble det formet tette bånd mellom vitenskapelig miljø og sosialdemokratisk politikktutforming" (Erichsen 1996:78). Evang hevdet at det moderne samfunn krevde fagstyre. Den gamle modell der en ikke sakkyndig administrasjon ba fagfolk om råd når det trengtes, hadde "overlevd seg selv". Det var nødvendig "å føre fagfolkene direkte inn i administrativt ansvar" (Seip 1994).

Etter den andre verdenskrig stilte således nye oppgaver krav om en annen kompetanse den juridiske. Man etterlyste en målorientert kunnskap som kunne se oppgaver og problemer i sammenheng. Ikke minst (sosial)medisinerne, og det som etter hvert er blitt betegnet som "velferdsstatens nye yrker" (Ramsøy og Kjølørød 1986) ble svaret på disse utfordringene. De skulle løse de nye oppgavene, og i offentlig regi. Profesjonenes eller det tekniske fagstyrets legitimitet hvilte som Torgersen sier i en "antakelse om at disse menneskene kan og vet noe, og at de er forpliktet overfor sentrale verdier som ingen andre ivaretar i samme utstrekning" (Torgersen 1994). Det disse menneskene kan og vet er at de besitter holdbar og pålitelig mål-middelkunnskap, knyttet til et vitenskapelig eller kognitivt-instrumentelt kunnskapsgrunnlag. Inspirert av naturvitenskapens fremskritt bygde det tekniske fagstyret på en antakelse om muligheten for å avdekke lovmessige sammenhenger som i neste omgang kunne brukes for å gripe inn i og kontrollere virkeligheten – "til å beherske alle ting ved beregning"⁶. Samtidig handler den om forvaltningen av et sett verdier, knyttet til en yrkesetikk, men også mer allment til de verdiene og godene profesjonen ser det som viktig å realisere. Argumentasjonen for fagstyre handlet til syvende og sist om svaret på det retoriske spørsmål Seip reiser i sin historie om velferdsstatens fremvekst, nemlig "hvem skulle vite hva som var den riktige behandling og den beste løsning om ikke de som selv satte standarden for godt og dårlig (Seip 1994)?

Utdannelse og formelle kvalifikasjoner var veien å gå hvis velferdsstaten skulle realisere sine målsettinger. Offentlige myndigheter burde utdanne og ansette personer med slike kvalifikasjoner. Ulf Torgersen hevder at "at veksten i høyere og midlere utdanning" nettopp "har vært skapt av forskjellige typer offentlige behov for personale til bestemte stillinger" (op.cit 13). Profesjonalisering forstås da også som en prosess der kunnskap formidlet via bestemte utdanninger kobles til bestemte stillinger, noe som i neste omgang gir dem en eksklusiv tilgang til dem (offentlig autorisasjon) og kontroll (jurisdiksjon) over bestemte oppgaver. Det offentlige (som produsent) avgjør hvor lange utdanningene skal være, kapasiteten og til en viss grad innholdet, samtidig som det i stor grad er det offentlige (som konsument) som avgjør hvilke yrker som skal ha ansvaret for hvilke oppgaver og stillinger. "Poenget er" som Terum sier i sin studie av profesjonaliseringen av sosialt arbeid "at profesjonane har vorte eit viktig verkemiddel for politiske styresmakter, ved at dei i aukande grad har fått delegert oppgåva med å konkretisere og setje i verk offentlige tiltak" (Terum 1996).

Vibeche Erichsen (Erichsen 1996) karakterisere perioden fram til ca 1980 som "profesjonsstaten"⁷. Forholdene ikke minst mellom legeprofesjonen og staten, var karakterisert av legene ble inkorporert i de offentlige byråkratiske strukturer, at deres verdier og normer penetrerte beslutningssituasjonene (ikke minst via sykehusene) og at de sto i en hierarkisk autoritetsrelasjon til de andre yrkesutøverne i helsetjenesten. Kort sagt besto legenes profesjonelle autoritet i Erichsens beskrivelse, så vel av legal som teknisk kompetanse. Den profesjonelle autoritet ble oppfattet som å være en "sosialt akseptert ekspertise som anvendes i statens hender" (op.cit. 83). Konsekvensen av dette var i siste instans en depolitisering eller "avpolitisering" som Seip kaller det "av mange, om ikke alle sosiale spørsmål" (Seip 1994:16). Lov- og fagstyre og den politiske viljen ble i stor

⁶ Det handler med Weber om evnen til å handle målrasjonelt, dvs at personen "rasjonelt overveier alternative middel for å nå et mål, sekundære konsekvenser av måloppnåelsen, og den relative betydningen av ulike mål" (Weber I:19).

⁷ "Profesjonsstaten" varte frem til ca 1980. Tiden etter 1980 karakteriserer hun for helsetjenestens vedkommende som "profesjonsstatens" sammenbrudd. Erichsen, V. (1996). Reformen i helsetjenesten: "Profesjonsstatens" sammenbrudd? Helsetjenesten i samfunnsvitenskapens lys. O. S. Lian, Tano Aschehoug: 71-90.

grad oppfattet som å være et og det samme. Til grunn for denne forståelsen lå en dyptgripende politisk konsensus om de sosialpolitiske målsettingene for norsk politikk i etterkrigsårene.

På denne måten kan profesjonene og den profesjonelle virkelighetsforståelsen sies å sette de objektive allmennhensyn i sentrum for deres virke. Fordi de befinner seg i en service-funksjon eller kollektiv funksjon, vil de", som Torgersen sier, normalt kunne "gjøre krav på å representere (uegennyttige) hensyn hele samfunnet står bak" (Torgersen 1994:129). Tillit og kollegialitet utgjør limet i disse forestillingene, en tillit som til syvende og sist dreier seg om hvordan man kan stille vitenskapelig kunnskap til rådighet for framskrittet. De sterke og uavhengige profesjonene var et svar på reelle samfunnsmessige behov, og når fagstyret ble kombinert med planstyret utgjorde de til sammen en slagkraftig styrings-filosofi. På denne måten ser vi et slags funksjonalistisk system, hvor "profesjonene oppfattes som biter av et større system slik at de på harmonisk og konstruktivt vis bidrar til systemets opprettholdelse og vekst" (Erichsen 1996:14).

Fagstyret representerte således ikke først og fremst et alternativ til politisk styre, men til lovstyret. Innenfor rammene av det legalt rasjonelle herredømme erstatter den teknisk kompetansen den legale. Og denne tekniske kompetanseformen opplever på en nesten selvnlysende måte å forvalte noen av samtidens sentrale politiske verdier; ønsket om å utvikle velferdsstatens likhets- og rettferdighetsidealer. For medisinerne utgjorde deres kognitivt-instrumentelle kunnskap kjernen, og skjønnnet var det som ga rom for å ta denne kunnskapen i bruk. Det dreide seg om betydningen av fagstyre, om innflytelse over de det byråkratiske systemet, over de normer og verdier som styrte beslutningssituasjonene og om kontroll eller beslutningsmyndighet over de andre profesjonene. Skjønn blir på denne måten ikke lik vilkårlighet, slik en liberal juridiske tenkemåte kunne invitere enn til å tro. Skjønnnet blir i stedet styrt av et annet sett av regler, knyttet til den moderne vitenskapens fortrinn.

2.5 Oppsummering⁸

Vi ser av disse historiserende og systematiserende beskrivelsene av perioden 1945-1980 konturene av en redskaps- og profesjonsstat, av en forvaltning for politikk, som atskiller det nye velferdsstatsbyråkratiet fra den liberale rettsstatens klassiske byråkrati. Mer enn på regelforvaltning var fokuset i redskapsstaten på sentralforvaltningens evne til å initiere og utforme politiske reformer, og på fagfolkens rolle i denne forbindelse. Tilsvarende ser vi hvordan denne forståelsen også gjør seg gjeldende innenfor det snevrere velferdsstatskomplekset og hvor plan, sentral styring og fagstyret utgjorde sentrale bestanddeler. Her understrekes tydelig hvor intimt forbundet velferdsstatens fremvekst er forbundet med utdanning og formelle kvalifikasjoner, dvs med en i siste instans vitenskapelig forankret kompetanse og som gjorde dem særskilt egnede til å ivareta verdier og løse de

⁸ Vi finner impulser knyttet til å nyansere den redskapsorienterte forståelsen av forvaltningens oppgaver i den deltakerdemokratiske og aksjonsforskningsbaserte strømmingen i norsk arbeidsliv (1960-) og i praksisperspektivet på skjønnsutøvelse (1990-). Her understrekes henholdsvis betydningen av medvirkning som en verdi i seg selv og som en motivasjonsfremmende faktor, og at god yrkesutøvelse krever rom for skjønn, vurdering og refleksjon og hvor evalueringsstandardene for godt og dårlig arbeid i stor grad må springe ut av yrkesutøvernes egne vurderinger og bedømmelser av sitt arbeid. I begge tradisjoner synes betydningen av kontroll og demokratisk styring og av grensesnittet mot brukerne og behovet for rettslige reguleringer å være lite tematisert. Slik sett representerer de ikke alternativer til den redskapsbyråkratiske forståelsen.

oppgaver som var knyttet til den nye velferdsstaten, enten det gjaldt helse, utdanning eller attføring.

Samtidig understreker disse beskrivelsene at ”forvaltningen for politikk” var trukket mellom ulike og motstridende styringsprinsipper eller hensyn, og at disse ulike hensynene grep inn i og måtte avveies i den enkeltes individuelle administrative beslutninger. Paradoksalt nok er det jussen - paradoksalt fordi den tradisjonelt forbindes med en formell normsundermerende tilnærming – har det klareste blikket for disse spenningene og for hvordan de idealtypisk kunne avveies. På mange måter var det den selvstendige, samfunnsvitenskapelig informerte og balanserte avveining av ulike hensyn i lys av hva som tjente helheten eller samfunnet best, som var idealet for forvaltningens beslutninger. Dette idealet ble kombinert med stor toleranse for alle de forhold som gjorde at forvaltningens rettsanvendelse i praksis skilte seg fra disse idealene, og også stor vilje til å regulere skjønnsutøvelsen i forvaltningssammenhenger der semiprofesjonelle eller uprofesjonelle rettsanvendere rådde grunnen, og hvor den vitenskapelige målmiddel kompetansen ikke var til stede.

I den moderniserte rettsvitenskap står ikke lenger den lukkede substansielt orienterte rettsdogmatikk som kjennetegnet den gamle rettslæren, og dermed også det klassiske byråkratiets regelforståelse, så sentralt. I stedet utvikles det en lære om rettssystemet som noe prosessuelt som utvikler seg innenfor rammen av et åpent system, og følgelig er underlagt endringer. Vurderinger, understreker Eckhoff mer enn kunnskap om lovverket, står i sentrum. På den andre siden advarer han mot et ensidig effektivitetsfokus som han mente at ikke minst deler av planøkonomene representerte, og hvor rettsikkerheten⁹ går i glemmeboka.

Innenfor denne idealtypiske og langt på vei hegemoniske fremstillingen av ”redskapsbyråkratiet” er det i siste instans tillitten til yrkesutøvernes lojalitet, nøytralitet og faglige uavhengighet, samt tillitten til fagfolkens vitenskapelige målmiddel kompetanse, som står i sentrum. På en tilsvarende måte står forestillingen om at denne skjønnsutøvelsen foregår innenfor en tilfredsstillende rettslig ramme. I det følgende skal vi se hvordan disse antakelsene utfordres. På den ene siden ved at det ble hevdet at den nye velferdsstaten skapte rettssikkerhetsproblemer for den enkelte borger som den gamle forvaltningsmodellen ikke hadde tatt høyde for (kapittel 2). På den andre siden ved at det ble hevdet at det var trekk så vel ved velferdsbyråkratene som velferdsbyråkratiet som skapte strukturelle problemer både vis a vis overordnede og vis a vis brukerne (kapittel 3).

⁹ Med rettssikkerhet tenker Eckhoff på forutberegnelighet, fair og hensynsfull saksbehandling, upartiskhet og uhildethet i regelanvendelsen, lik bedømmelse av like tilfeller og demokratisk kontroll.

3 Kritikken av redskapsbyråkratiets regelforståelse

Rent generelt kan rettsutviklingen internasjonalt så vel som i Norge, beskrives som en gradvis utvidelse av borgernes rettigheter vis a vis staten. Ifølge T.H. Marshall (Marshall 1950) kjennetegnes utviklingen av statsborgerskapet av at man i tillegg til borgernes sivile og politiske rettigheter, (og som sikret individet mot statlige overgrep og retten til å delta i styringen av samfunnet) gradvis åpner for det han kaller sosiale rettigheter og som sikrer borgerne et materielt sikkerhetsnett. På en lignende måte beskriver for eksempel Jan Fridthjof Bernt (Bernt 1994) hvordan rettssikkerhet tradisjonelt har vært forbundet den klassiske liberalismens negative frihetsbegrep, dvs til borgernes rett til beskyttelse mot forvaltningsmessige inngrep overfor den enkelte. I etterkrigstiden har denne rettssikkerhetsdiskusjonen blitt utvidet til også å omfatte forvaltningsvedtak som omfatter tildeling av goder, dvs bestemmelser som sikrer borgeren positive, materielle (så vel som prosessuelle) velferdsstatlige rettigheter. Aksel Hatland (Hatland 1993) mener at det som kjennetegner den moderne velferdsstat er veksten i kravsretter, i motsetning til frihetsretter. Borgernes rettigheter er ikke bare negativt bestemt, dvs som en frihet fra statlige inngrep, men de er også positivt bestemt, som en rett til tilgang til bestemte goder. Borgerne kan i økende grad stille materielle krav på ytelser og prosessuelle krav om en forsvarlig avgjørelsesprosess, og som motsvares av plikter fra det offentlige side.

David Roland Doublet gir i sin bok "Rett, vitenskap og fornuft" (Doublet 1995) kanskje den mest pregnante beskrivelsen av denne rettslige utviklingen. Det som skjer med fremveksten av velferds- og fordelingsstat, er ifølge Doublet at borgerbegrepet utvides til å gjelde alle samfunnsindivider. Videre utvikler staten eller det offentlige seg fra å være en rettighetsgarantist til å være en rettighetsdistributør, dvs til en instans som sørger for at individet har tilgang til de goder som gjør at det kan fungere autonomt. Realiteten er at det ikke lenger på samme måte som innenfor den liberale rettsstatsoppfatningen eksisterer en motsetning mellom stat og individ (§22).

For Doublet er denne forvandlingen av rettighetsbegrepet et tegn på rettens funksjonalitet. Rettssystemet kan ikke forstås som et lukket normssystem isolert fra samfunnet det skal regulere. Retten må tvert imot forstås som noe prosessuelt som utvikler seg innen rammen av et åpent system, og som sådan underlagt endringer. Rettens normeringer er således relativ til et gitt samfunn¹⁰.

Det som ifølge Doublet karakteriserer våre samfunn er en vidtgående samfunnsmessig differensieringsprosess. Denne gjør at individet i økende grad blir knutepunkter for sosiale forventninger, for koordinering og kontroll. Utviklingen av den enkelte blir således et samfunnsmessig mål, med økende følsomhet, toleranse og evne til psykologisk

¹⁰ Dette innebærer ikke at det ikke finnes evalueringsstandarder eller rettferdiggjøringsstandarder som de rettslige beslutningene må leve opp til. Boka "Rett, vitenskap og fornuft" kan tvert imot leses som et forsøk på å begrunne og fremvise eksistensen av slike standarder.

innsikt overfor de personlige forholdsbedingungen som resultat. For at staten og retten skal ha legitimitet må den følgelig sikre individet rettsgoder/grunnrettigheter som gjør det mulig å fylle denne samfunnsmessige funksjonen.

I dette perspektivet er betydningen av enkeltindividenes rettigheter ikke bare å beskytte individene mot vilkårlige inngrep fra myndighetenes side, dvs friheten fra inngrep eller tvang. Forholdet er snarere det motsatte - at individets stilling som autonom borger trues av manglende støtte og inngrep fra det offentliges side. Dette innebærer at myndighetene i velferds- og fordelingsstaten i en forstand overskrider den liberale rettsstatens frihet fra tvang, for å tilføre individet "goder" som gjør at det kan fungere som autonomt individ, (eller for å internere individer som truer fellesskapet).

Slik sett bidrar disse positive rettighetene til at samfunnsmedlemmene kan fungere og orientere seg innenfor det moderne differensierte samfunn, ja det er en forutsetning for at det skal fungere (§26). At sosial trygghet, helse, utdanning er tilgjengelig for samfunnsindividene er, ifølge Doublet, en konstitutiv betingelse for at staten skal ha den nødvendige legitimitet i forhold til samfunnsmedlemmene.

Og sidene samfunnsmedlemmene står overfor staten som uorganiserte enkeltindivider, dvs er svake, og de rettigheter som staten tilkjenner sine borgerne ofte ikke blir realisert, for eksempel fordi kommunene prioriterer sine ressurser annerledes (Bernt 1994), må rettssikkerhetsproblematikken ifølge Doublet, også handle om de materielle og prosessuelle rettighetene som skal til for at disse rettighetene skal bli fungerende rett. Slik handler ikke bare rettssikkerhet om formell rettssikkerhet, dvs at enkeltindividet skal være beskyttet mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side. I tillegg må det også omfatte de materielle rettslige vilkår forvaltningens avgjørelser må tilfredsstillende og som sikrer borgerne en "kvalitativ minstestandard"¹¹. Kravet om rettssikkerhet handler rettssystemet i siste instans ikke bare stiller krav til seg selv, til den formelle rettsanvendelse, men også til samfunnet, og at retten har strukturer som gjør at disse verdiene kan bli knesatt i virkelighetens verden.

3.1 Rettskrav på en ytelse eller rett til rasjonerte ytelser?

At utviklingen av velferdsstaten innebærer en vekst i borgernes positive sosiale rettigheter er imidlertid ikke det samme som at skjønnen forsvinner. I tillegg til at individet må være klar over at slike rettigheter eksisterer og være i stand til å hevde dem, at det må finnes ressurser til å realisere dem og at tjenestene har en egnet serviceprofil, er det sentralt at selve rettighetsbegrepet langt fra er et entydig begrep.

Kjønstad og Syse (Kjønstad og Syse 2001) hevder (noe omskrevet), at det foreligger en *rettighet* når;

- loven selv sier at det foreligger en rett/plikt-relasjon
- når loven benytter seg av klare og konsise ord og uttrykk knyttet blant annet til vilkår for at ytelsen skal gis, ytelsens art og ytelsens kvantitet samt kvalitet (utforming/utføring)

¹¹ Det er etter hvert også utviklet rettspraksis som tilsier at ytelser må tilfredsstillende visse minstekrav – velferdsmessige minstemål - uavhengig av at forvaltningen er gitt en skjønnfrihet. Den såkalte Fusa dommen (som gjelder helse og sosiallovgivningen) og de såkalte Malvik-dommene (som gjelder grunnskole og voksenopplæring) er eksempler på dette. Se for eksempel Graver, H. P. (1995). Materiell forvaltningsrett. Med særlig vekt på grunnprinsippene. Oslo, Universitetsforlaget.

- når ytelsen er uavhengig av debitors (skyldnerens) ressursituasjon
- når rettsikkerhetsgarantier knyttet til (forvaltningslovens) saksbehandlingsregler gjelder, og da i særdeleshet regler om klageadgang og om klageinstansen har full eller bare delvis overprøvningsrett,
- når (begrenset) domstolsprøving er mulig.

De fleste rettigheter i velferdslovgivningen (med unntak av trygdelovgivningen) er imidlertid ikke fullt ut regelstyrte på denne måten. I stedet skiller man gjerne mellom ytelser som den enkelte har rettskrav på å få, og tilfeller hvor man må ”konkurrere om knappe ytelser” (Kjønstad 1986) eller bare har ”rett til rasjonerte ytelser” (Eskeland 1986).

Rettigheter, eller det at borgerne har et rettskrav på velferdsytelser foreligger, når det offentlige ikke kan avslå et rettighetskrav fordi de ikke har ressurser til å imøtekomme det, og når kriterier for tildeling og utmåling av ytelsene er regulert gjennom lov eller forskrift (Kjønstad og Syse 2001).

Ikke minst folketrygden gir ytelser som ikke kan gis ut fra fritt skjønn, og som kan avslås av hensyn til folketrygdens økonomi. Tilsvarende gjelder for retten til opplæring etter grunnskoleloven. Helseretten, skoleretten og den sosiale verneretten har imidlertid ofte langt vagere regler, enn folketrygden som kan beskrives som et rettighetssystem.

En rett til konkurranse om knappe ressurser foreligger når det ikke eksisterer lover eller forskrifter spesifiserer vilkårene for tildeling og utmåling av ytelser, men er avhengig av hvor stort samfunnets tilbud er, hvor mange andre som er interessert i samme gode, deres behov, andre kjennetegn ved søkerne og hvilke momenter som det legges vekt på ved tildeling av godet (op.cit. 91). Retten til å konkurrere om knappe ressurser finner vi når det gjelder barnehageplass eller studieplass, men også for eksempel når det gjelder retten til spesialisthelsetjenester som bare skal gis innen de grenser som kapasiteten setter (Kjønstad 2003).

Kjønstad og Syse snakker om velferdsordninger som plassert på et kontinuum fra rettigheter til det de kaller ”de helt klare veldedighetsytelsene” (op.cit. 92), og hvor både reglene på vilkårsiden (vilkårene for å få rett til en ytelse) og reglene på rettsfølgesiden (fastesetting av ytelsens art, omfang og kvalitet) kan være mer eller mindre regel og vurderings- eller skjønnspregede¹²:

		Regler på rettsfølgesiden	
		Faste regler	Vurderingspregede
Regler på vilkårsiden	Faste regler	a	c
	Vurderingspregede	b	d

Det er særlig innenfor denne ”konkurransen om knappe ressurser” det grunnleggende spørsmålet om borgerne på ulike velferdsområder har et tilstrekkelig rettsvern, oppstår. Videre oppstår spørsmålet om hvilke forhold som fører til at en rettighet eller interesse har et sterkere eller svakere rettsvern og rimelighetene av disse vurderingene, og endelig spørsmålet om hvilke hensyn som reelt sett blir bestemmende for den rettsanvendelsen faktisk skjer.

¹² Tabellen er hentet fra Kjønstad og Syse (2001). Eks på a) er barnetrygden; b) uførepensjonen c) øyeblikkelig helsehjelp og d) sosiale tjenester, spesialundervisning og grunn- og hjelpestønad.

3.2 Velferdsrett – et rettsikkerhetsmessig vakuum?

Vi har tidligere sett hvordan man, ikke minst knyttet til den økonomiske reguleringslovgivningen etter krigen, ønsket å begrense omfanget av rammelovgivning, samt å gjøre den administrative saksbehandlingen likere den som fantes i domstolene (det som karakteriserer forvaltningens frie skjønn er at det i utgangspunktet ikke kan prøves av domstolene). Kravene til kontradiktorisk saksbehandling, til skriftlig begrunnelse for avgjørelsen, og adgang til overprøvelse ved administrativ klageinstans, sto her sentralt. I denne forbindelse har Johs Andenæs, som i 1947 tok initiativ til å sette i gang arbeidet med rettsikkerhet i forvaltningen, uttalt ”Hvis det fremdeles er noe å utsette på behandlingsmåten i administrasjonen – og det er det nok – skyldes det ikke mangel på lovregler” (Andenæs 1990:170).

Ser vi på utviklingen innenfor velferdsretten som er en del av den spesielle, i motsetning til generelle eller allmenne forvaltningsretten, og som først de siste 25 årene er blitt en viktig del av rettsvitenskapen (Kjønstad og Syse 2001), ser vi at sentrale velferdsjurister tegner et annet bilde. På tross av at den juridiske utviklingen i velferdsstaten generelt kan karakteriseres av et økende fokus på rettsikkerhet og rettighetsfesting, hevder de likevel at rettsikkerheten har vært utilfredsstillende. Dette henger sammen med flere forhold:

For det første handlet det om at spørsmålet om hva som kan karakteriseres som myndighetsutøvelse når det gjelder offentlig tjenesteyting eller service, har vært spesielt uavklart (Woxholth 1993). Her deler det offentlige ut goder som den private ikke har plikt til å motta. Resultatet har vært at offentlig tjenesteyting og service i liten grad har vært definert som myndighetsutøvelse i forvaltningslovens forstand og at de kravene til utvidet saksbehandling (varsling, dokumentinnsynsrett, begrunnelsesplikt og klageregler (kontroll og overprøving) som gjelder for myndighetsutøvelse (enkeltvedtak) i liten grad har vært gjort gjeldende for serviceytelser. Resultatet har ifølge Bernt (Bernt 1994) vært at man ved tildeling av en rekke tjenester og behandlings- og omsorgstilbud¹³ ikke hadde de rettslige garantiene forvaltningsloven ga. Kjønstad gjennomfører tilsvarende resonnementer gjeldende for helserettens vedkommende (Kjønstad 2003).

I tillegg til at det ble gjort unntak fra forvaltningsloven når det gjaldt offentlig tjenesteyting, var det også utfordringer knyttet til reglene om forskrifter (Kap VII), som ifølge Woxholt ”er langt mer fragmentariske enn bestemmelsene om enkeltvedtak” og tillegger noe som ”på mange måter kan sies å være litt paradoksalt fordi mye av den kritikk som var bakgrunnen for opprettelsen av komiteen hadde sin bakgrunn i den økede fullmaktslovgivningen” (op.cit. 515).

Det var imidlertid ikke bare slik at det var svakheter ved den generelle forvaltningslovgivningen, men også knyttet til mye av den eldre og spesielle velferdslovgivningen. Ifølge (Kjønstad og Syse 2001) karakteriseres den eldre lovgivning (før 1990) av at den har blitt til under hastverk, at den er lite systematisk oppbygd, og er vanskelig å finne fram i. De enkelte ord og uttrykk er ikke alltid valgt ut fra grundige overveielser. Tilsvarende gjelder for forarbeidene som de karakteriserer som tynne og overfladiske. I tillegg ble de fleste nye lover og lovendringer utarbeidet i departementene, og hvor jurister var i mindretall. Dette førte til at lovforarbeidene juridisk sett ble svake. De

¹³ Dette gjelder for eksempel tjenester som hjemmehjelp, husmorvikar, fri telefon, og behandlings- og omsorgstilbud som legehjelp, hjemmesykepleie, fysioterapi, sykehusbehandling, sykehjemsplass, aldershjemplass, avlastningsplass mm. Problemet er knyttet til taushetsplikten materielle personvern, som står i motsetning til offentlighetslovens krav om innsynsrett. For sosiale tjenesters vedkommende, er imidlertid denne problematikken løst (se Bernt, 1994: 76-77).

spørsmål som ofres størst oppmerksomhet er finansiering og administrering av ordningene og andre mer politiske spørsmål.

Mads Andenæs (Andenæs 2003) er kanskje den som går lengst i sin kritikk av den rettslige statusen på sosial- og velferdsrettens område. Han hevder at de alminnelige rettskildelærefaktorene, anvendt på sosialretten, gir rettsanvenderne, enten de er jurister eller ikke-jurister, liten veiledning¹⁴. Lovene har ofte karakter av rammelovgivning, noe som innebærer at befolkningens rettigheter og plikter i stor grad er presisert i forskrifter. Dette gjør i realiteten forvaltningen til lovgivere, og hvor man risikerer en ensidig forvaltningsorientert bakgrunn for regleverket. Når det gjelder lovforarbeider, mener han disse gjennomgående har en så lav kvalitet innenfor sosialretten, at de har beskjeden verdi som rettskildefaktor. Rettspraksis – i form av domstolsprøving – hevder han spiller en helt uvesentlig rolle som rettskildefaktor. Dels fordi sliker saker sjelden kommer til doms, og når de gjør det hevder han at domstolene i liten grad fungerer som et korrektiv til forvaltningens avgjørelser. En kan få inntrykk av at forvaltningens saksbehandling ”smitter” over på domstolene, og at domstolene på dette området ikke lever opp til det ideelle rettssikkerhetsideal de er satt til å vokte. Forvaltningspraksis har kvalitative mangler som gjør de lite anbefalelsesverdige som rettskildefaktor. Den er underlagt åpen politisk styring, og befolkes av ikke jurister uten innsikt i løsningen av juridiske problemer. I forhold til personer med lavt utdanningsnivå kan det resultere i en for lite selvstendig holdning fra saksbehandlerens side overfor lovbestemmelsene som Stortinget har gitt (tro og ukritiske tjenere), og for søkere med lengre utdanninger kan det føre til at profesjonsideologier som avviker sterkt fra en rettssikkerhetstankegang, kunne få relativt fritt spillerom. I tillegg har organer som Trygderetten en autoritet som ikke er tilstrekkelig i alle tilfeller. Sedvanerett hevder han først og fremst har sin plass i privatretten, mens store deler av sosialretten er ubehandlet av juridiske forfattere, og i likhet med andre rettskildefaktorer har åpenbare problemer med å bli anvendt i praksis. Når det gjelder reelle hensyn, hevder han at de vurderingene disse hensynene inneholder ofte vil holdes skjult eller gis en form som ikke er kontroversiell. Videre, og i tillegg til rettskildelæren som baserer seg på de rettslige mer enn de faktiske premissene for våre avgjørelser, vil det ifølge Andenæs, ofte også oppstå problemer når de rettsreglene man kommer fram til skal anvendes på et saksforhold eller et faktum, fordi det ofte er spesielle sakkyndige som beskriver saksforholdet uten at rettsanvenderne har mulighet til å overprøve dette, og ofte med overdreven tillit til deres sakkyndighet.

I tillegg til det store rommet for skjønsmessige vurderinger knyttet til selve det rettslige grunnlagsmaterialet, er Andenæs også opptatt av de ekstralegale faktorer som virker inn på rettsanvendelsen, og som er knyttet til forvaltningsapparatet (organisering, ansvarsforhold, kapasitet mv), til finansiering av ulike tiltak, til personell (ideologi, holdninger) og det han kaller forhold ved borgerne (ressurser). Han hevder at disse forholdene bidrar til at makt og rett henger tett sammen, på den måten at de ”sterke” grupperes interesser slår igjennom, og de svake må lide. Langt på vei følger det at makten har retten på sin side.

Det er vanskelig forstå Andenæs annerledes enn at han er grunnleggende kritisk til sosialrettens mulighet for å sikre borgernes rettigheter i vårt samfunn. Det rettslige grunnlagsmaterialet gir rom for stort skjønn, og anvendelsen av skjønn - enten det skjer av jurister eller ikke-jurister - synes i stor grad å være forbundet med vilkårlighet, makt og systeminteresser, enn med rettssikkerhetens kår i samfunnet. Han hevder da også at ”rettssikkerheten er blitt svekket med den samfunnsmessige utviklingen” (Andenæs 2003:70).

¹⁴ Den følgende fremstilling baserer seg på Andenæs’ fremstilling, 2003: 48ff

”Vi befant oss i et rettssikkerhetsmessig vakuum”, oppsummer Kjørstad – som var den første i Norge (1982) som utga et arbeid hvor pasientenes rettighet sto i sentrum ”hvor verken privatretten eller den offentlige rett ga pasientene tilstrekkelig trygghet” (Kjørstad 2003:105-106). Fremveksten av velferdsretten kan slik sett sies å være forsøket på å fylle dette vakuemet.

3.3 Status for rettighetstenkningen på ulike velferdsområder.

Lov om folketrygd regnes gjerne som rettighetsloven par excellence. Her er personkretsen, tildelings- og utmålingskriteriene nøye regulert, og til rettighetene svarer det pliktmessige ytelser fra statens side. Disse rettighetene kan ikke svekkes over statsbudsjettet, men bare gjennom lovendringer. Videre finnes det utviklede prosedyrer for kontroll og overprøving, og som skal sikre prosessuell rettssikkerhet.

Men også Lov om folketrygd inneholder anvisninger som hører inn under forvaltnings-skjønn, og som er unndratt domstolskontroll¹⁵. Ikke minst gjelder dette lovgivningen som regulerer forholdene for aleneforsørgere, dagpenger og forhold knyttet til sykdom, uførhet og attføring. Dagpengeordningen og attføringen går gjerne under betegnelsen ”markedsorienterte ytelser” fordi lovgivningen ikke bare skal ivareta sosiale rettigheter, men også utgjør midler for å nå arbeidsmarkedspolitiske mål (Dahl 1986; Syse 1994).

For sosial- og helseretten er ifølge Bernt (Bernt 1994:85) ”det generelle utgangspunktet det motsatte av det vi møter i trygderetten: lovverket etablerer et tilbud som skal fordeles mellom borgerne så langt ressursene rekker”. Når det gjelder økonomisk sosialhjelp har rettighetstenkningen fått et formelt gjennomslag i lovverket, men den ”rettslige og praktiske realitet av disse rettighetene har” ifølge Bernt ”vært og er til dels fremdeles usikker og omstridt” (op.cit). Det eksisterer stor skjønnsmessig frihet knyttet til tildeling av sosiale ytelser, selv om det etter hvert er innført veiledende normer for minsteytelser på området. Klageadgangen er heller ikke tilfredsstillende og karakteriseres av Bernt som gir en sterkt begrenset prøvingsrett og som ”i beste fall gir muligheter for en helt grovmaske forsvarlighetskontroll”. Bakgrunnen for denne mangelen hevdes å være at ”en mer effektiv klageordning ville føre til betydelige kommunale merutgifter”(op.cit. 81-82). Tilsvarende gjelder innenfor helseretten. Det er skjedd en økt rettighetsfesting, men pålegg om behandling eller omsorg (jf formuleringen om ”nødvendig helsehjelp” i lov om kommunehelsetjeneste), har hatt lite å si. Dette henger sammen med at denne rettigheten, som det heter i forarbeidene til loven ”er begrenset til det som økonomi, tilgang på helsepersonell og utstyr gjør mulig” (op.cit 126).

3.4 Preferanse for ”sterke” rettigheter

Generelt synes det å være en preferanse for sterkere materielle og prosessuelle rettigheter blant velferdsrettsteoretikerne, og at de skal omfatte kontantytelser så vel som tjenester. I dette inngår også et ønske om å dempe den økende innslaget av målstyring av ulike trykdemessige og sosiale ytelser.

¹⁵ Trygderettens status i denne forbindelse diskuteres. Ifølge Holgersen har trygderetten formelt sett samme status som forvaltningen og utøver derfor i prinsippet samme form for forvaltningsskjønn som resten av etaten (Holgersen, 1992:399ff)

Det er bare sterke rettigheter som sikrer hensynet til svakerestilte grupper gjennom nasjonale minstestandarder, ansvarliggjøring av politiske prioriteringer og sterkere binding av administrasjon og profesjoner, hevder Hatland (Hatland 1993). Et samfunn som ikke også verner folks behov for helse, utdanning og sosial trygghet på et ufullkommen og sosialt skjevt rettssikkerhetsideal, sier Bernt (Bernt 1994). Hos Syse (Syse 1997:61) heter det "at det bør foreligge klare og sterke rettigheter for individene til dekning av basale livsbehov, og tjenestesøkerne bør kunne forutberegne den hjelpen som vedkommende har krav på".

Fokuset på rettigheter er også foranlediget av en innsikt i alle de faktorene av ekstralegal karakter og som spesielt påvirker ikke-juristenes beslutninger og skjønnsutøvelse. Ikke minst gjelder det i de tilfeller hvor rettighetene er svake og rommet for skjønnsutøvelse stort.

Det er funksjonærenes og det administrative beslutningstakernes skjønnsutøvelse som synes å representere den største utfordringen. I den grad det skal utøves skjønn sier Holgersen må det være av faglig art dvs foretas av "forvaltningsorganer som forutsetningsvis sitter inne med en spesiell faglig kompetanse til å utøve nettopp en slik form for skjønn" (Holgersen 1992:433). Hatland hevder at hvis det skal utøves skjønn og dette skal foretas av ikke-jurister, bør det være et kvalifisert eller profesjonelt skjønn, og ikke et skjønn utøvet av administrative beslutningstakere av typen trygdefunksjonærer eller ansatte i arbeidsmarkedsetaten. "Skal skjønnet ha legitimitet", heter det, "må det ledsages av en anerkjent profesjonell fagliggjøring" (Holgersen 1992:136; Hatland 1993).

Dette gjør også skepsisen til den standardisering og formalisering som skjer gjennom forvaltningens hjemmelagde regler er liten. Syse (Syse 1994) understreker hvordan instruksjonsmyndigheten (rundskriv) kan sikre ensartet regelforståelse blant yrkesutøvere, selv når tradisjonell juridisk metodelære åpner for flere ulike tolkningsmuligheter. Holgersen (Holgersen 1992:436) hevder at det "foreligger et opplagt behov for en viss styring fra det overordnede, sentrale organ... både ved å sikre lik behandling i de forskjellige distrikter, og ved å sikre en mest mulig rask og effektiv saksbehandling".

Men også profesjonene, og da spesielt legenes profesjonelle kompetanse kritiseres. Bernt kritiserer for eksempel behandlingsprofesjonene for "å ha vist stor motvilje mot `judisialisering´ av sin egen faglige virksomhet... og for et ønske om vide fullmakter til å utøve et faglig skjønn i disse spørsmål uten sjenerende innsyn og kontroll fra jurister eller andre usakkyndige" (Bernt 1994:72).

Men det er ikke bare velferdsstatens gamle og nye yrker som representerer hindringer for økt rettssikkerhet. En annen hovedhindring er knyttet til politikere og byråkrater på nasjonalt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå, som ut fra et ønske om samtidig å tilfredsstillende velgernes ønske om flere og utvidede rettigheter, og å bevare den økonomiske handlefriheten kommer inn i et svarteperspill, hvor ansvaret for den manglende oppfyllelsen av rettighetene ikke kan plasseres (Bernt 1994). Er det det utøvende nivå som ikke oppfyller de lovbestemte kravene, eller det er det de statlig fastsatte økonomiske rammene for kommunene som er utilstrekkelige? Bernt snakker også om en koalisjon mellom behandlere (som ikke vil akseptere at deres faglige skjønn bindes av regler) og fylkes- og kommunepolitikere (som ønsker kommunalt selvstyre, og å begrense økonomiske utgifter), og som begge og ut fra ulike motiver ønsker å begrense rettighetsfestingen. I begge tilfeller er resultatet at en konsekvent og virkningsfull utvidelse av rettighetsperspektivet blir forhindret.

3.5 Oppsummering

Som vi har sett er veksten i positive rettigheter ikke det samme som at skjønnsutøvelsen er forsvunnet. Mye lovgivning har fremdeles fullmaktskarakter, og overlater mye til fagfolkens skjønnsutøvelse. Videre har vi sett at rettighetsbegrepet langt fra var entydig, og at de rettssikkerhetsgarantier som gjelder generelt for forvaltningen (forvaltningsloven) ikke omfatter store deler av den velferdsstatlige tjenesteytingen. Videre var reglene om forskrifter lite utviklet; de samme gjaldt de lovene og forarbeidene som regulerte velferdsområdet. I tillegg var den juridiske metoden som var utviklet, lite egnet til å besvare de spørsmålene man møtte på velferdsområdet. Endelig var det i hovedsak ikke-jurister som anvendte loven og som i liten grad var opptatt av eller hadde forutsetninger for avveie de rettssikkerhetshensyn domstolesidealet foreskrev. På mange måter synes den økende rettsliggjøringen av velferdspolitikken å være et svar på en mangelfull for ikke å si fraværende rettslig regulering.

I dette lyset er det ikke underlig at velferdsjuristene som identifiserer seg med velferdsstatens økte ambisjoner og universelle og egalitære målsettinger, hevder at disse målsettingene best kan nås gjennom å styrke borgernes positive, materielle og prosessuelle rettigheter, og at disse rettighetene må være sterke, dvs legitime, klare og entydige, økonomisk forpliktende, kjente og tilgjengelige rettigheter hvis tildeling kan overprøves og kontrolleres. Den funksjonelle rettsforståelsens tilbøyelighet til å "underkaste" seg forvaltningens tommelfingerregler, synes ikke å gi tilstrekkelige garantier for å ivareta individets rettssikkerhet vis a vis en stat som det blir stadig mer avhengig av. I stedet trengs en mer autonom og normativ rettsvitenskap som stiller krav både til det materielle innholdet av beslutningene som fattes og til måten disse beslutningene fattes på.

Skepsisen til de bevilgende myndigheter vilje til å følge opp politiske vedtak med økonomiske ressurser, til profesjonelle beslutningstakers ønske om å beskytte sin faglige autonomi og til lavt utdannede yrkesutøvernes tendens til å la personlige verdier og hensyn spille en avgjørende rolle utgjør alle viktige begrunnelser for dette rettighetsfokus. I valget mellom en regelforståelse som åpner for et vidt skjønn fra beslutningstakernes side, og rettighetsfesting er "klare rettigheter...fra en velferdsrettslig synsvinkel å foretrekke", hevdes det (Syse 1997:61).

4 Kritikken av redskapsbyråkratiets målmiddel forståelse

I tiden etter den andre verdenskrig eksisterte det et misforhold mellom en sterk regjerings reformoptimisme, med krav til styringsdyktighet og forretningsmessig effektivitet og det etablerte forvaltningsapparatet. Det gjaldt å skape en effektiv infrastruktur for politiske reformer. Det etablerte forvaltningsapparatet med sin klassiske byråkratiske tilnæringsmåte ble utfordret. Juristenes dominans ble utfordret av ingeniører, sosialøkonomer, agronomer og ingeniører og leger.

To elementer sto sentralt i denne forståelsen. Det ene var tillitten til vitenskapens målmiddel innsikter. Forvaltning ut fra fag- og endringsbasert kunnskap, for faglig skjønn og styring innenfor rammene av en politisk styrt stat var viktig. Det andre var troen på at de fantes en rasjonell (riktig eller ideell) ”organisasjonsform som kunne letes frem eller konstrueres, og...at virkelighetens verden kunne forandres langt på vei i samsvar med denne form” (Grøndahl og Grønlie 1999). Karl Evangs sosialmedisinske visjon for helsevesenet og det norske samfunn understøtter, som vi har sett denne forståelsen. Det gjaldt å bygge opp en generell velferdspolitik, som skulle omfatte alle samfunnets borgere, basert på sosialmedisinske innsikter, hvor legene (sosialmedisinerne) utgjorde den nye generalisten og faglige lederen, og hvis skjønn skulle målrette den offentlige innsatsen og forvaltningen slik at målene om økt individuell og samfunnsmessig ressursutløsning kunne nås, og det nye mennesket og det nye samfunn skapes. I det følgende vil jeg vise hvordan en slik redskapsbyråkratisk og instrumentell forståelse utfordres av den samfunnsvitenskapelige og organisatoriske velferdsforskningen.

Først vil jeg imidlertid kort minne om noen av de grunnleggende kjennetegnene ved den nye velferdsstaten. Først og fremst ble den karakterisert av fremveksten av et stort velferdsbyråkrati med tilhørende velferdsyrker som skulle administrere og iverksette politikken på velferdsområdet. Grunnleggende sett dreide dette seg om en overgang fra veldedighet (skjønn) til rettigheter (lov). Individet fikk på den ene siden en rett til en offentlig garantert materiell trygghet og velferd/kontantytelser, og denne retten skulle administreres av saksbehandlere etter mer eller mindre bestemte kriterier. På den andre siden fikk de også rett til en rekke tjenester som på mer eller mindre paternalistisk vis tok sikte på å ”gjøre noe med folk”, dvs vurdere hvilken undervising, attføringsinnsats eller behandling som var hensiktsmessig og nødvendig for å nå et bestemt samfunnsmessig mål (for eksempel ”hjelp til selvhjelp” eller utvikle ”gagnelige og sjølvstendige menneske”). Slike vurderinger krevde imidlertid en ny type menneskebehandler skjønnsutøvelse som forutsatte et fagkyndig og profesjonelt personale. Parallelt med utviklingen av lovfestede individuelle rettigheter, utviklet det seg følgelig en formålsorientert lovgivning som delegerte en del av de mer (re)sosialiserende og menneskebehandler oppgavene til profesjonelle og semiprofesjonelle yrkesutøvere med en egen behandlingsteknologi og behandlingsideologi. Vi kan således skille mellom fremveksten av et i hovedsak subsumerende administrativt skjønn, bygd på tradisjonelle byråkratiske

saksbehandlingsregler og som vurderer om kriteriene for tildeling og utmåling av ytelser og tjenester er oppfylt, og fremveksten av et målmiddel orientert profesjonelt skjønn¹⁶, hvor yrkesutøverne vurderer hva slags problemer klienten har, og hva slags behandling som skal gis¹⁷. Det er ikke minst her de nye velferdsyrkene kommer inn, enten de er profesjonelle eller semiprofesjonelle.

Kritikken, ikke minst av den profesjonelle (people-processing) skjønnsutøvelsen, er på den ene siden knyttet til analyser av egenskaper ved det velferdsbyråkratiet som vokser opp og hvordan det preger beslutningstakerne, og på den andre siden til det forhold at veldig mye av tjenesteytingen skjer i en horisontal ansikt-til-ansikt kontakt med klienten¹⁸, en relasjon som det er vanskelig for overordnede og klienter å få innblikk i, kontrollere og styre.

På den ene siden er leveringssystemene ifølge Lipsky (Lipsky 1980) prinsipielt preget av begrensede eller knappe ressurser, dvs av at etterspørselen alltid overstiger ressursene. Dette skaper behov for rasjonering av tjenestene og behov for ordninger som medfører begrensninger i klientenes tilgang til og omfang av tjenestene. Rasjonering strider mot identiteten til den profesjonelle yrkesutøveren, hvor formålet er å bruke sin målmiddel kunnskap (teknologi) til å hjelpe den spesifikke klienten med hans/hennes spesifikke problemer, og hvor den profesjonelle yrkesidentiteten synes å innebære en yrkesrolle hvor man opererer "som om ressursene var ubegrensede". Resultatet er stress og utviklingen av en rekke særegne mestringsmekanismer som gjør det lettere for yrkesutøveren å håndtere den sosiologiske ambivalensen (Merton 1976) spenningen mellom faglige idealer og organisatoriske realiteter. Ifølge Lipsky handler dette om for det første om å utvikle rasjoneringsmekanismer som på ulike måter tar sikte på å begrense etterspørselen etter tjenester. Dette kan dreie seg om påføring av ekstra kostnader i form av ventetid, åpningstider og køordninger; tilbakeholdelse av informasjon; gjennom å henvise de mest brysomme klientene til andre institusjoner; og om "creaming" dvs seleksjon av klienter man har størst mulighet til å lykkes med eller som er faglig mest givende. For det andre handler det om modifikasjon av forståelsen av behandleroppgaven går ut på. Endelig handler det om å modifisere egne oppfatninger av klientene gjennom sjablonmessige karakteristikk av egenskaper ved klientene og deres mottakelighet for hjelp; gjennom ansvarsoverføring til klientene ved å tilskrive dem et ansvar for at behandlingen ikke lykkes, for eksempel pga manglende motivasjon eller uredelighet. Poenget er således at den antatt faglige og målmiddel orienterte skjønnsutøvelsen omdannes til en administrativ skjønnsutøvelse, og som ofte er vilkårlig fordi den bryter så vel med behandlingsskulturens egne idealer som offentlig fastsatte målsettinger.

På den andre siden kjennetegnes de profesjonelle velferdsyrkene av ansikt-til-ansikt forholdet til klientene. Ifølge Prottas er denne relasjonen et indre og strukturelt kjennetegn ved velferdsbyråkratiet, og som på dramatisk måte skiller det fra mer tradisjonelle pyramidale relasjoner. Innenfor den pyramidale modellen er makten en funksjon av avstanden til toppen av pyramiden eller til de politiske omgivelsene, og

¹⁶ Distinksjonen mellom administrativ og profesjonelt skjønn [menneskeklassifiserende (people-processing) og menneskebehandlende (people-changing) organisasjoner] er hentet fra Adler, M. and S. Asquith (1981). *Discretion and power. Discretion and welfare*. M. Adler and S. Asquith. London, Heinemann Educational Books: 9-32.

¹⁷ Både når det gjelder kontantytelser og tjenester skjer tildelingen etter mer eller mindre bestemte tildelingskriterier, det vi kan kalle et administrativt skjønn. Ofte vil det imidlertid være profesjonelle som står for dette administrative skjønnet selv når det gjelder ytelser, fordi tildelingene skjer på basis av diagnoser og prognoser basert på målmiddelvurderinger.

¹⁸ Velferdsstatsyrker som kjennetegnes av ansikt-til-ansikt forhold til klienter kalles gjerne bakkebyråkrater etter (Prottas, 1979; Lipsky 1980).

knyttet til over- og underordningsforhold. I bakkebyråkratiet er makten også en funksjon av relasjonen til klienten. Det mentale bildet av denne relasjonen "is less that of a pyramid than that of a donut" (Prottas 1979)¹⁹. Ikke bare ivaretar de og har kontroll over klientens handlingsalternativer, men de kontrollerer også den informasjon som går videre om klienten i systemet, dvs nøkkelinformasjon om forhold som angår organisasjonens måloppnåelse (Knutsen 1989) Siden overordnede ikke kan være tilstede under samhandlingen med klientene, og det er vanskelig å kontrollere hva som foregår her, vil yrkesutøvere ha et strukturelt makt- og forhandlingspotensiale, som ikke primært er forbundet med deres formelle vertikale posisjon i organisasjonen. I stedet springer makten deres ut av deres eksklusive horisontale relasjon til klientene, noe som gir de en betydelig makt ovenfor forsøk på regulering og styring ovenfra. Ifølge Knutsen er det slike strukturelle, strategiske og maktbaserte forhold på mikronivå, vel så mye som forhold i omgivelsene, som gjør at velferdsorganisasjoner fremstår som "loosely coupled" og at hovedaktiviteten i slike organisasjonene ofte vil foregå løst fra den formelle organisasjonsstrukturen og politikken på området.

Tilsvarende analyser gjennomføres i Bjørn Hvindens (Hvinden 1994) aktuelle, men historisk orienterte analyse av gjennomføringen av en velferdsstatens mest ambisiøse målsettinger, nemlig "hjelp til selvhjelp" i etterkrigstiden. Her viser han hvordan yrkesutøvere i trygdestaten i hovedsak unngår de skjønnsmessige overveielsene "hjelp til selvhjelp" problematikken krever, og i stedet erstatter den med en rutinisert og subsumerende tenkemåte som svarer til en administrativ logikk. Problemstillingen her blir ikke så mye yrkesutøvernes mangel på autonomi og skjønnsutøvelse, men at de ikke tar den i bruk. Resultatet ble et system som signaliserte at inntektsoppretholdesystemet og velferdsapparatet som primært skulle hjelpe folk til å bli uavhengig, og bare sekundært gi folk langtidsbaserte trygdeytelser, mens de faktiske handlingene som ble gjennomført, ikke stemte overens med denne "rasjonelle myten" (Knutsen 1989). Yrkesutøvernes svar på den sosiologiske ambivalens de opplever, er i stor grad at de vanskelige og risikofylte vurderingene erstattes av forvaltningens hjemmelagde regler.

Til grunn for yrkesutøvelsen og beslutningene i det nye velferdsbyråkratiet ligger ifølge denne forskningen således ikke uten videre noen faglig forankret skjønnsutøvelse. Velferdsstaten synes i stedet å skape beslutningssituasjoner hvor skjønnet omdannes til regler. Den profesjonelle skjønnsutøvelsen (logic of consequentiality) omdannes til en type administrativ og byråkratisk logikk, knyttet til en mer kollegialt forankret "logic of appropriateness" (March and Olsen 1989). Tesen synes å være inspirert av J.P. Thompsons tese (Thompson 1967) - som for øvrig både Prottas, Lipsky, Knutsen og Hvinden aktivt henviser til - om at under betingelser av usikkerhet (usikker teknologi; ansvar uten autoritet; eller at konsekvensene av feil skjønnsutøvelse er store) så søker individer å "exercise discretion whenever they believe it is to their advantage to do so and seek to evade discretion on other occasions" (op.cit. 118). Det vil si de velger beslutninger som under gitte omstendigheter synes mest egnede og som best tjener yrkesutøverens handlingssfære, noen ganger også gjennom ulike former for "deviant discretion", og hvor skjønn utøves der det ikke skal utøves eller etter kriterier som ikke er aksepterte²⁰.

¹⁹ "The hole is the bureaucracy's political environment and the smaller edge around the hole is occupied by the agency's leadership. Around the outside of the donut is the street-level environment of clients and, on the other edge, the agency's street-level bureaucrats". Slik søker Prottas å illustrere hvordan forholdet mellom regler og skjønn for bakkebyråkraten ikke bare er vertikalt (pyramidalt) organisert, men en funksjon av den horisontale relasjonen til klientene.

²⁰ Dette er for øvrig en kritikk som foregripes av Eckhoff og Dahl Jacobsen allerede i 1960 og hvor de problematiserer rasjonalitetskravene effektivitetstenkningen stilles til beslutningstakerne,

Lignende innsikter ligger også bak artikler som ”fordelingspolitikken forvaltning” (Jacobsen, Ø. et al. 1982) og ”forvaltningen og den enkelte” (Bleiklie, Jacobsen et al. 1997) hvor terskel- eller tilgjengelighetsteorien presenteres. Her presenteres analyser av hvilke mekanismer ved offentlig forvaltning som bidrar til å skape den såkalte Matteus-effekten, dvs ” at ”for hver den som har, ham skal gis, og han skal ha i overflod, men den som ikke har, ham skal tas endog det han har”. De beskriver trekk ved a) forvaltningsorganisasjonen (hvis oppmerksomhet er selektiv og begrenset til ytterst få sider av virkeligheten), b) ved brukerne (hvor det blir et spørsmål om individuelle ressurser - om de har kunnskap om godene, om de har kan demonstrerer sin skikkethet i forhold til å få adgang til dem, og deres kunnskap om regelverk og evne til å gi tilpasset informasjon) og c) ved samhandlingssituasjonene – dvs de konkrete sosiale relasjoner og beslutningssituasjoner som kjenner seg ut som ulike tjenester²¹ og som bidrar til skjevfordeling av tjenestene. De kaller sin teori for tilgjengelighetsteori fordi disse mekanismene innebærer terskler eller skranker som klientene må overvinne for å få adgang til tjenestene, og som nesten med en form for naturnødvendighet synes å sette seg igjennom i de beslutningene yrkesutøverne i velferdsbyråkratiet fatter.

I Jan Thorsviks rapport ”Kvalitet i forvaltningen i et rettssikkerhetsperspektiv” (Thorsvik, 1999; Thorsvik 2000) utvides denne analysen ytterligere ved at avvik mellom offisiell politikk og den praksis som møter brukerne dels føres tilbake til forhold ved politikken egenart (uklare, komplekse og motstridende mål, urealistiske mål, uklare mål-middel sammenhenger) og dels til forvaltningens kompleksitet (vertikal differensiering, horisontal differensiering og det sterke innslaget av profesjoner).

4.1 Oppsummering

Det faglige skjønnet standardiseres på ulike måter, og erstattes av et mer eller mindre vilkårlig administrativt skjønn. Velferdsstatens målsettinger om å yte ”hjelp til selvhjelp” omdannes til rutiniserte og subsumerende tenkemåter, til en administrativ logikk, mer enn behandlingslogikk, og får følgelig karakter av å være symbolpolitikk eller rasjonelle myter, mer enn redskaper i løsningen av velferdsstatens problemer. I tillegg er ofte velferdspolitikken selv ofte motstridende og bygget på urealistiske premisser og mål. I stedet for at det er de formalistiske juristene som representerer den største trusselen for en radikal og reformorientert politikk, slik vi så i den redskapsorienterte forståelsen, er det i stedet de nye redskapene for en slik politikk, velferdsbyråkratiet og fagfolkene, som fremstår som den største trusselen. Pga av de dilemmaene bakkebyråkraterne opplever i ansikt-til-ansikt møtene med klientene, utvikles det ulike former for rasjoneringsmekanismer (mer enn fordelingsmekanismer) som har stor betydning for hvilke klienter som får og hvem som ikke får, og for utformingen av selve møtet med klientene. Det skapes tilgjengelighetsterskler i velferdsforvaltningen og som tenderer til å belønne de som allerede har størst ressurser, og som evner å sette seg inn i reglene og som kjenner velferdsbyråkratiets tenkemåter. Muligheten for å styre dette skjønnet fra overordnet hold er videre svært begrenset pga av den strukturelle makt bakkebyråkraterne besitter i kraft av sin eksklusive horisontale relasjon til klientene.

og hvor ønsket om konformitet i forhold til sosiale omgivelser, ønsket om få og tydelige beslutningskriterier, ønsket om å unngå kritikk blir tillagt liten betydning (1960:34)

²¹ Ivar Bleiklie skiller mellom tre beslutningsarrangementer; servicehierarki, servicefelleskap, servicearenaer. Bleiklie, I. (1997). Service regimes in public welfare administration : case studies of street-level bureaucrats and professionals as decision makers. Oslo, Tano Aschehoug.

For Thorsvik resulterer dette i en etterlysning av klarere og enklere regler (individuelle rettigheter), større juridisk kompetanse hos yrkesutøverne, brukerdeltakelse og brukerinnflytelse samt et fokus på forvaltningskultur og etikk som fremmer politiske mål mer enn ansattes egeninteresser.

5 Kritikken av redskapsbyråkratiet – på nytt igjen

I det foregående har vi sett at flere av de sentrale pilarer i den redskapsbyråkratiske forståelsen kritiseres. De ene pilaren handler om at borgernes rettssikkerhet var tilfredsstillende ivaretatt gjennom eksisterende lovgivning; den andre pilaren handler om fagfolkene var politisk nøytrale og lojale mot politisk ledelse og at de maksimerte samfunns mål ut fra sin fagkunnskap. I sum utfordrer dette et underliggende premiss i modellen, nemlig at forvaltningen var bygd opp på en slik måte at den innenfor rammene av sine fullmakter foretok rasjonelle og rettferdige skjønsmessige avveininger mellom de ulike verdier, interesser og hensyn som forelå.

I stedet reises det spørsmål om borgernes rettssikkerhet innenfor det nye velferdsbyråkratiet. Det reises spørsmål ved hvilke hensyn og verdier som lå bak fagfolkene og de nye velferdsyrkenes beslutninger, og om det velferdsbyråkratiet som bygges opp faktisk er i stand til å løse de samfunnsmålene politikerne satte opp. De allsidige og helhetlige avveiningene og den faglig forankrede målmiddel kompetansen i redskapsbyråkrati-modellen erstattes i stedet av ensidiggjorte og rutiniserte beslutninger, som primært har som formål å løse den sosiologiske ambivalensen yrkesutøverne opplever, mer enn hensynet til rasjonalitet og rettferdighet.

Felles for kritikken synes å være påpekningen av redskapsbyråkratiets manglende oppmerksomhet om den nye og utvidede grenseflaten mellom forvaltningen og den enkelte og som vokser frem med det nye ansvaret og forpliktelsene velferdsstaten påtar seg ovenfor borgerne.

På den ene siden ser vi således at redskapsbyråkratiet utfordres av den nye og utvidede grenseflaten mellom forvaltningen og individet som er knyttet til fremveksten av velferdsstaten. Det handler ikke minst om forutsigbarhet i den enkeltes møte med velferdsstaten, men også om et møte som er mest mulig likestilt, dvs som sikrer den enkeltes autonomi, verdighet og medbestemmelse knyttet til møter som er av prekær betydning for den enkelte. Den generelle forvaltningsretten syntes utilstrekkelig for å sikre disse hensynene, i tillegg til at svært mye av den velferdsstatlige tjenesteytingen var unndratt fra disse bestemmelsene. Samtidig var den spesielle forvaltningsretten – velferdsretten, hvert fall i perioden frem til ca 1980, lite utviklet og egnet til å sikre denne forutsigbarheten. Deler av den såkalte rettslig- og rettighetsgjøringen på velferdsområdet handler således om å gi borgerne et rettsvern på lik linje med det som gjelder andre møter med det offentlige. Selv seinere rettighetslovgivning, som for eksempel pasientrettighetsloven av 1999 handler om såpass grunnleggende forhold som pasientens rett til å delta i beslutninger som angår en selv (informert samtykke) og innsyn i egne sykejournaler. Dette var avgjørelser som tidligere var opp til legenes for godt befinnende. I hvilken grad rettsliggjøring og rettighetsfesting er det eneste eller beste svaret på disse utfordringene kan diskuteres. En begrunnet skepsis må imidlertid ta fordelingspolitikens

forvaltningsproblemer på alvor, og eventuelt vise hvordan man gjennom andre faglige, pedagogiske eller organisatoriske arrangementer kan besvare disse utfordringene.

På den andre siden utfordres redskapsbyråkratiet av fremveksten av velferdsbyråkratiet, profesjonaliseringen og velferdsstatens nye yrker, nettopp av de redskapene modellen beskriver for iverksettelse av politikken. Dette handler på den ene siden om at politikken i tiden fram til ca 1980 på ulike velferdsområder blir profesjonalisert, ja langt på vei depolitisert og en sak for fag og forvaltning, i motsetning til i dag hvor det hevdes at det er rettsliggjøringen som fører til avpolitisering. Det handler videre om at det pga trekk ved de velferdsbyråkratiske leveringssystemene, en ensidiggjøring og standardisering av de hensynene som beslutningstakerne ideelt sett skulle ta, og som i liten grad var forenlig med hierarkisk politisk styring eller syntes å ivareta hensynene til klientens forutsigbarhet. Endelig handlet det om en kanskje overdreven tillit til fagfolkens målmiddel kompetanse og kausalanalytiske innsikter. Like mye som at fagfolkene representerte avveininger og balanseringer, representerte de ensidige og spesialiserte virkelighetsbearbeidelser, og hvor hensynet egen makt og interesser sto sentralt.

Slik ser vi at forholdet mellom så vel som innholdet av begrepene om regler og skjønn, endrer seg med forskernes beskrivelse av den historiske utviklingen. Den liberale rettsstaten fokuserte på å beskytte individet mot staten (negative rettigheter), og vektla betydningen av en sterk regelstyrt forvaltning. Skjønn var ensbetydende med vilkårlighet og maktovergrep. Den nye velferdsstaten så staten som et redskap for politikk og reform og hadde en sterk målmiddel orientering. Motsetningen mellom regler og skjønn fremstår nå som en motsetning mellom den liberale rettsstaten og den nye velferdsstaten. Med fremveksten av den moderne funksjonelle forvaltningsretten og en modernisert juridisk metodelære får redskapsstaten også en legal overbygning.

Etter hvert som velferdsstatens ansvar for borgerne utvikles, reproduseres imidlertid motsetningen mellom regler og skjønn, men nå som en motsetning eller spenning innenfor en velferdsstat med fokus på positive rettigheter. Det reises spørsmål om individets materielle og prosessuelle rettssikkerhet og forutsigbarhet vis a vis en stat de blir stadig mer avhengige av, er tilstrekkelig. Og det oppstår en usikkerhet på om de beslutninger og avveininger det nye redskapsorienterte velferdsbyråkratiet foretar seg, dvs det skjønnet de utøver, faktisk ivaretar borgernes rettssikkerhet og de oppgavene de er satt til å løse. Motsetningen mellom regler og skjønn fremstår nå som en motsetning mellom utilstrekkelige individuelle rettigheter og forvaltningens og fagfolkens skjønn og autonomi, mellom velferdsretten og redskaps- og profesjonsstyret.

I dag hevder demokrati- og forvaltningsforskere at veksten i velferdsstatlige rettigheter og den generelle tendensen til rettsliggjøring i samfunnet, kombinert med en sentralforvaltning hvis redskapsfunksjoner svekkes gjennom privatisering og fristilling og fraværet av "tungt og retningsgivende politisk lederskap", båndlegger og reduserer folkevalgtes mulighet til å utøve "politisk skjønn", og omdanner borgeren til kunde (Grøndahl og Grønlie 1999: 338). Motsetningen mellom regler og skjønn fremstår her som en motsetning mellom en rettighetsstyrt forvaltning og folkestyret, mellom velferdsstat og demokrati, mellom borgerrollen og det rettighetsstyrte individet, brukeren eller kunden. Vi går ifølge forskerne mot supermarkedsstaten. Det er denne forvitnings- og forfallshistorien jeg kortfattet og normativt vil kommentere avslutningsvis.

6 Kampen mot forfallet

Karakteristisk for mye av den demokrati- og forvaltningsforskningen som kritiserer nyliberalismen er at den i liten grad synes å forholde seg til den kritiske velferdsforskningen som vi her har beskrevet, og som retter oppmerksomheten mot de i all hovedsak internt genererte problemstillingene knyttet til den nye redskaps- og velferdsstaten, enten det dreier seg om den nye statens relasjon til individet (retts-sikkerhetsproblemene), eller om iverksettingen av disse rettighetene og av den generelle velferdspolitikken gjennom velferdsbyråkratiet og dets yrkesutøvere.

Dette kan henge sammen med flere forhold: For det første er den redskapsbyråkratiske forståelsen primært utviklet med referanse til forsøkene på å gjøre sentralforvaltningen til et bedre redskap for politikk, og hvor fokuset ikke minst har vært på den endrede kompetansesammensetningen i forvaltningen – fra jurister til sosialøkonomer, medisinere og ingeniører, dvs høyt utdannedes situasjon. For det andre synes hovedfokuset å være på organisatoriske særtrekk en forvaltning for politikk må ha, i kontrast til det gamle klassiske byråkratiet, og i mindre grad på de mer innholdspesifikke diskusjonene knyttet til utviklingen på ulike forvaltnings- eller politikk områder. Endelig er fokuset på å fremheve trekk ved forvaltningen som kan brukes som distingverende kjennetegn ved diakrone og synkrone stats- eller samfunnsformasjoner, og hvor kjennetegn ved velferdsstaten i snevrere forstand, fremstår som en variant av disse allmenne trekkene, mer enn som trekk som selv bør få lov til å informere modellen.

Faren ved en slik tilnærming er at den blir uegnet til å gripe, eller utdefinerer sentrale problemstillinger knyttet til den nye velferdsstaten. Det utvikles en (demokrati- og) forvaltningspolitisk diskusjon som foregår atskilt fra eller hevet over den mer spesifikke velferdspolitiske diskusjonen om velferdsstaten, og som synes lite egnet for å besvare de utfordringene den nye grenseflaten mellom forvaltningen og den enkelte skaper.

Dette innebærer ikke at demokrati- og forvaltningsforskernes beskrivelse ikke fanger opp sentrale trekk ved samfunnsutviklingen. Tendensen i retning av privatisering og fristilling som har karakterisert forvaltningsreformene de siste 20 årene er tydelig, selv om den også kombineres med tradisjonelle politiserte reformbestrebelse. Valgdeltakelsen har sunket, de politiske partiene og interesseorganiseringen har endret karakter, selv om folks politiske aktiviteter nå kommer til uttrykk på andre måter enn før. Endelig kjennetegnes utviklingen av en økende rettsliggjøring av relasjonen mellom individ og stat, eksemplifisert gjennom fremveksten av positive rettigheter og fremveksten av en mer autonom og selvbevisst rettsvitenskap, selv om man skal passe seg for å forenkle og overdrive velferdsstatens ”rettighetsfiksering”. Til sammen representerer dette utviklingstrekk som tendensielt kan underminere en redskapsbyråkratiske forståelse.

Problemet med den forskningsbaserte forfalls- og forvittringshistorien er at den ikke eksplisitt adresserer problemene som er intimt forbundet med det redskapsbyråkratiet de hevder forfaller. I stedet låses modellen til kjennetegn ved en sentralforvaltning som karakteriserte den vitenskapsoptimistiske og samfunnsreformerende staten, og som ble

kjempet frem mot konserverende krefter både i og utenfor forvaltningen, og institusjonalisert på 1950-60 tallet. Den utviklede velferdsstatens særegne utfordringer rommes tilsynelatende ikke i modellen. På denne bakgrunnen blir det fristende å fremheve modellens idealiserende og statiske trekk. Besvergelsen av en reformorientert forvaltning bestående av lojale og uavhengige fagfolk som i seg selv skulle garantere rasjonalitet og rettferdighet er imidlertid ikke tilstrekkelig for å møte den moderne velferdsstatens utfordringer. Resultatet kan lett bli at redskapsbyråkratimodellen selv får legitimitetsproblemer og oppleves som et lite egnet redskap for å virkeliggjøre sentrale samfunns mål.

For hva skjer så når den hegemoniske forvaltningsmodellen – hvor statsvitenskapen for øvrig ser på seg selv en ”arkitektonisk disiplin” (Olsen 1988; Egeberg 1989; Grøndahl og Grønlie 1999) – ikke makter å innarbeide kritikken av redskapsbyråkratiet, ja i noen grad om- og utdefinerer den som en kritikk som oppstår innenfor en nyliberalistisk kontekst hvor kundens egeninteresser og valgmuligheter står i sentrum og som på sikt undergraver mulighetene for politisk styring og demokrati? Da framstår denne forvaltningsmodellen ikke lenger som reformorientert, men som tilbakeskuende og konserverende. I sitt forsvar for den suverene rasjonalitetsbundne staten, mot globale nyliberale trender, står disse forskerne ikke bare i fare for å gi ”nyliberalerne” modellmakt når det gjelder hvordan disse utfordringene skal besvares, men også å undergrave den forskning og de erfaringer som er utviklet innenfor redskapsstatens rammer, og som søker å besvare disse utfordringene.

Slik adresserer ”nyliberale” og markedsorienterte forvaltningsforskere som for eksempel Sørensen, Borge og Hagen (Sørensen, Borge et al. 1999) ikke bare problemene knyttet til en demokratisk planlagt og sentralisert styring, men de skisserer også hvordan disse problemstillingene kan løses. Sørensen mfl hevder at det eksisterer en grunnleggende motsetning innenfor offentlige monopoler mellom agent og prinsipal og ”hvor agenten vil utnytte sitt informasjonsfortrinn og handlingsrom til å skaffe seg store overskudd, senke kostnadseffektiviteten og redusere kvaliteten på tjenesten”, og rette oppmerksomheten mot finansieringskildene (kommune/stat), mer enn mot brukerne (op.cit. 76). Denne motsetningen kan imidlertid løses gjennom økt bruk av pris- og markedsmekanismer, hvor økonomiske kontroll- og incentivsystemer gjør det lønnsomt for underordnede (agenten) å handle som den overordnede vil (prinsipalen), og å gi forbrukerne økt innflytelse. Da vil velferdsbyråkratiet evne til å nå politisk fastsatte mål, og til å legge mer vekt på brukernes behov og ønsker ved utforming av tjenester, øke. Svaret på motsetningen mellom prinsipal og agent er således ikke mer politisk styring, flere regler eller større grad av faglig skjønn og autonomi, men innføring av incentiver, fristilling og konkurranse på tilbudssiden og brukerbetaling, kuponger og fritt forbrukervalg på etterspørselssiden.

Etter min mening kan både rettighetsorienteringen og markedsgjøringen sees som svar på internt genererte utfordringer velferdsstaten - og redskapsbyråkratiet selv har skapt, nemlig spørsmålet om rettssikkerhet og problemet knyttet til yrkesutøvernes maksimering av samfunns mål. Om dette er gode svar i er denne sammenheng ikke poenget. Poenget er i stedet at den økende byråkratiske kompleksiteten som er forbundet med velferdsstaten, og den nye og utvidede grenseflaten som velferdsstaten har skapt mellom forvaltningen og den enkelte ikke er påført utenfra, eller et produkt av nyliberalistiske ideologiske konstruksjoner og motedannelser eller at befolkningen blir mer konsumentorientert og egoistisk. I stedet representerer de reelle politiske utfordringer som ikke forsvinner gjennom en politisk mobilisering rundt den gamle redskapsstaten. Den ”gamle” reformorienterte forvaltningsmodellen må fornyes og moderniseres, hvis den ikke skal erstattes av andre forvaltningsmodeller.

Fokuset på å øke forutsigbarheten i den enkeltes møte med forvaltningen, med den individualisering og rettighetsfesting det innebærer, synes på mange måter å representere en positiv utvikling, i samsvar med den økende differensiering og avhengighet mellom individ og stat som karakteriserer det moderne samfunnet. Karakteren av og omfanget av denne forutsigbarheten kan diskuteres, men kan ikke avvises på generelt grunnlag, og som del av en større forfallshistorie. Jeg kan heller ikke se at problemstillingene knyttet til rettssikkerhet og forutsigbarhet skulle være prinsipielt uforenlig med en modernisert og fornyet versjon av redskapsbyråkratiet.

Med markedsgjøringen forholder det seg muligens annerledes. Den utfordrer på mer grunnleggende vis antakelsene i redskapsbyråkratiet, selv om jeg her ikke vil avvise at det er mulig å forene slike elementer innenfor en modernisert redskapsbyråkratisk ramme. Avslutningsvis vil jeg imidlertid skissere en annen strategi, og som er den en anvendt forvaltningsforskning med forankring i en redskapsbyråkratisk modell må velge, hvis den skal ha aktualitet. Det handler kort sagt om å innreflektere den kritikken som rettsvitenskapen og velferdsforskningen har kommet med av dette byråkratiet de siste 20-30 årene, og å søke vitalisere den gamle modellen.

Hvordan en slik vitalisert forvaltningsmodell kan se ut skal jeg ikke komme nærmere inn på her²². I stedet vil jeg peke på en del av den forskningen som med grunnlag i velferdsforvaltningens møte med borgerne søker å adressere og beskrive ulike måter den nye kompleksiteten og individualiseringen innebærer. Dette dreier seg blant annet om den FOU-utviklingen som er knyttet til "et brukerperspektiv på forvaltningen" og til brukermedvirkning (Bleiklie, Bomann-Larsen et al. 1985; Alm Andreassen 2004). Det dreier seg om den omfattende forskningen som finnes om evaluering av forvaltningens forsøks- og utviklingsvirksomhet og hvor nye samarbeidsformer, roller og kompetanser står sentralt (Fossestøl 1999; Nørve 2000). Det dreier seg om den etter hvert omfattende empiriske og forskningsbaserte kunnskapen vi har om fordelingsprinsipper, prosedyrer og regler ved tildeling av knappe goder innenfor ulike velferdssektorer (Lorentzen 1996; Lorentzen 1996; Lorentzen 2003), og hvordan disse kan påvirkes. Det dreier seg om den vitenskapskritikken som har vært reist innenfor mange fagdisipliner og som alle problematiserer antakelsen om den teoretiske og kausalvitenskapelige kunnskapens forrang fremfor mer praksis- og erfaringsbaserte kunnskapsformer (Eikeland 1999). Denne peker ikke bare i retning av andre måter å organisere arbeidet innenfor velferdsbyråkratiet på, ikke minst gjennom omfattende og som bryter med etablerte byråkratiske og faglige inndelinger, men også mot andre og nye former for kunnskapsproduksjon (Fossestøl 2004). Det dreier seg også om den forskningen på etiske og riktige beslutninger som har vokst frem og som søkes tatt i bruk i forskjellige sammenhenger (Eriksen 2001) og det dreier seg selvfølgelig om den omfattende rettsvitenskapelige velferdsforskningen som vi allerede har skissert.

Det denne forskningen har til felles er etter min mening at den søker å nyansere og utvikle modellen om redskapsbyråkratiet, og at den i stor grad gjør dette innenfor en forståelse som ligger langt vekk fra nyliberalernes tilnæringsmåter. Om så denne forskningen, ved en slags form for opplysningens dialektikk, skulle bidra til å bane veien for folkestyrets forvitring, forvaltningens rettsliggjøring og markedets seier, er spørsmål som ennå ikke kan besvares. En av hovedutfordringene for en forvaltningspolitikk i dag

²² Men igjen er det interessant at innenfor en norsk kontekst er det samfunnsvitenskapelig orienterte jurister som Inger Johanne Sand (1996), som gjennom sitt begrep om nettverksstaten fanger opp sentrale trekk ved samfunnsutviklingen, og peker mot nye (juridiske) styrings- og reguleringsformer.

synes å være å utvikle gode modeller som rommer de utfordringene vi har beskrevet, og som eventuelt kunne peke i andre retninger enn et ensidig markeds- og effektivitetsstyre.

Litteratur

- Adler, M. and S. Asquith (1981). Discretion and power. *Discretion and welfare*. M. Adler and S. Asquith. London, Heinemann Educational Books: 9-32.
- Alm Andreassen, T. (2004). *Brukermedvirkning, politikk og velferdsstat*, Arbeidsforskningsinstituttets Skriftserie.
- Andenæs, J. (1990). "Jus og politikk: samspill og konflikt." *Lov og rett. Norsk Juridisk tidsskrift.*: 414-425.
- Andenæs, K., Ed. (2003). *Sosialrett 6 utg.* Oslo, Universitetsforlaget.
- Bernt, J. F. (1986). "Rammelovgivning - et juridisk - idehistorisk overblikk." Det juridiske fakultets skriftserie(12).
- Bernt, J. F. (1994). "Kan kommunal selvstyre og rettssikkerhet forenes?" *Lov og rett. Norsk Juridisk tidsskrift:* 67-92.
- Bleiklie, I. (1997). *Service regimes in public welfare administration : case studies of street-level bureaucrats and professionals as decision makers*. Oslo, Tano Aschehoug.
- Bleiklie, I., P. Bomann-Larsen, et al., Eds. (1985). *Politikkens forvaltning. Festskrift til Knut Dahl Jacobsen på 60-årsdagen 14. desember 1985*. Bergen, Oslo, Stavanger, Tromsø. Universitetsforlaget AS.
- Bleiklie, I., K. D. Jacobsen, et al. (1997). Forvaltningen og den enkelte. *Forvaltningskunnskap*. T. Christensen og M. Egeberg. Oslo, Tano Aschehoug.
- Boe, E. (2001). Hovedtrekkene i Eckhoffs rettskildelære. *Veien mot rettsstudiet*. E. Boe, Tano Aschehoug: 284-305.
- Christensen, T. and P. Læg Reid, Eds. (2001). *New Public Management. The transformation of ideas and practice*, Ashgate.
- Dahl, T. S. (1986). Dagpenger under arbeidsløshet: rettighet eller redskap? *Samfunn, rett, rettferdighet : festskrift til Torstein Eckhoffs 70-årsdag*. A. Bratholm, T. Opsahl and M. Aarbakke. Oslo, Tano: 232-245.
- Davies, K. C. (1969). *Discretionary justice : a preliminary inquiry*, Baton Rouge : Louisiana State University Press.

- Doublet, D. R. (1995). *Rett, vitenskap og fornuft : et systemteoretisk perspektiv på den rettslige argumentasjons verdimeslige forutsetninger*. Bergen, Alma Mater.
- Doublet, D. R. and J. F. Bernt (1993). *Retten og vitenskapen. En introduksjon til rettsvitenskapens vitenskapsfilosofi*. Bergen, Alma Mater.
- Eckhoff, T. (1993). *Rettskildelære 3 utg.* Oslo, Tano.
- Eckhoff, T. (2001). *Rettskildelære 5 utg.* Oslo, Tano.
- Eckhoff, T. og H. P. Graver (1991). *Regelstyring av lokale forvaltningsvedtak - Praktisering av bygningsloven*. Oslo, Tano.
- Eckhoff, T. and K. D. Jacobsen (1960). *Rationality and Responsibility in Administrative and Judicial Decision-making*. København, Munksgaard.
- Egeberg, M., Ed. (1989). *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling : bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo, Tano.
- Eikeland, O. (1999). *Mot et nytt kunnskapsforvaltningsregime*. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.
- Erichsen, V., Ed. (1996). *Profesjonsmakt : på sporet av en norsk helsepolitisk tradisjon*. Oslo, Tano Aschehoug.
- Erichsen, V. (1996). Reformen i helsetjenesten: "Profesjonsstatens" sammenbrudd? *Helsetjenesten i samfunnsvitenskapens lys*. O. S. Lian, Tano Aschehoug: 71-90.
- Eriksen, E. O. (2001). *Demokratiets sorte hull : Om spenningen mellom fag og politikk i velferdsstaten*. Oslo, Abstrakt forlag.
- Eskeland, S. (1986). Ressurser, rettssikkerhet og forvaltningens ansvar. *Samfunn, rett, rettferdighet : festskrift til Torstein Eckhoffs 70-årsdag*. A. Bratholm, T. Opsahl and M. Aarbakke. Oslo.
- Fimreite, A. L. (2001). *Lovfestede retter og lokalt folkestyre*. Bergen, Los-senteret.
- Fossestøl, K., Ed. (1999). *Mellom individ og marked : atføringsvirksomhet i velferdsstaten*. Arbeidsforskningsinstituttets skriftserie. Oslo, Arbeidsforskningsinstituttet.
- Fossestøl, K., Ed. (2004). *Relasjonsmestere : om kunnskapsarbeid i det nye arbeidslivet*. Oslo, Gyldendal akademisk.
- Graver, H. P. (1995). *Materiell forvaltningsrett. Med særlig vekt på grunnprinsippene*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Grøndahl, Ø. N. (1999). Byråkrati eller demokrati? Forvaltningspolitikk i 1970-årene. *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945*. G. Tore. Bergen, Fagbokforlaget: 237-272.

- Grøndahl, Ø. N. and T. Grønlie (1999). Mellom politikere og byråkrater. *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945*. T. Grønlie. Bergen, Fagbokforlaget: 327-342.
- Grønlie, T. (1999). Forvaltningens politisering. Politikk og utvikling 1945-80. *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945*. T. Grønlie. Bergen, Fagbokforlaget: 41- 66.
- Grønlie, T. (1999). Nytt apparat for en nye politikk. Reformiver 1945-1948. *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945*. T. Grønlie. Bergen, Fagbokforlaget: 67-96.
- Grønlie, T., A.-M. A. Håland, et al. (1999). Forvaltning ved lov. Rettssikkerhet og demokrati 1945-1970. *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945*. T. Grønlie. Bergen, Fagbokforlaget: 181-214.
- Grønlie, T. and T. Haaland (1999). Tema, tradisjoner og perspektiver. *Forvaltning for politikk. Norsk forvaltningspolitikk etter 1945*. T. Grønlie. Bergen, Fagbokforlaget: 11-40.
- Hatland, A. (1993). "Rettigheter og skjønn ved fordeling av velferdsgoder." *Lov og rett. Norsk Juridisk tidsskrift*.: 120-136.
- Holgersen, G. (1992). *Tilbake til arbeid? : folketrygdens regler om ytelser under attføring med hovedvekt på de sentrale vilkår*. Bergen, Alma Mater.
- Hvinden, B. (1994). *Divided Against Itself. A Study of Integration in Welfare Bureaucracy*. Oslo, Scandinavian University Press.
- Jacobsen, K. D. (1960). "Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen." *Tidsskrift for samfunnsforskning 1*.
- Jacobsen, K. D., J. T. Ø., et al. (1982). "Fordelingspolitikken forvaltning." *Sosiologi idag 3*: 29-49.
- Kjønstad, A. (1986). Samfunn, rett, rettferdighet : festskrift til Torstein Eckhoffs 70-årsdag. *Rett og rettferdighet ved fordeling av helsetjenester*. A. Bratholm, T. Opsahl and M. Aarbakke. Oslo, Tano.
- Kjønstad, A. (2003). *Kompendium i helserett*, Gyldendal Akademisk.
- Kjønstad, A. and A. Syse (2001). *Velferdsrett I : grunnleggende rettigheter, rettssikkerhet, tvang*. Oslo, Gyldendal Akademisk.
- Knutsen, O. (1989). *Sosiale tjenester og velferdsstatens yrker. Særtrekk, modeller og hypoteser for komparativ forskning*. Oslo, Institutt for sosialforskning.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services*. New York, Russel Sage Foundations.
- Lorentzen, H. (1996). "Ikke-juristers anvendelse av lovregler i nåtidig norsk sosialadministrasjon." *Tidsskrift for samfunnsforskning(2)*: 179-198.

- Lorentzen, H. (1996). *Velferdsstat og rettferdighet*. Oslo, Institutt for samfunnsforskning.
- Lorentzen, H. (2003). "Rettferdig fordeling av velferdsgoder." *Tidsskrift for velferdsforskning* nr 3.
- March, J. G. and J. P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York London, The Free Press.
- Marshall, T. H. (1950). *Class, citizenship and social class and other essays*. Cambridge, University Press.
- Merton, R. K. (1976). *Sociological ambivalence : and other essays*. New York, Free Press.
- Nordby, T. (1989). *Karl Evang : en biografi*. Oslo, Aschehoug.
- Nordby, T. (1993). Statsutviklingen under Arbeiderpartiet. *Arbeiderpartiet og planstyret 1945-1965*. T. Nordby. Oslo, Universitetsforlaget.
- Nørve, S. (2000). *Programmet "Forsøksvirksomhet i trygdesektoren" : evaluering*. Oslo, Norges byggforskningsinstitutt.
- Olsen, J. P. (1988). Foran en ny, offentlig revolusjon. *Statsstyre og institusjonsutforming*. J. P. Olsen. Oslo, Universitetsforlaget: 103-118.
- Olsen, J. P. (1988). Reorganisering som politisk virkemiddel, og statsvitenskap som arkitektonisk disiplin. *Statsstyre og institusjonsutforming*. J. P. Olsen. Oslo, Universitetsforlaget.
- Prottas, J. M. (1979). *People-Processing. The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*, Lexington Books.
- Ramsøy, O. and L. Kjølørød (1986). Velferdsstatens yrker. *Det norske samfunn 3 utg.* L. Alldén, N. Rogoff Ramsøy and M. Vaa. Oslo, Gyldendal.
- Seip, A. L. (1994). *Sosialhjelpstaten blir til : norsk sosialpolitikk 1740-1920 2. utg.* Oslo, Gyldendal.
- Sejersted, F. (2001). *Demokrati og rettsstat*, Pax forlag A/S.
- Syse, A. (1994). Regelstyring og målstyring. *Et nødvendig gode. Folketrygdens plass i Velferds-Norge*. D. Bruusgaard, A. hatland and A. Syse, Ad Notam Gyldendal: 163-192.
- Syse, A. (1997). "Klage over tildelingsvedtak etter sosialtjenesteloven." *Jussens venner(2)*: 57-75.
- Sørensen, R. J., L.-E. Borge, et al. (1999). *Effektivitet i offentlig tjenesteyting*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Terum, L. I. (1996). *Grenser for sosialpolitisk modernisering : om fattighjelp i velferdsstaten*. Oslo, Universitetsforlaget.

- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in Action. Social Science Bases of Administrative Theory*. New York, Mc Graw-Hill Book Company.
- Thorsvik, J. (2000). "Rettsikkerhetsproblemer i forvaltningen og betingelser for ivaretagelsen av rettsikkerhet." *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*: 151-180.
- Thorsvik, J. (1999). *Kvalitet i forvaltningen i et rettsikkerhetsperspektiv*. Oslo, Statskonsult.
- Torgersen, U. (1994). *Profesjoner og offentlig sektor*. Oslo, Tano.
- Woxholth, G. (1993). *Forvaltningsloven : kommentarutgave 2 rev. utg.* Oslo, Ad notam Gyldendal.
- Woxholth, G. (1999). *Forvaltningsloven : kommentarutgave 3 utg.* Oslo, Ad notam Gyldendal.
- Østerud, Ø., F. Engelstad, et al. (2003). *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*, Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Øvrelid, R. (1984). *Rettsikkerhet eller demokrati? Innflytelse og kontroll i fullmaktsgivningen*. Oslo, Universitetsforlaget.